



Études économiques de l'OCDE BELGIQUE

FÉVRIER 2015



Études économiques de l'OCDE : Belgique 2015

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2015), *Études économiques de l'OCDE : Belgique 2015*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-bel-2015-fr

ISBN 978-92-64-22787-3 (imprimé)
ISBN 978-92-64-22790-3 (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/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2015

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

Statistiques de base de la Belgique, 2013	7
Acronymes et abréviations	8
Résumé	9
Principales conclusions	10
Principales recommandations	11
Évaluation et recommandations	13
Enjeux auxquels la Belgique est confrontée	14
Réforme fiscale pour encourager la croissance, l'emploi et la qualité de l'environnement	26
<i>Recommandations pour assurer la viabilité budgétaire tout en encourageant l'emploi et la compétitivité</i>	31
Améliorer l'insertion des immigrés sur le marché du travail	31
<i>Recommandations pour améliorer l'insertion des immigrés sur le marché du travail</i> ...	41
Préserver l'efficacité et l'équité sur le marché du logement	42
<i>Recommandations pour préserver l'efficacité et l'équité sur le marché du logement</i> ...	49
Bibliographie	50
Annexe. Progrès des principales réformes structurelles	55

Chapitres thématiques

Chapitre 1. Améliorer l'insertion des immigrés sur le marché du travail	61
L'immigration a atteint des niveaux records, mais l'intégration reste un défi	62
Des politiques d'intégration et des politiques migratoires au service d'une plus grande adéquation des compétences et des emplois	69
L'organisation générale du marché du travail réduit souvent les perspectives d'emploi des immigrés	75
Il faut améliorer les résultats scolaires des enfants d'immigrés	78
<i>Recommandations pour améliorer l'insertion des immigrés sur le marché du travail</i> ...	84
Bibliographie	86
Chapitre 2. Préserver l'efficacité et l'équité sur le marché du logement	89
Des logements de moins en moins abordables et adéquats	90
La mobilité résidentielle est médiocre, ce qui génère différentes formes d'inefficacité	100
Tirer le meilleur parti des nouvelles compétences des Régions	104
Renforcer le marché locatif par une réorientation des aides publiques	105
Développer le parc de logements et améliorer sa qualité	110

Améliorer l'efficacité et l'équité de la fiscalité du logement	114
<i>Recommandations pour préserver l'efficacité et l'équité sur le marché du logement.</i>	116
Bibliographie	118
Encadrés	
1. Accord de coopération de 2013 sur la politique budgétaire	26
1.1. La répartition des compétences en matière d'intégration et de migration	74
2.1. Évaluation des prix des logements	93
2.2. Structure spatiale du parc de logements	99
2.3. Impact global du nombre élevé de propriétaires occupants sur les résultats au regard du marché du travail	104
Tableaux	
1. Indicateurs et projections macroéconomiques	19
2. Indicateurs budgétaires	21
3. Sorties anticipées du marché du travail pour les travailleurs âgés	25
2.1. Le taux de surcharge des coûts du logement est élevé parmi les catégories à faible revenu	96
2.2. Le nombre de ménages va augmenter plus rapidement que la population à moyen terme	98
Graphiques	
1. La reprise est encore hésitante	15
2. Les prêts bancaires au secteur privé intérieur restent limités	16
3. La faible compétitivité pèse sur les résultats à l'exportation	17
4. Les résultats en matière de bien-être sont supérieurs à la moyenne	18
5. La distribution des revenus est relativement égale	18
6. Simulations de la dette	20
7. Augmentations prévues des coûts des retraites	21
8. Principales composantes des dépenses publiques	23
9. Les dépenses au titre des programmes passifs du marché du travail sont élevées	24
10. La structure fiscale est axée vers le revenu du travail	27
11. Le rendement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est relativement faible	28
12. Le coin fiscal sur le travail est très élevé	28
13. Émissions de gaz à effet de serre dans les secteurs du transport et du logement	30
14. Le taux d'emploi des immigrés est faible	32
15. Les immigrés ressortissants de pays extérieurs à l'UE ont de moins bons résultats sur le marché du travail	33
16. Les caractéristiques des emplois occupés par les immigrés sont moins favorables	33
17. La population immigrée est fortement concentrée à Bruxelles	34
18. Les pièges du chômage et de l'inactivité réduisent les incitations au travail	37
19. Le salaire minimum est assez élevé	38
20. Les enfants d'immigrés sont nettement moins performants	39
21. Les enfants d'immigrés sont surreprésentés dans les écoles défavorisées et les filières peu valorisées	40
22. Le prix réel des logements se stabilise après une forte hausse	42

23. Les dépenses de logement des ménages ont augmenté modérément	44
24. Les locataires sont les plus affectés par le coût du logement	44
25. La part de la population qui vit dans un logement occupé en propriété est élevée à l'extérieur de Bruxelles	45
26. Le parc de logements a évolué au même rythme que la demande	47
27. La mobilité résidentielle est médiocre	48
1.1. L'immigration a augmenté et s'est diversifiée	62
1.2. Les immigrés sont un pilier de la population active belge	63
1.3. Le taux d'emploi des immigrés est faible	64
1.4. Les immigrés ressortissants de pays extérieurs à l'UE ont de moins bons résultats sur le marché du travail	65
1.5. Les caractéristiques des emplois occupés par les immigrés sont moins favorables	65
1.6. De nombreux immigrés sont confrontés à la pauvreté et l'exclusion sociale .	66
1.7. La part d'immigrés peu instruits est élevée	67
1.8. La population immigrée est fortement concentrée à Bruxelles	67
1.9. L'immigration pour des motifs autres que le travail est importante	68
1.10. Le salaire minimum est assez élevé	76
1.11. Les pièges du chômage et de l'inactivité réduisent les incitations au travail .	77
1.12. Les enfants d'immigrés sont nettement moins performants	79
1.13. Les écarts de performance entre les écoles sont importants	80
1.14. Les enfants d'immigrés sont surreprésentés dans les écoles défavorisées et les filières peu valorisées	81
2.1. Le prix réel des logements a fortement augmenté	90
2.2. Les prix des logements et des terrains ont augmenté plus vite que les prix à la construction	91
2.3. Le prix des logements est plus élevé à Bruxelles	91
2.4. Les habitations du segment inférieur sont celles dont le prix a le plus augmenté.	92
2.5. Certains indicateurs font apparaître une surévaluation importante du marché du logement	92
2.6. Le coût du service de la dette est élevé malgré des taux d'intérêt faibles. . . .	93
2.7. Les dépenses de logement des ménages ont augmenté modérément	95
2.8. Les locataires sont les plus affectés par le coût du logement	96
2.9. La part de la population qui vit dans un logement occupé en propriété est élevée à l'extérieur de Bruxelles	98
2.10. La mobilité résidentielle est médiocre	100
2.11. L'encombrement routier est important	102
2.12. Les émissions d'oxyde d'azote sont supérieures aux niveaux convenus	102
2.13. Les taux d'emploi et de chômage sont très variables d'une province à l'autre . .	103
2.14. Les loyers des logements sociaux sont strictement encadrés.	108
2.15. La réglementation régissant la relation locataire/propriétaire sur le marché locatif privé semble équilibrée	110
2.16. Le parc de logements a évolué au même rythme que la demande	111
2.17. Les bons terrains à bâtir se font rares.	112
2.18. La fiscalité du logement est biaisée en faveur des impôts non récurrents . . .	114
2.19. Les coûts de transaction sont élevés.	115

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 24 novembre 2014. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 5 décembre 2014.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Álvaro Pina et Sanne Zwart sous la direction de Pierre Beynet. La recherche statistique a été assurée par Desney Erb. L'Étude a bénéficié de la collaboration de consultants externes.

L'étude précédente de la Belgique a été publiée en mai 2013.

Suivez les publications de l'OCDE sur :



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/ocddlibrary>



<http://www.oecd.org/ocddirect/>

Ce livre contient des...

StatLinks 

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

En bas 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>, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.

Statistiques de base de la Belgique, 2013

(Les chiffres entre parenthèses indiquent la moyenne de l'OCDE)*

LE PAYS, LA POPULATION ET LE CYCLE ÉLECTORAL

Population (millions)	11.2	Densité de la population par km ²	366.7 (34.7)
Moins de 15 ans (%)	17.1 (18.2)	Espérance de vie (années, 2012)	80.5 (80.2)
Plus de 65 ans (%)	17.8 (15.6)	Hommes	77.8 (77.5)
Née à l'étranger (% , 2012)	15.2	Femmes	83.1 (82.9)
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	0.9 (0.6)	Élection générale la plus récente	Mai 2014

L'ÉCONOMIE

Produit intérieur brut (PIB)		Part dans la valeur ajoutée (%)	
En prix courants (milliards USD)	525	Secteur primaire	0.8 (2.5)
En prix courants (milliards EUR)	395	Industrie y compris construction	22.5 (26.8)
Croissance réelle moyenne des 5 dernières années (%)	0.4 (0.8)	Services	76.7 (70.5)
Par habitant (000 USD PPA)	41.9 (37.0)		

LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

En pourcentage du PIB

Dépenses	54.4 (42.5)	Dette financière brute	117.6 (110.8)
Recettes	51.5 (36.8)	Dette financière nette	90.0 (69.9)

LE COMPTE DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

Taux de change (EUR par USD)	0.753	Principales exportations (% du total des exportations de marchandises)	
Taux de change PPA (USA = 1)	0.847	Produits chimiques et produits connexes, n.d.a.	28.6
En pourcentage du PIB		Machines et matériel de transport	20.1
Exportations de biens et services	82.8 (53.4)	Articles manufacturés	15.4
Importations de biens et services	81.4 (49.4)	Principales importations (% du total des importations de marchandises)	
Solde de la balance courante	0.1 (-0.1)	Produits chimiques et produits connexes, n.d.a.	23.3
Position d'investissements internationaux nette	42.9	Machines et matériel de transport	21.8
		Combustibles minéraux, lubrifiants et produits connexes	18.8

LE MARCHÉ DU TRAVAIL, LES QUALIFICATIONS ET L'INNOVATION

Taux d'emploi des 15-64 ans (%)	61.8 (65.2)	Taux de chômage, Enquête sur la population active (15 ans et plus) (%)	8.4 (7.9)
Hommes	66.4 (73.1)	Jeunes (15 à 24 ans, %)	23.7 (16.1)
Femmes	57.2 (57.4)	De longue durée (1 an et plus, %)	3.9 (2.7)
Taux d'activité des 15-64 ans (%)	67.5 (71.1)	Niveau d'instruction supérieure des 25-64 ans (% , 2012)	35.3 (32.2)
Nombre moyen d'heures travaillées par an	1 570 (1 771)	Dépenses intérieures brutes en R-D (% du PIB, 2012)	2.2 (2.4)

L'ENVIRONNEMENT

Offre d'énergie primaire par habitant (tep)	5.0 (4.2)	Émissions de CO ₂ par habitant dues à la combustion d'énergie	
Énergies renouvelables (%)	5.7 (8.8)	(tonnes, 2012)	9.4 (9.7)
Concentration en particules fines (secteur urbain, PM10, µg/m ³ , 2011)	28.7 (28.0)	Prélèvements d'eau par habitant (1 000m ³ , 2009)	0.6
		Déchets municipaux par habitant (tonnes, 2012)	0.5 (0.5)

LA SOCIÉTÉ

Inégalité de revenus (coefficient de Gini, 2010)	0.264 (0.308)	Résultats de l'éducation (score PISA, 2012)	
Taux de pauvreté relative (% , 2010)	9.5 (11.1)	Compréhension de l'écrit	509 (496)
Revenu disponible médian des ménages (000 USD PPA, 2010)	24.4 (20.4)	Mathématiques	515 (494)
Dépenses publiques et privées (% du PIB)		Sciences	505 (501)
Soins de santé (2012)	10.9 (9.2)	Part des femmes au parlement (% , octobre 2014)	42.4 (26.7)
Retraites (2011)	10.4 (8.7)	Aide officielle nette au développement (% du RNN)	0.45 (0.37)
Éducation (primaire, secondaire, post sec. non supérieur, 2011)	4.4 (3.9)		

Indicateur du vivre mieux : www.oecdbetterlifeindex.org/fr/

* Lorsque l'agrégat OCDE n'existe pas dans la base de données d'origine, une moyenne simple a été calculée des dernières données disponibles si des données existent pour au moins 29 pays membres.

Source : Calculs à partir des données extraites des bases de données des organisations suivantes : OCDE, Agence Internationale de l'Énergie, Banque mondiale, Fonds monétaire international et Union interparlementaire.

Acronymes et abréviations

BCE	Banque centrale européenne
BNB	Banque nationale de Belgique
CSF	Conseil supérieur des finances
EEE	Espace économique européen
EUR	Euro
FMI	Fonds monétaire international
IPP	Impôt sur le revenu des personnes physiques
LOPs	<i>Lokale overlegplatforms</i> (plateformes locales de concertation)
LPE	Législation en matière de protection de l'emploi
OSP	Obligations de service public
PIB	Produit intérieur brut
PISA	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
SPE	Service public de l'emploi
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
ULC	Coûts unitaires de main d'œuvre
USD	Dollar des États-Unis

Résumé

- *Principales conclusions*
- *Principales recommandations*

Principales conclusions

La Belgique a retrouvé le chemin de la croissance et mis fin à la dégradation de sa compétitivité extérieure, tout en continuant d'obtenir de bons résultats sur les mesures plus larges du bien-être. Les autorités ont réduit les déficits budgétaires et réformé sensiblement l'organisation du fédéralisme budgétaire. Mais la reprise est encore fragile et la croissance à long terme est freinée par les faibles taux d'emploi et l'érosion de la compétitivité-coût, alors que la dette publique demeure à un niveau trop élevé. Pour les groupes vulnérables, notamment les personnes immigrées, l'insertion sur le marché du travail reste difficile et, pour nombre d'entre eux, les conditions de logement se sont dégradées.

Assurer la viabilité budgétaire tout en encourageant l'emploi et la compétitivité. La dette publique devrait avoisiner les 100 % du PIB si aucun progrès supplémentaire n'est réalisé en matière d'assainissement des finances publiques. L'absence de plafonds pluriannuels nationaux des dépenses rend plus difficile un assainissement des finances publiques fondé sur les dépenses ainsi que la réforme des dépenses à moyen terme. Pourtant des possibilités considérables de réforme existent, car les dépenses publiques sont de grande ampleur, traduisant des niveaux élevés de consommation publique et de transferts sociaux, notamment en termes de pensions. Du côté des recettes, la fiscalité dépend dans une large mesure des cotisations sociales et des impôts sur le revenu des personnes physiques, alors que des bases d'imposition plus favorables à l'emploi, comme les taxes à la consommation et les taxes liées à l'environnement, pourraient être davantage sollicitées. L'emploi et la compétitivité ont aussi souffert d'un processus de fixation des salaires tenant insuffisamment compte de l'évolution de la productivité intérieure.

Améliorer l'insertion des immigrés sur le marché du travail. Les immigrés représentent déjà près d'un cinquième de la population en âge de travailler, mais leurs taux d'emploi et leurs salaires, en particulier pour ceux nés en dehors de l'Union européenne, restent très faibles. Ils sont surreprésentés dans les emplois peu qualifiés, sous-représentés dans les emplois administratifs et souffrent globalement d'une situation défavorable sur le marché du travail. Leurs enfants connaissent souvent les mêmes problèmes. Du fait des déficiences des politiques d'intégration et de formation, le renforcement du capital humain et social des immigrés est difficile. En outre, leurs enfants tendent à fréquenter en majorité des établissements scolaires défavorisés, qui manquent de personnel enseignant expérimenté. Les plans visant à réduire le nombre de redoublements et à relever l'âge auquel les élèves sont orientés vers les filières professionnelles devraient aider les enfants d'immigrés, tout comme le développement de la formation en entreprise dans le cadre de ces filières.

Préserver l'efficacité et l'équité sur le marché du logement. Les conditions de logement sont bonnes de manière générale en Belgique. La propriété du logement est généralisée et bénéficie d'un soutien public de longue date. Cependant, la forte hausse des prix des logements au cours de la décennie passée, encouragée par des conditions fiscales généreuses, a conduit à une surévaluation. Le marché locatif est peu développé, d'où de longues listes d'attente pour l'attribution d'un logement social et l'obligation pour les locataires sur le marché privé de consacrer une part de plus en plus importante de leur revenu au logement. En raison des coûts de transaction élevés associés aux ventes de logements, la mobilité résidentielle est médiocre, ce qui pourrait nuire à la flexibilité du marché du travail, aggrave la congestion routière et augmente les émissions de gaz à effet de serre dues aux déplacements domicile-travail.

Principales recommandations

Assurer la viabilité budgétaire tout en encourageant l'emploi et la compétitivité

- Réformer le processus de formation des salaires, notamment le système d'indexation, pour mieux tenir compte de l'évolution de la productivité intérieure.
- Élargir les bases d'imposition et diminuer les taux d'imposition. Réduire les impôts sur les bas salaires et accroître la fiscalité entraînant moins de distorsions pour la croissance, comme les taxes à la consommation et les taxes liées à l'environnement. Une augmentation de l'impôt sur les revenus du capital devrait aussi être envisagée.
- Faire en sorte que la réduction des déficits publics repose sur les dépenses grâce à des économies sur les transferts sociaux et la consommation publique.
- Relever l'âge légal et effectif de départ à la retraite pour améliorer la viabilité de la dette à long terme.
- Accroître la fiscalité sur la consommation d'énergie à usage résidentiel, réduire les subventions aux déplacements en voiture particulière entre le domicile et le travail et introduire des taxes de congestion dans les plus grandes villes.

