



Études économiques de l'OCDE BELGIQUE

JUILLET 2011



**Études économiques
de l'OCDE :
Belgique
2011**



Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : Belgique 2011*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-bel-2011-fr

ISBN 978-92-64-09341-6 (imprimé)
ISBN 978-92-64-09342-3 (PDF)

Série : Études économiques de l'OCDE
ISSN 0304-3363 (imprimé)
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE : Belgique
ISSN 1995-3712 (imprimé)
ISSN 1999-0774 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédits photo : Couverture © istockphoto.com/pic4you.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2011

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. 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 ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Table des matières

Résumé	9
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Mettre les finances publiques sur la voie de la viabilité	25
La reprise prend de l'ampleur, mais ne suffira pas pour rétablir la viabilité budgétaire.	26
Le niveau élevé de la dette publique renforce la nécessité d'un assainissement budgétaire.	29
La réforme de la sécurité sociale conditionne la maîtrise des coûts liés au vieillissement.	36
Il faudrait que la réforme du fédéralisme budgétaire facilite le redressement des finances publiques	42
Un pacte de stabilité interne améliorerait la répartition des efforts en vue d'atteindre les objectifs budgétaires.	45
Notes	51
Bibliographie	52
Annexe 1.A1. Progrès accomplis en matière de réformes structurelles	54
Annexe 1.A2. Scénarios d'évolution des finances publiques	58
Annexe 1.A3. Le système de sécurité sociale de la Belgique	61
Chapitre 2. Pour un marché du travail plus inclusif	73
Le marché du travail s'est relativement bien comporté durant la crise mais des problèmes structurels subsistent	74
Les mesures anti-crise en faveur de l'emploi devront être revues à la baisse lorsque l'économie repartira.	77
Le gouvernement devrait s'attacher à rendre le marché du travail plus inclusif. .	83
D'importants gisements de main-d'œuvre demeurent sous-utilisés	97
Notes	105
Bibliographie	107
Annexe 2.A1. Le schéma saisonnier du programme de réduction du temps de travail.	109
Chapitre 3. Une croissance plus verte en Belgique	111
Les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre sont de plus en plus rigoureux	112
La forte intensité énergétique de l'économie produit un volume élevé d'émissions .	116
Les pollueurs doivent supporter le coût marginal de la pollution pour que la réduction des émissions soit économiquement efficace.	133
La qualité de l'eau s'est visiblement améliorée, mais le retard reste important . .	138

Il faudrait coordonner et réaligner les instruments d'action et les politiques de l'environnement	141
Notes	145
Bibliographie	147
Annexe 3.A1. Élasticités-prix de la demande de carburant	150
Notes	160
Bibliographie	161
Glossaire	163
Encadrés	
1.1. Interventions de l'État dans le secteur financier et changements du cadre réglementaire	31
1.2. Augmentation rapide des dépenses dans le secteur de la santé	37
1.3. La sécurité sociale : assurance ou redistribution?	38
1.4. L'État fédéral dispose d'un pouvoir discrétionnaire limité pour consolider les finances publiques	44
1.5. Le rôle des conseils budgétaires	48
1.6. Principales recommandations en vue d'assurer la viabilité budgétaire de la fédération	50
2.1. Les dispositifs de réduction du temps de travail en Belgique	79
2.2. Politiques d'activation visant les jeunes	85
2.3. Mesures récentes visant à faciliter la transition école-travail	88
2.4. Réductions des cotisations patronales de sécurité sociale en 2009-2010	96
2.5. Les systèmes actuels et passés de préretraite en Belgique	100
2.6. Résumé des recommandations pour rendre le marché du travail plus inclusif ..	103
3.1. Les objectifs européens relatifs au changement climatique pour 2020 et au-delà	114
3.2. Les politiques fédérales relatives au changement climatique et l'abandon prévu de l'énergie nucléaire	115
3.3. La pollution atmosphérique est liée aux transports et au chauffage	124
3.4. Les politiques sociales de l'énergie et les incitations à économiser l'énergie ..	130
3.5. L'écotaxe : un effet limité sur l'environnement, jusqu'à maintenant	135
3.6. Pour que les politiques « vertes » soient efficaces par rapport à leur coût, les pollueurs devraient supporter le coût marginal des externalités	136
3.7. La protection de l'environnement coûte cher, mais elle mérite davantage d'importance	138
3.8. Comment instaurer une croissance plus verte dans la Fédération belge	144
3.A1.1. Conséquences théoriques d'une augmentation des taxes sur le marché des carburants routiers	151
3.A1.2. L'impact des variables omises potentielles	157
Tableaux	
1.1. Principaux indicateurs	29
1.2. Croissance à tous les échelons de l'administration publique	35
1.3. Dépenses primaires de l'État fédéral	44
1.4. Plusieurs règles budgétaires internes sont en place depuis les années 90	46
1.A3.1. Cotisations applicables aux salariés sous contrat	64
1.A3.2. Cotisations des travailleurs indépendants à temps plein	67

2.1. Exigences de la conditionnalité et conditions d'admissibilité pour les dispositifs de chômage partiel dans l'OCDE	81
2.2. Dépenses publiques au titre des programmes du marché du travail	83
2.3. L'application de sanctions a augmenté	84
2.4. Taux d'emploi des nationaux et des migrants	92
2.5. Taux de chômage des nationaux et des migrants	92
2.6. Subventions salariales résultant des réductions du précompte professionnel	96
2.A1.1. Résultats de l'estimation	109
3.1. La répartition des réductions d'émissions de gaz à effet de serre en Belgique.	114
3.2. Divers types de certificats verts encouragent la production d'énergie renouvelable	120
3.3. Les déplacements domicile-travail bénéficient d'une large gamme d'avantages fiscaux.	126
3.4. L'isolation des logements est médiocre dans toutes les régions	129
3.5. Intensité d'émissions résidentielles.	130
3.6. Le produit des taxes environnementales est faible	134
3.7. Le prix implicite du CO ₂ varie largement en fonction des combustibles et des utilisations	135
3.8. Une répartition complexe des responsabilités touchant la politique environnementale et les politiques connexes	142
3.A1.1. Élasticité-prix moyenne dans les analyses d'études antérieures	154
3.A1.2. Résultats des régressions en différences premières	156
3.A1.3. Élasticité-prix de la demande de véhicules-km	157
3.A1.4. Résultats de l'estimation en panel à effets fixes	158
3.A1.5. Résultats de l'estimation en panel à effets fixes avec élasticités-prix par pays	159
3.A1.6. Résultats de l'estimation en panel à effets fixes avec retards des variables explicatives	159
3.A1.7. Différents scénarios de hausse des taxes sur les carburants en Belgique	160

Graphiques

1. Les écarts de taux d'intérêt vis-à-vis de l'Allemagne demeurent élevés.	12
2. Moyenne des taux de participation mensuels aux dispositifs de chômage partiel dans une sélection de pays	16
3. Différences de taux d'emploi entre immigrés de seconde génération et enfants d'autochtones	18
4. L'économie consomme de grandes quantités d'énergie et produit beaucoup d'émissions par comparaison avec les autres pays européens	22
1.1. La reprise est relativement forte par rapport aux autres pays européens	27
1.2. Indicateurs macroéconomiques	28
1.3. L'effet de la crise sur les finances publiques a été plus faible que dans la plupart des pays de l'OCDE	30
1.4. Les stratégies de préfinancement des années 2000 ne se sont pas matérialisées	32
1.5. Dette publique brute.	32
1.6. Consolidations budgétaires en Belgique – le passé et le futur	33
1.7. Les dépenses de santé et de dépendance sont élevées et continueront à augmenter	37

1.8. Les dépenses de la sécurité sociale augmentent tandis que son autofinancement baisse	39
1.9. Ventilation des recettes et des dépenses de la sécurité sociale	40
1.A2.1. Simulation d'évolution des finances publiques à l'horizon 2060.	59
2.1. Taux d'emploi dans les pays de l'OCDE	75
2.2. Le chômage des jeunes est relativement élevé.	76
2.3. Proportion de chômeurs selon la durée.	77
2.4. La courbe de Beveridge s'est déplacée vers l'extérieur	77
2.5. Moyenne des taux de participation mensuels aux dispositifs de chômage partiel dans une sélection de pays	80
2.6. Coûts salariaux à la charge de l'employeur pour les heures non travaillées	82
2.7. Estimation du nombre d'années passées dans l'emploi au cours des cinq années qui ont suivi la fin de la scolarité	86
2.8. Durée de la période d'essai	86
2.9. Les salaires minimums légaux sont relativement élevés	87
2.10. Taux d'emploi des jeunes	89
2.11. Coin fiscal comprenant les cotisations patronales de sécurité sociale dans les pays de l'OCDE	90
2.12. Taux de remplacement nets pour un célibataire sans enfant dans les pays de l'OCDE	92
2.13. Taux d'emploi par nationalité et par niveau d'études.	93
2.14. Le taux d'activité des femmes démontre un important effet de cohorte.	98
2.15. Âge effectif moyen de la retraite dans l'OCDE	99
2.16. Bénéficiaires de prestations d'invalidité	102
3.1. Les émissions de gaz à effet de serre ont diminué, en partie à cause de la crise	113
3.2. L'intensité énergétique de l'économie est élevée, tandis que l'intensité d'émissions est dans la moyenne.	116
3.3. Par rapport aux autres pays, une part élevée des émissions de GES provient de l'industrie	117
3.4. L'intensité d'émissions de l'industrie est élevée	118
3.5. La taxation effective de l'énergie est l'une des plus basses en Europe.	119
3.6. La part des émissions dues aux transports et au secteur résidentiel est en augmentation.	122
3.7. La part du gazole est plus grande que dans les autres pays.	123
3.8. La taxation des carburants favorise le gazole et le GPL.	123
3.9. Les émissions de NO _x dépassent les objectifs dans une plus large mesure que dans d'autres pays.	124
3.10. Recettes fiscales relatives à l'environnement.	134
3.11. La part de la population rattachée au réseau d'assainissement est faible.	139
3.A1.1. Impact d'un relèvement du droit d'accise.	151
3.A1.2. Consommation et prix des carburants en Belgique.	152

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 8 juin 2011. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 20 juin 2011.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Jens Høj, Tomasz Koźluk sous la direction de Pierre Beynet. La recherche statistique a été assurée par Agnès Cavaciuti.

L'étude précédente de la Belgique a été publiée en juillet 2009.

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, 2010

LE PAYS

Superficie (milliers de km ²)	34.0	Principales zones urbaines (milliers d'habitants)	
Superficie agricole (milliers de km ² , 2009)	15.4	Bruxelles	1 089.5
		Anvers	985.3
		Liège	604.1
		Gand	527.2

LA POPULATION

Population (milliers d'habitants)	10 840	Population active totale (milliers, 2009)	4 800
Densité (habitants par km ²)	355	Population civile occupée (milliers, 2009)	4 421
Solde migratoire (milliers)	55.4	En pourcentage du total (2009)	
		Agriculture	1.5
		Industrie	23.5
		Services	75

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut (milliards d'EUR)	352.5	Formation brute de capital fixe (% du PIB)	20.3
Produit intérieur brut par habitant ¹ (EUR)	32 675.6	Formation brute de capital fixe par habitant ¹ (EUR)	6 621.3

L'ÉTAT

Consommation publique (% du PIB)	24.3	Dernières élections : 13 juin 2010	
Dépenses totales des administrations publiques (% du PIB)	53.1	Composition de la Chambre des Représentants (sièges)	150
Recettes totales des administrations publiques (% du PIB)	48.9	Nieuw-Vlaamse Alliantie	27
Dette publique, Maastricht (% du PIB)	96.7	Parti socialiste	26
		Christen-Democratisch en Vlaams	17
		Mouvement Réformateur	18
		Socialistische Partij – Anders	13
		Vlaamse Liberalen en Democraten	13
		Vlaams Belang	12
		Autres	24

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (% du PIB)	81.5	Importations de biens et services (% du PIB)	78.3
Principaux produits exportés (% des exportations totales)		Principaux produits importés (% des importations totales)	
Combustibles minéraux, lubrifiants et produits connexes	8.8	Combustibles minéraux, lubrifiants et produits connexes	13.9
Produits chimiques et produits connexes	30.5	Produits chimiques et produits connexes	25.4
Articles manufacturés	17.5	Articles manufacturés	14.7
Machines et matériel de transport	20.3	Machines et matériel de transport	23.2

LA MONNAIE

Unité monétaire : euro		Unité monétaire par USD, moyenne des données journalières:	
		Année 2010	0.7550
		Mai 2011	0.6985

1. Données 2009 pour la population.

Résumé

La Belgique a bien surmonté la crise, avec une augmentation relativement modérée du chômage. Depuis, l'économie se redresse plus vite que dans l'ensemble de la zone euro et le déficit budgétaire diminue rapidement. Il n'en reste pas moins que la Belgique se trouve à un tournant, avec une dette publique qui atteint 97 % du PIB, et il faut maintenant consentir de nouveaux efforts soutenus pour préfinancer les dépenses liées au vieillissement, notamment en revoyant les accords de préfinancement entre administrations. Afin de renforcer la croissance potentielle encore faible, il est indispensable d'accroître sensiblement l'emploi, tout en veillant à assurer une croissance plus verte grâce à un plus large recours à la fiscalité environnementale.

- **La politique budgétaire doit viser à mettre en œuvre une stratégie de préfinancement crédible.** Le Programme de stabilité de 2011 a pour objectif d'assurer un assainissement budgétaire représentant au moins $\frac{3}{4}$ pour cent du PIB par an, afin de dégager un léger excédent en 2015. C'est là une étape importante dans la voie de la viabilisation des finances publiques, mais la réalisation de cet objectif suppose des programmes bien conçus de restriction des dépenses et une meilleure maîtrise de l'augmentation des coûts liés au vieillissement (impliquant des réformes de la sécurité sociale). La volonté politique de respecter ces objectifs pourrait être renforcée par la mise en place d'un cadre budgétaire plus solide s'appuyant sur des règles de dépenses, une budgétisation pluriannuelle et un plus large recours à des analyses et évaluations indépendantes. Surtout, toute réforme des mécanismes du fédéralisme budgétaire devra aussi viser à assurer un partage des charges imposées par l'assainissement des finances publiques.
- **La relativement bonne tenue du marché du travail n'a pas résolu certains problèmes structurels fondamentaux.** La rétention de main-d'œuvre, facilitée par un recours intensif au travail à horaires réduits (dispositifs dits de « chômage temporaire »), et des mesures ciblées ont permis de soutenir l'emploi. Néanmoins, la segmentation du marché du travail s'est accentuée puisque l'augmentation du chômage a surtout touché les travailleurs dont les liens avec le marché du travail étaient les plus distendus. De vastes réformes doivent être entreprises pour assurer une meilleure intégration du marché du travail. Les jeunes devraient pouvoir conjuguer un emploi et leurs études, et le salaire minimum spécial qui leur est applicable devrait être relevé plus progressivement. Pour assurer une meilleure intégration des immigrés, il faut renforcer l'apprentissage des langues et adapter leur formation à leurs besoins, notamment par une orientation plus tardive. Plus généralement, l'établissement d'un lien entre la progression des salaires et l'évolution de la productivité intérieure favoriserait la création d'emplois. Il serait possible d'accroître les taux d'activité en réduisant les taux marginaux effectifs d'imposition, qui sont élevés, et en mettant un terme aux possibilités d'accès à la prépension de manière à relever l'âge effectif de la retraite.
- **L'économie consomme beaucoup d'énergie et produit de grandes quantités d'émissions,** si bien que la politique énergétique est la clé d'une croissance plus verte. La fiscalité environnementale, particulièrement faible en Belgique, devrait constituer le principal instrument à cet égard. Le système européen d'échange de quotas d'émission concerne les émissions

provenant de la production d'électricité et de l'industrie, mais il y aurait lieu d'utiliser une taxe sur le CO₂ bien conçue pour réduire les émissions engendrées par les transports et les logements. Par ailleurs, les externalités négatives dues aux transports devraient être traitées à l'aide de taxes sur les carburants, de péages routiers et de redevances de congestion, tandis qu'il conviendrait de moins favoriser les déplacements quotidiens et l'utilisation de voitures de société. En outre, les mesures visant à améliorer l'efficacité thermique des logements devraient être réorientées au profit des ménages modestes. D'une manière générale, il y aurait lieu de revoir la répartition des responsabilités en matière d'environnement afin de réduire les coûts imputables au manque de coordination et d'harmonisation des politiques publiques. En particulier, une fusion des marchés des certificats verts permettrait de promouvoir davantage les énergies renouvelables. Les politiques concernant l'eau seraient également plus efficaces si elles étaient organisées par bassin hydrographique et non par région et si les coûts de pollution étaient mieux internalisés dans la tarification de l'eau.

Évaluation et recommandations

La reprise gagne du terrain

La Belgique a relativement bien surmonté la crise mondiale, avec une hausse du chômage inférieure à la moyenne OCDE et une reprise économique plus soutenue que dans la zone euro. Parallèlement, l'inflation s'est accélérée, atteignant l'un des plus hauts niveaux de la zone euro (quelque 3½ pour cent au début de 2011) alors qu'elle était l'une des plus faibles auparavant, par suite de la répercussion relativement forte et rapide de la hausse des prix de l'énergie. La reprise pourrait s'en ressentir, car les tensions inflationnistes persistantes dues à l'indexation automatique des salaires (ainsi que des transferts et des prix de plusieurs services) et à un manque de concurrence sur les marchés de l'énergie pourraient finalement nuire à la compétitivité de la Belgique sur le plan des coûts.

Les perspectives économiques relativement favorables devraient contribuer à garantir la viabilité des finances publiques, mais elles ne seront toutefois pas suffisantes, si bien que de nouveaux efforts doivent être consentis, notamment dans le contexte du projet de réforme des mécanismes du fédéralisme budgétaire. Du fait d'un large recours au travail à horaires réduits (dispositifs dits de « chômage temporaire »), le chômage a surtout touché les travailleurs ayant les liens les plus distendus avec le marché du travail, accentuant potentiellement la segmentation du marché du travail. Des réformes structurelles doivent être mises en œuvre pour stimuler l'emploi, compte tenu en particulier du vieillissement de la population active, ainsi que pour attirer les groupes marginalisés sur le marché du travail. Enfin, il importe en permanence de promouvoir une croissance verte et durable, notamment en respectant des accords internationaux comme la stratégie européenne des 20/20/20 qui, en l'absence de politiques efficaces par rapport à leur coût, pourraient se révéler particulièrement contraignants pour l'économie belge, relativement grosse consommatrice d'énergie.

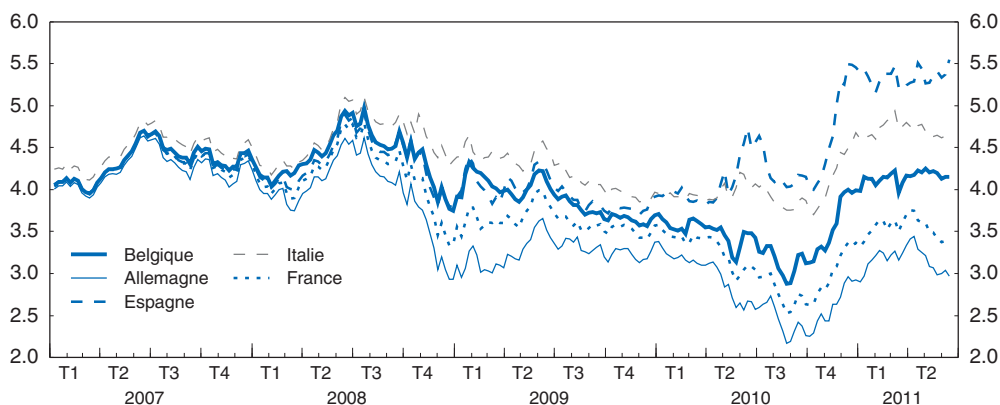
La crise a rendu l'assainissement des finances publiques encore plus urgent

La stratégie retenue par les autorités pour garantir la viabilité des finances publiques consiste à préfinancer les hausses des coûts liées au vieillissement en dégagant durablement des excédents budgétaires et en accroissant les taux d'emploi. Pour atteindre cet objectif, il faut réduire fortement le ratio de la dette publique au PIB au cours des prochaines décennies, afin de faire baisser les paiements d'intérêts et de dégager ainsi des marges de manœuvre pour financer les augmentations de dépenses liées au vieillissement. La crise mondiale et la nécessité de venir au secours de plusieurs établissements financiers ont fait obstacle à cette stratégie, qui était déjà compromise avant la crise. En 2010, le

déficit budgétaire était encore de l'ordre de 4¼ pour cent du PIB et la dette publique atteignait près de 97 % du PIB – soit environ 12½ points de plus qu'avant la crise et un niveau identique à celui qui prévalait au début des années 2000. En conséquence, on estime que l'écart de viabilité budgétaire est supérieur à 5 % du PIB ; or, il est nécessaire de combler cet écart si l'on veut éviter d'avoir à modifier sensiblement les dépenses publiques ou la fiscalité pour financer les augmentations de dépenses liées au vieillissement.

Les inquiétudes des marchés financiers à l'égard des emprunts souverains se sont étendues à la Belgique, entraînant une augmentation de l'écart de taux d'intérêt à long terme vis-à-vis de l'Allemagne, qui a atteint 135 points de base au début de 2011 (alors qu'il était pratiquement inexistant avant la crise) avant de revenir aux alentours de 100 points de base. Compte tenu de l'augmentation des taux allemands à partir du début de l'automne 2010, les taux belges ont accusé une hausse d'environ 125 points de base, atteignant plus de 4 % au début du printemps 2011 (graphique 1). Il n'est pas exclu que des effets de contagion viennent creuser encore l'écart de taux, encore que le déficit budgétaire de la Belgique soit plus limité que celui de beaucoup d'autres pays européens et que la dette y ait généralement été réduite de façon plus efficace. Si les inquiétudes concernant les emprunts souverains ne s'apaisent pas, l'élévation des taux d'intérêt nuira aux finances publiques en pesant sur la croissance économique et en alourdissant le coût du service de la dette.

Graphique 1. **Les écarts de taux d'intérêt vis-à-vis de l'Allemagne demeurent élevés**¹



1. Taux des obligations d'État à 10 ans.

Source : Datastream.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932459033>

Une fois passée la crise, la politique budgétaire doit viser à rétablir la viabilité des finances publiques en restreignant les dépenses

Compte tenu d'un large soutien politique en faveur de l'assainissement des finances publiques, le gouvernement d'affaires courantes a adopté un budget pour 2011 qui devrait permettre de réduire le déficit de l'équivalent de ½ point de PIB. Sur le moyen terme, le Programme de stabilité de 2011 prévoit un léger excédent budgétaire en 2015, impliquant un ajustement budgétaire de l'ordre de ¾ pour cent du PIB chaque année, effort comparable à celui qui avait été consenti préalablement à l'adoption de l'euro. Une

amélioration structurelle aussi substantielle constituerait un pas important vers une réactivation de la stratégie de préfinancement. *Pour garantir la viabilité des finances publiques et répondre aux préoccupations des marchés financiers, il importe de mettre en œuvre sans retard le processus d'assainissement en prenant des mesures structurelles bien conçues destinées à permettre un ajustement d'au moins ¼ pour cent du PIB par an jusqu'en 2015. Compte tenu de la volatilité des marchés financiers, le gouvernement devrait considérer ce processus d'assainissement comme une exigence minimum.* Après 2015, les autorités budgétaires devront s'efforcer de dégager les excédents nécessaires pour préfinancer les augmentations de dépenses liées au vieillissement. Pour éviter une dégradation des perspectives de croissance à long terme, l'accent devra être mis sur la réduction des dépenses à tous les niveaux de l'administration et sur un élargissement des bases d'imposition grâce à la suppression de dépenses fiscales. La délégation de pouvoirs aux régions et aux communautés a notablement alourdi les coûts salariaux dans le secteur public, d'où la nécessité d'une coordination accrue, afin notamment de réduire les chevauchements de compétences. *Ainsi, une analyse exhaustive de l'efficacité économique des administrations publiques à tous les niveaux faciliterait le processus d'assainissement sur le long terme.*

La sécurité sociale doit être modernisée

À partir de 1994, le système de sécurité sociale a été progressivement réformé, les cotisations aux différents organismes (maladie, chômage, retraite) étant remplacées par une cotisation unique. La mise en commun des ressources permet des transferts directs entre organismes excédentaires et organismes déficitaires, mais la réforme n'a pas renforcé les incitations à maîtriser les dépenses au niveau de chaque programme. Néanmoins, une réforme importante du système de retraite a été décidée en 1996. Du fait de la réforme de la sécurité sociale, la viabilité doit être assurée au niveau global. Actuellement, l'administration fédérale est responsable d'une grande partie du financement : elle transfère plus de 7 % du PIB, ou environ un tiers du montant total des dépenses de sécurité sociale, à d'autres organismes. Le gouvernement détermine les paramètres du système en consultation avec les partenaires sociaux. Seules des réformes limitées ont été opérées en ce qui concerne l'administration et les fonctions des organismes, qui demeurent complexes, avec d'amples différences entre les régimes de retraite et de multiples niveaux administratifs dans le cas de l'assurance chômage, par exemple. Il conviendrait donc d'évaluer le cadre institutionnel afin d'identifier les améliorations possibles tout en renforçant les incitations et les contraintes budgétaires.

Il est possible de rendre la fiscalité plus favorable à la croissance en réduisant la part des impôts qui frappent le travail tout en accroissant en contrepartie des impôts qui engendrent moins de distorsions. On pourrait à cette fin financer davantage la sécurité sociale par l'impôt (c'est-à-dire réduire le recours aux cotisations de sécurité sociale). L'un des premiers dispositifs qui pourraient être financés par les recettes fiscales générales est le système de soins de santé, compte tenu de son caractère universel et de la complexité de sa gouvernance, la plupart des réformes de ses paramètres ayant été lancées par l'administration fédérale. Si une approche plus graduelle et plus ponctuelle est retenue, il faudra mettre en place des mécanismes de rétroaction plus efficaces dans les programmes qui ne sont pas financés par l'impôt afin de provoquer des réactions endogènes aux augmentations des dépenses. Par exemple, les réductions des cotisations de certains groupes devront être intégralement financées par des augmentations de recettes correspondantes dans d'autres domaines.

Une réforme du fédéralisme budgétaire devrait aussi avoir pour objet d'assurer la viabilité des finances publiques

La stratégie suivie pour assurer la viabilité budgétaire aux différents niveaux de l'administration repose sur des accords entre administrations, dont la plupart s'appuient sur des recommandations du Conseil supérieur des finances. Depuis quelques années, cette stratégie stipule que les régions et les communautés doivent équilibrer leurs budgets et que l'administration fédérale et le système de sécurité sociale engendrent les excédents prévus. Cependant, les recettes fédérales sont celles qui ont augmenté le plus lentement – en raison notamment de la réforme fiscale – alors que l'échelon fédéral prend en charge la plupart des augmentations de dépenses liées au vieillissement et les intérêts correspondants, qui vont inévitablement augmenter dans de fortes proportions. Du fait de cette situation, il est de plus en plus difficile de préserver le dispositif actuel sans fournir des ressources supplémentaires au niveau fédéral ou sans instituer une forme ou une autre de partage des charges avec les régions et les communautés. D'un autre côté, les recettes des régions et des communautés ont fortement augmenté, si bien que celles-ci sont moins incitées à maîtriser la croissance des dépenses.

Dans ce contexte, toute réforme du fédéralisme budgétaire doit respecter un certain nombre de principes destinés à garantir un processus d'assainissement durable des finances publiques, comme indiqué dans la précédente *Étude*. Le premier de ces principes doit être de veiller à un partage durable des responsabilités en matière d'assainissement budgétaire. En d'autres termes, en vertu de la stratégie actuelle de préfinancement, où l'effort d'assainissement est concentré au niveau fédéral, *l'administration fédérale devrait disposer de recettes suffisantes pour couvrir les coûts du vieillissement et le service de la dette publique*. Il en résulterait une réduction des ressources affectées aux entités fédérées. Il faudrait donc veiller encore plus à ce que les transferts entre administrations reflètent les services fournis, ce qui impliquerait par exemple que l'on tienne compte du lieu de travail dans le partage des recettes tirées des impôts sur le revenu. De même, il faudrait que les accords de transfert soient viables à moyen ou long terme. *Par exemple, il faudrait mettre fin au transfert implicite de pensions du niveau fédéral au niveau des entités fédérées en rendant chaque niveau d'administration responsable des pensions de ses agents*. Un autre principe directeur devrait être d'établir une structure efficace en matière de dépenses et d'imposition, ce qui nécessiterait une plus grande concordance des responsabilités concernant les dépenses et les recettes au niveau des entités fédérées. Cela suppose que *les régions et les communautés établissent leurs propres bases d'imposition*. Il faudrait également veiller à une meilleure cohérence des politiques publiques dans les domaines d'intérêt national afin d'améliorer l'efficacité économique des services publics grâce à une coordination plus efficace et moins coûteuse ou à des modifications de la répartition des pouvoirs fédéraux.

Si l'on veut éviter d'affecter davantage de ressources à l'administration fédérale, la seule option consiste à confier aux régions et communautés davantage de responsabilités dans la réalisation des excédents croissants nécessaires à la stratégie de préfinancement. Quelle que soit la solution retenue, il importe de mettre en œuvre un *pacte de stabilité interne pour le partage des responsabilités en matière de préfinancement et d'instituer des mécanismes de sanction automatique et des procédures de redressement en cas de non-respect des engagements* – questions particulièrement importantes si les réformes de l'UE conduisent à des sanctions directes en cas de manquement aux règles budgétaires. Il n'est pas facile de déterminer comment la

charge du préfinancement doit être partagée entre les différents niveaux d'administration, en particulier parce que la capacité budgétaire des administrations dépend de l'importance des transferts implicites qui s'opèrent dans le cadre du mécanisme de partage des recettes.

Un cadre budgétaire plus solide faciliterait l'assainissement

Au début des années 2000, après l'adoption de l'euro, il s'est révélé plus difficile d'obtenir un soutien politique suffisant pour dégager les excédents nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie de préfinancement, si bien qu'il est apparu indispensable de réformer le cadre budgétaire. *Pour éviter de dépenser les recettes imprévues ou d'avoir à prendre trop rapidement des mesures d'austérité, il faudrait que la politique budgétaire permette de dégager sur le moyen terme un excédent correspondant à la stratégie de préfinancement. Cette règle devrait prendre la forme de plafonds de dépenses applicables à tous les niveaux d'administration et aux différents services publics effectuant des dépenses. Pour faciliter les évaluations et les comparaisons, il conviendrait d'adopter un mode de présentation commun des budgets à tous les niveaux d'administration.*

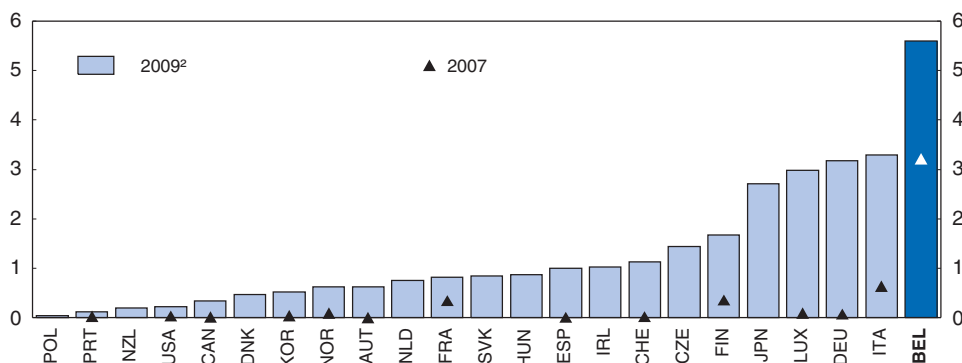
La volonté politique serait d'autant plus forte qu'elle pourrait s'appuyer sur une surveillance et une évaluation plus intégrées de la politique budgétaire. Régulièrement, le Conseil supérieur des finances (CSF) analyse l'évolution des dépenses sur le long terme, formule des recommandations sur les objectifs budgétaires des différents niveaux d'administration et évalue les programmes de stabilité. Pour compléter cette surveillance de la politique budgétaire, il faudrait étendre les attributions de CSF à l'évaluation des dépenses de toutes les entités fédérées. *Afin d'assurer un traitement équitable, les évaluations en profondeur ex-ante et ex post réalisées par le CSF doivent couvrir toutes les administrations et porter sur le respect des règles budgétaires et du pacte de stabilité interne. Parallèlement, l'Institut des comptes nationaux (qui fournit des avis techniques, sous la forme par exemple de projections des principales variables macroéconomiques) devrait évaluer les conséquences économiques et budgétaires des principales mesures au niveau des administrations fédérales et des entités fédérées. Il pourrait notamment examiner, sous l'angle des principes de subsidiarité en vigueur, quel niveau d'administration est le mieux à même d'assurer certains services publics avec un maximum d'efficacité, question qui n'est pas analysée de façon systématique pour l'instant. La contribution de l'Institut des comptes nationaux au processus budgétaire pourrait prendre la forme de projections concernant l'évolution des finances publiques dans l'hypothèse de politiques inchangées, ce qui faciliterait l'évaluation des orientations budgétaires.*

La crise a accentué la segmentation du marché du travail

La relativement bonne tenue du marché du travail s'explique dans une mesure importante par un doublement du nombre de travailleurs à horaires réduits (graphique 2), formule dont l'objet est d'aider les entreprises à maintenir des liens solides avec leurs principaux salariés en cas de ralentissement de l'activité. En 2009, la proportion a atteint 6 % de l'ensemble des salariés (3 % en équivalent plein-temps), ce qui signifie que la Belgique a recouru deux fois plus à cette formule que les autres principaux utilisateurs de celle-ci (l'Allemagne et l'Italie). Bien que les travailleurs temporaires et intérimaires aient aussi été visés pendant la crise, ce sont surtout des travailleurs titulaires de contrats permanents

Graphique 2. **Moyenne des taux de participation mensuels aux dispositifs de chômage partiel dans une sélection de pays¹**

Pourcentage de salariés



1. La participation est mesurée par l'encours moyen de participants.

2. Données 2009T1 ; 2009T3 pour l'Autriche, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, le Portugal, la République slovaque et l'Espagne.

Source : Hijzen, A. et D. Venn (2011), « The Role of Short-Time Work Schemes During the 2008-09 Recession », Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, n° 115.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932459052>

qui en ont bénéficié, les autres étant confrontés à un chômage plus élevé, ce qui a accentué la segmentation du marché du travail.

Le principal dispositif visant les travailleurs manuels n'offre guère de moyens de limiter les effets d'aubaine. De plus, les critères d'éligibilité sont relativement peu stricts car l'entreprise n'est pas obligée d'obtenir l'accord des syndicats ni de respecter certaines obligations, comme la fourniture d'une formation, la présentation d'un plan de redressement, des restrictions concernant les licenciements ou des obligations de recherche d'emploi pour les travailleurs concernés. De ce fait, ce dispositif est autant utilisé, même dans une conjoncture économique normale, qu'il l'a été en Allemagne pendant la crise. Afin de limiter l'utilisation de ce dispositif aux entreprises qui connaissent des difficultés temporaires, il faudrait exiger des entreprises qu'elles apportent la preuve d'un net recul de leur activité et subordonner leur participation à l'approbation des autorités concernées. Le dispositif concernant les ouvriers est plus souple pour les employeurs que dans la plupart des autres pays, car les entreprises peuvent déterminer à elles seules l'ampleur des réductions et ne doivent donner qu'un préavis relativement court. Afin d'éviter un recours systématique à ce dispositif, il faudrait restreindre les possibilités d'utilisation répétée, ce qui inciterait aussi les entreprises à adopter de nouveaux plans, procédés et technologies de production. Une autre option consisterait à confier aux employeurs la responsabilité du financement de la période initiale. Dans ce contexte, le gouvernement a demandé aux partenaires sociaux de proposer des mesures dans ce domaine d'ici à la fin de 2012.

Les employeurs n'ont pas à acquitter de cotisations sociales pour les heures non ouvrées et, compte tenu des compléments de rémunération qu'ils accordent, les salariés concernés peuvent conserver jusqu'à 100 % de leur revenu. Le gouvernement a récemment adopté des dispositions obligeant les employeurs à verser un complément de revenu d'un montant minimum de 2 EUR par jour. Il conviendrait d'éviter le maintien des principaux travailleurs dans ces dispositifs en obligeant les employeurs à rembourser (partiellement) les aides qu'ils ont reçues si des travailleurs sont licenciés après-coup, ainsi qu'en faisant en sorte que les

travailleurs à horaires réduits puissent être recrutés par d'autres entreprises. Ce type de disposition figure dans le système néerlandais, par exemple. En fait, il y aurait lieu d'inciter davantage les salariés à rechercher un autre emploi en réduisant progressivement les indemnités, en interdisant aux employeurs d'accorder des compléments de revenu et en plafonnant le nombre de jours de travail à horaires réduits au cours d'une année.

Améliorer les conditions d'entrée des jeunes dans la vie active

L'entrée des jeunes dans la vie active est difficile car ils sont confrontés à de faibles taux d'emploi et à des taux de chômage élevés. Le strict principe « études d'abord, travail ensuite » appliqué en Belgique constitue un problème à cet égard parce qu'il conduit beaucoup de jeunes à entrer de façon relativement tardive dans la vie active sans être préparés aux réalités du marché du travail. Les emplois à temps partiel doivent représenter un nombre d'heures équivalant à au moins un tiers de temps plein. *Afin d'accroître l'offre d'emplois à temps partiel et de faciliter l'entrée des jeunes dans la vie active après leur scolarité, il conviendrait de supprimer cette règle imposant un nombre d'heures minimum.* Il existe une exonération spéciale de charges sociales sur le pécule de vacances, mais elle est la plupart du temps superflue étant donné que les travailleurs à bas salaire en sont déjà exemptés ; elle pourrait donc être supprimée.

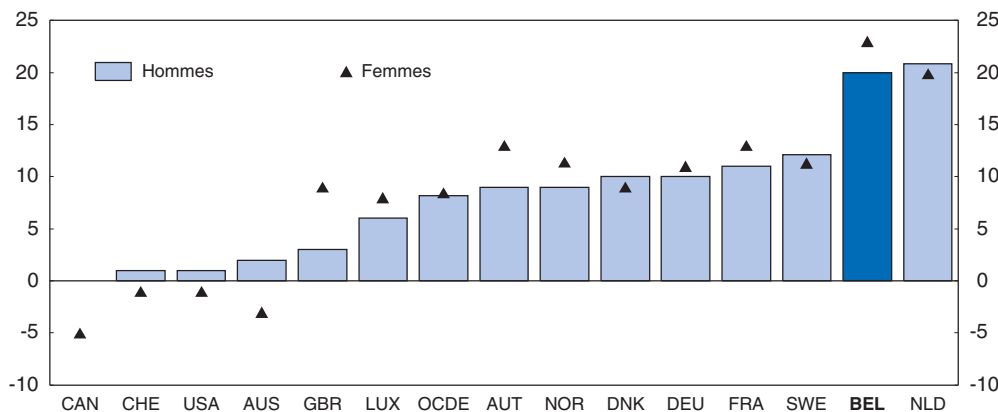
L'entrée dans la vie active des jeunes qui quittent prématurément l'école et de ceux qui ne poursuivent pas leurs études est également rendue plus difficile par le niveau élevé du salaire minimum, qui a pour effet de réduire la demande de travailleurs peu qualifiés. Le salaire minimum légal, en pourcentage du salaire médian, est l'un des plus élevés de la zone OCDE et les salaires minimums de branche sont généralement supérieurs de 20 à 30 %. Il existe pour les jeunes (moins de 21 ans) une période de transition pendant laquelle leur rémunération peut être modulée en fonction de leur productivité, mais de plus en plus d'accords salariaux de branche suppriment cette transition. En outre, la transition est relativement brutale. Il en résulte que les jeunes qui entrent sur le marché du travail doivent avoir une forte productivité dès leur embauche – ce qui est difficile étant donné le peu de possibilités qu'ils ont de conjuguer leurs études et un emploi à temps partiel. *Afin d'assurer une meilleure concordance entre les salaires des jeunes et leur productivité, il faudrait ramener les salaires minimums de branche au niveau du salaire minimum légal et veiller à une sortie plus progressive du salaire minimum jeunes. Une autre option consisterait à instituer des salaires d'embauche (par branche) qui ne seraient applicables qu'en cas de premier emploi ou de retour à l'emploi.* Une telle réforme devra s'accompagner de mesures destinées à renforcer les incitations à la recherche d'un emploi dans le cadre du système d'allocations de chômage spéciales à l'intention des jeunes sortant de l'école (« allocation d'attente »), qui peuvent être versées pendant une durée indéfinie. *Ces allocations ne devraient être versées qu'aux jeunes de moins de 26 ans – ce qui donnerait aux moins qualifiés plus de temps pour surmonter leurs plus grandes difficultés d'insertion.* L'institution récente d'un bonus à l'emploi de 10 EUR net par mois pour les travailleurs peu qualifiés vise à renforcer les incitations au travail.

Des mesures spéciales doivent être prises pour remédier aux difficultés des immigrés sur le marché du travail


Les immigrés et leurs descendants connaissent des taux d'emploi beaucoup plus faibles et des taux de chômage beaucoup plus élevés que dans les autres pays européens, notamment par comparaison avec les enfants d'autochtones (graphique 3). Cette situation peut s'expliquer par une certaine discrimination, encore que celle-ci ne semble guère plus prononcée en Belgique que dans les autres pays de l'OCDE. Elle peut aussi tenir en partie à un niveau d'instruction relativement faible, notamment sur le plan des langues, puisque les immigrés sont confrontés à deux langues officielles : à Bruxelles, par exemple, les immigrés apprennent généralement le français, mais les emplois offerts sont souvent situés en Flandre, autour de la capitale. De ce point de vue, l'inscription obligatoire des enfants d'âge préscolaire dans des garderies publiques est un pas dans la bonne direction. *L'enseignement des langues devrait être étendu à d'autres groupes d'âge, avec notamment un enseignement précoce des langues aux nouveaux arrivés, et être assuré pendant un temps suffisamment long pour permettre aux intéressés d'acquérir une maîtrise suffisante.*

Graphique 3. Différences de taux d'emploi entre immigrés de seconde génération et enfants d'autochtones

Jeunes de 20 à 29 ans ne poursuivant pas d'études, dernière année disponible



Source : OCDE (2010), *Equal Opportunities?: The Labour Market Integration of the Children of Immigrants*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932459071>

Le faible niveau d'instruction des immigrés reflète la formation qu'ils ont reçue avant leur arrivée, ainsi que le fait qu'avec le système d'orientation précoce qui existe en Belgique, leurs descendants se retrouvent dans des filières de formation professionnelle, souvent peu appréciées sur le marché du travail et à partir desquelles il est difficile de s'orienter vers d'autres études. Pour les descendants d'immigrés peu qualifiés, la situation est aggravée par l'insuffisance de ressources pédagogiques complémentaires fournies aux établissements accueillant de nombreux enfants d'immigrés. *Il conviendrait donc de repousser l'orientation le plus tard possible et d'améliorer les possibilités de passage dans des filières plus appréciées. Par ailleurs, le mécanisme d'attribution de ressources pédagogiques supplémentaires pour tenir compte de l'origine socio-économique des élèves devrait accorder un poids plus important à la situation des élèves en termes d'immigration. Plus généralement, il est*

nécessaire d'améliorer la formation professionnelle de manière à mieux répondre aux besoins du marché du travail. Étant donné le faible niveau de qualification de nombreux immigrés et de leurs descendants, ces travailleurs mal intégrés au marché du travail ne pourront que tirer avantage d'un marché du travail globalement plus flexible, si bien que toutes les autres recommandations tendant à mieux intégrer les travailleurs exclus sont particulièrement pertinentes en ce qui concerne les immigrés (notamment les recommandations concernant le salaire minimum).

Le système de détermination des salaires a abouti à des augmentations excessives

*Au cours des 15 dernières années, les salaires ont augmenté plus rapidement en Belgique que dans ses principaux partenaires commerciaux et que sa productivité intérieure, ce qui a entraîné une érosion progressive de sa compétitivité extérieure. Depuis le milieu des années 90, les salaires sont régis *ex ante* par une norme qui suit l'évolution attendue du salaire horaire nominal en Allemagne, en France et aux Pays-Bas. *Ex post*, l'indexation automatique répercute sur les salaires nominaux toute inflation plus forte que prévu. Ce système a l'avantage de préserver le pouvoir d'achat des salariés. En revanche, il n'a pas permis d'éviter des augmentations de salaire relativement importantes en période de forte inflation, ni de préserver la compétitivité en tenant compte de la faible hausse des salaires à l'étranger. Des préoccupations de plus en plus vives se manifestent quant aux conséquences potentiellement négatives de l'indexation des salaires, en particulier dans la mesure où une très grande partie de l'indice des prix à la consommation (prix des services, pour l'essentiel) fait elle-même l'objet d'une indexation automatique. Le gouvernement a déjà décidé de modifier la formule d'indexation des prix du gaz et de l'électricité afin de lutter contre la volatilité des prix de l'énergie. Cependant, dans le contexte d'une révision générale de tous les mécanismes d'indexation, il conviendrait de réformer le système d'indexation automatique des salaires. Dans un premier temps, il serait possible d'exclure tous les postes énergétiques afin d'éliminer les effets des chocs les plus courants dus aux termes de l'échange. De même, tous les effets des augmentations de la fiscalité indirecte pourraient être exclus. Parallèlement, il y aurait lieu d'améliorer les mécanismes de prix et de tarification sur les marchés de l'énergie, y compris en faisant mieux respecter la concurrence. Sur le moyen terme, il serait souhaitable que les partenaires sociaux envisagent de mettre fin au système d'indexation des salaires de manière à permettre une plus grande flexibilité en termes de salaires réels. Étant donné le lien qui existe entre l'évolution des salaires *ex ante* et celle observée dans les pays voisins, les salaires sont liés dans une large mesure à l'évolution de la productivité dans ces pays. Étant donné que les gains de productivité ont été plus faibles en Belgique, ce lien explique pour près de la moitié la dégradation de la compétitivité extérieure. Il serait possible d'éviter ces pertes de compétitivité en alignant l'évolution des salaires sur celle de la productivité en Belgique.*

L'étroite coordination qui caractérise le système de détermination des salaires a aussi contribué à une structure salariale compacte, limitant les possibilités, pour les travailleurs exclus, de trouver leur place sur le marché du travail moyennant un salaire qui ne soit pas trop élevé. À l'heure actuelle, les entreprises peuvent s'écarter des conventions collectives sectorielles en vertu de dérogations soumises à l'approbation de commissions paritaires ou d'accords « all-in », rarement utilisés, tenant compte de la hausse des prix (attendue). Il y aurait lieu de renforcer la possibilité de mieux tenir compte de la situation du marché du travail local

dans l'évolution des salaires en faisant en sorte que les dérogations et les accords « all-in » soient uniquement soumis à l'approbation des employeurs et des salariés des entreprises concernées.

Il conviendrait de mobiliser d'autres sources importantes de main-d'œuvre sous-utilisée face au vieillissement de la population active

Il faut s'efforcer d'accroître les faibles taux d'emploi observés actuellement. Le niveau élevé des taux marginaux effectifs d'imposition constitue un problème à cet égard et, comme le signalait la précédente *Étude*, ce problème ne pourra être résolu que dans le cadre d'une vaste réforme du système de prélèvements et de transferts. En outre, un mécanisme plus flexible de détermination des salaires contribuerait certainement de façon notable à accroître les taux d'emploi, mais il faudrait en particulier s'efforcer de mobiliser d'autres sources importantes de main-d'œuvre sous-utilisée. Le taux d'activité relativement faible des femmes devrait s'accroître au cours des prochaines décennies en raison d'un effet de cohorte prononcé. Néanmoins, il serait possible d'abaisser les taux marginaux effectifs d'imposition élevés auxquels sont soumises les femmes qui ont de faibles revenus grâce à une imposition séparée des conjoints, comme indiqué dans l'*Étude* précédente. L'augmentation de l'âge effectif de la retraite s'explique principalement par le fait que les femmes restent plus longtemps sur le marché du travail. Néanmoins, l'âge effectif de la retraite reste l'un des plus bas de la zone OCDE, ce qui signifie que, compte tenu de l'allongement de l'espérance de vie, les générations qui partent actuellement en retraite auront la plus longue durée de vie non active dans l'histoire de la Belgique.

Accroître l'âge effectif de la retraite est une priorité qui exige une large approche. Comme le soulignait l'*Étude* de 2007, il faudrait mettre un terme aux possibilités de prépension qui existent encore. À cet égard, il y aurait lieu surtout de relever l'âge auquel les travailleurs peuvent bénéficier de programmes de prépension et de remplacer les dérogations sectorielles, comme il en existe dans la sidérurgie et le bâtiment, par des évaluations individuelles de la capacité de travail. En outre, il faudrait faire en sorte qu'il devienne plus intéressant, d'un point de vue économique, de rester en activité, ce qui signifie qu'il faudrait relever le niveau d'imposition des pensions pour l'aligner sur celui des revenus comparables provenant d'autres sources. Par ailleurs, les autres possibilités d'accéder à une retraite anticipée devraient être supprimées. Les travailleurs âgés percevant des allocations de chômage devraient être soumis aux mêmes obligations de recherche d'emploi que les autres chômeurs, sans aucune exemption, et tous les compléments de rémunération versés par les employeurs devraient être imposés de la même manière que les autres revenus du travail. En outre, il faudrait différencier les taux d'accumulation des droits à pension entre les chômeurs et les travailleurs occupant un emploi. Le Pacte de solidarité entre les générations de 2005 contient des dispositions visant à allonger la carrière afin de garantir une pension à taux plein dans la mesure où le relèvement de l'âge de la retraite ne compense pas entièrement l'allongement de l'espérance de vie. Pour que cette stratégie soit efficace, il faudra adopter des mesures propres à renforcer la demande de travailleurs âgés, consistant par exemple à faire en sorte que leur rémunération reflète leur productivité. De plus, une part relativement importante de la population d'âge actif bénéficie de prestations d'invalidité, qui jouent en partie le rôle d'un système de soutien passif et illimité des revenus dans la mesure où les bénéficiaires font rarement l'objet d'examen de contrôle. La réforme du régime d'invalidité devrait viser principalement à évaluer l'incapacité de travail partielle afin de calculer les prestations de telle manière que les personnes

concernées aient financièrement intérêt à travailler. Enfin, la réforme des retraites pourrait se traduire notamment par un relèvement de l'âge légal de la retraite, comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, afin de tenir compte des améliorations passées de l'espérance de vie, puis par l'établissement d'un lien avec l'évolution future de la longévité. Ces mesures devraient aboutir à une augmentation supplémentaire de l'âge effectif de la retraite en accroissant le coût individuel de toute retraite anticipée.

Les politiques et les mesures relatives à l'environnement doivent être mieux coordonnées

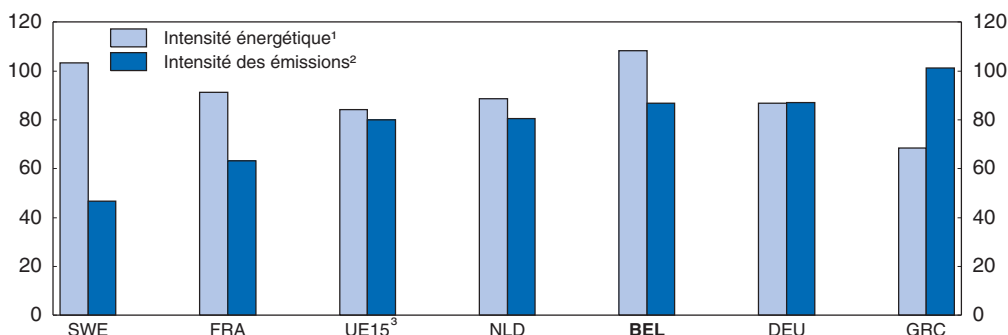
La politique de la Belgique en matière d'environnement se caractérise par un partage complexe des pouvoirs et des responsabilités. Les trois régions ont d'importantes responsabilités en ce qui concerne la politique dans le domaine de l'environnement et les domaines connexes comme les transports, l'agriculture et l'énergie. Cela étant, les autorités fédérales ont la responsabilité principale de la politique fiscale, qui est souvent l'un des moyens les plus efficaces d'atteindre les objectifs environnementaux, par exemple en veillant à ce que les pollueurs supportent le coût des dommages externes supplémentaires provoqués par la pollution qu'ils engendrent. La dispersion des responsabilités a donné lieu à la création d'un grand nombre d'organes de coordination et de consultation. De ce fait, le coût des mesures environnementales est globalement plus élevé pour l'économie, comme en témoignent les différences de coût de la lutte contre la pollution suivant les régions. Il faudrait donner plus de poids aux critères économiques dans la formulation des politiques d'environnement en évaluant les coûts du dispositif actuel en termes de manque de coordination et d'harmonisation des politiques, ainsi que l'efficacité économique de la limitation des compétences et d'autres mesures en vigueur. Cette recommandation s'applique en particulier aux politiques relatives aux émissions de gaz à effet de serre et à la gestion de l'eau, comme on le verra ci-après.

D'autres mesures doivent être prises pour assurer un meilleur respect de l'environnement

Le respect de l'environnement s'est amélioré au cours de la dernière décennie. La Belgique semble devoir atteindre les objectifs fixés à Kyoto, en partie à cause de la récession, et les progrès concernant la qualité de l'eau sont visibles. Néanmoins, beaucoup reste à faire pour mettre en œuvre des politiques d'environnement qui soient efficaces par rapport à leur coût, en particulier dans la mesure où les objectifs environnementaux deviennent plus rigoureux, par exemple dans le cadre de la Stratégie européenne 20/20/20. Par ailleurs, la Belgique a une économie à forte intensité énergétique, en raison notamment de la relative prépondérance d'activités grosses consommatrices d'énergie, mais aussi parce que l'utilisation d'énergie dans les transports et le chauffage des immeubles d'habitation et autres est plus élevée que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE (graphique 4). Cette situation tient au fait que la Belgique a moins recours que les autres pays à des taxes environnementales. Par ailleurs, l'intensité des émissions va s'accroître avec l'abandon progressif programmé de l'énergie nucléaire, qui représente actuellement la moitié environ de la production totale d'électricité. Cette augmentation des émissions devra être compensée par des réductions dans d'autres régions de l'Union européenne, car la production d'électricité est couverte par le système européen d'échange de quotas d'émission.


Graphique 4. L'économie consomme de grandes quantités d'énergie et produit beaucoup d'émissions par comparaison avec les autres pays européens

OCDE = 100, moyenne des niveaux observés entre 2003 et 2008



1. Approvisionnement total en énergie primaire converti en tonnes d'équivalent CO₂ rapportées au PIB, en USD aux prix et PPA de 2000.
2. Émissions de gaz à effet de serre (hors utilisation des terres, modifications de l'utilisation des terres et sylviculture) en milliers de tonnes d'équivalent CO₂ rapportées au PIB, en USD aux prix et PPA de 2000.
3. Moyenne non pondérée des niveaux de 2003-08.

Source : OCDE, Base de données des bilans énergétiques mondiaux et Base de données de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932459090>

Une taxe sur le carbone est un moyen efficace et peu coûteux de réduire les émissions

Une approche à deux niveaux est nécessaire pour réduire les émissions. Le système européen d'échange de quotas d'émission est le principal instrument de réduction des émissions dans la production d'énergie et l'industrie, permettant d'uniformiser le coût des émissions entre les pays participants. Un autre instrument est nécessaire pour réduire les émissions engendrées par les activités qui ne relèvent pas du système européen d'échange de quotas d'émission, comme les transports, la petite industrie, le chauffage des logements et celui des locaux non résidentiels. Les mesures en vigueur dans ces secteurs reflètent la division (régionale) des pouvoirs en matière de politique énergétique et environnementale, et elles provoquent parfois des conflits internes. Par conséquent, le prix implicite des émissions de CO₂ varie selon les mesures considérées (et il est différent de celui qui découle du système européen d'échange de quotas d'émission). Une approche plus efficace consisterait à instituer une taxe sur le CO₂ uniforme pour les secteurs non couverts par le système européen (transports et logement, principalement). Une telle mesure pourrait avoir une incidence défavorable sur la distribution des revenus, mais celle-ci pourrait être compensée au moyen du système de prélèvements et de transferts. La combinaison de mesures visant expressément les secteurs du logement et des transports ne conduit pas à des politiques efficaces par rapport à leur coût. Les mesures d'économie d'énergie dans les logements n'ont pas réduit les émissions car les aides fédérales et régionales en faveur de l'amélioration de l'efficacité thermique de l'habitat sont assez peu utilisées en raison d'incitations contradictoires, d'un manque d'information et du faible coût de l'énergie. Les mesures destinées à améliorer l'efficacité thermique devraient être simplifiées et axées sur les ménages modestes, qui ne pourraient sans doute pas, en leur absence, réagir aux signaux de prix induits par une taxe uniforme sur le CO₂. Par ailleurs, un nombre non négligeable de ménages bénéficient de prix préférentiels de l'énergie (« tarifs sociaux »), ce qui les rend insensibles aux incitations

en faveur des économies d'énergie. *Ces tarifs sociaux de l'énergie devraient être remplacés par un soutien des revenus.*

Les émissions engendrées par le secteur des transports sont en augmentation. Les effets des mesures destinées à promouvoir l'utilisation de véhicules moins polluants, comme les abattements d'impôts pour l'achat de véhicules à faibles émissions, ont été neutralisés par le faible montant des taxes sur les carburants et les avantages fiscaux en faveur des voitures de société et des trajets quotidiens. De plus, comme les taxes sur le gazole sont relativement basses, les véhicules diesel occupent une place importante dans le parc automobile, ce qui aggrave les problèmes de qualité de l'air dans les grandes villes, notamment à Bruxelles. À cet égard, il faut se féliciter de la décision prise par les autorités en 2010 de relever la taxe sur le gazole et de moduler la déduction fiscale au titre des coûts de véhicules de société en fonction de leurs émissions. Néanmoins, des mesures plus substantielles seront nécessaires pour limiter les externalités négatives des transports. Les taxes sur les carburants, notamment le gazole, devraient encore être majorées de manière à mieux tenir compte des externalités négatives. Par ailleurs, l'accord récemment conclu entre les régions pour instituer un système de péage pour les transports routiers de marchandises devrait être étendu dans un premier temps aux voitures de société et ensuite à toutes les automobiles, tandis que le montant du péage devrait être fixé de manière à refléter les externalités négatives engendrées par les transports. Des redevances de congestion devraient être mises en place afin d'améliorer la qualité de l'air dans les grandes agglomérations. Les avantages au titre des trajets quotidiens, par route en particulier, devraient être ciblés sur les travailleurs à bas salaires qui risqueraient autrement d'être exclus du marché du travail. Il serait possible de réduire les émissions liées aux trajets quotidiens en prenant des mesures pour améliorer l'attrait des transports publics et leur capacité d'adaptation à la demande, notamment grâce à une concurrence accrue, y compris dans le cadre des marchés publics.

Les politiques relatives aux énergies renouvelables devraient exploiter les économies d'échelle et de gamme

Les principaux objectifs de la stratégie de la Belgique en matière de changement climatique consistent à faire passer la part des énergies renouvelables d'un peu plus de 4 % de l'ensemble des sources d'énergie actuellement à 13 % en 2020 et à accroître l'efficacité énergétique. De nombreuses mesures sont prises aux divers niveaux de l'administration pour promouvoir les énergies renouvelables : subventions en faveur de l'utilisation des éoliennes, des cellules photovoltaïques et de la biomasse (en provenance de l'étranger, principalement), prix garantis et systèmes complexes de certificats verts. Il existe cinq marchés différents et incompatibles de certificats verts (un marché fédéral et quatre marchés régionaux, dont deux pour la Flandre), encore que des efforts d'harmonisation aient été faits récemment pour combiner les marchés de Bruxelles et de la Wallonie. Par conséquent, chaque administration fixe ses propres objectifs et choisit des instruments différents pour les atteindre, souvent dans l'espoir de miser sur une technologie prometteuse. Il en résulte que les coûts de réduction des émissions de CO₂ diffèrent d'une région et d'une technologie à une autre, ce qui implique que les politiques relatives aux énergies renouvelables n'exploitent pas les possibilités d'économies d'échelle et de gamme, d'où une augmentation du coût total de la réalisation des objectifs d'utilisation des énergies renouvelables. *Pour uniformiser et abaisser les coûts de la lutte contre la pollution, il faudrait intensifier les efforts d'harmonisation du marché de manière à créer un marché aussi étoffé*

et profond que possible. Idéalement, il faudrait que les politiques en matière d'énergies renouvelables s'appuient sur un marché unique des certificats verts pour tout le territoire, si bien que, compte tenu également des incitations supplémentaires résultant des taxes sur le carbone et du système européen d'échange de quotas d'émission, les multiples subventions et prix garantis deviendraient superflus.

La qualité de l'eau est encore inférieure à la norme européenne

Il y a une décennie, la qualité de l'eau était plus mauvaise en Belgique que dans la plupart des États de l'Union européenne, mais elle s'est sensiblement améliorée depuis grâce à d'importants investissements dans des stations d'épuration, en particulier dans la région de Bruxelles. Néanmoins, un très grand nombre d'agglomérations n'ont toujours pas d'installations de traitement de l'eau adéquates et la Belgique a une fois encore été jugée en contravention avec la directive européenne relative au traitement des eaux urbaines résiduaires en 2010. Cette situation peu satisfaisante tient à des problèmes de coordination des définitions, des contrôles et des mesures entre les régions, ainsi qu'au fait que les deux principaux bassins hydrographiques ne suivent pas les frontières régionales. L'établissement d'autorités de l'eau au niveau des bassins hydrographiques ou au niveau national permettrait de mener une politique de l'eau plus intégrée. La situation est d'autant plus complexe que la fourniture d'eau et l'assainissement relèvent des communes. De ce fait, de nombreux tarifs différents, souvent insuffisants pour couvrir les coûts ou sans rapport avec l'intensité de la pollution, sont appliqués. Afin d'inciter des investisseurs privés à participer à la solution des problèmes persistants qui se posent dans le domaine du traitement de l'eau, il faudrait appliquer aux utilisateurs des tarifs reflétant l'externalité marginale qu'ils imposent. L'entrée de nouveaux opérateurs devrait être encouragée par des appels d'offres publics pour l'attribution des marchés. Un problème particulier tient au traitement préférentiel du secteur de l'agriculture intensive qui, avec l'élevage, les pesticides et les engrais chimiques, est une source importante de pollution. Il conviendrait de réduire sa contribution à la pollution de l'eau par le biais de taxes ou en regroupant les systèmes régionaux de gestion des effluents d'élevage en un système national d'échange de droits. Celui-ci pourrait prendre la forme d'un mécanisme de gestion des éléments nutritifs au niveau des exploitations, qui permettrait de limiter les dommages dus à l'épandage et l'utilisation d'engrais chimiques. La pollution due aux pesticides devrait être limitée au moyen d'une taxe sur les pesticides reflétant leur teneur en produits polluants et d'une réglementation plus stricte de leur utilisation.

Chapitre 1

Mettre les finances publiques sur la voie de la viabilité

On prévoit un renforcement de la croissance à partir du milieu de 2011, mais il ne suffira pas à rétablir la viabilité des finances publiques. La stratégie suivie par la Belgique, qui consistait à préfinancer le coût du vieillissement en dégageant des excédents budgétaires permettant de diminuer la dette publique, a été compromise par la crise mondiale. En revenir à cette stratégie est une priorité, d'autant plus que la prime de risque sur les taux d'intérêt de la dette belge a augmenté. Cela exigera de faire des économies, d'améliorer l'efficacité des politiques publiques, de contenir la hausse des charges liée au vieillissement de la population et de rendre le système fiscal plus favorable à la croissance. Les expériences passées, par exemple celle des années 1990, ont démontré la possibilité d'effectuer un assainissement en profondeur, mais la tâche semble cette fois plus difficile; en effet, la croissance potentielle sera très modérée et les taux d'intérêt vont probablement augmenter. Dans ces conditions, pour qu'un plan de redressement budgétaire soit crédible, tous les gouvernements doivent y participer. On peut lui donner plus d'efficacité en améliorant le cadre d'action, notamment par l'instauration de budgets pluriannuels et la fixation de règles de dépenses annuelles conformes aux objectifs à long terme ainsi qu'en faisant jouer un rôle accru à une entité indépendante chargée de surveiller la politique budgétaire.

La reprise prend de l'ampleur, mais ne suffira pas pour rétablir la viabilité budgétaire

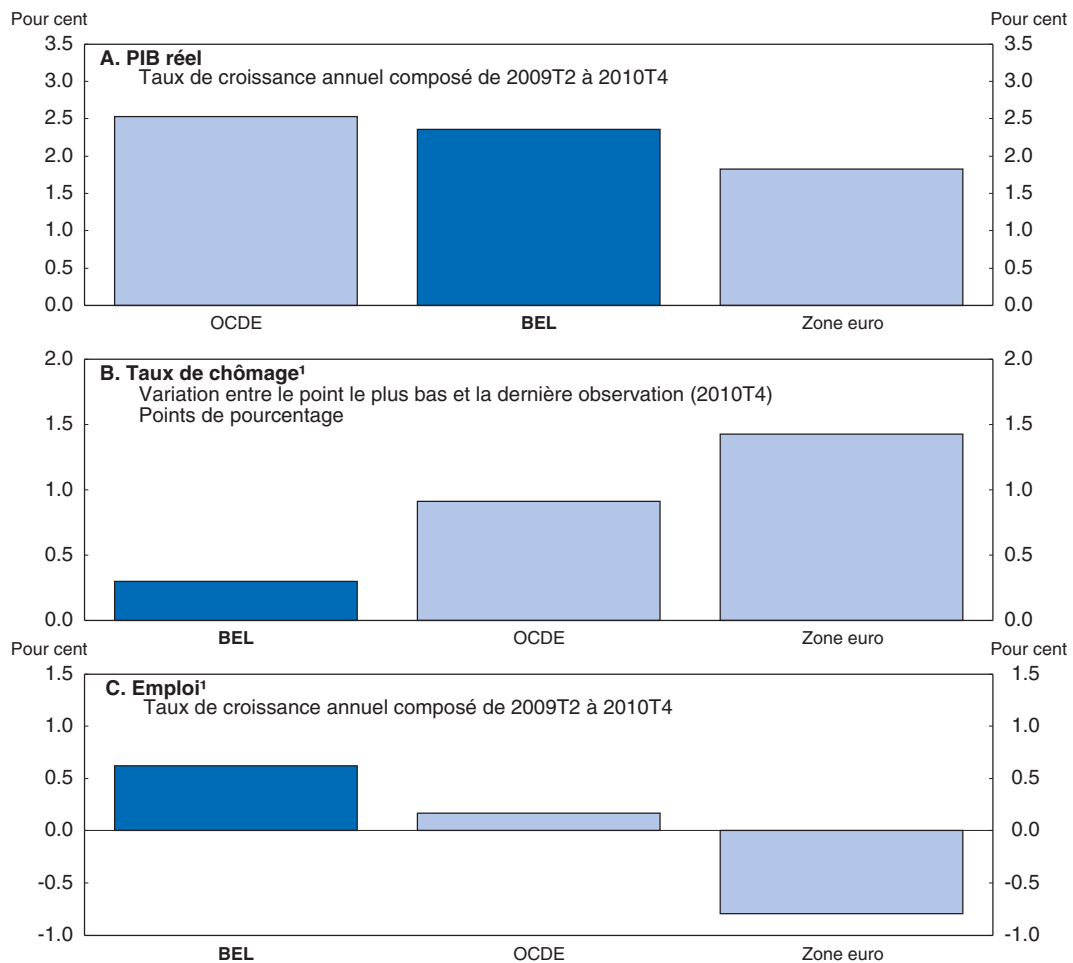
La Belgique a relativement bien traversé la crise mondiale, la hausse du chômage étant moindre que la moyenne de l'OCDE, alors que la reprise est un peu plus forte que dans la zone de l'euro (graphique 1.1). La croissance repose surtout sur les exportations qui bénéficient de l'accélération du commerce mondial et en particulier du dynamisme de l'Allemagne, principal partenaire commercial. Vigoureuse au début de 2011, elle s'est ensuite ralentie sous l'effet de l'augmentation du prix du pétrole et de perturbations dans la chaîne d'approvisionnement de l'industrie automobile. La contribution de la consommation s'accroît depuis la fin de la crise grâce à la bonne tenue du marché du travail, à la baisse du taux de l'épargne privée et, contrairement à d'autres pays, à l'absence d'un effondrement du marché du logement. L'investissement des entreprises repart aussi modérément parce que le taux d'utilisation des capacités retrouve progressivement sa tendance antérieure (graphique 1.2). Depuis le début de 2010, l'emploi progresse à un rythme moyen de quelque 1 % par trimestre (cvs), freiné par l'inversion en cours de la rétention de main-d'œuvre pratiquée pendant la crise (encouragée par le recours très répandu à la réduction des horaires de travail sur lequel le chapitre 2 donne des précisions). Le chômage a continué à croître jusqu'à la mi-2010 pour atteindre un taux harmonisé de quelque 8½ pour cent, avant de diminuer d'à peu près ¾ de point au printemps 2011.