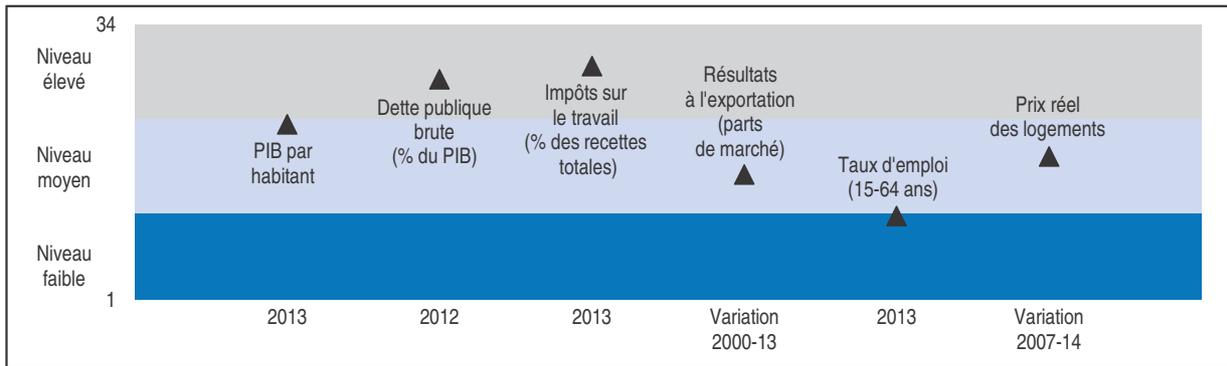
Améliorer l'insertion des immigrés sur le marché du travail

- Surveiller et, au besoin, réformer le système d'inscription scolaire afin de réduire la concentration des élèves défavorisés dans certains établissements. Améliorer la formation des enseignants ainsi que les incitations destinées à attirer davantage d'enseignants qualifiés et expérimentés dans les établissements défavorisés.
- Appliquer les réformes visant à réduire les redoublements et à retarder l'âge de l'orientation dans l'enseignement secondaire. Développer la formation en entreprise dans le cadre de l'enseignement professionnel.
- Une façon d'améliorer les résultats obtenus sur le marché du travail, notamment pour les personnes peu qualifiées, serait d'envisager de réintroduire des salaires minimums légaux de niveau inférieur pour les jeunes.
- Poursuivre la coopération avec les partenaires sociaux afin d'inciter davantage d'entreprises à adopter des plans de diversité. Développer l'offre de formations, y compris en langues, et la reconnaissance des qualifications, ainsi que la coordination avec les plans de diversité.

Préserver l'efficacité et l'équité sur le marché du logement

- Mettre à profit la faiblesse actuelle des taux d'intérêt pour éliminer progressivement les réductions d'impôt accordées au titre des paiements d'intérêts et de remboursement du capital des emprunts hypothécaires. Augmenter la part des impôts récurrents dans la fiscalité immobilière et réduire celle des taxes sur les transactions.
- Développer les systèmes régionaux d'allocations de logement pour les personnes à faible revenu qui louent leur logement sur le marché privé. Parallèlement, accroître les subventions aux agences immobilières sociales et faciliter la construction de logements d'un prix abordable sur les terrains du domaine public, notamment par le secteur privé.
- Augmenter la densité de construction urbaine en modifiant l'affectation des terrains, en transformant les immeubles non résidentiels, en continuant d'assouplir les restrictions à la construction d'ensembles plus denses et en pénalisant la non-utilisation des terrains et immeubles situés en milieu urbain.

Indicateurs économiques : Classement de la Belgique parmi les pays de l'OCDE



Source : OCDE (2014), Base de données OECD.Stat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182248>

Évaluation et recommandations

- *Enjeux auxquels la Belgique est confrontée*
- *Réforme fiscale pour encourager la croissance, l'emploi et la qualité de l'environnement*
- *Améliorer l'insertion des immigrants sur le marché du travail*
- *Préserver l'efficacité et l'équité sur le marché du logement*

Enjeux auxquels la Belgique est confrontée

La Belgique a réussi à relancer sa croissance et à mettre fin à la dégradation de sa compétitivité extérieure, tout en continuant d'obtenir des résultats relativement satisfaisants pour ce qui est de la plupart des indicateurs de l'équité. Les déficits budgétaires ont été réduits et la gouvernance budgétaire améliorée, en confiant davantage de responsabilités de surveillance à une institution indépendante et en établissant un mécanisme de coordination budgétaire. L'organisation du fédéralisme budgétaire a été sensiblement revue dans le cadre de la mise en œuvre de la sixième réforme de l'État. Le gouvernement fédéral, qui est entré en fonction en octobre 2014, a lancé un programme pluriannuel, à peu près conforme aux recommandations de l'OCDE, pour assurer l'équilibre budgétaire et accroître l'emploi et la compétitivité. Des réformes dans ces domaines sont nécessaires, car la reprise est fragile, la croissance à long terme est freinée par les faibles taux d'emploi et l'érosion de la compétitivité-coût et la viabilité de la dette publique n'est encore pas acquise. En outre, l'importante population d'origine étrangère souffre de médiocres perspectives d'emploi et de la pauvreté, alors que les groupes vulnérables connaissent de mauvaises conditions de logement et pourraient être confrontés à des obstacles entravant leur mobilité résidentielle pour tirer parti des opportunités sur le marché du travail.

La présente *Étude* analyse les moyens de faire face à ces enjeux et formule les conclusions suivantes :

- L'effort d'assainissement des finances publiques doit être poursuivi à tous les niveaux de l'administration, en s'attachant en particulier à réaliser des économies sur les transferts sociaux et à réduire la consommation publique, parallèlement à une amélioration de l'efficacité des services de l'État. Des réformes des retraites et du marché du travail destinées à accroître l'emploi des travailleurs plus âgés sont indispensables pour assurer la viabilité de la dette à long terme.
- Les bases d'imposition devraient être élargies et les taux diminués. La charge fiscale devrait être déplacée des impôts sur le travail vers des taxes entraînant moins de distorsions pour la croissance.
- Améliorer les perspectives d'emploi des personnes immigrées requiert d'accroître leur niveau d'études et leurs compétences, notamment grâce à un système d'enseignement et de formation plus équitable, et également encourager les employeurs des secteurs privé et public à miser sur une main-d'œuvre diversifiée.
- Les allocations de logement et le soutien à l'augmentation de l'offre sur le marché locatif sont nécessaires compte tenu du coût élevé du logement qui pèse sur un grand nombre de locataires. La demande croissante de logements proches des centres d'activité économique et les hausses de prix qui en découlent appellent à une densification des zones urbaines.

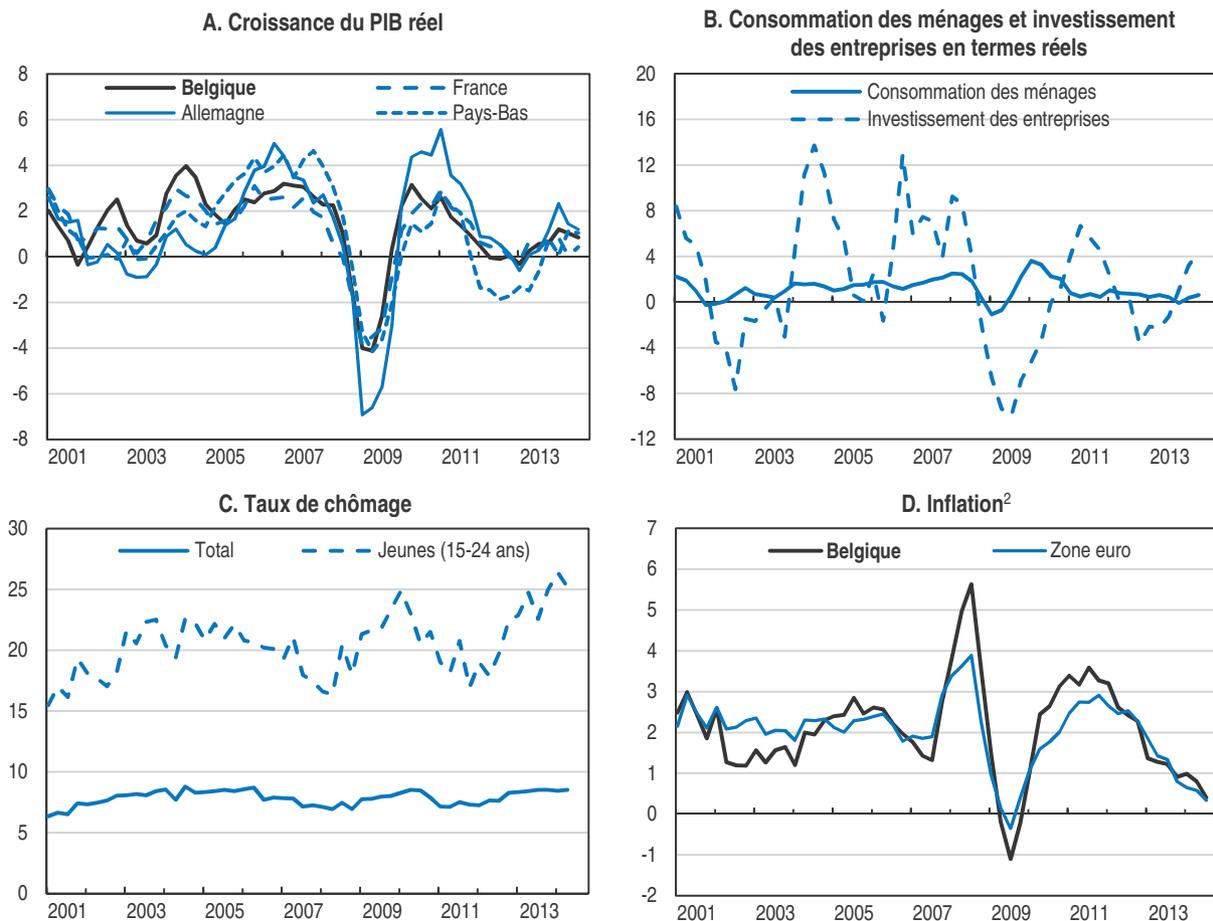
Les perspectives économiques restent fragiles

En Belgique, l'activité économique a relativement bien résisté à la crise financière mondiale et enregistre une progression depuis le début de 2013 (graphique 1), mais la reprise reste fragile. Le redressement de la demande intérieure, alimenté par la consommation des ménages et l'investissement des entreprises, continue de stimuler l'activité économique, de même que le raffermissement des exportations. Cependant, la faible confiance, la faiblesse de la compétitivité, l'assainissement budgétaire et le ralentissement économique dans la zone euro sont autant de facteurs qui pèsent actuellement sur les perspectives de croissance. À seulement un peu plus de 1 % par an, la croissance réelle globale est bien inférieure à ses niveaux d'avant la crise.

Le secteur bancaire a procédé à une forte réduction de son bilan entre 2008 et 2013, essentiellement en diminuant l'ampleur de ses opérations de trading et de ses opérations extérieures. Le regain de priorité accordé par les banques au marché intérieur favorise l'offre de crédit aux ménages et aux sociétés non financières. Suite à la contraction du

Graphique 1. **La reprise est encore hésitante**

En pourcentage¹



1. Variation en glissement annuel à l'exception de la partie C.

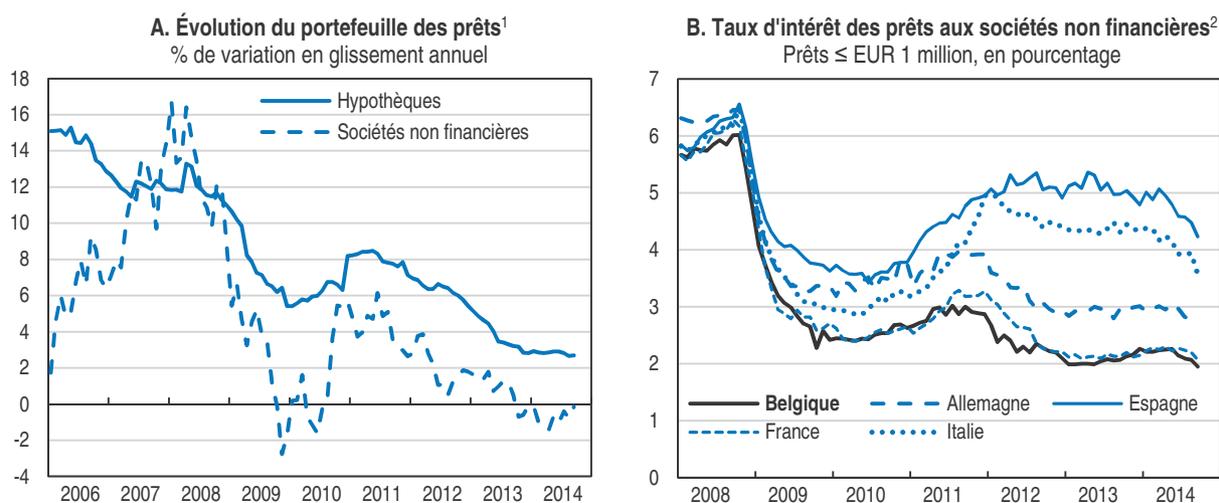
2. Indice harmonisé des prix à la consommation.

Source : OCDE (2014), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* et *Statistiques de l'OCDE sur l'emploi et le marché du travail* (bases de données), novembre.

crédit au secteur des entreprises non financières en 2013 sous l'effet du recul des prêts aux grandes entreprises (graphique 2, BNB, 2014a), les critères de prêt ont été progressivement assouplis car les risques ont diminué et la concurrence entre les banques s'est renforcée. En général, les petites et moyennes entreprises considérant que l'accès au financement est le problème le plus pesant sont moins nombreuses que dans le reste de la zone euro (BCE, 2014), ce qui reflète la faiblesse des taux d'intérêt.

La faible compétitivité internationale nuit depuis longtemps à la croissance des exportations (graphique 3). Une part relativement importante des exportations sont destinées aux pays de l'Union européenne (UE) et seule une faible proportion aux pays en développement à forte croissance. Les hausses antérieures des coûts unitaires de main-d'œuvre ont créé un déficit de compétitivité-coût par rapport à l'Allemagne, à la France et aux Pays-Bas. Bien qu'une loi prévoit un plafonnement des hausses des salaires réels en Belgique en fonction de l'évolution prévue des salaires dans ces trois pays, les hausses tendent à être liées à la croissance de la productivité, qui a été en moyenne moins forte en Belgique qu'ailleurs durant la dernière décennie. En outre, les salaires belges ont même progressé plus rapidement en raison de la surestimation de la croissance des salaires à l'étranger et de l'indexation automatique qui empêche les salaires belges de diminuer en termes réels. La décision de maintenir constants les salaires réels ces dernières années a permis d'éviter une plus grande dégradation de la compétitivité salariale, tandis que la perte de parts de marché à l'exportation a été stoppée en 2008. Plusieurs mesures décidées par les autorités, comme la suspension temporaire de l'indexation et les baisses prévues des cotisations sociales, apporteront un répit supplémentaire. Mais le processus de formation des salaires doit être réformé pour mieux tenir compte de l'évolution de la productivité intérieure (OCDE, 2013a). Les ajustements proposés par le nouveau gouvernement, notamment le mécanisme de correction automatique *a posteriori* destiné à compenser les écarts futurs, constituent une évolution bienvenue dans cette direction. Des progrès ont été faits ces

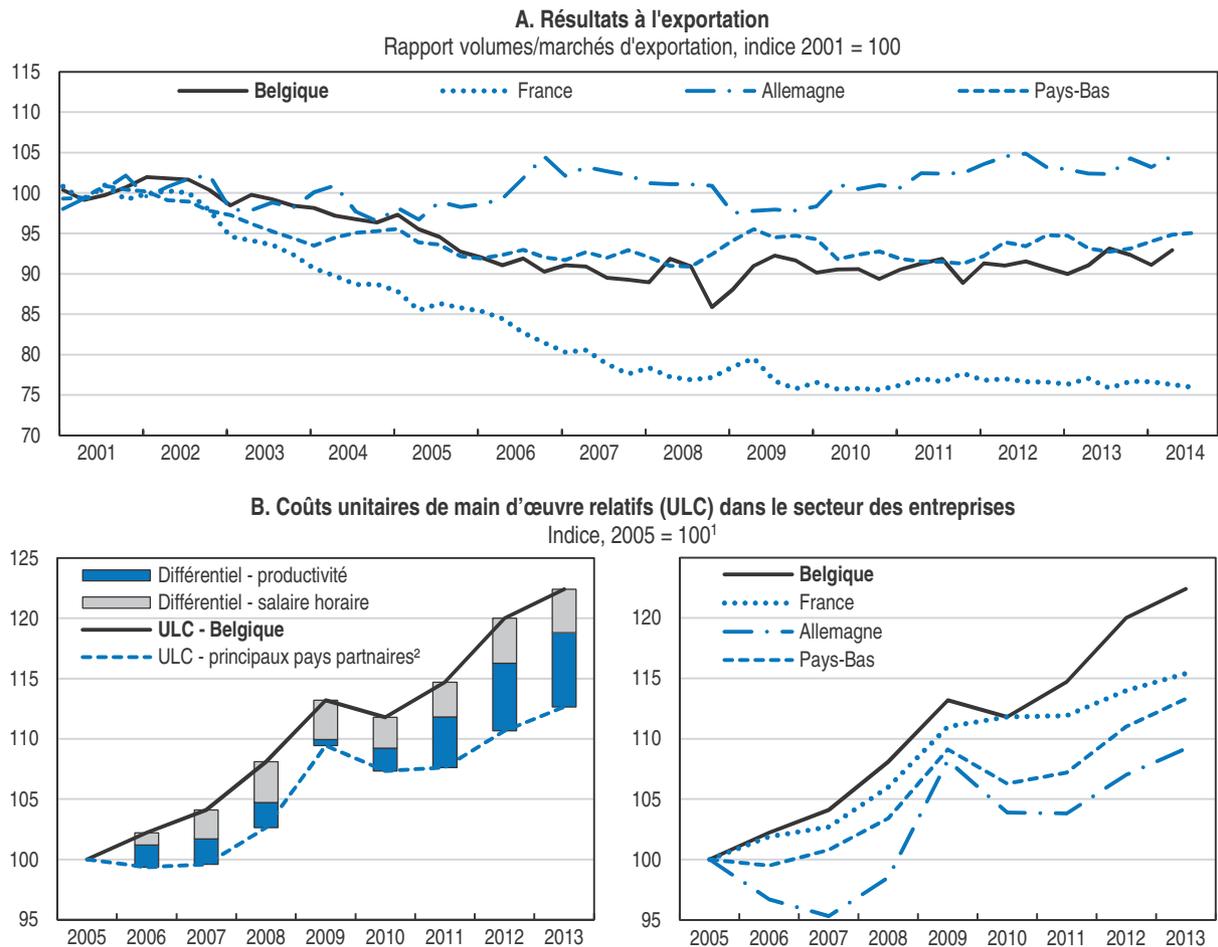
Graphique 2. Les prêts bancaires au secteur privé intérieur restent limités



1. Y compris les prêts titrisés. Pour les sociétés non financières les données couvrent les prêts accordés par les banques résidentes à des sociétés résidentes.
2. Nouveaux prêts en euros aux entreprises d'une échéance d'un an maximum (hors crédits renouvelables et découverts, dettes contractées par une facilité de remboursement différé sur carte de crédit).

Source : BCE (2014), Statistical Data Warehouse (base de données), Banque centrale européenne, novembre et Banque nationale de Belgique.
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182263>

Graphique 3. La faible compétitivité pèse sur les résultats à l'exportation



1. Secteur des entreprises non agricole hors immobilier. Dans la partie gauche, les différentiels correspondent à la contribution globale à la divergence des coûts unitaires de main d'œuvre depuis 2005.

2. Allemagne, France et Pays-Bas.

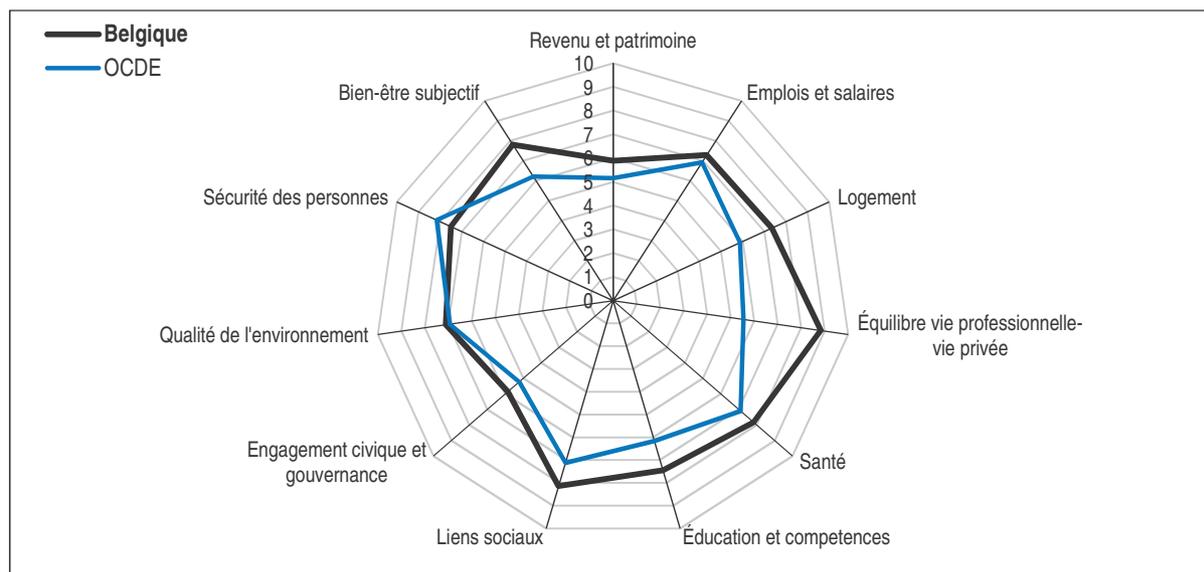
Source : OCDE (2014), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et prévisions* et *Statistiques de l'OCDE sur la productivité* (bases de données), décembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182270>

dernières années pour améliorer la compétitivité hors coût et la croissance de la productivité, notamment grâce à la simplification des procédures réglementaires, mais la réglementation toujours restrictive de la distribution de détail et des services professionnels nuit à la concurrence, tout comme les lourdes formalités administratives auxquelles sont soumises les nouvelles entreprises (OCDE, 2013b).

Malgré la hausse des salaires, la situation financière des ménages ne s'est améliorée que lentement. Le marché du travail ne bénéficie toujours pas de la reprise économique et le taux de chômage a avoisiné 8,5 %, un niveau historiquement élevé. Les nouveaux entrants sur le marché du travail se trouvent dans une situation particulièrement difficile, le chômage des jeunes ayant atteint 25 % des jeunes actifs lors de quelques trimestres récents. L'inflation est proche de la moyenne de la zone euro et son faible niveau, s'il peut favoriser la consommation, peut aussi générer des risques s'il conduit à des tensions déflationnistes.

Le bien-être est élevé par rapport aux autres pays de l'OCDE (graphique 4) et la Belgique est l'un des rares pays où, malgré l'inégalité croissante du revenu marchand

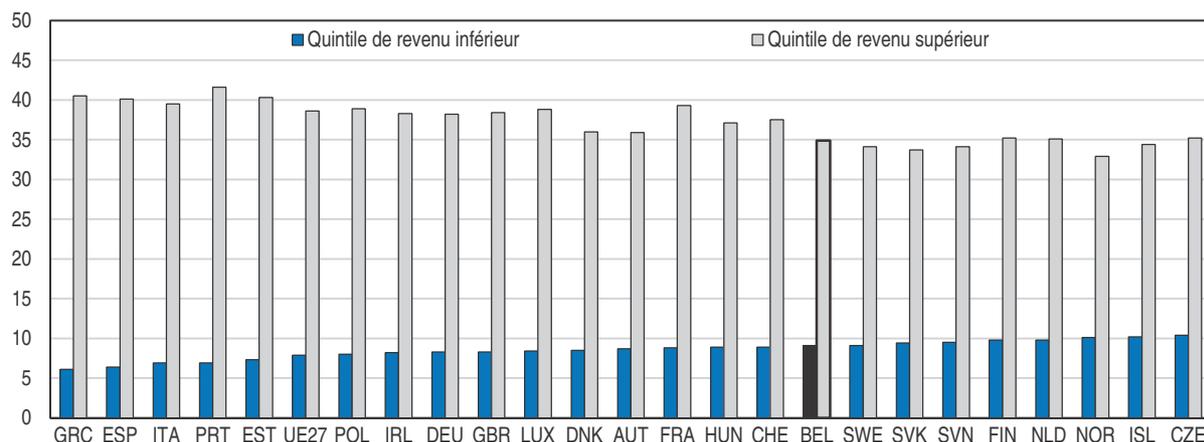
Graphique 4. **Les résultats en matière de bien-être sont supérieurs à la moyenne**Indicateur du vivre mieux, 2014¹

1. Chaque dimension du bien-être est mesurée à partir d'un à quatre critères de la série d'indicateurs du vivre mieux de l'OCDE. Les indicateurs normalisés sont calculés en moyenne à l'aide de coefficients de pondération égaux. Les indicateurs sont normalisés pour s'établir entre 10 (meilleur résultat possible) et 0 selon la formule suivante : (valeur de l'indicateur - valeur minimum) / (valeur maximum - valeur minimum) x 10.

Source : OCDE (2014), *Indicateur du vivre mieux de l'OCDE*, www.oecdbetterlifeindex.org/fr/.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933182284>

depuis le début de la crise, l'inégalité du revenu disponible ne s'est pas creusée (OCDE, 2014a). Grâce à l'accroissement des transferts redistributifs, qui figuraient déjà parmi les plus élevés des pays de l'OCDE, l'inégalité du revenu après impôts en Belgique reste faible (graphique 5). La pauvreté relative n'a que peu progressé ces dernières années et la part de la population vivant avec moins de 50 % du revenu disponible médian est de 10 %, ce qui est moins que la moyenne de l'OCDE située à 12 %.

Graphique 5. **La distribution des revenus est relativement égale**En pourcentage du revenu national équivalent, 2013¹

1. 2012 pour l'Irlande.

Source : Eurostat (2014), « Répartition du revenu et pauvreté monétaire », *Base de données Eurostat*, novembre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933182296>

La croissance économique restera modérée, en raison de la faiblesse de l'activité économique dans l'UE et de l'atonie de la demande intérieure, due pour partie à l'assainissement des finances publiques (tableau 1). Les risques extérieurs sont orientés à la baisse. La possibilité que l'inflation dans la zone euro se maintienne à un bas niveau et n'exacerbe le manque de dynamisme de la demande pèse sur les perspectives de l'économie belge. Les évolutions géopolitiques en Ukraine pourraient également affaiblir la croissance européenne. Les risques intérieurs découlent des vulnérabilités associées à l'importante dette publique et au niveau historiquement élevé des prix des logements. La stabilisation en cours de ces prix pourrait se transformer en une correction en cas de choc spécifique. En revanche, une croissance plus forte que prévu dans l'UE et, au bout du compte, les nombreuses réformes structurelles annoncées, y compris les efforts consentis pour aligner les salaires sur la productivité intérieure, devraient stimuler la croissance.

Tableau 1. **Indicateurs et projections macroéconomiques**

Pourcentage de variation annuelle, en volume (prix de 2012)

	2011 Prix courants (milliards EUR)	2012	2013	2014	2015	2016
Produit intérieur brut (PIB)	380.0	0.1	0.3	1.0	1.4	1.7
Consommation privée	195.1	0.8	0.3	0.7	1.1	1.5
Consommation publique	90.5	1.4	1.1	0.1	-0.4	0.2
Formation brute de capital fixe	87.3	0.0	-2.2	3.1	2.5	2.3
Logement	20.9	-0.5	-3.5	1.0	0.8	1.0
Entreprises	57.8	-0.3	-1.2	4.3	3.5	3.2
Secteur public	8.6	3.4	-5.4	0.6	-0.4	-0.8
Demande intérieure finale	372.9	0.8	-0.1	1.1	1.1	1.4
Variation des stocks ¹	5.3	-0.9	-0.8	-1.1	0.0	0.0
Demande intérieure totale	378.1	-0.1	-0.9	0.0	1.1	1.4
Exportations de biens et services	309.3	1.9	2.9	3.5	3.9	4.1
Importations de biens et services	307.4	1.8	1.7	2.5	3.7	3.7
Solde extérieur ¹	1.9	0.1	1.0	0.9	0.3	0.4
Autres indicateurs (taux de croissance, sauf indication contraire)						
PIB potentiel	..	1.0	1.0	1.2	1.4	1.6
Écart de production ²	..	-0.4	-1.1	-1.3	-1.3	-1.2
Emploi	..	0.3	-0.3	0.4	0.6	0.9
Taux de chômage	..	7.7	8.4	8.5	8.4	8.1
Indice implicite des prix du PIB	..	2.1	1.5	0.5	0.6	1.2
Indice des prix à la consommation (harmonisé)	..	2.6	1.2	0.6	0.7	1.2
Indice de base des prix à la consommation (harmonisé)	..	1.9	1.4	1.5	1.0	1.2
Taux d'épargne des ménages, net ³	..	7.5	6.9	6.1	5.9	5.6
Balance des opérations courantes ⁴	..	-0.9	0.1	0.2	0.6	1.0
Solde budgétaire des administrations publiques ⁴	..	-4.1	-2.9	-2.9	-2.1	-1.3
Solde sous-jacent des administrations publiques ²	..	-2.9	-2.2	-2.0	-1.3	-0.6
Solde primaire sous-jacent des administrations publiques ²	..	0.3	0.7	0.8	1.3	1.8
Dette brute des administrations publiques (Maastricht) ⁴	..	104.0	104.6	106.1	106.4	105.0
Dette nette des administrations publiques ⁴	..	91.5	90.0	91.6	91.9	90.5
Taux du marché monétaire à trois mois, moyenne	..	0.6	0.2	0.2	0.1	0.1
Rendement des obligations d'État à dix ans, moyenne	..	3.0	2.4	1.7	1.2	1.2

1. Contributions aux variations du PIB réel.

2. En pourcentage du PIB potentiel.

3. En pourcentage du revenu disponible des ménages.

4. En pourcentage du PIB.

Source : OCDE (2014), « Perspectives économiques de l'OCDE n° 96 », *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), novembre.

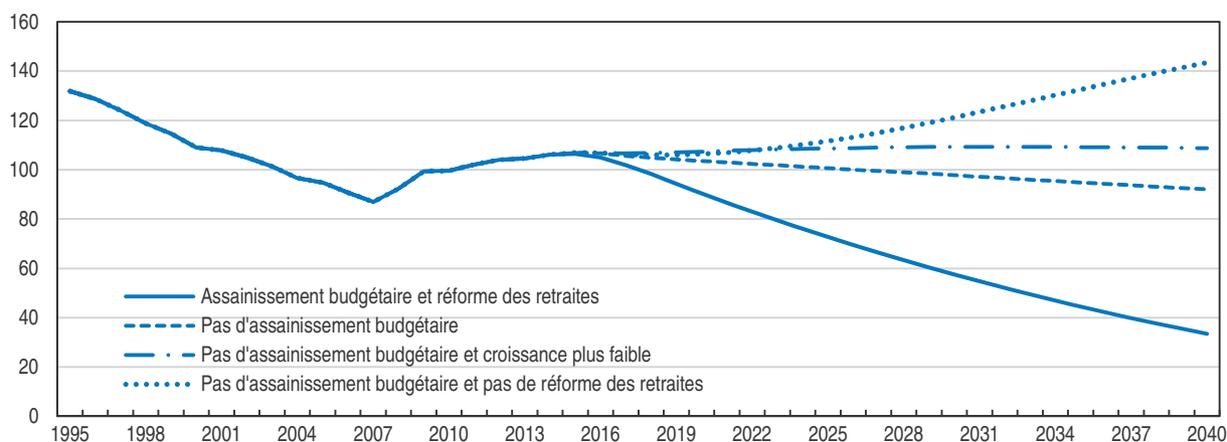
Un effort d'assainissement supplémentaire est nécessaire pour assurer la viabilité des finances publiques

Face à la dette publique élevée et croissante (graphique 6) et à l'accroissement de la pression des marchés, des efforts d'assainissement ont été entrepris dès qu'un gouvernement fut formé fin de 2011. En 2012 et en 2013, l'ajustement budgétaire sous-jacent (net des effets conjoncturels et des opérations non récurrentes) a représenté environ 0.7 point de pourcentage du produit intérieur brut (PIB), permettant à la Belgique de ramener le déficit nominal au-dessous de 3 % du PIB et, par conséquent, de sortir de la procédure de déficit excessif de l'UE (tableau 2). Parmi les mesures d'assainissement figuraient à la fois des hausses d'impôts et des coupes importantes dans les dépenses à tous les niveaux de pouvoir, notamment le remplacement seulement partiel du personnel partant à la retraite et des économies au titre des soins de santé, de la consommation intermédiaire et de l'investissement public (BNB, 2014b). Cependant, la progression des dépenses de pensions ayant annulé l'essentiel de ces économies en matière de dépenses, le ratio sous-jacent de dépenses publiques n'a pu être réduit, de sorte que la contraction du déficit a reposé uniquement sur la hausse des recettes.

Pour assurer la viabilité de la dette, un nouvel effort d'assainissement sera indispensable, après le ralentissement observé en 2014. Avec une croissance nominale moyenne du PIB de 3.5 %, si la Belgique dégage un excédent structurel de 0.75 % du PIB vers la fin de la présente décennie (son objectif actuel à moyen terme en vertu des règles budgétaires de l'UE), et le maintient par la suite, la dette diminuera sensiblement (graphique 6, « scénario « assainissement budgétaire et réforme des retraites »). En

Graphique 6. **Simulations de la dette**

Dette brute des administrations publiques en pourcentage du PIB¹



1. Le scénario « assainissement budgétaire et réforme des retraites » correspond aux prévisions jusqu'à 2016 contenues dans le n° 96 des *Perspectives économiques*, prolongées à l'aide du scénario de référence du *Rapport sur la viabilité budgétaire* (la croissance du PIB devrait se situer en moyenne à 1.6 % en termes réels et 3.6 % en termes nominaux sur la période 2017-40). Le scénario prévoit la réalisation de l'équilibre budgétaire en 2018 et un excédent structurel de 0.75 % du PIB potentiel en 2019-40. La dette nominale évolue en fonction du montant du déficit, ce qui suppose l'absence d'achat d'actif ou de privatisations. Le scénario « pas d'assainissement budgétaire » table sur un déficit budgétaire qui se stabilise sur 2015-40 au niveau prévu pour 2014 (2.9 % du PIB). Le scénario « pas d'assainissement budgétaire et croissance plus faible » est identique mais prévoit une croissance du PIB nominal inférieur d'un point de pourcentage par an sur 2017-40. Le scénario « pas d'assainissement budgétaire et pas de réforme des retraites » prévoit une augmentation du déficit budgétaire sur 2015-40 équivalente à l'augmentation des dépenses publiques au titre des pensions (projections du *Rapport sur la viabilité budgétaire 2012*).