Le taux d'inflation, qui était l'un des plus bas de la zone euro, est devenu l'un des plus élevés ; il a atteint 3½ pour cent au début de 2011 en raison d'une répercussion rapide et forte de la hausse des prix de l'énergie (en raison de la consommation d'énergie relativement élevée en Belgique). On a aussi assisté à une accélération du rythme de l'inflation sous-jacente, plus rapide que la moyenne de la zone euro, jusqu'à près de 2 % au printemps 2011 – c'est-à-dire presque deux fois plus qu'un an auparavant. Elle résulte de l'indexation automatique des salaires qui fait évoluer ceux-ci (ainsi que les allocations sociales et un certain nombre de prix de services) parallèlement à l'indice santé (c'est-à-dire l'indice des prix à la consommation dont on soustrait les carburants, le tabac et l'alcool). Le mécanisme de déclenchement de l'indexation, qui s'applique aux salaires de la fonction publique mais aussi à 40 % environ des salaires du secteur privé, a conduit à plusieurs augmentations automatiques en 2010 et en 2011 et, vu la façon dont il est conçu, il est probable qu'il entraînera de nouvelles majorations au moins jusqu'au début de 2012, avec à la clé une persistance des tensions inflationnistes. Bien qu'un accord couvrant la période 2011-12 prévoie un blocage des salaires réels en 2011 et un relèvement limité à 0.3 % en 2012, les salaires nominaux devraient augmenter plus vite que dans les principaux pays concurrents (Allemagne, France et Pays-Bas). Le chapitre 2 présente des propositions de réformes permettant de contrecarrer une dégradation de la compétitivité externe des entreprises belges en matière de coûts.

À partir du milieu de 2011, on s'attend à un raffermissement de la croissance malgré l'effet négatif sur la demande interne des mesures de rigueur budgétaire et d'un


Graphique 1.1. La reprise est relativement forte par rapport aux autres pays européens

Période 2009T2-2010T4



1. Pour le Mexique, la dernière observation disponible est 2010T3.

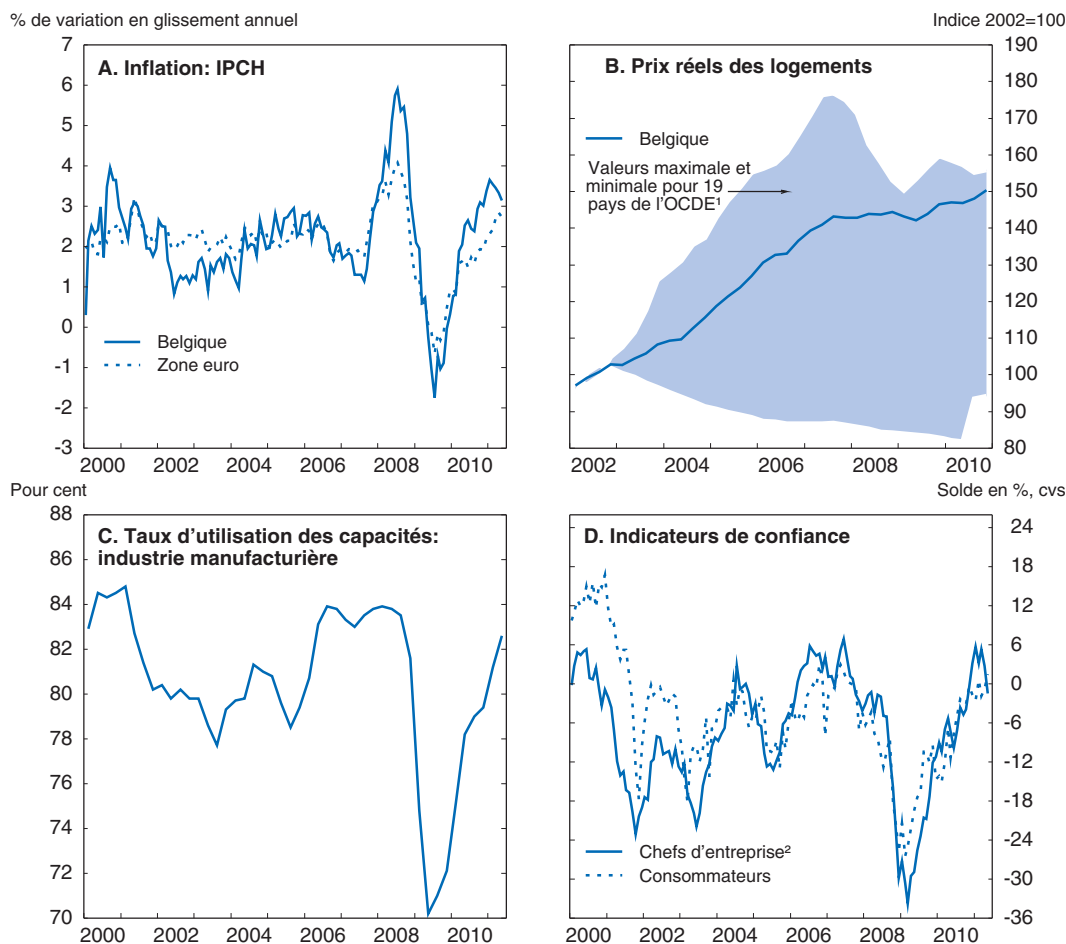
Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932459109>

resserrement des conditions monétaires (tableau 1.1). La reprise bénéficiera d'un renforcement de la demande privée de biens d'investissement au fur et à mesure que les capacités excédentaires disparaîtront. La consommation privée sera stimulée par la hausse du revenu disponible liée à la poursuite de la création d'emplois. Il en résultera une réduction sensible du chômage et de l'écart entre production et potentiel. L'intensification de l'activité fera aussi augmenter les émissions de carbone, suscitant des difficultés pour la croissance verte qui sont évoquées au chapitre 3. Le principal risque est que de nouveaux chocs négatifs sur les termes de l'échange augmentent le coin d'inflation vis-à-vis des autres pays européens, ce qui alourdirait les coûts de main-d'œuvre. À l'inverse, un redressement budgétaire mené à bien pourrait, en redonnant confiance aux consommateurs, les inciter à diminuer leur taux d'épargne.


Au cours des prochaines années, le dynamisme relatif de l'activité nominale devrait contribuer à la baisse du déficit budgétaire. En 2010 déjà, le déficit des administrations, qui

Graphique 1.2. Indicateurs macroéconomiques



1. Inclut l'Australie, la Belgique, le Canada, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie (jusqu'au 2010T3), le Japon (jusqu'au 2010T3), la Corée, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, l'Espagne, la Suède, la Suisse, le Royaume-Uni et les États-Unis.
2. Industrie manufacturière.

Source : OCDE, Bases de données des Perspectives économiques et des Principaux indicateurs économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932459128>

a légèrement dépassé 4 % du PIB, a été inférieur de ½ point à ce que l'on attendait, grâce à une bonne surprise en matière de croissance et au ralentissement du rythme de croissance de certains postes de dépenses (principalement la santé). Pour 2011, le budget présenté par le gouvernement chargé des affaires courantes prévoit un resserrement de l'ordre de ½ point de PIB, sous l'effet d'une série de petites mesures. Conjointement au redressement conjoncturel, il devrait entraîner une diminution du déficit à quelque 3½ pour cent du PIB en 2011. Si l'on prend des dispositions similaires pendant les exercices suivants, le déficit budgétaire devrait tomber à moins de 3 % en 2012 et il devrait être possible de réaliser l'objectif à moyen terme consistant à dégager un léger excédent en 2015 ; ce serait un pas important sur la voie de la viabilité des finances publiques. Mais on ne pourra y parvenir qu'au prix d'un effort commun de tous les gouvernements de la fédération, comme on l'explique ci-après dans ce chapitre.

Tableau 1.1. **Principaux indicateurs**¹
Pourcentages de variation en volume (aux prix de 2008)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PIB aux prix du marché	2.8	0.8	-2.7	2.1	2.4	2.0
Consommation privée	1.7	1.4	-0.2	1.6	2.0	1.9
Consommation publique	2.1	2.5	0.4	1.1	1.4	0.5
Formation brute de capital fixe	6.0	2.2	-5.0	-1.5	2.2	3.2
Variation des stocks ²	0.1	0.0	-0.2	0.1	0.0	0.0
Demande interne totale	2.8	1.8	-1.3	0.9	1.9	1.8
Exportations de biens et services	4.3	1.4	-11.4	10.6	6.9	6.2
Importations de biens et services	4.4	2.8	-10.9	8.4	6.9	6.1
Exportations nettes ²	0.1	-1.0	-0.5	1.8	0.3	0.2
<i>Pour mémoire</i>						
Indice harmonisé des prix à la consommation	1.8	4.5	0.0	2.3	3.6	2.4
Taux de chômage	7.5	7.0	7.9	8.3	7.6	7.3
Ratio d'épargne des ménages, en % du revenu disponible	11.3	11.9	13.4	12.2	11.2	11.0
Solde financier des administrations, en % du PIB	-0.4	-1.3	-6.0	-4.2	-3.6	-2.8
Balance des paiements courants, en % du PIB	1.7	-1.8	0.3	1.3	1.0	1.2
Dette publique brute (Maastricht), en % du PIB	84.2	89.8	96.3	96.7	96.7	96.4
Taux de rémunération dans le secteur privé	3.5	3.2	1.7	0.8	3.2	3.7

1. Les comptes nationaux sont basés sur des données officielles chaînées, d'où un écart entre les composantes de la demande réelle et le PIB. Pour plus de précisions, on se reportera aux Sources et méthodes des Perspectives économiques de l'OCDE (www.oecd.org/eco/sources-and-methods).

2. Contributions aux variations du PIB réel (en % du PIB réel de l'année précédente).

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE n° 89.

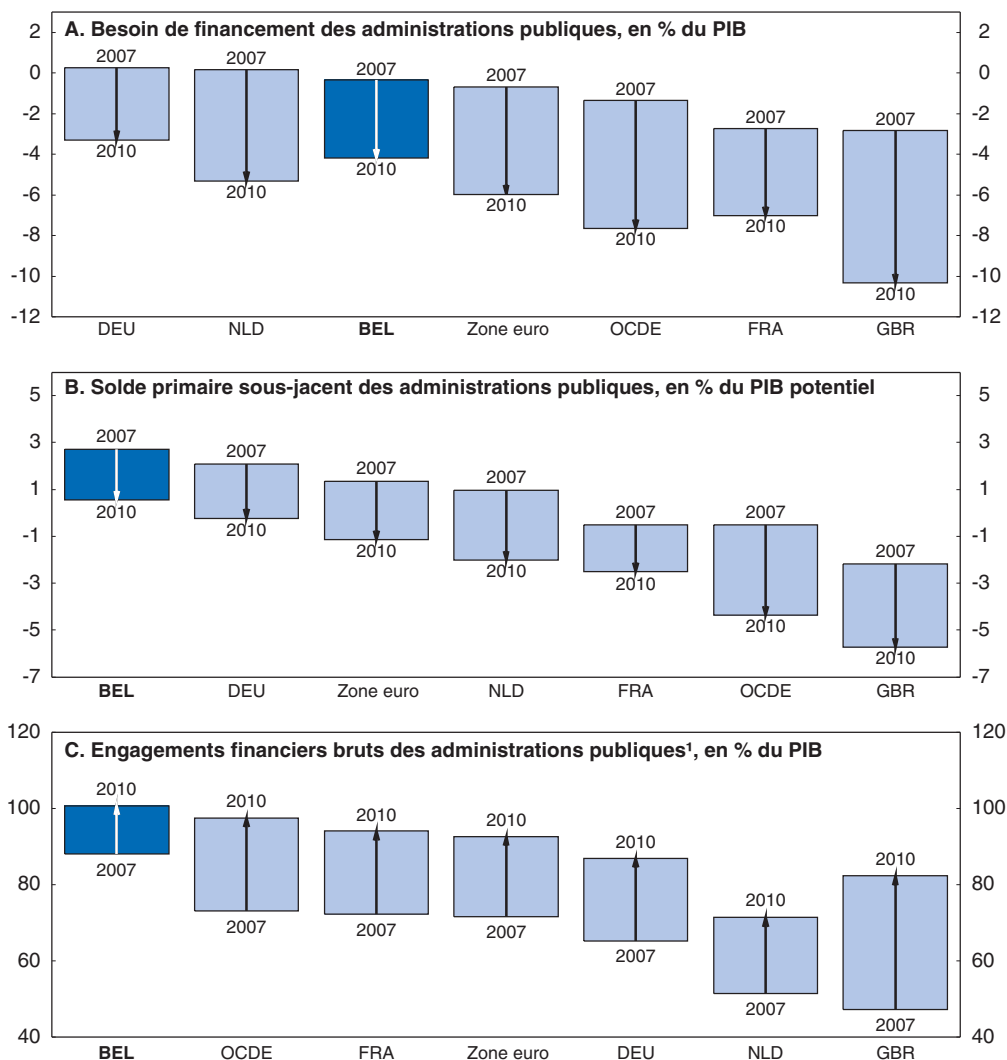
Le niveau élevé de la dette publique renforce la nécessité d'un assainissement budgétaire

La dégradation des finances publiques à la suite de la crise mondiale est plus limitée que dans les autres pays de l'OCDE. Après une hausse importante, mais essentiellement cyclique, en 2009, le déficit est ressorti en 2010 à un peu plus de 4 % du PIB. En outre, « l'écart de viabilité » des finances publiques, tel que le mesure la Commission européenne, reste proche de la moyenne de l'UE. De 2007 à 2010, le ratio dette publique/PIB a accusé une hausse d'environ 12½ points – inférieure à celle constatée dans l'ensemble de l'OCDE. Elle découle pour moitié d'interventions directes dans les marchés financiers (graphique 1.3 et encadré 1.1). Toutefois, comme la Belgique est entrée dans la crise avec un endettement assez lourd, la dette publique a atteint en 2010 près de 97 % du PIB. Cette situation et le fait que le pays ait un gouvernement d'affaires courantes depuis avril 2010 ont suscité sur les marchés financiers des préoccupations à propos de sa viabilité budgétaire qui ont fait monter la prime de risque sur la dette belge (graphique 1 de la section « Évaluation et recommandations »). L'écart de taux d'intérêt entre les obligations à long terme des États belge et allemand n'a jamais été aussi élevé depuis la création de l'euro : il a culminé plusieurs fois à 130 points de base dans le courant de 2009 et de 2010, avant de s'établir à quelque 100 points de base au premier semestre de 2011.

Les projets formulés avant la crise pour préparer les finances publiques au vieillissement de la population prévoyaient de diminuer le montant de la dette publique en dégagant des excédents budgétaires croissants pendant une dizaine d'années. Cette stratégie ne s'est jamais complètement concrétisée, dans la mesure où l'on a reporté année après année la réalisation des excédents programmés (graphique 1.4). La crise mondiale a

Graphique 1.3. L'effet de la crise sur les finances publiques a été plus faible que dans la plupart des pays de l'OCDE

Variation entre 2007 et 2010



1. Concept de l'OCDE basé sur les comptes nationaux.

Source : OCDE, Base de données des perspectives économiques de l'OCDE n° 89.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932459147>

encore éloigné le ratio dette/PIB du sentier d'assainissement prévu : en 2010, la dette publique a dépassé de quelque 20 points de PIB le montant prévu dans le dernier Programme de stabilité antérieur à la crise (graphique 1.5). Cette situation justifierait un nouvel effort pour réduire la dette publique et rétablir la viabilité budgétaire, notamment au regard de la montée des charges liées au vieillissement.

La récente stratégie à moyen terme devrait rapprocher les finances publiques de la viabilité

Sous sa forme la plus récente, la stratégie de redressement à moyen terme va dans le bon sens. Présentée dans le cadre du Programme de stabilité de 2011, c'est une

Encadré 1.1. Interventions de l'État dans le secteur financier et changements du cadre réglementaire

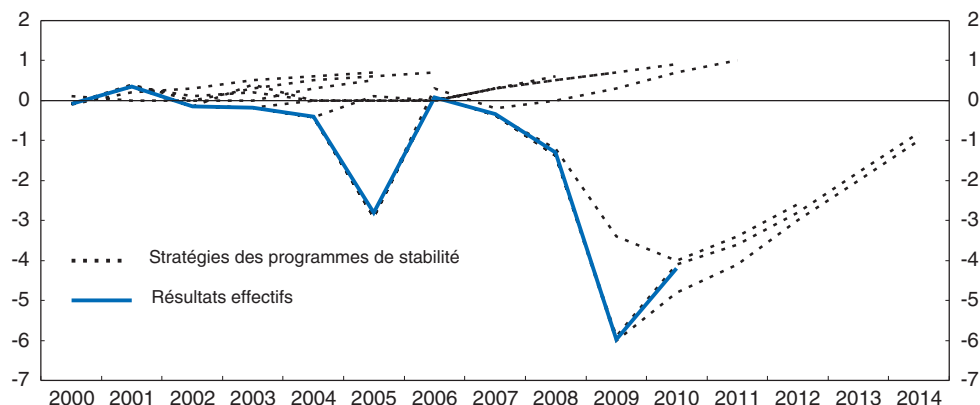
En 2008-09, les gouvernements belges ont dépensé à peu près 6 % du PIB en injections de capitaux ayant pour but de sauver les principaux acteurs du système financier (OCDE, 2009). L'État belge est ainsi devenu le principal actionnaire du conglomérat financier international BNP Paribas (qui a racheté la majeure partie de l'établissement belge Fortis Banque), avec près de 11 % des parts et 25 % du capital de l'ancienne branche belge de Fortis Banque. Il détient en outre près de 6 % du capital de Dexia (les trois régions possèdent ensemble une participation du même ordre) tandis que l'État et la région flamande ont une participation de 8.5 % dans KBC (sans droit de vote), tandis que la puissance publique belge, la Flandre et la Wallonie contrôlent chacune un quart de la compagnie d'assurance Ethias. Dans les années à venir, le rendement des capitaux apportés à ces institutions financières est censé dépasser l'intérêt servi sur les obligations d'État ; on présume donc que l'opération aura un léger effet positif sur le budget. Lors de la prise de participations dans KBC, on a prévu explicitement des stratégies de sortie et les garanties d'emprunt expireront automatiquement. L'État fédéral a aussi émis des garanties sur des emprunts et des actifs pour un montant total de l'ordre de quelque 20 % du PIB, dont plus de la moitié ont déjà expiré. Les mesures prises ont évité l'effondrement du système bancaire, mais, contrairement à ce que l'on a vu dans certains pays de l'OCDE (les Pays-Bas, par exemple), aucun remboursement n'est intervenu avant la fin de 2010, à la seule exception des 5.5 milliards EUR déjà remboursés en 2009 par Fortis.

Les bilans des principales banques belges se sont nettement redressés, comme en témoigne la reconstitution des ratios de fonds propres *stricto sensu* ; on note aussi une certaine tendance à se concentrer sur le cœur des activités, en partie du fait des obligations imposées par la Commission européenne. Selon la Banque nationale de Belgique, l'exposition des banques belges au risque souverain à la périphérie de l'UE (Espagne et Portugal principalement) est assez limitée – moins de 3 % du PIB ou de 1 % de leurs actifs (BNB, 2011). Les engagements totaux sur la région (en incluant les créances sur les banques et le secteur privé non bancaire) représentent à peu près 20 % du PIB (Espagne, Irlande et Portugal) et ils sont du même ordre de grandeur sur l'Europe centrale (Hongrie, République tchèque et Pologne). En 2010, l'important secteur de l'assurance a réduit de moitié son exposition sur la périphérie de la zone euro, la ramenant à quelque 6 % des actifs (moins de 4 % du PIB). Les engagements de KBC sous forme de prêts à sa filiale irlandaise (8 % du total des actifs gérés) représentent quelque 5 % du PIB. En revanche, l'exposition indirecte aux pays de la périphérie de la zone euro est un peu plus élevée, car pour le groupe Dexia l'exposition des filiales non belges de groupes financiers n'est pas couverte par les statistiques consolidées du secteur financier belge.

En juin 2010, le gouvernement d'affaires courantes a fait adopter une loi concernant la gestion des crises financières qui est entrée en vigueur en 2011. Elle a mis en place des mécanismes de résolution des difficultés à l'intention des institutions financières d'importance systémique, notamment en fixant les principes d'une prise de contrôle par l'État. En juillet, une autre loi a réformé le cadre réglementaire. Cette réforme concentre les fonctions de contrôle et de réglementation au sein de la Banque nationale, tout en renforçant le rôle de l'ancienne CBFA (Commission bancaire, financière et des assurances), entretemps devenue la FSMA (Autorité des services et marchés financiers), dans les domaines de la protection du consommateur ainsi que de la surveillance des produits et des marchés.

Graphique 1.4. Les stratégies de préfinancement des années 2000 ne se sont pas matérialisées

Capacité ou besoin de financement des administrations publiques, en % du PIB

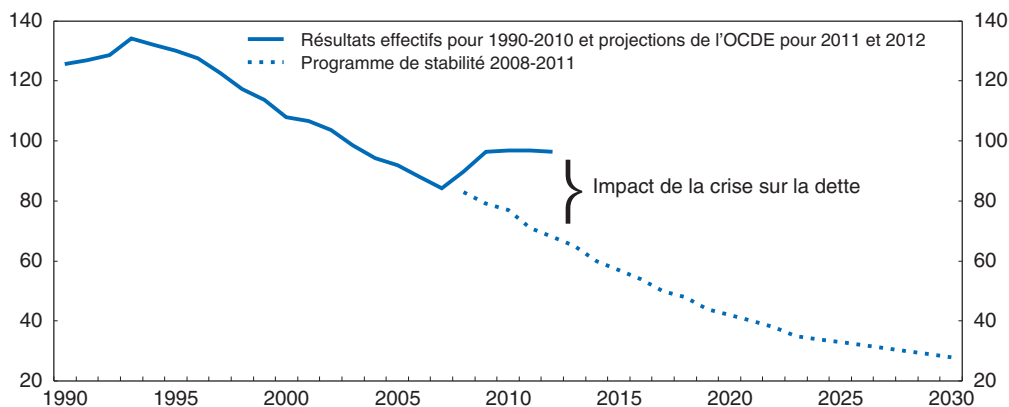


Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et Commission européenne, « Programmes de stabilité de la Belgique ».

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932459166>

Graphique 1.5. Dette publique brute

En pourcentage du PIB (définition de Maastricht)

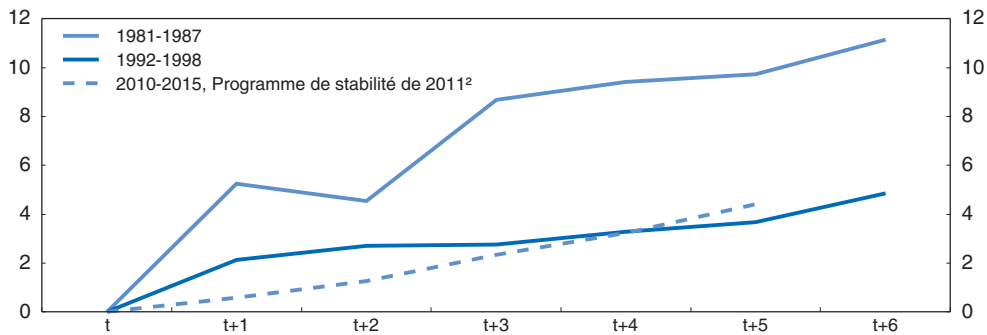


Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE n° 89 et Programme de stabilité de la Belgique pour 2008-11.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932459185>


actualisation de la stratégie arrêtée l'année précédente qui tient compte des recommandations formulées par le Conseil supérieur des finances en vue de dégager un léger excédent (0.2 % du PIB) en 2015. Il faut pour cela procéder à un resserrement structurel du solde primaire ajusté en fonction du vieillissement de près de 1 % du PIB par an de 2011 à 2015¹. Comme on prévoit parallèlement que les coûts du vieillissement augmenteront d'environ 1 point de PIB, des mesures structurelles qui freineraient cette croissance pourraient quelque peu réduire la nécessité d'intervenir sur le solde primaire ajusté en fonction du vieillissement (c'est-à-dire sur les impôts et les dépenses non liés au vieillissement). Une amélioration structurelle des finances publiques belges de cet ordre de grandeur ne serait pas sans précédent ; on avait effectué une remise en ordre similaire dans les années 80 et 90 – à la suite d'une crise de change, puis dans le cadre de la préparation à l'introduction de l'euro (graphique 1.6).

Graphique 1.6. **Consolidations budgétaires en Belgique – le passé et le futur**
Variations du solde primaire par rapport à l'année de base t¹



1. Variations du solde primaire corrigé des variations cycliques (ajusté en fonction du vieillissement dans le scénario de projection 2010-15).
2. Le solde corrigé des variations cycliques et du vieillissement s'améliore, passant de 0.9 % du PIB en 2010 à 5.3 % du PIB en 2015. Ceci est basé sur le programme de stabilité 2011 et sur la trajectoire tracée par le Conseil supérieur des finances (2011) qui permet d'atteindre un excédent de 0.2 % du PIB en 2015. Les hypothèses sur l'ajustement cyclique sont extraites du Programme de stabilité de 2011. L'ajustement pour l'augmentation des dépenses liées au vieillissement est basé sur le scénario du Conseil supérieur des Finances (2010) où ces coûts sont supposés progresser d'un montant égal à 1.1 % du PIB de 2009 à 2015. Ceci repose sur une répartition uniforme pendant la période 2009-15.

Source : OCDE, *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*, calculs de l'OCDE et Conseil supérieur des finances (mars 2011), « Évaluation 2010 et trajectoires budgétaires pour le Programme de Stabilité 2011-2015 » et Rapport annuel (juin 2010), « Comité d'étude sur le vieillissement ».

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932459204>

L'application de la stratégie à moyen terme rapprocherait les finances publiques de la viabilité, mais il faut aller plus loin. En réalisant le léger excédent prévu en 2015, on réduirait l'écart de viabilité – c'est-à-dire l'amélioration instantanée du solde primaire qui rétablirait la viabilité des finances publiques compte tenu du coût du vieillissement à venir (mesure S2 de la Commission européenne) – à quelque 1 % du PIB au lieu d'à peu près 5 % actuellement (et en deçà des niveaux antérieurs à la crise). Pourtant, l'assainissement doit être poussé plus loin afin de supprimer l'écart. Des simulations de l'OCDE montrent que, si l'on atteint l'objectif d'un excédent de 0.2 % du PIB en 2015, il faudra le conserver pendant deux décennies pour assurer la viabilité budgétaire. Dans ce scénario théorique, les économies résultant d'une baisse des charges d'intérêts (due à la diminution de la dette) couvrent une proportion significative de la hausse des coûts liés au vieillissement, mais il reste nécessaire de poursuivre l'assainissement. Néanmoins, le Programme de stabilité à moyen terme est nettement plus ambitieux que le sentier de réduction minimum du ratio dette/PIB résultant de l'amendement récemment proposé par le Conseil ECOFIN au Pacte de stabilité et de croissance. Ce dernier obligerait les pays très endettés à abaisser chaque année leur ratio dette/PIB d'un montant moyen égal à 1/20^e de la fraction de la dette publique dépassant 60 % du PIB. Pour la Belgique, cela supposerait d'atteindre et de maintenir un déficit de l'ordre de 1½ % du PIB à moyen terme (annexe 1.A2).

Pour être crédible, la stratégie d'assainissement doit s'appuyer sur des mesures précises

Aucune mesure concrète n'a été proposée pour réaliser les objectifs du Programme de stabilité au delà de 2011. Les résultats d'exécution du budget de 2010 ont été meilleurs que prévu grâce à l'évolution conjoncturelle favorable, à des dépenses de santé inférieures aux attentes et à des révisions d'ordre statistique. Pendant les premiers mois de 2011, l'absence

d'un budget fédéral a entraîné certaines économies automatiques parce que l'on a reconduit le budget de l'exercice précédent ajusté en fonction de l'inflation. Compte tenu du blocage politique, le gouvernement d'affaires courantes a finalement décidé de présenter en mars un projet de budget pour l'année en cours. Il vise un déficit de 3.6 % du PIB qui devrait stabiliser le ratio dette/PIB. Le solde prévu découle en partie du redressement cyclique, car le gouvernement d'affaires courantes n'a pas proposé de mesure structurelle significative.

Le fait de spécifier et de faire adopter par le législateur des dispositions structurelles permettant d'appliquer la stratégie contribuerait à atténuer les tensions apparues sur les marchés financiers à propos de la dette souveraine. Globalement, l'effet sur la prime de risque est partiellement compensé par le niveau encore exceptionnellement bas du loyer de l'argent à l'échelle mondiale, qui a permis d'emprunter à des taux à long terme tout juste supérieurs à 4 % au début de 2011. Néanmoins, si le financement d'une grande partie des emprunts à placer cette année sur le marché (près de 20 % du PIB) est déjà assuré, la Belgique connaîtra encore en 2012 des besoins du même ordre, ce qui la rend vulnérable au climat du marché. Ainsi, une prime de 100 points de base entraînerait un surcoût annuel de quelque 0.2 % du PIB de 2011 pendant toute la durée de vie des emprunts nouvellement émis. Des coûts supplémentaires seraient dus au fait qu'un cinquième de la dette est financée à des taux variables. Au fur et à mesure que les taux d'intérêt mondiaux augmenteront, la charge du service de la dette s'alourdira aussi, à moins d'être freinée par une baisse de la prime. C'est pourquoi proposer et appliquer des mesures crédibles pour réaliser la viabilité budgétaire, tout en renforçant le poids de cet engagement par une amélioration du cadre d'action, devrait aboutir à des économies tangibles et renforcer la stratégie de redressement. De plus, face à la volatilité des marchés financiers, le gouvernement devrait considérer la trajectoire d'assainissement envisagée comme une exigence minimale. Il est important de prendre des mesures de nature structurelle, d'autant que certaines des économies réalisées dans la période récente ne perdureront pas – ainsi la taxe sur l'allongement de la durée de vie des centrales nucléaires (qui rapporte environ 0.1 % du PIB chaque année) finira par avoir un rendement nul (chapitre 3).

Il est nécessaire de procéder à des économies et d'améliorer l'efficience

Obtenir un meilleur rapport coût/efficience dans l'offre de services publics est l'une des clés de la remise en ordre budgétaire. Depuis 1995, l'emploi public progresse à un taux annuel moyen de 1 % (Laloy, 2010), supérieur à celui observé dans la plupart des pays de l'OCDE, et sa part dans l'emploi total continue à dépasser 18 %. De plus, le personnel du secteur public a bénéficié de fortes hausses de salaires. C'est pourquoi sa rémunération représente quelque 13 % du PIB, autant qu'au début des années 1980, période où le déficit des administrations était supérieur à 10 % du PIB. L'augmentation des salaires est particulièrement rapide au niveau régional, et surtout local, où son rythme en termes réels est deux fois plus élevé qu'à l'échelon fédéral. C'est dans l'administration des régions, des communautés et des communes que la création de postes a été la plus importante (tableau 1.2). En dépit du processus de décentralisation qui a limité les pouvoirs du gouvernement fédéral, l'emploi au niveau fédéral a progressé aussi vite que dans l'ensemble de l'économie, en partie en raison des mesures discrétionnaires dans les domaines de la santé et de l'ordre public. Un réexamen complet du rapport coût/efficacité de l'administration publique contribuerait donc aux efforts d'assainissement budgétaire à long terme. L'arrivée à l'âge de la retraite d'à peu près un tiers des fonctionnaires fédéraux

Tableau 1.2. **Croissance à tous les échelons de l'administration publique**

Évolution de l'emploi en Belgique (1995-2009)

Secteur	Emploi total	
	Niveau	Hausse moyenne annuelle
	2009 (en milliers)	1995-2009 (en %)
Ensemble de l'économie	4 436	1.0
Domaine public (2008)¹	1 299	1.7
Secteur public	828	0.9
	Entité I	
État fédéral	139	0.0
<i>Dont : Administration</i>	99	1.0
Sécurité sociale	30	1.2
	Entité II	
Communautés et régions	365	0.8
<i>Dont :</i>		
Administration	57	1.9
Éducation	276	0.5
Collectivités locales	294	1.6
<i>Dont :</i>		
Administration	205	1.6
Éducation	68	1.8

1. Le domaine public comprend des éléments comme les services de santé fournis par le secteur privé mais financés par l'État.

Source : Laloy (2010), « Structure et évolution de l'emploi public belge », Document de travail du BFP 19-10.

au cours des dix prochaines années va donner l'occasion d'effectuer des économies. Dans cette optique, l'administration fédérale a déjà engagé un programme de remplacement sélectif des fonctionnaires partant à la retraite.

Il faudrait élargir l'assiette de la fiscalité et la rendre plus favorable à la croissance

En Belgique, les prélèvements obligatoires comptent parmi les plus lourds de l'OCDE et le système fiscal entraîne beaucoup de distorsions, en particulier la taxation du travail (Høj, 2009). Dès lors, des mesures faisant augmenter les recettes nettes risquent de pénaliser la croissance potentielle. Par ailleurs, la crise a fait augmenter de plusieurs points le ratio dépenses publiques/PIB, le ramenant au niveau du début des années 90. Certes, une fraction de la hausse est de nature cyclique et finira par disparaître sous l'effet de la reprise conjoncturelle, mais des économies substantielles sont nécessaires pour que le ratio retrouve son niveau antérieur à la crise. Au demeurant, comme on estime en général que les coupes dans les dépenses ont un effet plus durable, elles sont susceptibles de renforcer la crédibilité des plans de remise en ordre budgétaire (OCDE, 2010).

On dispose d'une grande latitude pour réformer le système fiscal dans un sens plus favorable à la croissance et à l'emploi. Il faudrait privilégier l'élargissement de l'assiette et un redéploiement vers un mode d'imposition affectant moins les activités économiques, comme l'expliquait la précédente *Étude économique* sur la Belgique (OCDE, 2009). L'élargissement de l'assiette permettrait de réduire les taux marginaux élevés et de rendre le système plus neutre. On fait largement usage des allègements structurels et des dépenses fiscales pour protéger certains groupes et activités d'une lourde imposition, mais ces instruments sont assez mal ciblés et contribuent au niveau généralement élevé des

prélèvements (Høj, 2009). Un certain nombre de mesures ne sont pas très efficaces ; c'est par exemple le cas de l'exonération fiscale des comptes d'épargne ainsi que de la réduction, liée à la crise, des taux de la TVA dans l'hôtellerie-restauration et certaines activités du BTP. Il conviendrait de les abroger dès que possible car elles n'ont pas d'effet positif marqué à long terme sur l'activité économique², bénéficient généralement aux ménages les plus favorisés et obligent à maintenir des niveaux d'imposition supérieurs dans d'autres domaines.

La taxation globalement lourde du travail et la rigidité du marché de l'emploi font monter les coûts de la main-d'œuvre et en diminuent l'offre (chapitre 2). Compte tenu des distorsions importantes résultant de l'imposition du travail (OCDE, 2008), il serait souhaitable d'opérer un redéploiement vers d'autres prélèvements moins générateurs de distorsions. Des travaux de recherche effectués à l'OCDE montrent que la croissance pourrait bénéficier d'un report sur la taxation de la consommation et de l'immobilier : on pourrait, par exemple, relever les taux de la TVA. Les recettes tirées de la fiscalité immobilière ne sont pas particulièrement basses par rapport aux autres pays de l'OCDE, mais elles pourraient encore être augmentées même s'il convient d'alléger simultanément le lourd impôt sur les mutations immobilières³. Enfin, la fiscalité environnementale est faible au regard des normes internationales (en particulier les taxes frappant l'énergie) et y recourir plus aurait le double avantage de faire rentrer des fonds et de donner à l'économie belge un caractère plus « vert » (chapitre 3).

La réforme de la sécurité sociale conditionne la maîtrise des coûts liés au vieillissement

La plus grande partie des hausses de charges liées au vieillissement de la population relève de la responsabilité du système de sécurité sociale⁴. Les contenir constitue un défi majeur. Les dépenses publiques de santé sont déjà relativement élevées par rapport à un certain nombre de pays européens (encadré 1.2), malgré des coûts administratifs comparables à ceux des pays voisins (Joumard, André et Nicq, 2010). Selon le Conseil supérieur des finances, le coût de la santé publique va passer de 8.1 % du PIB à 11.7 % en 2060, la progression étant particulièrement rapide pour la dépendance (CSF, 2010). La hausse prévue serait plus forte dans les premiers temps, puisqu'un quart aurait lieu pendant les cinq prochaines années. Dans l'organisation actuelle, les dépenses de santé sont plafonnées, mais le plafond est relevé chaque année de 4.5 % en termes réels. La limitation n'est donc guère contraignante et n'encourage pas à dépenser efficacement (encadré 1.2).

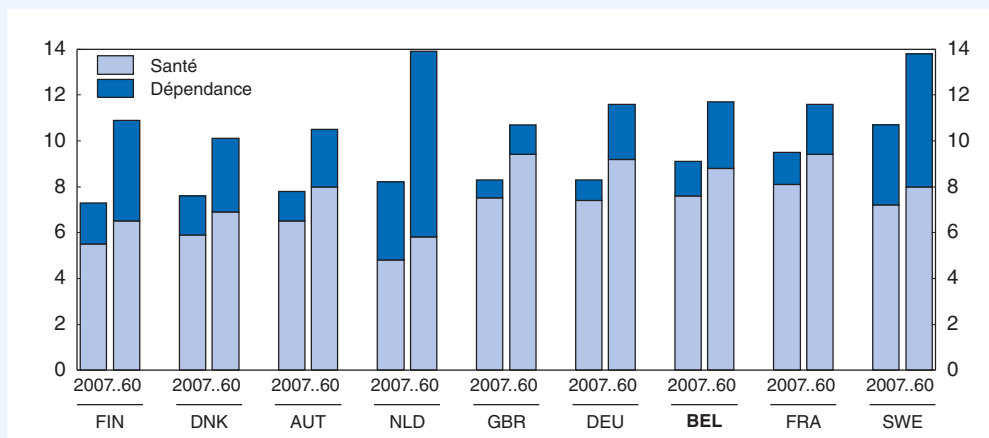
On pourrait réaliser des économies significatives dans le domaine des retraites. Il est prévu que, en 2060, la charge correspondante dépasse 14.4 % du PIB au lieu de 9.7 % actuellement (CSF, 2010 ; et Commission européenne, 2009). En Belgique, le taux de remplacement brut assuré par les retraites publiques est modeste comparativement aux autres pays de l'OCDE, mais, du fait du régime fiscal préférentiel des revenus de pension, le taux net est proche de la moyenne (OCDE, 2011). En outre, les droits à pension sont calculés de façon relativement généreuse, puisque les phases de chômage et un certain nombre d'autres périodes inactives sont prises en compte dans le calcul des droits. Par contre, la durée de la carrière complète est de 45 ans. Globalement, il existe sans doute une certaine marge pour réduire le coût des pensions de retraite. La voie la plus prometteuse serait de s'attaquer au problème de l'incitation à travailler. En encourageant un allongement de la durée de la vie professionnelle, on augmenterait l'emploi total, ce qui générerait des recettes supplémentaires, et on diminuerait les transferts (le système des

Encadré 1.2. Augmentation rapide des dépenses dans le secteur de la santé

Les dépenses publiques consacrées à la santé et à la dépendance sont plus élevées que dans la plupart des pays de l'UE (graphique 1.7). Le total des crédits affectés à la santé (sans inclure la dépendance) est plafonné par la loi – depuis 2004, le budget progresse de 4.5 % par an en volume. Dans le passé, l'augmentation effective a été inférieure au montant plafonné, ce qui a permis d'effectuer un rattrapage de 2007 à 2009, période pendant laquelle la limitation a été dépassée (hausse de 6 % par an en termes réels). En 2009, le montant des dépenses de santé a atteint 96 % de l'enveloppe maximum. La règle permet de relever assez rapidement le plafond, ce qui constitue en soi une incitation à dépenser, de sorte qu'il faudra à un certain moment l'abaisser. Dans le cadre de la législation actuelle, il dépasserait 25 % du PIB en 2060.

Graphique 1.7. Les dépenses de santé et de dépendance sont élevées et continueront à augmenter

Dépenses publiques, en pourcentage du PIB



Source : Commission européenne, Sustainability Report 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932459223>

retraites n'étant pas actuariellement neutre). La faiblesse du taux d'utilisation de la main-d'œuvre montre l'importance des progrès possibles, même s'il n'en résulterait sans doute pas une amélioration sensible et rapide de la situation budgétaire. Si, par exemple, le plan de redressement 2011-15 devrait être réalisé au moyen d'économies découlant d'une progression de l'emploi, il faudrait créer 150 000 emplois privés par an, soit à peu près trois fois plus que la moyenne des années 2000⁵. Le chapitre 2 propose des réformes destinées à élever le taux d'emploi, actuellement faible par rapport aux autres pays, et à allonger la durée de la vie professionnelle, qui est relativement courte.

La maîtrise des dépenses doit être renforcée

En réformant la sécurité sociale, on pourrait réaliser d'importantes économies et augmenter l'incitation à travailler. Actuellement, elle se compose de trois régimes : les salariés, les professions indépendantes et les fonctionnaires (annexe 1.A3). Depuis toujours, elle inclut des prestations liées à la rémunération (indemnités de chômage, retraites, pensions d'invalidité, indemnités pour accident du travail et pensions pour maladie professionnelle), tout en assurant une couverture universelle pour la santé. On est passé

progressivement d'un concept d'assurance à un mécanisme de plus en plus redistributif, sans encourager davantage la maîtrise des dépenses dans les différentes branches (encadré 1.3). Le lien entre prestations et cotisations a été détendu quand on a plafonné les prestations et supprimé le plafond applicable aux cotisations. Il a été encore affaibli lorsque les cotisations distinctes versées aux différentes caisses ont été remplacées par une cotisation unique – ce qui a facilité le passage en douceur de fonds excédentaires à des fonds déficitaires. La réforme des retraites qui a eu lieu en 1996 n'a pas rendu moins nécessaire une remise à plat de la sécurité sociale. L'incapacité du système à s'autofinancer s'est traduite par une augmentation des transferts de l'État fédéral (dont une partie au titre des prestations à caractère universel, par exemple en matière de santé) (graphique 1.8). En 2010, le budget général a financé un tiers des rentrées de la sécurité sociale sous forme de subventions directes et d'affectations de recettes (en particulier le mécanisme qualifié de financement alternatif), soit plus de 7 % du PIB (Budget, 2010 et graphique 1.9). Les paramètres sont fixés par l'État en consultation avec les partenaires sociaux. À l'avenir, les dépenses de santé et de retraite sont vouées à s'accroître sous l'effet du vieillissement de la population, ce qui entraînera, en l'absence de réformes, une hausse des transferts de l'État fédéral.

Encadré 1.3. La sécurité sociale : assurance ou redistribution?

La sécurité sociale belge est passée d'un système largement fondé sur l'assurance à un mécanisme de plus en plus redistributif, en raison surtout du découplage entre prestations et cotisations (du fait du plafonnement des prestations et de la suppression des plafonds de cotisations) et de la disparition du lien entre les cotisations aux différentes caisses (retraite, santé, invalidité, chômage, accidents du travail et maladies professionnelles) et les prestations ainsi que de l'introduction d'éléments de couverture universelle, par exemple en matière de santé, dissociés du statut professionnel et de la rémunération.

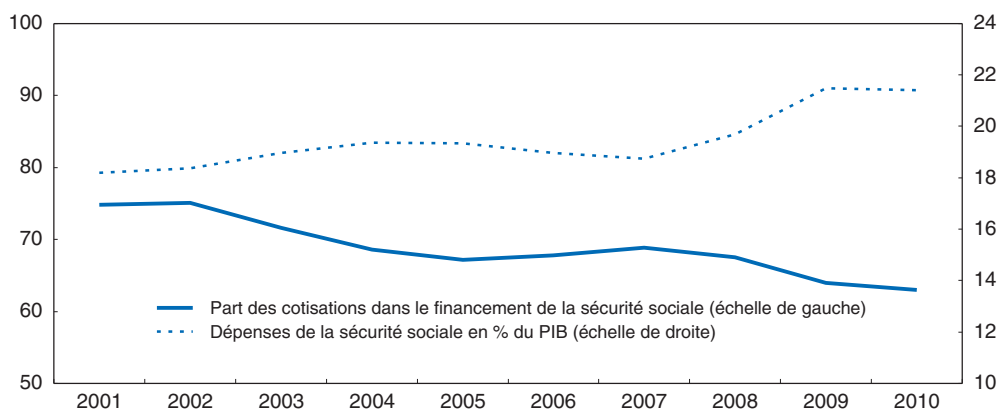
La protection sociale des salariés et des professions indépendantes repose en principe sur une logique d'assurance. Toutefois, les principales caisses ont le même mécanisme de financement, avec une cotisation unique, de sorte que les travailleurs ne cotisent pas pour des risques donnés, tels que l'invalidité et le chômage ou encore les retraites. Le système dispose de deux grandes sources de revenus, l'une émanant des salariés et l'autre des indépendants. Toutes les rentrées y sont affectées avant d'être réparties entre les différentes caisses en fonction de leurs besoins de financement respectifs – c'est ce que l'on appelle « la gestion financière globale ».

Les cotisations étant insuffisantes pour couvrir les charges, elles sont complétées par des transferts budgétaires de l'État fédéral. Depuis les années 90, l'affectation de recettes fiscales (fédérales) joue un rôle croissant. Plus récemment, on a recouru davantage à des concours discrétionnaires ponctuels à telle ou telle caisse, de façon à compenser l'effet de réductions ciblées ou générales des cotisations à la charge des employeurs (ainsi, les abattements prévus en 2009-10 dans le cadre des accords de salaires ont coûté au budget fédéral 1 % du PIB) ou à financer l'extension de prestations à des catégories de bénéficiaires se situant hors du champ d'application normal du système d'assurance sociale (par exemple la couverture santé des non-cotisants). Enfin, certains transferts ont pour seul but d'équilibrer les budgets.

La protection sociale des fonctionnaires est principalement financée par les budgets publics. Celle des nécessiteux l'est intégralement – à la fois par l'État fédéral et par les budgets d'aide sociale des collectivités locales.

Graphique 1.8. Les dépenses de la sécurité sociale augmentent tandis que son autofinancement baisse

Pour cent



Source : Bulletin statistique de la Banque nationale de Belgique, 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932459242>

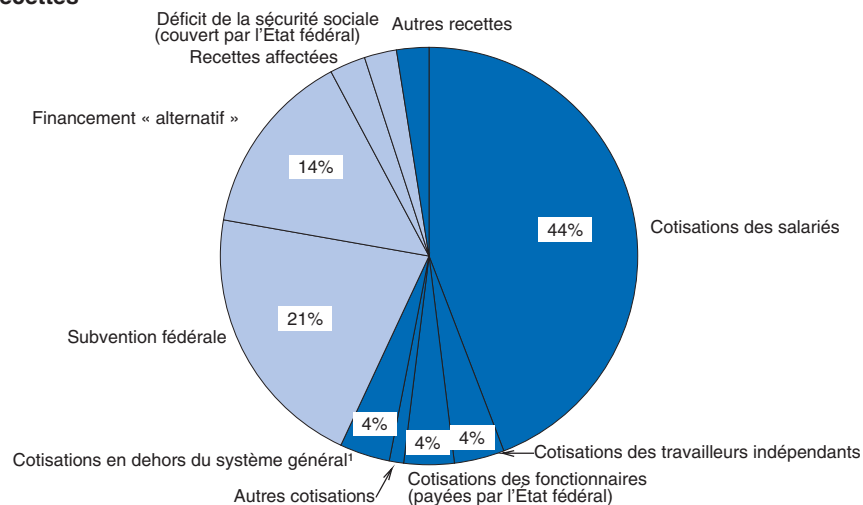
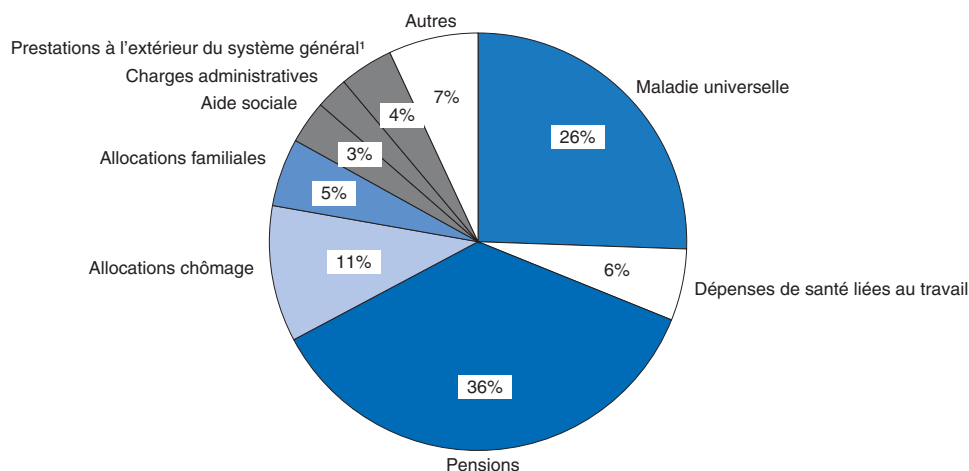
Une évaluation en profondeur de l'efficacité du système est nécessaire

L'un des principaux atouts du système de protection sociale est sa large portée, peu de gens n'en bénéficiant pas. Cet aspect est renforcé par le rôle opérationnel important des mutuelles d'assurance santé, des syndicats et des centres d'aide sociale, qui sont très présents localement – garantissant un accès facile au système. Toutefois, cette structure pyramidale multiple entraîne des coûts d'administration et de gestion relativement élevés⁶. Du fait de la forte implication des partenaires sociaux dans la gestion et l'organisation du système, il se peut aussi que l'on ne se concentre pas sur les réformes améliorant l'efficacité. On en a un bon exemple avec les modalités d'activation sur le marché du travail. Une caisse centrale d'assurance chômage (RVA-ONEM) est responsable de l'indemnisation, tandis que les services publics régionaux de l'emploi s'occupent de la formation et du placement ; dans ces conditions, s'ils sont efficaces, la caisse centrale bénéficie des avantages financiers qui en résultent. De plus, la plupart des demandeurs d'emploi doivent à la fois adhérer à un syndicat et se faire enregistrer auprès du service régional de l'emploi, celui-ci étant chargé de leur trouver un poste, tandis que les syndicats sont les agents payeurs des allocations de chômage versées par RVA-ONEM. Cette structure a peut-être eu l'avantage de la proximité, mais elle n'est probablement ni inefficace ni efficiente par rapport à son coût.

Les incitations incorporées dynamiques à rechercher l'efficacité en termes de coût ne sont pas très développées au sein du système dans la mesure où les agents payeurs n'ont pas de but lucratif et où la rémunération de leurs services ne dépend pas de leur efficacité. Du fait de l'unification des cotisations, il n'existe pas de mécanismes automatiques de rétroaction assurant la viabilité du système. Plus précisément, personne n'est pleinement responsable de la surveillance ou de la prise de décision en ce qui concerne l'équilibre budgétaire ; il n'y a donc pas ajustement systématique entre prestations et cotisations en réaction à l'évolution du contexte socio-économique. L'Office national de sécurité sociale (ONSS), agence centrale chargée du recouvrement et de la gestion budgétaire, ne contrôle pas le montant des prestations et ne peut donc influencer directement sur les dépenses des différentes caisses. Celles-ci sont essentiellement des agences dépensières spécialisées,

Graphique 1.9. **Ventilation des recettes et des dépenses de la sécurité sociale**

Pour cent, 2009

A. Recettes**B. Dépenses**

1. Principalement gouvernements provinciaux et collectivités locales.

Source : Budget 2010, données préliminaires de 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932459261>

sans responsabilité à l'égard des recettes ou de la viabilité à long terme. Il leur incombe simplement de fournir les prestations, cet état de fait étant encore renforcé par la segmentation de la sécurité sociale en plusieurs régimes. Tout cela montre la nécessité de procéder à une évaluation pour recenser les domaines où l'organisation actuelle n'est pas optimale et pour faire en sorte que les caisses opèrent dans le cadre d'un ensemble cohérent d'incitations économiques et de contraintes budgétaires.

La sécurité sociale ne doit pas décourager le travail

De par sa conception, le système incite à une cessation d'activité anticipée et décourage la mobilité, ce qui fait obstacle à une répartition optimale des ressources. Beaucoup d'actifs se retirent du marché du travail en utilisant des dispositifs autres que les régimes de retraite – par exemple l'assurance chômage, la préretraite conventionnelle et

éventuellement l'assurance invalidité. La nature paramétrique des régimes de retraite favorise ces départs anticipés – c'est ainsi que toutes les périodes passées en situation de demandeur d'emploi ou en retraite anticipée sont comptabilisées comme si la personne avait continué à travailler avec une rémunération correspondant au dernier salaire versé (en termes réels constants), sans que cela s'accompagne du paiement d'une cotisation (retraite). De plus, pour les hauts salaires, le plafonnement de la pension signifie qu'en cas de cessation anticipée d'activité le droit à pension est inférieur au niveau actuariellement neutre. Parmi les 12 pays de l'OCDE étudiés dans Gruber et Wise (2004), c'est en Belgique que la poursuite de l'activité professionnelle des salariés du secteur privé était la plus pénalisée. L'instauration d'un bonus de pension pour les salariés qui continuent de travailler après l'âge de 62 ans a renforcé l'incitation à allonger la durée de la vie active, en particulier pour les travailleurs à faible revenu. D'un autre côté, le régime de retraite des fonctionnaires est relativement généreux (leurs pensions sont calculées sur la base des cinq dernières années de traitement et non de la rémunération moyenne pendant la carrière) et le plafonnement des cotisations des travailleurs indépendants est de nature à fausser davantage la mobilité de la main-d'œuvre.

Le système fiscal pourrait être plus favorable à la croissance si l'on préférerait à l'imposition du travail des prélèvements moins générateurs de distorsions. Il faudrait pour cela s'orienter davantage vers un système de sécurité sociale financé par l'impôt (en réduisant la place des cotisations). En effet, les cotisations de sécurité sociale contribuent au niveau élevé des taux marginaux effectifs des prélèvements obligatoires, ce qui est à l'origine des nombreuses « trappes » du marché du travail décrites dans la précédente *Étude économique*. L'assurance maladie pourrait être la première à être financée par les recettes fiscales générales, en raison de sa couverture universelle et de la complexité d'un mode de gouvernance responsable du fait que les réformes paramétriques ont surtout émané de l'État.

Les services universels devraient être financés par le budget général

En raison de la couverture universelle de l'assurance, le rapport entre cotisations et prestations est forcément lâche. Certains problèmes complexes de gouvernance dans le secteur de la santé renforcent les arguments en faveur d'un financement direct par l'impôt (et donc d'un contrôle des dépenses) sous l'égide du gouvernement fédéral. Le concept de financement par le budget général est déjà en partie reconnu juridiquement puisqu'une bonne part des recettes à caractère « alternatif » est affectée à l'assurance maladie. Dans les faits, la situation est moins claire. Une grande partie des ressources affectées est allouée à l'assurance maladie selon un système de répartition – le montant et l'évolution de ces transferts sont donc déterminés de façon mécanique et non en fonction des besoins spécifiques des régimes. En outre, l'assurance maladie s'inscrit dans le cadre de la gestion financière globale des deux sources de revenus émanant des salariés et des travailleurs indépendants – toute forme d'affectation de recettes en sa faveur peut donc être facilement compensée par une baisse des transferts en provenance du pot commun⁷.

Il faudrait rendre le système plus viable en favorisant des réformes endogènes

Comme il pourrait s'avérer politiquement difficile de supprimer d'un seul coup les cotisations pour passer à un système de financement intégral par l'impôt, il serait préférable d'adopter une démarche progressive. Dans ce cas, il faudrait introduire des mécanismes de rétroaction applicables aux prestations liées à la rémunération, comme les retraites, les pensions d'invalidité, les allocations de chômage, l'indemnisation des

maladies professionnelles et des accidents du travail. En établissant un lien clair et crédible entre cotisations et prestations, on fait en sorte que les premières soient perçues, non comme une taxe, mais comme une prime d'assurance justifiée par la couverture d'un risque. Une réforme de ce type contribuerait à internaliser les avantages du système et à réduire la distorsion des choix en matière de travail entraînée par la taxation. En outre, elle ferait mieux comprendre aux assurés et aux employeurs la dynamique et les contraintes du système. Ainsi, face à la diminution progressive de la population active, un lien explicite entre cotisations et prestations éclaire les choix sociaux en matière de niveau des retraites (et donc de transferts intra et intergénérationnels). L'imposition d'une contrainte budgétaire sur un régime de retraite garantit que toute insuffisance de financement sera identifiée, projetée et peut-être éliminée par des mesures adéquates portant sur les prestations (diminution des pensions de retraite), sur les ressources (hausse des cotisations) ou sur les deux (par exemple relèvement de l'âge de cessation d'activité) ; de cette façon, on améliore la transparence de même que la viabilité budgétaire et sociale du système. On peut trouver en Allemagne et en Suède, entre autres, des exemples de régimes de retraite dotés de mécanismes automatiques de rétroaction.

Il faudrait aussi faire participer activement les caisses à la gestion de leur équilibre global dans le cadre d'une discipline budgétaire affirmée et contraignante. On devrait notamment exclure le recours, systématique ou ponctuel, à une augmentation des recettes pour couvrir des dépenses supplémentaires. L'autonomie budgétaire constitue un moyen de discipliner le personnel politique comme les gestionnaires des caisses (et donc aussi les partenaires sociaux) en faisant bien ressortir le coût et les avantages d'une mesure. Ainsi, toute réduction des recettes d'une caisse donnée résultant d'une disposition discrétionnaire (telle qu'un allègement ciblé en faveur d'une catégorie spécifique) devrait être explicitement et totalement compensée par une diminution des prestations correspondantes ou par une augmentation des recettes provenant d'autres sources. Ces mécanismes transparents inciteraient également les caisses à préparer l'avenir en constituant des réserves pour honorer leurs engagements futurs, car le coût à court et à long terme des décisions prises deviendrait mesurable et prévisible. Dans le cadre d'une approche progressive, en particulier, on pourrait donner aux mécanismes de rétroaction un caractère plus automatique (dans le cas des régimes financés par des cotisations) en augmentant le degré d'autofinancement de la sécurité sociale par une réduction des transferts de l'État fédéral. Parallèlement, l'objectif officiel d'une amélioration des perspectives offertes par le marché de l'emploi à des catégories telles que les travailleurs à bas revenu pourrait être réalisé au moyen de subventions réservées aux personnes exerçant une activité.

Il faudrait que la réforme du fédéralisme budgétaire facilite le redressement des finances publiques

Le résultat des débats à propos du mode d'organisation du fédéralisme belge influera en définitive sur la répartition de la charge du redressement budgétaire entre les gouvernements de la fédération. Depuis les élections fédérales de juin 2010, les négociations au sein de la coalition portent principalement sur la réforme des rapports fédéraux ; on discute notamment de la division des compétences budgétaires (les entités fédérées – ce terme désigne les communautés et les régions – se verraient déléguer davantage de responsabilités de la part de l'État fédéral et/ou auraient davantage d'autonomie en matière fiscale) ainsi que de l'organisation de la région de Bruxelles-Capitale et de ses environs (problèmes de financement et de circonscriptions). Les

décisions prises sur ces points auront inévitablement des conséquences, directes ou indirectes, sur la manière dont le fédéralisme budgétaire devra contribuer à assurer la viabilité des finances publiques.

Jusqu'à la crise, la stratégie de préfinancement reposait sur deux piliers, des rôles différents étant assignés à l'État fédéral et aux entités fédérées. Ces derniers acceptaient de maintenir l'équilibre budgétaire, alors que l'État fédéral, responsable de gérer l'essentiel de la hausse des charges liées au vieillissement (surtout par la voie de la sécurité sociale), devait dégager les moyens nécessaires en diminuant la dette publique. Du fait de la crise, « l'écart de viabilité » des finances publiques a tellement augmenté que la stratégie n'est plus tenable en l'absence de substantielles hausses d'impôts. La décentralisation des pouvoirs et l'augmentation relativement lente des recettes de l'État fédéral réduisent les moyens dont il dispose pour réaliser les objectifs d'assainissement (encadré 1.4), ce qui justifierait davantage d'efforts au niveau de la sécurité sociale (voir ci-dessus) et des entités fédérées.

Comme il a été convenu en 2010, la charge du redressement budgétaire de 2010 à 2012 doit être partagée entre l'État fédéral (responsable des deux tiers de l'ajustement programmé) et les entités fédérées (en charge du reste). Les entités fédérées vont devoir atteindre progressivement l'équilibre. Il sera probablement réalisé cette année en Flandre (région et communauté linguistique), puis en 2014 en Wallonie et dans l'ensemble de la communauté francophone. La région Bruxelles-Capitale a déclaré ne pouvoir adhérer à l'accord sauf à recevoir des financements supplémentaires (selon le Programme de stabilité de 2011, elle devrait atteindre l'équilibre à l'horizon de 2016). Si l'accord de partage des charges du redressement budgétaire à raison de deux tiers pour l'État fédéral et d'un tiers pour les entités fédérées était prolongé sur le moyen terme, il faudrait un effort plus important de la part des entités fédérées pour réaliser le léger excédent fédéral prévu en 2015 : dans l'état actuel du système de fédéralisme budgétaire, elles auraient besoin de dégager un excédent de 1 % du PIB (CSF, 2011).

Il y a plusieurs moyens de réorganiser le fédéralisme budgétaire dans une optique de viabilité. Les deux principales solutions consisteraient soit à doter l'État fédéral de ressources suffisantes pour financer les coûts liés au vieillissement, soit à les partager entre les différents échelons publics. On pourrait conserver davantage de ressources à l'échelon fédéral en réduisant les transferts auquel il procède (ou leur croissance) ou en déléguant des responsabilités sans les moyens budgétaires correspondants. Sur le second point, l'une des possibilités serait de déléguer le financement des retraites des agents des administrations régionales et des communautés, qui incombe actuellement à l'État fédéral. Il serait aussi concevable de diviser la charge de la dette publique – ce qui présenterait l'avantage supplémentaire de rendre les entités fédérées plus directement responsables du coût du laxisme budgétaire ou de la méfiance des marchés. Il pourrait être plus judicieux de gérer à l'échelon fédéral un certain nombre de politiques publiques, soit dans le but de réaliser d'importantes économies d'échelle, soit pour des raisons d'équité nationale. Dans certains cas, par exemple celui de la dette publique, il serait peut-être préférable de déléguer le financement (les versements d'intérêts), mais pas l'instrument de politique lui-même (l'émission d'emprunts). Tous ces mécanismes poseront éventuellement des problèmes de gouvernance. Quelle que soit la solution finalement

Encadré 1.4. L'État fédéral dispose d'un pouvoir discrétionnaire limité pour consolider les finances publiques

L'État fédéral collecte la majorité des impôts, y compris une partie du produit de la fiscalité régionale, mais l'essentiel est affecté. Quelque 60 % des rentrées fiscales sont versées à d'autres institutions publiques – régions, communautés, sécurité sociale – et à l'UE. 15 % servent à régler les intérêts de la dette publique. La capacité d'action discrétionnaire de l'État fédéral est donc limitée. Si l'on déduit du budget de 2010 les recettes affectées et les intérêts de la dette, le reste des rentrées représente à peu près 6.5 % du PIB (tableau 1.3). La prise en compte des effets du cycle conjoncturel pourrait majorer les recettes fédérales de 1 à 1½ point de PIB. En principe, l'État fédéral pourrait se procurer des ressources supplémentaires en relevant simplement les impôts sur le revenu ou la consommation (ou encore d'autres taxes) ; cela en vertu du principe du partage des recettes, celles transférées aux régions et aux communautés étant indexées sur la croissance du PIB (et, pour la TVA sur un élément démographique limité), quel que soit le montant effectif des recettes recouvrées. Mais il serait difficile de le faire en raison de la lourdeur des prélèvements obligatoires et de la situation politique compliquée de la Belgique. L'État fédéral est également responsable de la plupart des dépenses fiscales, relativement importantes en Belgique.

Tableau 1.3. **Dépenses primaires de l'État fédéral¹**

D'après le budget de 2010, en pourcentage du PIB

Sources de recettes	Recettes	Affectées				Somme des recettes affectées
		Aux régions	Aux communautés	À la Sécurité sociale	À d'autres (dont l'UE)	
Impôt sur le revenu	10	2.8	1.9		0.4	5.1
TVA et taxes analogues	7.5		3.7	3.5	0.2	7.4
Impôt sur les bénéfices des sociétés	2.7					
Droits divers	0.5				0.5	0.5
Droits d'accise	2			0.3		0.3
Impôts régionaux recouverts à l'échelon fédéral	2	2				2
Retenue à la source sur les revenus financiers	0.7			0.1		0.1
Autres	0.3					
Total	25.7	4.8	5.6	4.1	1.1	15.6
Service de la dette						3.3
Recettes moins fraction affectée et charges d'intérêts				6.8		
Dépenses moins recettes affectées et charges d'intérêts				10.3		

1. Il se peut que les additions ne tombent pas juste en raison d'erreurs d'arrondissement. Les recettes affectées ne comprennent pas des éléments comme les transferts aux chemins de fer nationaux.

Source : Mémoire budgétaire 2010.

choisie, il conviendrait que la délégation de compétences respecte un certain nombre de principes cités dans la précédente *Étude* :

- Renforcer la situation financière de l'État fédéral pour lui donner les moyens de faire face à la charge future du vieillissement (par exemple en améliorant sa base de recettes) et/ou en reportant une partie sur les gouvernements régionaux.
- Les transferts entre échelons publics devraient tenir mieux compte des services fournis – il faudrait, par exemple, réviser ceux qui sont effectués entre différents échelons (une

fraction du produit des impôts directs dédommagerait Bruxelles des services qu'elle rend aux autres régions)⁸.

- Améliorer la cohérence des politiques publiques. Il faudrait conférer aux régions les attributions leur permettant d'intervenir dans les domaines où elles sont plus efficaces (en leur donnant, par exemple, une compétence fiscale sur ces points) et elles devraient s'appuyer davantage sur le développement de leurs propres ressources fiscales. Dans les domaines d'intérêt national – où l'on peut obtenir de meilleurs résultats à moindre coût si les politiques sont communes ou bien coordonnées dans l'ensemble du pays –, il conviendrait d'envisager soit de doter l'échelon fédéral des attributions correspondantes, soit, au minimum, de mettre en place des mécanismes efficaces de concertation et de coopération. Il serait bon de procéder périodiquement à une évaluation institutionnalisée de l'efficacité de la division des pouvoirs.

Un pacte de stabilité interne améliorerait la répartition des efforts en vue d'atteindre les objectifs budgétaires

Les changements apportés au fédéralisme et au cadre budgétaires devraient s'accompagner de la passation d'un pacte de stabilité interne entre les gouvernements. Il remplacerait la série d'accords ponctuels sur des mesures de redressement. Il faudrait que le pacte précise les responsabilités de préfinancement et comporte des mécanismes de sanction automatique, préalablement agréés, à l'encontre des gouvernements ne respectant pas leurs engagements ; il devrait aussi imposer une correction graduelle en cas de dérapage. Ces questions deviendront encore plus importantes si les réformes décidées par l'UE conduisent à sanctionner directement les résultats budgétaires insuffisants. Le pacte revêtirait un caractère opérationnel dans la procédure budgétaire, en formulant à l'intention de chaque gouvernement une trajectoire conforme à un objectif à moyen terme et aux règles de dépenses. Toute déviation (par exemple la non-application de sanctions en raison de circonstances extrêmes) devrait être justifiée par des événements exceptionnels et recueillir le consentement formel de tous les organes gouvernementaux. Pour consolider le pacte ainsi que son application aux budgets fédéraux et aux budgets des entités fédérées, on donnerait aux conseils budgétaires indépendants un rôle accru dans l'élaboration de la politique belge en la matière (voir ci-après).