Source : Calculs fondés sur OCDE (2014), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), novembre et Commission européenne (2012), *Fiscal Sustainability Report 2012* (Rapport sur la viabilité budgétaire 2012), Économie européenne, n° 8.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182307>

Tableau 2. Indicateurs budgétaires
Administration publique, en pourcentage du PIB ou du PIB potentiel¹

	2005	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ²	2015 ²	2016 ²
Solde budgétaire	-2.6	-5.5	-4.0	-3.9	-4.1	-2.9	-2.9	-2.1	-1.3
Solde budgétaire sous-jacent	-0.6	-4.1	-3.6	-3.6	-2.9	-2.2	-2.0	-1.3	-0.6
Solde primaire budgétaire	1.4	-2.1	-0.8	-0.8	-0.9	0.0	0.0	0.5	1.1
Solde primaire budgétaire sous-jacent	3.4	-0.8	-0.4	-0.5	0.3	0.7	0.8	1.3	1.8
Recettes totales ³	48.1	47.5	48.1	49.1	50.4	51.3	51.1	50.7	50.5
Recettes totales sous-jacentes ³	47.9	47.4	48.1	49.1	50.2	50.6	50.6	50.3	50.1
Dépenses totales	46.7	49.6	48.9	49.8	51.4	51.3	51.1	50.2	49.4
Dépenses totales sous-jacentes	44.6	48.3	48.5	49.5	50.0	49.9	49.8	49.0	48.3
Mesures budgétaires ponctuelles	-2.1	-0.5	-0.2	-0.7	-1.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
Dette brute (Maastricht)	94.7	99.3	99.6	102.1	104.0	104.6	106.1	106.4	105.0

1. Les variables sous-jacentes sont nettes des effets cycliques et des mesures ponctuelles.

2. Prévisions.

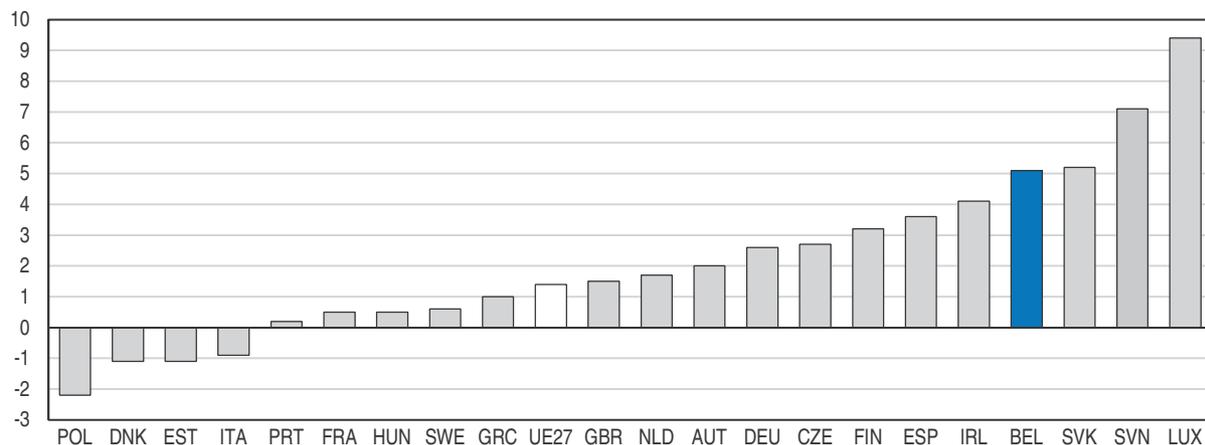
3. Hors recettes brutes d'intérêts.

Source : OCDE (2014), « Perspectives économiques de l'OCDE n° 96 », *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), novembre.

revanche, si le déficit global se stabilise au niveau de 2014, le taux d'endettement ne diminuera que très lentement (scénario « pas d'assainissement » dans le graphique 6). Une forte croissance nominale sera indispensable, dans la mesure où le ratio d'endettement ne diminuera pas du tout dans le cas où la croissance réelle ou l'inflation seraient plus faibles (« pas d'assainissement et croissance plus faible » dans le graphique 6). Le niveau élevé de la dette rendra les finances publiques vulnérables à d'importants chocs négatifs, comme une récession ou la matérialisation des passifs éventuels (voir plus bas).

En vertu de la législation en vigueur jusqu'en 2013, la hausse à long terme prévue des dépenses au titre des pensions est l'une des plus fortes en Europe (graphique 7), essentiellement en raison d'une augmentation modérée du taux d'emploi parmi les travailleurs seniors et de l'âge de départ effectif à la retraite relativement bas, ce qui aggrave l'incidence du vieillissement démographique. Si la hausse prévue des dépenses au

Graphique 7. Augmentations prévues des coûts des retraites
En points de pourcentage du PIB, 2010-60¹



1. Pour la Belgique, les prévisions tiennent compte des effets du durcissement de 2012 des règles en matière de retraite anticipée ainsi que d'une première estimation de ceux de la réforme de 2013 des bonus de pension, telle qu'établie à l'époque.

Source : Commission européenne (2012), *Fiscal Sustainability Report 2012* (Rapport sur la viabilité budgétaire 2012), Économie européenne, n° 8.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182314>

titre des pensions n'est pas compensée (par des réductions d'autres dépenses ou des impôts plus élevés) ni contenue, le déficit augmentera au fil du temps et la dette ne sera plus viable (scénario « pas d'assainissement et pas de réforme des retraites », dans le graphique 6). La réforme des retraites est donc essentielle pour assurer la viabilité de la dette et est aussi cruciale pour concilier l'assainissement avec une croissance plus soutenue à long terme.

En 2013, les autorités ont réformé les « bonus de pension » accordés en cas de poursuite d'une activité après l'ouverture des droits à la retraite anticipée, afin de rendre ces bonus compatibles avec le resserrement en 2012 des règles en matière de retraite anticipée et de renforcer quelque peu les incitations au prolongement de la vie professionnelle (CSF, 2013). Bien que souhaitables, ces mesures ne devraient générer des économies qu'à hauteur de 0.6 % du PIB d'ici à 2060. S'agissant de la retraite anticipée, les autorités devraient donc durcir encore les règles en matière d'âge et de nombres d'années d'activité, comme cela est prévu, tout en procédant parallèlement à un relèvement de l'âge légal de départ à la retraite (aujourd'hui de 65 ans) adapté à l'espérance de vie. Les relèvements progressifs annoncés de l'âge légal de départ à la retraite jusqu'à 67 ans et de l'âge d'ouverture des droits à la retraite anticipée constituent donc une initiative souhaitable. Relever l'âge effectif de départ à la retraite par le biais de la réforme des pensions et des politiques d'activation (voir ci-après), en association éventuellement avec un renforcement des mesures visant à inciter les entreprises à embaucher les travailleurs seniors, favoriserait l'emploi et la croissance à long terme sans incidence négative à court terme sur l'activité (Cournède et al., 2014). Cependant, étant donné que les économies budgétaires correspondantes n'apparaîtront que graduellement, la réalisation des objectifs d'assainissement pourrait aussi exiger des hausses moins importantes des pensions existantes à court et à moyen terme (Commission de réforme des pensions 2020-40, 2014).

Les passifs éventuels, comme les garanties publiques et la dette des entités publiques classées en-dehors des administrations publiques, sur lesquels les informations sont souvent limitées, constituent des risques supplémentaires pour la viabilité de la dette publique. Les garanties du secteur financier ont diminué de près de 4 points de pourcentage en 2013 pour revenir à 12.1 % du PIB et une nouvelle réduction est intervenue en 2014. Néanmoins, les banques maintiennent des liens étroits avec l'État et leur exposition aux titres publics belges s'est accentuée, alors que les nouvelles réductions du soutien public à Dexia, une structure de défaillance fragile dont les actifs sont cédés peu à peu, seront plus progressives dans les années à venir.

Les pratiques antérieures en matière d'information budgétaire, associées aux faibles restrictions imposées aux emprunts des entreprises d'État en dehors du périmètre des administrations publiques (Fredriksen, 2013), empêchent depuis longtemps d'avoir une vue complète du secteur public belge et de ses engagements. En 2014, les efforts menés pour identifier systématiquement les entreprises d'État ont conduit à élargir sensiblement le périmètre du secteur public et du sous-ensemble des administrations publiques. De manière conjointe à des changements méthodologiques, ceci a résulté en une augmentation de la dette des administrations publiques d'environ 8 % du PIB, essentiellement aux niveaux régional et local. Il s'agit là d'une amélioration significative bien que le montant global de la dette du secteur public élargi ne soit pas encore connu. Les autorités devraient continuer d'améliorer les rapports budgétaires pour assurer la pleine couverture des bilans et des passifs éventuels du secteur public et publier ces informations. Elles devraient aussi limiter les emprunts des entreprises d'État et faire en

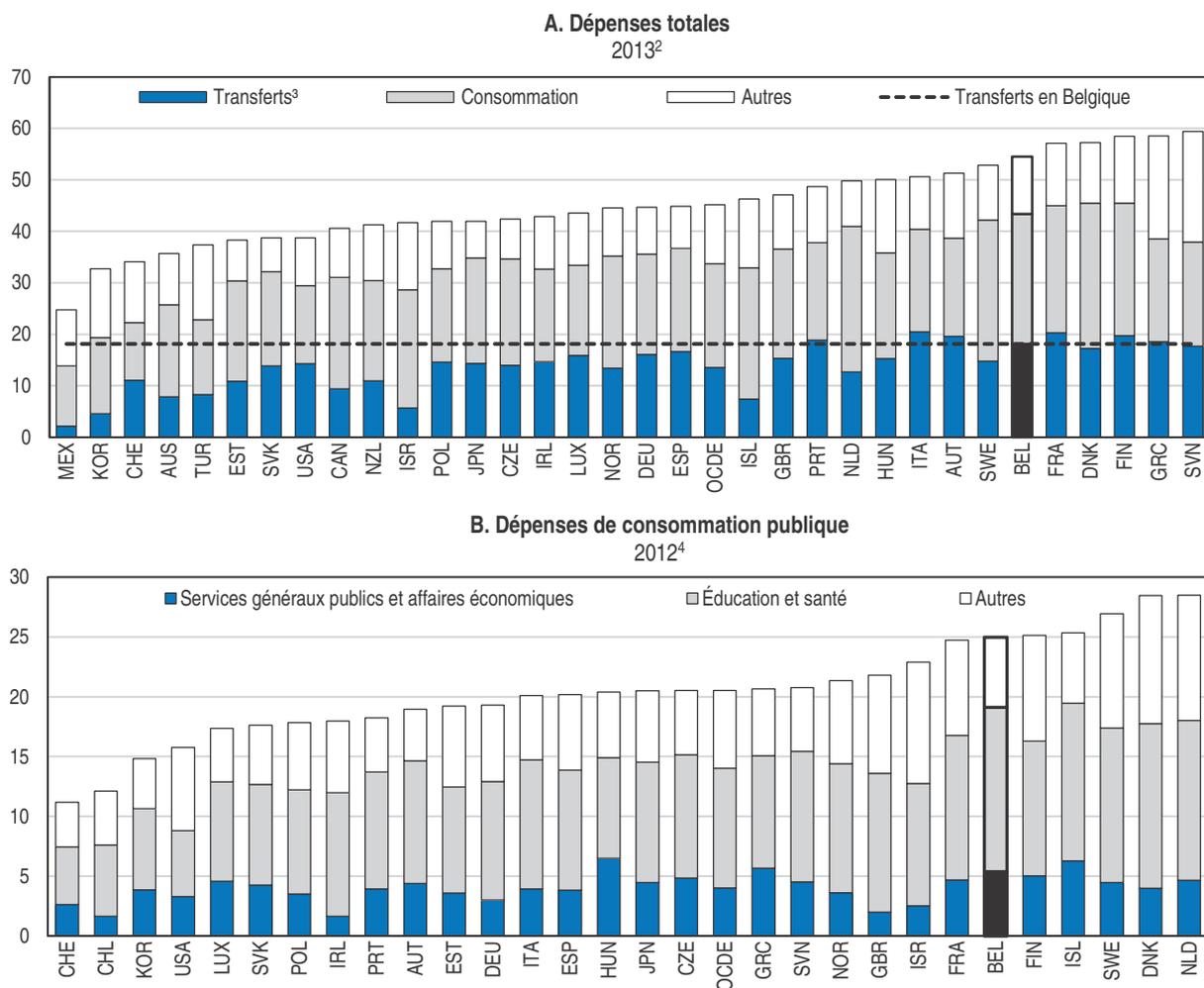
sorte que tous les dispositifs extrabudgétaires contribuent à une utilisation au moins aussi efficace des ressources que les procédures traditionnelles d'achats publics (Araújo et Sutherland, 2010).

Des réformes des transferts sociaux et de la consommation publique devraient permettre de concilier assainissement des finances publiques et croissance

Compte tenu du niveau élevé des dépenses publiques en Belgique, la réduction des dépenses, au titre notamment des transferts sociaux et de la consommation publique, pourrait jouer un plus grand rôle dans l'assainissement des finances publiques (graphique 8). Les réformes des transferts sociaux, si elles sont bien conçues, peuvent

Graphique 8. Principales composantes des dépenses publiques

Dépenses des administrations publiques en pourcentage du PIB¹



1. Des différences institutionnelles entre les pays (par exemple, dans l'organisation des systèmes d'éducation, de santé et de retraite) peuvent influencer sur la comptabilisation des dépenses et donc la comparabilité internationale. L'agrégat OCDE est une moyenne simple.
 2. 2012 pour l'Australie, le Canada, la Corée, l'Israël, le Japon, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, la Suisse et l'agrégat OCDE ; 2011 pour la Turquie.
 3. Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature, à payer.
 4. 2011 pour l'Autriche.
- Source : OCDE (2014), « Comptes des administrations publiques », *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux* (base de données), octobre.

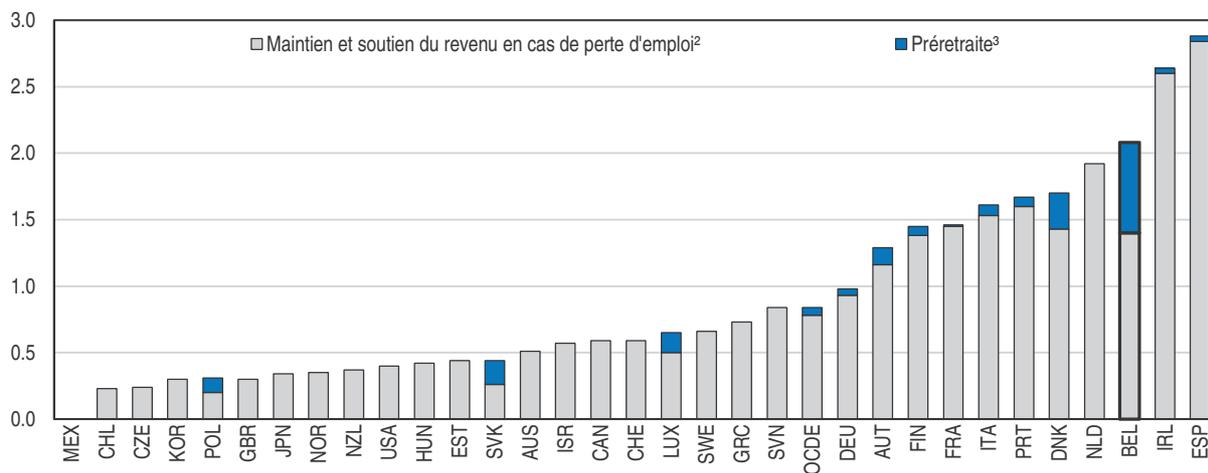
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182321>

aboutir à des économies budgétaires tout en stimulant la croissance potentielle et en préservant le bien-être. À long terme, les effets positifs sur l'emploi permettent de rencontrer les préoccupations d'équité (Cournède et al., 2014). Dans les années à venir, malgré une contribution croissante des Régions et des Communautés, la plus grande part de l'effort total d'assainissement continuera d'incomber au pouvoir fédéral (CSF, 2014a). Les principaux leviers budgétaires de celui-ci sont les impôts et les transferts sociaux, ces derniers ayant représenté 71 % des dépenses primaires de l'administration fédérale et de la sécurité sociale en 2013, hors transferts aux autres niveaux de l'administration.

S'agissant des transferts sociaux autres que les retraites, des économies peuvent être réalisées à court et à moyen terme en réduisant les possibilités d'une sortie anticipée du marché du travail hors du système de pensions. Le niveau élevé des dépenses de la Belgique au titre de l'indemnisation du chômage (graphique 9) et la croissance rapide des dépenses d'invalidité sont imputables pour une large part aux sorties vers le chômage sans obligation de recherche d'emploi ou vers l'invalidité, lesquelles, pour le groupe des 50 à 64 ans, sont conjointement plus nombreuses que les sorties vers la retraite (tableau 3). Les voies de sortie vers le chômage ont été progressivement limitées, les dernières réformes dans ce domaine datant de 2012 (OCDE, 2013a), mais restent importantes. Comme prévu, les autorités devraient donc restreindre encore l'accès au chômage au moyen du « complément d'entreprise » (indemnité complémentaire s'ajoutant aux allocations de chômage) et également étendre les obligations de recherche d'emploi jusqu'à l'âge de la retraite, conjointement avec une intensification de l'aide et du suivi, pour tous les chômeurs. L'utilisation croissante de l'invalidité comme voie de sortie depuis 2000 amène

Graphique 9. Les dépenses au titre des programmes passifs du marché du travail sont élevées

Dépenses publiques en pourcentage du PIB, 2012¹



1. 2011 pour l'Australie, l'Espagne, les États-Unis, l'Irlande, Israël, le Luxembourg et la Pologne ; 2010 pour la Grèce et le Royaume-Uni. Les données présentées ne doivent pas être considérées comme strictement comparables car dans certains cas, les données individuelles des pays s'écartent des définitions et méthodes standard. Pour plus de précisions, voir les notes du tableau P dans www.oecd.org/fr/emploi/emp/perspectivesdelemploidelocdeannexestatistique.htm.

2. Indemnisation du chômage (allocations et assistance en cas de chômage complet, partiel ou à temps partiel), indemnités de licenciement et compensation après faillite.

3. Pour la Belgique, les dépenses de préretraite se composent des prestations de chômage pour les chômeurs âgés dispensés de recherche d'emploi, qui dans certains cas touchent un complément de l'entreprise.

Source : OCDE (2014), « Programmes du marché du travail : Dépenses et participants », *Statistiques de l'OCDE sur l'emploi et le marché du travail* (base de données), novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182338>

Tableau 3. **Sorties anticipées du marché du travail pour les travailleurs âgés¹**
En pourcentage de la population correspondante

	50-54 ans		55-59 ans		60-64 ans		Total, 50-64 ans	
	2000	2013	2000	2013	2000	2013	2000	2013
Pensions	1.3	1.0	3.8	3.3	41.7	29.0	14.4	10.2
Chômage avec complément d'entreprise dispensé de recherche d'emploi	1.3	0.0	7.2	3.7	13.0	12.3	6.6	4.9
Chômeur âgé dispensé de recherche d'emploi	8.1	0.0	11.1	2.5	5.3	8.2	8.2	3.3
Invalidité	5.7	7.7	7.5	9.6	6.4	8.9	6.5	8.7
Autres ²	0.3	0.1	0.3	0.2	0.0	0.0	0.2	0.1
Total	16.6	8.9	29.8	19.2	66.5	58.4	35.8	27.2

1. Totaux estimés, obtenus à partir d'une combinaison de données n'ayant pas nécessairement trait à la même période ou dont le moment d'enregistrement peut différer. Les données de pension de 2000 ne permettant pas d'exclure d'éventuels doubles comptages concernant les carrières mixtes, on a fait l'hypothèse que la part des carrières mixtes dans le total des pensions était identique à celle de 2013. Les chiffres globaux ainsi obtenus sont donc seulement indicatifs. De plus, ils ne correspondent pas nécessairement au nombre d'inactifs selon les statistiques harmonisées des enquêtes sur les forces de travail, puisqu'une activité rémunérée est parfois autorisée en sus de l'allocation perçue.

2. Crédit temps et interruption de carrière à temps plein.

Source : Y. Saks (2014), « Salariés : trop chers à 50 ans ? La composante 'âge' dans la formation des salaires », *Revue économique*, juin, Banque nationale de Belgique.

à penser qu'une surveillance plus stricte et une action de réintégration plus poussée s'imposent. Toutes ces mesures doivent être accompagnées d'un renforcement des efforts d'activation pour améliorer l'employabilité des seniors, en particulier ceux de plus de 55 ans, qui représentent une faible part dans les embauches et une forte part dans les licenciements (Saks, 2014). Un développement de la formation professionnelle serait utile à cet égard.

La réduction de la consommation publique exigera des efforts ciblés à tous les niveaux de l'administration. Dans les domaines autres que l'éducation (y compris les dépenses au titre de la recherche publique) et de la santé, la Belgique dispose d'une large marge de manœuvre pour faire des économies, notamment en rationalisant les activités de l'administration publique en général (graphique 8, partie B). Tous les niveaux d'administration devraient redoubler d'efforts dans ce sens. S'agissant de l'éducation et des soins de santé, des réformes visant à améliorer l'efficacité permettraient de réduire les dépenses tout en préservant la prestation de services (Sutherland et Price, 2007 ; OCDE, 2010). Dans le secteur de l'éducation, par exemple, on pourrait tirer parti des progrès récents en éliminant la possibilité qu'ont les enseignants d'arrêter de travailler (tout en gardant la majeure partie de leur rémunération) en attendant de pouvoir bénéficier d'une retraite anticipée (mise en disponibilité). Les réformes des soins de santé ont été longuement examinées dans *l'Étude économique de la Belgique* de 2013 (OCDE, 2013a).

Améliorer encore les règles budgétaires

Pour garantir la viabilité de la dette, la discipline budgétaire doit être assurée à tous les niveaux de pouvoir, grâce à des règles budgétaires assorties de mécanismes solides de surveillance et de mise en œuvre. La Belgique privilégie depuis longtemps la fixation d'objectifs chiffrés pour les soldes budgétaires, mais jusqu'en 2014 les écarts par rapport aux objectifs n'avaient aucune conséquence dans la pratique. Il faut saluer le fait qu'à compter de 2015, le Conseil supérieur des finances (institution indépendante) exercera de

plus grandes responsabilités de surveillance, dont, dans le cas où des dérapages sont détectés, la participation à une procédure de correction bilatérale avec le niveau d'administration concerné. Ces responsabilités font suite à un accord de coopération passé en 2013 entre tous les niveaux d'administration (encadré 1).

Encadré 1. **Accord de coopération de 2013 sur la politique budgétaire**

Le 13 décembre 2013, les autorités belges ont adopté un accord de coopération pour mettre en œuvre dans la législation belge le pacte budgétaire européen. Cet accord a été approuvé par tous les niveaux de pouvoir et bénéficie donc d'un large consensus. Il stipule que le secteur des administrations publiques doit respecter l'objectif à moyen terme défini dans le Pacte de stabilité et de croissance et renforce les responsabilités du Conseil supérieur des finances (ci-après « le Conseil »), un conseil budgétaire établi depuis longtemps.

Premièrement, dans le cadre de la préparation du Programme de stabilité, le Conseil a pour mission de donner un avis précisant les objectifs budgétaires pluriannuels recommandés pour encourager la viabilité budgétaire à moyen et à long terme. Ces objectifs sont fixés en termes nominaux et structurels pour chaque niveau de pouvoir, en veillant à un partage équitable des efforts d'assainissement budgétaire. Sur la base de cet avis, les administrations fédérale, régionales et communautaires doivent conclure un accord sur la trajectoire budgétaire et sa ventilation.

Deuxièmement, l'accord de coopération renforce aussi la mise en œuvre des règles budgétaires en élargissant les responsabilités de suivi du Conseil. Ce dernier surveillera les résultats budgétaires des différentes administrations et, face à des écarts importants par rapport à l'objectif, déclenchera un mécanisme de correction. Dans ces cas, l'administration concernée devra mettre en œuvre des mesures d'assainissement supplémentaires dans un laps de temps limité afin de se conformer à son objectif. Le Conseil suivra l'application de ces mesures correctrices.

Des règles de dépenses fixant des plafonds pluriannuels sur les principaux agrégats à chaque niveau de pouvoir faciliteraient l'assainissement des finances publiques reposant sur les dépenses et contribueraient à la réforme des dépenses à moyen terme. Dans les années 90, le plafonnement des dépenses du pouvoir fédéral, abandonné plus tard, aurait contribué à contenir la progression des dépenses et à faire diminuer leur part dans le PIB (Van Meensel et Dury, 2008). À l'heure actuelle, toutefois, à l'exception d'un plafonnement des dépenses de santé (examiné dans OCDE, 2013a), aucun niveau d'administration en Belgique n'est lié par des règles nationales en matière de dépenses. Cela contraste avec l'adoption de plus en plus fréquente de ces règles partout en Europe (Commission européenne, 2013). Chaque gouvernement pourrait avoir une grande autonomie pour la fixation des plafonds de dépenses, mais la surveillance devrait être confiée au Conseil supérieur des finances, qui contrôle déjà les objectifs de solde budgétaire.

Réforme fiscale pour encourager la croissance, l'emploi et la qualité de l'environnement

Le régime fiscal de la Belgique présente deux types de problèmes principaux. Premièrement, la part de la fiscalité pesant sur les revenus du travail est très importante, ce qui pénalise la croissance et l'emploi (Johansson et al., 2008), surtout en contribuant à la

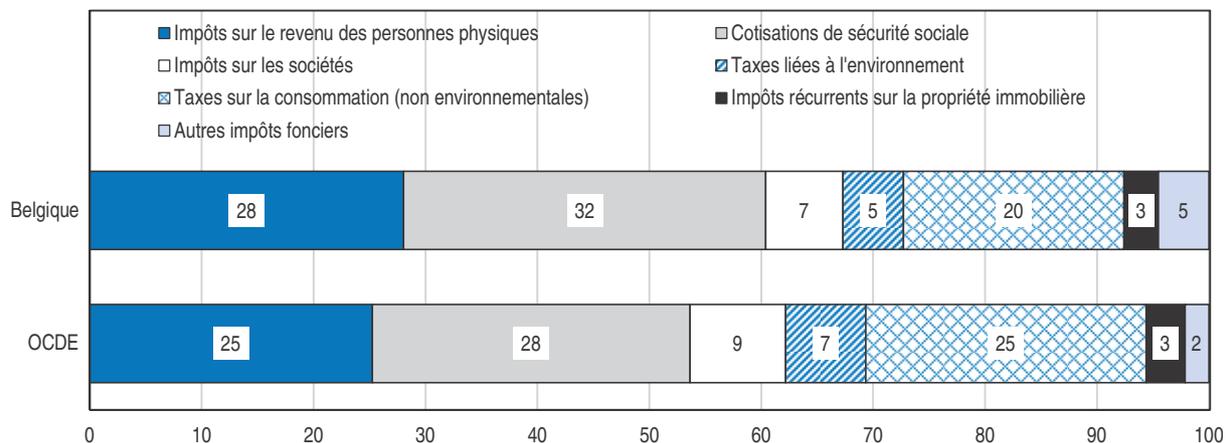
hausse des coûts de main-d'œuvre et à la perte de compétitivité. En revanche, les taxes à la consommation et les taxes liées à l'environnement, entraînant moins de distorsions, sont sous-exploitées (graphique 10). La lourde taxation du travail n'a été que légèrement atténuée par l'augmentation progressive des subventions salariales au cours de la dernière décennie (environ 1.2 % du PIB). Deuxièmement, en raison de nombreuses dépenses fiscales, l'approche qui prévaut est celle d'une base d'imposition étroite et d'un taux d'imposition élevé (Valenduc, 2013), ce qui aggrave généralement les distorsions et la complexité. Les réformes nécessaires pour remédier à ces problèmes, qui auraient dû être mises en œuvre depuis longtemps et qui sont aujourd'hui planifiées par les autorités, peuvent aussi jouer un rôle dans la réduction des déficits publics dans le proche avenir.

Le déplacement de la charge fiscale du travail vers la consommation peut avoir des avantages à la fois sur le plan de l'emploi et sur celui de l'équité. En ce qui concerne la taxe à la valeur ajoutée (TVA), le très grand nombre de taux réduits (6 % sur les produits de première nécessité, la plupart des travaux de rénovation et une série d'autres articles et, à une échelle beaucoup plus modeste, 12 % sur certains services d'hôtellerie, de restauration et de construction) implique une moins-value sur recettes de plus de 2 % du PIB et constitue le principal facteur explicatif de l'efficacité inférieure à la moyenne en matière de recouvrement de la TVA (graphique 11). Les taux réduits sur les produits alimentaires et d'autres produits de première nécessité ont généralement un caractère redistributif, mais ils sont mal ciblés, car la plupart des effets positifs bénéficient, en termes absolus, aux plus nantis. Les autres taux réduits, tels que ceux applicables aux restaurants et aux hôtels, sont régressifs, dans la mesure où les avantages pour les riches sont plus importants à la fois en termes absolus et en pourcentage des dépenses (OCDE, 2014b). Les autorités devraient supprimer les taux réduits de la TVA, en commençant par ceux applicables aux biens et services pour lesquels on constate une incidence régressive.

Les coins fiscaux sur le travail sont parmi les plus importants de la zone OCDE (graphique 12) et nuisent à la fois à la demande et à l'offre de main-d'œuvre. Ils s'expliquent par de lourdes cotisations sociales, surtout patronales, et un impôt sur le

Graphique 10. **La structure fiscale est axée vers le revenu du travail**

Recettes fiscales en pourcentage du total des recettes, 2012¹



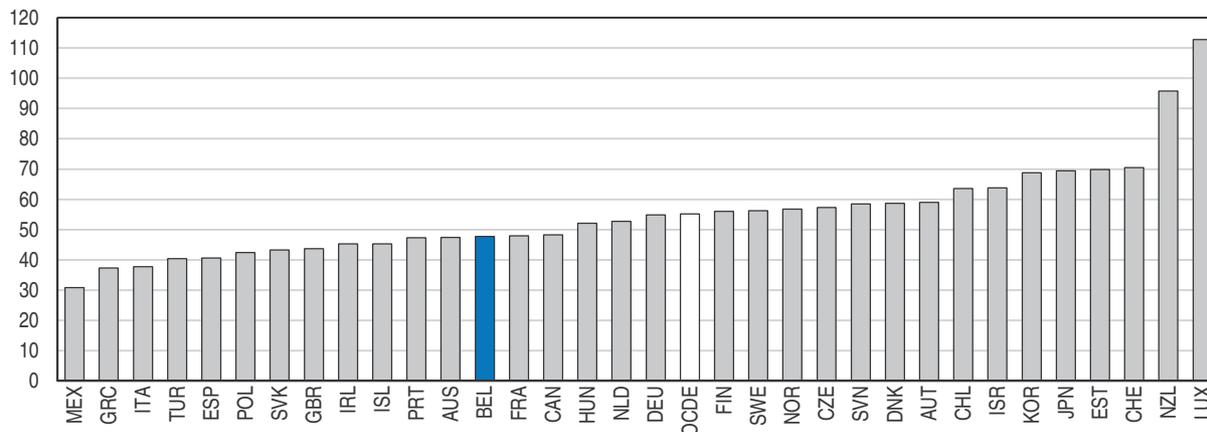
1. L'agrégat OCDE est une moyenne non pondérée hors le Chili et le Mexique.

Source : OCDE (2014), « Recettes fiscales », *Statistiques fiscales de l'OCDE* et « Indicateurs de croissance verte », *Statistiques de l'OCDE sur l'environnement* (bases de données).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182348>

Graphique 11. Le rendement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est relativement faible

Ratio des recettes de TVA, en pourcentage, 2012¹



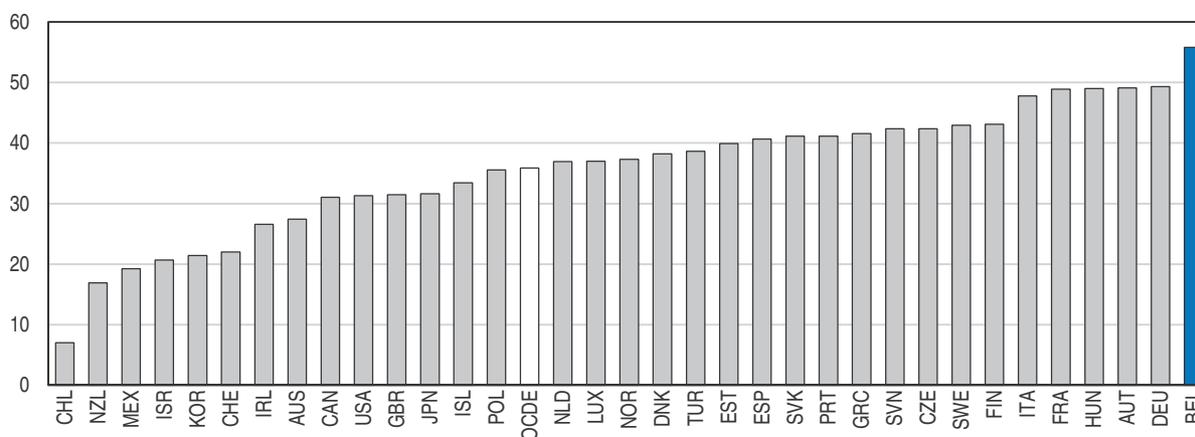
1. Le ratio des recettes de TVA (VRR) est défini comme le rapport entre les recettes effectives collectées au titre de la taxe à la valeur ajoutée et les recettes qui pourraient théoriquement être levées si la TVA était appliquée au taux standard à l'ensemble de la consommation finale. Ce ratio donne une indication de l'efficacité du régime de TVA dans un pays par rapport à une norme type. On l'estime par la formule suivante : $VRR = \text{recettes de TVA} / ((\text{consommation} - \text{recettes de TVA}) \times \text{taux de TVA standard})$. Les taux de TVA utilisés sont les taux standard applicables au 1er janvier de chaque année. Le fait que la consommation publique soit exonérée de TVA en vertu des règles de l'Union européenne impose un plafond sur le VRR réalisable, en particulier dans des pays comme la Belgique qui ont un secteur public important. L'agrégat OCDE est une moyenne simple et les données pour le Canada ne couvrent que la TVA fédérale.

Source : OCDE (2014), *Consumption Tax Trends 2014: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933182352>

Graphique 12. Le coin fiscal sur le travail est très élevé¹

En pourcentage des coûts de main-d'œuvre, 2013



1. Somme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des cotisations de sécurité sociale des salariés et des employeurs, ainsi que des éventuelles taxes sur les salaires, déduction faite des transferts monétaires. Pour un célibataire sans enfant ayant un revenu égal à celui d'un salarié moyen. Pour la Belgique, le coin fiscal sur le travail pourrait être légèrement surestimé, car les calculs ne tiennent compte que d'une catégorie de subventions salariales (représentant environ un sixième du montant total).