L'amélioration du cadre d'action budgétaire exige l'adoption de règles de dépenses, l'allongement de l'horizon des décisions...

Ces dernières années, les règles budgétaires ont suscité davantage d'intérêt dans l'ensemble de l'OCDE, l'objectif étant de rendre la gestion des finances publiques plus viable et moins procyclique. Jusqu'à présent, l'expérience belge en ce domaine a donné des résultats mitigés. Plusieurs règles budgétaires internes (outre le Pacte de stabilité de l'UE) ont opéré dans les décennies récentes, et notamment au cours de la période qui a mené à l'adoption de l'euro (tableau 1.4). De 2000 à 2007, elles ont été assez bien respectées (Van Meensel et Dury, 2008) et ont contribué à l'équilibre global des comptes publics. Toutefois, on a eu recours à des mesures ponctuelles pour atteindre l'objectif d'équilibre, de sorte qu'une partie de l'amélioration ne pouvait être durable ; par ailleurs, les règles n'ont pas empêché que des gains non anticipés (sur les charges d'intérêts, par exemple) servent à porter les dépenses primaires au-delà de ce qui était prévu. Enfin, la politique budgétaire n'a pas été assez rigoureuse pour assurer la conformité aux objectifs de viabilité à moyen terme formulés par le Conseil supérieur des finances (qui exigeaient un excédent des administrations).

Tableau 1.4. **Plusieurs règles budgétaires internes sont en place depuis les années 90**

Type de règle	Organe soumis à la règle	Détails	Sanctions/exécution
Dépenses			
1993-98	État fédéral	Pas d'augmentation des dépenses primaires en volume	Dans l'accord de coalition. Pas de sanctions prévues
Depuis 1995	Sécurité sociale	Plafonnement de la hausse en volume des dépenses de santé (depuis 2004, 4,5 % par an)	Dans la loi. Mécanisme automatique de compensation
Équilibre budgétaire			
Depuis 1990 ¹	Collectivités locales	Équilibre nominal annuel du budget ²	Dans la loi. Les régions ont un pouvoir de contrôle sur l'exécution des budgets
1992-2008	Sécurité sociale	Équilibre nominal du budget	Dans l'accord de coalition. Pas de sanctions prévues
1990 (1995)-2008	Gouvernements régionaux	Équilibre (ou excédent) nominal en 2010	Accord politique. Sanction éventuelle – l'échelon fédéral peut limiter les emprunts
2010-15	Gouvernements régionaux	Équilibre (ou excédent) nominal en 2015	Accord politique. Sanction éventuelle – l'échelon fédéral peut limiter les emprunts
Recettes			
1995-99	État fédéral	La croissance des recettes doit suivre celle du PIB nominal	Dans l'accord de coalition. Pas de sanctions prévues

1. Au début des années 90, la règle consistait à stabiliser l'endettement par rapport aux recettes ; elle a ensuite été remplacée par une règle d'équilibre budgétaire.

2. Le budget nominal des collectivités locales n'est pas conforme aux normes SEC95 et ne comprend pas, par exemple, les recettes et dépenses en capital.

Source : Commission européenne, gouvernement belge.

Pour mieux concilier annualité et viabilité budgétaires, il conviendrait de privilégier un objectif structurel à moyen terme découlant d'une stratégie destinée à garantir la solidité des finances publiques à longue échéance. La concrétisation opérationnelle de cet objectif, proposé dans la précédente *Étude*, prendrait, par exemple, la forme de budgets pluriannuels assortis de plafonds annuels de dépenses. Les plafonds pourraient s'appliquer à des catégories spécifiques de charges, les dépassements étant compensés au sein de chacune. Il y aurait peut-être lieu d'en exempter certains éléments très cycliques (comme les allocations de chômage) ou échappant au contrôle direct du gouvernement (comme les versements d'intérêts). Il conviendrait de fixer des règles spécifiques pour les rentrées exceptionnelles et les dépenses fiscales, ces dernières continuant d'être publiées chaque année, comme c'est le cas actuellement, mais pouvant figurer en annexe du budget. Une budgétisation pluriannuelle inscrirait les projets annuels dans une perspective à moyen terme et permettrait de corriger les dérapages accidentels. Le Programme de stabilité de 2010 a reconnu cette nécessité, mais le budget de la même année n'a réalisé qu'un petit pas dans cette direction en formulant les grandes lignes du budget de 2011. Par ailleurs, les budgets pluriannuels inciteraient à présenter rapidement des mesures destinées à réaliser les objectifs, ce qui améliorerait la transparence et découragerait peut-être le recours à des solutions ponctuelles. Un tel dispositif laisserait jouer les stabilisateurs automatiques sur le plan des recettes et peut-être de certaines catégories de dépenses.

Sachant que tous les échelons publics doivent concourir à la viabilité budgétaire, les règles doivent être rendues opérationnelles au niveau fédéral comme à celui des régions et

des communautés. La conception et l'application des règles applicables aux entités fédérées dépendront probablement des résultats des négociations portant sur la décentralisation, en particulier dans le domaine de l'autonomie fiscale et des transferts. Si, par exemple, les recettes fiscales partagées transférées de l'échelon fédéral aux régions et aux communautés restent, comme maintenant, indexées sur la croissance du PIB, il faudra compléter les règles de dépenses génératrices d'excédents par d'autres règles régissant les modalités d'affectation de ces excédents. Si, en revanche, dans le cadre d'une réorganisation du fédéralisme, les transferts (nets) diminuaient assez vite par rapport au PIB, il pourrait suffire d'imposer aux entités fédérées une règle d'équilibre budgétaire, d'autant qu'elle serait plus facile à comprendre. De manière générale, la méthode pluriannuelle devrait s'appliquer à tous les échelons publics, ce qui exigerait une coordination renforcée et une simplification de la procédure budgétaire. À ce propos, la publication sous forme normalisée des budgets à tous les niveaux améliorerait la transparence et la compréhension par la population. L'adoption intégrale par les collectivités locales des normes comptables SEC 95, actuellement débattue, constituerait un progrès supplémentaire. Mais les différences de cycles électoraux entre les différents niveaux de pouvoirs représentent manifestement un obstacle.

... et un renforcement du rôle des évaluations et des analyses indépendantes

L'existence d'un conseil budgétaire fort augmenterait « le coût politique d'un mauvais comportement budgétaire » (Coene et Langenus, 2010) et donnerait plus de transparence à l'élaboration de la politique en ce domaine. Des conseils budgétaires fonctionnent dans certains pays de l'OCDE, mais leur rôle exact diffère selon les cas (encadré 1.5). Sur ce point, l'actuel système belge a un certain nombre de mérites, car plusieurs des fonctions d'un conseil budgétaire sont déjà exercées par les institutions existantes :

- Le Conseil supérieur des finances (CSF) est responsable de l'analyse budgétaire à long terme. Il formule des estimations annuelles des conséquences du vieillissement sur les budgets futurs, tout en évaluant l'exécution des Programmes de stabilité belges et leur conformité aux objectifs budgétaires (ainsi que les raisons d'une non-conformité) aux différents échelons des pouvoirs publics. Il comprend une section Fiscalité chargé de l'analyse des politiques fiscales. Il lui incombe de formuler des recommandations à moyen et long terme portant sur le budget et les impôts, dans le but d'améliorer la coordination et la discipline budgétaire au sein des structures fédérales.
- L'Institut des comptes nationaux (qui se compose du Bureau fédéral du plan, de la Banque nationale et du Service public fédéral de l'économie) a un rôle plus technique qui consiste à faire des prévisions sur les principales variables macroéconomiques sur lesquelles repose le budget, notamment les paramètres utilisés pour calculer les transferts entre différentes institutions publiques. Bien que la loi n'oblige pas le gouvernement à baser les hypothèses budgétaires sur ces prévisions, il en tient compte dans la pratique. Il s'est appuyé à plusieurs reprises sur des projections plus prudentes, ce fait étant reconnu explicitement (Bogaert *et al.*, 2006).
- Le Bureau fédéral du plan (BFP) et les institutions régionales similaires exercent certaines fonctions d'appréciation des politiques publiques dans leur domaine de compétence. Les problèmes économiques nationaux font parfois l'objet de travaux de recherche effectués conjointement par la Banque nationale de Belgique et le BFP.

Encadré 1.5. Le rôle des conseils budgétaires

On peut définir un conseil budgétaire comme un organe qui effectue « des analyses et des projections indépendantes portant sur le budget et la macroéconomie, à quoi s'ajoute éventuellement une appréciation normative de la politique budgétaire à la lumière des objectifs annoncés par le gouvernement lui-même » (Debrun *et al.*, 2006). Il n'a en principe ni mission, ni autorité à l'égard de la politique budgétaire ou de ses objectifs, mais il peut élever le coût politique de l'irresponsabilité en ce domaine en donnant plus de transparence à la gestion des finances publiques (Coene et Langenus, 2010) ; en effet, il corrige la propension au déficit due à l'existence de considérations politiques à court terme dans une société démocratique. En pratique, la mission d'un conseil budgétaire « pur » est souvent double : évaluer la conformité des objectifs officiels à la viabilité budgétaire, puis se prononcer sur leur respect. Il existe dans la zone OCDE de nombreuses institutions qui jouent le rôle de conseil budgétaire, mais elles diffèrent beaucoup par la nature de leurs missions et leur degré d'indépendance (à la fois juridique et ressenti) à l'égard des autorités. On cite souvent comme exemple réussi d'un conseil budgétaire (mais il n'est pas seulement cela) le Bureau central de planification des Pays-Bas, qui fait juridiquement partie du ministère de l'économie, bien que son indépendance de fait soit largement reconnue.

Dans la plupart des pays de l'OCDE où existe un organe pouvant être considéré comme un conseil budgétaire, il est chargé de formuler des prévisions macroéconomiques indépendantes qui servent à l'élaboration du budget – l'objectif étant de réduire la tendance des gouvernements à « biaiser » les prévisions en faisant des hypothèses trop optimistes (Hagemann, 2010). C'est généralement un principe accepté par tous plutôt qu'une obligation juridique, parce que le coût politique de ne pas s'y conformer pourrait s'avérer élevé (exemples de l'Autriche, de la Belgique et des Pays-Bas). Toutefois, un nombre relativement limité d'organismes chargés de surveiller la politique budgétaire vont au-delà de cette fonction : ils prévoient l'évolution des différentes catégories de dépenses, évaluent la viabilité du budget et son exécution ou formulent des jugements sur les différentes mesures, leur application et leurs effets économiques. La plupart de ces tâches relèvent d'organismes de recherche indépendants (souvent des Conseils économiques) au Danemark, au Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suède. L'évaluation normative des objectifs budgétaires ou des projets de politique économique est une mission plus rarement exercée ; néanmoins, dans des pays comme l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique et la Suède, les entités de ce type sont à des degrés divers responsables d'apprécier la conformité aux règles budgétaires ou de proposer des mesures alternatives en cas de dérapage (Hagemann, 2010).

Le CSF et le BFP contribuèrent notablement au redressement des finances publiques dans les années 90 en mettant en lumière les exigences de la politique budgétaire dans la période précédant le lancement de l'euro et en renforçant l'objectivité des prévisions servant à l'élaboration du budget (Van Meensel et Dury, 2008 ; Lebrun, 2006). Mais l'affaiblissement du rôle de ces institutions budgétaires après l'adoption de l'euro (en particulier du CSF, Coene et Langenus, 2010) montre qu'elles sont plus utiles lorsqu'il existe un fort consensus politique. L'un des facteurs de cette perte d'influence a été le blocage politique du milieu des années 2000, qui a été à l'origine de problèmes relatifs au remplacement de certains des membres du CSF et donc à la formulation de ses recommandations. Ces difficultés ont été (en partie) résolues par une réforme de 2006 destinée à régler les problèmes récurrents de blocage politique, même si la plupart des

membres du CSF sont choisis directement par les gouvernements. Parallèlement, le BFP, qui procède à des analyses de grande qualité sur des points spécifiques de politique publique, a vu son domaine d'intervention essentiellement limité dans les faits aux questions fédérales.

En encourageant une contribution indépendante à l'élaboration de la politique budgétaire, on pourrait peut-être susciter et maintenir l'unanimité nécessaire à la viabilité des finances publiques. Il serait possible de renforcer le cadre institutionnel en améliorant le système actuel. En l'occurrence, il conviendrait d'accroître les attributions et les compétences des institutions existantes :

- Pour compléter les missions du CSF, qui comporte déjà des groupes de travail sur la viabilité, le vieillissement et la fiscalité, il faudrait y ajouter un groupe d'étude des questions de dépenses. Cette entité devrait s'intéresser à l'évolution et à l'efficacité des dépenses publiques à tous les échelons administratifs, puis formuler des recommandations.
- Pour développer la contribution du CSF au débat sur les modalités de réalisation des objectifs, lorsqu'il analyse un sujet spécifique (comme la fiscalité, les dépenses ou les trajectoires budgétaires), il pourrait aussi présenter un ensemble de propositions (en sus des prévisions sur les effets économiques). C'est ce qu'il fait déjà, dans une certaine mesure, pour les questions fiscales, mais il pourrait le faire aussi pour les dépenses et pour les mesures associant recettes et dépenses.
- Le CSF devrait poursuivre son analyse *ex ante* et *ex post* de la viabilité des finances publiques, mais il devrait aussi avoir pour mission d'évaluer les budgets (et leur exécution) à tous les échelons des pouvoirs publics. Cela lui permettrait d'indiquer assez vite s'ils sont sur la voie de la viabilité et de recenser les causes d'un dérapage ou d'une surperformance éventuels.
- Au vu de ses antécédents satisfaisants, l'Institut des comptes nationaux devrait continuer à formuler des prévisions macroéconomiques servant aux calculs budgétaires. Ce rôle pourrait être complété par la publication de simulations concernant l'évolution des finances publiques à politiques inchangées, de façon à fournir un scénario de référence et à faciliter l'évaluation de nouvelles propositions.
- Dans le but d'améliorer le suivi des politiques des régions et des communautés, dont l'importance est croissante, et de les rapprocher de références comparables, le BFP ou l'Institut des comptes nationaux devrait pouvoir librement procéder à des recherches dans les domaines relevant des entités fédérées ; il s'agirait d'apprécier les conséquences économiques et budgétaires de toute mesure significative en vigueur ou proposée. En pratique, cette tâche pourrait être accomplie en coopération avec les institutions régionales.

Les conseils budgétaires auraient principalement un rôle consultatif, leur objectif général étant de rendre plus transparente l'élaboration de la politique budgétaire et de faire mieux comprendre à la population la nécessité d'un assainissement. Les gouvernements ne seraient donc pas obligés de suivre leurs recommandations, mais – et c'est important – s'ils décidaient de ne pas le faire, ils devraient indiquer publiquement (par exemple devant le Parlement) leurs motifs, ce qui développerait la responsabilisation des deux parties et donnerait une base pour débattre. En ce qui concerne les entités fédérées, l'élargissement de la mission des institutions budgétaires garantirait aussi qu'elles soient soumises aux mêmes critères de surveillance que le gouvernement fédéral – lequel est actuellement sujet au contrôle d'institutions internationales (UE, FMI, OCDE) – ce qui serait particulièrement judicieux au regard de leurs responsabilités croissantes. Les institutions

Encadré 1.6. Principales recommandations en vue d'assurer la viabilité budgétaire de la fédération

Concevoir et appliquer un plan de redressement crédible, centré sur les dépenses publiques

- Fixer une trajectoire crédible d'assainissement comportant des mesures structurelles précises pour réaliser une amélioration d'au moins ¾ % du PIB par an jusqu'en 2015, comme prévu. Considérer cette trajectoire comme une exigence minimale.
- Privilégier les économies à tous les échelons des pouvoirs publics et l'élargissement de l'assiette de l'impôt par la suppression des dépenses fiscales. Réexaminer l'efficacité en termes de coût de toutes les administrations, en particulier sous l'angle des charges salariales.

Moderniser la sécurité sociale

- Diminuer, puis supprimer, les « pointes » des taux d'imposition marginaux effectifs en faisant financer la sécurité sociale par la fiscalité et maîtriser les dépenses au moyen d'un plafonnement strict. L'assurance santé pourrait être la première à être financée par le budget général, en raison de sa couverture universelle et parce que sa réforme paramétrique a surtout émané de l'État fédéral en raison d'un mode de gouvernance complexe. Il faudrait instaurer, de façon plus progressive, des mécanismes de réaction pour assurer la crédibilité des programmes non financés par l'impôt.

La réforme du fédéralisme budgétaire devrait aussi concourir à la viabilité

- Doter l'échelon fédéral de moyens suffisants pour couvrir le coût du vieillissement de la population et du service de la dette publique. Il faudrait notamment faire en sorte que les transferts entre administrations reflètent les services fournis, ce qui supposerait, par exemple, de tenir compte dans le partage des impôts directs de la localisation du travail effectué. Garantir leur durabilité en supprimant le transfert implicite de la charge des retraites qui serait couverte par les entités fédérées et non par l'État fédéral. Autre solution : les régions et les communautés pourraient dégager les excédents nécessaires.
- Au niveau des entités fédérées, mieux faire correspondre les responsabilités en matière de recettes et de dépenses en demandant aux régions et aux communautés de développer leurs propres bases fiscales. Améliorer le rapport coût-efficacité des services publics par une coordination mieux organisée et moins coûteuse ou par une modification de la division fédérale des attributions.
- Instaurer un pacte de stabilité interne pour partager les responsabilités de préfinancement ; il prévoirait aussi des mécanismes de sanction automatique, préalablement agréés, et des trajectoires de redressement en cas de non-respect des engagements – ces questions prendront une grande importance si les réformes de l'UE conduisent à imposer directement des sanctions en cas de « sous-performance » budgétaire.

Renforcer le cadre d'action budgétaire

- Axer la politique budgétaire sur un objectif d'excédent à moyen terme conforme à la stratégie de préfinancement. Lui donner un caractère opérationnel en imposant des plafonds de crédits à tous les échelons administratifs et services publics effectuant des dépenses.
- Élargir les missions du Conseil supérieur des finances en y ajoutant un examen des dépenses à tous les échelons des pouvoirs publics. Renforcer aussi la surveillance budgétaire en incluant une analyse *a posteriori* à tous ces échelons pour permettre une évaluation rapide de la viabilité. Cela permettrait aussi d'apprécier le respect des règles budgétaires et du pacte de stabilité interne.

Encadré 1.6. Principales recommandations en vue d'assurer la viabilité budgétaire de la fédération (suite)

- Élargir les missions de l'Institut des Comptes Nationaux ou du Bureau Fédéral du plan en y incluant un diagnostic des conséquences économiques et budgétaires de toutes les mesures prises au niveau de l'État fédéral et des entités fédérées, cela dans le but d'améliorer la supervision. Les nouvelles attributions pourraient comprendre l'évaluation des principes actuels de subsidiarité de façon à déterminer à quel échelon administratif la prestation des différents services publics est la plus efficace. Pour faciliter l'appréciation de l'orientation budgétaire, l'Institut devrait aussi projeter l'évolution des dépenses publiques en faisant l'hypothèse d'une reconduction des politiques en vigueur.

Durcir les règles budgétaires à tous les échelons des pouvoirs publics

- Rendre les objectifs opérationnels dans le cadre de budgets pluriannuels prévoyant un strict plafonnement annuel des dépenses à tous les niveaux administratifs. Au sein de chaque gouvernement, envisager de rendre les Services publics opérant des dépenses responsables du respect du plafonnement, la responsabilité ultime devant relever du gouvernement concerné. Rationaliser et mieux coordonner la procédure budgétaire. Instituer notamment une norme commune et simple de présentation des projets budgétaires à tous les échelons publics.

budgétaires devraient être assez indépendantes pour qu'on les considère comme une source neutre d'évaluation et de recommandation, ce qui exigerait des ressources adéquates, avec la participation de tous les échelons des pouvoirs publics.

Notes

1. Pour obtenir un excédent de 0.2 % du PIB en 2015 (selon la proposition faite en 2011 par le CSF et avalisée par le Programme de stabilité belge formulé en 2011 pour la période 2011-14), une amélioration de 3.6 % du solde primaire structurel est nécessaire. À politiques inchangées, les coûts du vieillissement sont censés augmenter de quelque 1.1 % du PIB de 2009 à 2015 (CSF, 2010). En faisant l'hypothèse d'une répartition égale dans le temps, on doit procéder à une amélioration supplémentaire représentant à peu près 0.9 % du PIB de 2010 à 2015. Le redressement total requis est donc de 4.5 % du PIB en 5 ans, c'est-à-dire d'à peu près 0.9 % par an.
2. Selon certaines indications, ces mesures ne réduisent pas sensiblement le travail au noir (*Flanders Today*, 2010).
3. D'après les *Statistiques des recettes publiques* de l'OCDE, le rendement de la fiscalité immobilière en Belgique est inférieur à la moyenne de l'OCDE. Toutefois, ces statistiques ne tiennent pas compte du précompte immobilier régional qui représente un apport de recettes supplémentaire équivalant à 1.2 % du PIB.
4. Le Professeur Alain Joustien de l'Université de Liège a travaillé en tant que consultant externe sur l'ensemble des questions concernant la sécurité sociale.
5. Ce nombre constitue une simple estimation statique, déduite du coût budgétaire du non-emploi calculé par le Bureau Fédéral du plan. Le coût annuel d'une personne non active en terme d'abandon de recettes fiscales était estimé en 2002 à quelque 18 000 EUR (Bresselers et al., 2004). Le coût d'une personne sans emploi (alourdi par les indemnités de chômage) était estimé à plus de 25 000 EUR. La création de 150 000 emplois pendant cinq années consécutives entraînerait donc des économies structurelles d'à peu près 15 milliards EUR. Ce chiffre paraît considérable si on le compare à la progression passée de l'emploi (le record figurant dans les statistiques a été 82 000 créations en 2000) ; pourtant, cela ne porterait le taux d'emploi qu'à 74 % – c'est-à-dire l'objectif de la Belgique à l'horizon de 2020 et un niveau inférieur ou égal à ceux observés dans la moitié des pays de l'OCDE avant la crise.

6. Ainsi, le coût administratif total du système d'indemnisation du chômage représente 4.6 % des prestations en 2010, dont à peu près la moitié au titre des services rendus par ces agents payeurs.
7. Il y a aussi le problème du plafonnement des cotisations. Au-dessus d'un seuil minimum, les revenus de pension sont soumis à une cotisation de sécurité sociale minorée, de 3.55 %, destinée à couvrir les coûts de santé. Les pensions les plus élevées sont assujetties à un prélèvement supplémentaire, dit « de solidarité », d'un montant de 0.5 à 2 %. Selon les règles de comptabilité budgétaire, la cotisation maladie d'un salarié représente aussi 3.55 % du salaire brut, mais la cotisation supplémentaire acquittée par l'employeur est de 3.80 %, de sorte que le taux total de cotisation s'élève à 7.35 %.
8. Actuellement, les transferts de recettes fiscales de l'État fédéral au profit de l'échelon régional sont basés sur les budgets antérieurs. Quand on a transféré des compétences aux régions (au début des années 90 et dans les années 2000), les budgets correspondants ont aussi été transférés (au moyen d'un partage du produit de l'impôt sur le revenu et de la TVA). Les transferts ont été ensuite (*grosso modo*) indexés sur le PIB (sauf à l'occasion des mesures de redressement prises avant l'adoption de l'euro, les gouvernements ayant alors décidé de s'en tenir à une indexation sur les prix), sans que l'on tienne compte de l'importance croissante ou décroissante de certains domaines d'action.

Bibliographie

- Banque nationale de Belgique (2011), « Rapport 2010 – Évolution économique et financière ».
- Bogaert, H., L. Dobbelaere, B. Hertveldt et I. Lebrun (2006), « Fiscal Council, Independent Forecasts and the Budgetary Process: Lessons from the Belgian Case », *Document de travail du Bureau Fédéral du plan*, n° 4-06.
- Bresseleers, V., N. Fasquelle, K. Hendrickx, L. Masure, M. Saintrain, B. Scholtus et P. Stockman (2004), « Coût budgétaire d'un chômeur de 1987 à 2002 – Une actualisation du *Planning Paper* 79 de septembre 1997 », *Bureau Fédéral du plan*.
- Coene, L. et G. Langenus (2010), « Promoting Fiscal Discipline in a Federal Country: The Mixed Track Record of Belgium's High Council of Finance », *Wirtschaftspolitische Blätter*, 1^{er} avril 2010.
- Commission européenne (2006), « The Long-Term Sustainability of Public Finances in the European Union », *European Economy* 4/2006, DG ECFIN.
- Commission européenne (2009), « Sustainability Report 2009 », *European Economy* 9/2009, DG ECFIN.
- Conseil supérieur des finances (2010), « Comité d'étude sur le vieillissement », *Rapport annuel* (juin 2010), Bruxelles.
- Conseil supérieur des finances (2011), « Évaluation 2010 et trajectoires budgétaires pour le Programme de stabilité 2011-15 », mars 2011, Bruxelles.
- Debrun, X., D. Hauner et M.S. Kumar (2009), « Independent Fiscal Agencies », *Journal of Economic Surveys*, vol. 23(1): 44-81.
- Debrun, X. et M.S. Kumar (2007), « Fiscal Rules, Fiscal Councils and All That: Commitment Devices, Signalling Tools or Smokescreens? », in Banca d'Italia (éd.) *Fiscal Policy: Current Issues and Challenges*, Papers presented at the Banca d'Italia Workshop, 29-31 mars 2007.
- Dellis, A., R. Desmet, A. Jousten et S. Perelman, « Micro-Modeling of Retirement Incentives in Belgium », in J. Gruber and D. Wise (éd.) « Social Security Programs and Retirement Around the World: Micro Estimation », University of Chicago Press et NBER (2004).
- Flanders Today (2010), « Black Work Continues Increasing », 27 octobre 2010.
- Gruber, J. et D. Wise, éd. (2004), « Social Security Programs and Retirement Around the World: Micro Estimation », University of Chicago Press and NBER (2004).
- Hagemann, R. (2010), « Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 829, OCDE, Paris.
- Høj, J. (2009), « How to Reform the Belgian Tax System to Enhance Economic Growth », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 741, OCDE, Paris.
- Jourard, I., C. Andre et C. Nicq (2010), « Health Care Systems: Efficiency and Institutions », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 769, OCDE, Paris.
- Laloy, L. (2010), « Structure et évolution de l'emploi public belge », *Document de travail 19-10 du Bureau Fédéral du plan*, Bruxelles.

- Lebrun, I. (2006), « Fiscal Councils, Independent Forecasts, And The Budgetary Process: Lessons From The Belgian Case », in Ayuso-i-Casals et al. (2006), *Policy Instruments for Sound Fiscal Policy*, Palgrave-MacMillan.
- Meensel, L. (Van) et D. Dury (2008), « The Use and Effectiveness of Fiscal Rules and Independent Fiscal Institutions », *Revue économique de la Banque nationale de Belgique*.
- OCDE (2009), *Étude économique de l'OCDE : Belgique 2009*, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2010), *Perspectives économiques de l'OCDE*, vol. 2010, n° 2, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2011), *Panorama des pensions 2011 : Les systèmes de retraites dans les pays de l'OCDE et du G20*, Éditions de l'OCDE.
- Parlement belge, Budget 2010.
- Parlement belge, Budget 2011.
- Programme de stabilité (2008), « Le Programme de stabilité de la Belgique 2008-2011 », avril 2008.
- Programme de stabilité (2010), « Le Programme de stabilité de la Belgique 2009-2012 », janvier 2010.
- Programme de stabilité (2011), « Le Programme de stabilité de la Belgique 2011-2014 », avril 2011.
- Stienlet, G. (2000), « Institutional Reforms and Belgian Fiscal Policy in The 90s in Institutions, Politics and Fiscal Policy », in R.R. Strauch et J. von Hagen (dir. Pub.), *ZEI Studies in European Economics and Law*, Kluwer Academic Publishers.

ANNEXE 1.A1

Progrès accomplis en matière de réformes structurelles

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation de la situation actuelle
A. POLITIQUE BUDGÉTAIRE	
<p>Compte tenu de la crise, il faut permettre aux stabilisateurs automatiques de jouer pleinement. Toutefois, le gouvernement devrait s'abstenir de prendre de nouvelles mesures de relance discrétionnaires, étant donné les problèmes de viabilité budgétaire.</p> <p>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 être prises en temps utile, être bien ciblées sur les groupes les plus touchés par la crise, et s'accompagner d'une clause de caducité automatique.</p>	<p>Les autorités ont laissé jouer les stabilisateurs automatiques à plein régime en 2009. Dès 2010, des mesures d'assainissement budgétaire ont été mises en œuvre.</p> <p>La plupart des dispositions relatives au marché du travail liées à la crise ont été prorogées en 2011 (programme de chômage partiel – dit « chômage temporaire » – pour les ouvriers) ou sont en train d'être pérennisées (nouveau programme de chômage temporaire pour les employés, primes de licenciement). Les mesures d'aide au secteur de la construction ont expiré en 2010. Le dispositif de prise en charge partielle des factures d'énergie a expiré en 2009.</p>
<p>Coupler les mesures contracycliques à des dispositions visant à améliorer la viabilité à long terme (telles qu'une augmentation des allocations de chômage accompagnée d'une limitation de leur durée et d'une régressivité renforcée).</p> <p>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. Relever l'âge effectif et légal de départ en retraite, afin de tenir compte des gains passés et futurs en matière d'espérance de vie.</p>	<p>L'accord salarial de 2009-10 a accentué un peu la régressivité des allocations de chômage.</p> <p>Le Pacte de solidarité entre les générations de 2005 contient des dispositions sur les mesures structurelles nécessaires pour renforcer l'emploi des seniors si certains objectifs ne sont pas atteints d'ici à la fin de 2011. Une « Task Force » sur la réforme des retraites a été constituée et a présenté un rapport en 2010. Les travaux ont été suspendus en raison des discussions pour la formation d'un gouvernement fédéral.</p>
<p>Fixer dans la stratégie de préfinancement des objectifs structurels réalistes à moyen terme, et les coupler à des instruments crédibles pour garantir leur réalisation. Mettre en place une budgétisation pluriannuelle et des plafonds de dépenses.</p>	<p>Le Programme de stabilité pour 2011-14 trace la trajectoire à suivre pour assurer la viabilité des finances publiques, mais elle ne précise pas les mesures à adopter pour atteindre ce but. Le budget pour 2011 vise un déficit de 3.6 % du PIB. L'adoption d'une règle de dépenses est en cours d'examen.</p>
<p>Renforcer le rôle des institutions indépendantes en matière d'évaluation du projet de budget et de l'efficacité des mesures budgétaires.</p> <p>Présenter une version simplifiée du budget, comprenant les principales données sur les hypothèses et les réalisations, ainsi que les nouvelles mesures prises et leur impact attendu. La publier sur le site Internet du ministre responsable, avec des évaluations et des documents complémentaires.</p>	<p>Aucune mesure prise.</p> <p>Un site Internet présentant des informations et des explications sur le budget fédéral a été mis en place.</p>
B. FÉDÉRALISME BUDGÉTAIRE	
ASSAINIR LA SITUATION BUDGÉTAIRE DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE	
<p>Réduire les transferts de recettes d'impôt sur le revenu aux régions. Revoir l'impôt partagé sur le revenu de telle sorte que ces transferts n'augmentent pas plus rapidement que les recettes fiscales effectives.</p> <p>Attribuer aux entités fédérées les dépenses de retraite relatives à leurs fonctionnaires, qui incombent actuellement à l'échelon fédéral.</p>	<p>Aucune mesure prise. La réforme du fédéralisme budgétaire est un des principaux enjeux des négociations concernant le gouvernement de coalition fédéral depuis les élections de juin 2010.</p> <p>Aucune mesure prise.</p>

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation de la situation actuelle
Encourager les entités fédérées à créer des recettes propres (impôts sur le revenu des personnes physiques ou fiscalité immobilière et redevances d'usage).	Les régions se sont accordées sur la mise en place d'un système de péages routiers en 2013-14. Les recettes correspondantes alimenteront leur budget.
REVOIR LE PARTAGE DE L'IMPÔT SUR LE REVENU DES PERSONNES PHYSIQUES ENTRE LES RÉGIONS	
Internaliser les externalités budgétaires entre régions, notamment dans la région de Bruxelles-Capitale, par exemple en attribuant (en partie) l'impôt partagé sur le revenu à la région dans laquelle est implantée l'entreprise du travailleur (« principe du lieu de travail »).	Aucune mesure prise.
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, par exemple en réduisant la progressivité du système de transferts.	Aucune mesure prise.
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, informer systématiquement les individus des offres d'emploi dans toutes les régions. Limiter la durée de paiement des indemnités de chômage, de manière à transférer une partie des coûts du chômage de longue durée de l'État fédéral aux communes. Transférer aux communes les compétences relatives à l'assistance sociale, et les autoriser à utiliser à d'autres fins les économies budgétaires réalisées dans ce secteur.	Aucune mesure prise.
Évaluer la politique de recherche-développement (R-D) 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 ministères intervenant dans la politique de R-D doivent coopérer étroitement et échanger des informations sur l'efficacité des mesures.	En avril 2011, un examen par les pairs des politiques de recherche a été réalisé à tous les niveaux d'administration. En Flandre, plusieurs établissements de R-D sont évalués chaque année. En mars 2011, la Communauté française et la Région wallonne ont adopté un cadre en vue d'améliorer leur coopération en matière de R-D.
Concernant l'éducation, assurer une allocation appropriée des dotations fédérales, améliorer l'efficacité des dépenses et déployer des efforts au niveau des entités fédérées 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.	Aucune mesure prise.
Concernant la politique de l'environnement, mettre en place un système intégré d'échange de certificats verts.	Aucune mesure prise, mais les possibilités (limitées) d'échange entre les certificats de Wallonie et de Bruxelles demeurent.
C. FISCALITÉ	
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, ce qui permettrait de réduire les prélèvements sur le travail et les entreprises. La réforme doit viser à élargir les bases d'imposition afin de permettre un abaissement des taux.	Aucune mesure prise.
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 pièges liés au marché du travail qui subsistent, il faudrait éliminer les pics des taux marginaux effectifs d'imposition.	Les cotisations salariales de sécurité sociale sont maintenant appliquées à un taux qui augmente progressivement avec le revenu, allant de zéro pour le salaire minimum (1 415 EUR par mois) au taux normal de 13.07 % pour un revenu d'environ 2 200 EUR par mois.
Abaisser les taux marginaux d'imposition les plus élevés et le taux de prélèvement moyen sur les revenus du travail pour accroître le taux d'activité et le nombre d'heures travaillées. Mettre en place intégralement le régime d'imposition séparée des couples mariés. Procéder à une réduction draconienne des dépenses fiscales et des allègements structurels, et poursuivre les objectifs sociaux au moyen de mesures directes et mieux ciblées.	Aucune mesure prise.

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation de la situation actuelle
Réduire l'ampleur des subventions salariales et des allègements de cotisations sociales, et les limiter aux personnes difficiles à employer, telles que les 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.	Le plan fédéral anticrise pour 2010-11, dit plan « win-win », prévoit des exonérations totales ou partielles de cotisations de sécurité sociale pour les jeunes travailleurs (faiblement qualifiés), et les chômeurs de longue durée. En Flandre, les chevauchements avec les dispositifs fédéraux en matière de politique du marché du travail ont été réduits, et des progrès ont été accomplis en termes de rapport coût-efficacité. De nouvelles mesures sont prévues pour certains groupes (tels que les familles monoparentales).
RENDRE LE SYSTÈME D'IMPOSITION DES SOCIÉTÉS PLUS FAVORABLE À L'ACTIVITÉ DES ENTREPRISES	
Inciter les PME à croître jusqu'à leur taille optimale, en supprimant les taux réduits de l'impôt sur les sociétés. Abaisser le taux normal de l'impôt sur les sociétés, dont le niveau est élevé, et 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.	Aucune mesure prise.
ACCROÎTRE LA NEUTRALITÉ DU SYSTÈME D'IMPOSITION DES REVENUS DU CAPITAL	
Imposer davantage la résidence principale et réduire la déductibilité des paiements hypothécaires. 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 plus-values pour l'ensemble des instruments d'épargne concernés.	Aucune mesure prise.
FAIRE UNE PLUS LARGE PLACE AUX TAXES SUR LA CONSOMMATION PARMIS LES SOURCES DE RECETTES FISCALES	
Remplacer les taux réduits de TVA par le taux normal. Alourdir la taxation des carburants, en particulier du gasoil, pour tenir compte des objectifs de réduction des émissions. Envisager la mise en place de péages routiers, en particulier pour les poids lourds.	En termes relatifs, la taxation du gasoil a été légèrement alourdie en 2010. Les régions belges sont convenues d'instaurer des péages routiers à partir de 2013-14.
D. CONCURRENCE	
L'AUTORITÉ DE CONCURRENCE DOIT ÊTRE ENCORE RENFORCÉE	
Contrôler de manière suivie l'indépendance effective et la responsabilité de l'Autorité de concurrence. Accroître ses ressources. Faire du Conseil de la concurrence l'instance d'appel contre toutes les décisions des régulateurs sectoriels. Prévoir des sanctions pénales en cas de violation grave des dispositions sur les cartels. Imposer de lourdes amendes et revoir les règles de confidentialité afin de faciliter la coopération de l'Autorité avec les régulateurs sectoriels.	Le nombre d'inspecteurs de la concurrence a augmenté progressivement en 2009-10. En 2010-11 ont été nommés un économiste en chef et son adjoint, ce qui a permis à l'Autorité d'entamer pour la première fois des investigations sans lien avec une affaire précise. L'Autorité a préparé un projet de texte législatif destiné à instaurer des sanctions administratives contre les personnes physiques.
LA RÉGLEMENTATION QUI PÈSE SUR LA CONCURRENCE DANS LE COMMERCE DE DÉTAIL DEVRAIT ÊTRE ABOLIE	
Il faudrait supprimer les règles qui entravent la concurrence dans le commerce de détail (telles que les restrictions concernant la vente à perte, les horaires d'ouverture et les ventes liées, ainsi que les périodes de présoldes). Il faudrait limiter les règles de zonage applicables aux grandes surfaces à l'évaluation des effets spatiaux, pour faire en sorte qu'elles ne protègent pas les commerces en place contre toute nouvelle concurrence.	La loi d'avril 2010 a autorisé les ventes liées (sauf dans les services financiers) et assoupli quelque peu les restrictions concernant les ventes à perte et à faible marge bénéficiaire. La période de présoldes a également été réduite et son application limitée au secteur de l'habillement. Les autorités ont assoupli les restrictions concernant l'ouverture de grandes surfaces, en éliminant l'obligation d'évaluer l'impact de ce type d'opération sur les entreprises en place.
LA RÉGLEMENTATION DU SECTEUR DE L'ÉNERGIE DOIT SE CONCENTRER SUR LES BARRIÈRES IMPLICITES À L'ENTRÉE DE NOUVEAUX CONCURRENTS	
Remplacer la structure réglementaire complexe en place par un régulateur national indépendant unique, ayant des compétences notamment dans les domaines de la distribution et de l'approvisionnement en gaz et en électricité. À défaut, instaurer des procédures contraignantes de coopération entre les organes de régulation, et renforcer l'indépendance des régulateurs régionaux.	Les pouvoirs et compétences du régulateur fédéral de l'énergie ont été quelque peu renforcés en avril 2011.

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation de la situation actuelle
Il conviendrait d'envisager une séparation capitalistique entre les différents segments des marchés de l'énergie. Il faudrait intensifier les efforts de réglementation afin que soit respectée l'interdiction des subventions croisées entre les marchés de l'électricité et du gaz.	Des projets de modifications législatives concernant la séparation des différentes activités ont été élaborés, mais la séparation de la propriété des actifs existe déjà de fait entre les gestionnaires de réseau de transport (GRT) dans les secteurs de l'électricité et du gaz, ainsi qu'entre les gestionnaires d'installations de gaz naturel liquéfié (GNL) et de stockage.
Réexaminer les obligations de service universel (OSU) et leurs variantes selon les régions. Les autorités régionales devraient les financer sur leur propre budget plutôt que par le biais des tarifs de distribution.	La Région flamande procède actuellement à une évaluation de ses règles en matière d'OSU, qui doit s'achever d'ici à septembre 2011.
<p>Dans le secteur de l'électricité, accroître la capacité d'interconnexion, encourager l'arrivée de nouveaux concurrents, et poursuivre la vente aux enchères des capacités de production de l'opérateur historique.</p> <p>Mettre en place un pool de vente de gros anonyme pour le gaz afin de faciliter l'arrivée de nouveaux entrants. 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. Évaluer l'efficacité des mesures visant à réduire la durée des contrats sur le marché de gros du gaz.</p>	<p>Le ministre de l'Énergie a été officiellement chargé d'analyser les possibilités de promouvoir la mise en place de nouvelles installations et ses conséquences.</p> <p>Aucune mesure prise.</p>
LE RÉGULATEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS DOIT ADOPTER UNE ATTITUDE PLUS FERME À L'ÉGARD DES MANQUEMENTS DE L'OPÉRATEUR HISTORIQUE	
Habiller le régulateur à imposer des pénalités périodiques et à bloquer l'introduction d'offres si les conditions préalables ne sont pas remplies. De plus, il faudrait peut-être renforcer explicitement l'indépendance des régulateurs, sachant que le gouvernement devrait procéder en parallèle à la privatisation de l'opérateur historique.	Les pouvoirs de sanction administrative ont été renforcés en 2009. Le régulateur est habilité à bloquer les offres non conformes en s'appuyant sur les obligations préalables à respecter.
Dans la téléphonie fixe, le régulateur devrait se montrer plus intransigeant à l'égard des manquements de l'opérateur historique s'agissant des délais de mise en œuvre du dégroupage de la boucle locale, des accords de niveau de service, 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, et celles-ci devraient être de préférence automatiques.	De nouvelles procédures et normes d'exploitation relatives au dégroupage de la boucle locale et aux accords de niveau de service ont été adoptées en 2010.
Dans la téléphonie mobile, le régulateur devrait faire baisser les tarifs de terminaison des appels mobiles et réduire l'incertitude entourant ses décisions, en préparant mieux leur défense devant les tribunaux. Il conviendrait de mettre en place le quatrième opérateur de réseau. Il faudrait réduire la durée maximale des contrats pour accroître la flexibilité du marché et faciliter l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché. Les obligations de service universel devraient être financées sur le budget de l'État, et faire l'objet d'appels d'offres.	La tentative des régulateurs de réduire les tarifs en juin 2010 a été contestée en justice par 2 des 3 opérateurs de téléphonie mobile, et la juridiction saisie n'a pas encore rendu sa décision. La procédure d'appel à candidatures pour l'attribution de la quatrième licence d'opérateur 3G, lancée et clôturée au printemps 2011, a débouché sur une seule candidature. Cette licence doit être octroyée à la mi-2011. La durée des contrats conclus par les consommateurs avec les opérateurs est limitée à 24 mois, et les frais de résiliation anticipée sont réglementés.
UNE OUVERTURE PLUS RAPIDE DES AUTRES INDUSTRIES DE RÉSEAU EST INDISPENSABLE	
Ouvrir à la concurrence tous les segments des services postaux, et réduire les obstacles à l'entrée. Revoir la portée des obligations de service universel et les financer directement sur le budget de l'État, par voie d'appel d'offres.	Depuis 2011, toutes les dispositions nécessaires à la libéralisation du marché des services postaux sont inscrites dans la loi. Les prestataires de service universel doivent être sélectionnés par voie d'appel d'offres, pour une période de 10 ans.
L'ouverture plus rapide du secteur du transport ferroviaire devrait s'accompagner d'un renforcement de l'indépendance et des pouvoirs du régulateur.	Le gouvernement travaille sur une proposition de modification des fonctions et responsabilités du régulateur.

ANNEXE 1.A2

Scénarios d'évolution des finances publiques

Des simulations ont été réalisées concernant l'évolution de la dette publique à l'horizon 2060, à partir des hypothèses suivantes :

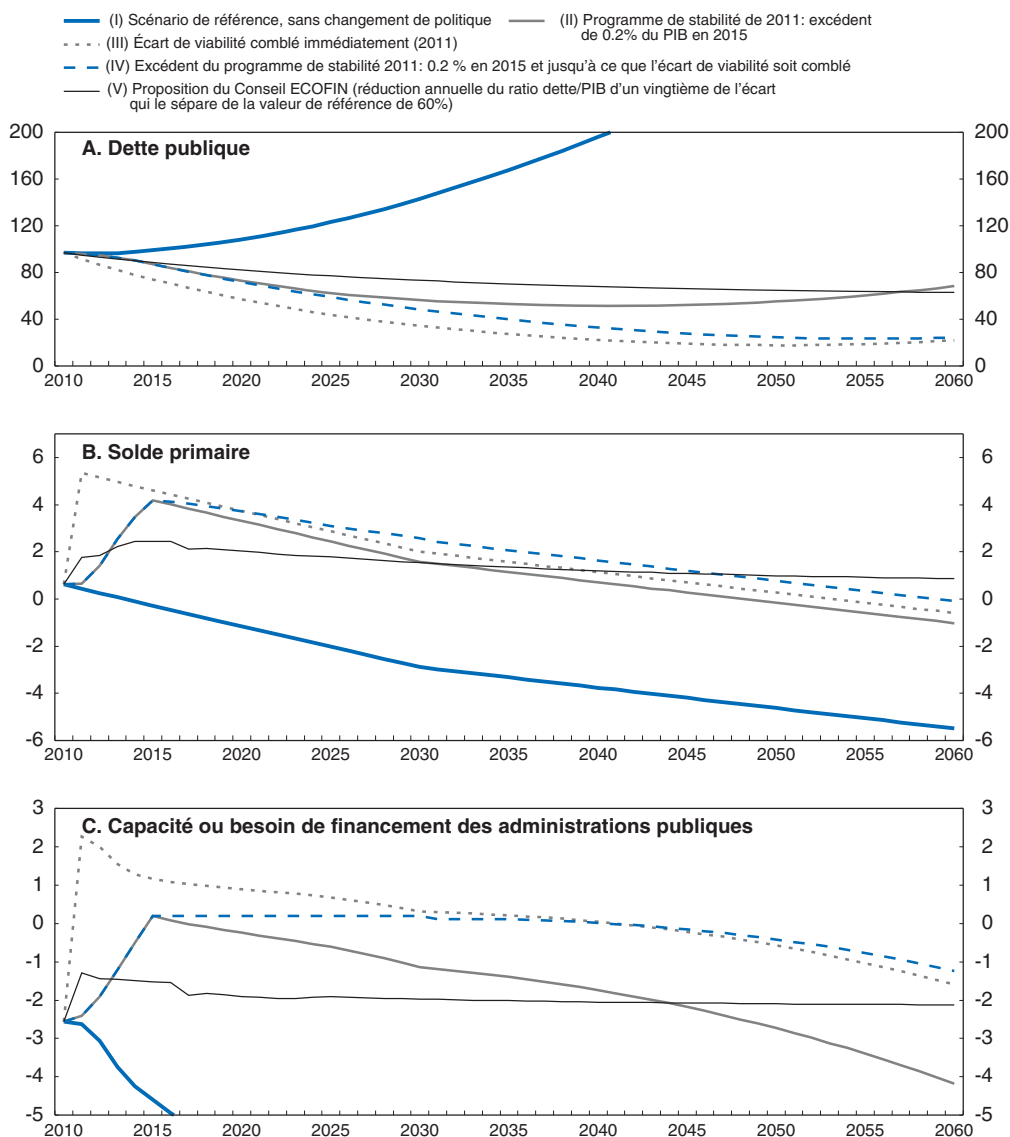
- Le taux de croissance (nominale) du produit intérieur brut (PIB) est tiré de la base de données à moyen terme de l'OCDE. Pour la période 2026-60, cette variable reste constante à son niveau de 2025 (soit 3.6 % par an). Dans ce modèle à long terme simple, on suppose qu'il n'y a pas d'effet de rétroaction des mesures budgétaires sur la croissance du PIB.
- Les estimations concernant les coûts du vieillissement démographique sont tirées du rapport du Conseil supérieur des finances (2010). Elles font apparaître une augmentation de ces coûts de 25.7 % du PIB actuellement à 31.8 % à l'horizon 2060. Les données correspondant aux années pour lesquelles on ne dispose pas d'estimation sont obtenues par interpolation linéaire.
- Le taux d'intérêt nominal (effectif) sur les obligations d'État est fixé à 5 % en 2020 (ce qui correspond peu ou prou à l'hypothèse de taux d'intérêt réel de 3 % retenue par la Commission européenne dans ses scénarios concernant la viabilité des finances publiques). Le taux d'intérêt passe progressivement de son niveau actuel à 5 % en 2020 (en raison du refinancement progressif de la dette).
- Des analyses de sensibilité réalisées à partir de différentes hypothèses relatives aux taux d'intérêt, aux taux de croissance et aux coûts du vieillissement démographique révèlent que les conclusions globales sont relativement stables.

Les scénarios utilisés sont les suivants :

- **Scénario I – scénario de référence à politique inchangée : aucun assainissement budgétaire n'est réalisé en 2011.** La montée des coûts du vieillissement démographique réduit le solde budgétaire pendant toute la période considérée, entraînant un creusement des déficits. Ce scénario se traduit par une explosion du ratio dette publique/PIB (graphique 1.A2.1).
- **Scénario II – excédent de 0.2 % du PIB en 2015, politiques inchangées par la suite.** La stratégie mise en œuvre est fondée sur le Programme de stabilité de 2011. Les efforts d'assainissement budgétaire réalisés jusqu'en 2015 sont facilités par la diminution des charges d'intérêts (due à la réduction du ratio dette/PIB), qui est compensée en partie par l'augmentation des coûts du vieillissement démographique. Après 2015, cette augmentation a un effet négatif sur le solde primaire. La dette publique diminue

Graphique 1.A2.1. **Simulation d'évolution des finances publiques à l'horizon 2060**

Variables exprimées en pourcentage du PIB, pour différents scénarios



Source : Calculs de l'OCDE à partir de la Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 88.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932459280>

jusqu'aux années 2030, mais commence rapidement à croître par la suite, la montée des coûts du vieillissement démographique devenant prédominante.

- **Scénario III (viable sur le plan budgétaire) – écart de viabilité comblé en 2011.** Ce scénario repose sur l'hypothèse que, en 2011, l'écart de viabilité – défini comme la mesure S2 de la Commission européenne, c'est-à-dire la hausse immédiate du solde primaire nécessaire pour assurer la viabilité des finances publiques compte tenu de l'alourdissement à venir des coûts du vieillissement démographique (Commission européenne, 2010) – est comblé en une fois. Cela se traduit par une variation ponctuelle du solde primaire de l'ordre de 5 points de PIB, qui débouche sur une diminution du ratio

dette/PIB, jusqu'aux années 2040, puis une légère hausse. L'augmentation des coûts du vieillissement démographique réduit le solde budgétaire à partir de 2012.

- **Scénario IV (viable sur le plan budgétaire) – excédent de 0.2 % du PIB en 2015 et par la suite, jusqu'à ce que la viabilité des finances publiques soit assurée.** Pour combler l'écart de viabilité, il est nécessaire de conserver un excédent au cours des années 2040, de sorte que la montée des coûts du vieillissement démographique n'est compensée qu'en partie par la diminution des charges d'intérêts, et en partie par d'autres mesures budgétaires. Par la suite, l'augmentation des coûts du vieillissement démographique réduit le solde primaire.
- **Scénario V (viable sur le plan budgétaire) – convergence progressive du ratio dette/PIB vers 60 %.** Le ratio dette/PIB suit la règle proposée en 2011 par le Conseil des ministres de l'Économie et des Finances (ECOFIN) : il est réduit chaque année d'un vingtième de l'écart qui le sépare de la valeur de référence de 60 %. Dans ce cas de figure, le ratio dette/PIB converge vers 60 % sur le long terme, ce qui implique que l'assainissement budgétaire est concentré en fin de période (les fortes hausses des coûts du vieillissement démographique doivent être compensées par des coupes budgétaires, et l'effet bénéfique de la diminution des charges d'intérêts est des plus limités).

Bibliographie

Commission européenne (2009), « Sustainability Report 2009 », *European Economy* 9/2009, DG ECFIN.

Conseil supérieur des finances (2010), « Comité d'étude sur le vieillissement », *Rapport annuel* (juin 2010), Bruxelles.

Service Public Fédéral FINANCES (2011), « Le Programme de stabilité de la Belgique (2011-2014) », avril 2011.

ANNEXE 1.A3

*Le système de sécurité sociale de la Belgique***Aperçu du système belge de protection sociale**

On trouvera ci-après une présentation synthétique des principales caractéristiques du régime de protection sociale de la Belgique, c'est-à-dire des éléments essentiels pour en comprendre l'architecture et le fonctionnement. À l'image d'autres pays de l'OCDE, le dispositif de protection sociale repose sur les principes de l'assurance sociale et de l'assistance sociale. Par rapport aux autres économies, le système belge présente une couverture étendue en termes de risques et se caractérise par le rôle décisif accordé aux partenaires sociaux et aux conventions collectives dans sa conception et son fonctionnement. Il en résulte un système complexe d'organismes et de programmes de protection sociale, en raison de plusieurs facteurs. Comme dans la majorité des pays, la protection sociale a connu une évolution du point de vue de ses objectifs, de sa composition et de son champ d'action afin de rendre compte de celle des contraintes économiques et des besoins de la société, aboutissant ainsi à des transferts progressifs de priorité et de ressources entre les différents programmes et organismes. De plus, les partenaires sociaux jouent un rôle important dans l'assurance sociale, mais l'intervention des pouvoirs publics, sous forme de programmes d'assistance sociale et à travers la générosité et le financement de différents dispositifs d'assurance sociale, influe aussi sensiblement sur la protection sociale dans son ensemble. Enfin, les modifications apportées aux structures fédérales ont accentué la complexité du système.

Compte tenu de cette complexité, il est possible de classer les différents programmes en trois grands régimes ciblés sur les salariés, les travailleurs indépendants et les fonctionnaires. Tous les intervenants sur le marché du travail sont tenus d'y participer, la couverture étant étendue aux personnes à charge. Les régimes prévoient également l'extension de certains types de couverture au titre de l'assurance sociale aux actifs non occupés et l'octroi d'une aide sociale en fonction des besoins. Cette annexe comporte enfin, sur la base de cette classification, une présentation générale des programmes, ainsi que du rôle des organismes publics et privés intervenant dans la gestion du système. Elle s'intéresse tout d'abord aux principaux dispositifs relatifs aux salariés du secteur privé, puis à celui qui s'applique aux travailleurs indépendants et enfin au secteur public. Elle s'achève sur une description des extensions des dispositifs d'assurance sociale et d'assistance du système.

Le régime des salariés sous contrat (dits contractuels)

Principal dispositif en termes d'adhérents, le régime des salariés sous contrat couvre l'ensemble des ouvriers, employés et cadres salariés du secteur privé, ainsi que les contractuels du secteur public. Ces actifs ont droit à 6 grandes catégories de prestations : frais médicaux, maladie et invalidité ; retraite (pensions) ; chômage ; allocations familiales ; accidents du travail ; et maladies professionnelles. Pour les ouvriers, le système couvre également les indemnités de congés payés¹. Toutes les prestations sont octroyées en vertu de la législation fédérale, les organismes fédéraux jouant un rôle prépondérant dans la mise en œuvre – tant du point de vue des prestations que du financement.

Les prestations servies dans le cadre institutionnel des caisses d'assurance

L'assurance maladie publique est organisée et coordonnée à l'échelon fédéral par la caisse d'assurance maladie, l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI)². La couverture maladie comprend deux grandes catégories de risques : le remboursement des frais médicaux et le versement des prestations d'invalidité pour les personnes qui se trouvent dans l'incapacité de poursuivre leur activité en raison d'accidents ou de conditions liées à la vie privée de l'assuré³. Les prestations relatives aux soins de santé prennent la forme d'un remboursement partiel des frais occasionnés – les salariés faiblement rémunérés et leur famille bénéficiant de remboursements plus élevés. Les prestations de l'assurance maladie-invalidité sont versées sous forme de rente réelle fixée en fonction des salaires antérieurs (plafonnés), une formule de calcul différente s'appliquant à l'incapacité primaire (jusqu'à un an) et à l'invalidité (au-delà d'un an). Sur le plan opérationnel, la caisse d'assurance maladie repose sur différents prestataires mutualistes agréés (les mutualités) qui servent d'interface entre le système d'assurance maladie et l'assuré – des mécanismes de rééquilibrage financier visant à corriger les différences intrinsèques existant entre les pools de risques des divers prestataires. Le rôle joué par ces prestataires mutualistes dans la santé publique est relativement étendu. Au-delà de celui d'agent payeur pour le compte de la caisse d'assurance maladie, ils contrôlent activement l'accès aux prestations d'assurance maladie et invalidité. En outre, les organismes mutualistes proposent des contrats d'assurance maladie qui viennent compléter la couverture offerte par le régime de base.

Le système de retraite des salariés sous contrat est organisé et géré par l'Office national des pensions (ONP), chargé du versement des prestations de retraite aux retraités, à leurs ayants droit et au conjoint survivant. Les prestations sont calculées en fonction du salaire des 45 meilleures années. L'âge légal de la retraite s'élève à 65 ans, mais il est possible de partir en retraite anticipée à partir de 60 ans, après 35 ans d'activité. Des salaires fictifs sont portés sur le relevé des rémunérations pour toutes les périodes durant lesquelles l'intéressé a touché d'autres prestations d'assurance sociale – à conditions que les cotisations dues aux organismes payeurs aient été intégralement acquittées. Les prestations de la sécurité sociale sont indexées sur le coût de la vie et, de façon épisodique et purement discrétionnaire, sur le taux de croissance de l'économie. Dans la pratique, le système de retraite s'est progressivement éloigné de sa logique initiale essentiellement bismarckienne, selon laquelle la protection contre le risque de longévité est proportionnelle aux cotisations. Avec le temps, trois facteurs sont entrés en ligne de compte et ont affaibli sensiblement les liens existant entre les prestations et les cotisations (comme dans les systèmes beveridgiens). Premièrement, la progression des prestations de

retraite annuelles maximum n'a pas été alignée sur celle du salaire moyen, entraînant un accroissement du nombre de personnes atteignant ce plafond, mais dont les cotisations sociales continuent d'être assises sur leur salaire total. Deuxièmement, les pensions minimum ont été progressivement revalorisées à un rythme plus rapide que les pensions moyennes – comme on l'a vu tout récemment dans le projet de loi de finances pour 2011. Troisièmement, les modifications fondamentales apportées sur le plan du financement ont fortement altéré le lien existant entre l'acquisition des droits à prestations et les cotisations – notamment à partir de 1994 (voir ci-dessous).

Le paiement des allocations de chômage est organisé par la caisse d'assurance chômage, l'Office national de l'emploi (ONEM). Le montant des prestations est calculé à partir des salaires antérieurs (qui sont plafonnés). Plusieurs caractéristiques font que le système diffère de celui d'autres pays. *Premièrement*, l'admission au bénéfice des allocations ne dépend pas exclusivement de la durée de cotisation, les diplômés de l'enseignement secondaire pouvant s'inscrire sur la liste des demandeurs d'emploi sans jamais avoir cotisé au système. *Deuxièmement*, le droit aux allocations n'est pas limité dans le temps. *Troisièmement*, les conditions relatives à la recherche d'un emploi et à la disponibilité sont largement exigées, mais ne s'appliquent pas universellement à tous les allocataires. C'est notamment le cas pour les chômeurs âgés, qui sont dispensés de ces obligations⁴. Outre l'indemnisation des demandeurs d'emploi, le système d'assurance chômage couvre l'ensemble des coûts liés au dispositif belge de prépension conventionnelle, selon lequel les actifs peuvent cesser leur activité en faisant valoir leurs droits à une rémunération de base légèrement supérieure aux allocations de chômage habituelles. De surcroît, ils touchent souvent une indemnité complémentaire à la charge de leur ancien employeur. Lorsqu'ils atteignent l'âge légal de la retraite, ils basculent alors dans le système de retraite classique. La prépension conventionnelle a joué un rôle important dans le secteur belge des retraites et, associée au système de chômage des travailleurs âgés, elle constitue de fait un régime de retraite additionnel, car les chômeurs de plus de 58 ans sont exemptés des obligations de recherche d'emploi et ceux âgés de plus de 50 ans sont exemptés des procédures de suivi, de sorte que les obligations de recherche d'emploi ne sont pas appliquées⁵. Le système d'assurance chômage prévoit également des procédures administratives peu courantes. Les services de placement et de formation sont intégralement délégués aux régions, nécessitant d'importants efforts de coordination entre les différents échelons de l'administration. De plus, les syndicats jouent un rôle opérationnel non négligeable en qualité d'agents payeurs officiels, les bénéficiaires des allocations de chômage et des indemnités de prépension devant s'inscrire auprès d'eux pour toucher leurs prestations, ainsi que de points de contact pour les demandeurs d'emploi souhaitant s'informer sur leurs droits⁶.

Les allocations familiales sont organisées par l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (ONAFTS). Des allocations forfaitaires sont versées en cas de naissance ou d'adoption et une rente réelle défiscalisée est servie en faveur des enfants à charge. Le montant des prestations mensuelles dépend du nombre d'enfants du ménage et il est majoré pour répondre à des besoins spécifiques, en fonction des caractéristiques de l'enfant (handicap, par exemple) et/ou des parents (perception des prestations sociales, notamment). Comme pour les autres branches du système d'assurance sociale, une large part des activités est dans les faits externalisée auprès de caisses de compensation distinctes agréées auxquelles sont affiliés les employeurs. En pratique, chacune de ces caisses gère et verse les allocations familiales dues aux salariés des employeurs adhérents⁷.

Les accidents du travail et les maladies professionnelles sont les deux dernières grandes catégories de risques à être couverts par l'assurance sociale. L'assurance des maladies professionnelles est intégralement gérée et administrée par le Fonds des maladies professionnelles (FMP). La situation est relativement différente pour l'assurance des accidents du travail, la majeure partie de la couverture étant procurée par des assureurs privés agréés spécialisés dans ce domaine, du fait de l'obligation de souscrire un contrat auprès d'un assureur privé. Celui-ci fournit une assurance responsabilité civile et incapacité de travail. Un organisme public, le Fonds des accidents du travail (FAT) contrôle le marché (médical et assurance) et procure une couverture complémentaire à certaines catégories de victimes.

Le financement dans le cadre institutionnel

On dénombre essentiellement deux sources de financement pour les six catégories de prestations. La première correspond aux cotisations non imposables versées par les salariés et les employeurs sur les gains, qui englobent tous les modes de rémunération, comme les salaires, les avantages en nature et autres rétributions. L'organisme chargé de percevoir ces cotisations est l'Office national de sécurité sociale (ONSS), les employeurs faisant office d'agents percepteurs⁸, en ce sens qu'ils perçoivent les cotisations sociales conformément au barème présenté au tableau 1.A3.1 pour les six grandes catégories de prestations. Les cotisations complémentaires (qualifiées de spéciales) à la charge des employeurs remplissent des fonctions très diverses, en finançant par exemple le congé formation, dit congé-éducation payé (0.05 %), l'accueil des enfants (0.05 %), la protection des salariés en cas de fermeture de leur entreprise (de 0.09 % à 0.14 %), le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (0.01 %), etc. De plus, certaines catégories d'employeurs (les grandes entreprises, généralement) sont soumises à des prélèvements supplémentaires au titre de l'assurance chômage, des congés annuels et de l'assurance contre les accidents du travail. Les employeurs sont aussi redevables d'une cotisation supplémentaire effective fixée à 7.48 % de la rémunération brute à des fins de modération salariale. Enfin, les employeurs sont tenus de se prémunir séparément contre les accidents du travail auprès d'assureurs privés reconnus. Toutes les recettes sont regroupées par l'ONSS dans un « pot commun », la Gestion globale, avant d'être distribuées aux différentes caisses selon leurs besoins financiers⁹.

Tableau 1.A3.1. Cotisations applicables aux salariés sous contrat¹

Régime	Part salariale (en %)	Part patronale (en %)	Total (en %)
1. Maladie-invalidité			
Soins de santé	3.55	3.80	7.35
Indemnités	1.15	2.35	3.50
2. Pensions	7.50	8.86	16.36
3. Chômage	0.87	1.46	2.33
4. Allocations familiales	0.00	7.00	7.00
5. Accidents du travail	0.00	0.30	0.30
6. Maladies professionnelles	0.00	1.00	1.00
Total (= « cotisation globale »)	13.07	24.77	37.84

1. Les cotisations relatives au pécule de vacances des ouvriers ne sont pas prises en compte dans ce tableau. De même, certaines cotisations complémentaires spécifiques ne sont pas exposées en détail.

Source : Office national de sécurité sociale (ONSS).

En dépit de ce barème général, il est fréquent que les cotisations ne soient pas exigibles ou qu'elles soient réduites. Les réductions interviennent globalement dans deux cas de figure – l'objectif étant dans l'un et l'autre d'accroître l'emploi. *Premièrement*, des mesures ciblées visent à accorder des réductions ou des exemptions aux employeurs qui recrutent leurs premiers salariés, un chômeur de longue durée, des jeunes, des salariés faiblement rémunérés, etc. *Deuxièmement*, des mesures générales s'appliquent à toutes les catégories de salariés ; c'est le cas du régime spécial dont bénéficient les employeurs du secteur non marchand et de la réduction forfaitaire des cotisations sociales par salarié accordée en Belgique à la quasi-totalité des employeurs. Ces mesures générales contiennent elles aussi divers compléments spécifiques ciblés – et dans certaines circonstances, il est possible de cumuler les avantages accordés en vertu des mesures ciblées et générales.

La deuxième grande source de financement provient des transferts des autorités fédérales – plus spécifiquement au profit de l'ONSS en tant que responsable du financement du régime des salariés sous contrat¹⁰. Les transferts sont en partie discrétionnaires et en partie affectés à une fin particulière. L'aide octroyée par les autorités fédérales à l'ONSS en faveur de l'assurance sociale des salariés sous contrat est l'exemple le plus frappant des transferts discrétionnaires de ressources budgétaires. Les affectations, en revanche, ont pour effet de destiner des recettes publiques spécifiques à un poste de dépenses donné. Le principal type de transferts affectés est le financement alternatif, qui prévoit d'allouer à l'avance une part substantielle des recettes de TVA à l'ONSS. Plus de 40 % des recettes de TVA sont ainsi transférées à l'ONSS. Les sommes concernées comportent des composants mécaniques et discrétionnaires – l'affectation des recettes, purement proportionnelle à l'origine, a été progressivement élargie pour couvrir les dépenses discrétionnaires ou mécaniques et les pertes de recettes (comme le financement de l'assurance maladie et du logement social). Les sommes affectées à l'ONSS proviennent également de différentes sources comme les droits d'accise, la taxe sur les stock-options, les retenues à la source sur les revenus du capital, l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés.

Les recettes correspondant aux besoins des différentes caisses sont prélevées sur la Gestion globale de l'ONSS, sur la base du montant net des dépenses de chaque caisse – c'est-à-dire net de ses propres recettes. Celles-ci comprennent le rendement des investissements ou des prêts consentis, ainsi que les recettes affectées à un usage donné, comme la cotisation spéciale versée à la caisse d'assurance maladie (INAMI) par les laboratoires pharmaceutiques sur leurs ventes de médicaments remboursables. Au rang des sources de financement croissantes figure également le financement alternatif propre à chaque caisse accordé par les autorités fédérales sous la forme d'un transfert direct de recettes de TVA et de droits d'accise, ce qui a pour effet de contourner l'organe de financement centralisé du système. Ces mécanismes sont destinés à corriger l'impact des mesures discrétionnaires touchant uniquement des caisses spécifiques – comme l'introduction du congé formation – ou à compenser les tendances à long terme observées dans certains secteurs – comme la forte progression des dépenses dans le secteur des soins de santé.