Source : OCDE (2014), « Impôts sur les salaires : tableaux comparatifs », *Statistiques fiscales de l'OCDE* (base de données).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933182362>

revenu des personnes physiques dont les taux marginaux peuvent rapidement atteindre 50 %. Des réductions d'impôts et de cotisations ciblées sur les très bas salaires maximisent vraisemblablement la création d'emplois pour les travailleurs peu qualifiés, mais leur suppression progressive prématurée génère des coins fiscaux marginaux importants à des

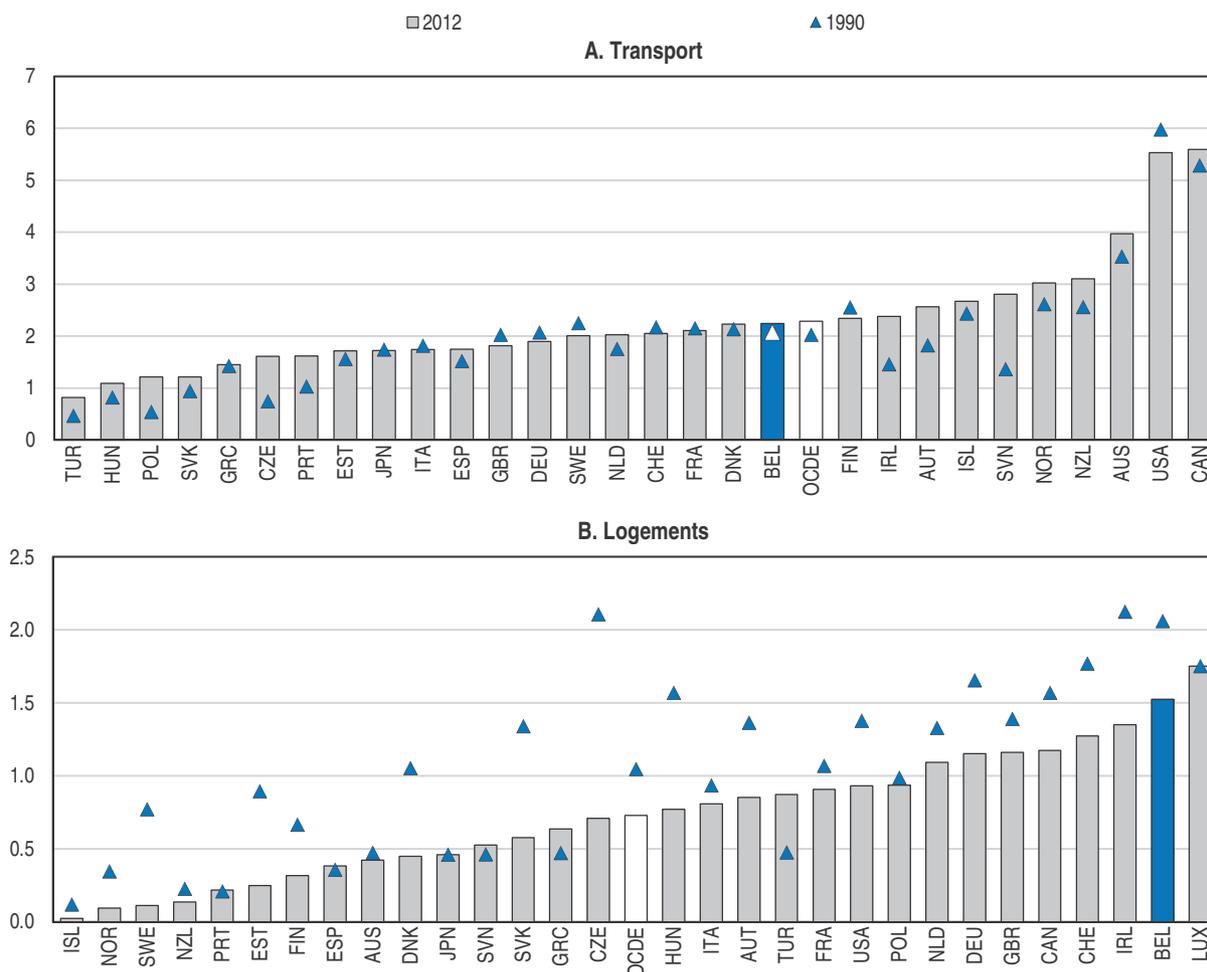
niveaux de salaire assez modestes. En Belgique, ces coins marginaux avoisinent actuellement 80 % pour les salaires représentant moins des deux tiers du salaire moyen (OCDE, 2014c), ce qui crée des pièges aux bas salaires et décourage l'amélioration des compétences. Les pics des coins fiscaux marginaux devraient être réduits ou lissés, par exemple en retirant de façon plus progressive les réductions ciblées des taux.

Déplacer la charge fiscale prélevée sur le travail implique que les dépenses fiscales au titre des revenus du capital soient aussi maîtrisées, car elles induisent d'importantes pertes de recettes et distorsions. L'élargissement de la base d'imposition de l'épargne peut générer des recettes plus importantes et une plus grande équité, par exemple en augmentant la taxation des plus-values, qui est très faible en Belgique (Harding, 2013 ; CSF, 2014b). Pour ce qui est des impôts sur les sociétés, un abattement pour le financement par les capitaux propres d'une entreprise (déduction pour capital à risque) introduit en 2006 a réduit le ratio de levier des entreprises belges, ce qui est positif. Cependant, malgré la mise en œuvre progressive de mesures destinées à lutter contre les abus, les multinationales ont tiré parti de cette disposition pour mettre en place une planification fiscale agressive, comme les transactions intra-groupe qui donnent lieu à des doubles déductions (Zangari, 2014). Dans le cadre des efforts internationaux concertés de lutte contre l'évasion fiscale, les autorités devraient durcir les règles applicables à la déduction pour capital à risque de façon à éviter qu'elle ne soit utilisée pour déplacer artificiellement les bénéficiaires au sein d'un groupe multinational.

Rendre le système d'imposition plus favorable à l'environnement et réduire les émissions de gaz à effet de serre

La Belgique a progressé dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre, mais il lui sera difficile d'atteindre ses objectifs de 2020 dans ce domaine, alors que la congestion urbaine et la pollution atmosphérique continuent de nuire au bien-être. Les industries énergétiques et les activités manufacturières sont les secteurs qui ont le plus contribué à la baisse globale des émissions depuis le milieu des années 2000, en raison essentiellement de l'abandon progressif des combustibles solides au profit des combustibles gazeux, de la progression de la production d'électricité à partir des sources renouvelables et de la fermeture de certaines installations sidérurgiques. Un développement plus large des énergies renouvelables, associé à des unités de production au gaz efficaces et flexibles, est requis pour compenser la baisse de production d'électricité découlant de l'élimination progressive prévue de l'énergie nucléaire d'ici 2025. Il faudra dans cette optique que soit mis en place un cadre réglementaire stable encourageant l'efficacité-coût. En revanche, des progrès insuffisants ont été réalisés dans les deux principaux secteurs ne relevant pas du système d'échange de quotas d'émissions : les transports, dont les émissions se sont accrues de 20,5 % en 1990-2012 (avec une certaine stabilisation à compter du milieu des années 2000) ; et le logement, où les émissions ont diminué, mais restent très élevées par rapport aux pays de l'OCDE (graphique 13). Dans ces conditions, et compte tenu des politiques existantes et de celles actuellement envisagées, la Belgique ne devrait pas pouvoir atteindre son objectif de 2020 pour les émissions venant des secteurs non couverts par le système d'échange, à savoir une réduction de 15 % par rapport aux niveaux de 2005 (CNC, 2013). Les villes belges sont très encombrées (OCDE, 2013a) et la qualité de l'air est l'une des rares dimensions du bien-être où les Belges n'obtiennent pas des résultats meilleurs à la moyenne de l'OCDE (OCDE, 2013c).

Graphique 13. Émissions de gaz à effet de serre dans les secteurs du transport et du logement
Milliers de tonnes d'équivalent dioxyde de carbone (CO₂) par habitant¹



1. Hors utilisation des terres, changement d'affectation des terres et sylviculture. L'agrégat OCDE est une moyenne simple à l'exclusion du Chili, de la Corée, d'Israël et du Mexique ; dans la partie A le Luxembourg est également exclu.

Source : CCNUCC (2014), GHG Data, Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, juillet et OCDE (2014), Démographie et population (base de données).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182378>

De nombreuses possibilités existent de rendre le régime fiscal plus favorable à l'environnement. Les taxes liées à l'environnement sont faibles en comparaison internationale, notamment en raison de la faible imposition de l'énergie pour des utilisations autres que les transports (OCDE, 2013d). Diverses subventions énergétiques et dépenses fiscales, comme les taux réduits de TVA sur le charbon et, plus récemment, sur l'électricité, affaiblissent encore les incitations des ménages à réduire leur consommation d'énergie à usage résidentiel. En outre, les subventions en faveur des investissements écoénergétiques favorisent parfois des technologies inefficaces par rapport aux coûts, comme l'énergie solaire (OCDE, 2011). Les nombreux trajets domicile-travail, subventionnés par plusieurs dépenses fiscales incorporées dans les impôts sur le revenu des personnes physiques et sur les bénéfices des sociétés (OCDE, 2013a) augmentent les émissions liées aux transports et, dans les zones urbaines, contribuent à la congestion et à la pollution de l'air. Le traitement fiscal généreux des véhicules de société, qui constitue

une prestation complémentaire pour les salariés (Harding, 2014), a les mêmes effets. Comme on le verra dans le chapitre 2, les autorités devraient accroître la fiscalité sur la consommation d'énergie à usage résidentiel. En outre, elles devraient aussi réduire les subventions au transport et utiliser plus largement les péages routiers, en particulier ceux modulés en fonction du lieu et de la période. L'introduction de taxes de congestion dans les plus grandes villes (OCDE, 2013a), sur la base des enseignements tirés de l'étude pilote de taxe kilométrique réalisée en 2014 dans la région de Bruxelles, serait un premier pas bienvenu dans la bonne direction. Aussi bien pour ce qui est de l'énergie, que pour ce qui est des transports, des mesures complémentaires pour empêcher les incidences redistributives négatives seront nécessaires.

Recommandations pour assurer la viabilité budgétaire tout en encourageant l'emploi et la compétitivité

Principales recommandations

- Réformer le processus de formation des salaires, notamment le système d'indexation, pour mieux tenir compte de l'évolution de la productivité intérieure.
- Élargir les bases d'imposition et diminuer les taux d'imposition. Réduire les impôts sur les bas salaires et accroître la fiscalité entraînant moins de distorsions pour la croissance, comme les taxes à la consommation et les taxes liées à l'environnement. Une augmentation de l'impôt sur les revenus du capital devrait aussi être envisagée.
- Faire en sorte que la réduction des déficits publics repose sur les dépenses grâce à des économies sur les transferts sociaux et la consommation publique.
- Relever l'âge légal et effectif de départ à la retraite pour améliorer la viabilité de la dette à long terme.
- Accroître la fiscalité sur la consommation d'énergie à usage résidentiel, réduire les subventions aux déplacements en voiture particulière entre le domicile et le travail et introduire des taxes de congestion dans les plus grandes villes.

Recommandations additionnelles

- Introduire des règles de dépenses pluriannuelles à tous les niveaux de l'administration, avec une surveillance du Conseil supérieur des finances.
- Améliorer encore l'information budgétaire de façon à assurer la pleine couverture des bilans et des passifs éventuels des administrations publiques et des autres entités sous contrôle public, et publier ces données.
- Durcir les règles applicables à la déduction pour capital à risque afin d'éviter que cette disposition ne soit utilisée pour déplacer artificiellement les bénéfices au sein d'un groupe multinational.

Améliorer l'insertion des immigrants sur le marché du travail

La population d'immigrés est importante et en hausse, mais elle est mal intégrée

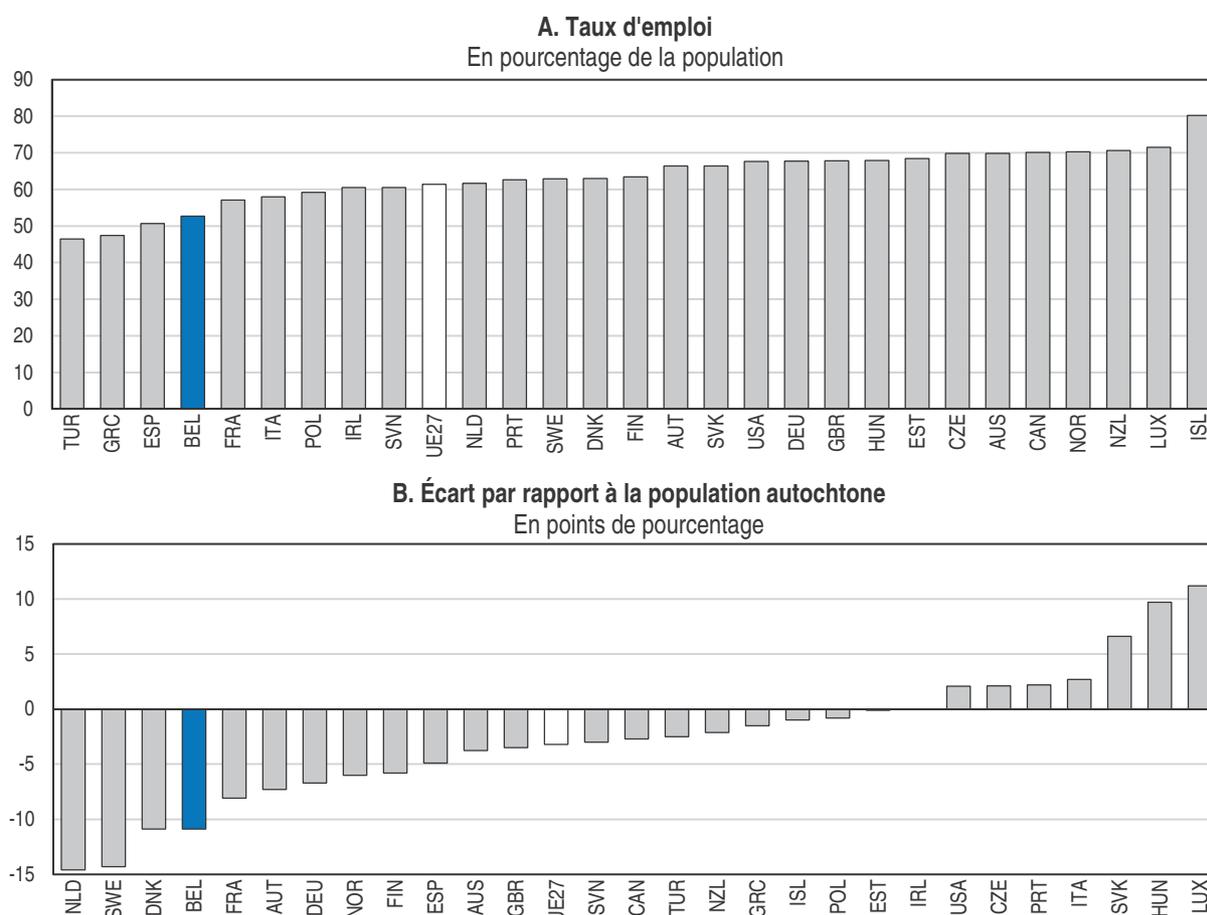
Les immigrants, définis ci-après comme les personnes nées à l'étranger quelle que soit leur nationalité, représentent une part importante et croissante de la population en âge de travailler de la Belgique (19 % en 2013). Les flux migratoires ont atteint des niveaux record depuis le début du siècle et se sont diversifiés, avec une baisse de l'importance relative des pays voisins et de l'Italie et une augmentation des arrivées de ressortissants des nouveaux États membres de l'UE, du Maroc et du reste du monde. L'intégration réussie des immigrants

peut avoir d'importants avantages, notamment en atténuant l'incidence du vieillissement sur la population active. Cependant, le taux d'emploi global des personnes nées à l'étranger est très faible (graphique 14). Les immigrés originaires de pays autres que l'UE, soit plus de la moitié du total, sont particulièrement touchés, avec un fort chômage et, parmi les femmes, une forte inactivité également (graphique 15). En 1996-2008, l'écart de taux d'emploi entre la population autochtone et les immigrés de pays de l'UE a fortement diminué, alors que celui par rapport aux immigrés non originaires de pays de l'UE a stagné pour l'essentiel (Corluy et Verbist, 2014). En 2008-13, l'écart s'est encore creusé pour ces derniers, en particulier ceux de sexe masculin.

La situation défavorable sur le marché du travail concerne plusieurs caractéristiques de l'emploi et touche aussi les enfants d'immigrés nés en Belgique (SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2013). Par rapport à la population autochtone, les immigrés sont sous-représentés dans le secteur public et parmi les employés du secteur privé et surreprésentés parmi les ouvriers et dans les emplois temporaires, généralement moins bien rémunérés (graphique 16). Là encore, les écarts par rapport aux autochtones sont plus marqués pour les immigrés originaires de

Graphique 14. **Le taux d'emploi des immigrés est faible**

15-64 ans, 2013¹



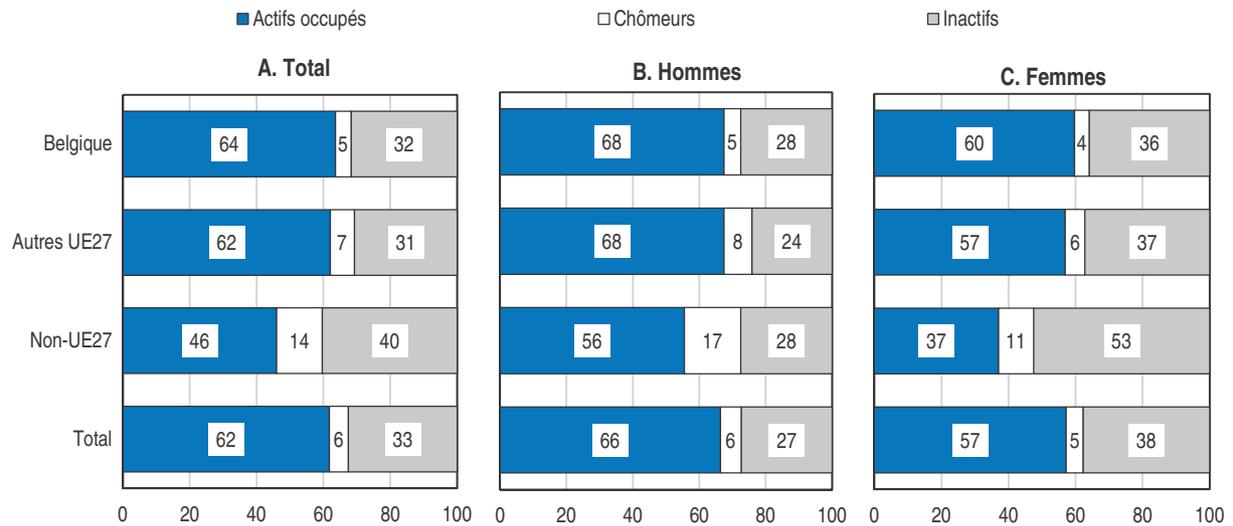
1. 2012 pour l'Australie, le Canada, les États-Unis, la Nouvelle-Zélande et la Turquie.

Source : Pays européens : « Emploi et chômage - Enquête sur les forces de travail », Base de données Eurostat, novembre ; États-Unis : Enquête sur la population actuelle ; Australie, Canada, Nouvelle-Zélande et Turquie : Enquêtes sur les forces de travail.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182383>

Graphique 15. Les immigrants ressortissants de pays extérieurs à l'UE ont de moins bons résultats sur le marché du travail

Situation au regard de l'emploi par pays d'origine et par sexe, 15-64 ans, en pourcentage, 2013¹



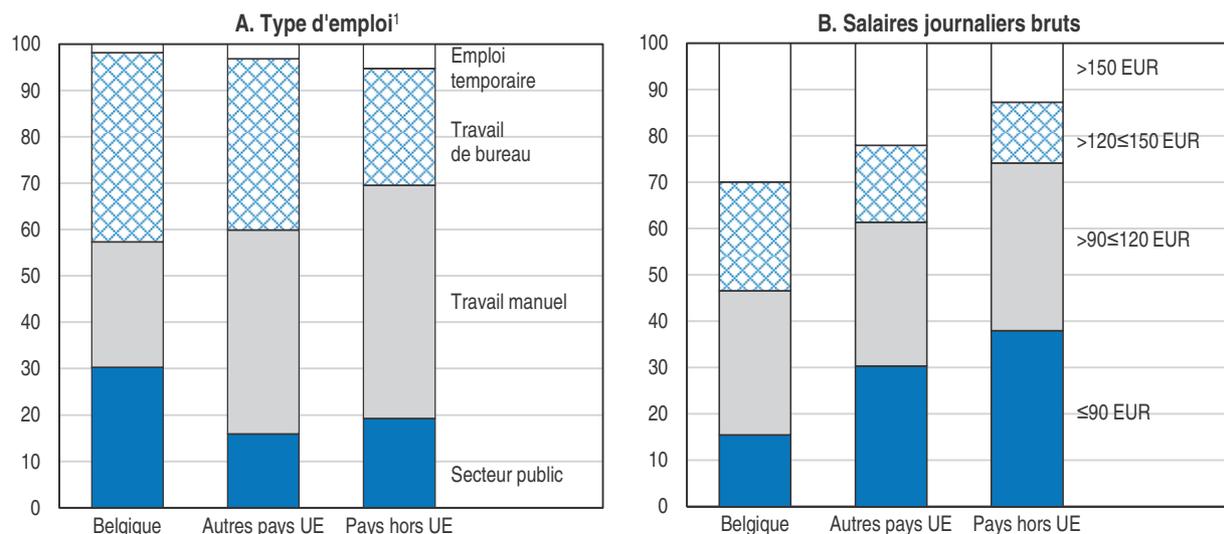
1. Les chiffres ayant été arrondis, leur somme n'est pas nécessairement égale à 100.

Source : Eurostat (2014), « Emploi et chômage - Enquête sur les forces de travail », Base de données Eurostat, novembre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933182391>

Graphique 16. Les caractéristiques des emplois occupés par les immigrants sont moins favorables

Population de 18 à 64 ans par pays d'origine, en pourcentage, 2012



1. Les catégories « travail de bureau » et « travail manuel » concernent respectivement les employés et les ouvriers titulaires d'un contrat à durée déterminée ou indéterminée. Le travail temporaire couvre l'emploi intérimaire. Le travail indépendant est exclu, tout comme les fonctionnaires de l'Union européenne.

Source : BCSS (2014), *Datawarehouse marché du travail et protection sociale*, Banque carrefour de la sécurité sociale.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933182407>

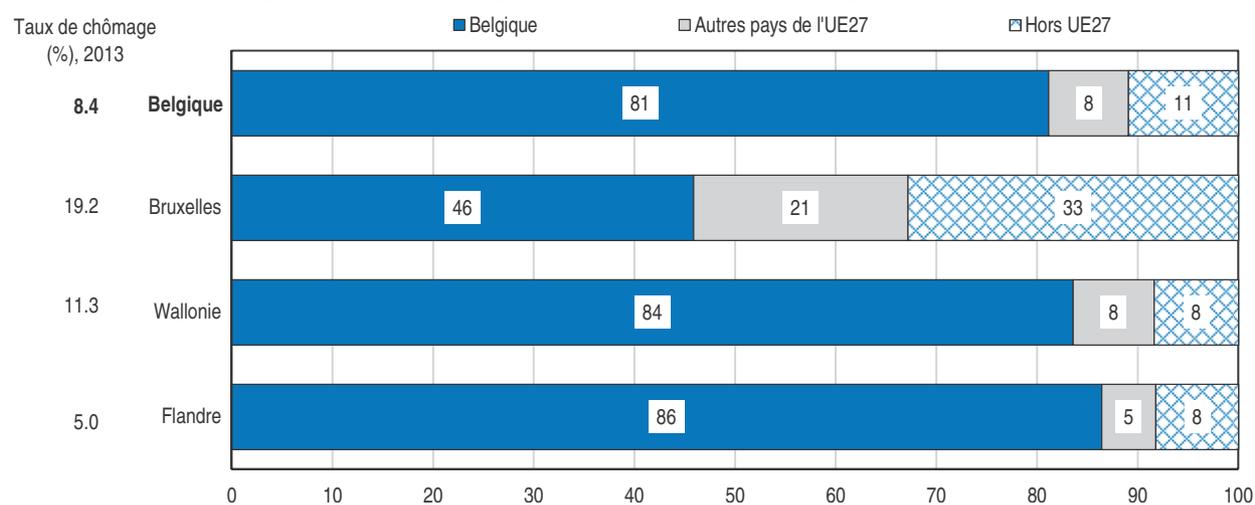
pays non membres de l'UE, mais restent néanmoins importants pour les immigrants européens. Un taux d'emploi plus faible, des salaires moins élevés et un plus grand nombre d'enfants dans les ménages sont autant de facteurs qui se traduisent par un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale supérieur à 40 % parmi les immigrants en âge de travailler. Ces circonstances négatives, associées à un système éducatif qui peine à améliorer l'équité

dans un contexte d'accentuation de la diversité culturelle et sociale des étudiants, contribuent à expliquer pourquoi les enfants d'immigrés nés en Belgique ont aussi un faible taux d'emploi en comparaison internationale, surtout lorsque les deux parents (et pas seulement l'un d'entre eux) sont nés à l'étranger (OCDE, 2012a ; De Keyser et al., 2012).

De multiples facteurs font obstacle à l'insertion sur le marché du travail des immigrés. Ces derniers ont un niveau d'études moindre que les autochtones, et cet écart s'est creusé au cours des deux dernières décennies pour les immigrés nés en dehors de l'UE (Corluy et Verbist, 2014). Les immigrés sont particulièrement nombreux à Bruxelles (graphique 17), qui, malgré son taux élevé de chômage, accueille la majeure partie des primo-arrivants en raison d'effets de réseau. Les immigrés seraient les premiers à bénéficier d'un renforcement de la compétitivité et d'une amélioration globale du fonctionnement du marché du travail. Surreprésentés parmi les travailleurs ayant un faible niveau de formation, ils sont très exposés aux effets négatifs sur l'emploi de salaires minimums élevés, de la réduction des incitations à accepter des emplois faiblement rémunérés et de certaines dispositions de la législation de protection de l'emploi. D'autres handicaps sont sans doute tout aussi importants. Malgré de nombreuses lois visant à lutter contre ces pratiques, la discrimination est encore un problème non négligeable en Belgique (Baert et al., 2013). L'absence de capital humain spécifique au pays d'accueil, comme la langue et la connaissance du fonctionnement du marché du travail, tend à réduire la productivité et la mesure dans laquelle les offres et les demandes d'emploi peuvent être conciliées dans le cas des immigrés (Causa et Jean, 2007 ; OCDE, 2007). Des inadéquations avec les besoins du marché du travail découlent aussi de la part non négligeable de l'immigration motivée par des raisons autres que le travail, comme la réunification familiale ou l'asile.

Graphique 17. La population immigrée est fortement concentrée à Bruxelles

Population de 15 à 64 ans par région et pays de naissance, en pourcentage, 2012



Source : BCSS (2014), *Datawarehouse marché du travail et protection sociale*, Banque carrefour de la sécurité sociale et Eurostat (2014), « Statistiques régionales du marché du travail », Base de données Eurostat, novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182417>

Des possibilités existent afin d'améliorer les politiques d'intégration

Les immigrés doivent se voir offrir la possibilité d'apprendre la(les) langue(s) du pays d'accueil, de développer leur capital social et de faire valider les études réalisées et les compétences acquises à l'étranger, voire de les renforcer si nécessaire (OCDE, 2008). Des

cours de langue sont proposés aux primo-arrivants, mais leur efficacité pour l'insertion sur le marché du travail serait améliorée en adaptant les cours aux besoins de l'entreprise ou en les associant à d'autres formes de formation, comme des stages. Les programmes de ce type, actuellement plus développés en Flandre, devraient être encore étendus. S'agissant de la validation des compétences, des centres délivrent des certificats professionnels donnant accès à des professions particulières aux candidats qui passent avec succès les épreuves qu'ils organisent. Cette procédure n'est en place que depuis le milieu des années 2000 et reste sous-exploitée, surtout en Flandre (seulement cent certificats environ par an sont délivrés aux immigrés). La validation des compétences devrait être élargie, entre autres, en proposant une formation pour remédier aux faiblesses détectées dans les épreuves. Ceci exige, comme pour ce qui est des réformes des cours de langue, une coordination entre les Communautés, responsables de l'éducation et de l'intégration des étrangers, et les Régions, responsables de la formation sur le marché du travail. Les questions de coordination revêtent une importance particulière à Bruxelles.

Du côté des employeurs, l'amélioration des perspectives d'emploi des immigrés exige que l'on aide les entreprises à faire face aux difficultés inhérentes à la diversification de leurs effectifs et à tirer potentiellement parti de cette diversification. Les plans de diversité des entreprises, qui sont soutenus au niveau régional, sont actuellement le principal instrument utilisé dans cette optique. Les entreprises participantes fixent des objectifs pour l'emploi ou le développement professionnel d'un ou plusieurs groupes vulnérables, comme les immigrés, et en retour bénéficient de conseils gratuits et reçoivent des subventions pour cofinancer les coûts correspondants (par exemple, cours de langue). La participation s'accroît progressivement mais elle reste faible. Même en Flandre, où ces plans ont été initiés, moins de 5 % des entreprises les ont introduits (encore qu'un plus grand pourcentage des travailleurs soient couverts car la participation tend à s'accroître avec la taille des entreprises). La lenteur des changements organisationnels et la crise économique post-2008, qui a plus touché les immigrés que la population autochtone, expliquent aussi que l'incidence globale des plans sur le taux d'emploi des groupes cibles reste très limitée, en dépit de la mise en œuvre globalement réussie de ces plans dans les entreprises participantes (ULB, 2012 ; De Coen et al., 2014). Tout en persévérant pour faire participer davantage les partenaires sociaux à l'expansion des plans de diversité, les autorités devraient mieux tirer parti des synergies avec d'autres politiques d'intégration et politiques actives du marché du travail. C'est déjà le cas avec la formation linguistique sur le lieu du travail, mais une plus grande coordination est possible avec les autres offres de formation et la validation des compétences.

Remédier à la sous-représentation des immigrés est aussi nécessaire dans le secteur public. Comme dans les plans de diversité du secteur privé, des objectifs indicatifs, définis par rapport à l'emploi total ou aux nouvelles embauches, peuvent être un outil utile. Les résultats de l'administration flamande, qui a défini en 2004 un objectif de 4 % de salariés immigrés à atteindre en 2015 (en s'appuyant sur une définition spécifique des immigrés, basée sur des origines non-européennes), sont encourageantes. Entre 2006 et 2014, la part d'immigrés au sein de l'administration flamande est passée de 1.1 % à 3.9 %, ce qui a amené les autorités à définir un nouvel objectif de 10 % à l'horizon 2019, en s'appuyant sur une définition élargie des immigrés. Le gouvernement fédéral a également annoncé son intention de fixer un objectif pour l'emploi des immigrés au sein de l'administration fédérale. La fixation de ces objectifs exige la collecte de données systématiques sur l'origine ethnique du personnel. Un suivi du même type, assorti de mesures destinées à

assurer le respect de la vie privée, pourrait être étendu aux candidats qui postulent à un emploi dans la fonction publique, comme certains niveaux de pouvoir ont commencé à le faire, afin de mettre en évidence les causes de la sous-représentation des immigrés (nombre limité de candidats ou faible taux de réussite dans la procédure de recrutement par exemple).

S'ajoutant à un faible taux global d'embauche dans le secteur public, les critères de nationalité contribuent à expliquer la faible proportion d'immigrés salariés dans le secteur public. Il existe deux types d'emplois dans la fonction publique : les emplois statutaires et les emplois contractuels. Les emplois statutaires (soit plus de la moitié du total des emplois) nécessitent souvent, particulièrement au niveau fédéral, d'être ressortissant d'un pays de l'Espace économique européen (EEE) ou de la Suisse, tandis qu'en général, aucun critère de nationalité n'est appliqué pour les emplois contractuels. En tout état de cause, il est indispensable d'avoir la nationalité belge pour prétendre à des postes touchant à l'exercice de l'autorité publique ou dont l'objet est la sauvegarde des intérêts généraux. Le durcissement des critères de naturalisation depuis 2013 devrait rendre encore plus difficile l'accès à l'emploi dans le secteur public pour les immigrés, particulièrement pour ceux qui ne sont pas nés en Europe. Dans ce contexte, les autorités devraient envisager la possibilité de supprimer le critère de nationalité appliqué aux emplois statutaires dans le secteur public, en ne conservant que quelques exceptions étroitement définies.

L'organisation générale du marché du travail réduit souvent les perspectives d'emploi des immigrés

Les systèmes de prélèvements et de transferts de la Belgique sont généralement peu favorables à l'emploi des travailleurs peu qualifiés. Leur réforme améliorerait la performance de l'économie belge et en particulier faciliterait l'insertion sur le marché du travail des immigrés, qui sont surreprésentés parmi cette catégorie de travailleurs. Le bas niveau des taux d'emploi est lié à des coûts élevés de main-d'œuvre hors salaires, qui découragent la demande de travailleurs à faible productivité, ainsi qu'aux gains de revenu limités tirés du passage du chômage ou de l'inactivité à l'exercice d'un emploi, qui découragent l'offre de main-d'œuvre. Lorsque les revenus salariaux sont modestes, des pièges du chômage et de l'inactivité sont ainsi générés (graphique 18), appelant une réduction de la fiscalité du travail, telle qu'envisagée par divers niveaux de pouvoir.