Le régime des travailleurs indépendants

Le système destiné aux travailleurs indépendants est le plus restreint et le moins généreux des trois régimes d'assurance sociale. Il est organisé et contrôlé par l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI). À la différence des salariés sous contrats, c'est le même organisme qui est chargé de l'organisation des volets recettes et dépenses du système. Comparativement aux salariés, les travailleurs

indépendants sont assurés contre un nombre moins élevé de risques. Outre l'assurance maladie (soins de santé et indemnités) et invalidité, ils bénéficient uniquement de l'assurance retraite et des prestations familiales.

Les prestations servies dans le cadre institutionnel des caisses d'assurance

Eu égard aux choix explicitement arrêtés par les pouvoirs publics ces 15 dernières années, les prestations s'apparentent de plus en plus, en termes de générosité, à celles dont bénéficient les salariés pour les risques couverts – par le passé, la couverture d'assurance était nettement moins complète. La couverture des soins de santé est la principale illustration de cette évolution, puisqu'elle a été progressivement alignée sur celle des salariés. Les indemnités (maladie et invalidité) restent nettement moins généreuses que dans le régime des salariés, la somme forfaitaire versée étant relativement faible. L'alignement du régime des travailleurs indépendants sur celui des salariés tient également au fait que les prestations de l'assurance maladie sont versées dans les deux cas par le même organisme, l'INAMI. Comme pour les salariés, la couverture retraite repose également sur une logique assurantielle. Le système présente de nombreuses similitudes avec celui des salariés quant à la structure des prestations.

La formule de calcul des prestations de retraite utilisée dans ce système est comparable à celle du régime des salariés – bien que moins généreuse. Leur montant est établi selon la logique des dispositifs des prestations définies en fonction du salaire des 45 meilleures années – les prestations comprenant les pensions de retraite et de survie et les prestations familiales. L'âge légal de la retraite est fixé à 65 ans et les départs en retraite anticipée sont autorisés à partir de 60 ans. Même s'il est possible de quitter le marché du travail plus tôt, cette situation est nettement moins fréquente que dans le régime des salariés, compte tenu de l'absence de voies de sortie anticipée en dehors du régime de retraite. Les prestations de la sécurité sociale sont indexées sur le coût de la vie et revalorisées en vertu de mesures épisodiques et purement discrétionnaires. Bien qu'officiellement proportionnelles aux cotisations versées, les prestations effectivement servies sont largement fonction de la cotisation minimum (voir ci-dessous), de nombreux travailleurs indépendants déclarant des revenus très faibles. Les calculs du montant des prestations sont effectués par l'INASTI, l'Office national des pensions faisant office d'agent payeur.

Les travailleurs indépendants perçoivent également des prestations familiales dont le montant et les modalités varient modérément par rapport au régime des salariés. Le montant des prestations est déterminé par la caisse d'assurance maladie, mais les activités y afférentes sont externalisées auprès de caisses d'assurances sociales privées qui vérifient que les conditions d'admission au bénéfice des prestations sont remplies et qui versent les allocations à leurs adhérents, et auprès d'une caisse d'assurance publique distincte pour les personnes qui ne sont pas affiliées à un organisme privé. Ces caisses jouent un rôle opérationnel décisif dans le système, en tant que point de contact des particuliers pour les prestations familiales, ainsi qu'un rôle déterminant dans la perception des cotisations d'assurance sociale (voir ci-dessous).

Le financement dans le cadre institutionnel

À l'image de ce qui se passe dans le régime des salariés, on relève deux grandes sources de financement : les cotisations sociales versées par les affiliés et les transferts des administrations publiques. Les cotisations des travailleurs indépendants obéissent à une

logique sensiblement différente de celle qui s'applique aux salariés. *Premièrement*, elles ne sont pas exigibles mensuellement, mais trimestriellement. *Deuxièmement*, elles ne sont pas établies en fonction des revenus de l'année considérée, mais d'après les revenus imposables indexés perçus trois années civiles auparavant. *Troisièmement*, il existe deux barèmes de cotisations distincts, l'un pour les travailleurs à temps plein (activité principale) et l'autre pour ceux à temps partiel (activité complémentaire). Pour les premiers, le barème de cotisations est présenté au tableau 1.A3.2. Pour les seconds, les cotisations sont calculées selon un barème plus favorable pour les revenus inférieurs au premier seuil du régime des salariés, soit 12 129.76 EUR, les cotisations correspondant aux revenus d'une activité principale s'appliquant au-delà de ce seuil.

Tableau 1.A3.2. **Cotisations des travailleurs indépendants à temps plein**¹

Revenus perçus en 2008, en EUR	Revenus indexés, en EUR	Taux de cotisation marginal
≤ 11 510.56	≤ 12 129.76	Cotisation minimum de 650.34 EUR
> 11 510.56 et ≤ 49 704.72	> 12 129.76 et ≤ 52 378.55	22 % des revenus nets
> 49 704.72 et ≤ 73 249.02	> 52 378.55 et ≤ 77 189.00	14.16 % des revenus nets
> 73 249.02	> 77 189.40	0 % des revenus nets

1. Les cotisations de 2011 sont fondées sur les revenus de 2008.
Source : INASTI.

S'agissant de la structure des cotisations, la différence la plus marquante par rapport au régime des salariés est que les taux sont régressifs et les revenus imposables plafonnés. Dans les faits, ce plafond limite sensiblement le taux marginal d'imposition des revenus des travailleurs indépendants comparativement à ceux des salariés. Enfin, les cotisations ne sont pas versées directement à l'INASTI, mais à une caisse d'assurances sociales privée agréée, qui est de fait la seule interface entre l'INASTI et le cotisant assuré. L'assuré entrera directement en contact avec la caisse des travailleurs indépendants uniquement lorsqu'il prendra sa retraite. Les caisses d'assurances sociales transfèrent régulièrement les cotisations perçues à l'INASTI, qui centralise l'ensemble des recettes (y compris les transferts du budget fédéral) dans un pot commun, la Gestion globale, qui les distribue ensuite aux différentes caisses selon leurs besoins financiers.

La deuxième grande source de financement du système correspond là encore aux transferts publics, qui prennent aussi la forme de recettes publiques affectées ou non à un usage défini. Traditionnellement, la forme la plus ancienne de financement des administrations publiques consiste en un transfert durable d'une somme forfaitaire vers le système, qui a été revalorisée au fil du temps afin de corriger les effets de l'inflation, mais aussi pour compenser l'impact budgétaire des mesures discrétionnaires visant à élargir la couverture. Outre ces composantes mécaniques, le système bénéficie de transferts annuels *ad hoc* afin de ramener son déficit au niveau souhaité. Comme dans le régime des salariés, le financement dit alternatif reposant sur l'affectation de recettes fiscales joue également un rôle croissant dans le cadre du financement de l'INASTI par les administrations publiques ; là aussi, le financement alternatif se compose pour une bonne part de recettes de TVA comportant une composante mécanique fondée sur une formule progressivement revalorisée en fonction de l'élargissement de la couverture et du déficit du système. En outre, les recettes sont tirées de divers prélèvements, comme les droits d'accise, la taxe sur les stock-options, les retenues à la source sur les revenus du capital, l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et la taxe sur les polices d'assurance. Les

travailleurs indépendants bénéficient également du financement alternatif spécifique qui n'est pas fonction de la situation professionnelle de l'affilié, mais uniquement de ses revenus – comme l'amélioration de la prise en charge des frais d'hospitalisation pour l'ensemble des assurés. Sur la période 2006-10, la part du financement des administrations publiques est grimpée de 34 % à 45 %.

Les régimes du secteur public

La protection sociale existant pour le secteur public est la plus hétérogène. On peut distinguer plusieurs grandes catégories de systèmes – en dresser une liste exhaustive serait ici hors de propos. *Premièrement*, il existe un régime des fonctionnaires employés par les autorités fédérales, les régions et les communautés. *Deuxièmement*, les contractuels employés à l'échelon fédéral, régional ou communautaire sont intégralement soumis au régime des salariés sous contrat présenté ci-dessus. *Troisièmement*, un régime distinct a été mis en place pour les fonctionnaires au niveau provincial et local et *quatrièmement*, un autre régime distinct s'applique aux contractuels des administrations provinciales et locales. Enfin, différents régimes de retraite spéciaux s'appliquent aux fonctionnaires des entités et entreprises publiques, comme la Société nationale des chemins de fer. Toutes ces catégories bénéficient de niveaux de protection sociale très divers, correspondant à des cadres institutionnels très différents. Dans la suite du présent document, on s'intéressera plus particulièrement aux fonctionnaires des administrations fédérales, régionales et communautaires et à ceux employés par les autorités provinciales et locales¹¹. Par rapport aux salariés, l'assurance sociale des fonctionnaires porte sur un ensemble de risques plus restreint, ce qui s'explique par l'absence de risque de chômage et par le versement de certaines prestations directement par l'employeur.

Les soins de santé sont le seul programme d'assurance sociale commun à ces deux catégories. En fait, les fonctionnaires sont partie intégrante du régime des salariés sous contrat en termes de prestations et de financement. L'INAMI joue un rôle de coordination et les organismes mutualistes d'assurance maladie assurent la gestion du dispositif. Pour les agents des administrations fédérales, régionales et communautaires, les cotisations salariales correspondent à 3.55 % et les cotisations patronales à 3.86 % de la rémunération brute et sont versées à l'ONSS. Pour les agents des autorités provinciales et locales, ces cotisations sont respectivement de 3.55 et 3.80 % et sont versées à l'ONSSAPL (un organisme d'assurance sociale spécialisé). Dans le second cas, les cotisations d'assurance maladie sont transférées à l'ONSS, de sorte que l'ensemble des cotisations et prestations maladie des fonctionnaires relèvent du système de la gestion globale de l'ONSS.

Comme pour les salariés et les travailleurs indépendants, les retraites sont le principal point de différenciation entre les deux catégories de fonctionnaires. Celles des agents des administrations fédérales, régionales et communautaires sont majoritairement exigibles sans que les employés ou les employeurs ne soient soumis à cotisations¹². À l'inverse du secteur privé, la retraite doit être prise au plus tard à 65 ans. Les fonctionnaires peuvent néanmoins partir en retraite anticipée selon différents scénarios – préretraite, invalidité ou mise en disponibilité. Les pensions de retraite sont plus généreuses que dans les autres régimes, les prestations étant calculées sur la moyenne du traitement des 5 dernières années d'activité et indexées sur l'évolution des grilles de salaires, série souvent plus favorable que dans les autres systèmes. Le montant des pensions est calculé par le Service des pensions du secteur public (SdPSP) et elles sont versées par le Service central des dépenses fixes – Pensions, qui est rattaché au ministère fédéral des Finances (Service

public fédéral – Finances). En effet, compte tenu de l'absence de cotisations et du versement des pensions par le ministère fédéral des Finances, ce dernier absorbe le coût global des retraites supporté par les administrations fédérales, régionales et communautaires sans qu'il y ait de mutualisation des coûts. Les pensions inhérentes aux administrations provinciales et locales sont nettement moins homogènes, et on dénombre trois grands types de mécanismes de retraite. *Premièrement*, des dispositifs par répartition à prestations définies sont gérés par des autorités provinciales ou locales en toute autonomie. *Deuxièmement*, des mécanismes privés ont été mis en place avec une caisse de retraite extérieure, dont les activités reposent sur la capitalisation des cotisations patronales. *Troisièmement*, plusieurs fonds de pension (dits pools) gérés par l'ONSSAPL se caractérisent par une générosité variable et par une adhésion largement déterminée par la situation antérieure¹³. Le point commun existant entre ces trois types de systèmes de retraite des administrations locales est que les cotisations et les charges sont intégralement supportées par l'employeur.

Toutes les autres prestations versées aux fonctionnaires des administrations fédérales, régionales et communautaires sont gérées directement par leur employeur sans faire l'objet d'une cotisation à une caisse d'assurance sociale distincte. Les prestations maladie et invalidité, ainsi que les couvertures maladie professionnelle et accident du travail relèvent de la responsabilité de l'employeur. De même, les allocations familiales, bien que d'un montant analogue et obéissant au même principe que celles dont bénéficient les salariés, sont versées par des caisses d'allocations familiales spécifiques pour les entités du secteur public. La situation diffère quelque peu pour les fonctionnaires des autorités provinciales et locales, les employeurs devant s'acquitter d'une cotisation de 5.25 % pour les allocations familiales et de 0.17 % pour les maladies professionnelles auprès de l'ONSSAPL, qui utilise ces fonds pour financer les prestations dues aux employés dans ces deux domaines selon des règles amplement comparables à celles définies pour les salariés du secteur privé.

Extensions du système

On observe deux grands groupes d'extensions du système au-delà des actifs occupés et des personnes à leur charge, l'un ayant trait à l'aide sociale, l'autre à l'assurance sociale. Le premier est le plus important et comprend quatre grandes catégories de prestations :

- L'aide sociale sous conditions de ressources en faveur des personnes en âge de travailler.
- L'aide sociale sous conditions de ressources en faveur des personnes âgées de plus de 65 ans.
- Les prestations sous conditions de ressources versées aux personnes handicapées.
- Les prestations familiales garanties.

L'admission au bénéfice de l'aide sociale sous conditions de ressources en faveur des personnes en âge de travailler est régie par un règlement fédéral. Dans la pratique, sa mise en œuvre est assurée par les centres publics d'aide sociale des autorités locales, qui versent les prestations aux résidents les plus démunis. Enfin, les communautés sont chargées du contrôle administratif des centres publics d'aide sociale locaux présents sur leur territoire. Les prestations versées dans le cadre du régime d'assistance sociale sont plus généreuses pour les personnes âgées que pour les jeunes. De plus, elles obéissent à une logique différente du point de vue du fédéralisme budgétaire, car les prestations sont versées par les autorités fédérales – l'Office national des pensions (ONP) agissant en qualité d'agent

payeur. De même, les autorités fédérales sont responsables du versement de l'aide sociale aux personnes handicapées en fonction de leurs besoins, par le biais du Service public fédéral – Sécurité sociale.

Les prestations familiales garanties sont les seules de ces quatre composantes à ne pas être soumises à conditions de ressources. L'admission au bénéfice de ces prestations repose sur la non-admission de l'intéressé au bénéfice des allocations familiales de type assurantiel en Belgique ou à l'étranger. Par conséquent, il s'agit d'un système supplétif, destiné à garantir à chaque famille une aide financière afin d'élever ses enfants. Au-delà de ces prestations en espèces proprement dites, tous les bénéficiaires de l'aide sociale ont automatiquement droit à la couverture frais médicaux du programme d'assurance sociale de la caisse d'assurance maladie (INAMI), les taux de remboursement étant plus favorables que pour les salariés moyens.

Enfin, des extensions relevant de l'assurance sociale s'appliquent à certaines catégories de personnes. En matière d'assurance soins de santé, les étudiants dont le revenu est nul ou peu élevé et les personnes qui ne touchent pas l'aide sociale ou n'exercent pas d'activité ont le droit de cotiser à l'INAMI en versant des cotisations forfaitaires fixées en fonction de l'âge et de la situation de l'intéressé, le déficit de cotisations étant là aussi couvert par la gestion globale et le financement alternatif. De même, les personnes qui travaillent en dehors de l'Espace économique européen, qui sont employées par une entreprise belge ou qui sont citoyens européens ont le droit de cotiser à un régime de protection social belge spécifique, géré par un organisme public spécialisé, l'Office de sécurité sociale d'Outre-mer (OSSOM).

Notes

1. À l'inverse des employés et cadres dont les congés annuels sont directement couverts par leur employeur, les employeurs des ouvriers acquittent des cotisations d'assurance sociale supplémentaires afin de financer les indemnités versées par un organisme d'assurance sociale spécialisé, l'Office national des vacances annuelles (ONVA).
2. L'assurance maladie obligatoire relève exclusivement des autorités fédérales qui se partagent en revanche les compétences avec les communautés et les régions en matière de santé publique et de soins de santé.
3. Les pertes de salaires ou réduction de revenus en lien avec l'activité professionnelle sont couvertes par les dispositifs relatifs aux accidents du travail et aux maladies professionnelles détaillés ci-après.
4. Pour un examen de l'évolution dans le temps des conditions d'admission au bénéfice des allocations, ainsi que de son impact sur la population active et la participation au système, voir A. Jousten, M. Lefebvre et S. Perelman, « Disability in Belgium: There is More than Meets the Eye », dans D. Wise (dir. pub.), « Social Security and Retirement Around the World: Historical Trend in DI Provisions and Participation and Health » (à paraître), University of Chicago Press et NBER.
5. Pour une estimation chiffrée des incitations au départ en retraite existant en Belgique, voir A. Dellis, R. Desmet, A. Jousten et S. Perelman « Micro-Modeling of Retirement Incentives in Belgium », dans J. Gruber et D. Wise (dir. pub.), « Social Security Programs and Retirement around the World: Micro Estimation », (2004), University of Chicago Press et NBER.
6. Un organisme public distinct fait également office d'agent payeur pour les salariés qui ne sont pas affiliés à un syndicat.
7. L'ONAFST est prestataire en dernier ressort pour les salariés dont l'employeur n'est pas affilié à une caisse de compensation pour allocations familiales.
8. Dans la pratique, il peut arriver qu'un organisme privé agréé, dit secrétariat social, perçoive les cotisations auprès de l'employeur et les transfère à l'ONSS.

9. Contrairement au principe généralement applicable, certaines missions spécifiques de ces organismes ne sont pas couvertes par la gestion globale (comme l'indemnisation des victimes de l'amiante et le congé formation).
10. Outre les transferts traditionnels, une cotisation d'assurance sociale spéciale (la cotisation spéciale pour la sécurité sociale) est collectée par l'administration fiscale fédérale par le biais de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.
11. Les contractuels des autorités provinciales et locales bénéficient d'un statut spécial qui se rapproche, tant en termes de prestations que d'affiliation institutionnelle à celui du secteur privé – mais les cotisations patronales sont nettement moins élevées. Enfin, les régimes appliqués aux fonctionnaires des entités et entreprises publiques sont comparables, par leur structure, à celui des fonctionnaires des administrations fédérales, régionales et communautaires – et ils sont plus ou moins généreux.
12. Seule une cotisation salariale de 7.5 % est prélevée sur l'ensemble des revenus afin de financer les pensions de survie.
13. D'un point de vue opérationnel, les droits à pension acquis dans le cadre des fonds (pools) de l'ONSSAPL sont établis par le SdPSP, comme pour les fonctionnaires fédéraux, et l'ONSSAPL procède aux transferts financiers correspondants.

Chapitre 2

Pour un marché du travail plus inclusif

La crise mondiale a entraîné une progression du chômage moindre que dans la plupart des autres pays de l'OCDE car l'emploi est resté soutenu du fait du recours intensif à des dispositifs de réduction du temps de travail. Ces dispositifs ont bénéficié essentiellement aux travailleurs titulaires de contrats permanents tandis que la hausse du chômage a principalement touché les travailleurs dont les liens avec le marché du travail étaient plus distendus. L'un des principaux défis pour les responsables des politiques publiques est donc d'éviter que la segmentation accrue du marché du travail entre travailleurs intégrés et travailleurs exclus frappe les plus vulnérables. À moyen terme, les politiques du marché du travail doivent s'adapter au problème du vieillissement de la main-d'œuvre qui impliquera le départ à la retraite d'un nombre croissant de travailleurs titulaires de contrats permanents. Les politiques publiques doivent donc s'attacher à permettre aux travailleurs aujourd'hui exclus du marché du travail de s'y implanter plus fermement mais aussi à mobiliser les ressources en main-d'œuvre sous-utilisées. Le mécanisme de fixation des salaires leur a permis d'augmenter plus vite que ceux des principaux concurrents et plus vite que la productivité, ce qui a abouti à une perte progressive de compétitivité-coûts. Les salaires minimums sont élevés comparés aux standards internationaux, ce qui est un frein à l'entrée sur le marché du travail d'un grand nombre de travailleurs peu qualifiés. L'indemnisation du chômage est relativement généreuse, en particulier pour les chômeurs de longue durée. Une fiscalité et un régime de prestations complexes ont généré des taux d'imposition effectifs marginaux élevés et de nombreux pièges sur le marché du travail.

Le marché du travail s'est relativement bien comporté durant la crise mais des problèmes structurels subsistent

Les performances relativement bonnes du marché du travail pendant la crise ont reflété une rétention de main-d'œuvre généralisée, encouragée par un recours intensif aux dispositifs de réduction du temps de travail et par les avantages de politiques d'activation plus intensives. Les travailleurs titulaires de contrats permanents ont été les principaux bénéficiaires des dispositifs de réduction du temps de travail et le chômage a progressé essentiellement dans les groupes ayant des liens relativement distendus avec le marché du travail. En 2010, une reprise de l'emploi s'est amorcée. Mais, au-delà des performances conjoncturelles relativement bonnes, d'importants problèmes structurels subsistent. Les taux d'emploi des hommes et des femmes sont parmi les plus faibles de l'OCDE (graphique 2.1). Même si le vieillissement de la population et les effets de cohorte pour les femmes peuvent au bout du compte accroître les taux d'activité, ces évolutions démographiques ne sont guère susceptibles de stimuler l'emploi pour atteindre l'objectif d'un taux d'emploi national de 73.2 %, si elles ne s'accompagnent pas de réformes structurelles.

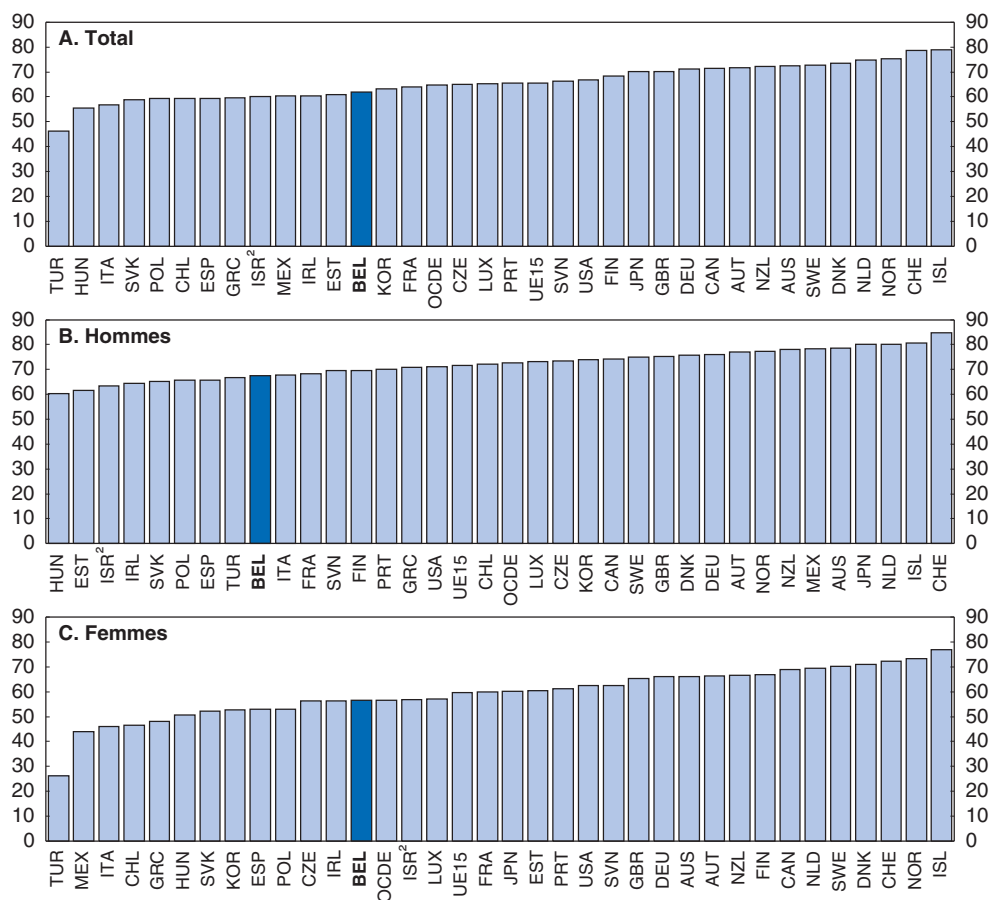
La faiblesse des taux d'emploi reflète un important chômage structurel et un nombre relativement élevé de bénéficiaires d'un soutien passif du revenu, comme les personnes parties en retraite anticipée et les titulaires de pensions d'invalidité. La section qui suit se penche sur la segmentation grandissante du marché du travail entre les travailleurs titulaires de contrats permanents et les autres. Elle évalue ensuite comment, en dépit de leur impact positif à court terme, les mesures de crise ont contribué à accroître la segmentation du marché du travail tout en ayant un effet d'inertie considérable. Elle examine ensuite comment renforcer les liens distendus avec le marché du travail des groupes les plus touchés par la crise ; ce problème sera particulièrement aigu dans les années à venir car, du fait du vieillissement de la population active, un nombre croissant de travailleurs intégrés partant à la retraite devront être remplacés. En conclusion, le chapitre évalue comment on peut compenser les effets d'un vieillissement de la population active en mobilisant d'autres sources de main-d'œuvre sous-utilisées.

Le chômage a touché principalement les travailleurs dont les liens avec le marché du travail sont relativement distendus

Le taux de chômage des jeunes travailleurs a augmenté en dépit d'une baisse du taux d'activité qui a reflété une augmentation des jeunes s'inscrivant dans l'enseignement supérieur et un allongement de la durée des études¹. Le problème de longue date d'un chômage relativement élevé des jeunes (graphique 2.2) en a été aggravé. De surcroît, en Belgique, un peu plus de 10 % des jeunes déclarent n'être ni scolarisés ni en emploi ni en formation – soit une proportion légèrement plus élevée que la moyenne des autres pays européens de l'OCDE (OCDE, 2010b). En outre, la durée du chômage a augmenté et la proportion des chômeurs de longue durée (supérieure à un an) a progressé, représentant désormais plus de la moitié des chômeurs (graphique 2.3). Depuis la crise, le chômage des migrants non ressortissants de l'UE a augmenté de près d'un quart, atteignant en moyenne 30.6 % en 2010.

Graphique 2.1. Taux d'emploi dans les pays de l'OCDE¹


Pour cent, 2010



1. Population âgée de 15 à 64 ans.

2. Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

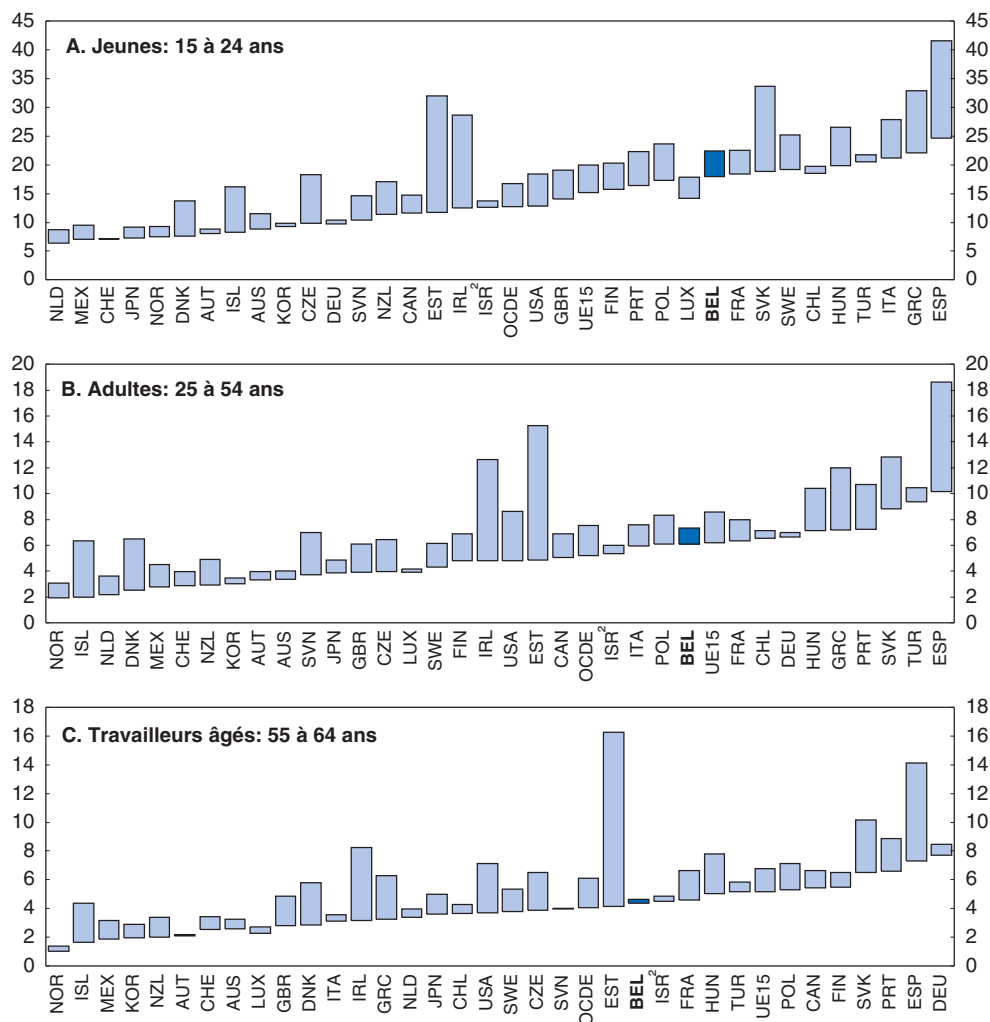
Source : OCDE, Base de données sur les statistiques de la population active.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932459299>

L'augmentation du taux de chômage s'est accompagnée d'une baisse relativement modeste du taux de vacances d'emploi, qui reflète des inadéquations persistantes de l'offre et de la demande d'emploi. Dans les années 2000, on a observé un déplacement vers l'extérieur de la courbe de Beveridge. Cela reflète probablement l'impact des politiques visant à réinsérer dans l'emploi les travailleurs âgés et les chômeurs de longue durée, qui ont accru la probabilité pour que ces groupes fassent état d'une recherche d'emploi et soient en conséquence classés en chômeurs dans les statistiques des enquêtes sur la population active. Par ailleurs, la persistance du déplacement vers l'extérieur de la courbe de Beveridge (graphique 2.4) reflète la difficulté continue d'obtenir un passage effectif du chômage à l'emploi, en particulier pour le groupe des travailleurs âgés qui a été exempté des mesures d'activation applicables aux jeunes chômeurs de longue durée². De plus, le recours intensif à la réduction du temps de travail n'a pas atténué les problèmes d'inadéquation de l'offre et de la demande car ces dispositifs ont permis aux entreprises de garder des liens étroits avec leurs travailleurs (clés), contribuant ainsi à un faible niveau de


Graphique 2.2. **Le chômage des jeunes est relativement élevé¹**

Variation entre 2008 et 2010, en points de pourcentage



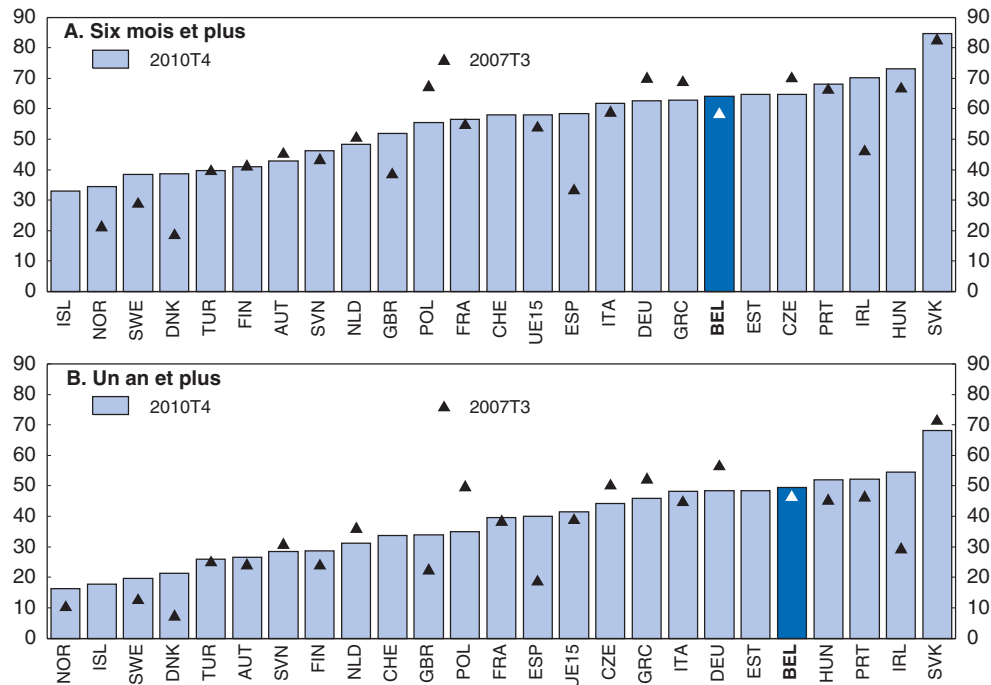
1. Les limites inférieures et supérieures représentent respectivement les taux de chômage en 2008 et en 2010, excepté pour le Chili dans le graphique A, pour l'Allemagne et le Luxembourg dans les graphiques A, B et C, et pour la Slovaquie dans le graphique C.
2. Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Source : OCDE, Base de données sur les statistiques de la population active.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932459318>

chômage frictionnel qui pousse le chômage structurel à la hausse (De Serres *et al.*, 2011). Pour maintenir un potentiel de croissance en dépit du vieillissement démographique, il faut s'attaquer à ces problèmes d'inadéquation.

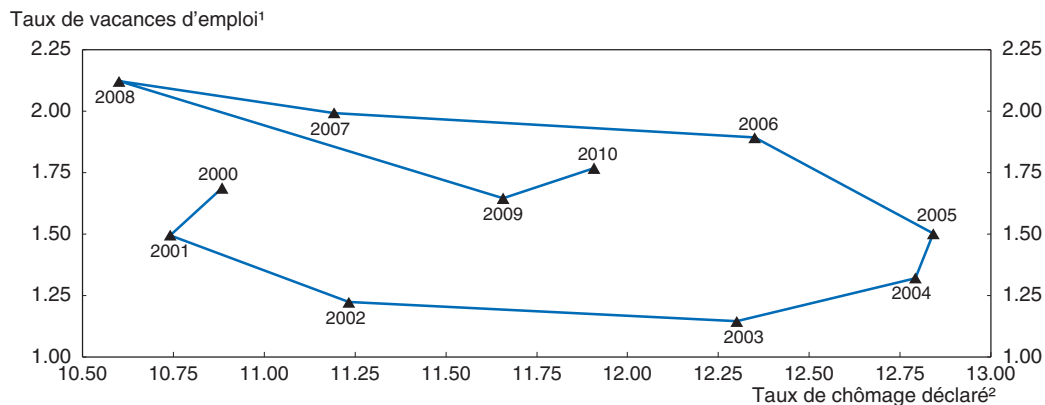
Graphique 2.3. **Proportion de chômeurs selon la durée**
En pourcentage du nombre total de chômeurs



Source : Eurostat.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932459337>

Graphique 2.4. **La courbe de Beveridge s'est déplacée vers l'extérieur**



1. Ces estimations sont calculées en divisant le nombre d'offres d'emplois administratifs par la somme du nombre d'emplois administratifs vacants et du nombre de postes occupés.
2. Exprimé en pourcentage de la population active.

Source : OCDE, Bases de données sur les Principaux indicateurs économiques et sur les Statistiques de la population active ; Calculs du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale belge.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932459356>

Les mesures anti-crise en faveur de l'emploi devront être revues à la baisse lorsque l'économie repartira

Un certain nombre de mesures anti-crise ont été mises en œuvre pour soutenir le marché du travail. Plusieurs mesures ont réduit le coût du travail pour certaines catégories

de travailleurs. À compter du 1^{er} janvier 2010, la demande de jeunes travailleurs a été stimulée par la mise en place (jusqu'à fin 2011) du plan d'embauche Win-Win qui prévoit l'exonération totale ou partielle des cotisations de sécurité sociale pour les jeunes travailleurs, le degré d'exemption dépendant de l'âge, du niveau d'études et de la durée du chômage. Le plan Win-Win contient aussi des dispositions visant les chômeurs âgés et les chômeurs de longue durée. En revanche, la réforme qui prévoyait de concentrer toutes les réductions des cotisations patronales de sécurité sociale sur les travailleurs à bas salaire à l'horizon 2009 n'a pas été mise en œuvre. Au niveau régional, la Flandre a augmenté les subventions salariales à l'embauche de la plupart des catégories de chômeurs âgés (plus de 50 ans) et la Wallonie a accru l'offre d'emplois aidés pour les jeunes dans les PME, complétant par ce dispositif la réduction actuelle des cotisations patronales de sécurité sociale (pour les trois premiers jeunes embauchés) qui bénéficie aux start-ups.

Des mesures ont été prises également pour renforcer les incitations à rechercher un emploi. Il a été décidé que les entreprises de plus de vingt salariés engagées dans des plans de licenciements collectifs seraient tenues d'offrir des services de conseil à tous leurs employés, y compris les titulaires de contrats temporaires³. La Wallonie a dégagé des moyens destinés à couvrir les frais de garde d'enfants et de transport pour les travailleurs à bas salaire. En 2010-11, la Flandre a créé des possibilités d'expérience de travail pour les jeunes chômeurs de longue durée et a étendu les obligations de recherche d'emploi aux nouveaux chômeurs âgés de 50 à 52 ans. Au printemps 2011, la tranche d'âge concernée a été portée de 53 à 55 ans et un nouveau relèvement est envisagé jusqu'à 58 ans. L'accès aux programmes de formation pour les chômeurs a été stimulé, en particulier pour les travailleurs mis en chômage temporaire, et les capacités des services publics de l'emploi (SPE) en matière de formation et d'orientation ont été accrues. La formation professionnelle dispensée aux chômeurs temporaires a toutefois été limitée⁴.

La mesure la plus importante pour contenir la hausse du chômage a été l'élargissement sensible du dispositif existant de temps de travail réduit (chômage temporaire) pour les travailleurs manuels (cols bleus) ; au milieu de l'année 2009, cette mesure a été complétée par des dispositifs pour les travailleurs intellectuels (cols blancs) et les travailleurs soumis à des réductions collectives (encadré 2.1). On estime que le nombre d'emplois sauvés s'échelonne entre ½ pour cent de l'emploi du secteur privé et 1¼ pour cent de l'emploi (permanent) (Hijzen et Venn, 2011 ; OCDE, 2010). Le dispositif mis en place pour les travailleurs manuels permet aux entreprises de suspendre temporairement les contrats de ces travailleurs lorsqu'elles sont confrontées à des circonstances défavorables imprévues et indépendantes de leur volonté telles que des intempéries ou un contexte économique défavorable. Les travailleurs inscrits perçoivent des indemnités de chômage pour les heures non travaillées et, dans la plupart des cas, leur employeur verse un complément. Pendant la crise, le nombre total de travailleurs inscrits dans ces dispositifs a pratiquement doublé pour atteindre un point haut international de près de 6 % de l'ensemble des salariés (3 % en équivalents temps plein) ce qui reflète une réduction moyenne du temps de travail de près de 40 % pour les personnes concernées (graphique 2.5).

Le dispositif mis en place pour les travailleurs manuels a permis de sauver un nombre considérable d'emplois pendant la crise. Toutefois, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays, en Belgique le nombre des travailleurs inscrits est en permanence élevé. Avant la crise, il était effectivement identique aux niveaux observés en Allemagne et en Italie pendant la crise (graphique 2.5). De plus, environ la moitié du budget d'avant la crise a été dépensé au titre des travailleurs inscrits depuis plus de 40 jours ouvrables, ce qui

Encadré 2.1. Les dispositifs de réduction du temps de travail en Belgique

Trois dispositifs ont été mis en place pour réduire le temps de travail (travail à horaires réduits ou dispositifs dits de « chômage temporaire ») en période de ralentissement temporaire de l'activité économique. Les employés peuvent percevoir des indemnités à hauteur de 75 % de leur salaire avec parfois un complément versé par l'employeur :

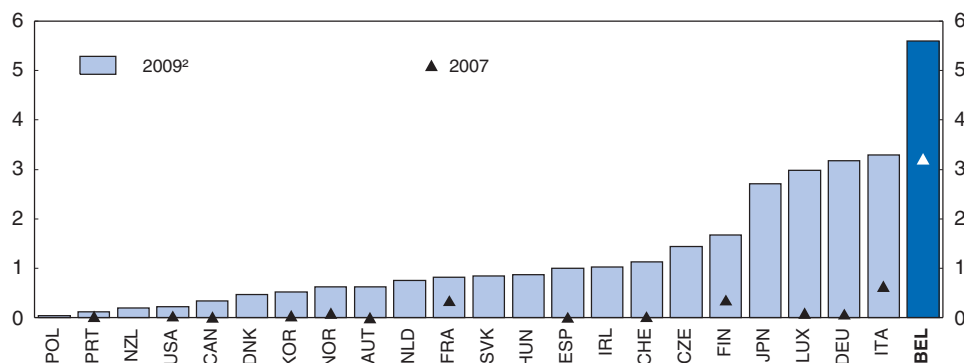
- Le dispositif (permanent) le plus utilisé pour les travailleurs manuels permet à l'employeur de suspendre (partiellement ou totalement) les contrats de travail, autrement dit de cesser de payer les travailleurs tout en les conservant dans leur masse salariale. L'employeur peut décider s'il y a lieu de recourir à ce système et il doit informer les employés du degré et de la durée de la réduction temporaire du temps de travail avec un préavis de 7 jours. Cette information doit être transmise au syndicat (via le conseil d'entreprise) et à l'Office national de l'emploi (ONEM). S'il observe que certaines entreprises ont régulièrement recours à ce dispositif, l'ONEM peut décider que des facteurs structurels entrent en jeu et déclarer ces entreprises inéligibles à ce dispositif. Sa durée varie entre 1 et 12 mois, selon le degré de chômage partiel.
- Un deuxième dispositif a été introduit en 2009 pour les « cols blancs ». Il est semblable à celui mis en place pour les travailleurs manuels, sauf qu'il impose de passer un accord formel avec les syndicats au niveau de l'entreprise ou du secteur. Pour recourir à cette mesure, l'employeur doit faire la preuve d'une réduction importante de l'activité économique (baisse de 15 % en glissement annuel du chiffre d'affaires, de la production ou des commandes) ou avoir au moins 20 % de ses travailleurs manuels dont les contrats ont été suspendus. Sa durée varie entre un minimum d'une semaine et 4 ou 6 mois, selon le degré de chômage partiel.
- Un troisième dispositif temporaire a été introduit en 2009 (il doit expirer fin 2011) pour permettre aux employeurs de réduire le temps de travail de tous leurs employés dans le cadre d'une convention collective au niveau de l'entreprise (dite de « réductions collectives »). Une mesure analogue peut être appliquée individuellement par le biais du « crédit-temps de crise ». L'employeur est globalement soumis aux mêmes exigences que dans le dispositif temporaire mis en place pour les cols blancs. Sa durée est au minimum d'un mois.

L'utilisation des mécanismes de réduction du temps de travail a pratiquement doublé entre 2007 et 2009, tant en terme d'effectifs (215 000 en 2009) que de nombre total d'heures subventionnées. Les coûts budgétaires ont quasiment triplé, atteignant 1 milliard d'euros en 2009. L'utilisation de ces dispositifs est plus limitée pour les cols blancs et les réductions collectives ; elle représente respectivement 900 et 4 100 personnes en équivalents temps plein. Moins de 10 % des participants suivent une formation subventionnée dans le cadre du dispositif. Les dispositifs de réduction du temps de travail n'ont pas été évalués.

paraît long dans un contexte de réductions d'activité temporaires et imprévues. De surcroît, la forte saisonnalité de l'utilisation du dispositif ne correspond guère à l'objectif déclaré de réponse à des événements défavorables imprévus (annexe 2.A1)⁵. Le dispositif comporte peu de mécanismes de contrôle pour minimiser les pertes sèches, en particulier pour éviter de subventionner des emplois qui ne sont pas à risque. Pour les employeurs, le système est très souple avec des délais de notification courts et un grand pouvoir discrétionnaire quant aux réductions admissibles qui vont de quelques heures par semaine à des mises à pied temporaires. Peu d'autres pays ont le même degré de flexibilité car souvent la possibilité de licenciements temporaires est explicitement exclue ou les

Graphique 2.5. **Moyenne des taux de participation mensuels aux dispositifs de chômage partiel dans une sélection de pays¹**


Pourcentage de salariés



1. La participation est mesurée par l'encours moyen de participants.

2. Données 2009T1 ; 2009T3 pour l'Autriche, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, le Portugal, la République slovaque et l'Espagne.

Source : Hijzen, A. et D. Venn (2011), « The Role of Short-Time Work Schemes During the 2008-09 Recession », Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, n° 115.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932459375>

dispositifs doivent s'appliquer à tout le moins à des unités de production complètes (Hijzen et Venn, 2011). Le dispositif aide les employeurs à gérer une législation de protection de l'emploi relativement stricte pour les licenciements collectifs, qui impose des procédures d'une durée moyenne estimée à 120 jours⁶. Au début des années 90, le nombre élevé d'inscriptions au chômage à temps partiel a posé problème en Belgique ; à l'époque, environ la moitié des travailleurs à temps partiel percevaient des prestations pour travail à temps partiel subi. En 1992, les coûts budgétaires associés à ces dispositifs ont conduit à la mise en place de mécanismes de contrôle (notamment à une augmentation du coût pour les employeurs et à une limitation de la durée) qui ont réduit de 60 % le nombre des bénéficiaires (OCDE, 2003).

La somme des conditions d'admissibilité et des exigences de conditionnalité paraît moindre que dans d'autres pays. Notamment, pour ce qui est des conditions d'admissibilité, les employeurs doivent simplement envoyer une notification aux syndicats alors que, dans bien d'autres pays de l'OCDE, ils doivent obtenir leur accord explicite (tableau 2.1). Ces accords jouent souvent le rôle de dispositifs de filtrage car les syndicats doivent équilibrer la baisse temporaire de revenu par la probabilité d'un maintien du revenu via un emploi de substitution, bien que l'effet dépende des taux de remplacement. En Allemagne, par exemple, un taux de remplacement de 60 % signifie que les syndicats doivent accepter une réduction substantielle du revenu pour leurs adhérents. À titre de comparaison, en Belgique, les taux de remplacement mensuels (qui incluent le complément de l'employeur) peuvent avoisiner les 100 %, alors que dans le système d'indemnisation du chômage le taux de remplacement est de l'ordre de 60 % (Hijzen et Venn, 2011). Pris individuellement, les critères de conditionnalité tendent à être analogues à ceux des autres pays mais collectivement ils apparaissent faibles, ce qui implique que l'on risque d'aider des emplois non viables (tableau 2.1). Contrairement à certains autres pays, la Belgique n'impose pas aux entreprises d'offrir des plans obligatoires de formation et de relance. De surcroît, les entreprises belges sont autorisées à licencier des travailleurs inscrits dans des dispositifs de réduction du temps de travail sans être tenues de

Tableau 2.1. **Exigences de la conditionnalité et conditions d'admissibilité pour les dispositifs de chômage partiel dans l'OCDE¹**

	Conditions d'admissibilité			Exigences de la conditionnalité			
	L'entreprise doit justifier de la nécessité économique	Accord partenaires sociaux	Les travailleurs participants doivent être éligibles aux prestations de chômage	Formation obligatoire	Plan de relance	Pas de licenciement	Exigence de recherche d'emploi pour l'employé
Allemagne	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui
Autriche	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui	Non
Belgique	Oui	BC : Non WC : Oui (ou business plan)	Non	Non	BC : Non WC : Oui	Non	Non
Canada	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
Corée	Oui	Consultation	Oui	Non	Non	Non	Non
Danemark	Non	Oui	Non	Non	Non	Non	Oui (quand)
Espagne	Oui	Non	Non	Non	No	Oui	Oui
États-Unis	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	No
Finlande	Oui	Consultation	Oui	Non	Non	Non	Oui
France	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui	Non
Hongrie	Oui	Non	Non	Oui	Non	Oui	Non
Irlande	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	Oui
Italie	Oui	CIGO : Non CIGS : Consultation	Non	Non	Oui	Non	Non
Japon	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
Luxembourg	Oui	Oui	–	Non	Oui	Non	Non
Nouvelle-Zélande	Non	Oui	Non	Non	Non	Oui	Non
Norvège	Oui	Non	Oui	Non	Non	Non	Oui
Pays-Bas	Non	Oui	Oui	Oui (ou détachement)	Non	Oui	Non
Pologne	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Non
Portugal	–	–	–	Oui	Non	Non	–
République slovaque	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non	Non
République tchèque	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Non	Non
Suisse	Oui	Accord individuel	Non	Non	Non	Non	Non
Turquie	Oui	Non	Oui	Non	Non	Non	Non

1. BC : cols bleus ; WC : cols blancs ; CIGO : *Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria* ; CIGS : *Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria* ; UB : prestations de chômage.

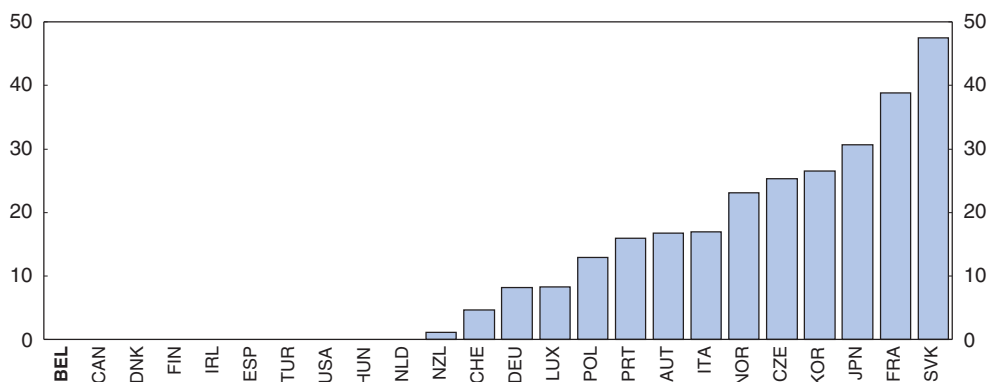
Source : : Hijzen, A. et D. Venn (2011), « The Role of Short-Time Work Schemes During the 2008-09 Recession », *Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 115.

rembourser les aides reçues alors que d'autres pays n'autorisent pas les licenciements pendant et immédiatement après l'inscription. En outre, les employés ne sont pas soumis à l'obligation de recherche d'emploi, ce qui minimise le risque pour les entreprises de voir leurs employés inscrits dans ce dispositif trouver un autre emploi (tableau 2.1). Ces exigences contribuent à réduire au minimum les pertes sèches car elles diminuent les effets de déplacement (comme le soutien d'emplois non viables), valorisent le capital humain ou encouragent la mobilité de la main-d'œuvre. Un autre avantage du système pour les employeurs est qu'ils n'ont aucune cotisation de sécurité sociale à acquitter pour les heures non travaillées, contrairement à ce qui se passe dans bien d'autres pays, même si ces heures sont prises en compte dans le calcul des droits à pension (graphique 2.6).

Les dispositifs de réduction du temps de travail impliquent un arbitrage entre le rapport coût-efficacité (limitation des coûts improductifs) et l'échelle (restriction de l'utilisation souhaitable). Les dispositifs ont bénéficié principalement aux titulaires de


Graphique 2.6. Coûts salariaux à la charge de l'employeur pour les heures non travaillées

En pourcentage du coût total normal du travail¹



1. Pour un travailleur célibataire sans enfant percevant habituellement le salaire moyen.

Source : Hijzen, A. et D. Venn (2011), « The Role of Short-Time Work Schemes During the 2008-09 Recession », Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, n° 115.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932459394>

contrats permanents, ce qui semble indiquer une potentielle segmentation plus profonde du marché du travail. De plus, en permettant aux entreprises de garder leurs travailleurs clés, ces dispositifs ont probablement accru l'inadéquation entre l'offre et la demande d'emploi. Ainsi, la mise en place de mécanismes de contrôle appropriés pourrait préserver l'efficacité du système mais à un coût sensiblement moindre tout en améliorant l'utilisation et l'affectation des moyens humains (OCDE, 2009a). Le point de départ devrait être un alignement des mécanismes de contrôle du système pour les travailleurs manuels sur les mécanismes les plus contraignants incorporés aux autres dispositifs, plutôt que le contraire comme le stipule l'accord sur les salaires pour 2011-12. Ainsi, les entreprises devraient démontrer une baisse d'activité importante et temporaire et l'inscription dans le dispositif devrait être soumise à l'approbation des autorités chargées du marché du travail. La réintégration dans le dispositif devrait être encadrée dans un horizon de temps donné, tel que l'année suivante, afin d'encourager les entreprises à adopter un nouveau planning, de nouveaux procédés et de nouvelles techniques de production.

Un mécanisme de contrôle important consisterait à renchérir le coût du système pour l'employeur de manière à faire en sorte que seules les entreprises exposées à des chocs temporaires l'utilisent et à les inciter à en sortir aussitôt que possible. Les employeurs devraient donc acquitter des cotisations de sécurité sociale pour les heures non travaillées et verser des prestations pour une période d'inscription initiale. Ce mécanisme devrait être renforcé, comme cela a été fait aux Pays-Bas (OCDE, 2010), par le remboursement (partiel) des aides reçues si les travailleurs inscrits dans le dispositif sont licenciés ultérieurement. Pour éviter de faire de la rétention de travailleurs clés pour lesquels il pourrait y avoir une demande dans d'autres secteurs, il faudrait que les travailleurs inscrits, à l'instar d'autres bénéficiaires du chômage, soient disponibles à l'embauche dans d'autres entreprises par l'intermédiaire du SPE, qui devrait être chargé quant à lui de contrôler cette disponibilité. En cas de maintien prolongé dans le dispositif, on pourrait envisager d'assujettir les travailleurs inscrits aux exigences classiques de recherche d'emploi. Pour veiller à ce que le système ne soit utilisé que pour les chocs temporaires, il faudrait plafonner les périodes d'inscription dans un dispositif. Actuellement, les employés ne sont guère incités à refuser

d'intégrer ces dispositifs même s'ils sont conscients que l'entreprise est exposée à des problèmes plus structurels. On pourrait y remédier en faisant supporter aux employés une part plus importante des coûts, par exemple en réduisant les prestations au fil des ans ou en interdisant à l'employeur de verser un complément. Cela les inciterait davantage à rechercher un emploi de substitution et, ce faisant, cela faciliterait le redéploiement de la main-d'œuvre⁷. En prévision des problèmes de viabilité budgétaire, on pourrait s'assurer d'un contrôle parlementaire plus étroit en faisant dépendre les dispositifs de réduction du temps de travail du budget. En pratique, cela signifierait que le Service public concerné devrait soumettre au Parlement un nouveau projet de loi pour obtenir un financement supplémentaire, ce qui à tout le moins soulignerait la nécessité de réforme structurelle en cas de gonflement des coûts budgétaires.

Le gouvernement devrait s'attacher à rendre le marché du travail plus inclusif

À moyen terme, le principal défi pour les politiques du marché du travail est de mobiliser la main-d'œuvre disponible pour remplacer le nombre grandissant (du fait du vieillissement démographique) des titulaires de contrats permanents qui partent à la retraite. Cela suppose de réformer les institutions du marché du travail pour renforcer les liens à ce marché des travailleurs exclus et accroître les incitations au travail. Une activation plus précoce est de plus en plus au centre des préoccupations ; néanmoins, les fonds publics disponibles continuent de se focaliser sur la création d'emplois et les incitations au travail tandis que le rôle des ressources allouées à la formation et à l'activation au niveau du SPE est moindre (tableau 2.2). Une focalisation sur la création d'emplois et les incitations à l'emploi pourrait être nécessaire dans un contexte de salaire minimum élevé, même s'il s'agit sans doute d'un pis-aller en matière d'utilisation des fonds.

Tableau 2.2. **Dépenses publiques au titre des programmes du marché du travail**
En pourcentage des dépenses totales au titre des mesures actives, 2008

	Belgique	UE15 ¹	UE19 ¹
SPE et administration	15.40	27.60	29.40
Formation	12.30	26.70	23.50
Incitations à l'emploi	35.50	19.50	18.40
Emploi aidé et réinsertion	9.60	11.80	13.10
Création directe d'emplois	26.80	11.10	11.10
Incitations à la création d'entreprises	0.30	2.60	4.00
Dépenses totales au titre des mesures actives (% du PIB)	1.28	0.78	1.10

1. Les agrégats UE15 et UE19 sont des moyennes non pondérées qui ne prennent pas en compte la Grèce.
Source : OCDE, Base de données sur les programmes du marché du travail.

Les politiques d'activation continuent d'être appliquées à un stade tardif de l'épisode de chômage

Les réformes engagées dans la deuxième moitié des années 2000 ont introduit une activation progressive des bénéficiaires des allocations de chômage. Une première lettre relative aux obligations de recherche d'emploi est envoyée au cours du 13^e mois de chômage (du 7^e pour les jeunes demandeurs d'emploi). Le premier entretien intervient environ 8 mois plus tard (soit après 21 mois de chômage). S'il n'est pas satisfaisant, il conduit à un contrat de plan d'action avec des étapes spécifiques dans les quatre mois suivants. Si ces étapes ont été respectées, un nouvel entretien sera programmé 12 mois plus tard ; dans le cas contraire, un autre plan d'action est proposé. Le non-respect du nouveau plan d'action donne lieu à des

sanctions (suspension partielle ou permanente des prestations). Ce dispositif est complété au niveau régional par des mesures d'accompagnement et de placement qui interviennent plus tôt au cours de la période de chômage.

Entre 2004 et 2010, environ 630 000 entretiens ont été conduits et près de 70 000 sanctions (dont près de 21 500 exclusions) ont été prises (tableau 2.3). Le recours aux sanctions est complété par un renforcement des politiques régionales d'activation, ciblées sur l'individualisation de l'orientation et des contrats d'activation, les offres d'emploi et mettant particulièrement l'accent sur les jeunes et les seniors⁸. Cette politique a eu des effets positifs car la première notification accroît d'environ 6 et 10 points de pourcentage, en Wallonie et en Flandre respectivement, les taux de transition du chômage à l'emploi qui s'établissent à 28 et 22 % (bien qu'il s'agisse souvent d'emplois peu rémunérés et de durée relativement courte) (Cockx et Djemeppe, 2010). Néanmoins, la lenteur d'intervention limite les effets du programme (De Serres et al., 2011) et les sanctions frappent principalement les chômeurs de longue durée dont le passage à la vie active est faible, ce qui implique qu'en fin de compte la plupart réintègrent le système ou sont transférés vers l'aide sociale. Pour combattre le chômage de longue durée, il faut donc appliquer les mesures d'activation à un stade beaucoup plus précoce (au plus tard après 6 mois de chômage) avec des sanctions également plus précoces, mettons au bout de 9 à 12 mois de chômage. Le succès d'une telle réforme dépend de la capacité des services régionaux de l'emploi à offrir une aide à l'emploi et à orienter les chômeurs vers les emplois vacants.

Tableau 2.3. **L'application de sanctions a augmenté**¹

	Pour cent			
	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Total
2003	1.66	0.08	0.65	0.78
2004	1.64	0.10	0.90	0.83
2005	2.03	0.20	1.42	1.11
2006	3.32	1.36	1.16	2.05
2007	6.92	2.51	2.02	3.92
2008	6.98	3.61	2.23	4.48
2009	4.47	4.66	2.27	4.17
2010	2.57	5.15	3.00	3.81

1. Le taux de sanctions est le nombre de sanctions rapporté au groupe pertinent de demandeurs d'emploi inactifs (composé des demandeurs d'emploi totalement inactifs qui perçoivent des allocations de chômage, des demandeurs d'emploi inactifs qui doivent être inscrits et des demandeurs d'emploi inactifs librement inscrits).
Source : Office national de l'emploi (ONEM).

Les jeunes sans qualifications ont des difficultés à s'insérer sur le marché du travail

Les politiques d'activation sont souvent orientées vers les jeunes demandeurs d'emploi. Et pourtant leur taux de chômage a continué de progresser dans les années 2000, atteignant un niveau internationalement élevé (encadré 2.2) (graphique 2.2). Cela reflète pour partie une limitation intrinsèque de la capacité des SPE à placer les travailleurs jeunes, car les employeurs voient dans les candidatures spontanées et les recommandations d'autres travailleurs le signe d'une plus grande motivation et les jugent donc plus attractives que les présentations par un SPE (Bonoli et Hinrichs, 2010). Dans les cinq années suivant la fin de leur scolarité, les jeunes sortis du système scolaire (en particulier ceux dont le niveau d'études est inférieur au deuxième cycle du secondaire) peuvent s'attendre à des périodes d'emploi plus courtes que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, ce qui reflète des

Encadré 2.2. Politiques d'activation visant les jeunes

Les politiques actives du marché du travail sont devenues progressivement plus ciblées sur les jeunes demandeurs d'emploi (OCDE, 2010b). Depuis le milieu des années 2000, les jeunes sortis du système scolaire qui s'inscrivent au SPE doivent bénéficier de mesures d'activation.

En Flandre, un dispositif d'activation précoce et intensive a été introduit dans le cadre du Programme de travail de 2004 pour la jeunesse. Il est immédiatement proposé à tous les jeunes demandeurs d'emploi (de moins de 25 ans) qui s'inscrivent au SPE (VDAB) un service de mise en relation professionnelle et de conseil via des outils en ligne, en fonction de leur employabilité et non, comme c'était le cas auparavant, de leur niveau d'études. Au bout d'un mois, une évaluation est effectuée et les jeunes n'ayant pas été orientés vers des emplois sont contactés par téléphone. Si nécessaire, ils sont invités à passer un entretien. Au bout de trois mois, les jeunes demandeurs d'emploi doivent souscrire un plan d'action individuel comportant des programmes d'aide à la recherche d'emploi, de formation et de retour à l'emploi.

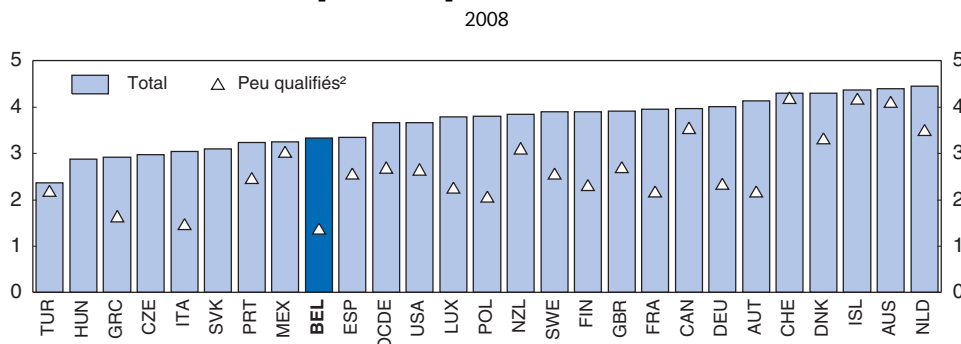
En juin 2007, le SPE de Wallonie (le FOREM) a lancé le programme « Job Tonic » qui offre au cours des six premiers mois après la sortie ou l'arrêt des études des services intensifs et personnalisés de conseil et d'orientation professionnelle aux jeunes demandeurs d'emploi sans diplôme du deuxième cycle du secondaire. En juin 2008, ce programme a été étendu aux demandeurs d'emploi diplômés du deuxième cycle du secondaire.

À Bruxelles, les jeunes qui s'inscrivent au SPE (Actiris) à la sortie du système scolaire sont systématiquement convoqués à un entretien en vue de mettre au point un plan d'action. Pour les jeunes ayant un faible niveau d'études, ce plan est généralement mis en place dans un délai d'une à deux semaines.

Le succès de ces programmes dépend de leur capacité à intégrer de manière précoce les jeunes en situation de décrochage scolaire dans des dispositifs de remise à niveau. L'une des façons d'y parvenir est de confier aux autorités locales, comme l'ont fait les Pays-Bas, la responsabilité des états de travail et d'apprentissage qu'il convient de présenter avant qu'un soutien du revenu passif puisse être offert. En 2009, de nouveaux droits et obligations juridiques ont été mis en place pour les autorités locales et les jeunes (OCDE, 2010b).

niveaux d'études ne correspondant pas aux besoins du marché du travail et la prévalence de salaires minimums élevés (voir ci-dessous), phénomène encore aggravé par une faible mobilité géographique (Jousten et al., 2008) (graphique 2.7).

Les contrats d'apprentissage, les stages (ou autres dispositifs associant l'école, la formation professionnelle et le travail) et les emplois pour étudiants impliquant un petit nombre d'heures ne sont guère développés, ce qui implique dans la plupart des cas un passage brutal de l'école au travail. Il est difficile de coordonner les politiques pour assurer une transition plus douce car les communautés sont en charge de l'éducation, les régions de l'emploi et de la formation professionnelle et le gouvernement fédéral de la législation du travail, des conventions collectives et de la sécurité sociale (OCDE, 2007). Les perspectives d'emploi des jeunes sont également limitées par le principe généralisé du dernier entré-premier sorti (DEPS) en matière de licenciement et des périodes d'essai d'une durée moyenne relativement courte pour les nouveaux embauchés (graphique 2.8). Les périodes d'essai standards devraient être allongées et portées, par exemple, aux niveaux observés dans les pays ayant des taux d'emploi des jeunes traditionnellement élevés, comme le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni afin de donner aux employeurs

Graphique 2.7. Estimation du nombre d'années passées dans l'emploi au cours des cinq années qui ont suivi la fin de la scolarité¹

1. Dans les enquêtes sur les forces de travail de l'Union européenne, les individus se réfèrent à l'année où ils ont obtenu leur plus haut diplôme. Si le répondant n'est plus étudiant, cette information est utilisée pour calculer les durées sous-jacentes à l'indicateur. Dans « Ménage, revenu et dynamique du travail en Australie », les répondants déclarent le nombre d'années qui se sont écoulées depuis qu'ils ont quitté l'enseignement à temps plein. Cette information est utilisée pour calculer les durées, là encore, à condition que le répondant ne soit plus étudiant. Une méthode semblable est utilisée pour le Mexique et le Canada. Pour les États-Unis, l'âge normal auquel un diplôme est obtenu est utilisé pour reconstruire un variable de durée. Pour l'Australie, les données concernent 2006.

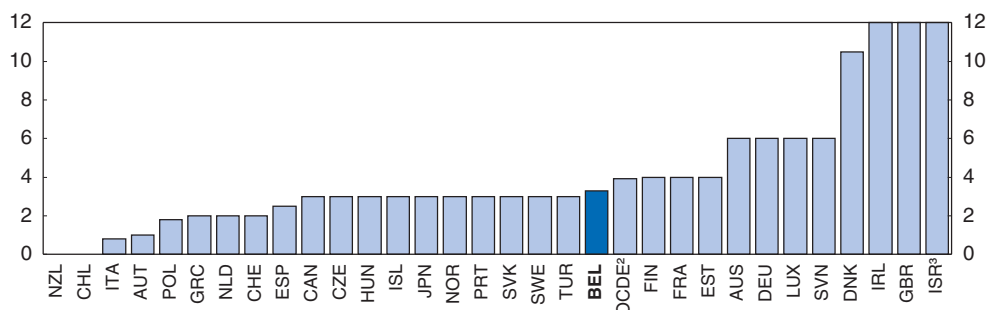
2. Niveau inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire.

Source : Enquête sur les forces de travail de l'Union européenne (EFT-UE) ; Melbourne Institute, *Household, Income and Labour Dynamics in Australia Survey (HILDA)*, version 6 pour l'Australie ; Enquête sur la population active pour le Canada ; Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo pour le Mexique ; Current Population Survey pour les États-Unis.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932459413>

Graphique 2.8. Durée de la période d'essai

Nombre de mois, 2008¹



1. Données 2009 pour la France et le Portugal.

2. Moyenne non pondérée des pays ci-dessus.

3. Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

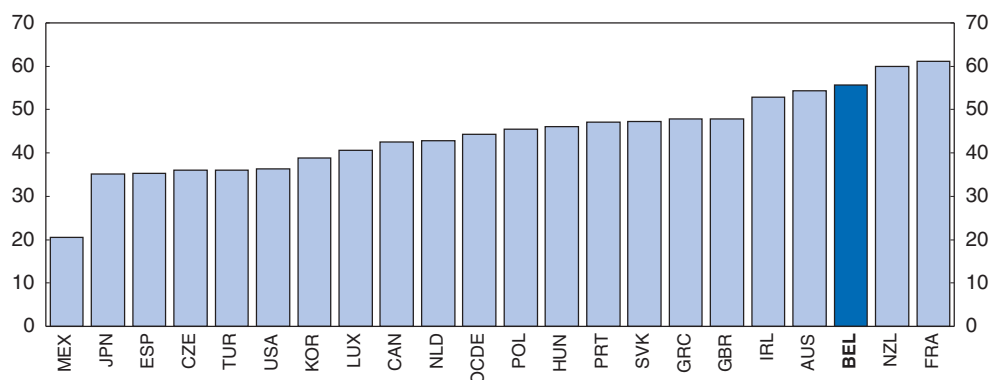
Source : Venn (2009), « Legislation, Collective Bargaining and Enforcement : Updating the OECD Employment Protection Indicators », Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, n° 89.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932459432>

davantage de temps pour évaluer les capacités et les compétences de nouvelles recrues ayant une expérience professionnelle limitée.


Les taux de chômage élevés des jeunes peuvent également être imputés à un salaire minimum légal relativement élevé associé à des prestations de chômage relativement généreuses (en particulier pour ceux qui vivent encore chez leurs parents) (graphique 2.9). Le niveau élevé du salaire minimum légal crée un découplage entre le coût des jeunes travailleurs peu qualifiés et ayant peu d'expérience professionnelle et leur productivité,

Graphique 2.9. **Les salaires minimums légaux sont relativement élevés**¹
En pourcentage du salaire médian, 2008



1. Les données correspondent au montant brut hors allègements éventuels de cotisations sociales. Données 2007 pour le Mexique et 2006 pour la Turquie.

Source : OCDE (2010), *Des débuts qui comptent ! Des emplois pour les jeunes/ Jobs for Youth*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932459451>

tandis qu'une indemnisation généreuse fait monter leurs salaires de réserve. Le salaire minimum légal applicable aux jeunes (moins de 21 ans) augmente assez rapidement (de 70 % du salaire minimum des adultes à 16 ans il passe à 94 % à 20 ans) pour atteindre un niveau internationalement élevé (Immervoll et Pearson, 2009 ; OCDE, 2010). On notera qu'aux Pays-Bas cette progression est beaucoup plus lente et l'emploi des jeunes beaucoup plus élevé, les dispositions concernant le salaire minimum des jeunes ayant contribué à accroître l'offre d'emplois à horaire réduit. Dans certains accords salariaux récents, ces instaurations progressives ont été totalement abolies, ce qui a effectivement freiné l'embauche des jeunes travailleurs peu qualifiés. De plus, le salaire minimum légal standard ne concerne qu'une partie relativement infime des employés (1.1 %) car tous les autres sont couverts par des salaires minimums sectoriels bien souvent supérieurs d'environ 20 % (OCDE, 2009a)⁹.

Les salaires minimums doivent être alignés sur les niveaux de productivité des jeunes demandeurs d'emploi/entrants sur le marché du travail, ce qui suppose d'aligner les salaires minimums sectoriels sur le salaire minimum légal¹⁰. Non seulement cela améliorerait les chances d'emploi des travailleurs peu qualifiés mais cela accroîtrait le différentiel de salaire ; il en résulterait une meilleure adéquation entre la productivité individuelle des chômeurs et un éventail plus large d'offres, qui augmenterait leurs possibilités d'emploi. Pour les travailleurs de moins de 21 ans, une instauration plus progressive du salaire minimum garantit un meilleur alignement de leur salaire sur l'évolution de leur productivité. Une autre solution serait de mettre en place des salaires (sectoriels) d'entrée, applicables aux travailleurs qui (ré)intègrent l'emploi ; cette mesure permettrait aux travailleurs intégrés de préserver leur salaire tout en facilitant le passage à l'emploi des travailleurs dont les liens avec le marché du travail sont distendus.

En dépit de mesures récentes pour encourager les stages et les contrats d'apprentissage, des freins institutionnels au passage de l'école au travail subsistent (encadré 2.3). Les jeunes sortis du système scolaire qui s'enregistrent au SPE régional sont en droit de percevoir l'allocation dite d'attente ; cette prestation de chômage (d'un montant égal à environ 50 % des prestations minimums ordinaires de chômage) liée à l'âge et au niveau d'études est accordée pour une durée illimitée après un délai de carence de 6 à 12 mois.

Encadré 2.3. Mesures récentes visant à faciliter la transition école-travail

Dans le cadre du modèle belge « Étudier d'abord, travailler ensuite », des mesures récentes se sont attachées à encourager les offres de stages plutôt que les emplois pour étudiants.

Dans la région de Bruxelles, le SPE (Actiris) a créé en 2009 une base de données sur les stages et les emplois pour étudiants proposés par les entreprises.

En Wallonie, un accord a été conclu pour la généralisation des stages, de la formation en alternance et de la modularisation de l'enseignement professionnel et technique au lycée sur la période 2009-14. À compter de septembre 2011, certaines formations courtes de l'enseignement supérieur comporteront des stages obligatoires.

En Flandre, les stages sont désormais fortement recommandés dans l'enseignement secondaire professionnel et technique. Dans l'Agenda Compétence 2010, les partenaires sociaux se sont engagés à créer 75 000 emplois par an pour les élèves des lycées techniques et professionnels et 30 000 postes sur 5 ans pour les professeurs de l'enseignement pratique et technologique. Depuis 2009, les nouveaux programmes du cycle court de l'enseignement supérieur comportent des stages obligatoires.

En 2010, le gouvernement fédéral a réduit de 400 euros par trimestre les cotisations de sécurité sociale des employeurs qui ont mis en place des tuteurs assurant le suivi des stages et de l'apprentissage ou assurant une formation pour les enseignants de la formation professionnelle.

Pour améliorer l'efficacité des politiques d'éducation et de formation professionnelles (EFP), l'OCDE fait les recommandations générales suivantes (OCDE, 2010b) :

- Proposer une variété de programmes EFP correspondant aux préférences des étudiants et aux besoins des employeurs grâce à un système d'apprentissage, où le marché maintient un équilibre entre l'offre et la demande.
- Pour l'EFP au-delà du secondaire, répartir les coûts entre l'administration, les employeurs et les étudiants individuels en fonction des avantages obtenus.
- Faire participer les employeurs et les syndicats à l'élaboration des programmes scolaires et s'assurer que les compétences enseignées correspondent à celles qui sont exigées aujourd'hui dans le monde du travail.
- Offrir aux jeunes les compétences génériques transférables qui faciliteront leur mobilité professionnelle et l'apprentissage tout au long de la vie, ainsi que les compétences professionnelles spécifiques qui répondent aux besoins immédiats des employeurs.

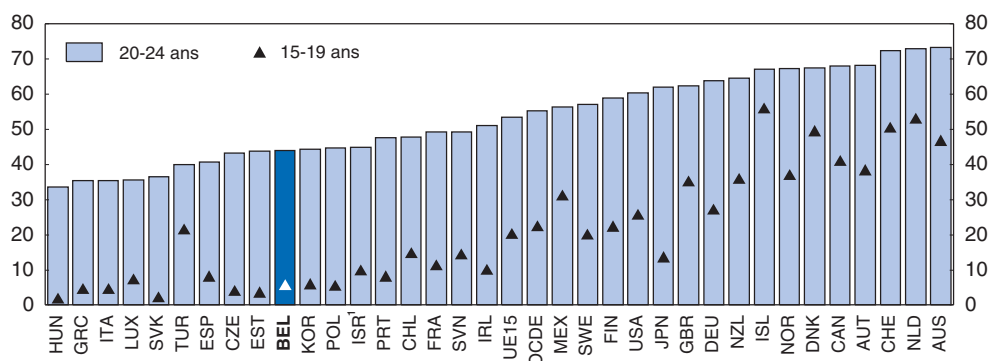
Ainsi, dans les premiers temps du chômage, les jeunes sortis du système scolaire sont très fortement incités à rechercher un emploi mais ces incitations sont réduites dès lors que l'allocation d'attente entre en jeu¹¹. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les jeunes sortis du système scolaire ne peuvent percevoir des prestations de chômage sur la base de leurs diplômes et, quand ils le peuvent (Danemark, Grèce, Luxembourg et République tchèque), c'est pendant une durée bien définie. Pour les inciter davantage à rechercher un emploi, il faudrait abolir l'allocation d'attente ou, si elle est maintenue, la limiter strictement dans le temps (par exemple en la rendant accessible uniquement aux jeunes de moins de 26 ans en fin de scolarité) et en la conditionnant à une activité de recherche d'emploi. Cette mesure pourrait être combinée avec une aide précoce à la recherche d'emploi, de préférence dès l'inscription au SPE. Des mesures particulières, telles qu'une remise à niveau hors classe dans le but d'acquérir des compétences pertinentes pour le marché du

travail comme des qualifications en informatique et des qualifications techniques de base, devraient être prises pour les jeunes en situation de décrochage scolaire.

En Belgique, la fin de la scolarité obligatoire est à 18 ans, soit un âge bien supérieur à celui observé dans la plupart des autres pays de l'OCDE, qui est de 15-16 ans. En outre, les jeunes n'ont que peu de possibilités d'acquérir une expérience professionnelle avant de quitter l'école. L'enseignement professionnel (à partir de 16 ans)¹² n'est guère développé et essentiellement réservé aux jeunes qui ne réussissent pas dans la filière générale. L'emploi pendant les périodes de congés scolaires est encouragé par une exonération des cotisations sociales pour les emplois en période de vacances¹³. Globalement, le taux d'emploi (apprentissage compris) des 15-19 ans et la proportion de jeunes combinant études et travail sont relativement faibles et l'écart de taux de chômage et de taux d'emploi entre les jeunes peu qualifiés et les autres est particulièrement important (OCDE, 2010) (graphique 2.10).

Graphique 2.10. **Taux d'emploi des jeunes**

Pour cent, 2010



1. Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Source : OCDE, Base de données sur les statistiques de la population active.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932459470>

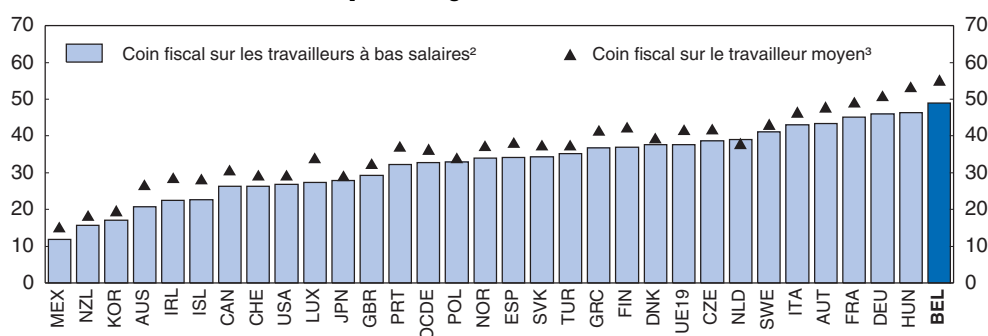
Des données internationales montrent que les programmes de transition de l'école au travail stimulent les liens avec le marché du travail, l'acquisition de compétences, les salaires et les gains (OCDE, 2010b ; et Neumark, 2009). Des données concernant la Belgique indiquent que pour les jeunes sortis du système scolaire en chômage de longue durée les emplois de courte durée peuvent être le moyen d'accéder à un emploi plus permanent (Cockx et Picchio, 2009). Les emplois étudiants, les « petits boulots », les stages et les contrats d'apprentissage peuvent les aider à briser le cercle vicieux du « pas d'emploi pas d'expérience, pas d'expérience pas d'emploi ». Il apparaît toutefois que les emplois à horaire réduit sont rares car relativement peu de jeunes travaillent dans le secteur des services qui offre de nombreuses opportunités de travail à temps partiel. En outre, il est probable que la réglementation du temps de travail freine l'offre de petits boulots car la durée du travail doit être au minimum de trois heures consécutives et qu'un emploi à temps partiel doit être égal à au moins un tiers d'un plein-temps même si un certain nombre d'accords sectoriels (en particulier dans le secteur des services) comportent des dérogations. L'offre de petits boulots pourrait être stimulée par des salaires mieux alignés

sur la productivité et une suppression des restrictions dans la réglementation du travail à temps partiel. L'exonération spéciale vacances semble largement superflue car tous les travailleurs à bas revenu sont exemptés de cotisations de sécurité sociale ; elle devrait donc être abolie. Les règles viennent d'être assouplies dans ce domaine : les étudiants peuvent désormais travailler jusqu'à 50 jours par an et ils ne sont plus tenus de le faire uniquement pendant les vacances.

Des taux d'imposition effectifs marginaux (TIEM) élevés et une indemnisation généreuse sapent l'incitation à travailler

En Belgique, le coin fiscal est l'un des plus élevés de l'OCDE et appelle une réforme plus en profondeur de la fiscalité et du régime de sécurité sociale (graphique 2.11). Les taux d'imposition effectifs marginaux des travailleurs à bas revenu sont particulièrement élevés (plus de 80 %) du fait de la suppression des transferts sociaux induite par l'emploi ce qui, conjugué à des taux élevés d'impôt sur le revenu, sape grandement l'incitation à travailler (OCDE, 2009a). Les réformes visant à stimuler la demande de travail peu qualifié ont cherché principalement à réduire le coût du travail par des réductions ciblées des cotisations patronales de sécurité sociale. Comme d'autres catégories de travailleurs (jeunes, seniors, travailleurs à bas revenu, travailleurs de la R-D, travailleurs postés et travailleurs de nuit) ont également bénéficié de réductions similaires, il en résulte un système peu ciblé avec des coûts improductifs considérables (OCDE, 2009a). Les plans destinés à simplifier le système et à cibler les réductions sur les travailleurs peu rémunérés n'ont pas encore été mis en œuvre du fait des négociations prolongées au sein de la coalition. Un récent rapport du Bureau du plan indique qu'une baisse des charges de sécurité sociale pour les travailleurs à bas revenu pourrait, à moyen terme, créer quelque 50 000 emplois mais pour un coût financier de plus de 1 % du PIB (Bassilière et al., 2007). Une possible réforme des cotisations de sécurité sociale pour améliorer les incitations fiscales est discutée au chapitre 1.

Graphique 2.11. **Coin fiscal comprenant les cotisations patronales de sécurité sociale dans les pays de l'OCDE¹**
En pourcentage du revenu brut, 2009



1. Les agrégats OCDE et UE19 sont des moyennes non pondérées.
2. Coin fiscal comprenant les cotisations patronales de sécurité sociale obligatoires pour un travailleur célibataire sans enfant percevant 67 % du salaire moyen, réduction des cotisations de sécurité sociale non comprise.
3. Coin fiscal comprenant les cotisations patronales de sécurité sociale obligatoires pour un travailleur célibataire sans enfant percevant le salaire moyen, réduction des cotisations de sécurité sociale non comprise.

Source : OCDE (2010), *Des débuts qui comptent! Des emplois pour les jeunes/ Jobs for Youth*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932459489>

Des salaires minimums légaux élevés conjugués à une indemnisation généreuse du chômage augmentent les risques de chômage de longue durée et posent un problème particulier pour les jeunes chômeurs peu qualifiés n'ayant guère d'expérience professionnelle. Le fait que la durée d'indemnisation du chômage soit illimitée n'incite guère à chercher du travail. Des données internationales¹⁴ et des travaux concernant la Belgique montrent que l'activité de recherche d'emploi augmente lorsque les chômeurs arrivent en fin de droits. En Belgique, toutes les catégories de chômeurs bénéficient de prestations de chômage de durée illimitée. Seuls faisaient exception (jusqu'en 2004), les chômeurs dont la durée de chômage était anormalement longue et qui vivaient avec une autre personne exerçant un emploi. Lorsque l'arrêt des prestations était notifié aux chômeurs de cette catégorie, leur taux d'emploi augmentait de près de 25 points dans les 14 mois suivants (Cockx et Ries, 2004). En outre, pour les travailleurs à bas revenu, le taux de remplacement initial est l'un des plus élevés de l'OCDE. Le taux de remplacement est également relativement élevé pour les chômeurs de longue durée (graphique 2.12). En 2009, les prestations de la première année ont augmenté, incitant à rechercher plus activement un emploi lorsqu'elles reviennent à leur niveau antérieur au bout d'un an (OCDE, 2008). Le soutien du revenu a été encouragé avec l'instauration, début 2010, d'une prime exonérée d'impôt (d'un montant maximum de 1 666 euros) en faveur des travailleurs manuels victimes de licenciements (OCDE, 2009a). Nonobstant, l'incitation à rechercher un emploi pourrait encore être renforcée en limitant la durée d'indemnisation (à 24 mois, par exemple) et en réduisant progressivement le montant des prestations jusqu'à atteindre le niveau de l'aide sociale.

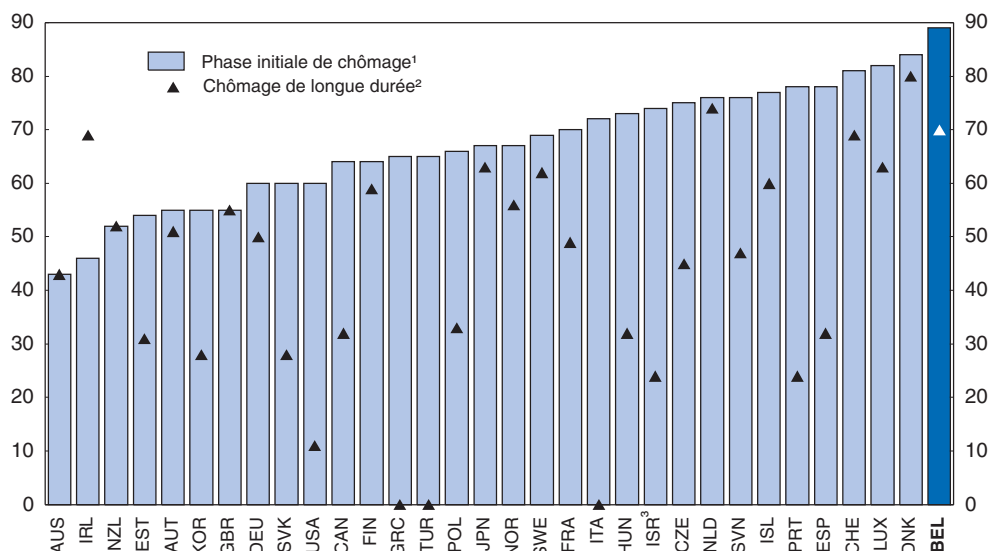
Sur le marché du travail, la situation des migrants est relativement médiocre

Non seulement les travailleurs issus de l'immigration ont été assez durement touchés par la crise mais ils représentent une importante réserve de main-d'œuvre largement sous-utilisée. Globalement, plus de 12 % de la population est issue de l'immigration (première et deuxième génération) et environ un quart des moins de vingt ans ont au moins un parent né à l'étranger ; cette proportion est l'une des plus élevées des pays européens de l'OCDE. En outre, les performances sur le marché du travail des migrants originaires de pays extérieurs à l'UE (non nationaux) est l'une des plus mauvaises de l'UE avec un taux d'emploi inférieur à celui des nationaux et un taux de chômage trois fois plus élevé que celui des nationaux (tableaux 2.4, 2.5 et graphique 3 dans « Évaluation et recommandations »)¹⁵. Le taux de chômage élevé des migrants est, dans une certaine mesure, aggravé par des caractéristiques propres à la Belgique telle que le taux de chômage élevé des jeunes, car 55 % des migrants non-UE appartiennent à la tranche d'âge 15-34 ans contre 38 % pour les citoyens nés en Belgique. Les taux d'emploi sont faibles pour tous les jeunes de la cohorte d'âge 20-24 ans mais pour les migrants non-UE ils le restent durant toute leur vie active, contrairement à ce qui se passe pour les citoyens belges et les ressortissants de l'UE pour lesquels le taux d'emploi de la cohorte d'âge suivante est déjà conforme au niveau national.

Les migrants ont un niveau d'études relativement bas ; environ la moitié d'entre eux sont peu qualifiés contre moins d'un tiers pour les nationaux. Les résultats de l'étude PISA de l'OCDE montrent que le handicap éducatif des migrants de deuxième génération est plus grand que partout ailleurs. En outre, les qualifications des migrants sont souvent peu cotées sur le marché du travail et les taux d'emploi des travailleurs moyennement et hautement qualifiés sont bien inférieurs à ceux des nationaux ayant un niveau d'études similaire (graphique 2.13). Un problème supplémentaire se pose pour les migrants ayant un


Graphique 2.12. **Taux de remplacement nets pour un célibataire sans enfant dans les pays de l'OCDE**

Avec un revenu pré-chômage égal à 67 % du salaire moyen, 2009



1. Phase initiale de chômage, mais après un éventuel délai de carence. Aucun complément au titre de l'aide sociale n'est supposé être disponible dans une situation de travail comme dans une situation de non-travail. L'impôt sur le revenu à payer au titre des allocations de chômage est déterminé par rapport aux valeurs annualisées des prestations (c'est-à-dire aux valeurs mensuelles multipliées par 12) même si la durée maximum des prestations est inférieure à 12 mois.
2. Après impôts et y compris les indemnités de chômage, l'aide sociale, les allocations familiales et l'allocation logement dans le 60^e mois de versement des prestations.
3. Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Source : OCDE, Modèles impôts-prestations.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932459508>Tableau 2.4. **Taux d'emploi des nationaux et des migrants**

En pourcentage de la population d'âge actif correspondante, 2009

	Bruxelles	Flandre	Wallonie	Belgique	UE27
Nationaux	55.4	66.3	57.2	62.5	65.0
Citoyens de l'UE	63.1	64.8	52.8	59.6	68.0
Non citoyens de l'UE	38.8	44.5	28.9	38.8	55.7

Source : CE, Direction générale Statistique et Information économique (DGSIE).

Tableau 2.5. **Taux de chômage des nationaux et des migrants**

En pourcentage de la population active correspondante, 2009

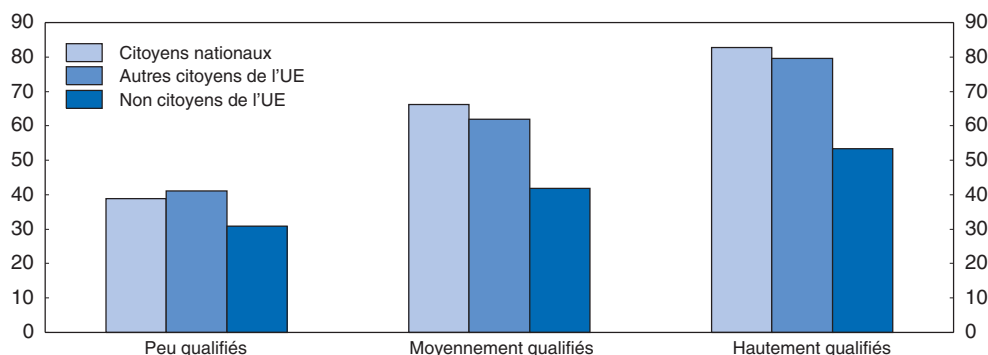
	Bruxelles	Flandre	Wallonie	Belgique	UE27
Nationaux	15.1	4.5	10.5	7.1	8.4
Citoyens de l'UE	10.3	8.6	13.8	11.1	11.6
Non citoyens de l'UE	33.0	21.6	38.9	29.4	19.4

Source : CE, Direction générale Statistique et Information économique (DGSIE).


bon niveau d'études : un grand nombre d'emplois hautement qualifiés de fonctionnaires du secteur public sont réservés aux ressortissants de l'UE.

Graphique 2.13. **Taux d'emploi par nationalité et par niveau d'études**¹

En pourcentage de la population active, 2009



1. La catégorie « peu qualifiés » correspond à l'enseignement préprimaire, primaire et au premier cycle de l'enseignement secondaire, la catégorie « moyennement qualifiés » correspond au deuxième cycle de l'enseignement secondaire et à l'enseignement postsecondaire qui n'est pas du supérieur et la catégorie « hautement qualifiés » correspond à l'enseignement supérieur.

Source : Direction générale Statistique et Information économique (DGSIE), « Enquête sur les forces de travail 2009 (EFT) ». StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932459527>

Les acquis scolaires des élèves belges se classent dans le « top 10 » des résultats de l'étude PISA la plus récente (OCDE, 2010c). Sur la dernière décennie, le déficit de performance des élèves issus de l'immigration (en faisant abstraction des facteurs socio-économiques) par rapport aux autres élèves s'est resserré mais il demeure supérieur à la moyenne de l'OCDE. Les élèves issus de l'immigration sont deux fois plus susceptibles que les autres de se classer dans le dernier quart même si la Belgique a une politique active d'allocation de moyens éducatifs supplémentaires aux écoles socio-économiquement défavorisées. Toutefois, ces moyens supplémentaires ne sont pas suffisamment ciblés sur les quartiers qui accueillent les populations émigrées. En Belgique plus que dans la plupart des autres pays, les directions des écoles des quartiers à forte population issue de l'immigration déclarent que l'insuffisance des moyens éducatifs est un frein à l'apprentissage (OCDE, 2010c). En ciblant davantage de ressources sur les étudiants issus de l'immigration on pourrait réduire les écarts de niveau d'études et les aider à mieux s'intégrer dans la société.

L'un des principaux problèmes est souvent l'absence de maîtrise de la langue. La scolarisation des enfants d'immigrés dans l'enseignement préprimaire améliore leur maîtrise de la langue, et donc par la suite leurs résultats scolaires et leurs perspectives d'emploi (OCDE, 2010d). À cet égard, il faut saluer la nouvelle législation imposant la pré-scolarisation des enfants d'immigrés, jusque-là guère développée (OCDE, 2008). Des classes d'accueil spéciales ont été ouvertes pour les nouveaux arrivants s'inscrivant dans le système scolaire ; l'enseignement qui y est dispensé dure moins d'un an, il est ciblé sur les jeunes de moins de 18 ans mais les cours de langue ne sont obligatoires qu'en Flandre. Bien souvent, les migrants adultes ne reçoivent un enseignement linguistique qu'un an après leur arrivée. L'apprentissage précoce de la langue devrait devenir obligatoire ; des cours de langue devraient être proposés aux nouveaux arrivants dès leur entrée dans le pays et aussi longtemps que nécessaire pour leur permettre de bien maîtriser la langue.

Le système éducatif belge se caractérise par une orientation précoce des élèves vers une filière « générale » pour ceux dont on pense qu'ils vont poursuivre des études supérieures ou vers une filière « professionnelle et technique » pour ceux ayant un niveau plus faible. La première sélection à l'âge de 12 ans tend à orienter les élèves issus de l'immigration vers la

filière professionnelle. La deuxième à l'âge de 14 ans tend à les orienter vers une filière technique n'offrant guère de possibilités ultérieures de progression. Les élèves ont tendance à percevoir la filière professionnelle comme une impasse relativement peu cotée sur le marché du travail (OCDE, 2009a). Pour remédier à cette situation il faudrait notamment valoriser la filière professionnelle, différer l'orientation et accroître les possibilités de passer ultérieurement dans une filière supérieure.

La bonne intégration des migrants est d'autant plus délicate que les politiques d'immigration sont du ressort de l'État fédéral tandis que l'insertion sur le marché du travail relève des autorités régionales et que les politiques d'intégration et d'éducation relèvent des communautés. Il n'y a guère d'interaction entre les principaux acteurs au sein des différents niveaux d'administration mais surtout entre eux et il est rare que les politiques soient spécifiquement ciblées sur l'immigration. Ces mesures générales peuvent certes aider les migrants, comme en témoigne la mise en place des chèques-services (dont l'objectif était de stimuler la demande de services domestiques) qui a favorisé l'emploi des migrants par les ménages. La publication régulière de rapports nationaux identifiant les bonnes et mauvaises pratiques en matière d'intégration pourrait contribuer à une meilleure transparence et coordination, et aider à l'élaboration d'une politique économique cohérente en matière d'immigration (OCDE, 2008). Plus généralement, la principale difficulté pour nombre de travailleurs issus de l'immigration est de décrocher un premier emploi car les préjugés et la discrimination à laquelle ils se heurtent diminuent lorsqu'ils ont pu faire la démonstration de leurs capacités (Bisin *et al.*, 2011). Cela conduit à penser que les réformes visant à une plus grande flexibilité de l'emploi sont particulièrement bénéfiques pour l'insertion sur le marché du travail des personnes issues de l'immigration (OCDE, 2009a et 2010)¹⁶. On peut penser également qu'un meilleur ciblage sur les freins liés à la demande, comme les subventions salariales et les réductions des cotisations de sécurité sociale pour les travailleurs à bas salaire, profitera aux migrants peu qualifiés.

Le processus de fixation des salaires n'a pas préservé la compétitivité-coûts internationale

Le processus de fixation des salaires vise à préserver la compétitivité internationale et à protéger le pouvoir d'achat des travailleurs. Nonobstant, les salaires ont augmenté plus vite en Belgique que dans les pays voisins et le rythme de progression des salaires réels a été supérieur à celui de la productivité intérieure. Les salaires sont fixés dans le cadre d'un processus étroitement coordonné de négociations salariales d'où il ressort une norme salariale définissant la hausse maximale admissible (avec une limite supérieure déterminée en fonction des évolutions prévues en Allemagne, en France et aux Pays-Bas) et une limite inférieure résultant de l'évolution attendue des prix. Les augmentations convenues sont ensuite mises en œuvre dans les accords salariaux sectoriels qui couvrent plus de 90 % des salariés. Il en résulte une rigidité des salaires réels qui force les entreprises à ajuster leurs coûts salariaux en jouant sur le facteur travail, ce qui explique le recours important aux dispositifs de réduction du temps de travail et l'encouragement des travailleurs âgés à partir (en retraite anticipée) afin de les remplacer par des travailleurs jeunes moins coûteux (étant donné le poids de la composante ancienneté dans les salaires) (Babecky *et al.*, 2009). *A priori*, le mécanisme devrait garantir à la Belgique une évolution des salaires alignée sur celle de ses partenaires commerciaux. En fait, il n'en est rien car l'indexation automatique des salaires sur l'indice santé (indice des prix à la consommation hormis les carburants, le tabac et l'alcool) a fait que l'inflation inattendue s'est traduite par des hausses de salaires.

Depuis 1996, un écart de salaire horaire d'environ 4 % au total s'est creusé par rapport aux principaux partenaires commerciaux (Conseil central de l'économie, 2010). Sur la même période, un écart de productivité horaire plus grand encore (5.5 %) a conduit à des pertes de compétitivité cumulées, en termes de coût unitaire du travail, de près de 10 %. Pour le secteur des entreprises, les trois quarts de la perte de compétitivité cumulée sont dus à une progression relativement faible de la productivité (BNB, 2011).

L'accord salarial 2011-12 prévoit un blocage du salaire réel en 2011 et une hausse de 0.3 % seulement en 2012. Comme le cumul des hausses de prix attendues était alors supérieur de 3.9 points de pourcentage, la progression cumulée attendue des salaires nominaux était elle aussi plus élevée. Compte tenu de la révision à la hausse des prévisions de croissance de l'indice santé, maintenant estimée à 5 % pour 2011-12, la progression nominale totale des salaires devrait atteindre 5.3 % avec une dérive salariale par hypothèse nulle. Tous les partenaires sociaux n'ayant pas approuvé l'accord, le gouvernement l'a fait passer ultérieurement par la voie législative avec quelques modifications, notamment l'introduction d'une prime subordonnée à l'exercice d'un emploi de 10 euros nets par mois pour les travailleurs dont les revenus sont les plus bas. Pendant les négociations, les partenaires sociaux étaient convenus dans un premier temps d'étudier les conséquences de l'indexation des salaires (une idée qu'ils ont ensuite abandonnée), étant donné l'inquiétude grandissante qui se fait jour quant aux possibles effets négatifs du système, du fait en particulier que les tarifs d'un certain nombre de services sont indexés sur l'évolution générale des prix. Le gouvernement a décidé de changer la formule d'indexation (optant pour des ajustements moins fréquents) des contrats de fourniture de gaz et d'électricité de manière à faire en sorte que les prix de l'énergie soient moins volatils et il a imposé à l'autorité de régulation de l'énergie d'accroître sa surveillance du marché. Néanmoins, la flambée actuelle des cours du pétrole et des matières premières pourrait, une fois encore, être (en partie) absorbée par des salaires relativement plus élevés, ce qui risquerait d'éroder davantage encore la compétitivité extérieure.

L'accord intègre également une harmonisation progressive (pour les nouveaux embauchés uniquement) des délais de notification des licenciements pour les travailleurs manuels et les cols blancs (visant une règle générale d'un mois rémunéré pour chaque année travaillée, avec un plafond d'un an) ; les délais sont plus courts pour les travailleurs manuels et plus longs pour les cols blancs. Mais surtout l'alignement des dispositifs de réduction du temps de travail risque de conduire à une augmentation structurelle des effectifs qui doit être financée par le gouvernement fédéral. Le précédent accord salarial contenait lui aussi des mesures qui ont accru le financement fédéral (encadré 2.4) (OCDE, 2009a). Le délai de carence d'un jour imposé aux travailleurs manuels pour les prestations de l'assurance maladie a été également supprimé dans l'accord.

La loi sur la norme salariale stipule que l'ajustement excessif passé des salaires devra être récupéré sur la période salariale suivante. Dans l'accord 2011-12, la marge de négociation a été limitée à 1 % par la borne supérieure du système pour l'évolution attendue des salaires en France, en Allemagne et aux Pays-Bas et par la borne inférieure pour les augmentations attendues des prix nationaux, la surréaction passée n'étant pas prise en compte. Sauf mauvaise surprise sur le plan de l'inflation, l'accord implique qu'en Belgique les salaires devraient augmenter en cumulé de $\frac{3}{4}$ pour cent de moins que dans les pays voisins, soit une amélioration relativement minime des salaires relatifs si l'on considère la perte cumulée de compétitivité-coûts. De fait, même si les salaires réels n'évoluaient pas la compétitivité internationale perdue ne serait recouvrée que sur une

Encadré 2.4. Réductions des cotisations patronales de sécurité sociale en 2009-2010

Pour compenser l'impact sur le coût du travail des augmentations de salaires négociées, la réduction du précompte professionnel a été augmentée en 2009-10. Cette réduction n'ayant aucune incidence sur la situation fiscale des salariés, elle constitue en fait une subvention salariale.

- L'abattement général accordé à l'ensemble des entreprises est passé de 0.25 % des salaires bruts à 0.75 % en juillet 2009 et à 1 % en janvier 2010.
- L'abattement pour le travail en équipe et le travail de nuit est passé de 10.7 à 15.6 %.
- L'abattement pour la recherche est passé de 65 à 75 %.
- Le nombre d'heures supplémentaires ouvrant droit à une réduction des charges est passé de 65 à 100 heures en 2009 et à 135 heures en 2010.

Fin 2009, la réduction totale des coûts salariaux se chiffrait à 1.7 milliard d'euros, soit 1.2 % de la masse salariale du secteur privé (tableau 2.6). Selon les définitions des comptes nationaux, établies selon les règles du SEC 95, ces abattements ne sont pas traités comme des réductions directes du coût du travail mais plutôt comme des subventions. En conséquence, d'un point de vue statistique, ces mesures ne réduisent pas le coût du travail en dépit de leur incidence dans la vie réelle. Si ces réductions de coûts avaient été prises en compte dans le calcul de l'augmentation du coût du travail par heure travaillée, cette augmentation aurait été inférieure de 0.4 point de pourcentage en 2009 et en 2010 son incidence aurait été similaire.

Tableau 2.6. Subventions salariales résultant des réductions du précompte professionnel

En millions d'euros

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Réductions totales, dont :	25	110	455	834	1 223	1 687
Réductions générales	0	0	0	53	208	470
Travail en équipe et travail de nuit	25	95	343	606	697	756
Recherche	0	4	63	90	193	340
Heures supplémentaires	0	11	24	33	37	24
% de la masse salariale du secteur privé	0	0.1	0.4	0.6	0.9	1.2
Incidence sur le coût par heure travaillée dans le secteur privé	0	-0.1	-0.3	-0.3	-0.3	-0.4

Source : Banque nationale de Belgique.

très longue période. Par ailleurs, les gains en termes d'emplois d'un recouvrement de la compétitivité extérieure perdue des salaires seraient considérables. Le comblement de l'écart salarial pourrait générer entre 48 000 et 83 000 emplois supplémentaires (Bureau du plan, 2010 ; Abraham et Konings, 2010).

La compétitivité externe pourrait être mieux préservée si l'évolution des salaires reflétait l'évolution de la productivité des entreprises. Cela est actuellement possible via les clauses dérogatoires mais celles-ci sont rarement utilisées car leur mise en œuvre est limitée par l'exigence d'approbation par les organisations interprofessionnelles. Ces clauses ne peuvent être utilisées pour réduire les salaires et elles sont limitées par le salaire minimum légal (sectoriel) (Keune, 2011). Leur utilisation serait facilitée si ces clauses n'étaient soumises qu'à l'approbation des travailleurs et des entreprises

concernés. Si elles n'étaient pas limitées par les accords sectoriels sur les salaires minimums légaux et l'indexation automatique des salaires, leur utilité s'en trouverait améliorée. Les accords avec mécanisme de correction, qui stipulent la progression du salaire nominal et éliminent ainsi tout risque de mauvaise surprise due à l'inflation, sont une autre possibilité rarement utilisée. Ces accords devraient être encouragés au même titre que les clauses dérogatoires. Dans le contexte de l'accord salarial actuel, centré sur l'évolution des salaires réels, il faudrait que les accords avec mécanisme de correction prennent pour référence les hausses nominales attendues. D'autre part, l'indexation automatique des salaires devrait être réformée dans le cadre d'une réflexion générale sur tous les mécanismes d'ajustement. Une redéfinition de l'indice belge pour exclure de l'indice des prix à la consommation toutes les composantes énergie de manière à éliminer les chocs les plus courants des termes de l'échange, pourrait constituer un premier pas dans ce sens. On pourrait aussi éliminer tous les effets des hausses de la fiscalité indirecte. Parallèlement, il y aurait lieu d'améliorer les mécanismes de fixation des prix et de tarification sur les marchés de l'énergie. Toutefois, ce premier pas ne supprimerait pas les effets inflationnistes des dépréciations de l'euro. À moyen terme, il serait souhaitable que les partenaires sociaux envisagent de supprimer progressivement le système d'indexation des salaires, de manière à favoriser une plus grande flexibilité des salaires réels. À plus long terme, on pourrait empêcher les pertes de compétitivité en alignant les évolutions de salaires sur les évolutions de la productivité intérieure (des entreprises).

D'importants gisements de main-d'œuvre demeurent sous-utilisés

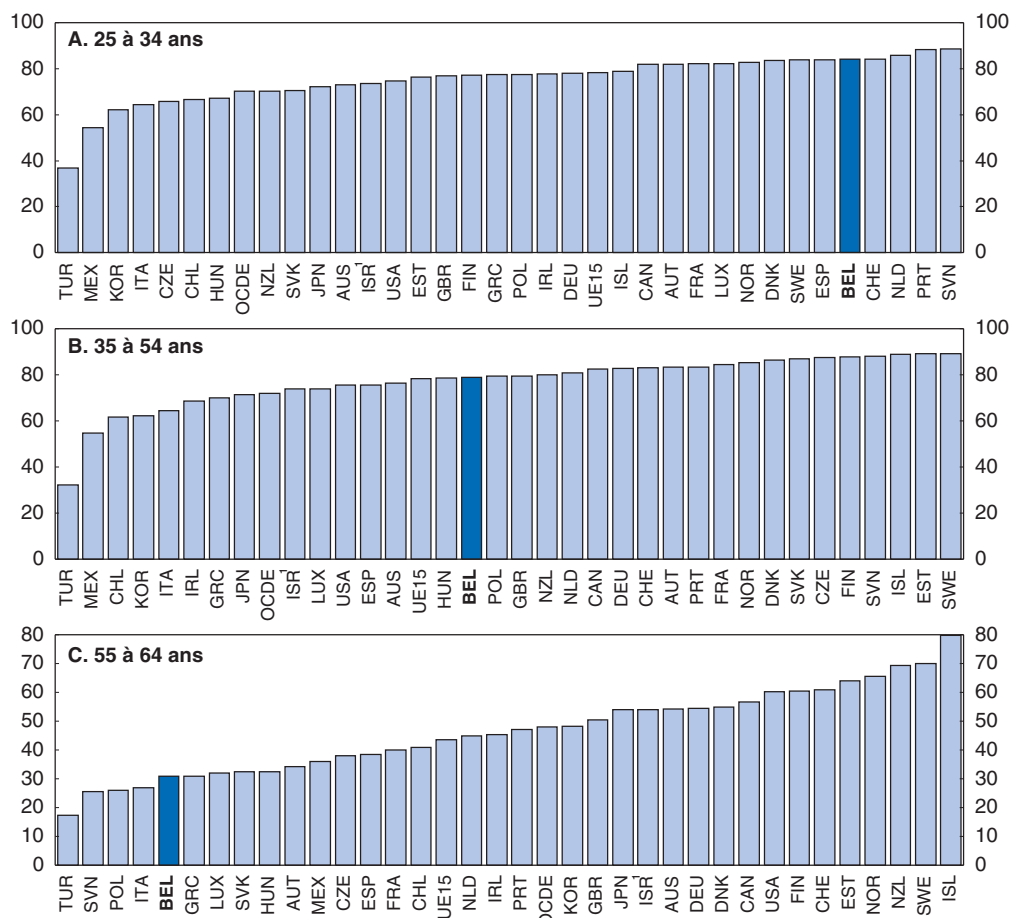
On pourrait accroître sensiblement la main-d'œuvre en augmentant le taux d'activité des femmes. En effet, ce taux est actuellement faible en raison essentiellement du faible taux d'emploi des femmes peu qualifiées mais aussi d'un fort effet de cohorte (graphique 2.14). Associé au développement continu du secteur des services, l'effet de cohorte signifie que le taux d'emploi des femmes augmentera avec le temps. Par ailleurs, pour stimuler l'emploi des femmes peu qualifiées, il faut réduire nettement le niveau internationalement élevé des taux d'imposition effectifs marginaux qui crée des trappes à inactivité et à chômage dans lesquelles se font particulièrement piéger les conjoints à bas salaire. Si de nouvelles réformes s'imposent dans ce domaine, elles devraient être couplées avec une augmentation des crédits d'impôt sur les revenus salariaux de manière à réduire les taux d'imposition effectifs marginaux des familles à bas revenu. Une telle mesure devrait être associée à l'achèvement du processus d'imposition totalement séparée des conjoints, comme le recommandait la dernière *Étude* (OCDE, 2008).

L'âge effectif de départ en retraite est l'un des plus bas de l'OCDE

Depuis le milieu des années 2000, l'âge effectif de départ en retraite a faiblement progressé pour les hommes et il a été relevé de deux ans pour les femmes dans le cadre d'un processus (achevé en 2009) d'alignement progressif de l'âge légal de la retraite des femmes sur celui des hommes, à savoir 65 ans. En dépit de ces évolutions positives, cet âge demeure l'un des plus faibles de l'OCDE pour les hommes comme pour les femmes (graphique 2.15). L'objectif du pacte de solidarité intergénérationnelle de 2005 était d'allonger la durée de la vie active en réformant les systèmes de départ en préretraite (encadré 2.5). Le pacte a durci les conditions d'accès au régime classique de la retraite anticipée en restreignant l'admissibilité à en bénéficier avant 58 ans aux travailleurs ayant eu une carrière longue et des emplois physiquement pénibles (Jousten *et al.*, 2008)¹⁷. Le


Graphique 2.14. **Le taux d'activité des femmes démontre un important effet de cohorte**

Pour cent, 2010



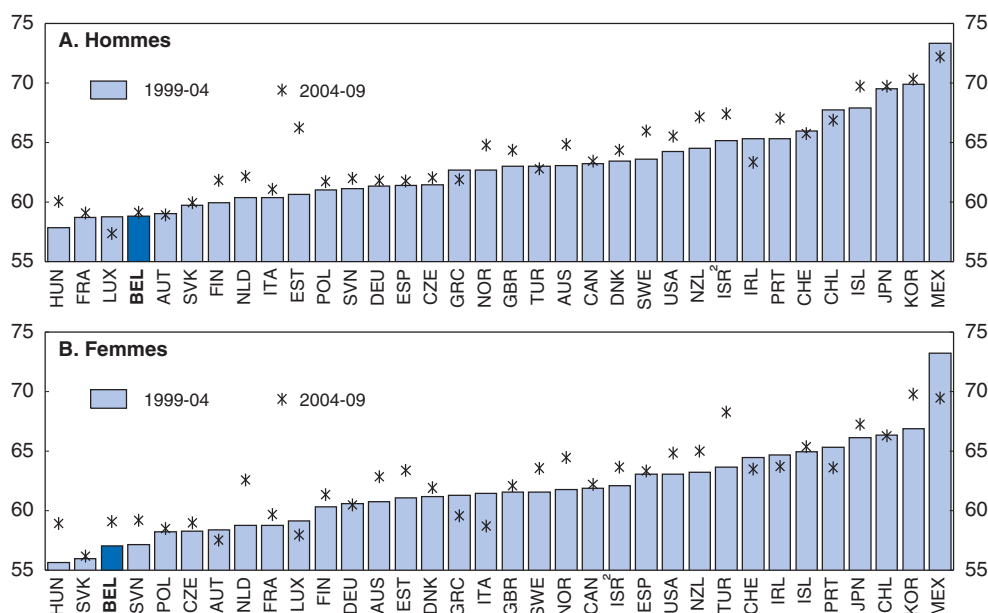
1. Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Source : OCDE, Base de données sur les statistiques de la population active.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932459546>


Pacte stipule en outre qu'en 2012 la durée d'activité, qui est actuellement de 37 ans pour les hommes et de 33 ans pour les femmes, devra être portée à 40 ans si le taux d'emploi des plus de 50 ans n'a pas augmenté 1½ fois plus vite que la moyenne de l'UE, et à 38 ans à compter de 2014 si cette condition se matérialise. La mise en œuvre de ces mesures doit être discutée à l'automne 2011.

Le taux d'emploi des seniors (55-64 ans) est supérieur d'environ 41 % à ce qu'il était au début des années 2000. Cela reflète en partie le fait qu'en 2004 la possibilité de percevoir des indemnités de chômage sans être disponibles pour l'emploi a été limitée aux travailleurs de plus de 57 ans et qu'en 2008 les conditions d'accès au système classique de préretraite sont devenues plus strictes (Jousten et al., 2008). Depuis 2007, une rémunération financière, sous la forme d'un complément de retraite de 2 euros par jour travaillé, est proposée aux travailleurs qui restent sur le marché du travail au-delà de 61 ans ou qui poursuivent leur carrière au-delà de la durée de 43 ans. Nonobstant, en 2009, le taux d'emploi des travailleurs âgés (cohorte d'âge 55-64 ans) n'était que d'environ 35 %, soit

Graphique 2.15. **Âge effectif moyen de la retraite dans l'OCDE¹**

1. L'âge effectif moyen de la retraite est calculé comme la moyenne pondérée des sorties (nettes) du marché du travail à des âges différents sur une période de 5 ans pour les travailleurs âgés de 40 ans et plus. Afin de faire abstraction des effets de composition dans la structure par âge de la population, les sorties sont des estimations fondées sur la variation des taux d'activité plutôt que sur les niveaux de main-d'œuvre. Ces changements sont calculés pour chaque cohorte (fictive) et répartis dans des groupes d'âge de 5 ans.
2. Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Source : Estimations de l'OCDE basées sur les résultats des enquêtes nationales sur la population active, de l'enquête sur les forces de travail de l'Union européenne (EFT-UE) et, pour les années précédentes dans certains pays, des recensements nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932459565>

11 points de moins que la moyenne de l'UE. Par ailleurs, les mesures mises en œuvre pendant la crise ont permis de limiter la progression des mises en préretraite par rapport aux niveaux observés lors de précédentes récessions. Néanmoins, un grand nombre de travailleurs (hautement qualifiés) continuant de quitter le marché du travail bien avant l'âge officiel de départ en retraite de 65 ans, ce qui accroît les problèmes d'inadéquation de l'offre et de la demande d'emploi, des mesures complémentaires s'imposent pour relever l'âge effectif de départ en retraite¹⁸.

Un certain nombre de voies subsistent pour sortir du marché du travail avant l'âge légal de 65 ans. Tout d'abord, les travailleurs de la tranche d'âge 60-64 ans peuvent partir à la retraite dans le cadre du système classique après 35 ans d'activité. De plus, le système d'indemnisation du chômage prévoit quatre grandes voies d'accès à la retraite anticipée pour la tranche d'âge 55-59 ans (Cremer *et al.*, 2009) :

- Les chômeurs de plus de 57 ans ne sont pas soumis à l'obligation de recherche d'emploi ; ils peuvent donc utiliser les allocations de chômage comme leur revenu de pension.
- Dans certaines circonstances (habituellement en cas de licenciements collectifs), l'ancien employeur peut, avec l'accord des pouvoirs publics, verser un complément, connu sous le nom de prépension.

Encadré 2.5. Les systèmes actuels et passés de préretraite en Belgique

En 1967, la fusion des différents systèmes de retraite existants a donné les bases du système de retraite actuel. Dans le système de retraite par répartition, l'âge normal de départ en retraite était à l'origine de 65 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes. Dans ce système, le départ en retraite anticipée était envisageable dans les 5 ans qui précédaient l'âge normal de la retraite à condition d'accepter une décote annuelle de 5 % des prestations jusqu'à l'âge normal de la retraite. Les pensions à taux plein étaient calculées sur la base de 45 années d'activité pour les hommes et de 40 pour les femmes. Depuis 2009, l'âge normal de départ en retraite des femmes a été aligné sur celui des hommes, à savoir 65 ans, et elles sont désormais soumises à la même obligation de 45 années d'activité. Certaines catégories de travailleurs, comme les anciens combattants, résistants et déportés, les mineurs et les marins, ont le droit de prendre leur retraite cinq ans plus tôt sans décote. L'un des arguments en faveur d'un élargissement des possibilités de départ en retraite anticipée était la création d'opportunités d'emploi accrues pour les jeunes travailleurs mais l'absence de lien empirique entre les cohortes partant à la retraite et le chômage des jeunes montre que l'idée qu'il existe une masse fixe de travail est un sophisme (Jousten *et al.*, 2008).

En 1983 a été mis en place un mécanisme de préretraite, qui permettait aux travailleurs de prendre leur retraite jusqu'à 5 ans avant l'âge normal de la retraite si l'employeur les remplaçait par des chômeurs. Ce mécanisme a été arrêté en 1991, lorsque le régime actuel est entré en vigueur. Ce dernier limite les possibilités de retraite anticipée pour les femmes en imposant un âge minimum de 60 ans et non plus 55. Entre 1997 et 2009, l'âge normal de la retraite pour les femmes a été progressivement aligné sur celui des hommes.

En 1973, un système parallèle d'allocations complémentaires pour départ en retraite anticipée a été mis en place pour les travailleurs licenciés de 60 ans et plus. Ce système leur donne droit à une indemnité complémentaire à la charge de l'employeur, correspondant à la moitié de la différence entre le salaire net et l'allocation de chômage. En outre, les travailleurs âgés sont dispensés de l'obligation de rechercher d'emploi et cet épisode de chômage est intégralement pris en compte dans le calcul de la carrière. Ces crédits-temps sont également accordés pour toute une série de périodes d'inactivité, comme notamment la maladie, le congé maternité, le travail à temps partiel, les vacances, les grèves et lock-outs (Conférence Retraite, 2011). La limite d'âge, fixée initialement à 60 ans, a été depuis abaissée à 58 ans par le biais de négociations collectives sectorielles. Un grand nombre d'exceptions ont été prévues. Par exemple, la règle générale stipule que le retraité doit être remplacé, sauf si l'entreprise connaît des difficultés économiques, est en pleine restructuration ou incapable de trouver un remplaçant approprié. Si l'entreprise connaît des difficultés économiques, l'âge minimum standard de 58 ans peut être abaissé à 52 ans ou même à 50 ans dans des circonstances particulières. Certains secteurs et professions, comme la sidérurgie, l'industrie du verre, le textile, le secteur de la construction et certains types de travail en équipe bénéficient d'un âge plus bas d'accès à la retraite anticipée (55, 56, ou 57 ans) qui dépend de la pénibilité du travail.

Les grandes entreprises connaissant des difficultés économiques ont eu à maintes reprises recours au système de la mise en préretraite. Citons, par exemple Renault Vilvorde (1997), Sabena (2002), Belgacom (2001), Siemens Belgique (2001), Philips Hasselt (2002), Fortis (2002), Ford Genk (2003), VW Forest (2007), BASF Feluy (2009), GSK (2009), et Carrefour (2010). Plus récemment, l'âge légal de départ en préretraite a été abaissé, à titre exceptionnel, de 52 à 50 ans pour les quelque 650 employés licenciés d'Opel à Anvers dans la mesure où pratiquement la moitié d'entre eux se trouvaient dans la tranche d'âge 50-52 ans.

- Les entreprises persuadent leurs salariés de partir au chômage et leur versent une indemnité pour compenser (en partie) la différence entre leur salaire antérieur et les indemnités de chômage. Ce système est souvent désigné sous le nom de prépension « Canada Dry »¹⁹.
- Les entreprises peuvent autoriser leurs salariés à travailler à temps partiel (formule du crédit-temps) en leur versant une allocation compensatoire pour les heures non travaillées. Les régimes de ce type qui associent allocations sociales autres que les prestations de chômage et compléments versé par l'employeur sont souvent désignés sous le terme de pseudo-prépensions.

Les deux dernières voies d'accès (avec indemnité compensatoire de l'employeur) sont plus attractives du fait que les compléments versés sont taxés à un taux préférentiel et qu'ils sont exonérés de charges sociales. Le pacte de solidarité entre les générations adopté en 2005 prévoyait le prélèvement d'une cotisation spéciale de sécurité sociale sur les compléments versés par l'employeur en dehors du cadre des conventions collectives sectorielles afin de décourager le recours à ces dispositifs de préretraite. L'avantage pour les entreprises de verser un complément est que cela leur permet d'ajuster leurs effectifs à la baisse pour un coût relativement modique et évite un écart négatif entre la productivité et les salaires fondés sur l'expérience. En effet, il se peut qu'en Belgique le fort gradient gains-âge des salaires soit un frein au maintien dans l'emploi des travailleurs âgés. En outre, les trois formules permettent l'accumulation de droits à pension fondés sur le salaire antérieur (comme pour les autres demandeurs d'emplois), contrairement à ce qui se passe dans la plupart des autres pays de l'OCDE ayant un régime de retraite par répartition (OCDE, 2009b). En outre, les compléments et l'accumulation continue des droits à pension font que les travailleurs sont souvent plus à l'aise financièrement lorsqu'ils utilisent le système des prestations de chômage pour partir en préretraite que lorsqu'ils prennent effectivement une retraite anticipée qui signifierait un taux de remplacement sensiblement inférieur (Whitehouse et al., 2010).

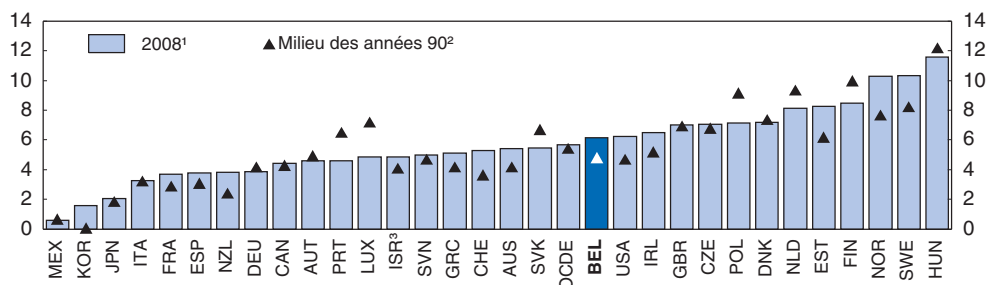
Augmenter l'âge effectif de départ en retraite est l'une des mesures les plus efficaces pour relever le défi budgétaire du vieillissement démographique (voir chapitre 1). Cette mesure a été mise en œuvre dans les pays de l'OCDE en fermant les voies d'accès à la retraite anticipée et en accordant des incitations économiques aux travailleurs pour qu'ils restent sur le marché du travail. Le pacte de solidarité intergénérationnelle de 2005 contient des dispositions pour carrière longue avant l'entrée en préretraite pour s'assurer une pension à taux plein lorsque le relèvement de l'âge effectif de départ en retraite est en deçà des attentes. Des mesures complémentaires sont néanmoins nécessaires. Une première mesure serait de relever l'âge auquel on peut avoir accès aux programmes de préretraite et de conditionner l'entrée dans ces programmes à des évaluations individuelles de la capacité de travail. Il faut également que rester sur le marché du travail devienne financièrement plus attractif car actuellement les travailleurs qui choisissent d'en sortir peuvent conserver pratiquement l'intégralité de leur revenu antérieur sans perdre leurs droits à pension. Pour ce faire, on pourrait imposer tous les compléments versés par l'employeur comme les autres revenus du travail ; à l'heure actuelle, ces compléments diminuent avec l'âge du salarié et sont défiscalisés lorsqu'ils sont couverts par des conventions collectives sectorielles. Cette mesure devrait être associée à l'introduction d'un différentiel dans l'accumulation des droits à pension entre les chômeurs et les travailleurs en activité, par exemple en prenant en compte la période de chômage dans le calcul des années d'activité mais uniquement pour le montant des

prestations reçues plutôt que pour le montant du salaire antérieur. En outre, le taux d'imposition des pensions devrait être porté à un niveau semblable à celui des revenus similaires provenant d'autres sources. Pour encourager ceux qui néanmoins choisissent cette voie à chercher un emploi, l'obligation de recherche d'emploi devrait être étendue à tous les chômeurs quel que soit leur âge. Ces mesures pourraient être associées à un accroissement des incitations à rester dans l'emploi en augmentant l'accumulation des droits à pension, par exemple en augmentant le complément de retraite pour les travailleurs qui continuent de travailler au-delà de 61 ans. Le relèvement de l'âge légal de la retraite et de la durée d'activité requise pour la retraite à taux plein pour les femmes a grandement contribué à pousser à la hausse leur âge effectif de départ en retraite. Cette mesure pourrait être à nouveau utilisée en portant l'âge officiel de départ en retraite à 67 ans, par exemple, pour refléter partiellement l'allongement de l'espérance de vie et en le liant ensuite aux gains futurs dans ce domaine. L'efficacité d'une telle réforme dépendrait de l'adoption de mesures pour améliorer la demande de travailleurs âgés, par exemple en veillant à ce que leurs salaires soient alignés sur leur productivité. De plus, un relèvement de l'âge légal de la retraite pourrait s'accompagner de dispositifs spéciaux de retraite pour les travailleurs dont on constate, par le biais d'évaluations individualisées, qu'ils ont une capacité de travail réduite.

Une proportion relativement importante de la main-d'œuvre potentielle est bloquée dans les régimes d'invalidité


En 2008, les bénéficiaires de pensions d'invalidité représentaient plus de 6 % de la population d'âge actif (soit près de 9 % de la population active) et les dépenses à ce titre s'établissaient à environ 2 % du PIB (graphique 2.16), après quelques années de progression à deux chiffres de ces dépenses (BNB, 2008 ; Jousten *et al.*, 2010). D'aucuns craignent que la mise en invalidité soit utilisée comme voie d'accès à la retraite anticipée car dans une cohorte âgée deux fois plus de personnes perçoivent une pension d'invalidité que dans une cohorte d'âge moyen (Milligan et Wise, 2011 ; Jousten *et al.*, 2010). De plus, les dépenses au titre de l'invalidité ont augmenté lorsque les politiques du marché du travail sont devenues

Graphique 2.16. **Bénéficiaires de prestations d'invalidité**
En pourcentage de la population âgée de 20 à 64 ans



1. 2005 pour le Luxembourg ; 2007 pour l'Autriche, le Canada, la France, Israël, l'Italie, la Pologne, la République slovaque, l'Espagne et le Royaume-Uni. Les données pour la Hongrie englobent trois prestations non contributives différentes.
2. 1996 pour la Belgique et le Canada, 1999 pour les Pays-Bas, 2000 pour la Hongrie, l'Italie et la République slovaque, 2001 pour l'Irlande, 2003 pour le Japon et le Mexique, 2004 pour la Pologne.
3. Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Source : OCDE (2010), *Maladie, invalidité et travail : Surmonter les obstacles – Synthèse des résultats dans les pays de l'OCDE*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932459584>

plus strictes, ce qui donne à penser qu'un système s'est probablement substitué à l'autre. Dans d'autres pays européens, les réformes des régimes d'invalidité ont été l'une des grandes priorités, en particulier pour restreindre l'accès à ces régimes et mettre en place des procédures de réévaluation des bénéficiaires du régime d'invalidité (OCDE, 2010). Le budget 2011 contient quelques mesures qui visent à encourager les personnes en invalidité à reprendre volontairement le travail, en le rendant financièrement plus attractif, et à leur apporter soutien et conseils. Le fait de soumettre ou de resoumettre à des tests permettant de distinguer les travailleurs handicapés et les travailleurs en bonne santé mais désireux de partir à la retraite, peut empêcher le recours à l'invalidité comme voie d'accès à la retraite anticipée (OCDE, 2010e ; Cremer *et al.*, 2004). En Belgique, les critères d'admissibilité à l'invalidité sont notamment une perte de la capacité de gains de 66 % sur une période d'au minimum 12 mois ; le bénéficiaire doit également avoir à son actif un minimum de 120 jours de cotisation (Jousten *et al.*, 2010). Le montant des prestations dépend de la situation du ménage, il est exonéré d'impôts et les taux de remplacement sont similaires ou inférieurs à ceux de l'indemnisation du chômage. Les incitations à la reprise du travail sont limitées car, dans un premier temps, les bénéficiaires sont classés comme invalides à 100 % et donc comme incapables de travailler. Ultérieurement, ils peuvent reprendre un travail (à temps partiel) si leur capacité de travail est réduite au minimum de 50 % mais leurs prestations diminuent parallèlement à l'augmentation de leurs revenus salariaux, ce qui entraîne un taux d'imposition effectif marginal élevé.

La réforme du régime de l'invalidité pourrait suivre les initiatives prises dans d'autres pays, notamment aux Pays-Bas. Des exigences plus strictes à l'entrée pourraient améliorer le tri et l'évaluation de la capacité de travail résiduelle. Pour les personnes relevant de ce régime, la capacité de travail (plutôt que le degré d'incapacité) devrait être évaluée régulièrement. Pour faire en sorte qu'il soit toujours rémunérateur de travailler pour les personnes ayant un handicap partiel, il faudrait utiliser les évaluations de la capacité de travail pour déterminer la capacité de gains hypothétique des bénéficiaires de prestations. Les personnes handicapées retournant sur le marché du travail devraient percevoir des prestations qui couvrent (partiellement) la perte de revenu liée à la différence entre le salaire perçu et le salaire hypothétique.

Encadré 2.6. **Résumé des recommandations pour rendre le marché du travail plus inclusif**

Mettre en place des mécanismes de contrôle pour réduire les coûts improductifs des dispositifs de réduction du temps de travail

- L'accès à ces dispositifs devrait être limité aux entreprises pouvant faire la preuve d'une baisse importante de leur activité et il devrait être approuvé par l'autorité du marché du travail concernée. Le recours subséquent à ces dispositifs devrait être encadré afin d'éviter une utilisation systématique. Une autre possibilité serait d'imposer à l'employeur de financer la période initiale d'inscription dans un dispositif. Maîtriser les coûts globaux en faisant dépendre ces systèmes du budget, en exigeant l'aval du Parlement pour toute prolongation.
- Éviter la rétention des travailleurs clés en imposant aux employeurs de rembourser (partiellement) les subventions si des travailleurs sont licenciés juste après avoir été inscrits dans un dispositif. Faire en sorte que les travailleurs inscrits puissent être embauchés par d'autres entreprises. En cas d'inscription prolongée, envisager de

Encadré 2.6. **Résumé des recommandations pour rendre le marché du travail plus inclusif** (suite)

soumettre les travailleurs inscrits à l'obligation habituelle de recherche d'emploi. Accroître les incitations à la recherche d'emploi en réduisant les allocations au fil du temps, en interdisant les compléments de prestations versés par l'employeur et en limitant le nombre de jours d'inscription par an.

Faciliter l'entrée des jeunes dans la vie active

- Faciliter l'accès au marché du travail des jeunes sortis du système scolaire en abolissant les restrictions concernant le nombre d'heures minimum autorisé pour les « petits boulots » et favoriser ainsi une plus grande flexibilité de l'offre en la matière.
- Mieux aligner les salaires des jeunes sur leur productivité en ramenant les salaires minimums sectoriels au niveau du salaire minimum légal et en introduisant de manière plus progressive un salaire minimum pour les jeunes. Une autre solution consisterait à instituer des salaires d'entrée (sectoriels) applicables aux travailleurs entrant ou revenant sur le marché du travail.
- Renforcer les incitations à la recherche d'emploi dans le système d'allocations spéciales de chômage pour les jeunes sortis du système scolaire (« l'indemnité » dite « d'attente ») en limitant ces allocations aux moins de 26 ans.

Améliorer la situation des migrants sur le marché du travail

- Élargir à tous les groupes d'âge l'enseignement d'une pratique suffisante de la langue, en offrant notamment une formation linguistique précoce aux nouveaux arrivants. Retarder le plus longtemps possible l'orientation des élèves dans le système éducatif et améliorer les possibilités de réintégration d'une filière supérieure. Inclure un élément immigration plus important dans le mécanisme d'affectation de moyens éducatifs supplémentaires pour corriger les handicaps liés au contexte socio-économique. De façon plus générale, il est nécessaire d'améliorer la formation professionnelle afin de mieux tenir compte de la demande sur le marché du travail.

Recentrer le mécanisme de fixation des salaires sur la préservation et l'amélioration de la compétitivité extérieure

- Les possibilités d'aligner l'évolution des salaires sur la situation du marché local du travail devraient être améliorées en subordonnant les clauses dérogatoires et les accords avec mécanisme de correction à la seule approbation des employeurs et des employés de l'entreprise concernée.
- Dans le contexte d'une révision générale de tous les mécanismes d'ajustement, il faudrait réformer le système d'indexation automatique des salaires. Une première mesure pourrait consister à redéfinir l'indice santé pour en exclure toutes les composantes énergétiques. On pourrait aussi éliminer tous les effets des hausses de la fiscalité indirecte. Il conviendrait aussi en parallèle d'améliorer les mécanismes de fixation des prix et de tarification sur les marchés de l'énergie, en veillant notamment à y renforcer la concurrence. À moyen terme, il serait souhaitable que les partenaires sociaux envisagent d'éliminer progressivement le système d'indexation automatique des salaires de façon à favoriser une plus grande flexibilité des salaires réels. À plus long terme, on pourrait empêcher les pertes de compétitivité extérieure en alignant les évolutions de salaires sur les évolutions de la productivité intérieure.

Encadré 2.6. **Résumé des recommandations pour rendre le marché du travail plus inclusif** (suite)

Activer les autres sources de travailleurs sous-employés

- Stimuler l'encouragement au travail des conjoints à faible revenu en réduisant les taux d'imposition effectifs marginaux par la mise en place d'une imposition séparée des conjoints.
- Relever l'âge effectif de départ en retraite en relevant l'âge minimum d'entrée dans les programmes de préretraite et remplacer les exemptions sectorielles par des évaluations individualisées de la capacité à travailler. Accroître les incitations à rester sur le marché du travail en imposant les pensions de la même façon que les autres sources de revenu. Relever l'âge légal de départ en retraite pour refléter l'allongement de l'espérance de vie et le lier aux gains futurs dans ce domaine.
- Soumettre les travailleurs âgés percevant des allocations de chômage à l'obligation de recherche d'emploi. Imposer tous les compléments à la charge de l'employeur de la même façon que les autres sources de revenu. En outre, il conviendrait d'introduire une différence dans l'accumulation des droits à pension entre les chômeurs et les travailleurs occupés.
- Encadrer l'accès au régime d'invalidité pour empêcher qu'il ne soit utilisé comme voie d'accès à la retraite anticipée, en particulier si les autres voies d'accès sont fermées.
- La réforme du régime d'invalidité devrait se concentrer sur l'évaluation de l'incapacité partielle en lien avec une indemnisation qui assure que le travail soit rémunérateur pour les personnes partiellement handicapées.

Notes

1. La réponse aux cycles économiques du chômage des jeunes a une amplitude plus grande, à la baisse comme à la hausse, que celle du chômage des adultes. Ce sont donc les jeunes travailleurs qui devraient bénéficier le plus d'une reprise économique (Conseil supérieur de l'emploi, 2009 ; OCDE, 2007).
2. En Flandre, le SPE régional (VDAB) a mis en place un dispositif spécial de soutien pour les travailleurs âgés de 50 à 52 ans.
3. Un problème qui se pose à cet égard est le fait que les travailleurs temporaires constituent un groupe très hétérogène (souvent composé de jeunes et de migrants) et que bien souvent ils passent rapidement de l'emploi au chômage et à l'inactivité, ce qui rend leur suivi difficile et gêne les efforts d'orientation du SPE.
4. Il est difficile de concevoir des incitations efficaces à la formation. En Flandre, par exemple, les chèques-formation sont très populaires (214 000 demandes en 2009) ; d'une valeur maximum de 250 euros, ils visent à aider les travailleurs à acquérir des compétences pour améliorer leurs perspectives d'emploi mais sont principalement utilisés en paiement de cours dans le cadre de l'apprentissage tout au long de la vie ou dans des domaines d'intérêt personnel et à 40 % seulement pour des formations liées à l'emploi. Au milieu de l'année 2010, une nouvelle exigence a été imposée : désormais, ces chèques ne peuvent être utilisés qu'en règlement de cours accrédités pour un congé éducatif rémunéré. En règle générale, les entreprises tirent profit de l'offre de formation formelle car son effet positif net sur la productivité de la main-d'œuvre est supérieur à l'augmentation des coûts salariaux, bien qu'un tiers seulement des entreprises forment activement leurs travailleurs (Mahy et Volral, 2010).
5. Les principaux motifs d'activation des dispositifs de réduction du temps de travail sont les suivants : contexte économique défavorable, intempéries, accident technique, force majeure, fermeture de l'entreprise pour cause de vacances annuelles et grève.
6. La durée des procédures fait également obstacle au redéploiement de la main-d'œuvre dans la mesure où le SPE ne peut pas commencer son travail d'accompagnement tant que la procédure de licenciement n'est pas terminée.

7. Un problème supplémentaire concerne le ciblage sur lequel on ne dispose d'aucune recherche spécifique pour la Belgique. Des études empiriques récentes réalisées en Allemagne montrent que les petites entreprises, qui sont normalement plus exposées aux restrictions de crédit et ont donc besoin d'un soutien public à court terme, sont nettement moins susceptibles de recourir aux dispositifs de réduction du temps de travail que les grandes et moyennes entreprises. Cela reflète probablement le fait que les petites entreprises ont une capacité plus limitée à ajuster leurs méthodes de travail et, plus généralement, à gérer un aménagement flexible du temps de travail.
8. En outre, l'échange accru d'informations entre les SPE régionaux a commencé à donner des résultats avec, par exemple, 7 000 chômeurs de la région de Bruxelles-Capitale qui ont trouvé un emploi en Flandre. Au total, ce sont plus de 42 000 personnes de la région de Bruxelles-Capitale et environ 105 000 personnes de Wallonie qui travaillaient en Flandre.
9. L'écart entre le salaire minimum légal et les salaires minimums sectoriels reflète le fait que le salaire minimum légal n'a pas augmenté, en valeur réelle, depuis 1993, alors que généralement les accords sectoriels ajustent tous les salaires à la hausse.
10. Combattre la pauvreté est un argument en faveur de salaires minimums élevés. Toutefois, le salaire minimum n'est pas un très bon instrument pour combattre la pauvreté, en particulier pour les jeunes travailleurs vivant encore chez leurs parents.
11. Comme dans le cas des allocations de chômage, les jeunes qui perçoivent l'allocation d'attente sont soumis aux mesures d'accompagnement et de placement en vigueur dans les régions.
12. Les élèves ne semblent pas intéressés par ce type de formation, considérée comme dévalorisante (OCDE, 2010). Cette perception est probablement liée pour partie à un écart de performance particulièrement important entre les résultats obtenus au PISA en mathématiques, compréhension de l'écrit et sciences par les élèves de la filière professionnelle et par ceux de la filière générale.
13. Au printemps 2011, les règles ont été assouplies pour permettre l'application de l'exemption à 4 journées supplémentaires, soit un total de 50 jours, sans aucune restriction dans le temps.
14. Une activité accrue de recherche d'emploi en fin de droits a été démontrée, notamment pour l'Espagne (Alba-Ramirez *et al.*, 2006), la France (Dormont *et al.*, 2001), le Portugal (Portugal et Addison, 2008) et les États-Unis (Jurajda et Tannery, 2003).
15. Il est facile d'acquérir la nationalité belge (il suffit de justifier de 7 années de résidence permanente et aucun test linguistique ou d'intégration n'est requis) ; plus de 400 000 étrangers l'ont acquise entre 1990 et 2002. Il en résulte notamment que les statistiques belges sur l'immigration représentent un groupe moindre de migrants que dans d'autres pays. Les étrangers représentent 9 % de la population mais à la naissance près de 13 % de la population n'a pas la nationalité belge (Wets, 2006). L'immigration récente s'est faite principalement dans le cadre du regroupement familial, ce qui implique bien souvent des nouveaux arrivants beaucoup plus éloignés du marché du travail.
16. Les résultats d'une comparaison avec l'Autriche sont frappants : en Autriche, le taux d'emploi des Turcs est comparable voire supérieur à celui des nationaux et bien supérieur à celui des Turcs en Belgique. La principale différence entre les deux pays tient au fait qu'en Autriche un épisode de chômage prolongé peut coûter aux migrants le fondement juridique de leur séjour alors qu'en Belgique la facilité d'obtention de la nationalité donne droit à des indemnités de chômage d'une durée illimitée, ce qui crée des « trappes » à chômage importantes (Wets, 2006).
17. Des exceptions similaires ont été prévues pour certains travailleurs du secteur de la construction et pour certains travailleurs postés. Le départ en préretraite (à 52, voire 50 ans) est possible dans des circonstances particulières, si l'entreprise connaît des difficultés économiques. Il est légalement possible « d'activer » les retraités de moins de 65 ans, mais cela se fait rarement.
18. On a des exemples de travailleurs clés entrant dans un dispositif de préretraite. Lorsque le sidérurgiste Arcelor Mittal a commencé à relancer temporairement la production d'acier après la crise dans 16 de ses 25 hauts-fourneaux européens, aucun des hauts-fourneaux belges n'a été redémarré à cause, dit-on, du non-remplacement des anciens travailleurs qualifiés partis en préretraite.
19. L'origine de ce terme vient d'une ancienne publicité déclarant : « le Canada Dry Ginger Ale a l'apparence de l'alcool, il a la couleur de l'alcool mais ce n'est pas de l'alcool » dans laquelle le mot « alcool » a été remplacé par celui de « chômage ».

Bibliographie

- Abraham, F. et J. Konings (2010), « Loonkosten, Productiviteit en Werkgelegenheid in een Concurrentiële Internationale Omgeving : Een Analyse met Belgische Bedrijfsgegevens », Rapport de KU Leuven.
- Alba-Ramirez, A., J.M. Arranz-Munoz et F. Munoz-Bullón (2006), « Exits From Unemployment : Recall or New Job », Universidad Carlos III de Madrid, *Business Economics Working Paper* 06-03.
- Babecky, J., P. Du Caju, T. Kosma, M. Lawless, J. Messina et T. Room (2009), « Downward Nominal and Real Wage Rigidity – Survey Evidence From European Firms », *ECB Working Paper Series*, n° 1105/novembre 2009.
- Banque nationale de Belgique (2008), *Comptes Nationaux – Comptes des administrations publiques* 2008.
- Banque nationale de Belgique (2011), « Rapport 2010 – Évolution économique et financière ».
- Bassilière et al. (2007), « Le programme national de réforme de la Belgique. Effets macroéconomiques de réductions de charges sur le travail », *Document de travail du Bureau du Plan* n° 11-07.
- Bisin, A., E. Patacchini, T. Verdier et Y. Zenou (2011), « Immigrants and the Labour Market », *Economic Policy*, vol. 26, pp. 57-92, janvier 2011.
- Bonoli, G. et K. Hinrichs (2010), « Statistical Discrimination and Employers' Recruitment Practices for Low-Skilled Workers », *Working Papers on the Reconsolidation of Work and Welfare in Europe*, REC-WP 10/2010, Réseau d'excellence du 6^e programme-cadre pour la recherche et le développement technologique de la Commission européenne.
- Bureau Fédéral du Plan (2010), « Perspectives économiques 2010-2015 », Bureau Fédéral du Plan, mai 2010, Bruxelles.
- Conseil central de l'économie, « Rapport technique du secrétariat sur les marges maximales disponibles pour l'évolution du coût salarial », novembre 2010.
- Conseil supérieur de l'emploi (CSE), « L'insertion des jeunes sur le marché du travail », Rapport 2009, Bruxelles.
- Cockx, B. et J. Ries (2004), « The Exhaustion of Unemployment Benefits in Belgium. Does it Enhance the Probability of Employment », *CESifo Working Paper*, n° 1226.
- Cockx, B. et M. Picchio (2009), « Are Short-Lived Jobs Stepping Stones to Long-Lasting Jobs? », *IZA Discussion Paper*, n° 4007, Bonn.
- Cockx, B. et M. Dejemeppe (2010), « The Threat of Monitoring Job Search. A Discontinuity Design », *IZA Discussion Papers*, n° 5337, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Conference Pensions (2011), « Consolider l'avenir des pensions » – Livre vert.
- Cremer, H., J.M. Lozachmeur et P. Pestieau (2004), « Disability Testing and Retirement », *CEPR Discussion Paper Series*, n° 4773.
- Cremer, H., J.M. Lozachmeur et P. Pestieau (2009), « Use and Misuse of Unemployment Benefits for Early Retirement », *European Journal of Political Economy* 25, pp. 174-185.
- De Serres, A., G. Nicoletti et F. Murtin (2011), « Mesures visant à faciliter le retour à l'emploi », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.
- Dormont, B., D. Fougère et A. Prieto (2001), « L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi », *Économie et Statistique*, n° 343.
- Hijzen, A. et D. Venn (2011), « The Role of Short-Time Work Schemes During the 2008-09 Recession », *Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 115, Éditions OCDE.
- Immervoll, H. et M. Pearson (2009), « A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-Work Benefits and Related Measures Across the OECD », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 81.
- Jousten, A., M. Lefèbvre, S. Perelman et P. Pestieau (2008), « The Effects of Early Retirement on Youth Unemployment: The Case of Belgium », *IMF Working Paper*, WP/08/30.
- Jousten, A., M. Lefèbvre, et S. Perelman (2010), « Disability in Belgium – There is More than Meets the Eye », *Netspar Discussion Paper* 09/2010-062.
- Jurajda, Š. et F.J. Tannery (2003), « Unemployment Durations and Extended Unemployment Benefits in Local Labor Markets », *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 56, n° 2, janvier, pp. 324-348.

- Keune, M. (2011), « Négociations sectorielles et possibilités de dérogation pour les entreprises : Belgique », Projet de recherche Eurofound : le fonctionnement des négociations salariales sectorielles et des mécanismes de fixation des salaires en cas de situations défavorables sur le marché du travail (référence interne Eurofound 09/0282/01).
- Mahy, B. et M. Volral (2010), « Firm Training and Labour Demand in Belgium: Do Productivity Dominate Cost Effects? », Université libre de Bruxelles, Document de travail n° 10-08.RS.
- Milligan, K.S. et D.A. Wise (2011), « Social Security and Retirement Around the World: Mortality and Health, Employment, and Disability Insurance Participation and Reforms », NBER Working Paper n° 16719.
- Neumark, D. (2009), « Alternative Labor Market Policies to Increase Economic Self-sufficiency: Mandating Higher Wages, Subsidising Employment, and Increasing Productivity », NBER Working Paper Series, n° 14807, Cambridge, Massachusetts.
- OCDE (2003), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2003 : Vers des emplois plus nombreux et meilleurs*, Éditions OCDE.
- OCDE (2007), *Des emplois pour les jeunes/Jobs for Youth: Belgique 2007*, Éditions OCDE.
- OCDE (2008), *Les migrants et l'emploi (vol. 2) : L'intégration sur le marché du travail en Belgique, en France, aux Pays-Bas et au Portugal*, Éditions OCDE.
- OCDE (2009a), *Études économiques de l'OCDE: Belgique 2009*, Éditions OCDE.
- OCDE (2009b), *Les pensions dans les pays de l'OCDE 2009 : Panorama des systèmes de retraite*, Éditions OCDE
- OCDE (2010), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2010 : Sortir de la crise de l'emploi*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010a), *Perspectives économiques de l'OCDE, volume 2010, numéro 2*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010b), *Des débuts qui comptent ! Des emplois pour les jeunes/Jobs for Youth*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010c), *Résultats du PISA 2009 : Savoirs et savoir-faire des élèves : Performance des élèves en compréhension de l'écrit, en mathématiques et en sciences (volume I)*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010d), *Résultats du PISA 2009 : Surmonter le milieu social : L'égalité des chances et l'équité du rendement de l'apprentissage (volume II)*.
- OCDE (2010e), *Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas 2010*, Éditions OCDE.
- Portugal, P. et J.T. Addison (2008), « Six Ways to Leave Unemployment ».
- Wets, J. (2006), « The Turkish Community in Austria and Belgium: The Challenge of Integration », *Turkish Studies*, vol. 7, n° 1, mars 2006.
- Whitehouse, E., A. D'Addio, R. Chomik et A. Reilly (2010), « Pension Reforms in EU and OECD Countries 1990-2009 », *Division des politiques sociales de l'OCDE*, Paris.

ANNEXE 2.A1

Le schéma saisonnier du programme de réduction du temps de travail

L'utilisation du programme de réduction du temps de travail pour les travailleurs manuels est hautement saisonnière et on observe qu'elle est particulièrement forte pendant les intempéries des mois d'automne et d'hiver. Cela montre bien que le programme n'est pas réellement ciblé sur des situations économiques particulièrement difficiles mais plutôt qu'il fait partie intégrante du fonctionnement du marché du travail. Il est probable que cela aura des effets préjudiciables sur la formation des salaires et l'affectation de la main-d'œuvre car les entreprises qui bloquent leurs employés dans ce programme sont disposées à leur offrir un salaire plus élevé pour avoir l'assurance qu'ils réintégreront leur entreprise après l'épisode de chômage, ce qui réduira les redéploiements de main-d'œuvre. En outre il y a un risque que les entreprises n'adoptent pas de nouveaux plannings, procédés et méthodes de production pour contrer des évolutions saisonnières défavorables.

On teste la saisonnalité en estimant la variable sur sa valeur retardée et une variable indicatrice pour chacun des quatre trimestres.

Tableau 2.A1.1. Résultats de l'estimation¹

Variable dépendante : EMECSAPT

Méthode : Moindres carrés

Échantillon (ajusté) : 1988T2 2011T1

Observations incluses : 92 après ajustement

Variable	Coefficient	Erreur type(ET)	t-Statistic	Prob.
EMECSAPT(-1)	0.63	0.08	7.69	0.00
T1	40 689.66	3 622.67	11.23	0.00
T2	-2 980.52	5 670.34	-0.53	0.06
T3	4 150.62	3 583.26	1.16	0.25
T4	21 080.76	2 940.36	7.17	0.00
R-carré	0.764901	Variable dépendante moyenne	42 417.33	
R-carré ajusté	0.754092	Var. dépendante E.T	17 603.25	
E.T. de régression	8 729.294	Crit. d'information Akaike	21.04	
Somme résiduelle des carrés	6.63E+09	Crit. de Schwarz	21.18	
Log-probabilité	-962.8203	Crit. de Hannan-Quinn	21.10	
Stat. de Durbin-Watson	1.882682			

1. EMECSAPT désigne le nombre de personnes travaillant à temps partiel pour raisons économiques.

Source : OCDE, Base de données des Principaux indicateurs économiques.

Chapitre 3

Une croissance plus verte en Belgique

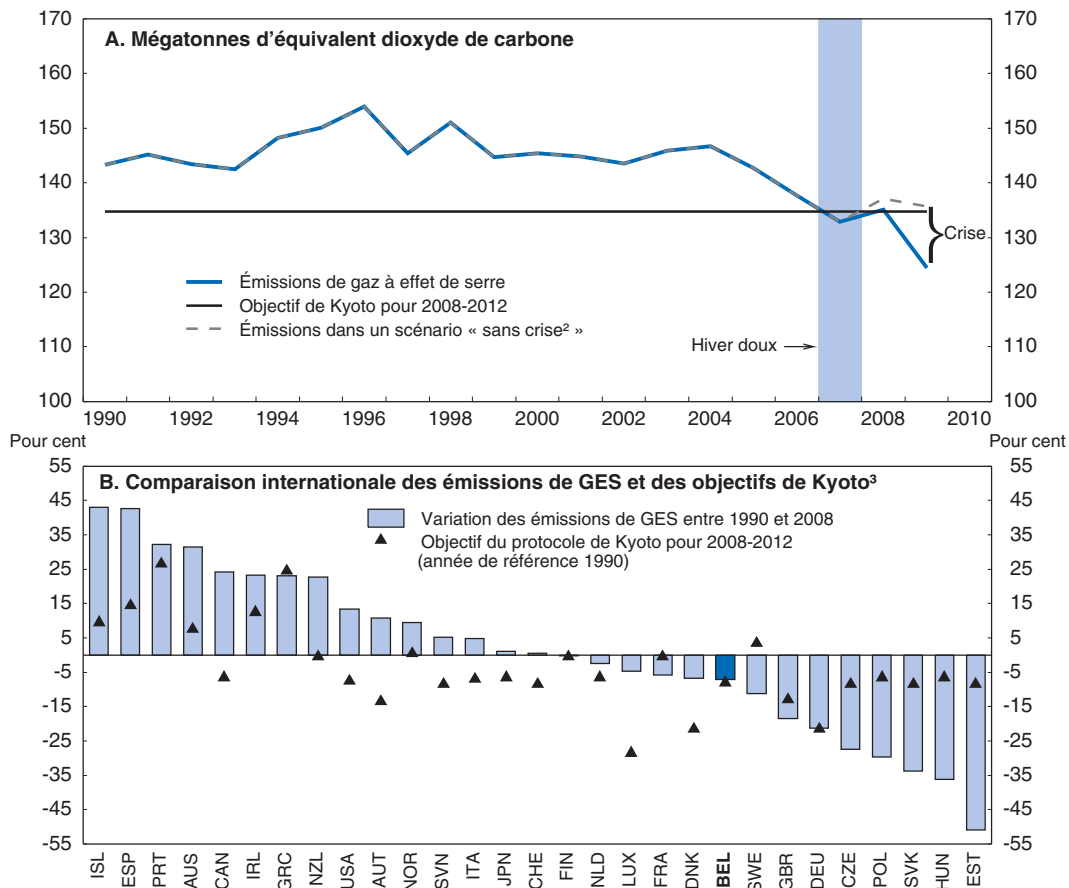
La dégradation de l'environnement due au changement climatique et à la pollution peut porter atteinte au niveau de vie et aux perspectives de croissance. En Belgique, l'un des pays de l'OCDE les plus densément peuplés, la pression sur l'environnement est particulièrement forte, et encore aggravée par la haute intensité énergétique de l'économie et la concentration de l'agriculture. Les retards accumulés par la politique environnementale au fil des années accentuent encore le défi qui consiste à réduire, avec un bon rapport coût-efficacité, les émissions de gaz à effet de serre et la pollution de l'eau. Pour que les objectifs environnementaux soient atteints pour un coût minimal dans l'ensemble de l'économie, les pollueurs devraient supporter le coût marginal des externalités qu'ils imposent, ce qui devrait être obtenu par un recours accru à la taxation environnementale. Les conséquences indésirables qui pourraient en découler pour la répartition des revenus pourraient alors trouver une solution dans le cadre du système de prélèvements et de prestations. De plus, dans les cas où les responsabilités environnementales sont mieux prises en charge au niveau régional, les régions devraient disposer des outils les plus efficaces, tels que le pouvoir de taxation. Lorsque, en raison d'économies d'échelle et de gamme ou de la présence d'importants effets transrégionaux, les questions d'environnement relèvent davantage de l'échelon national (par exemple, les sources d'énergie renouvelables et les politiques de transport), une meilleure coordination des régions ou un rôle accru des autorités fédérales devraient être envisagés.

Les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre sont de plus en plus rigoureux

Au cours de la décennie écoulée, des progrès ont été accomplis vers un développement plus durable ainsi qu'une vie meilleure et plus saine pour les Belges (OCDE, 2007a), mais la performance environnementale est encore souvent jugée décevante¹. Avec la fixation de nouveaux objectifs, le défi pour les années à venir sera de les relever en recherchant l'efficacité en fonction des coûts. Le présent chapitre se penche sur les aspects des politiques environnementales où les problèmes sont les plus pressants, en commençant par l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) dans cette économie à forte intensité d'énergie. La lenteur du développement des énergies renouvelables est également abordée dans le contexte du changement climatique. La question de la qualité de l'air, qui est particulièrement problématique dans les grandes villes, est examinée dans ce contexte des émissions de GES en raison des interrelations entre ces deux domaines. Ensuite, la question de la pollution de l'eau est traitée sur la toile de fond que constituent des années de non-respect des normes européennes et d'usage intensif des ressources en eau. Enfin, la division des responsabilités environnementales est examinée au regard de l'objectif consistant à appliquer des politiques efficaces par rapport à leur coût.


La Belgique, comme de nombreux pays de l'OCDE, respectera probablement ses engagements au titre de Kyoto pour 2008-12 (graphique 3.1). Dans le protocole de Kyoto, la Belgique s'est engagée à réduire, sur la période 2008-12, ses émissions de GES de 7.5 % par rapport à 1990, soit un peu moins que l'objectif global pour l'UE15, de 8 %. Le gouvernement fédéral et les trois régions ont signé un accord précisant le niveau de cet objectif pour chacun d'eux (tableau 3.1). Les objectifs régionaux aboutissent collectivement à une réduction des émissions de 5.8 % et le reste doit être réalisé par le gouvernement fédéral au travers de mécanismes dits « de flexibilité » au titre de Kyoto, tels que l'achat de droits d'émission et la réalisation d'investissements de compensation à l'étranger. Pour atteindre leurs objectifs, les régions peuvent elles aussi utiliser les mécanismes de flexibilité². Le niveau des émissions atteint en 2008-09 s'est avéré beaucoup plus faible que prévu, sous l'effet de la chute de l'activité due à la crise mondiale, et en particulier de la faible utilisation des capacités dans l'industrie et d'une croissance plus lente du secteur des transports (graphique 3.1 et tableau 3.1).

Pour ce qui est de l'avenir, les objectifs relatifs au changement climatique deviennent plus ambitieux. Dans le cadre du plan climat-énergie de l'UE (dit « 3 x 20 », voir encadré 3.1), la Belgique s'est engagée à atteindre ses objectifs, pour 2020 et au-delà, en participant au Système européen de plafonnement et d'échange de quotas d'émission (SEQUE)³, en adoptant des objectifs nationaux de réduction des émissions hors SEQUE de 15 % (par rapport à 2005) et en portant à 13 % la part des énergies renouvelables dans l'énergie consommée. De plus, la Belgique a adopté pour 2020 un objectif de réduction de sa consommation d'énergie primaire de 18 % par rapport à 2007. Ces objectifs paraissent très ambitieux, puisque le scénario de référence (sans changement de politique) serait une

Graphique 3.1. Les émissions de gaz à effet de serre¹ ont diminué, en partie à cause de la crise

1. Total des émissions d'équivalent CO₂, hors affectation et réaffectation des sols et sylviculture.
2. Le scénario « sans crise » est calculé en supposant que la croissance du PIB en 2008 et 2009 aurait été égale à la croissance moyenne sur la période 1999-2007 et que l'intensité d'émissions de GES du PIB en 2009 aurait été égale à sa valeur de 2008, ajustée de la baisse moyenne de l'intensité sur la période 1999-2006 (représentant l'élimination de l'effet de l'hiver doux de 2007).
3. L'année de référence est 1986 pour la Slovaquie, la moyenne des années 1985 à 1987 pour la Hongrie et 1988 pour la Pologne. Les États-Unis n'ont pas ratifié le protocole de Kyoto.

Source : Service public fédéral : Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement ; Base de données de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932459603>

augmentation globale de 13 % des émissions de GES d'ici 2020 par rapport à 2005 (Bossier et al., 2008). Le segment hors SEQE verrait une hausse de 4 %. Des estimations plus récentes montrent certes que la crise a ralenti l'accroissement des émissions (BFP, 2010), mais il est néanmoins peu probable que les objectifs pour 2020 et au-delà puissent être atteints en l'absence de nouvelles mesures de grande ampleur.

Pour le moment, la Belgique n'a pas de stratégie claire pour atteindre les objectifs 3 x 20 (voir encadré 3.2), mais il est probable que les gouvernements vont signer un accord interne, comme pour les objectifs de Kyoto. Si un tel accord se traduit par des objectifs *ad hoc* différents dans chaque région, impliquant des prix différents pour la tonne de carbone, la réduction au coût minimum deviendra difficile, en raison du manque de mécanismes de péréquation des prix pour le segment hors SEQE. Une stratégie nationale de réduction des émissions serait donc préférable.

Tableau 3.1. **La répartition des réductions d'émissions de gaz à effet de serre en Belgique¹**

Unités : Mt éq. CO ₂	Émissions de GES – année de référence	Engagement (2008-12)	Résultat effectif ²	
		Réduction moyenne par rapport à l'année de référence	Variation en 2008 par rapport à l'année de référence (%)	Variation en 2009 par rapport à l'année de référence (%)
			(%)	
Wallonie	54.7	-7.5	-12.2	-26.7
Flandre	87.0	-5.2	-4.7	-7.8
Bruxelles-Capitale ³	4.0	+3.4	+3.9	+1.1
Total	145.7	-5.8	-7.3	-14.6
Engagement Kyoto	134.8	-7.5	-7.5	-7.5
Engagement du gouvernement fédéral par recours aux mécanismes de Kyoto		1.7	-	-

1. Ces résultats s'entendent hors affectation et réaffectation des sols et sylviculture ; l'année de référence est 1990 pour tous les GES et 1995 pour les gaz fluorés.
2. Les chiffres sont présentés à titre indicatif et ne sont pas directement comparables aux objectifs car ceux-ci comprennent le segment SEQE. Les permis d'émission alloués au segment SEQE en fonction des objectifs nationaux peuvent être conservés pour les années à venir ou bien négociés sur le marché du SEQE.
3. Chiffres provisoires pour 2008 et 2009.

Source : Agence internationale de l'énergie (2009), *Energy Policies of IEA Countries: In-depth review of Belgium, 2009*; et gouvernements régionaux et fédéral.

Encadré 3.1. **Les objectifs européens relatifs au changement climatique pour 2020 et au-delà**

Pour 2020 et au-delà, tous les pays de l'UE se sont engagés, au titre du paquet énergie-climat (dit « 3 x 20 ») à :

- Réduire, à l'échelle de l'UE, les émissions de GES de 20 % par rapport à 1990. Cela comprend une baisse de 21 % (par rapport à 2005) pour les industries relevant du SEQE et une réduction de 10 % pour les autres secteurs, hors SEQE (transports, bâtiments, services et agriculture). Chaque pays a son propre objectif – la Belgique s'est engagée à opérer de nouvelles réductions dans le cadre du SEQE et à abaisser ses émissions de 15 % dans les secteurs hors SEQE.
- Doubler, dans l'ensemble de l'UE, la part globale des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie pour la porter à 20 % (dont 10 % dans le secteur des transports). Pour la Belgique, cet engagement représente une part de 13 % d'énergies renouvelables.
- Améliorer l'efficacité énergétique de 20 % au niveau de l'UE.

Le paquet énergie-climat de l'UE comporte aussi l'engagement de réduire les émissions davantage encore (jusqu'à 30 % au total) si un accord international est conclu en ce sens avec les autres grands émetteurs.

Ce plan entraîne un certain nombre de conséquences directes pour la Belgique (et pour les autres pays de l'UE). Premièrement, la séparation effective entre les objectifs SEQE et hors SEQE, conjuguée à l'absence de mécanismes de marché entre ces deux segments, signifie que les coûts de réduction vont probablement être différents pour ces deux segments. Par conséquent, une réduction purement au coût minimum ne sera pas possible, et il y aura donc vraisemblablement trop de réduction sur un segment, tandis que les possibilités de réduction à moindre coût sur l'autre segment ne seront pas exploitées. Deuxièmement, les différents objectifs se caractérisent par de fortes interactions. Par

Encadré 3.1. Les objectifs européens relatifs au changement climatique pour 2020 et au-delà (suite)

exemple, l'accroissement de la part (belge) des énergies renouvelables dans la production d'électricité, s'il contribue certes à un affaiblissement de l'intensité en CO₂ de l'économie belge, peut très bien ne se traduire par aucune réduction des émissions de CO₂ à l'échelle de l'UE, tant que le plafond du SEQE reste fixe. De même, l'amélioration, par exemple, de l'efficacité énergétique des ménages va réduire la consommation d'électricité en Belgique, mais elle se traduira seulement par une baisse du prix des droits d'émission dans le SEQE et non par une réduction des émissions à l'échelle de l'UE (OCDE, 2011).

Encadré 3.2. Les politiques fédérales relatives au changement climatique et l'abandon prévu de l'énergie nucléaire

Plus de la moitié de l'électricité produite en Belgique est fournie par des centrales nucléaires, qui représentent la majeure partie de la capacité en charge de base. Selon les projets actuels (loi de 2003), l'abandon de l'énergie nucléaire se déroulera progressivement entre 2015 et 2025. En 2009, le gouvernement a pris la décision de reporter de 10 ans l'arrêt des trois réacteurs nucléaires les plus anciens, mais la loi n'a pas encore été votée. L'amortissement intégral de ces réacteurs procure aux producteurs d'énergie nucléaire un bénéfice inattendu que le gouvernement s'efforce d'éliminer par voie de taxation. Le montant de la taxe envisagée est en discussion.

Les stratégies fédérales relatives au changement climatique et aux politiques énergétiques consistent à accroître la part des sources d'énergie renouvelable, de moins de 4 % de la consommation totale d'énergie à l'heure actuelle à 13 % d'ici 2020. Tandis que les sources locales d'énergie renouvelable relèvent de la compétence régionale, les grands projets concernent la production d'énergie éolienne en mer (2 000 MW en mer du Nord), la biomasse (adaptation de deux grandes centrales au charbon) et les biocarburants (système de quotas pour encourager une part accrue dans le total des carburants). Ces mesures devraient réduire les émissions de 4 %. Actuellement, la mise en œuvre de ces plans prend du retard ; ainsi, la construction des parcs d'éoliennes est suspendue à cause de problèmes réglementaires (contraintes de capacité pesant sur le raccordement au réseau et procédures bureaucratiques). Le gouvernement prévoit par ailleurs d'augmenter les capacités d'interconnexion avec les pays voisins (en 2008, les importations nettes d'électricité ont représenté plus de 10 % du total de la consommation). D'autres mesures ont été prises, qui auront des effets mineurs.

Il est probable que la substitution de l'énergie nucléaire va entraîner un accroissement des émissions globales de CO₂ qui pourrait aller de 12 à 20 %, selon les hypothèses. L'abandon du nucléaire n'aura peut-être pas d'incidence directe sur les objectifs 3 x 20, parce qu'il n'existe pas d'objectif « belge » sur le segment SEQE : le remplacement du nucléaire par des énergies fossiles accroîtra le prix des permis d'émission dans le SEQE, ce qui entraînera davantage de réduction ailleurs dans l'UE. L'augmentation du prix de l'électricité qui en résultera pourrait avoir des effets secondaires sur la composition de la demande d'énergie, puisque le prix relatif des combustibles fortement émetteurs diminuera. Quoiqu'il en soit, il n'existe actuellement aucune stratégie claire sur la manière de remplacer le nucléaire. Selon un scénario de développement durable (simulations GEMIX), un abandon total de l'énergie nucléaire supposerait un bouquet énergétique comprenant environ 40 % d'énergie éolienne d'ici 2050. Un tel résultat sera

Encadré 3.2. Les politiques fédérales relatives au changement climatique et l'abandon prévu de l'énergie nucléaire (suite)

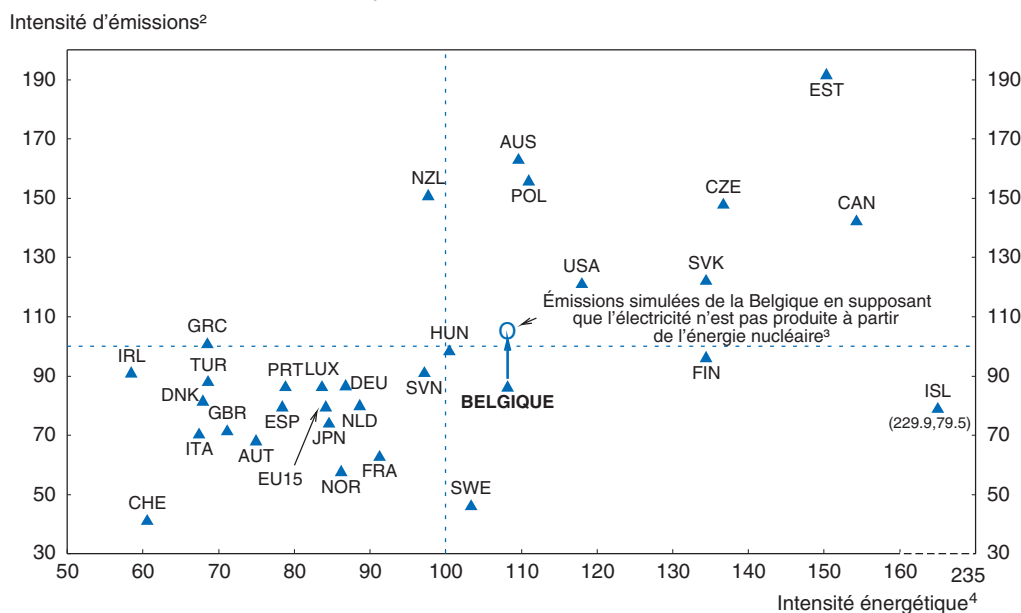
probablement onéreux, en raison du manque d'espace disponible pour construire des parcs d'éoliennes en mer, et problématique en pratique à cause de leur faible degré de fiabilité pour fournir la charge de base et de pointe.

La forte intensité énergétique de l'économie produit un volume élevé d'émissions

En dépit d'une légère diminution sur la dernière décennie, l'intensité énergétique du PIB de la Belgique demeure supérieure à la moyenne de l'OCDE (graphique 3.2). Le recours à l'énergie nucléaire, à émissions nulles, réduit certes l'intensité globale d'émissions de GES, mais cet avantage est absorbé par l'utilisation généralisée des produits pétroliers et

Graphique 3.2. L'intensité énergétique de l'économie est élevée, tandis que l'intensité d'émissions est dans la moyenne

OCDE = 100¹, moyenne des niveaux observés entre 2003 et 2008



1. Les agrégats UE15 et OCDE sont des moyennes non pondérées sur la période 2003-08. Pour l'intensité d'émissions, le total OCDE exclut le Chili, Israël, la Corée et le Mexique.
2. L'intensité d'émissions est définie comme les GES hors affectation et réaffectation des sols et sylviculture, en milliers de tonnes d'équivalent CO₂ divisées par le PIB en USD de 2000 sur la base des PPA.
3. Les émissions simulées de la Belgique sont indiquées à titre d'information seulement, étant donné le projet d'abandon de l'énergie nucléaire. Elles sont calculées comme suit : (émissions totales de GES + GES des secteurs énergétiques)/PIB en USD de 2000 sur la base des PPA. On suppose implicitement que l'énergie nucléaire à émissions nulles (qui représente *grosso modo* la moitié de l'électricité produite) est remplacée par le bouquet énergétique actuel (hors nucléaire) pour la production d'électricité.
4. L'intensité énergétique est mesurée par l'approvisionnement total en énergie primaire exprimé en tonnes d'équivalent CO₂, divisé par le PIB en USD de 2000 sur la base des PPA.

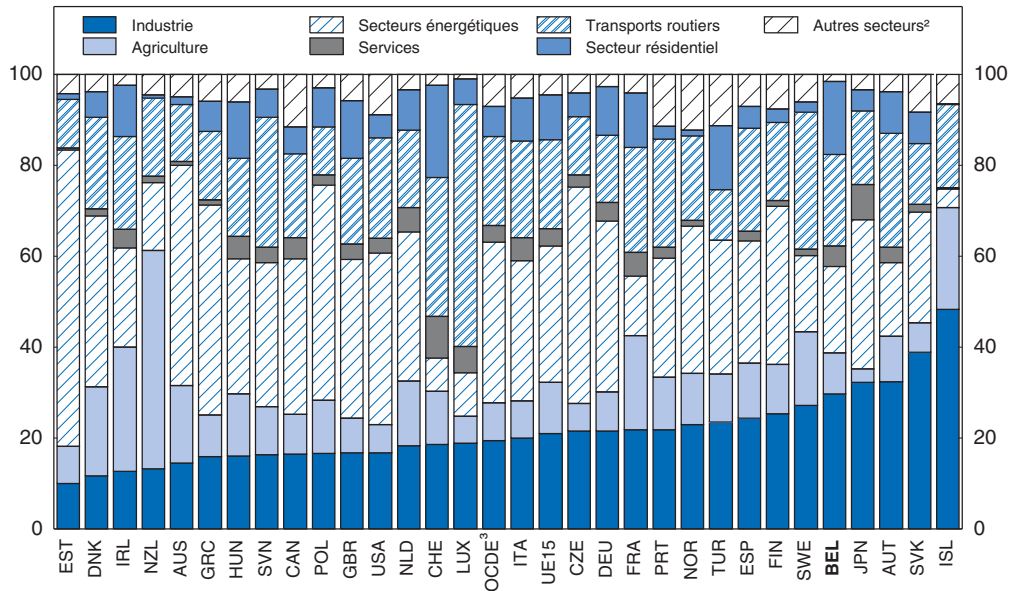
Source : OCDE, Base de données de l'Agence internationale de l'énergie : Bilans et statistiques énergétiques mondiaux et Base de données de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932459622>

par une proportion d'énergies renouvelables qui compte parmi les plus faibles de l'OCDE. Au total, l'intensité d'émissions est ainsi supérieure à la moyenne de l'UE. L'industrie, à forte intensité énergétique, génère près d'un tiers du total des émissions de GES, une part plus élevée que dans la majorité des pays de l'OCDE (graphique 3.3). Les transports routiers représentent un cinquième des émissions (plus ou moins la moyenne de l'UE), tandis que la part des émissions du secteur résidentiel arrive au deuxième rang des pays de l'OCDE.


Graphique 3.3. Par rapport aux autres pays, une part élevée des émissions de GES provient de l'industrie

En pourcentage du total des émissions de GES¹, 2008



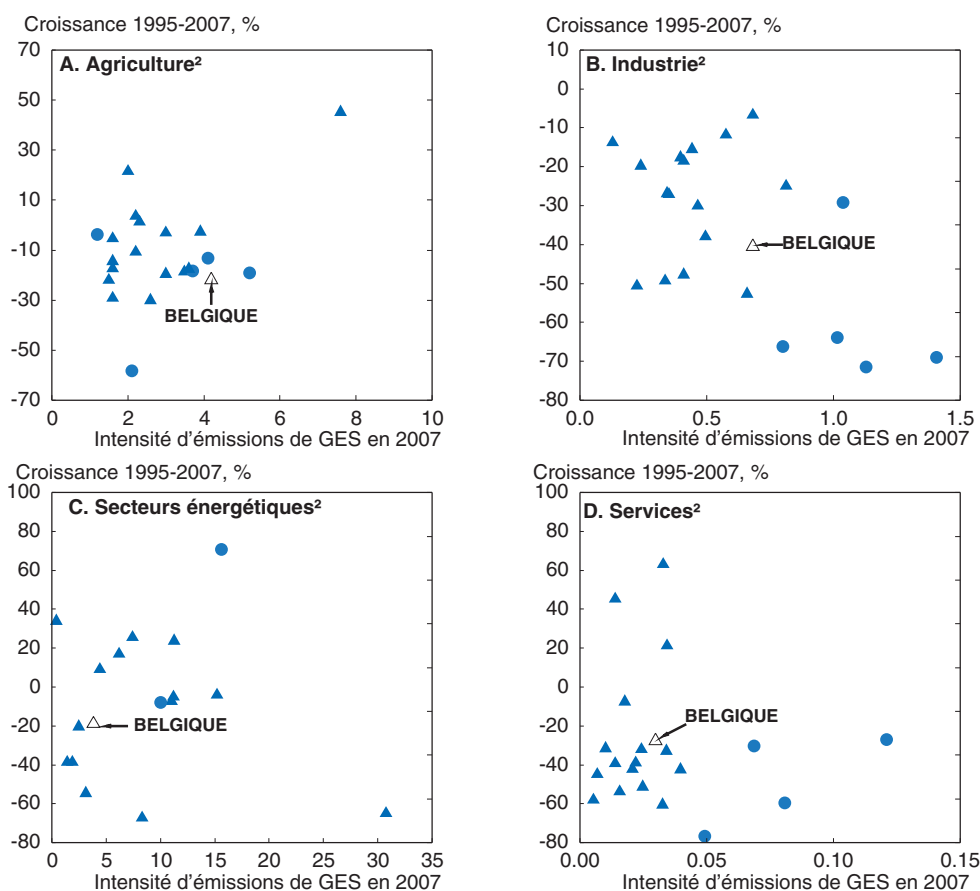
1. Total des émissions d'équivalent CO₂ hors affectation et réaffectation des sols et sylviculture.
2. Y compris déchets, autres transports, utilisation de solvants et autres produits, et autres secteurs non repris ailleurs.
3. L'agrégat OCDE est une moyenne non pondérée qui exclut le Chili, Israël, la Corée et le Mexique.

Source : Base de données de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932459641>


L'énergie bon marché a encouragé une structure de production à forte intensité énergétique

L'intensité énergétique de l'industrie belge est quelque 50 % plus élevée que celle de l'UE15 (AIE, 2010), ce qui explique la forte intensité d'émissions de GES (graphique 3.4, partie B). La structure de l'industrie n'explique pas entièrement le niveau élevé de l'intensité énergétique, puisque la part de la valeur ajoutée des secteurs à forte intensité énergétique (9 %) est globalement égale à la moyenne de l'UE (McKinsey, 2009). Le faible taux d'emploi (chapitre 3) semble indiquer que la ventilation de la production pourrait résulter de longues années où le coût relativement élevé de la main-d'œuvre s'est conjugué aux prix relativement faibles de l'énergie, ce qui peut conduire à une substitution de la main-d'œuvre au profit de l'énergie (Bassilière *et al.*, 2005 avancent des arguments démontrant une telle substitution). Les prix relatifs reflètent la forte taxation du travail et la faible taxation de l'énergie (graphique 3.5) : les taxes spécifiques sur la plupart des combustibles sont en effet à des taux proches des minima de l'UE, ou égaux, voire nuls⁴. La

Graphique 3.4. **L'intensité d'émissions de l'industrie est élevée**¹

1. L'intensité d'émissions de GES est définie en kilogrammes de GES (équivalent CO₂) par millier d'euros de valeur ajoutée du secteur (en prix constants de 2000). Variation depuis 1999 pour la France, depuis 2000 pour la Grèce et depuis 1997 pour l'agriculture et les services en Suisse. La dernière année disponible est 2006 pour le Luxembourg, 2007 pour l'Autriche, le Portugal et la Turquie, et 2005 pour le Danemark et le Royaume-Uni.
2. Les points représentent la République tchèque (absente de la partie C), la Hongrie et la Pologne (absentes de la partie C), la Slovaquie et la Turquie (absentes des parties C et D).

Source : Base de données de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932459660>

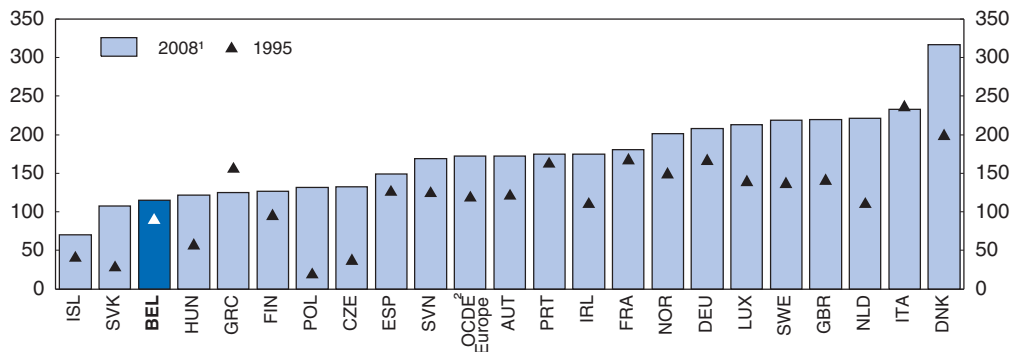
Belgique applique en outre la plupart des exemptions aux droits d'accise autorisées par la législation communautaire (CSF, 2009 ; et IEW, 2007) ; par exemple, les gros utilisateurs relevant d'un accord spécial ou disposant d'un permis environnemental jouissent d'une exonération du droit d'accise sur les combustibles pouvant aller jusqu'à 100 % (CSF, 2009).

Le développement des énergies renouvelables est onéreux

L'un des défis que l'économie belge va devoir relever, pour atteindre ses objectifs en matière de changement climatique, est le développement des énergies renouvelables. Au stade actuel de la technologie, la Belgique possède peu d'avantages naturels dans ce domaine : son territoire maritime est restreint, ce qui limite le potentiel d'installation d'éoliennes en mer, tandis que le relief, essentiellement plat, et le climat tempéré n'offrent guère de potentiel pour l'hydroélectricité et l'énergie solaire. De plus, des problèmes juridiques et réglementaires – comme le fait que les opérateurs de réseau en Flandre refusent régulièrement de raccorder des producteurs d'énergie renouvelable, ou des

Graphique 3.5. La taxation effective de l'énergie est l'une des plus basses en Europe


EUR par tonne d'équivalent pétrole (TEP), année de référence 2000



1. La dernière année disponible est 2007 pour la France et la Grèce et 2006 pour l'Islande.

2. L'agrégat OCDE Europe est une moyenne simple qui exclut la Suisse et la Turquie.

Source : Commission européenne (2010), « Tendances de la fiscalité dans l'Union européenne : données pour les États membres, l'Islande et la Norvège ».

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932459679>

différents portant sur le fait de savoir quelle partie doit supporter le coût du raccordement – semblent porter les coûts d'entrée à des niveaux plus élevés que dans d'autres pays (AEON, 2010). En conséquence, la part des énergies renouvelables dans la production d'électricité est l'une des plus faibles de l'OCDE et provient principalement de la biomasse, laquelle est essentiellement importée de l'étranger. D'après des simulations effectuées avant la crise, la part de l'énergie issue de sources renouvelables devrait atteindre environ 7.5 % en 2020, soit à peine plus de la moitié de l'objectif du pays (Bossier et al., 2008). Les retombées de la crise (baisse de la consommation globale d'énergie) et les mesures prises depuis 2008 auront sans doute un effet positif sur la part des énergies renouvelables, mais, sans efforts supplémentaires, il semble hautement improbable que la Belgique puisse atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés dans ce domaine.

Pour encourager la production d'électricité à partir de sources renouvelables, les gouvernements régionaux et fédéral ont instauré des « certificats verts » (CV, voir tableau 3.2). Conformément à la répartition des responsabilités environnementales (et énergétiques), le niveau fédéral est responsable des certificats concernant les producteurs d'énergie connectés au réseau à haute tension, tandis que les certificats régionaux couvrent le réseau basse tension⁵. Les CV sont attribués aux producteurs d'énergies renouvelables par l'autorité de réglementation pertinente en matière d'énergie. Chaque opérateur de réseau d'électricité est obligé d'acheter toute l'électricité produite à partir de sources renouvelables au prix de gros du marché. Comme les coûts de production des énergies renouvelables sont généralement plus élevés que le prix de gros sur le marché, les producteurs verts récupèrent en partie la différence lorsqu'ils vendent leurs CV (soit sur le marché secondaire des CV soit directement à l'opérateur de réseau, avec un prix minimum). L'opérateur de réseau vend lui aussi sur le marché secondaire les CV qu'il acquiert et peut récupérer la différence entre le prix d'achat des CV sur le marché primaire et leur prix sur le marché secondaire à travers des tarifs de distribution de l'électricité. Sur le marché secondaire, les CV sont achetés par les distributeurs d'électricité au détail, chacun d'eux étant obligé d'acquérir une part minimum de son électricité auprès de sources renouvelables (en 2010, cette part était de 2.8 % à Bruxelles-Capitale, de 6 % en Flandre et

Tableau 3.2. Divers types de certificats verts encouragent la production d'énergie renouvelable

Prix en EUR par MWh, 2010

	État fédéral	Région Wallonie	Région Flandre	Région Bruxelles-Capitale
Prix minimum				
Éoliennes en mer (216 premiers MW)	107			
Éoliennes en mer (> 216 MW)	90			
Éoliennes terrestres	50	65	90	–
Photovoltaïque	150	455 ¹	350 ²	–
Hydroélectricité	50	65	90	–
Biomasse	20	6.5-130	90	–
Géothermie	20	65	90	–
Autres sources	20	6.5-26	60	–
Prix des CV sur le marché secondaire (2009)				
Négociabilité des CV	–	88	107	86
	Pas de marché, pas reconnu par les régions	Wallonie seulement	Flandre seulement	RBC et Wallonie
Cogénération	Non	Oui	Système séparé	Oui
Acquisition obligatoire	Opérateur de transport	Opérateur de réseau local	Opérateur de distribution	Opérateur de réseau local

1. Le prix minimum d'un CV en Wallonie est de 65 EUR. Le système est fondé sur la quantité de CO₂ évitée (et non sur le nombre de MWh d'énergie produite) ; ainsi, une centrale photovoltaïque de 5 kW recevra 7 CV par MWh, chacun soumis au prix minimum. Le nombre de certificats diminue avec la taille de l'installation. Pour la production hydroélectrique, éolienne et d'autres sources, le nombre de CV/MWh est de 1. Le système est en cours de révision.

2. Réduit annuellement de 20 EUR/MWh jusqu'en 2013 et de 40 EUR/MWh au-delà. Le prix contractuel est garanti pendant 20 ans.

Source : CREG et BRUGEL.

de 10 % en Wallonie). Cette opération est réalisée symboliquement par l'achat d'une quantité suffisante de CV.

Les politiques en matière d'énergies renouvelables sont mal coordonnées entre les différentes régions, ce qui se traduit par cinq marchés de CV distincts et rend la politique relative aux énergies renouvelables inutilement onéreuse. Le Plan d'action national en matière d'énergies renouvelables est une compilation de programmes fédéraux et régionaux qui ne fait guère de cas de leurs interactions intranationales ni de la coordination des stratégies élaborées en vue d'atteindre l'objectif pour 2020. En pratique, les régions fixent leurs propres objectifs et utilisent différents instruments pour y parvenir, chacune choisissant les technologies qu'elle veut privilégier, sans tenir compte du coût marginal des réductions. En l'absence de mécanisme de péréquation des prix, cette séparation des marchés ne permet pas d'exploiter les économies d'échelle et de gamme – les CV régionaux ne garantissent pas que les investissements dans les énergies renouvelables seront effectués là où ils seraient économiquement les plus rentables (sur l'ensemble du pays), ce qui élève le coût encouru pour atteindre l'objectif global. L'existence de cinq marchés séparés (relativement étroits) pour les CV accroît également les coûts administratifs, et demeure d'ailleurs une singularité à l'échelle internationale ; la Norvège et la Suède, par exemple, prennent actuellement des mesures pour créer un marché commun⁶.

Le fait que les certificats fédéraux ne soient pas acceptés sur les marchés régionaux a pour effet d'exclure la production d'énergie renouvelable à grande échelle des quotas régionaux et favorise donc les petits producteurs régionaux, probablement moins efficaces. De fait, par comparaison avec l'augmentation des prix de l'énergie, estimée à

55 EUR par MWh, qui sera nécessaire pour atteindre les objectifs en matière d'énergies renouvelables fixés pour 2020 (en rendant les énergies renouvelables économiquement viables), le prix des CV régionaux apparaît largement excessif, tandis que le prix de la majorité des CV fédéraux est insuffisant (Bossier *et al.*, 2008)⁷. Les premiers offrent des rendements massifs sur des investissements à faibles risques dans des technologies peu efficaces⁸, et n'ont pratiquement aucun effet sur les émissions de CO₂ à l'échelle de l'UE (encadré 3.1). Les prix excessifs peuvent avoir des conséquences environnementales négatives car, en augmentant la facture d'électricité du consommateur final, ils renforcent l'incitation à s'orienter vers des combustibles fossiles, plus polluants. Par conséquent, un CV commun pourrait constituer une solution efficace (De Serres *et al.*, 2010).

L'instauration de prix minimums obligatoires pour certaines technologies relatives aux énergies renouvelables signifie que les gouvernements sont largement investis dans la sélection des technologies gagnantes (en particulier pour le photovoltaïque), ce qui risque de limiter les incitations à améliorer leur efficacité. Pour éviter de favoriser les sources onéreuses, un marché unique des CV ne devrait pas être soumis à des contraintes de prix minimum. La détermination du prix des énergies renouvelables, et par conséquent le développement des technologies les moins chères et les plus appropriées, devrait au contraire être laissée au marché, pour autant qu'il suive une voie crédible, à l'échelle nationale, aboutissant à la part minimale obligatoire des énergies renouvelables dans le bouquet énergétique. Le nombre réduit de CV requis pour les fournisseurs de grands clients (actuellement en place dans toutes les régions) constitue de fait une subvention en faveur de ces clients, c'est-à-dire des gros consommateurs d'énergie, et devrait être aboli.

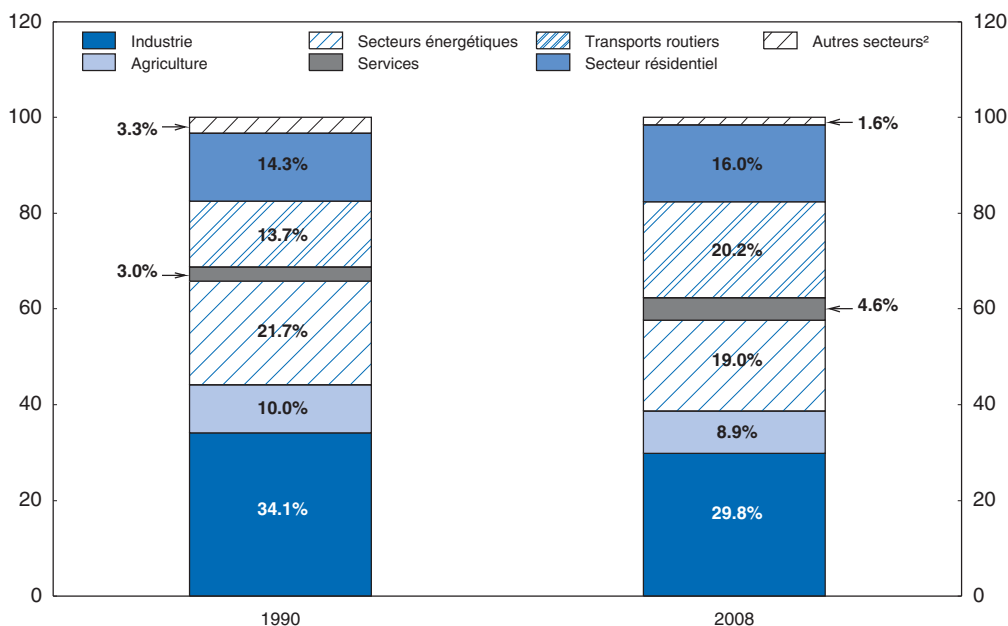
L'utilisation des énergies renouvelables est également encouragée par diverses subventions à l'investissement et déductions fiscales. Au niveau fédéral, les ménages peuvent déduire de leurs impôts sur le revenu jusqu'à 40 % de leurs investissements dans des énergies renouvelables. Les entreprises peuvent déduire 13.5 % de ces mêmes investissements de leurs bénéfices imposables. Le gouvernement fédéral offre en outre des subventions implicites en faveur de l'éolien en mer : prix minimum sur le marché des CV, câbles de connexion, prise en charge d'une partie des coûts de compensation, et garantie de l'État pour les prêts de la Banque européenne d'investissement (CREG, 2010a). Le gouvernement flamand offre aux entreprises des subventions à l'investissement : 10 à 20 % (taux qui devrait doubler à l'avenir) du coût supplémentaire des investissements dans les énergies renouvelables⁹ (Guisson et Marchal, 2008). La Wallonie fournit des aides spécifiques aux petites installations de biomasse et de cogénération (AIE, 2010). L'instauration d'un système de CV commun et bien conçu ainsi qu'un abaissement des barrières à l'entrée contribueraient à une meilleure rentabilité des investissements dans les technologies renouvelables les plus efficaces à l'échelle du pays et amélioreraient les incitations à la R-D dans ce domaine.

Les transports représentent un fardeau croissant pour l'environnement

Comme dans la plupart des pays de l'UE, c'est dans le secteur des transports que les émissions ont le plus augmenté depuis 1990 (graphique 3.6), ce qui résulte de l'accroissement du trafic en volume (parmi les plus élevés de l'UE15) et n'est qu'en partie compensé par de meilleures performances des véhicules sur le plan des émissions. La croissance particulièrement élevée du volume de fret suit la progression des échanges mondiaux, la moitié du trafic de marchandises étant de nature internationale (Hertveldt *et al.*, 2009). Le transport de passagers reflète l'intense trafic domicile-travail, principalement

Graphique 3.6. La part des émissions dues aux transports et au secteur résidentiel est en augmentation


En pourcentage du total des émissions de GES¹, 2008



1. Total des émissions d'équivalent CO₂ hors affectation et réaffectation des sols et sylviculture.

2. Y compris déchets, autres transports, utilisation de solvants et autres produits, et autres secteurs non repris ailleurs.

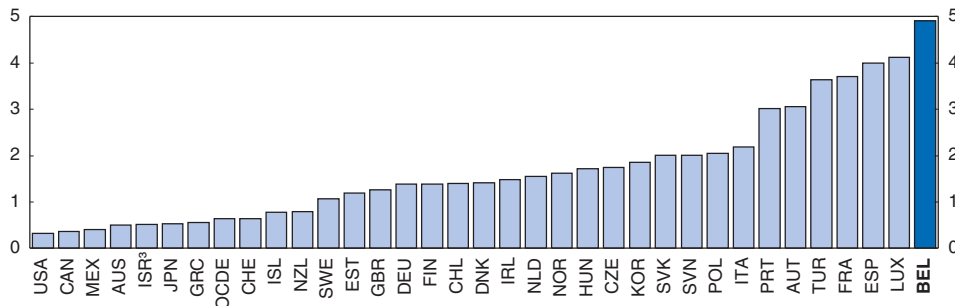
Source : Base de données de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932459698>

en voiture – le taux d'utilisation de voitures particulières par habitant est l'un des plus élevés des pays de l'OCDE. Le transport de marchandises à l'intérieur du pays s'effectue essentiellement par la route, mais la part des voies navigables intérieures est élevée par comparaison avec les autres pays. Les réseaux routiers, autoroutiers et ferroviaires sont bien développés et parmi les plus denses de l'OCDE, mais les embouteillages sont fréquents dans les goulets d'étranglement, en particulier dans l'agglomération de Bruxelles (qui est l'une des villes les plus congestionnées d'Europe – *Le Soir*, 2010) et d'Anvers. Si les politiques actuelles se poursuivent, les émissions imputables aux transports vont continuer à croître sur les dix prochaines années (Bossier et al., 2008).

Un aspect particulier est la part du gazole dans les carburants utilisés, élevée par comparaison avec d'autres pays (graphique 3.7), reflétant la prépondérance des moteurs diesel dans le parc automobile belge (57 %, au 2^e rang des pays de l'OCDE après le Luxembourg, et représentant quelque 70 % des véhicule-km parcourus) ainsi que son rôle important dans les transports internationaux. Cette situation résulte, dans une large mesure, de la taxation relativement faible des carburants diesel (graphique 3.8) – quelque 40 % de moins (pour le taux du droit d'accise au litre) que l'essence – bien qu'ils contiennent plus de carbone (15 %) et qu'ils émettent davantage d'autres polluants tels que les NO_x et les particules. Ces derniers posent pourtant un problème majeur, surtout à Bruxelles (encadré 3.3). De plus, le faible prix du gazole conduit à « l'illusion du diesel » : un Belge sur quatre, parmi ceux qui optent pour le diesel, ne conduit pas suffisamment pour rendre ce choix financièrement avantageux et aurait, en fait, intérêt à acheter une voiture à essence (VAB, 2008).

Graphique 3.7. **La part du gazole est plus grande que dans les autres pays**¹
Ratio gazole/essence dans les achats de carburants², 2008

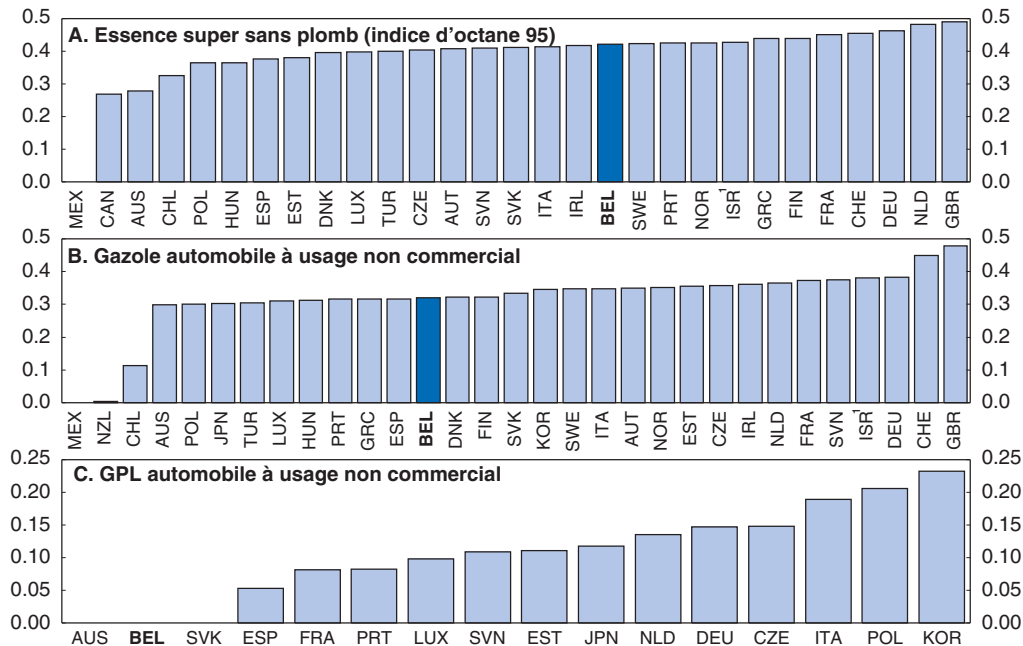


1. « Gazole » désigne les biocarburants pour véhicules diesel et le gazole, en kilotonnes, et « essence » désigne les biocarburants pour véhicules à essence et l'essence moteur en kilotonnes.
2. Ratio gazole consommé/essence consommée.
3. Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Source : OCDE, Base de données de l'Agence internationale de l'énergie: Bilans et statistiques énergétiques mondiaux.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932459717>

Graphique 3.8. **La taxation des carburants favorise le gazole et le GPL**
Part des taxes (hors taxe sur la valeur ajoutée) dans le prix des carburants, 2010



1. Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Source : OCDE (2011), *Energy Prices and Taxes*, vol. 2011/1.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932459736>

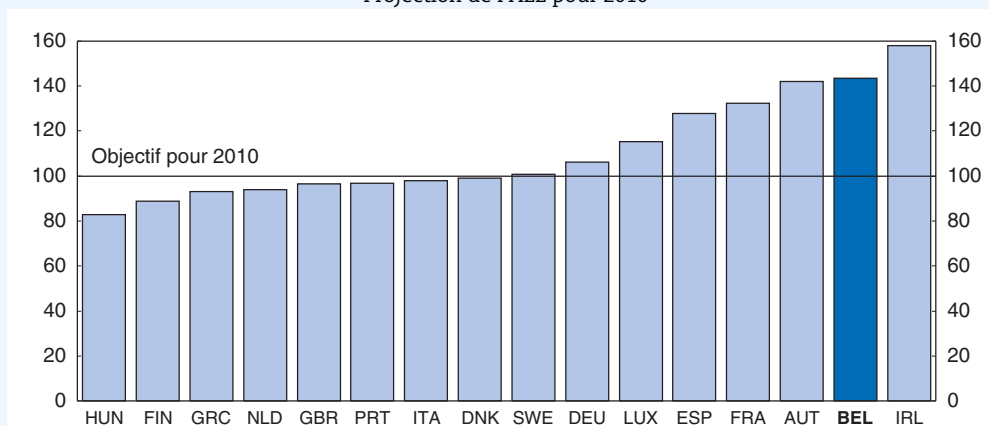
Le traitement fiscal des véhicules de société et la subvention à l'achat de véhicules « verts »¹⁰ constituent des facteurs supplémentaires incitant à acheter et utiliser une automobile. Les voitures de société, fournies par les employeurs, sont fortement encouragées. L'utilisation à titre privé est traitée comme un avantage forfaitaire en nature,

Encadré 3.3. La pollution atmosphérique est liée aux transports et au chauffage


Les deux principales sources de problèmes pour la qualité de l'air en Belgique sont les émissions de dioxyde d'azote (NO₂) et les particules (notamment les PM₁₀), résultant en grande partie de l'utilisation généralisée des carburants diesel pour les transports et le chauffage. Le secteur agricole est aussi une source importante d'émissions de particules. Comme la plupart des pays de l'UE, la Belgique a probablement atteint les objectifs fixés pour 2010 dans l'UE pour tous les polluants à l'exception de l'oxyde d'azote (NO_x) mais, en Belgique, l'écart avec l'objectif pour les NO_x est parmi les plus élevés (graphique 3.9). Pour les particules, l'excès de concentration est parmi les plus fréquents dans l'UE15 : presque toutes les zones surveillées dépassent la limite journalière (mais non annuelle), et le problème est particulièrement grave à Bruxelles et à Anvers. De manière générale, le respect des valeurs limites journalières fixées par l'UE pour les PM₁₀ est un problème qui va probablement persister pendant de nombreuses années (Fierens et al., 2006 ; Deutsch et al., 2010).

Graphique 3.9. Les émissions de NO_x dépassent les objectifs dans une plus large mesure que dans d'autres pays

Projection de l'AEE pour 2010



Source : Agence européenne pour l'environnement, « NEC Directive status report 2009 ».

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932459755>

Dans les transports, la réduction des PM_x et des NO_x – qui n'est pas directement liée à la quantité de carburant consommé – passe en grande partie par l'application des normes européennes d'émission pour les véhicules. Néanmoins, les normes d'émission les plus récentes pour les voitures particulières, EURO 5, autorisent des émissions de NO_x trois fois plus élevées pour les véhicules diesel que pour les moteurs à essence, et les émissions autorisées pour le fret sont particulièrement élevées. Pour les particules, les normes sont ramenées au même niveau pour les deux types de carburant dans la norme EURO 5, bien qu'en pratique les émissions de PM_x des véhicules à essence soient négligeables. De plus, le parc de véhicules anciens ne répondant pas aux normes récentes, plus strictes, demeure vaste et il faudra encore dix ans avant que les véhicules aux normes EURO 5 parcourent plus de kilomètres que les véhicules anciens (TML, 2006). Enfin, depuis leur adoption, les normes EURO n'ont pas réussi à réduire les émissions de NO_x par litre de carburant, en partie parce qu'elles concernent les émissions dans des conditions d'essai très spécifiques, alors qu'en pratique les valeurs sont souvent beaucoup plus élevées, et qu'elles portent sur les véhicules neufs, dont les performances en termes d'émissions peuvent se dégrader considérablement sur la durée de vie du véhicule (DEFRA, 2011).

pour un montant imposable compris entre 630 EUR et 2 400 EUR par an, selon la catégorie d'émissions. En conséquence, les employeurs traitent les voitures de société comme un avantage non salarial à faible coût, et l'on estime que les véhicules de société représentent 22 % du parc de voitures particulières, dont un tiers sont considérées comme des avantages en nature (Mossakowski, 2011). Ces véhicules sont souvent fournis avec une carte permettant d'acheter du carburant, un avantage qui facilite, de fait, le traitement des dépenses de carburant en tant que coûts imputables à l'entreprise. Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a pris des mesures pour rendre le parc des voitures de société plus « vert », en subordonnant la déductibilité fiscale des véhicules à leurs émissions de CO₂ et, en 2010, en abaissant à 75 % le montant déductible au titre des cartes de carburant. Ces mesures devraient avoir des effets positifs sur l'environnement, mais ne vont pas assez loin pour compenser les dégâts causés par le coût insuffisant de l'utilisation de l'automobile. Le traitement fiscal de tels avantages en nature devrait être aligné sur celui des revenus de base.

Le gouvernement fédéral encourage également l'achat de véhicules à faibles émissions au travers d'une déduction fiscale de respectivement 15 % et 3 % du prix des voitures dont les émissions de CO₂ sont inférieures à 105 g/km et 115 g/km¹¹. Destinée à rendre le parc automobile plus respectueux de l'environnement, cette prime encourage également l'achat de petits véhicules diesel, ce qui aggrave le problème des émissions de NO_x et de particules dans les centres-villes, alors que le coût de leur réduction est relativement élevé : respectivement 446 EUR et 817 EUR par tonne de CO₂ pour ces deux catégories de polluants (CSF, 2009). En Wallonie, ces effets sont encore amplifiés par un système de bonus/malus environnemental à l'achat d'une voiture. Dans le même temps, la taxe d'immatriculation et la taxe annuelle de circulation semblent être parmi les moins discriminatoires vis-à-vis du CO₂ dans tous les pays de l'UE (voir Braathen, 2011, pour une comparaison chiffrée entre la Wallonie et d'autres pays de l'UE). Toutes ces subventions ont un coût improductif élevé, puisqu'elles sont également accordées à des personnes qui choisiraient de toute façon un véhicule à faibles émissions, ainsi qu'un lourd coût budgétaire (plus de 200 millions d'EUR en 2010) et devraient être supprimées. Pour rendre les transports plus verts, il conviendrait d'appliquer une taxe d'externalité marginale des carburants, en particulier une taxe carbone (voir ci-dessous)¹².

Le gouvernement fédéral soutient les déplacements domicile-travail en autorisant des déductions selon un régime relativement compliqué et généreux, qui abaisse le coût marginal des déplacements domicile-travail quel que soit le mode de transport (voir tableau 3.3). Des avantages particuliers s'appliquent aux transports publics et aux transports collectifs, et aucune limite de distance n'est prévue pour les déplacements en voiture. Ce régime dissuade les Belges de déménager pour se rapprocher de leur lieu de travail. Les avantages consentis au titre des déplacements domicile-travail, surtout dans le cas du transport routier (très polluant), devraient donc être soit destinés aux travailleurs à faibles revenus, qui risquent, sinon, de sortir du marché du travail, soit remplacés par une subvention forfaitaire pour ces groupes cibles.

Les transports publics et l'utilisation de la bicyclette sont encouragés par des avantages fiscaux ainsi que des subventions directes et indirectes (taux de TVA réduit, exonération de taxe sur les carburants pour les transports publics). Le gouvernement rembourse 20 % du coût des déplacements domicile-travail si l'employeur finance le solde. Pourtant, seuls environ 9 % des habitants de Flandre et de Wallonie utilisent les transports publics pour se rendre au travail (cette proportion est d'environ 50 % à Bruxelles), ce qui

Tableau 3.3. Les déplacements domicile-travail bénéficient d'une large gamme d'avantages fiscaux¹

Avantages forfaitaires	Avantages en fonction de la distance parcourue
TRANSPORTS PUBLICS	
Le total du coût remboursé par l'employeur est traité comme revenu non imposable.	L'employé peut percevoir 0.15 EUR/km à titre de revenu non imposable (dans la limite de 100 km par jour entre son domicile et son lieu de travail).
L'employeur peut déclarer ce montant comme un coût (100 % déductible de l'impôt sur les bénéfices).	L'employeur peut déduire 100 % de ce montant de l'impôt sur les bénéfices.
Subvention de 20 % sur le prix du billet si l'employeur finance le reste (100 % pour les fonctionnaires).	
TRANSPORTS COLLECTIFS (ORGANISÉS PAR L'EMPLOYEUR)	
Revenu non imposable à concurrence du prix d'un billet de train première classe sur l'itinéraire domicile-travail.	L'employé peut percevoir 0.15 EUR/km à titre de revenu non imposable (dans la limite de 100 km par jour entre son domicile et son lieu de travail).
L'employeur peut déduire 120 % de ce montant de l'impôt sur les bénéfices.	L'employeur peut déduire 120 % de ce montant de l'impôt sur les bénéfices.
DÉPLACEMENTS EN VOITURE	
Avantage forfaitaire non imposable de 350 EUR par an pour couvrir le coût des déplacements domicile-travail.	L'employé peut percevoir 0.15 EUR/km à titre de revenu non imposable (pas de limite de distance entre le domicile et le lieu de travail).
L'employeur peut déduire 100 % de ce montant de l'impôt sur les bénéfices.	L'employeur peut déduire 100 % de ce montant de l'impôt sur les bénéfices.
AUTRES MODES DE DÉPLACEMENT (BICYCLETTE)	
Avantage forfaitaire non imposable de 350 EUR par an.	L'employé peut percevoir 0.2 EUR/km à titre de revenu non imposable. Il peut aussi recevoir une bicyclette ou le remboursement du coût d'une bicyclette.
L'employeur peut déduire 100 % de ce montant de l'impôt sur les bénéfices.	L'employeur peut déduire 120 % de ce montant de l'impôt sur les bénéfices.

1. Employeurs et employés doivent choisir entre les avantages forfaitaires et les avantages en fonction de la distance.

Source : Conseil supérieur des finances (2009) et gouvernement fédéral.

met en évidence le manque de souplesse des transports publics pour remplacer l'automobile à une échelle plus grande (SPF Mobilité, 2010). L'une des raisons peut être le fait que les transports publics en autobus relèvent d'un organisme différent dans chacune des régions et que les transports ferroviaires sont de la compétence d'un organisme fédéral, ce qui rend la coordination difficile. De plus, au niveau régional, les questions de réglementation foncière et de financement jouent un rôle, comme on le voit par exemple dans le retard que prend la mise en place d'un chemin de fer express régional à Bruxelles.

Le fait que les transports publics aient du mal à s'adapter à l'évolution de la demande met en évidence la nécessité d'une souplesse accrue et d'un renforcement de la concurrence. Le développement de la coordination entre les gouvernements régionaux et les autorités locales est indispensable, et les horaires et les itinéraires des bus doivent être assouplis pour répondre à la demande. La passation des marchés de services par appel d'offres, actuellement très limitée en Flandre, doit être encouragée. Les opérateurs devraient pouvoir proposer de nouveaux itinéraires, et les autorités devraient abaisser les barrières à l'entrée en garantissant l'accès aux infrastructures. Le prix des billets devrait demeurer réglementé, compte tenu des faibles possibilités de concurrence, mais les subventions devraient être transparentes et refléter un avantage clairement défini (mobilité, équité, gestion urbaine, par exemple). Les autorités qui souhaitent imposer des

obligations (par exemple, gratuité des transports pour les personnes âgées) devraient en financer directement le coût total. Enfin, en vue de rendre les transports publics plus respectueux de l'environnement en améliorant les facteurs de charge, une plus grande souplesse devrait aller de pair avec l'exposition des opérateurs aux signaux des prix afin d'encourager la réduction des émissions – en d'autres termes, ils devraient payer la totalité des coûts (externes) de leur activité (notamment les taxes sur les carburants).

Les coûts externes peuvent être internalisés par le biais de la taxation des carburants et d'une taxe anticongestion

Les taxes sur les carburants sont généralement très inférieures aux coûts externes engendrés par les transports routiers, ce qui encourage la demande de transport et donne lieu à une consommation de carburant relativement élevée (McKinsey, 2009). Comme dans la plupart des pays, la taxation des carburants est dans l'ensemble plus lourde que l'estimation qui est faite des externalités environnementales marginales générées par les transports. Cependant, les coûts supportés par les transports du fait de la taxation des carburants sont exagérément élevés pour les voitures particulières à essence par comparaison avec les véhicules diesel, et en particulier avec les véhicules de transport de marchandises. Cela résulte en grande partie de la fiscalité relative inférieure dont bénéficie le gazole, lequel donne pourtant lieu à des coûts externes de plus grande ampleur que l'essence, principalement à cause des émissions de NO_x et de PM_x . De plus, si l'on prend en compte les externalités non environnementales, comme l'usure des routes, le coût des accidents et surtout les embouteillages, alors la taxation des carburants paraît insuffisante, en particulier pour le fret. Ces deux arguments sont encore renforcés en Belgique par la faible taxation du gazole (voir CE Delft, 2008, Koźluk, 2010 pour des exemples internationaux, et Hertveldt *et al.*, 2009 pour une étude spécifique sur la Belgique). Les arguments contre un relèvement de la taxation des carburants portent principalement sur les problèmes de compétitivité (du secteur du fret et du port d'Anvers) et de la fuite de recettes fiscales. La faible taxation du gazole affaiblit le caractère incitatif des subventions publiques en faveur du report du fret de la route vers le rail et les voies navigables intérieures. Parallèlement, les analyses empiriques n'arrivent généralement pas à démontrer que la variation du prix des carburants par rapport aux pays voisins produit un effet significatif sur les recettes fiscales (annexe 3.A1) même si, compte tenu de l'importance du trafic international dans le pays, une forte hausse unilatérale ne serait certainement pas sans conséquences. Néanmoins, l'effet global d'un renchérissement du carburant sur la consommation de carburant devrait être limité à court et moyen terme – selon les estimations, une hausse de 1 % du prix des carburants entraînerait une baisse de 0.2 à 0.3 % de la demande de carburant (annexe 3.A1). Les effets à long terme seront sans doute plus marqués, car les automobilistes vont orienter leurs achats vers des véhicules plus économes en carburant (Goodwin *et al.*, 2004).

La taxation des carburants devrait être ajustée pour refléter les externalités marginales – les usagers qui émettent des polluants devraient supporter le coût marginal de leur activité, de sorte qu'ils soient soumis à des incitations suffisantes pour réduire la pollution. Cela signifie avant tout accroître la taxation relative du gazole, plus polluant, ce qui devrait atténuer le biais belge en faveur du diesel, et donc abaisser le niveau des émissions de NO_x et de particules. Une telle réforme faisait partie des recommandations de l'*Étude économique* de 2009, et le gouvernement fédéral a fait un pas dans cette direction en relevant l'accise sur le gazole en 2010. Pour doper l'efficacité des mesures relatives aux

prix, des règles spécifiquement belges en matière de prix devraient être abandonnées : le plafonnement du prix des carburants automobiles, l'ajustement automatique des droits d'accise en cas de fortes variations du prix des carburants (mécanisme dit du « cliquet inversé ») et remboursement spécial d'une partie de l'accise pour les minibus, les autocars, les taxis et les poids lourds (« diesel professionnel »).

Une externalité particulière des transports routiers est la congestion du trafic. Les estimations du coût des embouteillages en Belgique varient entre 0.05 % du PIB (Hoornaert et al., 2009) et 2 % du PIB (INFRAS, 2004), la congestion étant principalement concentrée sur les goulets d'étranglement dans les agglomérations de Bruxelles et d'Anvers. Un instrument efficace pour remédier à ce problème, étant donné notamment le caractère concentré de la congestion en Belgique, est une taxe « anticongestion », perçue pour chaque kilomètre parcouru dans les zones congestionnées en fonction de l'heure (Fosgerau et Van Dender, 2010 ; Eliasson, 2010), ou une version plus simple, telle que le péage urbain, mis en place dans plusieurs grandes villes de pays de l'OCDE (Londres, Oslo, Stockholm). Ces taxes sont bien ciblées sur la résolution de problèmes locaux, et leur coût global est modeste. Il est probable qu'une taxe anticongestion apporterait une solution viable aux problèmes de circulation à Bruxelles, car elle réduirait les files d'attente et la durée des trajets et améliorerait la qualité de l'air, mais son adoption se heurte à l'obstacle majeur que constitue la répartition régionale des pouvoirs en matière de politiques de transport, puisque la ceinture périphérique de Bruxelles traverse la Wallonie et la Flandre.

La tarification routière peut constituer une solution viable

Une solution plus globale, quoiqu'ambitieuse, consisterait à introduire une taxe routière reposant sur la technologie GPS à l'échelle du pays, comme le système récemment proposé aux Pays-Bas (Kozłuk, 2010)¹³. Un tel système devrait comporter une taxe au kilomètre parcouru, en fonction des externalités engendrées par différentes catégories de véhicules, et une taxe supplémentaire pour lutter contre la congestion des goulets d'étranglement. Il pourrait entraîner une réduction substantielle des émissions de GES dues aux transports et des polluants atmosphériques, tout en limitant l'incidence négative sur l'activité économique (contrairement aux taxes sur les carburants, par exemple, une taxe routière ne fait pas de distinction entre transport intérieur et transport en transit et n'encourage pas à faire le plein à l'étranger). Si les effets externes de la consommation de carburant (comme l'émission de CO₂) étaient concrétisés dans les taxes sur les carburants, le prix au kilomètre pourrait refléter les autres coûts externes, en particulier ceux qui sont liés à la distance parcourue (l'usure des routes, par exemple), en fonction des catégories de véhicules. La discrimination par le prix selon les catégories permettrait en outre d'améliorer la performance sur le plan des émissions de NO_x et de particules (encadré 3.3). Ce système pourrait être mis en œuvre dans un premier temps pour le fret (comme en Allemagne et en Slovaquie) et les véhicules des services d'intérêt général, étant donné que ce serait politiquement plus faisable. Pour la même raison, la tarification routière en Belgique pourrait s'appliquer d'abord aux voitures de société puis, lorsque le système serait mieux accepté par le public, il pourrait être étendu à l'ensemble du parc.

En 2011, les trois régions sont convenues d'instaurer, pour le fret, une même redevance kilométrique faisant appel au système GPS, mais aucune précision supplémentaire n'était encore disponible à l'heure où le présent rapport était imprimé. Un tel système ne peut être efficace que s'il est adopté de façon uniforme à l'échelle du pays, et davantage encore s'il est également instauré dans les pays voisins. De plus, lorsqu'ils

seront mis en place pour le transport de passagers, les systèmes de tarification routière ou de taxes anticongestion vont probablement accroître la demande de transport public, surtout aux heures de pointe, ce qui renforce encore l'utilité de rendre les services plus réactifs à la demande.

L'efficacité énergétique des ménages est faible en raison du manque d'incitations

Le parc de logements est faiblement isolé (tableau 3.4), ce qui contribue à une consommation énergétique des ménages (par mètre carré) supérieure de 70 % à la moyenne de l'UE (et le double de celle des Pays-Bas) et à un niveau d'émissions résidentielles par habitant deux fois plus élevé que la moyenne de l'OCDE (tableau 3.5 et McKinsey, 2009). Un tiers du parc de logements date d'avant 1945 (surtout à Bruxelles et en Wallonie) et les installations de chauffage sont souvent anciennes (CSF, 2009). En raison d'une médiocre conformité aux normes de construction, ces problèmes ne se limitent pas au bâti ancien (OCDE, 2007a). Étant donné le niveau relativement élevé du prix de l'électricité (Kozłuk, 2009), la principale source d'énergie pour le chauffage domestique est le gaz naturel. Le fioul, dont l'intensité d'émissions est supérieure d'environ un tiers à celle du gaz (CO₂ par GJ), occupe aussi une place importante (représentant la moitié de l'énergie utilisée en Wallonie, et un tiers en Flandre et à Bruxelles).

Tableau 3.4. L'isolation des logements est médiocre dans toutes les régions

En pourcentage du total

Isolation	Double vitrage	Isolation du toit	Isolation des murs	Isolation des tuyauteries	Isolation des sols	Réflecteurs de chaleur pour les radiateurs
Flandre (2005), sur un total de 2.5 millions d'unités de logement						
Complète	66.4	65	40.5	49.5	22.8	8.7
Incomplète	17.2	7.9	10.6	17.3	8.2	7.1
Inexistante	16.4	30.1	48.9	33.1	69.0	84.1
Wallonie (2007), sur un total de 1.3 million d'unités de logement						
Inexistante	19.1	37	64.1	n.d.	n.d.	n.d.
Bruxelles-Capitale (2005), sur un total de 400 000 unités de logement						
Inexistante	34.1	18	29.4	19.2	n.d.	n.d.
État inconnu	6.4	50.9	55.2	56.7	n.d.	n.d.

Source : Heylen et al. (2007), Carlier et al. (2007) et De Coninck et Verbeeck (2005).

La politique énergétique à l'intention des ménages : des avantages excessifs

Les prix de l'énergie n'incitent pas suffisamment à améliorer l'efficacité énergétique des logements, en raison notamment de l'application généralisée des politiques sociales de l'énergie (encadré 3.4) et, dans une moindre mesure, des avantages en nature offerts par l'employeur. Puisque les tarifs réduits de l'énergie découragent les économies d'énergie, ils devraient être supprimés, tandis que les objectifs sociaux devraient être poursuivis au moyen de politiques sociales, telles que des compléments de revenu forfaitaires destinés aux ménages à faibles revenus, parallèlement à des mesures visant à faciliter les investissements relatifs à l'efficacité énergétique parmi ces groupes (voir plus loin). D'autres citoyens qui ne sont pas directement exposés aux prix de l'énergie sont ceux qui bénéficient d'avantages en nature, c'est-à-dire que c'est l'employeur qui règle les factures d'électricité et de chauffage. De tels avantages sont imposés forfaitairement,

Tableau 3.5. **Intensité d'émissions résidentielles**
Émissions par habitant exprimées en kg d'équivalent CO₂

	Émissions résidentielles par habitant (2007)	Émissions résidentielles par mètre carré de surface utile au sol (2002)
Belgique	1 786	62
Allemagne	1 055	36
France	956	24
Pays-Bas	997	29
Espagne	429	14
Italie	861	20
Royaume-Uni	1 261	38
OCDE ¹	900	n.d.
Pays OCDE de l'UE	911	n.d.
Pays OCDE d'Amérique du Nord ²	1 163	n.d.
Pays OCDE du Pacifique ³	474	n.d.

1. Hors Mexique et Corée.

2. Hors Mexique.

3. Hors Corée.

Source : Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et Eurostat.

indépendamment du montant effectif¹⁴, ce qui en fait un avantage non salarial à bas coût. Ces avantages ont des effets néfastes pour l'environnement, car ils supposent, pour les ménages concernés, un coût marginal de l'énergie qui est nul, et ils profitent plus souvent à des ménages relativement aisés. Ces avantages devraient être imposés au même titre que les autres revenus salariaux.

Encadré 3.4. **Les politiques sociales de l'énergie et les incitations à économiser l'énergie**

Les ménages à revenus modestes sont assurés de pouvoir régler leur facture de chauffage grâce au Fonds Social Chauffage – une allocation forfaitaire allant jusqu'à 300 EUR par an (facture de fioul et de gaz naturel). Il existe en outre un tarif dit « social énergie » (électricité et gaz), égal à la tranche la plus basse des tarifs commerciaux (c'est-à-dire celle qui s'applique à l'industrie) de la région, et dont bénéficient près de 7 % des ménages pour l'électricité et plus de 5 % des ménages pour le gaz. Depuis 2009, l'attribution du tarif social est automatique : les ménages qui bénéficient du tarif social sont également exonérés de la surtaxe fédérale sur l'énergie et se voient appliquer un prix qui peut être sensiblement inférieur à la moitié du tarif normal, ce qui abaisse d'autant les incitations marginales à économiser l'énergie.

Le taux de TVA réduit (12 %) sur le charbon pour les ménages peut aussi être considéré comme une mesure sociale, puisque ce sont les ménages modestes qui sont les plus susceptibles de se chauffer au charbon. En dépit d'un recul marqué, le charbon est encore utilisé pour le chauffage de quelque 2 % des ménages en Flandre, et la TVA réduite affaiblit, de fait, les incitations à adopter d'autres combustibles.

En Flandre, tous les ménages peuvent bénéficier d'un quota d'électricité gratuite pour chaque membre du foyer. Il s'agit là d'un autre facteur dissuasif vis-à-vis des économies d'énergie pour les ménages admissibles au tarif social (puisque'il réduit la facture totale d'énergie), mais l'effet sur les autres ménages est incertain. Les distributeurs sont tenus d'intégrer le quota gratuit à leur stratégie de tarification, ce qui implique que les autres consommateurs doivent payer un prix plus élevé, ce qui peut renforcer l'incitation à économiser.

Afin de remédier aux faibles incitations à économiser l'énergie et de promouvoir l'efficacité énergétique, les gouvernements multiplient les mesures destinées à encourager directement les investissements dans l'amélioration de l'habitat. Le gouvernement fédéral offre de nombreuses réductions fiscales (par exemple, pour le remplacement ou l'amélioration des chaudières et des fenêtres, l'isolation des toits, des murs et des plafonds, les appareils à faible consommation, l'installation de pompes à chaleur, de chauffe-eau solaires et de panneaux solaires), pouvant aller jusqu'à 2 650 EUR par an et par ménage (ou 40 % des dépenses encourues). Les régions complètent ces dispositifs par une multitude de subventions, au nombre de 22 en Wallonie (contre 48 en 2009), de 20 à Bruxelles et de 18 en Flandre, dont certaines se décident sur une base annuelle.

Cet accent mis sur l'amélioration de l'efficacité énergétique est louable, compte tenu notamment des objectifs 3 x 20, mais les résultats effectifs sont assez décevants (CSF, 2009). L'une des raisons en est que ces mesures gouvernementales ont tendance à sélectionner des technologies « gagnantes », indépendamment du coût relatif au regard de l'efficacité et malgré les conseils explicites issus des audits énergétiques menés auprès des ménages sur financement public. Ce sont les mesures les plus efficaces pour économiser l'énergie – isolation des toits, des murs et des sols, et remplacement des fenêtres – qui bénéficient des subventions les plus faibles (Renard, 2008 ; De Coninck et Verbeeck, 2005). Un simple calcul sur la base des données de 2008 montre que, sous l'effet des incitations fiscales de source fédérale et régionale, un propriétaire wallon choisirait d'installer des panneaux photovoltaïques plutôt que d'isoler les murs de son logement, alors que cette mesure serait six fois plus efficace, par rapport à son coût, pour réduire les émissions de CO₂ (Spies et Buxant, 2008). Le coût des émissions de CO₂ évitées, pour le contribuable, serait de 23 EUR la tonne pour l'isolation des murs, mais de 1 600 EUR pour les panneaux photovoltaïques, et les résultats dans les autres régions sont similaires. Il est à noter qu'en Wallonie la situation s'est un peu améliorée grâce à la réforme de certaines dispositions, notamment la suppression de plusieurs subventions régionales pour l'installation de panneaux solaires. L'engouement du public pour les panneaux photovoltaïques s'est traduit par un nombre accru d'installations en 2010, alors que cet équipement est d'un intérêt douteux étant donné les conditions climatiques et l'absence d'évaluation coûts-avantages de ces politiques (AIE, 2010). De même, des incitations fiscales encouragent le remplacement des chaudières anciennes aussi bien que leur entretien. La plupart des chaudières anciennes sont soumises à une quasi-obligation de remplacement (dictée par l'État ou par les normes des assurances), ce qui implique de fait une subvention pour la simple mise en conformité¹⁵. Enfin, nombre de subventions existantes concernent aussi l'habitat neuf, où les mesures pourraient être appliquées avec plus d'efficacité au moyen de normes de construction plus strictes.

Les incitations à l'isolation sont plus compliquées pour les logements en location, qui constituent environ un quart du parc belge. Les locataires sont généralement moins disposés à investir dans l'amélioration énergétique de leur logement, puisqu'ils ne sont pas en mesure de bénéficier de tous les avantages liés à ces investissements. De même, les propriétaires de logements loués ont peu de possibilités de récupérer le coût de ces investissements, du fait de la réglementation des loyers. En principe, celle-ci donne la possibilité d'augmenter progressive le montant du loyer lorsque la valeur du logement augmente (par exemple à la suite d'un investissement destiné à en améliorer l'efficacité énergétique). Cependant, le niveau de qualité et de performance énergétique des

logements en location laisse encore beaucoup à désirer, et, de ce point de vue, une révision de la réglementation des loyers, dans un sens plus incitatif, devrait être envisagée¹⁶.

Les signaux de prix constituent les incitations les plus directes, tandis que la sensibilisation pourrait être améliorée

L'importance de l'énergie nucléaire dans l'approvisionnement électrique en charge de base signifie que celle-ci est relativement peu émettrice de CO₂ par rapport à la charge de pointe, issue de centrales au gaz et au charbon. Cette distinction n'est peut-être pas évidente sur un marché unifié de l'énergie dans l'UE mais, en raison des contraintes de capacité pesant sur l'interconnexion internationale du réseau belge, on peut supposer que la charge de pointe est en grande partie fournie par les producteurs locaux. Les autorités s'efforcent donc aussi de lisser la consommation d'électricité, au travers notamment de la journée de 24 h. Elles peuvent le faire en encourageant la pose de compteurs avec relevés jour/nuite, ou de compteurs dits « intelligents », avec lecture en temps réel. La Flandre prévoit d'adopter les compteurs intelligents d'ici 2018, tandis que des essais sont en cours en Wallonie. Comme on l'a souligné, cependant, ces mesures n'auront pas d'incidence sur les émissions de CO₂ dans l'UE tant que le plafond du SEQE restera inchangé (encadré 3.1).

Les ménages ne sont guère sensibilisés à la problématique de l'efficacité énergétique. Les données pour Bruxelles révèlent que de nombreux ménages ne connaissent pas l'état de l'isolation de leur logement et ne sont donc pas à même de profiter des subventions (dont ils ne connaissent pas l'existence, bien souvent) et, plus généralement, d'améliorer l'efficacité énergétique de leur logement (tableau 3.4)¹⁷. En outre, il est probable que le marché de la location et le marché secondaire souffrent d'une asymétrie d'information, si les propriétaires ne font pas état de l'efficacité énergétique des logements qu'ils mettent sur le marché. Les autorités ont récemment pris des mesures pour réduire cette asymétrie en obligeant les propriétaires à fournir le certificat de performance énergétique du logement qu'ils mettent sur le marché. D'autres mesures comprennent l'étiquetage des produits (appareils électro-ménagers, notamment), mais les incitations à l'égard des ménages seraient sans doute renforcées par la hausse du prix de l'énergie.

En résumé, les subventions existantes en faveur des économies d'énergie devraient être supprimées au profit d'incitations reposant sur les prix de l'énergie. Les politiques gouvernementales devraient viser avant tout à remédier aux défaillances du marché dans les domaines où l'efficacité peut être améliorée par des moyens économiquement viables :

- Internalisation dans les prix de l'énergie des coûts externes associés à son utilisation (par une redevance d'externalité, comme une taxe carbone sur les combustibles de chauffage).
- Réduction de l'incertitude pesant sur des investissements qui ne seront rentables qu'au bout de plusieurs années, par la mise en place de dispositifs crédibles de taxation des externalités.
- Soutien, sous forme de subventions ciblées à l'investissement ou de prêts à taux réduit, aux ménages à faibles revenus, ne disposant pas de liquidités, pour qu'ils puissent réaliser de tels investissements et exploiter les possibilités de réduction relativement bon marché, étant donné que les familles modestes sont souvent celles qui occupent les logements mal isolés. Dans cette optique, le gouvernement fédéral a récemment affecté des fonds à des interventions réalisées selon le principe du tiers investisseur ainsi qu'à l'octroi de prêts bon marché en faveur de l'amélioration de l'efficacité énergétique des logements modestes (FRCE/FRGE), et les régions proposent des prêts à taux réduit.

- Amélioration de la sensibilisation à l'efficacité énergétique.
- Mise en œuvre de normes de construction pour l'habitat neuf.

Il est à noter que plusieurs des mesures proposées ci-dessus encourageront également une réduction des émissions plus efficace économiquement dans le reste du segment hors SEQE : petites industries, services et agriculture.

L'acquisition de droits d'émission à l'étranger peut ralentir la transition vers une économie à moindre intensité de carbone

Selon l'accord de partage des charges conclu au plan national, le gouvernement fédéral doit compenser une partie des émissions du pays en achetant des crédits-carbone dans le cadre des mécanismes de flexibilité de Kyoto (tableau 3.1). À la mi-2011, la Belgique a déjà acquis près de la moitié du montant total des crédits-carbone prévus pour 2008-12 (dont un tiers par achat de permis d'émission et deux tiers au travers de projets réduisant les émissions de CO₂ dans les pays en développement). Le prix du carbone payé à cette occasion est confidentiel. Comme il a été indiqué, les régions peuvent elles aussi avoir recours aux mécanismes de flexibilité du protocole de Kyoto. Ces investissements sont un outil viable de Kyoto qui encourage la réduction des émissions dans les pays en développement, où elle est normalement moins onéreuse. Cette stratégie risque cependant d'être à courte vue. En effet, ces achats sont financés par la surtaxe fédérale sur l'énergie, qui comporte un taux réduit pour les gros utilisateurs, ce qui a pour effet de protéger les gros émetteurs des coûts externes aux dépens des petits usagers. Le résultat est un affaiblissement des incitations à la restructuration en faveur d'un bouquet énergétique moins polluant et de la R-D « verte », ce qui pourrait retarder la nécessaire transition vers une économie à moindre intensité de carbone.

Les pollueurs doivent supporter le coût marginal de la pollution pour que la réduction des émissions soit économiquement efficace

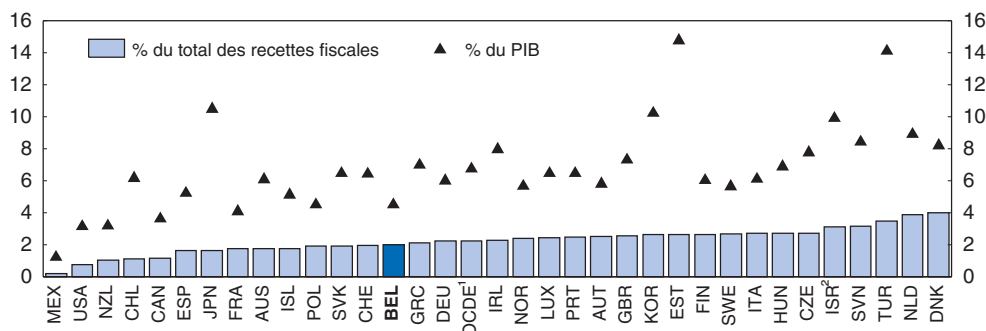
La taxation environnementale est beaucoup moins utilisée en Belgique que dans d'autres pays de l'OCDE (graphique 3.10). La fiscalité des combustibles fossiles est l'une des plus basses en Europe (tableau 3.6), ce qui suppose que le prix implicite du CO₂ est très faible (tableau 3.7) et que l'utilisation des combustibles est plus élevée que le niveau optimal, ce qui a probablement pour effet d'orienter les facteurs de production de la main-d'œuvre vers l'énergie et d'affaiblir les incitations en faveur des économies d'énergie et de la R-D environnementale. Seule la fiscalité de la catégorie pollution/ressources (par exemple, la taxation des décharges et des emballages, encadré 3.5) est plus élevée que dans la plupart des pays de l'UE.

Une taxe carbone à l'échelle nationale réduirait les émissions et améliorerait l'efficacité énergétique

L'accroissement de la fiscalité globale de l'énergie devrait entraîner une réduction des émissions avec un bon rapport coût-efficacité. Bien conçue, la taxation de l'énergie impliquerait la détermination d'un prix pour les émissions associées (ou plus généralement, la pollution), ce qui créerait pour les pollueurs une incitation adéquate et directe à réduire leurs activités polluantes de façon économique (encadré 3.6). Cela devrait être obtenu par le réalignement des droits d'accise et l'introduction d'une taxe carbone sur les combustibles. Les accises actuelles sur les combustibles ne sont pas en relation avec les externalités environnementales – les prix implicites du carbone varient considérablement

Graphique 3.10. Recettes fiscales relatives à l'environnement

2009



1. L'agrégat OCDE est une moyenne simple.
2. Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Source : OCDE, Base de données OCDE/AEE sur les instruments employés dans la politique de l'environnement, www.oecd.org/env/policies/database.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932459774>

Tableau 3.6. Le produit des taxes environnementales est faible

Taxes environnementales (total, 2008)

	% du PIB		Taxes sur l'énergie		Dont taxes sur les carburants		Taxes sur les transports (hors carburants)		Pollution/Ressources	
	%	des recettes fiscales	% des recettes fiscales		% des recettes fiscales		% des recettes fiscales		% des recettes fiscales	
			du PIB	% des recettes fiscales	du PIB	% des recettes fiscales	du PIB	% des recettes fiscales	du PIB	% des recettes fiscales
Belgique	2.0	4.4	1.2	2.8	1.1	2.5	0.6	1.3	0.1	0.3
Rang parmi les pays UE de l'OCDE, classés du plus élevé au moins élevé	19/20	20/20	19/20	20/20	17/20	18/20	10/20	11/20	5/20	5/20
Allemagne	2.2	5.7	1.8	4.7	1.4	3.6	0.4	0.9	0.0	0.1
Pays-Bas	3.9	9.9	1.9	4.9	1.2	3.2	1.3	3.3	0.6	1.7
France	2.1	4.9	1.4	3.3	1.2	2.8	0.6	1.3	0.1	0.2
Royaume-Uni	2.4	6.5	1.8	4.8	1.7	4.5	0.5	1.4	0.1	0.2
Danemark, Suède, Finlande (moyenne)	3.7	8.0	2.0	4.4	1.2	2.6	1.1	2.3	0.6	1.3
Pays UE de l'OCDE	2.6	6.8	1.8	4.8	1.2	2.7	0.6	1.6	0.2	0.4
Norvège, Islande (moyenne)	2.2	5.6	1.1	2.8	n.d.	n.d.	0.9	2.1	0.2	0.6

Source : Commission européenne (2010), « Tendances de la fiscalité dans l'Union européenne : données pour les États membres, l'Islande et la Norvège ».

entre les combustibles et entre les différentes utilisations d'un même combustible (tableau 3.7). Il conviendrait d'accroître la neutralité si les externalités associées ne sont pas trop différentes (les carburants peuvent être un cas particulier, voir ci-dessus). Pour obtenir une réduction efficace au coût minimum, il faudrait intégrer les externalités marginales dans les prix. En particulier, les externalités sous forme de GES devraient être prises en compte par la fixation d'un prix pour le carbone. Comme le segment SEQE de l'économie est *de facto* soumis à un prix du carbone, une taxe carbone devrait être instaurée pour le segment hors SEQE de l'économie (principalement les transports et le logement, mais aussi les petites industries, les services et l'agriculture), compte tenu en particulier du fait que c'est dans ce segment que les émissions augmentent depuis une vingtaine d'années¹⁸. Étant donné le niveau élevé d'incertitude quant au prix optimal du carbone, le

Tableau 3.7. Le prix implicite du CO₂¹ varie largement en fonction des combustibles et des utilisations

Sur la base des droits d'accise, 2008

Combustible	Utilisation	Prix implicite de la tonne de CO ₂ (EUR)
Essence sans plomb		262.7
Gazole	Carburant moteur	116.6
	Autres utilisations (par ex., industrie et chauffage)	6.8-7.7
Kérosène	Carburant moteur	232
	Autres utilisations (par ex., industrie et chauffage)	7.2-8.4
Fioul lourd	Utilisation commerciale et domestique	4.9
GPL, propane et butane	Carburant moteur	0
	Autres utilisations (par ex., industrielles et domestiques)	5.9-14.1
Gaz naturel	Carburant moteur	0
	Utilisation industrielle et commerciale	0
	Combustion (commerciale et domestique)	1.8-4.9 (0 pour les gros consommateurs)
Charbon et coke	Utilisation commerciale	5.2
	Utilisation domestique	0
Électricité	Utilisation commerciale	8.3
	Utilisation domestique	8.3
Prix SEQE, moyenne 2008		15

1. Le prix implicite du CO₂ est égal au total des droits d'accise sur un combustible, divisés par son intensité de CO₂.
Source : Conseil supérieur des finances (2009).

Encadré 3.5. L'écotaxe : un effet limité sur l'environnement, jusqu'à maintenant

La loi sur l'écotaxe (1993) a mis en place une taxe sur les produits pour décourager la consommation de certains biens (nocifs pour l'environnement) en favorisant la transition vers des substituts moins nuisibles ; en principe, donc, cette taxe ne devait rapporter que des recettes minimales. La loi comportait une première liste de produits soumis à l'écotaxe, et les décisions pour la suite étaient soumises à une commission d'experts créée à cette fin. Les produits proposés étaient les récipients pour boissons, les emballages de certains produits industriels, les objets jetables (rasoirs jetables jusqu'en 1997 et appareils photos), les piles, les pesticides (supprimés en 2001) et le papier. La plupart des produits sont exonérés si un système de collecte et de recyclage est organisé.

Les principaux problèmes que rencontre l'écotaxe résident dans l'opposition de l'industrie au placement de certains produits sur cette liste, le manque de transparence et de clarté sur la motivation, et l'exonération des gros utilisateurs de pesticides (agriculture). En conséquence, il est permis de douter que l'écotaxe, qui ne concerne qu'un faible nombre de produits, présente vraiment un intérêt pour l'environnement. Quelques produits ont été ultérieurement rajoutés à la liste : vaisselle en plastique, sacs en plastique et récipients de colles, encres et solvants à usage industriel. Les recettes de l'écotaxe sont, de fait, négligeables (0.2 million d'EUR en 2010), sauf celles de la taxe sur les récipients pour boisson (200 millions d'EUR).

niveau de la taxe carbone devrait être calculé en vue d'atteindre les objectifs 3 x 20 en matière de GES pour la Belgique¹⁹. Dans cette optique, le gouvernement devrait établir un calendrier clair et crédible concernant la taxe carbone (avec des possibilités d'ajustement) afin d'offrir suffisamment d'incitations à investir dans les technologies vertes et la R-D, car de tels investissements ne deviennent généralement rentables qu'au bout de longues

Encadré 3.6. **Pour que les politiques « vertes » soient efficaces par rapport à leur coût, les pollueurs devraient supporter le coût marginal des externalités**

Les politiques de croissance « verte » devraient viser à surmonter les défaillances du marché résultant : du fait que l'environnement est un bien public ; du coût du suivi et du contrôle de l'application ; de l'imperfection ou de l'asymétrie de l'information ; et des imperfections des marchés financiers (De Serres *et al.*, 2010; Duval, 2008). Les grands principes présidant au choix des instruments qui permettront d'atteindre les objectifs relatifs au changement climatique et à l'environnement reposent sur :

- L'alignement du coût marginal de la réduction pour toutes les sources d'émissions afin de garantir une réduction des émissions au moindre coût.
- Le soutien apporté à un niveau d'innovation efficace, afin d'abaisser le coût futur des réductions.
- Une adaptation efficace aux risques et incertitudes futurs.

La détermination d'un prix pour une source de pollution et pour la surexploitation d'une ressource rare devrait améliorer la compétitivité des biens et technologies (plus) propres ainsi que les incitations à investir dans la R-D verte, parce que le coût de la pollution sera intégré dans le prix final. La tarification des externalités peut se faire, par exemple, au moyen d'un système de plafonnement et d'échange ou d'une taxe d'externalité (marginale) payée par le pollueur. En présence de coûts élevés de suivi et d'information, en particulier lorsque les sources d'émissions sont petites et nombreuses (comme dans les transports et le chauffage domestique), la taxation de produits de substitution (comme les combustibles) peut être une solution viable, pour autant que le lien avec l'externalité soit suffisamment robuste.

années. Il peut être nécessaire d'ajuster la nouvelle taxe carbone en fonction des directives européennes, compte tenu des récentes propositions de la Commission européenne relatives aux changements à apporter à la taxation de l'énergie (CE, 2011).

L'opposition à la taxation des externalités repose généralement sur l'argument de la compétitivité et, dans le cas des émissions de GES, sur la crainte de fuites de carbone. Il n'existe pourtant pas de relation évidente entre les recettes au titre des taxes environnementales et la compétitivité (CSF, 2009), surtout dans le cadre d'une approche coordonnée de l'UE. Le segment SEQE sera soumis à un prix du carbone par défaut, tandis que le reste de l'économie (transports et logements, principalement) est moins directement exposé à la concurrence internationale. Tandis que tous les pays de l'UE adoptent des mesures visant à atteindre les objectifs 3 x 20, ils imposent un prix pour le carbone, explicite ou implicite. Plus le champ couvert par un prix uniforme du carbone est large, plus il est probable que les émissions seront réduites au moindre coût. La taxation du carbone pèsera sur les sources d'émissions particulièrement fortes, mais c'est bien là que réside l'intérêt d'une transition de l'économie vers un avenir plus vert. Il faudra toutefois trouver un équilibre entre une introduction progressive, qui offre aux pollueurs du temps pour une adaptation moins brutale, et une phase excessivement longue de transition, qui pénaliserait les technologies propres et risquerait de compromettre le respect des engagements pris à l'échelle internationale.

À l'heure actuelle, la quasi-totalité des permis d'émission belges au titre du SEQE ont été accordés sur la base des droits acquis (octroi gratuit en fonction des émissions

antérieures), ce qui offre des bénéfices inespérés aux gros pollueurs. Cela ne devrait pas empêcher une allocation efficace des droits d'émission, puisqu'ils sont échangeables, mais implique cependant un transfert entre les consommateurs d'énergie et les producteurs. De plus, des données empiriques montrent que les producteurs répercutent les coûts d'opportunité de la détention de permis d'émission de CO₂ (obtenus gratuitement) sur les prix de gros de l'énergie dans la plupart des pays de l'UE (Sijm *et al.*, 2008) et en particulier en Belgique (CREG, 2008), où les gains inattendus pour les producteurs d'électricité se situent, selon les estimations, autour de 0.5 % du PIB sur la période 2005-07. Un élargissement de la mise aux enchères des permis diminuerait les gains inespérés, produirait des recettes et améliorerait l'expérience acquise par les pouvoirs publics en matière d'enchères, mais, au cours des prochaines années, les effets resteront infimes compte tenu des limites imposées par l'UE au régime des enchères. Dans ce cas, le gouvernement fédéral devrait envisager de taxer la totalité des bénéfices exceptionnels réalisés grâce à l'attribution des permis sur la base des droits acquis²⁰.

Une taxe carbone encouragerait en outre l'efficacité énergétique, dont la promotion est actuellement assurée par des déductions fiscales pour l'industrie, des accords volontaires et des obligations imposées aux fournisseurs d'énergie. Le gouvernement fédéral accorde des déductions fiscales plus élevées au titre de l'impôt sur les sociétés pour les investissements verts et relatifs à l'efficacité énergétique, tandis que les régions ont recours à des accords volontaires. Les accords signés par la Flandre et la Wallonie avec les entreprises couvrent plus de 90 % des émissions, et octroient aux participants des avantages fiscaux (comme l'exonération de l'accise fédérale sur les combustibles fossiles), des exemptions de certaines obligations réglementaires et une aide financière. Les fournisseurs d'électricité ont l'obligation, au titre de leur mission de service public, d'économiser l'énergie (AIE, 2010), c'est-à-dire d'obtenir une réduction annuelle de l'énergie utilisée par le consommateur final, sous peine d'amende (Flandre et Bruxelles) ou en échange d'une prime (Wallonie). Aucune de ces mesures ne paraît être une solution optimale dans un contexte national : les allègements fiscaux (impôt sur les sociétés et accises) ont un coût budgétaire élevé, tandis que les accords volontaires sont généralement peu susceptibles d'être très efficaces pour réduire les émissions (De Serres *et al.*, 2010), surtout s'ils s'accompagnent en retour de tarifs plus faibles pour l'énergie. De plus, de telles mesures peuvent produire des effets indésirables sur les émissions si l'électricité et le gaz sont remplacés par du fioul lourd, par exemple. L'incitation à économiser l'énergie, pour être appropriée, devrait résulter d'une taxe carbone à l'échelle nationale.

Le produit des taxes environnementales pourrait être utilisé pour abaisser l'impôt sur le revenu du travail

Le produit de la fiscalité environnementale peut être utilisé pour abaisser la fiscalité qui nuit à la croissance, comme celle qui frappe les revenus du travail, tout en favorisant la transition vers une économie à moindre intensité d'énergie et en préservant potentiellement la compétitivité des entreprises belges (voir par exemple Bassilière *et al.* 2009). S'il était bien conçu, un transfert de charge fiscale des revenus du travail vers l'énergie pourrait accroître l'emploi (Bassilière *et al.*, 2005 et 2009), mais il est vrai qu'en présence d'une indexation automatique des salaires (chapitre 2), l'effet peut être limité si l'augmentation des prix (résultant de la taxation environnementale, quoique potentiellement compensée par une baisse du coût de la main-d'œuvre) se traduit par des hausses de salaires. De simples calculs statiques montrent qu'on pourrait obtenir des recettes égales

à 10-15 % de l'impôt sur les revenus du travail en associant les mesures suivantes : accroissement de la taxation environnementale pour la porter au niveau moyen de l'UE ; instauration d'une taxe carbone (segment hors SEQE) ; taxation intégrale des gains exceptionnels réalisés grâce à la gratuité des permis d'émission (SEQE) ; et abandon des subventions et des déductions fiscales au titre des transports, des prix de l'énergie et des investissements en faveur de l'efficacité énergétique. Le problème de la régressivité des taxes environnementales (le poids de l'énergie étant généralement plus lourd dans le panier de consommation des ménages les plus modestes) pourrait être corrigé en ciblant les réductions d'impôt sur les revenus du travail en direction du bas de la fourchette de distribution des revenus. En outre, une grande partie des mesures existantes (avantages en nature tels que voitures de société, cartes de carburant, factures d'énergie ou subventions en faveur de l'efficacité énergétique) profite essentiellement aux ménages relativement aisés ; leur suppression pourrait donc accroître la progressivité de la fiscalité (CSF, 2009). Enfin, une augmentation des recettes pourrait aussi permettre d'améliorer la protection de la nature, actuellement délaissée (encadré 3.7).

Encadré 3.7. **La protection de l'environnement coûte cher, mais elle mérite davantage d'importance**

Les fortes pressions qui pèsent sur l'environnement en Belgique résultent de la forte densité de population et du caractère intensif de l'industrie, de l'agriculture et des transports. L'occupation des sols reflète la densité de population : l'habitat et les services commerciaux représentent 19 % de l'occupation des sols, au deuxième rang de l'UE – deux fois et demie la moyenne de l'UE. L'industrie et les transports occupent 6 % des superficies, soit deux fois la moyenne de l'UE. L'agriculture s'étend sur 53 % du territoire, ce qui ne laisse guère de place pour la nature. En dépit des progrès accomplis ces dernières années, la Belgique demeure le pays de l'OCDE ayant la plus petite surface d'aires naturelles protégées par habitant, et se range parmi les derniers pour ce qui est des zones protégées par rapport à la surface totale (le premier parc naturel national, et le seul à ce jour, a ouvert en Flandre en 2006 sur une surface de 57 km²). Le niveau de protection de ces zones est généralement plus faible que dans d'autres pays. Étant donné que la qualité des eaux de surface est en outre extrêmement médiocre depuis des années, la Belgique se trouve ainsi dans une situation où la proportion des espèces menacées, parmi la faune et la flore indigènes, est largement supérieure à celle de la plupart des pays de l'OCDE. Les fortes subventions implicites et explicites à l'agriculture ainsi que les politiques d'aménagement du territoire placent la Belgique parmi la poignée de pays de l'OCDE où la part des surfaces boisées n'a pas augmenté depuis 1990, reflétant en partie la faible utilisation des programmes européens de reboisement des terres agricoles (OCDE, 2007a).

Source : Données OCDE sur l'environnement : Compendium. Base de données mondiale des aires protégées (WDPA – World Database on Protected Areas) ; Indicateurs des Objectifs du Millénaire pour le développement, ONU.

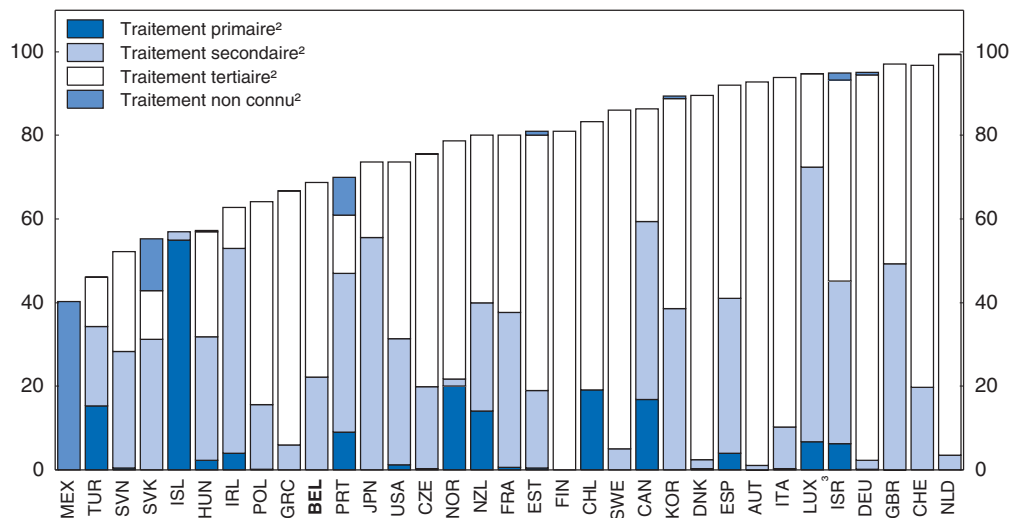
La qualité de l'eau s'est visiblement améliorée, mais le retard reste important

La qualité de l'eau a fait l'objet d'un examen approfondi dans un précédent chapitre relatif à l'environnement (OCDE, 2001), notamment parce que l'intensité d'exploitation des ressources en eau est parmi les plus élevées de l'Union européenne. À cette époque, la qualité des eaux de surface et souterraines était parmi les plus médiocres de l'UE, en raison de l'absence de traitement des eaux usées urbaines, à quoi s'ajoutaient des pratiques agricoles très intensives. Bruxelles, qui compte environ un million d'habitants, déversait

directement ses eaux usées dans la rivière Senne. Depuis, les efforts des pouvoirs publics ont permis de réduire le retard en matière d'épuration des eaux usées urbaines. En 2001 a été mise en service la première station d'épuration de Bruxelles, qui traite un tiers de ses eaux usées. La situation peu satisfaisante au milieu des années 2000 (graphique 3.11) s'est nettement améliorée, si bien qu'en 2010, le nombre d'agglomérations ayant des capacités de traitement insuffisantes était tombé à 1 en Flandre et avait baissé de moitié pour s'établir à 30 en Wallonie²¹. Le succès de la Flandre tient pour une large part à de fortes subventions régionales en faveur des communes et à un partenariat public-privé spécifique (OCDE, 2007c). Depuis 2009, Bruxelles dispose d'une deuxième station d'épuration opérationnelle, de sorte que la majorité des ménages de cette zone sont raccordés au réseau d'assainissement. Néanmoins, en 2010, la Belgique n'avait pas encore mis en œuvre la directive européenne sur le traitement des eaux urbaines résiduaires, ce qui lui vaudra une amende²². La mise en conformité complète n'est pas attendue avant 2013.


Graphique 3.11. La part de la population rattachée au réseau d'assainissement est faible

En pourcentage de la population nationale¹, 2009 ou dernière année disponible



1. La dernière année disponible est 2008 pour l'Autriche, la République tchèque, le Portugal, le Mexique, l'Espagne, la Turquie et les États-Unis ; 2007 pour la Belgique, l'Allemagne et l'Irlande ; 2006 pour le Canada, la Hongrie et la Suède ; 2005 pour la Slovaquie, la Suisse, l'Islande et l'Italie ; 2004 pour la France ; 2003 pour le Luxembourg ; 2002 pour la Finlande et 1999 pour la Nouvelle-Zélande.
2. Le traitement primaire désigne les processus physiques et mécaniques qui aboutissent à des effluents décantés et à des boues de décantation. Le traitement secondaire désigne les technologies de traitement biologique et le traitement tertiaire les technologies de traitement avancé (processus chimiques).
3. Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Source : OCDE, Base de données sur l'environnement.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932459793>

La qualité de l'eau demeure médiocre : la directive-cadre européenne sur l'eau n'est pas appliquée à cause de retards concernant l'harmonisation des définitions (régions), le suivi et les mesures prises. Les eaux de surface pour lesquelles la réalisation des objectifs de l'UE (« bon état ») en 2015 n'était pas compromise représentaient moins d'un cinquième du total, soit l'un des plus mauvais résultats de l'UE15 (CE, 2007 ; et BEE, 2010). Les classements

nationaux pour 2007-09 font ressortir la qualité très médiocre des eaux de surface et souterraines, en particulier en Flandre (CEE-ONU, 2010). Après une amélioration au début des années 2000, la qualité des eaux de baignade non côtières s'est de nouveau dégradée : 13 % des zones concernées dans l'ensemble du pays (principalement dans le sud) ne respectent pas les normes minimales et font l'objet d'une surveillance insuffisante (AEE, 2009).

La division régionale des pouvoirs complique sans doute la conduite de politiques de l'eau efficaces, étant donné que les deux principaux bassins versants ne coïncident pas avec les frontières régionales. Alors que les gouvernements belges coopèrent dans le cadre d'organismes de bassin internationaux, l'absence de coordination est particulièrement manifeste dans le bassin de l'Escaut, qui reçoit les eaux usées de Bruxelles (BEE, 2010). Il est donc nécessaire de créer, soit un organisme national, soit des organismes interrégionaux en charge des bassins hydrographiques, afin d'assurer une coordination transfrontalière et de faciliter la coopération internationale. Une telle réforme serait conforme aux exigences de la directive européenne sur l'eau, qui établit une gestion par bassin, tout en évitant les complications bureaucratiques qui résulteraient de la présence d'autorités de bassins séparées dans chacune des régions.

L'alimentation en eau et l'assainissement sont des responsabilités municipales généralement déléguées à des organismes intercommunaux. À l'heure actuelle, les trois régions ont toutes des régimes de tarification de l'eau différents, avec un quota gratuit en Flandre et des quotas à tarif réduit dans les deux autres régions. Ces stratégies de tarification reposent sur un tarif fixe et un prix au mètre cube variable reflétant les coûts de la distribution, du capital et du traitement des eaux usées. Dans les trois régions, le tarif variable est plus faible pour les gros consommateurs. Étant donné les problèmes persistants rencontrés pour assurer une épuration appropriée, il est probable que les incitations en direction des investisseurs privés sont insuffisantes. Afin d'améliorer la situation, on pourrait réviser les redevances d'épuration de telle sorte que, s'agissant des (grandes) entreprises, les pollueurs paient pour l'externalité marginale générée (la redevance étant fonction de la charge polluante, comme c'est le cas actuellement en Flandre). S'agissant des ménages, pour lesquels la surveillance et la mise en application sont probablement coûteuses, tandis que la charge polluante est relativement uniforme, il faudrait que les taxes d'épuration des eaux usées restent incorporées dans le prix de l'eau, mais que leur produit soit transféré directement à l'entreprise d'épuration (ce qui est déjà le cas en Flandre) et non au budget général de la région. Au total, cela pourrait entraîner un accroissement du financement tarifaire des infrastructures de collecte et de traitement des eaux usées. Enfin, il faudrait encourager une intensification de la concurrence dans la prestation de services d'épuration en abaissant les barrières à l'entrée et en développant les adjudications publiques de contrats.

L'agriculture est une source majeure de pollution de l'eau

L'agriculture belge est l'une des plus intensives de la zone OCDE, et la qualité de l'eau souffre du caractère particulièrement intensif de l'élevage et de la forte consommation de pesticides et d'engrais chimiques. Ce secteur très pollueur bénéficie pourtant d'amples subventions et d'un traitement fiscal préférentiel, à un degré plus élevé que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE (OCDE, 2010). En particulier, les subventions fédérales destinées à développer l'utilisation de biocarburants (conformément aux objectifs 20/20/20) se traduisent par des coûts de dépollution élevés (par tonne de CO₂) : 200 EUR pour les biocarburants et 600-800 EUR pour l'éthanol – avec des valeurs extrêmes atteignant

2 000-4 400 EUR (Kutas *et al.*, 2007). Une stratégie plus efficace consisterait à imposer une proportion obligatoire de biocarburants dans les mélanges, comme sur le marché des certificats verts, et de laisser le marché déterminer le prix des différents biocarburants. En outre, ce secteur est totalement exonéré de droits d'accise sur les carburants ainsi que de la taxe routière et de la taxe sur les véhicules à moteur, de sorte qu'il fait l'objet d'incitations plus faibles en termes d'objectifs de réduction des GES²³.

En ce qui concerne la pollution de l'eau, les systèmes régionaux de gestion des effluents mis en place au cours de la décennie écoulée pour combattre la pollution phosphorée et azotée due aux engrais ont entraîné une amélioration substantielle (Gybels *et al.*, 2009). Des avancées supplémentaires pourraient être obtenues avec un régime commun au pays tout entier, en particulier si un système d'échange de droits de rejet d'effluents est mis en place, comme cela a été proposé en Flandre. À cet égard, un mécanisme uniforme de bilans à l'échelle nationale, avec des comptes et des quotas d'éléments nutritifs (azote et phosphore) au niveau de chaque exploitation, pourrait s'avérer un moyen efficace de réduire les rejets excessifs d'effluents d'élevage et la consommation d'engrais de synthèse. Les quantités de matières nutritives en excédent du quota seraient taxées. Un système de ce type est en place au Danemark (OCDE, 2007b). Enfin, l'utilisation excessive de pesticides devrait être découragée par une taxe sur les externalités. L'écotaxe sur les pesticides en place dans les années 90 exonérait le secteur agricole. Elle a été remplacée par une taxe fédérale, liée à la charge polluante des pesticides (par catégorie), qui peut être considérée comme un pas dans la bonne direction, et par une réglementation plus contraignante, avec pour résultat des signes manifestes de réorientation de la consommation en faveur de pesticides moins polluants. Cependant, la taxe sur les pesticides est beaucoup plus faible pour les usages professionnels (majoritaires) que pour les usages domestiques et son niveau est généralement assez bas, en partie du fait du problème des fuites vers les pays voisins²⁴. Compte tenu de la taille réduite du pays, les échanges transfrontaliers peuvent amoindrir l'efficacité d'une taxe sur les ventes applicable aux pesticides : il serait donc préférable que ce prélèvement fasse l'objet d'une coordination avec les pays voisins. Si cela n'est pas possible, on devrait envisager de taxer l'utilisation (et non l'achat) de pesticides.

Il faudrait coordonner et réaligner les instruments d'action et les politiques de l'environnement

Ainsi qu'on l'a indiqué tout au long de ce chapitre, en Belgique la division des pouvoirs et des responsabilités en matière d'environnement a donné naissance à une structure complexe et fragmentée. Les trois régions du pays exercent une grande partie des responsabilités concernant la politique de l'environnement et les domaines directement associés : l'agriculture, la politique économique, l'énergie, les transports et la R-D (tableau 3.8). La politique de la santé, secteur dans lequel se manifestent en définitive bon nombre des effets des évolutions environnementales, relève pour l'essentiel de l'administration fédérale, même si elle est partagée avec les communautés (linguistiques), qui s'occupent également de l'éducation (à l'environnement). L'instance fédérale détient la plupart des pouvoirs fiscaux. Chaque gouvernement possède des pouvoirs souverains dans son domaine de décision, et il n'y a pas de coordination obligatoire ni d'instruments contraignants de règlement des crises, d'où la nécessité d'une étroite coopération et de consultations intenses. Un grand nombre d'organismes ont été créés à cet effet, notamment la Commission climatique nationale, dans le domaine du changement

Tableau 3.8. **Une répartition complexe des responsabilités touchant la politique environnementale et les politiques connexes**

Niveau fédéral	Niveau des entités fédérées (régions, sauf mention contraire)
ENVIRONNEMENT ET CLIMAT	
<ul style="list-style-type: none"> • Normes, certificats et étiquetage des produits. • Promotion de la production et de la consommation durables. • Négociation d'accords internationaux. • Protection contre les rayonnements et déchets nucléaires. • Protection des milieux marins. 	<ul style="list-style-type: none"> • Protection des sols, du sous-sol, de l'eau et de l'air. • Pollution par le bruit. • Loi sur le zonage, logement. • Politiques de l'eau. • Agriculture.
ÉNERGIE	
<ul style="list-style-type: none"> • Sécurité des approvisionnements. • Énergie nucléaire (cycles du carburant et R-D). • Énergie éolienne en mer. • Production et transport d'énergie (réseau > 70 kV) et grandes infrastructures de stockage. • Tarifs de distribution et de transport. • Surveillance des prix de détail (depuis 2008). 	<ul style="list-style-type: none"> • Promotion d'une utilisation efficace de l'énergie et des énergies renouvelables. • R-D sur l'énergie (hors nucléaire). • Distribution (communes) et transport d'électricité (réseau < 70 kV) et de gaz. • Équipements et réseaux de chauffage urbain. • Valorisation énergétique des déchets industriels.
INSTRUMENTS BUDGÉTAIRES	
<ul style="list-style-type: none"> • La plupart des taxes, y compris sur l'énergie et l'environnement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Subventions environnementales. • Taxation dans les secteurs non soumis à des prélèvements fédéraux, notamment taxes sur les véhicules (circulation et enregistrement), euro vignette.
TRANSPORT	
<ul style="list-style-type: none"> • Chemins de fer nationaux. • Aéroport national (Bruxelles). 	<ul style="list-style-type: none"> • Transport public. • Infrastructures de transport, conduites d'eau.
SANTÉ	
<ul style="list-style-type: none"> • Réglementation et financement de l'assurance-maladie obligatoire. • Financement des hôpitaux et des soins médicaux lourds. • Critères d'accréditation des hôpitaux et qualifications professionnelles. • Enregistrement et contrôle des prix des produits pharmaceutiques. 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilités des communautés linguistiques: • Promotion de la santé et éducation sanitaire. • Services de maternité et de santé de l'enfant ; certains aspects des soins aux personnes âgées. • Mise en œuvre des critères d'accréditation des hôpitaux. • Financement des investissements hospitaliers.

Source : Agence internationale de l'énergie et OCDE, *Études économiques de la Belgique* (2007 et 2009).

climatique, et le Groupe CONCERE/ENOVER, dans le domaine de l'énergie. De plus, comme dans les autres États membres, une bonne partie des questions environnementales, agricoles et économiques est traitée au niveau de l'UE.

Il y a des avantages manifestes à déléguer certains volets des politiques environnementales à l'échelon régional, voire municipal, car cela permet de mieux ajuster les politiques aux besoins locaux. Le changement climatique et la pollution ne respectent pas les frontières ; par conséquent, le dispositif actuel accroît la charge des politiques environnementales et en réduit l'efficacité, ce qui appauvrit la population dans son ensemble :

- *Les organismes responsables des politiques environnementales n'ont pas les pouvoirs requis pour appliquer les instruments les plus efficaces.* Dépourvues de pouvoirs fiscaux, les régions ne peuvent pas recourir à l'imposition généralisée des externalités. Elles doivent se rabattre sur des mesures de subvention plus coûteuses et moins efficaces qui souvent affaiblissent les incitations à la R-D en retenant les technologies gagnantes (De Serres et al., 2010). Il en résulte

une multitude d'instruments qui donnent souvent des résultats décevants, notamment en ce qui concerne les investissements d'efficacité énergétique dans le logement.

- *Les frontières administratives entravent la mise en œuvre de politiques nationales efficaces.* Dans des domaines tels que les politiques de l'eau, la gestion de la pollution atmosphérique ou les politiques de transport, il y a peu de chances que les frontières régionales correspondent à un découpage optimal.
- *L'étroitesse des marchés empêche d'exploiter les économies d'échelle et de gamme dans les politiques d'environnement.* Ainsi, l'existence de cinq marchés régionaux séparés pour les certificats verts dans le secteur de l'électricité fait obstacle à la péréquation des coûts d'utilisation de l'énergie renouvelable dans l'ensemble du pays.

La division des responsabilités liées à l'environnement au sein d'une fédération a été examinée dans un contexte général dans l'Étude précédente (OCDE, 2009a). Les principales conclusions étaient les suivantes : i) une répartition appropriée des pouvoirs devrait accompagner la répartition des compétences, de sorte que chaque organisme administratif puisse assumer ses tâches de façon optimale ; et ii) dans les secteurs où des économies d'échelle ou de gamme substantielles sont possibles, il faudrait à tout le moins assurer une coopération étroite et réactive, et un transfert de compétences au profit de l'échelon national pourrait se révéler bénéfique. La gestion des piles usagées offre un exemple de ce type de coopération à l'échelle nationale : une entité nationale unique assure la collecte et le recyclage de ces déchets (OCDE, 2007a).

Une plus grande rigueur dans la planification et la prise de décision faciliterait le choix de solutions optimales pour atteindre les objectifs environnementaux. Selon un examen des politiques fédérales à l'égard du changement climatique, faute d'une évaluation appropriée des coûts et des effets des mesures (fédérales), les décisions ne reposent guère sur un raisonnement économique (CdC, 2009). Il n'existe pratiquement pas d'évaluations critiques indépendantes des politiques d'environnement régionales et de l'interaction avec d'autres politiques à différents niveaux. Afin d'introduire plus de rationalité économique dans la conception des politiques environnementales, il faudrait rendre obligatoire une analyse coûts/avantages (ACA) comparable de toutes les politiques importantes liées à l'environnement (ainsi que des grands investissements au-delà d'un certain seuil)²⁵. L'analyse indépendante devrait appliquer des directives nationales aux paramètres et à la méthodologie et comprendre l'évaluation et l'attribution de valeurs monétaires aux effets environnementaux, par exemple, sur la santé humaine. Les décisions de s'écarter des conclusions de l'ACA devraient être publiquement expliquées. Il faudrait réaliser une analyse *ex post* des projets et politiques existants et futurs afin d'obtenir un retour d'information permettant d'améliorer l'ACA elle-même.

Encadré 3.8. Comment instaurer une croissance plus verte dans la Fédération belge

Réduire de façon efficiente les émissions de gaz à effet de serre et les polluants atmosphériques

- Instituer une taxe carbone pour les secteurs qui ne sont pas soumis au Système communautaire d'échange de quotas d'émission (une partie de l'industrie, le transport, le logement et les services). Le niveau de cette taxe devrait correspondre aux engagements de réduction des émissions. Accélérer la mise en place du régime d'adjudication des permis d'émission communautaires et envisager de récupérer par l'impôt les gains exceptionnels résultant de l'attribution gratuite des permis sur la base des émissions antérieures. Supprimer les mesures qui découragent les économies d'énergie (par exemple, les exemptions et réductions en faveur des gros consommateurs).
- Unifier les certificats verts (CV) dans l'ensemble du pays de façon à remplacer les cinq certificats actuellement en vigueur, pour profiter des économies d'échelle et de gamme et faire en sorte que l'énergie renouvelable soit développée là où elle est la plus viable. Envisager de supprimer les prix minimums pour différents types d'énergie renouvelable de manière à ne pas promouvoir les technologies inefficaces et laisser le marché déterminer (dans le cadre du régime de certificats verts) le prix et la palette des énergies renouvelables.
- Encourager l'investissement dans l'énergie renouvelable en supprimant les obstacles réglementaires et en publiant des trajectoires crédibles pour les obligations minimales en matière de palette énergétique. Envisager de poursuivre les objectifs pour les biocarburants à l'aide d'un système similaire.
- Réaligner les droits d'accise sur les carburants avec les externalités marginales environnementales. Prendre des mesures pour assurer une taxation plus uniforme de différentes utilisations des mêmes combustibles. Alourdir la fiscalité relative du gazole par rapport à celle de l'essence pour réduire le biais en faveur du gazole et les externalités environnementales associées. Supprimer le remboursement partiel du carburant à usage professionnel.
- Instaurer une tarification routière nationale pour le transport de marchandises. Lier les redevances kilométriques aux externalités associées, notamment la pollution (par catégorie de véhicules). Étendre le dispositif aux véhicules de société, éventuellement aux voitures de tourisme. Une coordination avec les pays voisins serait utile à cet égard. Envisager des redevances de congestion, en particulier autour de Bruxelles, soit à titre séparé, soit dans le cadre de la tarification routière.
- Supprimer progressivement les nombreuses subventions au transport privé afin de ne pas encourager l'éloignement du lieu de travail et l'utilisation excessive de l'automobile. Les avantages consentis au titre des déplacements domicile-travail, surtout dans le cas du transport routier, devraient être ciblés sur les personnes qui risqueraient sinon de sortir du marché du travail, et pourraient prendre la forme d'une allocation forfaitaire.
- Rendre le système de transport public plus flexible et plus réactif à la demande afin d'augmenter son attractivité, en améliorant la coordination entre les régions et le réseau ferroviaire fédéral, en réduisant les obstacles à l'entrée, en recourant aux adjudications publiques et en autorisant les opérateurs à proposer de nouvelles liaisons.
- Réduire très fortement les nombreuses subventions en faveur des investissements d'efficacité énergétique dans le logement et l'industrie. À tout le moins, faire en sorte que les mesures prises à différents niveaux d'administration soient coordonnées de manière à atteindre les objectifs. Cibler ces mesures sur les ménages modestes éprouvant des problèmes de liquidités. Sensibiliser davantage les ménages au problème de l'efficacité énergétique.

Encadré 3.8. Comment instaurer une croissance plus verte dans la Fédération belge (suite)

- Supprimer progressivement les tarifs sociaux de l'énergie et les réductions de TVA de façon que les incitations marginales à économiser l'énergie soient identiques pour tous les ménages. Remplacer ces allègements par des aides au revenu en faveur des ménages modestes.

Améliorer la qualité de l'eau

- Déléguer les responsabilités des politiques de l'eau à une autorité nationale indépendante ou à des autorités de bassin.
- Revoir les redevances d'épuration des eaux usées pour faire en sorte que les pollueurs prennent en charge la totalité des coûts marginaux des externalités environnementales. Encourager une prestation plus concurrentielle des services d'épuration.
- Instituer une taxe sur les ventes ou l'utilisation de pesticides calculée en fonction de la charge polluante. Envisager un système national de gestion des effluents d'élevage et des engrais de synthèse, avec des bilans par exploitation et des quotas pour les éléments nutritifs.

L'organisation des politiques environnementales doit favoriser un rapport coût/efficience satisfaisant

- Accroître le recours à l'imposition des externalités environnementales (plutôt qu'aux subventions ou aux mesures contraignantes) pour mettre en œuvre les politiques environnementales.
- Reconsidérer la division des responsabilités et des pouvoirs en matière d'environnement dans la Fédération, afin que les organismes responsables disposent des instruments les plus efficaces par rapport à leur coût pour atteindre leurs objectifs (pouvoirs fiscaux par exemple) et que les économies d'échelle et de gamme (par exemple, dans l'énergie renouvelable) puissent être exploitées.
- Rehausser le rôle des considérations économiques dans les politiques environnementales en instituant une analyse coûts-avantages obligatoire pour les grands projets d'investissement et les principales politiques. Arrêter des directives nationales sur les paramètres et la méthodologie et assurer un suivi par une analyse *ex post*.

Notes

1. Par exemple, l'Indice de performance environnementale, qui classe les pays en fonction de leur degré de réalisation d'objectifs environnementaux définis, place la Belgique au 88^e rang sur une liste de 163 pays, c'est-à-dire à la dernière place parmi tous les pays de l'OCDE et de l'UE (EPI, 2010). Selon le WWF, l'empreinte écologique de la Belgique – qui décrit le caractère non durable de l'utilisation des ressources – est la quatrième au monde par son ampleur (WWF, 2010).
2. Les régions peuvent financer l'achat de permis d'émission de carbone (sur le marché du système européen d'échange de quotas d'émission – SEQE) en sus des quotas alloués aux émetteurs. En 2010, par exemple, le gouvernement wallon a prévu de contribuer pour un total de 40 à 60 millions EUR au financement des quotas de CO₂ nécessaires à Arcelor Mittal pour la relance d'un haut-fourneau.
3. Le Système européen d'échange de quotas d'émission (SEQE) est un système de plafonnement et d'échange des droits d'émission de GES mis en place en 2005 (la Norvège, le Liechtenstein et l'Islande en font également partie). Il couvre quelque 10 000 installations des secteurs énergétiques et industriels, qui génèrent plus de 40 % des émissions de GES dans les pays concernés. Les permis d'émission sont attribués dans la limite de plafonds nationaux ayant fait l'objet d'un accord international et, au sein des pays, en fonction de plans nationaux d'allocation des quotas (PNAQ), et ce, à 96 % sur la base des droits acquis. Le PNAQ de la Belgique couvre plus de 40 % des émissions prévues : environ 80 % des émissions de l'industrie et 97 % des émissions du secteur de l'énergie. Le

PNAQ réserve 8 % des droits d'émission aux nouveaux entrants. À partir de 2012, le SEQE inclura le transport aérien et privilégiera la vente des permis aux enchères (plus de 50 % des permis sur la période 2013-20) par rapport à leur attribution sur la base des droits acquis.

4. D'après la Confédération fiscale européenne, sur les 14 principaux combustibles répertoriés par l'UE, sept sont soumis en Belgique à des droits d'accise au niveau minimum requis par l'UE, et quatre sont assujettis à des taxes un peu plus élevées. Par comparaison, en France, quatre combustibles sont taxés au niveau minimum de l'UE, et ce n'est le cas d'aucun combustible en Allemagne et aux Pays-Bas.
5. Les certificats de l'administration fédérale couvrent le réseau de plus de 70 kV.
6. Le cinquième marché concerne la production combinée de chaleur et d'électricité en Flandre. La séparation est totale, à l'exception de l'accord prévoyant l'admission des CV de Wallonie à Bruxelles dans certaines conditions.
7. Recalculé aux prix de 2010, ce scénario nécessite en outre de fixer un prix pour le carbone.
8. CREG (2010b) prend en compte toutes les aides publiques implicites et explicites (fédérales et régionales) existant en Flandre – déductions fiscales, subventions à l'investissement et CV – pour calculer le rendement annuel des capitaux propres : 55 % pour le photovoltaïque, plus de 100 % pour l'éolienne en mer et la biomasse, et plus de 1 000 % pour la biomasse utilisée en co-combustion dans les centrales au charbon existantes. Le manque de données n'a pas permis d'effectuer une étude similaire pour la Wallonie.
9. Le coût supplémentaire par rapport à une technologie standard est fixé à 50 % du coût d'un investissement dans la production d'électricité à partir de la biomasse et en cogénération, et 80 % pour la production de chaleur par la biomasse. Les PME en perçoivent 20 % et les grandes entreprises 10 % dans la limite de 1.5 million d'EUR.
10. Les taxes dues par le propriétaire d'un véhicule (taxe d'immatriculation et taxe annuelle de circulation) sont modestes par comparaison avec d'autres pays de l'UE. La taxe d'immatriculation et la taxe annuelle de circulation sont fonction de la taille et de la puissance du moteur (puissance dite fiscale). Même pour les véhicules très polluants, la taxe d'immatriculation diminue avec le temps.
11. Le rabais fédéral est plafonné à 4 500 EUR par véhicule. Le coût total de cette mesure s'est élevé en 2010 à 208 millions EUR (le double du montant pour 2009) – en moyenne près de 2 000 EUR par véhicule. Étant donné la faible disponibilité de véhicules à faibles émissions, ce sont les constructeurs qui profitent largement de ce rabais (CSF, 2009).
12. Dans la mesure où il peut être globalement souhaitable d'encourager l'achat de véhicules plus économes en carburant, les consommateurs ayant peut-être tendance à sous-évaluer les économies de carburant (à horizon lointain) par rapport au prix d'achat (OCDE, 2009b) – cela peut être fait au moyen d'une taxe à l'achat (ou de frais d'immatriculation) plutôt que de subventions.
13. Fin 2009, le gouvernement néerlandais a tenté (sans succès) de mettre en place un dispositif de redevance routière, couvrant toutes les routes et (presque) tous les véhicules, c'est-à-dire d'abandonner la taxation fixe des véhicules (taxe d'immatriculation et taxe annuelle de circulation) pour passer à un régime de paiement des transports routiers par les usagers. Une redevance kilométrique fixe dépendant du véhicule devait être associée à une taxe anticongestion applicable aux périodes de pointe dans les zones congestionnées. D'ici 2020, ce dispositif devait apporter des avantages substantiels sur le plan du trafic et de l'environnement, et l'on s'attendait à une incidence modeste sur le PIB. Les solutions techniques retenues consistaient à installer dans les véhicules un appareil faisant appel à la technologie GPS pour enregistrer les distances parcourues et relayer ces données par GPS à l'opérateur. Ce dernier devait émettre une facture mensuelle à l'intention du propriétaire du véhicule, avec des informations restreintes pour des raisons de protection de la vie privée. Le déploiement devait commencer par le fret en 2012 puis s'étendre aux voitures particulières d'ici 2017.
14. L'employeur paie la facture annuelle, et l'employé est imposé comme s'il avait reçu un revenu forfaitaire de 370 EUR dans le cas de l'électricité et de 740 EUR dans le cas du chauffage. Pour le personnel de direction, le montant soumis à l'impôt est deux fois plus élevé. Ce montant a augmenté assez rapidement ces dernières années.
15. Le Conseil supérieur des finances note également que, en raison d'une concurrence très limitée dans nombre des domaines subventionnés (audits énergétiques, installation de matériel, par exemple), ce sont les fournisseurs qui risquent de s'arroger une grande partie des subventions, réduisant ainsi les effets produits sur le comportement des ménages. De plus, la division des pouvoirs entrave le flux de ces services ; ainsi, les licences d'installation d'équipements (photovoltaïques notamment) et les audits délivrés dans une région ne sont pas reconnus dans l'autre.

16. Par exemple, en Wallonie, 70 % des logements occupés par leur propriétaire, contre 50 % seulement des logements en location, sont classés à un bon ou très bon niveau de qualité (Carlier *et al.*, 2007).
17. Ce phénomène est en partie imputable à des raisons spécifiques à Bruxelles : nature urbaine de l'habitat (davantage d'immeubles), davantage de logements en location et davantage de bénéficiaires du tarif social. Les données pour la Flandre montrent qu'un peu plus de la moitié des personnes interrogées avaient entendu parler des déductions fiscales fédérales, et la plupart se trouvaient dans les catégories socio-économiques élevées (Cour des comptes, 2009).
18. Sur la période 1990-2009, les émissions de GES hors SEQE ont augmenté en Belgique de 2.5 %, et les émissions relevant du SEQE ont reculé de 21 %.
19. L'établissement d'un prix optimal pour le carbone est soumis aux vastes incertitudes qui entourent les effets économiques des émissions de GES et du changement climatique, qui vont prendre des décennies, voire des siècles, à se concrétiser. Les méta-analyses font état d'un large éventail d'estimations – d'après une étude portant sur 232 estimations, le prix moyen de la tonne de CO₂ s'établit autour de 60 EUR (aux prix de 2010) et le prix médian autour de 30 EUR, et les valeurs extrêmes ne sont pas rares (Tol, 2009 ; Kuik *et al.*, 2009). Les simulations réalisées pour la Belgique montrent que, pour atteindre les objectifs de 2020, il faudrait que le prix de la tonne de carbone s'établisse à 37 EUR sur le segment SEQE et à 28 EUR sur le segment hors SEQE (Bassilière *et al.*, 2008, ajusté aux prix de 2010).
20. L'un des problèmes qui se posent si les producteurs d'électricité payent le prix des émissions de CO₂ est que les prix de gros de l'électricité sont établis en fonction du coût marginal du site de production le plus onéreux. Le prix du carbone augmente ce coût marginal et crée donc un bénéfice exceptionnel pour les producteurs d'énergie nucléaire. En principe, tout ou partie de ce bénéfice peut être prélevé par la fiscalité, mais en pratique, ce n'est pas possible pour l'énergie importée.
21. Cette évaluation est établie par la Commission européenne dans le cadre de la Directive de 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires. Conformément à la législation, toutes les eaux résiduaires des agglomérations de plus de 10 000 habitants doivent être collectées et traitées avant rejet. La Belgique a désigné la totalité de son territoire national comme « zone sensible » : le traitement doit être plus poussé pour réduire sensiblement les niveaux de phosphore et de nitrates dans les eaux avant qu'elles soient rejetées.
22. En juin 2010, la Commission a demandé à la Cour d'imposer une amende forfaitaire de plus de 15 millions EUR et une pénalité journalière de près de 62 000 EUR.
23. Néanmoins, la majorité des émissions agricoles de GES se composent de méthane (issu de la fermentation entérique et de la gestion des effluents d'élevage) et de monoxyde d'azote (gestion des sols et des effluents).
24. L'un des arguments parfois avancé pour justifier le niveau plus élevé de la taxe appliquée aux particuliers est que ceux-ci risquent de faire un usage plus nocif des pesticides (faute d'être suffisamment informés).
25. À l'heure actuelle, l'analyse coûts/avantages (ACA) est généralement réalisée à l'échelon régional pour les grands projets d'investissement (car c'est à ce niveau que ceux-ci sont généralement réalisés). L'étude d'impact sur l'environnement, obligatoire dans le cadre de l'UE, est moins rigoureuse d'un point de vue analytique et ne concerne que l'impact sur l'environnement.

Bibliographie

- AEON (2010), « Renewable Energy Non Cost Barriers – Country Report Belgium Study » for EC DG Energy, ECORYS Report.
- Agence européenne pour l'environnement (2009), « Bathing Water Results 2009 – Belgium », EEA Report.
- Agence internationale de l'énergie (2010), *Energy Policies of IEA Countries: Belgium In-Depth Review 2009*, Paris.
- Bassilière, D. *et al.* (2005), Variantes de réduction des cotisations sociales et de modalités de financement alternatif, Bureau Fédéral du Plan, *Document de travail n° 97*.
- Bassilière, D., F. Bossier et F. Verschuere (2009), « Economic Impacts of Tax-Shifting Operations », Bureau Fédéral du Plan, *Document de travail 11-09*.

- Bossier, F. et al. (2008), « Impact of the EU Energy and Climate Package on the Belgian Energy System and Economy – Study Commissioned by the Belgian Federal and Three Regional Authorities », Bureau fédéral du Plan, *Document de travail* n° 21/08.
- Braathen, N. (2011), « CO₂-Based Taxation of Motor Vehicles », dans T. Zachariadis (à paraître), *Cars and Climate Policy: The European Experience*, printemps.
- Bureau européen de l'environnement (2010), « 10 years of the Water Framework Directive: A Toothless Tiger? A Snapshot Assessment of EU Environmental Ambitions ».
- Bureau Fédéral du Plan (2010), « Perspectives économiques 2010-2015 », Bureau Fédéral du Plan, mai 2010, Bruxelles.
- Carlier, P., S. Fontaine et B. Monnier (2007), « La qualité de l'habitat wallon : synthèse des résultats d'une enquête », *Les Échos du logement*, ministère de la Région wallonne, pp. 1-15.
- CE Delft (2008), *Handbook on Estimation of External Costs in the Transport Sector*, CE Delft.
- CEE-ONU (2010), *Belgium – Summary Report Under the Protocol on Water and Health*, Genève.
- Commission européenne (2007), « Towards Sustainable Water Management in the European Union – First Stage in the Implementation of the Water Framework Directive 2000/60/EC », *Commission Staff Working Document*.
- Commission européenne (2011), « Energy Taxation: Commission Promotes Energy Efficiency and More Environmental Friendly Products », *Press Release IP/11/468*, Bruxelles, 13 avril 2011.
- Conseil supérieur des finances (2009), « La politique fiscale et l'environnement », septembre 2009.
- Cour des Comptes (2009), « Politique climatique fédérale – Mise en œuvre du protocole de Kyoto », *Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants*, Bruxelles, juin 2009.
- CREG (2008), « Étude complémentaire à l'étude (F)060309-CDC-537 relative à l'impact du système des quotas d'émissions de CO₂ sur le prix de l'électricité en Belgique de 2005 à 2007 ».
- CREG (2010a), « Étude sur une première estimation du coût des mesures visées à l'article 7 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité ».
- CREG (2010b), « Étude relative aux différents mécanismes de soutien de l'électricité verte en Belgique ».
- De Coninck, R. et G. Verbeeck (2005), « Analyse technico-économique de la rentabilité des investissements en matière d'économie d'énergie », Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement.
- De Serres, A., G. Nicoletti et F. Murtin (2010c), « A Framework for the Assessing Green Growth Policies », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 774, OCDE, Paris.
- Deutsch, F. et al. (2010), « Zwevend stof en fotochemische luchtverontreiniging. Visionair scenario Milieuverkenning 2030 », studie uitgevoerd in opdracht van de Vlaamse Milieumaatschappij, MIRA, MIRA/2010/09, VITO.
- DEFRA (2011), « Trends in NO_x and NO₂ Emissions and Ambient Measurements in the UK », version 3 mars 2011.
- Duval, R. (2008), « A Taxonomy of Instruments to Reduce Greenhouse Gas Emissions and their Interactions », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 636, OCDE, Paris.
- Eliasson, J. (2010), « So You're Considering Introducing Congestion Charging? Here's What You Need to Know », FAQ based on Stockholm's experiences, *Discussion Paper* n° 2010-4, International Transport Forum, OCDE.
- EPI (2010), « Environmental Performance Index 2010 », Yale Center for Environmental Law & Policy, Yale University and Center for International Earth Science Information Network, Columbia University.
- Fierens, F., G. Dumont et C. Demuth (2006), « Estimation of the Exceedance of the European PM₁₀ Limit Values in Belgian Cities and Streets During the Period 2005-2010-2015 », IRCEL-CELINE, Bruxelles.
- Fosgerau, M. et K. Van Dender (2010), « Road Pricing With Complications », *Discussion Paper* n° 2010-2, *International Transport Forum*, OECD/ITF, Paris.
- Goodwin, P., J. Dargay et M. Hanly (2004), « Elasticities of Road Traffic and Fuel Consumption with Respect to Price and Income: A Review », *Transport Reviews*, vol. 24, n° 3, pp. 275-292.
- Guisson, R. et D. Marchal (2008), « Sustainable International Bioenergy Trade – Securing Supply and Demand », *Country report Belgium*, IEA BIOENERGY – TASK.

- Gybels, K. et al., (2009), « Nutrient Balance for Nitrogen, Statistics Belgium », *Document de travail* n° 22.
- Hertveldt, B., B. Hoornaert et I. Mayeres (2009), « Perspectives à long terme de l'évolution des transports en Belgique : Projection de référence », Bureau Fédéral du Plan, *Planning Paper* 107.
- Heylen, K., M. Le Roy, S. Vandenbroucke, B. Vandekerckhove et S. Winter (2007), *Wonen in Vlaanderen*.
- Hoornaert, B., I. Mayeres et M. Nautet (2009), « Les comptes satellites des transports et les externalités », Bureau Fédéral du Plan, *Document de travail* n° 15-09.
- INFRAS (2004), « External Costs of Transport », *update study*, INFRAS/IWW, Zurich.
- Koźluk, T. (2009), « Promoting Competition to Strengthen Economic Growth in Belgium », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 736, OCDE, Paris.
- Koźluk, T. (2010), « How the Transport System Can Contribute to Better Economic and Environmental Outcomes in the Netherlands », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 804, OCDE, Paris.
- Kuik, O., L. Brander et R.S.J. Tol (2009), « Marginal Abatement Costs of Greenhouse Gas Emissions: A Meta-Analysis », *Energy Policy*, 37.
- Kutas, G., C. Lindberg et R. Steenblik (2007), « Biofuels – At What Cost? Government Support for Ethanol and Biodiesel in the European Union », Prepared for The Global Subsidies Initiative (GSI).
- Le Soir (2010), « Bruxelles, numéro un des bouchons », *Le Soir*, 21/04/2010, Auteur : De Schrijver, M.
- McKinsey (2009), *Pathways to World Class Energy Efficiency in Belgium*, McKinsey & Company.
- Mossakowski, M. (2011), « Is Taxation of Company Cars in Belgium Environmentally Harmful? » Presented at European expert platform on environmental taxation and green fiscal reform conference « Is the Tax Treatment of Company Cars Environmentally Harmful in the European Union? » Green Budget Europe and DG TAXUD, Commission européenne, Bruxelles, 28 février 2011.
- OCDE (2001), *Études économiques de l'OCDE : Belgique 2001*, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2007a), *Examens environnementaux de l'OCDE : Belgique 2007*, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2007b), « Instrument Mixes Addressing Non-Point Sources of Water Pollution », *OECD Papers*, vol. 7/8.
- OCDE (2007c), *Mechanisms for Managing Public Environmental Expenditure in Selected OECD Countries*, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2009a), *Études économiques de l'OCDE : Belgique 2009*, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2009b), « The Scope for CO₂-Based Differentiation in Motor Vehicle Taxes – In Equilibrium and in the Context of the Current Global Recession », *Groupe de travail sur les politiques d'environnement national, sous-groupe sur les transports*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010), *La fiscalité, l'innovation et l'environnement*, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2011), « Interactions Between Émission Trading Systems and Other Overlapping Policy Instruments », réunion conjointe d'experts sur la fiscalité et l'environnement, 20-21 mai 2011, Paris.
- Renard F. (2008), « Performance énergétique : les choix les plus rentables », *Les Échos du logement*, ministère de la Région wallonne, n° 3, pp. 16-21.
- Sijm, J. et al. (2008), « The Impact of the EU ETS on Electricity Prices », final Report to DG Environment of the European Commission.
- SPF Mobilité (2010), *Deuxième diagnostic fédéral des déplacements domicile-travail – résultats*, Instituut voor de autoCaren de autoBus v.z.w. rapport pour SPF Mobilité et Transport.
- Spies, B. et B. Buxant (2008), « Des fonds publics pour le PV : Eest-ce efficace ? », *Valériane*, n° 71, NatPro.
- TML (2006), « Les émissions du trafic routier en Belgique 1990-2030 », *Transport et Mobilité*, Leuven.
- Tol, R. (2009), « The Economic Effects of Climate Change », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 23, pp. 29-51.
- VAB (2008), « Succès du diesel en Belgique, une évolution polluante », www.vab.be/fr/actuel/dossiers/article.aspx?Id=286.
- WWF (2010), « Living Planet Report 2010 », WWF, Bland.

ANNEXE 3.A1

*Élasticités-prix de la demande de carburant***Effets théoriques et empiriques d'une augmentation de prix sur la demande de carburant**

Les prix des carburants influent sur la consommation, mais l'ampleur de cet effet n'est pas nette

La réaction de la consommation de carburant aux variations de prix a fait l'objet de multiples recherches ces dernières décennies, étant donné l'importance considérable du transport pour l'activité économique¹. Dans les années 70 et 80, la plupart des études ont porté sur l'impact des chocs pétroliers de 1973-74 et 1978-79 et sur la dépendance des pays de l'OCDE à l'égard du pétrole importé, alors que les études ultérieures se concentrent davantage sur les possibilités de réduire les émissions de GES en alourdissant la fiscalité des carburants. En théorie, l'impact d'un relèvement des taxes est simple à évaluer. Dans le modèle de marché microéconomique de base, étant supposé que l'offre est infiniment élastique et qu'il n'y a pas de pertes dues au « tourisme de l'essence », une majoration des taxes est intégralement répercutée sur les prix et fait diminuer les quantités. L'ampleur de cette réduction dépend uniquement de l'élasticité-prix de la demande (encadré 3.A1.1), et cette élasticité détermine également les conséquences de la modification de la taxe pour les émissions de GES et les recettes fiscales.

Les pays européens utilisent en fait les taxes sur les huiles minérales pour faire baisser les émissions. En Belgique, la création d'un prélèvement spécial sur l'énergie en 1993 (prélèvement étendu au gazole en 2003) et le mécanisme de cliquet « positif » vont dans ce sens. Toutefois, la réussite d'une telle mesure dépend de l'élasticité-prix de la demande. On a souvent fait valoir que, les besoins de transport ne pouvant être comprimés, la demande de carburant est inélastique et ne réagit pratiquement pas aux prix. Une représentation graphique de la consommation totale de carburant de la Belgique et du prix de l'ensemble des carburants (graphique 3.A1.2) ne confirme pas complètement cette assertion. Depuis 1970, on observe une tendance haussière régulière de la consommation, qui est probablement liée à la progression des revenus. Néanmoins, il semble y avoir quelques réactions aux hausses du prix du pétrole dans les années 70, en 1990-91, en 2001 et en 2005.

Les analyses économétriques révèlent une élasticité-prix faible mais significative

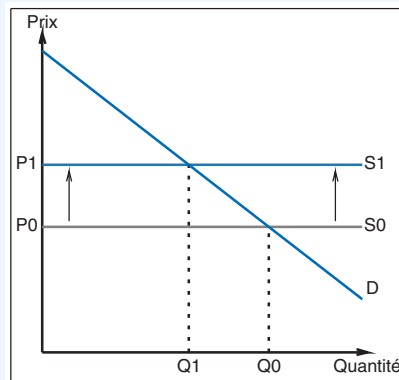
- Déterminants de la demande de carburant et méthodologie de base

Dans le modèle microéconomique de base présenté ci-dessus, la demande dépend du prix du carburant et du revenu. Toutefois, un certain nombre d'autres facteurs peuvent être

Encadré 3.A1.1. Conséquences théoriques d'une augmentation des taxes sur le marché des carburants routiers

Sur le marché des carburants routiers, les conséquences d'une augmentation de taxes dépendent normalement des caractéristiques des courbes de demande et d'offre, autrement dit de l'élasticité-prix de la demande et de l'offre. Toutefois, sur le marché pétrolier international, la demande d'un petit pays comme la Belgique n'a vraisemblablement pas d'influence sur le prix : par conséquent, l'hypothèse courante (Wasserfallen et Güntensperger, 1988 ; Haughton, 1998) consiste à supposer que sur le marché national des carburants routiers l'offre est infiniment élastique (c'est-à-dire que la courbe d'offres est horizontale). Par conséquent, une majoration des taxes, qui déplace la courbe d'offre vers le haut (de S_0 à S_1), est entièrement répercutée sur les prix. La diminution des quantités (Q_0 - Q_1) ne dépend alors que de la forme de la courbe de demande (graphique 3.A1.1).

Graphique 3.A1.1. Impact d'un relèvement du droit d'accise



En termes arithmétiques, à supposer que la fonction de demande Q soit suffisamment régulière, la réaction des quantités à une faible variation des prix ΔP , à partir du prix d'équilibre P_0 , est représentée par l'expansion de Taylor :

$$Q(P_0 + \Delta P) = Q(P_0) + \Delta P * Q'(P_0) + o(\Delta P) \quad [1]$$

qui donne ensuite

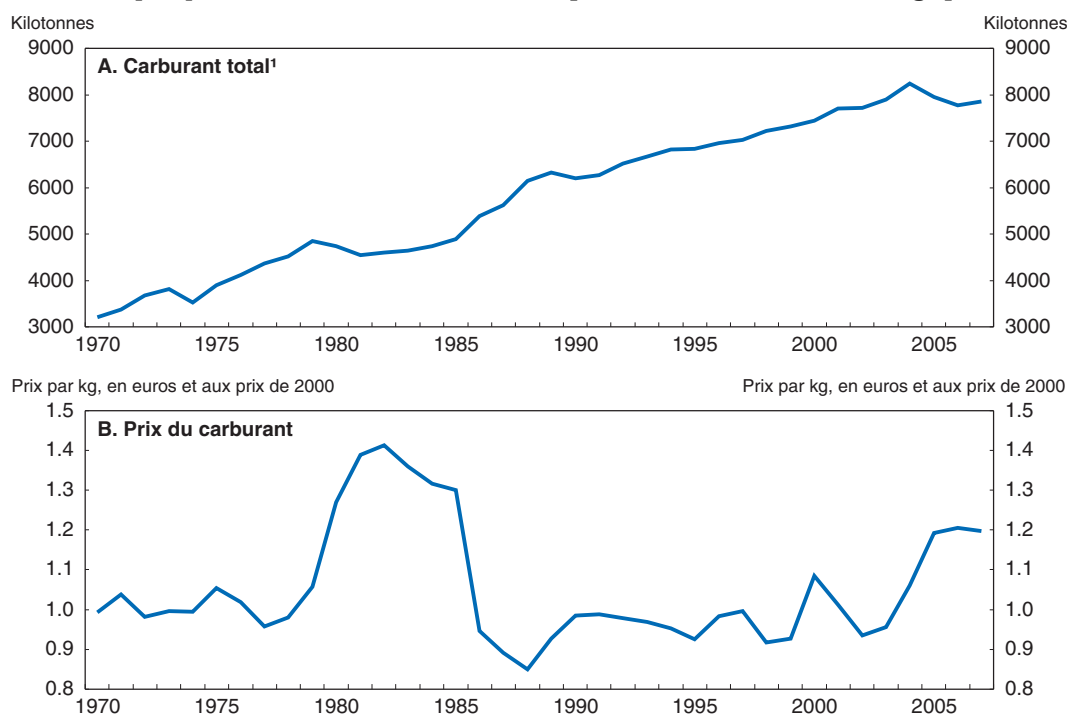
$$\frac{Q(P_0 + \Delta P) - Q(P_0)}{Q(P_0)} \approx \frac{\Delta P}{P_0} * \left(Q'(P_0) * \frac{P_0}{Q(P_0)} \right) = \frac{\Delta P}{P_0} * \varepsilon_p \quad [2]$$

Dans cette équation, ε_p est l'élasticité-prix de la demande : quand le prix augmente de 1 %, la demande baisse de $-\varepsilon_p$ %. Il est alors facile d'évaluer les conséquences de cette baisse pour les émissions de GES et pour les recettes budgétaires.

pertinents ; par conséquent, la plupart des auteurs commencent par analyser les déterminants de la demande de carburant, en partant souvent de l'identité comptable suivante, établie notamment par Baltagi et Griffin (1983) :


$$F = \frac{F}{KM} * \frac{KM}{C} * C \quad [3]$$

Dans cette équation, F désigne le volume total de carburant consommé durant un laps de temps donné, KM la distance totale en kilomètres parcourue durant la même période et

Graphique 3.A1.2. **Consommation et prix des carburants en Belgique**

1. L'agrégat « carburant total » correspond à la somme de la consommation d'essence et de diesel. Son prix est calculé comme la moyenne des prix des deux, pondérée par la quantité (voir Schmitz, 2011).

Source : Agence internationale de l'énergie (AIE).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932459812>

C le nombre total de voitures (ou, plus généralement, de véhicules)². Cette décomposition permet d'analyser le comportement d'une manière précise, en ventilant l'élasticité-prix totale du carburant en trois sous-élasticités qui mesurent respectivement la réponse du rendement (KM/F), de l'utilisation de l'automobile (KM/C) et du parc de véhicules (C) à une variation des prix. Toutefois, il est souvent difficile d'estimer ces trois différentes élasticités. Par conséquent, l'équation [3] n'est généralement utilisée que pour se faire une idée des déterminants de la demande de carburants. Les trois variables dépendent plus ou moins directement du prix du carburant et du revenu, mais il existe un grand nombre d'autres déterminants :

- Le rendement (KM/F) dépend aussi de la technologie, de la composition du parc automobile et des modes de conduite.
- L'utilisation de l'automobile (KM/C) dépend aussi du nombre de voitures par ménage et du prix des solutions de rechange (transport ferroviaire, par exemple).
- Le parc de véhicules (C) dépend aussi des prix des voitures et des coûts d'entretien.

Après avoir décidé d'inclure ces variables dans leur estimation ou de les en exclure, les chercheurs examinent généralement une équation de demande de la forme suivante :

$$F_t = \beta_0 P_t^{\beta_1} Y_t^{\beta_2}$$

Dans cette équation, F désigne les quantités de carburant consommées, P le prix réel du carburant et Y le revenu réel (dans ce modèle très schématisé, aucune variable supplémentaire n'est utilisée). Après linéarisation logarithmique, ce modèle produit l'équation test économétrique (en logarithmes naturels) :

$$f_t = \beta_0 + \beta_1 p_t + \beta_2 y_t + \varepsilon_t \quad [4]$$

Celle-ci est souvent étendue à un modèle d'ajustement partiel, de manière à prendre en compte les effets de long terme qui s'accroissent au fil du temps :

$$f_t = \beta_0 + \beta_1 p_t + \beta_2 y_t + \beta_3 f_{t-1} + \varepsilon_t \quad [5]$$

Quelques problèmes d'estimation : régressions trompeuses, simultanité et fortes variations de la demande

Le modèle log-linéaire est généralement estimé au moyen de variantes des moindres carrés ordinaires (MCO). Toutefois, plusieurs articles de synthèse, tout en constatant que la méthodologie influe sur les résultats, n'ont pas décelé de profil cohérent : il ne semble pas y avoir de méthode qui donne systématiquement des résultats plus élevés ou plus bas (Hanly *et al.*, 2002). Les séries chronologiques utilisées pour l'estimation de l'élasticité-prix de la demande de carburant ne sont généralement pas stationnaires : ainsi, la consommation de carburant de la Belgique évolue clairement au fil du temps (graphique 3.A1.2). Par conséquent, une estimation pourrait produire des « régressions trompeuses », avec des résultats apparemment significatifs mais en réalité dépourvus de sens (Granger et Newbold, 1974). De fait, lorsque les quantités de carburant, les prix du carburant et les revenus ont tous une racine unitaire, l'estimation MCO de l'équation [4] ne donne des valeurs cohérentes que si ces trois variables sont co-intégrées³. En présence de séries à racine unitaire, les études économétriques doivent donc vérifier la stationnarité des résidus de l'estimation MCO de l'équation [4], comme cela a été fait dans Bentzen (1994) ou Hughes *et al.* (2006). Une autre solution consiste à rendre la série stationnaire par une estimation en différences premières, comme l'ont fait Wasserfallen et Güntensperger (1988).

Un autre sérieux problème d'estimation est commun à toutes les estimations de la demande : il s'agit de la simultanité, à savoir une corrélation entre le prix et le terme résiduel, due au fait que les quantités et les prix sont déterminés conjointement sur le marché. Or, dans l'hypothèse d'une offre infiniment élastique, la simultanité est exclue dès le départ. Cette hypothèse peut être contestée d'un point de vue méthodologique (voir par exemple Kennan, 1989), mais elle semble assez répandue dans les études, du moins pour les petits pays⁴. Une question connexe est celle de la stabilité de la demande. Si la courbe de demande se déplace au fil du temps sous l'effet de variables qui ne sont pas intégrées dans l'analyse, il n'est pas possible d'estimer une élasticité-prix unique. Aussi, certaines études vérifient l'existence de ruptures et en concluent que l'élasticité-prix a évolué au fil du temps.

Principales conclusions

Les principales conclusions des études publiées sont résumées dans plusieurs grandes analyses des travaux antérieurs, notamment celles d'Espey (1998), Hanly *et al.* (2002) ou Brons *et al.* (2008). La plupart des études relèvent des élasticité-prix à court terme de l'ordre de -0.3 et des élasticité à long terme de l'ordre de -0.6 : par conséquent, la demande de carburants (ou d'essence) est considérée comme étant inélastique, mais pas insensible aux prix. Hanly *et al.* mettent en évidence deux autres faits stylisés. Premièrement, l'élasticité à long terme est plus élevée que l'élasticité à court terme : les effets s'amplifient au fil du temps au lieu de s'estomper. Deuxièmement, lorsque les prix montent, la consommation de carburant diminue davantage que la distance parcourue : les élasticité à court et long terme pour la circulation automobile sont de -0.1 et -0.3,

respectivement. Cela donne une certaine idée de l'importance des différents effets regroupés dans l'élasticité-prix totale, puisque l'ajustement restant doit être imputable au rendement du carburant.

Tableau 3.A1.1. **Élasticité-prix moyenne dans les analyses d'études antérieures**

	Espey (1998)	Hanly <i>et al.</i> (2002)	Brons <i>et al.</i> (2008)
Élasticité-prix à court terme	-0.26	-0.25	-0.34
Élasticité-prix à long terme	-0.58	-0.64	-0.84

En Belgique, les estimations de l'élasticité-prix à court terme, calculées par exemple par Sterner *et al.* (1994) ou Baltagi et Griffin (1997), apparaissent proches de ces moyennes, tandis que les estimations à long terme fluctuent davantage. Mais ces études sont relativement anciennes et ne couvrent pas les années 90 et 2000. C'est pourquoi la section suivante est consacrée à l'estimation de l'élasticité-prix de la demande de carburant en Belgique et dans huit autres pays européens.

Estimations d'une élasticité-prix pour la Belgique et d'autres pays européens

Sources de données, racines unitaires et co-intégration

Les données annuelles pour la période 1970-2007 ont été collectées pour neuf pays européens (Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et Royaume-Uni). Les données concernant les quantités d'essence et de gazole utilisées dans les véhicules routiers ainsi que leurs prix réels sont reprises de l'Agence internationale de l'énergie (AIE). La série pour l'ensemble des carburants (F) est ensuite définie comme la somme des quantités de gazole et d'essence consommées⁵, et le prix (P) de cet agrégat est une moyenne des prix du gazole et de l'essence pondérée en fonction des quantités. Enfin, le revenu national brut réel (Y) est tiré des statistiques de l'OCDE. Une description détaillée des données utilisées figure dans l'étude de Schmitz (2011).

Le modèle le plus simple de la demande de carburant, décrit par l'équation [4], est examiné en premier. La plupart des variables de l'ensemble des données semblent présenter des racines unitaires (comme le montre par exemple le graphique 4), et les tests économétriques le confirment : dans la plupart des séries, le test Dickey-Fuller augmenté (ADF) ne peut pas rejeter l'hypothèse nulle d'une racine unitaire au niveau de 5 %. Toutefois, les procédures d'Engle-Granger ne peuvent pas rejeter l'hypothèse nulle d'une absence de co-intégration (sauf pour l'Espagne). D'autres tests de co-intégration confirment ce résultat, et l'adjonction d'une tendance temporelle linéaire à l'équation de test ne le modifie pas, sauf pour les Pays-Bas (tous les résultats des tests de racine unitaire et de co-intégration figurent dans Schmitz, 2011). Il ne semble pas y avoir de relation de long terme cohérente entre les variables⁶.

Estimations d'une élasticité-prix à court terme à partir d'équations aux différences premières

En l'absence de co-intégration, le modèle de l'équation [4] peut être estimé aux différences premières, afin de prendre en compte les relations à court ou moyen terme. L'équation de test économétrique devient donc :

$$\Delta f_t = \beta_0 + \beta_1 \Delta p_t + \beta_2 \Delta y_t + \varepsilon_t \quad [6]$$

Les différences premières des variables examinées se révèlent effectivement stationnaires dans la plupart des cas. Mais pour quelques pays (notamment la France et l'Allemagne), elles ne sont que stationnaires en tendance, car la consommation de carburant suit une courbe en U très marquée. Les résidus des régressions à différences premières pour ces pays présentent donc aussi une tendance. Par conséquent, une tendance linéaire est ajoutée à l'estimation (c'est-à-dire qu'on procède à l'épuration de la tendance) de façon à rendre les résidus stationnaires. Enfin, on incorpore également les variables indicatrices pour le premier choc pétrolier, au cours duquel l'embargo des pays exportateurs de pétrole avait entraîné une restriction des quantités qui était découplée des prix et des revenus. Les résultats des trois modèles sont présentés dans le tableau 3.A1.2. Pour la plupart des pays, il en ressort généralement des estimations d'élasticités significatives revêtant les signes attendus (négatif pour les prix, positif pour le revenu). Les élasticités-prix sont relativement faibles en comparaison des études précédentes, mais pas totalement désalignées avec celles-ci. Par rapport aux pays étudiés, la Belgique présente une élasticité-prix moyenne de l'ordre de -0.18 . Les résultats confirment donc le caractère inélastique de la demande de carburant : après une augmentation des prix de 10 %, la demande de carburant diminuerait, toutes choses égales par ailleurs, d'environ 1.8 %.

Les trois modèles testés sont les suivants :

$$M1 : \Delta f_t = \beta_0 + \beta_1 \Delta p_t + \beta_2 \Delta y_t + \varepsilon_t$$

$$M2 : \Delta f_t = \beta_0 + \beta_1 \Delta p_t + \beta_2 \Delta y_t + \beta_3 D1974 + \beta_4 D1975 + \varepsilon_t$$

$$M3 : \Delta f_t = \beta_0 + \beta_1 \Delta p_t + \beta_2 \Delta y_t + \beta_3 D1974 + \beta_4 D1975 + \beta_5 t + \varepsilon_t$$

Ces estimations sont des valeurs de court terme, qui montrent la réaction des quantités à une variation de prix dans une année donnée. Toutefois, comme les prix du carburant influencent les choix à long terme (achat d'une voiture, d'un type de véhicule donné, etc.), ils sont susceptibles d'avoir des impacts à long terme qui ne sont pas pris en compte par le modèle ci-dessus. Un moyen de les estimer serait d'ajouter des décalages de revenu ou de prix aux équations ci-dessus. Lorsque le nombre de décalages pour chaque variable est limité à 2, le modèle n'est généralement pas amélioré (si l'on en juge par le critère d'information d'Akaike) ou produit des estimations non significatives. Une estimation des « fuites » vers les pays voisins et de l'impact du rendement des véhicules sur la demande de carburant s'est également soldée par des résultats non significatifs, comme indiqué dans l'encadré 3.A1.2.

$D1974$ et $D1975$ sont les variables indicatrices des chocs pétroliers. Étant donné que les équations sont estimées en différences premières, deux variables indicatrices sont nécessaires pour rendre compte de l'année 1974 : la variation entre 1973 et 1974 ($D1974$) et la variation entre 1974 et 1975 ($D1975$).

Estimation en panel

Au lieu d'examiner des séries temporelles par pays, on peut transformer l'ensemble de données ci-dessus en un panel non équilibré, avec huit séries transversales et 38 observations pour tous les pays sauf l'Espagne (34 observations). Le Luxembourg est exclu du panel, en raison de l'importance du « tourisme de l'essence ». L'estimation en panel présente plusieurs avantages sur l'analyse de séries temporelles à équation unique : elle accroît la quantité d'informations, et donc l'efficacité des estimations, et elle permet d'éliminer l'hétérogénéité non observée. Dans le cas particulier de l'estimation de la demande de carburant, Baltagi et Griffin (1997) font valoir que « si l'on utilise un critère

Tableau 3.A1.2. Résultats des régressions en différences premières¹

Variable dépendante : Δf	Belgique			Allemagne			Danemark		
	M ₁	M ₂	M ₃	M ₁	M ₂	M ₃	M ₁	M ₂	M ₃
C	0.02	0.01	0.03	0.00	0.00	0.03	0.02	0.01	0.01
Δp	-0.17**	-0.19***	-0.17***	-0.16***	-0.12**	-0.11**	-0.12	-0.18***	-0.18***
Δy	0.29	0.73***	0.66***	0.85***	1.01***	0.72***	0.63***	0.39**	0.40**
D1974		-0.12***	-0.13***		-0.02	-0.05**		-0.07***	-0.06**
D1975		0.12***	0.10***		0.07**	0.04*		0.10***	0.10***
T			-0.0**			-0.00***			0.00
Observations	37	37	37	37	37	37	37	37	37
R-carré	0.19	0.65	0.71	0.46	0.57	0.71	0.36	0.64	0.65
DW	2.19	1.66	2.06	1.69	1.50	2.11	1.76	1.28	1.30
Variable dépendante : Δf	Espagne			France			Italie		
	M ₁	M ₂	M ₃	M ₁	M ₂	M ₃	M ₁	M ₂	M ₃
C	0.04	0.03	0.05	0.00	0.00	0.03	0.02	0.01	0.03
Δp	-0.19	-0.17	-0.10	-0.13**	-0.11*	-0.08*	-0.31***	-0.21***	-0.20***
Δy	0.23	0.53	0.95*	0.96***	1.03***	0.84***	0.48**	0.85***	0.57***
D1974					-0.01	-0.04**		-0.10***	-0.11***
D1975		0.14***	0.12**		0.03***	0.01		0.07***	0.04*
T			-0.00			-0.00***			-0.00***
Observations	33	33	33	37	37	37	37	37	37
R-carré	0.11	0.31	0.36	0.60	0.63	0.80	0.47	0.74	0.79
DW	1.45	2.19	2.28	1.20**	1.20**	1.83	2.29	1.76	2.13
Variable dépendante : Δf	Luxembourg			Pays-Bas			Royaume-Uni		
	M ₁	M ₂	M ₃	M ₁	M ₂	M ₃	M ₁	M ₂	M ₃
C	0.05		0.07	0.02	0.01	0.02	0.01	0.01	0.03
Δp	-0.01		-0.01	-0.15**	-0.12*	-0.12*	-0.15***	-0.20***	-0.12**
Δy	0.22		0.21	0.48*	0.65**	0.65***	0.37***	0.28*	0.42***
D1974					-0.08***	-0.08***		-0.04*	-0.04**
D1975					0.07**	0.07**		0.03	-0.01
T			-0.00			-0.00			-0.00***
Observations	28		28	37	37	37	37	37	37
R-carré	0.02		0.03	0.20	0.46	0.48	0.45	0.52	0.69
DW	0.98**		0.98**	1.99	1.97	2.04	1.59	1.48	2.13

1. *** : significatif à 1 % ; ** : significatif à 5 % ; * : significatif à 10 %. Lorsque la statistique de Durbin-Watson (DW) a permis de rejeter l'autocorrélation à 5 %, on a utilisé les erreurs-types corrigées à l'aide de la méthode Newey-West.

d'erreur quadratique moyenne, les gains d'efficacité résultant du regroupement des données semblent plus que compenser les biais dus aux hétérogénéités entre pays [pour les paramètres à estimer] ». Par conséquent, même si les estimations ci-dessus fondées sur des équations uniques ne semblent pas improbables et varient beaucoup moins selon les pays que celles de Baltagi et Griffin, l'estimation en panel s'avère justifiée⁷.

Théoriquement, l'absence de co-intégration concernant le carburant total, le revenu réel et les prix réels du carburant dans la plupart des pays, comme on l'a montré plus haut, n'implique pas l'absence de co-intégration en panel. Les tests correspondants ont donc été effectués (tous les résultats figurent également dans Schmitz, 2011). Les tests de racine unitaire en panel indiquent la présence d'une racine unitaire dans les trois variables pertinentes, mais les tests de co-intégration en panel de Pedroni (1999) tendent à rejeter la co-intégration. Par conséquent, les équivalents en panel des équations [4] et [5] pourraient produire des régressions trompeuses, et les différences premières des

Encadré 3.A1.2. L'impact des variables omises potentielles

L'absence de co-intégration entre les quantités totales de carburant, le prix réel du carburant et le revenu réel pourrait s'expliquer par un biais de variables omises. Parmi ces variables, le progrès technique permettant d'améliorer le rendement des véhicules pourrait être décisif (d'autres variables, telles que le nombre total de véhicules, proposé dans l'étude de Wasserfallen et Güntensperger, 1988, se sont révélées non significatives). Le progrès technique est toutefois difficile à appréhender : toute mesure de la consommation moyenne de carburant du parc automobile est nécessairement endogène, car elle incorpore les choix de véhicules des consommateurs dictés par les prix des carburants et par le revenu. Deux variables du rendement du carburant sont étudiées ici : le rendement moyen du parc de véhicules, c'est-à-dire le rapport entre la consommation totale de carburant et le nombre total de kilomètres parcourus, et le rendement des voitures neuves révélé par les tests industriels. Cette seconde variable peut être moins affectée par l'endogénéité (même si l'indicateur doit être pondéré en fonction des nouvelles immatriculations, ce qui réintroduit les choix des consommateurs), et ne couvre qu'une partie du parc de véhicules. Toutefois, ces deux variables n'induisent pas de co-intégration pour la Belgique lorsqu'elles sont ajoutées à l'équation [4].

Les données sur le nombre de véhicules-kilomètres permettent toutefois de calculer l'élasticité-prix de la demande de parcours en utilisant le nombre de véhicules-kilomètres (vkm) comme variable dépendante et en estimant l'équation :

$$\Delta vkm_t = \beta_0 + \beta_1 \Delta p_t + \beta_2 \Delta y_t + \varepsilon_t \quad [7]$$

Le résultat est présenté au tableau 3.A1.3. Il confirme les conclusions de Hanly *et al.* (2002) : après une hausse de prix, la demande de véhicules-kilomètres diminue moins que la demande de carburant routier. En Belgique, près de la moitié de l'ajustement quantitatif du carburant aux hausses de prix à court terme résulte donc d'une amélioration du rendement du carburant, c'est-à-dire d'une conduite plus attentive, de trajets moins gourmands en carburant ou de l'adoption du véhicule le plus économe en carburant.

Tableau 3.A1.3. Élasticité-prix de la demande de véhicules-km¹

Variable dépendante	Δvkm
C	0.02
Δp	-0.09***
Δy	0.53***
Observations	37
R-carré	0.39
D	1.08

1. *** : significatif à 1 % ; ** : à 5 % ; * : à 10 %. En raison de la valeur de DW, les écarts-types sont corrigés à l'aide de la méthode Newey-West.

Le tourisme de l'essence, qui consiste à aller faire le plein dans d'autres pays, peut expliquer pourquoi une majoration des taxes dans un pays peut ne pas avoir le même effet qu'une hausse uniforme des prix du pétrole dans un groupe de pays. Un moyen aisé de modéliser ce phénomène consiste à inclure une variable qui capte la différence de prix entre le pays considéré et ses voisins directs dans la régression. C'est ce qui a été fait pour la Belgique et les Pays-Bas, à l'aide d'une moyenne des prix dans les États frontaliers, pondérée en fonction de la population vivant dans les régions proches de la frontière (arrondissements pour la Belgique, provinces pour les Pays-Bas). L'équation estimée devient alors :

$$\Delta f_t = \beta_0 + \beta_1 \Delta p_t + \beta_2 \Delta y_t + \beta_3 \Delta \frac{p_t}{pa_t} + \varepsilon_t \quad [8]$$

où pa désigne le prix à l'étranger. Toutefois, cette variable se révèle non significative en Belgique et aux Pays-Bas, aussi bien pour les prix réels que pour les prix nominaux.

séries temporelles pertinentes (qui se révèlent stationnaires) sont de nouveau prises en compte. L'équation suivante :

$$\Delta f_{it} = \beta_0 + \beta_1 \Delta p_{it} + \beta_2 \Delta y_{it} + c_i + \varepsilon_{it} \quad [9]$$

est estimée à l'aide de l'estimateur d'effets fixes (estimation MCO en groupe appliquée aux données transformées par transformation interne)⁸. Les résultats sont présentés dans le tableau 3.A1.4.

Tableau 3.A1.4. **Résultats de l'estimation en panel à effets fixes¹**

Variable dépendante	Δf
C	0.01
Δp	-0.17***
Δy	0.51***
Observations	8 x 37 ²
R-carré	0.32
DW	1.81

1. *** : significatif à 1 % ; ** : significatif à 5 % ; * : significatif à 10 %. L'estimateur utilisé est l'estimateur à effets fixes en panel.

2. 37 observations pour tous les pays sauf l'Espagne (33).

Exception faite de l'Italie, les élasticités-prix obtenues dans l'analyse par pays étaient déjà relativement similaires, entre -0.12 et -0.20. Il n'est donc pas surprenant que l'estimation en panel donne encore une élasticité-prix à court terme significative d'ampleur comparable, estimée à -0.17. À la différence des résultats de Baltagi et Griffin (1997), l'analyse par pays est donc relativement performante en comparaison du panel. Une explication possible de ce résultat pourrait être que les séries en différences premières utilisées ci-dessus ont déjà permis d'éliminer les effets fixes par pays inobservables dans les niveaux. Dès lors, les effets fixes des taux de croissance estimés pour le panel apparaissent relativement faibles pour la plupart des pays (et en particulier pour la Belgique).

Les élasticités-revenus apparaissent aussi relativement proches d'un pays à l'autre dans l'analyse par pays (tableau 3.A1.2). Afin de préciser les choses pour l'élasticité-prix, il est possible d'estimer une équation avec une élasticité-revenu commune, mais des élasticités-prix propres à chaque pays. Cet exercice révèle de nouveau que la Belgique présente une élasticité-prix moyenne en comparaison internationale (tableau 3.A1.5).

Les décalages de prix et de revenu se sont généralement révélés non significatifs pour les pays pris individuellement (voir ci-dessus). Toutefois, l'adjonction de variables explicatives retardées à l'équation de panel [9] améliore les résultats de l'estimation. Cette différence peut s'expliquer par une plus grande efficacité de l'estimation en panel. En particulier, les décalages significatifs montrent que les effets des hausses de prix ne sont pas limités à l'année en cours, et donnent une idée de leur impact à moyen terme (tableau 3.A1.6). Au total, l'élasticité-prix à moyen terme apparaît un peu plus élevée que la valeur à court terme : pour l'échantillon dans son ensemble, elle est estimée à -0.22 (soit la somme des variables de prix significatives dans le tableau 3.A1.6).

Au total, les estimations empiriques montrent qu'en Belgique l'élasticité-prix à court terme de la demande de carburant est faible mais significative, à peu près comparable à la

Tableau 3.A1.5. Résultats de l'estimation en panel à effets fixes avec élasticités-prix par pays¹

Variable dépendante	Δf
C	0.01
Δp (Belgique)	-0.17***
Δp (Allemagne)	-0.18***
Δp (Danemark)	-0.14*
Δp (Espagne)	-0.16**
Δp (France)	-0.16**
Δp (Italie)	-0.31***
Δp (Pays-Bas)	-0.15**
Δp (Royaume-Uni)	-0.14**
Δp	0.52***
Observations	8 x 37 ²
R-carré	0.33
DW	1.78

1. *** : significatif à 1 % ; ** : significatif à 5 % ; * : significatif à 10 %. L'estimateur utilisé est l'estimateur à effets fixes en panel.
2. 37 observations pour tous pays, sauf l'Espagne (33).

Tableau 3.A1.6. Résultats de l'estimation en panel à effets fixes avec retards des variables explicatives¹

Variable explicative	Δf
C	0.01
Δp	-0.17***
$(\Delta p)_{-1}$	-0.05**
$(\Delta p)_{-2}$	-0.03
Δy	0.45***
$(\Delta y)_{-1}$	-0.08
$(\Delta y)_{-2}$	0.19**
Observations	8 x 37 ²
R-carré	0.37
DW	2.22

1. *** : significatif à 1 % ; ** : significatif à 5 % ; * : significatif à 10 %. Estimateur à effets fixes en panel. Le modèle choisi minimise le critère d'information d'Akaike pour tous les modèles possibles si l'on autorise au plus deux décalages des variables explicatives.
2. 37 observations pour tous les pays, sauf l'Espagne (33).

moyenne des pays analysés. L'estimation en panel tend à dénoter l'existence d'une élasticité-prix à moyen terme un peu plus élevée.

Évaluation de l'impact d'une hausse des taxes sur les carburants

Les estimations empiriques ci-dessus indiquent que l'élasticité-prix à court terme de la demande de carburant est d'environ -0.18 en Belgique. Les estimations en panel montrent que dans le moyen terme la réaction des quantités aux prix dépasse d'environ 30 % sa valeur à court terme, ce qui implique une élasticité-prix à moyen terme de -0.23 pour la Belgique. Ces deux chiffres permettent d'extrapoler l'impact de différentes hausses des taxes. Le tableau 3.A1.7 indique les variations de la consommation de carburant, des émissions de GES et des recettes fiscales lorsque le gouvernement décide d'augmenter les prix réels de 10, 20 et 30 % respectivement.

Tableau 3.A1.7. **Différents scénarios de hausse des taxes sur les carburants en Belgique¹**

		Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Augmentation du prix réel		10 %	20 %	30 %
Augmentation absolue des taxes en termes réels ²		0.10 EUR/l	0.20 EUR/l	0.30 EUR/l
Prix réel final ²		1.10 EUR/l	1.20 EUR/l	1.30 EUR/l
Baisse de la consommation de carburant	À court terme	140 Kt	280 Kt	420 Kt
	À moyen terme	180 Kt	360 Kt	540 Kt
Réductions des émissions, en milliards d'EUR (entre parenthèses : % du niveau de 2007)	À court terme	440 Kt (-1.8 %)	880 Kt (-3.6 %)	1 320 Kt (-5.4 %)
	À moyen terme	560 Kt (-2.3 %)	1 120 Kt (-4.6 %)	1 680 Kt (-6.9 %)
Recettes fiscales réelles supplémentaires, en milliards d'EUR (entre parenthèses : % du PIB réel de 2007)	À court terme	0.8 (0.3 %)	1.6 (0.6 %)	2.4 (0.8 %)
	À moyen terme	0.8 (0.3 %)	1.6 (0.5 %)	2.3 (0.8 %)

1. Hypothèses supplémentaires : toutes les données monétaires sont en euros, aux prix de 2000. Le coefficient d'émission du carburant est de 3.1 tonnes d'équivalent CO₂ par tonne de carburant (voir ci-dessus). Les statistiques du PIB réel sont reprises de la base de données des *Comptes nationaux* de l'OCDE.
2. Comme dans tous les calculs empiriques, les quantités et les prix ont été exprimés en kg pour les calculs. Toutefois, afin de présenter des données plus pratiques, le tableau indique des prix au litre.

Il ressort de cet ensemble d'estimations que, dans le court et moyen terme, une hausse des taxes sur les carburants n'aura qu'un faible effet sur la demande de carburant et, partant, sur les émissions de GES, mais cela correspond à peu près aux résultats obtenus avec un modèle macroéconomique plus général (Logghe *et al.*, 2006). Cet effet n'est pas négligeable, mais dans un scénario où le revenu et le transport continuent de croître, il ne permettra probablement pas de neutraliser totalement l'augmentation des émissions. La baisse limitée de la consommation de carburant implique aussi que l'État engrange d'abondantes recettes supplémentaires. Les recettes fiscales calculées ici ne sont que des estimations approximatives, et leur ampleur précise devrait être évaluée avec prudence : le tourisme de l'essence s'est révélé négligeable dans l'estimation ci-dessus, mais il s'agissait d'une situation dans laquelle les écarts de prix entre la Belgique et d'autres pays n'étaient pas extrêmement élevés. Une augmentation unilatérale du prix en Belgique de 20 à 30 % pourrait modifier la donne, de sorte que le tourisme de l'essence poserait un réel problème. Par conséquent, un certain degré d'harmonisation européenne concernant ces mesures serait souhaitable. D'autres répercussions, par exemple les pertes de bien-être potentielles dans l'ensemble de l'économie dues à la hausse des coûts de transport, ne peuvent pas être évaluées dans ce cadre simple.

Notes

1. L'annexe a été rédigée par Tom Schmitz, étudiant en Master à HEC et à l'École Polytechnique.
2. La grande majorité des études portent sur l'essence, ou sur une combinaison essence-gazole, mais rarement sur le gazole seul. Cela tient probablement à ce que les études se focalisent sur les États-Unis, où l'essence reste le carburant dominant. Le remplacement du gazole par l'essence et les problèmes potentiels de substitution sont donc rarement modélisés (pour des exceptions, voir Chandrasiri, 2005, qui utilise une méthodologie SUR pour une estimation conjointe de la demande d'essence et de gazole, ou Pock, 2010).
3. Il en va de même de l'équation [5] : Pesaran et Shin (1999) font remarquer qu'un modèle autorégressif avec retards distribués (modèle ARDL) de ce type n'est pertinent que si les variables sous-jacentes sont co-intégrées.
4. Pour les États-Unis, où cette hypothèse est plus fragile, certaines études recourent à une estimation avec variables instrumentales (voir par exemple, Hughes *et al.*, 2006 et Davis et Kilian, 2009).

5. Tous les pays considérés dans l'analyse ont connu un redéploiement de la consommation de l'essence vers le gazole, qui a d'ailleurs commencé avant 1990 (Schmitz, 2011). Une estimation de la demande de gazole ou d'essence ne tenant pas compte de ce redéploiement souffre donc d'un important biais de variable omise, même si une tendance temporelle ou le prix de l'autre carburant sont intégrés dans la régression. Afin de neutraliser ces effets, la présente analyse porte sur le carburant total. En ce qui concerne les émissions, ce mélange des deux carburants n'est pas problématique : les séries sont exprimées en kilotonnes, et les émissions de GES d'une kilotonne d'essence et d'une kilotonne de gazole sont à peu près égales.
6. Cela pourrait s'expliquer par un biais de variable omise ou par un changement de comportement qui a modifié les paramètres de la relation. Toutefois, même avec un échantillon plus restreint (1978-2007), les résultats demeurent identiques.
7. Dans leurs régressions pour des pays pris individuellement, Baltagi et Griffin relèvent, sur la période 1960-90, des élasticité-prix à court terme comprises entre -0.05 (Royaume-Uni) et -0.31 (Pays-Bas) pour les huit pays couverts par la présente analyse. Leurs élasticité de long terme sont comprises entre -0.21 (Royaume-Uni) et -0.22 (France). Les différences avec les estimations présentées au tableau 3.A1.2 pourraient être dues aux méthodes d'estimation (notamment le recours aux différences premières dans la présente analyse) ou même à des régressions trompeuses (du fait que Baltagi et Griffin ne prennent pas en compte les dérives des données sous-jacentes et la question de la co-intégration).
8. On notera que, même si les données sont exprimées en différences premières, l'estimateur utilisé n'est pas l'estimateur en différences premières de l'équation [9]. Ce dernier donne des résultats presque identiques pour l'élasticité-prix (par ailleurs, les coefficients du revenu apparaissent différents, ce qui peut être dû à l'échec de l'hypothèse de forte exogénéité, c'est-à-dire à une corrélation entre le revenu et le résidu). L'existence d'un effet fixe n'est pas incompatible avec le fait que les données sont exprimées en différences premières, étant donné que l'effet fixe s'applique aux taux et non aux niveaux de croissance. Les effets fixes sont préférés aux effets aléatoires car on ne peut exclure que des facteurs individuels inobservés affectant les taux de croissance d'un pays sont corrélés à des variables explicatives.

Bibliographie

- Baltagi, B. et J. Griffin (1983), « Gasoline Demand in the OECD », *European Economic Review*, n° 22, pp. 117-137.
- Baltagi, B. et J. Griffin (1997), « Pooled Estimators vs. Their Heterogeneous Counterparts in the Context of Dynamic Demand for Gasoline », *Journal of Econometrics*, vol. 77, n° 2, pp. 303-327.
- Bentzen, J. (1994), « An Empirical Analysis of Gasoline Demand in Denmark Using Cointegration Techniques », *Energy Economics*, vol. 16, n° 2, pp. 139-143.
- Brons, M. et al. (2008), « A Meta-Analysis of the Price Elasticity of Gasoline Demand. A SUR approach », *Energy Economics*, vol. 30, n° 5, pp. 2105-2122.
- Chandrasiri, S. (2005), « Demand for Road-Fuel in a Small Developing Economy: The Case of Sri Lanka », *Energy Policy*, vol. 34, n° 14, pp. 1833-1840.
- Davis, L. et L. Kilian, « Estimating the Effect of a Gasoline Tax on Carbon Emissions », *National Bureau of Economic Research Working Paper*, n° 14685, NBER, 43 P.
- Espey, M. (1998), « Gasoline Demand Revisited: An International Meta-Analysis of Elasticities », *Energy Economics*, vol. 20, n° 3, pp. 273-295.
- Granger, C. et P. Newbold (1974), « Spurious Regressions in Econometrics », *Journal of Econometrics*, vol. 2, n° 2, pp. 111-120.
- Hanly, M., J. Dargay et P. Goodwin (2002), « Review of Income and Price Elasticities in the Demand for Road Traffic », Economic and Social Research Council Transport Studies Unit, *Publication 2002/13*, University College, Londres.
- Houghton, J. (1998), « Estimating Demand Curves for Goods Subject to Excise Taxes », EAGER/PSGE-Excise Project, *Methodological Note 2*, USAID, 18 P.
- Hughes, J., C.R. Knittel et D. Sperling (2006), « Evidence of a Shift in the Short-Run Price Elasticity of Gasoline Demand », *NBER Working Paper*, n° 12530, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Kennan, J. (1989), « Simultaneous Equations Bias in Disaggregated Econometric Models », *Review of Economic Studies*, vol. 56, n° 1, pp. 151-156.

- Pedroni, P. (1999), « Critical Values for Cointegration Tests in Heterogeneous Panels with Multiple Regressors », *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 61, pp. 653-670.
- Pesaran, M.H. et Y. Shin (1999), « An Autoregressive Distributed Lag Modeling Approach to Cointegration Analysis », dans Steinar Strøm (dir. publ.), *Econometrics and Economic Theory in the 20th Century: The Ragnar Frisch Centennial Symposium*, Chapitre 11, Cambridge University Press, Cambridge.
- Pock, M. (2010), « Gasoline and Diesel Demand in Europe: New Insights », *Energy Economics*, vol. 32, n° 1, pp. 54-62.
- Schmitz, T. (2011), « Energy Use and Greenhouse Gas Emissions in Belgium, With a Focus on Road Transport », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.
- Sterner, T., C. Dahl et M. Franzén (1994), « Gasoline Tax Policy, Carbon Emissions and the Global Environment », *Journal of Transport Economics and Policy*, vol. 26, n° 2, pp. 109-119.
- Logghe, S., B. van Herbruggen et B. van Zeebroeck (2006), « Emissions of Road Traffic in Belgium », Rapport à la Fédération belge de l'automobile et du cycle (FEBIAC), *Transport & Mobility*, Leuven.
- Wasserfallen, W. et H. Güntensperger (1988), « Gasoline Consumption and the Stock of Motor Vehicles », *Energy Economics*, vol. 10, n° 4, pp. 276-282.

Glossaire

ACA	Analyse coûts-avantages
AIE	Agence internationale de l'énergie
BNB	Banque nationale de Belgique
CE	Commission européenne
CO₂	Dioxyde de carbone
CSF	Conseil supérieur des finances
CV	Certificat vert
DEPS	Dernier entré, premier sorti
ECOFIN	Conseil « Affaires économiques et financières » de l'Union européenne
FMI	Fonds monétaire international
GES	Gaz à effet de serre
GPL	Gaz de pétrole liquéfié
NO_x	Oxydes d'azote
ONEM	Office national de l'emploi
PIB	Produit intérieur brut
PISA	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
PPA	Parité de pouvoir d'achat
R-D	Recherche-développement
SPE	Service public de l'emploi
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UE15	Membres de l'Union européenne avant l'élargissement de 2004
UE19	Pays membres de l'UE qui sont également membres de l'OCDE, sauf l'Estonie et la Slovaquie
USD	Dollar des États-Unis
VET	Enseignement et formation professionnels

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements 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, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, 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 Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne 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.

Études économiques de l'OCDE

BELGIQUE

THÈME SPÉCIAL : CROISSANCE VERTE

Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010

Allemagne, mars 2010

Australie, novembre 2010

Autriche, juillet 2011

Belgique, juillet 2011

Brésil, juillet 2009

Canada, septembre 2010

Chili, janvier 2010

Chine, février 2010

Corée, juin 2010

Danemark, novembre 2009

Espagne, décembre 2010

Estonie, avril 2011

États-Unis, septembre 2010

Fédération de Russie, juillet 2009

Finlande, avril 2010

France, mars 2011

Grèce, juillet 2009

Hongrie, février 2010

Inde, octobre 2007

Indonésie, novembre 2010

Irlande, novembre 2009

Islande, juin 2011

Israël, janvier 2010

Italie, avril 2011

Japon, avril 2011

Luxembourg, mai 2010

Mexique, juillet 2009

Norvège, mars 2010

Nouvelle-Zélande, avril 2011

Pays-Bas, juin 2010

Pologne, avril 2010

Portugal, septembre 2010

République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003

République slovaque, novembre 2010

République tchèque, avril 2010

Roumanie, octobre 2002

Royaume-Uni, mars 2011

Slovénie, février 2011

Suède, janvier 2011

Suisse, décembre 2009

Turquie, septembre 2010

Ukraine, septembre 2007

Union européenne, septembre 2009

Zone euro, décembre 2010

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : Belgique 2011*, Éditions OCDE.

http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-bel-2011-fr

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

Volume 2011/13
Juin 2011

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2011 (18 NUMÉROS)
ISSN 1995-3119
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-09341-6
10 2011 12 2 P 9



789264 093416