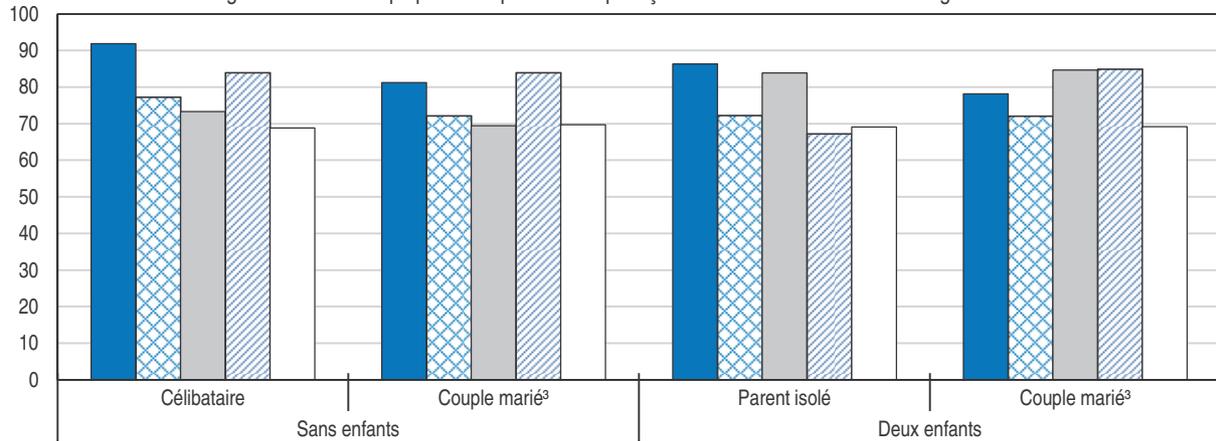
Des minimas salariaux élevés contribuent à empêcher la pauvreté dans le travail, mais ils augmentent les coûts de main-d'œuvre pour les travailleurs peu qualifiés, qui peuvent ainsi être évincés du marché du travail (Neumark et Wascher, 2006). Ceux qui présentent un handicap supplémentaire, réel ou perçu, en termes de productivité, comme les jeunes ou les immigrés peu qualifiés, seront vraisemblablement les plus touchés. Le salaire minimum prévu par la loi en Belgique est plutôt élevé en comparaison internationale (graphique 19), et les accords sectoriels prévoient généralement des minimas encore plus élevés. En outre, les salaires minimums réduits pour les jeunes, qui constituent un instrument très utilisé pour atténuer les risques d'exclusion du marché du travail (et qui ont été mis en place par près de la moitié des pays de l'OCDE ayant des minimas salariaux) sont progressivement supprimés en 2013-15. Il sera toujours possible de prévoir des minima réduits pour les jeunes dans les accords sectoriels, mais ils ne devront pas être inférieurs au minimum légal national. En 2012, le taux de chômage global en Belgique était de 7.6 % (15-64 ans), atteignant 19.8 % pour les jeunes (moins de 25 ans) et, parmi ceux-ci, s'élevant à 29.3 % et 27.9 %, respectivement, pour les immigrés et leurs enfants nés en

Graphique 18. Les pièges du chômage et de l'inactivité réduisent les incitations au travail

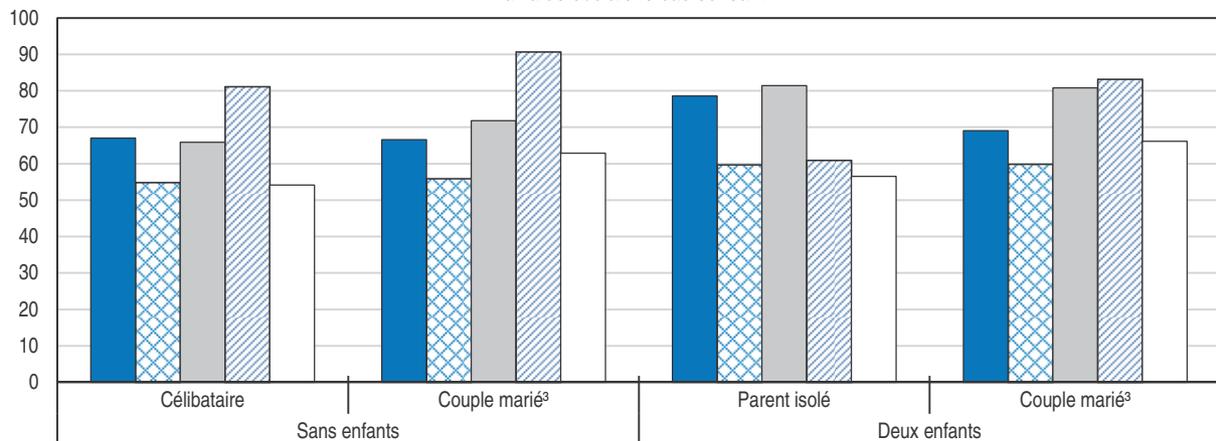
Taux d'imposition de l'activité pour un revenu égal à 67 % du salaire du travailleur moyen, 2012¹

■ Belgique ■ France ■ Allemagne ■ Pays-Bas ■ Moyenne OCDE

A. Piège du chômage

Passage au travail à temps plein des personnes qui reçoivent des allocations de chômage au niveau initial²

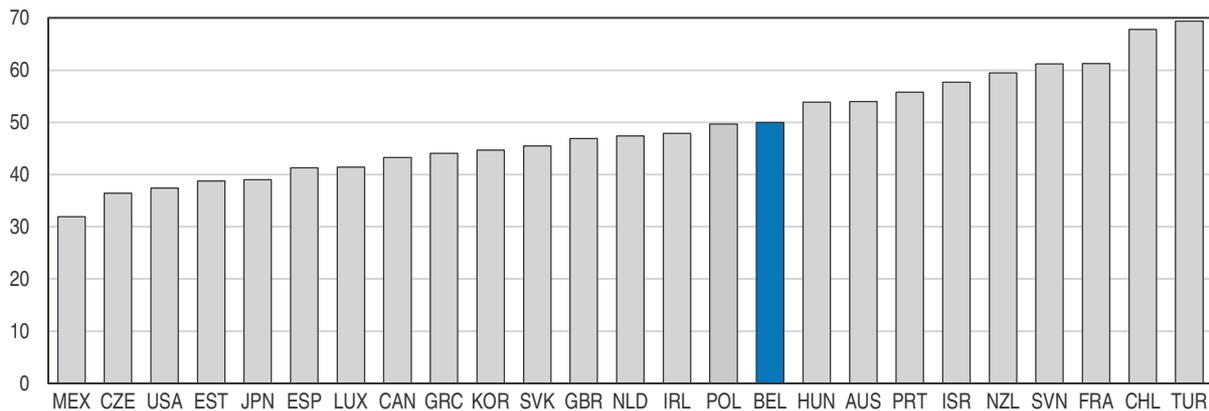
B. Piège de l'inactivité

Passage au travail à temps plein des personnes n'ayant pas droit à l'assurance-chômage mais ayant droit à l'aide sociale le cas échéant⁴

1. Les taux d'imposition de l'activité mesurent la part du gain financier amputée par le système d'impôts et de prestations sociales en cas de passage de l'inactivité à l'emploi. Le pourcentage du salaire du travailleur moyen correspond aux gains tirés d'un emploi à temps plein. Pour les familles avec enfants, les calculs supposent la présence de deux enfants âgés de 4 et 6 ans.
2. Pour un nouveau chômeur qui reçoit des allocations de chômage (après une période de carence le cas échéant) calculées sur la base de gains antérieurs équivalents à ceux qu'il percevra dans son nouvel emploi. Aucune prestation complémentaire d'aide sociale ou d'aide au logement versée en espèces n'est censée être disponible dans la situation de chômage ou d'emploi. Toutes les prestations dues lors du passage à l'emploi sont censées être payées. Pour les familles avec enfants, les calculs ne tiennent pas compte des allocations familiales ni des frais de garde.
3. Couple marié comptant un apporteur de revenu, le conjoint étant supposé inactif et sans rémunération.
4. Pour une personne qui n'a pas droit aux allocations de chômage (ou qui n'y a plus droit). L'aide sociale et d'autres allocations versées sous conditions de ressources sont censées être disponibles sous réserve de remplir les conditions requises. Lorsque ces aides sont soumises à des contrôles destinés à vérifier que la personne recherche activement un emploi ou est « disponible » pour travailler, ces conditions sont supposées remplies. Les allocations de logement en espèces sont calculées sur la base des loyers du marché privé et d'autres charges, à hauteur de 20 % du salaire à temps plein pour tous les types de famille.

Source : OCDE (2014), *Modèles impôts-prestations de l'OCDE*, mars, www.oecd.org/els/social/prestationsetsalaires.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182423>

Graphique 19. **Le salaire minimum est assez élevé**
En pourcentage du salaire médian, 2013



Source : OCDE (2014), « Gains : Salaire minimum en proportion du salaire médian », *Statistiques de l'OCDE sur l'emploi et le marché du travail* (base de données), novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182433>

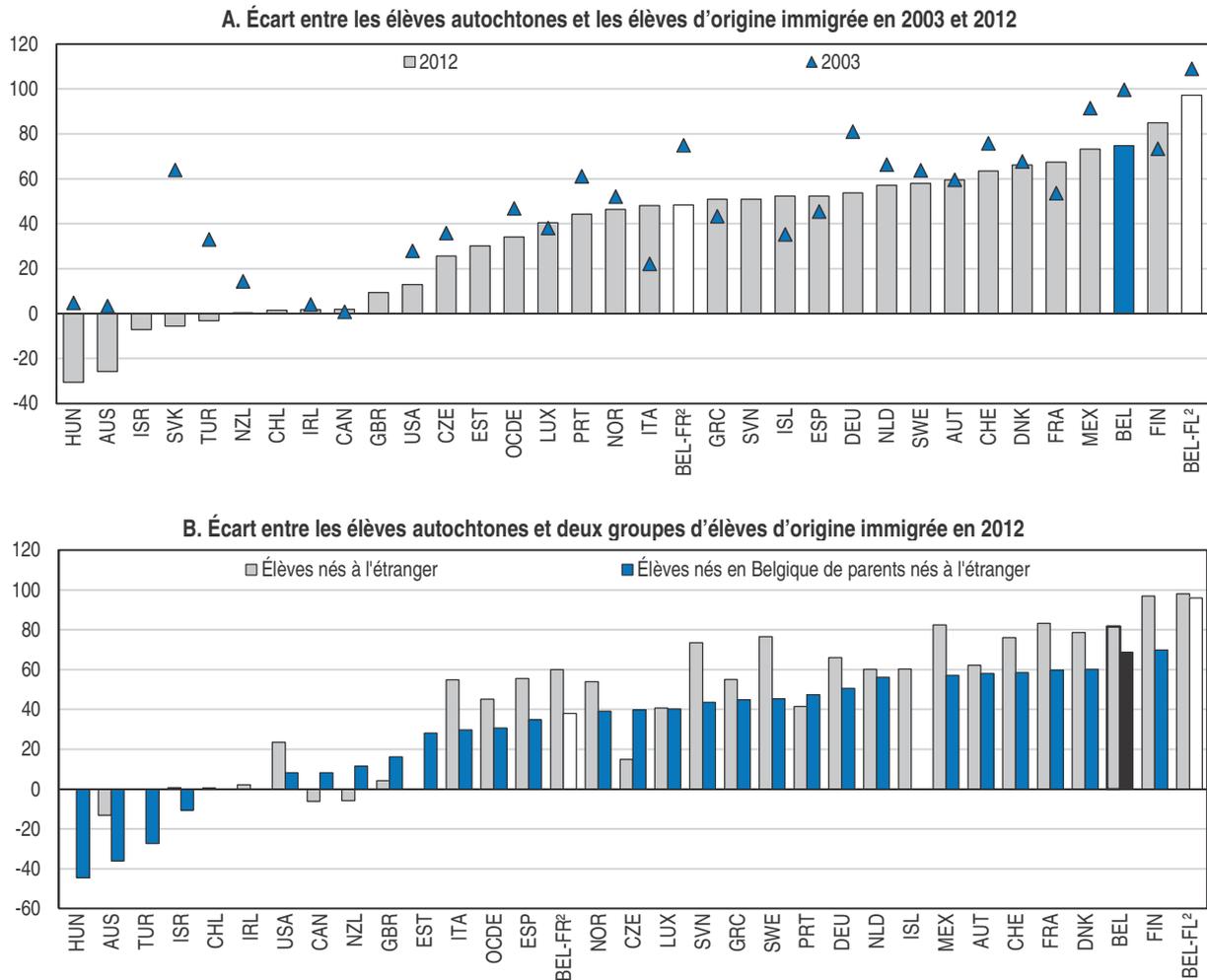
Belgique. Il est inquiétant de constater que le chômage des jeunes a augmenté de façon marquée, se situant à 24.9 % au premier semestre de 2014. Les autorités et les partenaires sociaux devraient donc envisager de rétablir le salaire minimum légal réduit pour les jeunes.

Les résultats scolaires des enfants d'immigrés doivent être améliorés

Les résultats nettement moins satisfaisants obtenus par les enfants d'immigrés par rapport à leurs camarades non issus de l'immigration (graphique 20) tiennent en grande partie au manque d'équité du système éducatif, qui lèse en général les élèves de milieux défavorisés. Un aspect clé de la faible équité est la forte ségrégation scolaire. Les enfants défavorisés, dont beaucoup sont des enfants d'immigrés, se retrouvent pour l'essentiel dans certains établissements (graphique 21), ce qui compromet leur apprentissage. Dans les Communautés flamande et française, le libre choix des établissements scolaires - qui n'est pas indésirable en soi - a vraisemblablement contribué à la ségrégation, qui va souvent bien au-delà de la ségrégation résidentielle, surtout à Bruxelles (Musset, 2012 ; Cantillon, 2013). Après plusieurs tentatives destinées à accroître la diversité sociale dans les établissements scolaires, qui n'ont eu qu'une efficacité limitée dans les deux Communautés, la dernière réforme flamande des modalités d'inscription, qui a commencé d'être mise en œuvre en 2012-13 et a fait l'objet d'ajustements ultérieurs, réserve un certain nombre de places dans les établissements très demandés à des élèves issus de milieux défavorisés et d'autres places à des élèves non défavorisés, afin d'améliorer la mixité sociale dans les établissements. Les premières données sur l'impact de cette réforme disponibles pour les écoles primaires de Gand mettent en évidence une diminution globale de la ségrégation (Verhaeghe et Goetmaeckers, 2013). Des réformes de ce type, qui visent à trouver un équilibre entre le libre choix et la promotion de la diversité sociale, devraient être mises en œuvre dans toutes les grandes zones urbaines, tout en assurant un suivi systématique des résultats au niveau des établissements.

Dans les établissements accueillant un fort pourcentage d'élèves défavorisés, des mesures devraient être prises pour accroître le niveau des performances. Dans les Communautés flamande et française, le financement des établissements scolaires

Graphique 20. **Les enfants d'immigrés sont nettement moins performants**
Différence de score moyen du PISA en mathématiques par rapport aux élèves d'origine immigrée¹



1. PISA : Programme international pour le suivi des acquis des élèves. Les élèves d'origine immigrée sont ceux dont les parents sont nés dans un pays ou une économie autre que le pays ou l'économie où leurs acquis sont évalués.
2. BEL-FR : Communauté française ; BEL-FL : Communauté flamande.

Source : OCDE (2013), *Résultats du PISA 2012 : L'équité au service de l'excellence. Offrir à chaque élève la possibilité de réussir (volume II)* et autorités nationales.

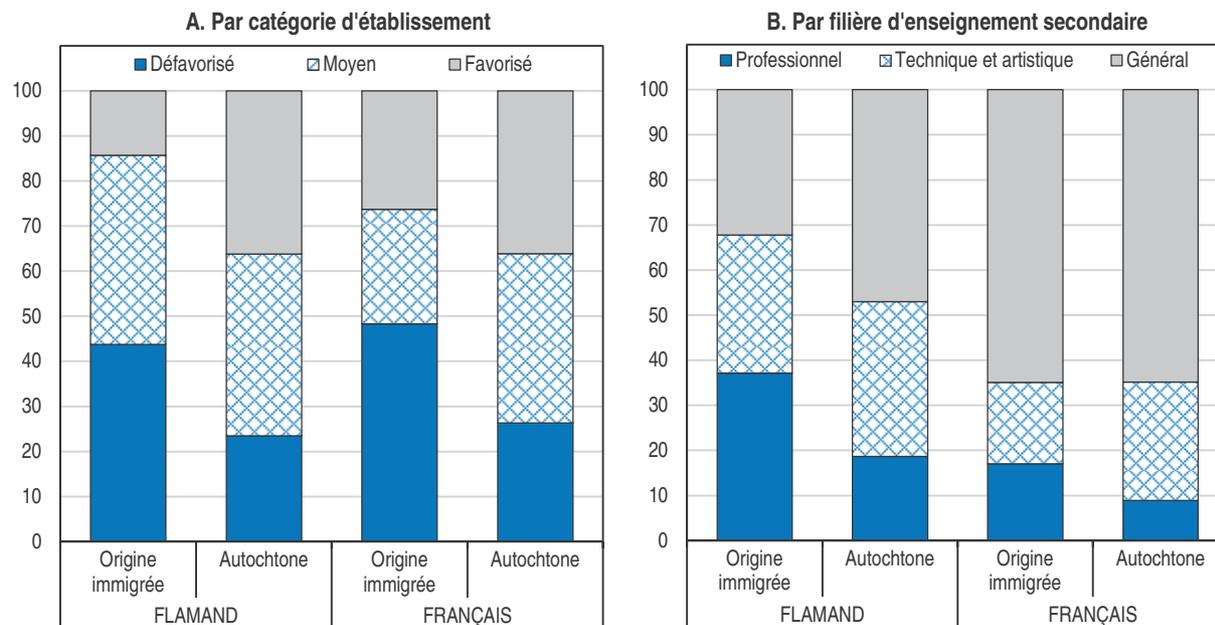
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182445>

accueillant des élèves défavorisés a été renforcé vers la fin des années 2000, ce qui a permis d'embaucher davantage d'enseignants. Il s'agit là d'une évolution bienvenue, car les étudiants défavorisés tendent à bénéficier fortement de classes de petite taille (OCDE, 2005). Cependant, les enseignants travaillant dans ces établissements sont souvent moins qualifiés et expérimentés (OCDE, 2013e) et la formation qui leur est donnée pour faire face à une classe multiculturelle ou multilingue est encore déficiente (OCDE, 2014d). Les autorités devraient redoubler d'efforts pour attirer des enseignants qualifiés et expérimentés dans les établissements défavorisés, notamment en introduisant des incitations financières, et également préparer les enseignants à transmettre efficacement les savoirs aux étudiants ayant différents besoins en matière d'éducation.

L'orientation précoce et le redoublement favorisent aussi la faible équité (OCDE, 2012b). La pratique du redoublement est plus fréquente en Belgique qu'en moyenne dans les pays de

Graphique 21. Les enfants d'immigrés sont surreprésentés dans les écoles défavorisées et les filières peu valorisées

Répartition des élèves en fonction de leur statut au regard de l'immigration et par communauté linguistique, en pourcentage, 2012



Source : Calculs effectués à partir de la Base de données PISA 2012 - Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves. StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182459>

l'OCDE et encore plus fréquente parmi les enfants d'immigrés (OCDE, 2013f). L'orientation scolaire commence très tôt, en pratique à l'âge de 12 ans, et les étudiants les plus faibles - dont beaucoup sont issus de l'immigration - sont orientés vers des filières professionnelles dévalorisées. En Flandre, les autorités devraient mettre en œuvre le plan-cadre de réforme de l'enseignement secondaire (2013), qui envisage de retarder l'orientation et de donner un caractère plus général au système. Dans la Communauté française, les efforts faits pour lutter contre le redoublement dans les établissements primaires doivent être élargis, alors que le redoublement de la première année du secondaire, associé à la relégation vers une filière dévalorisée, a été aboli (2014), des plans étant aussi étudiés pour mettre en place un programme d'études commun jusqu'à l'âge de 15 ans. En effet, il serait bon que ces mesures soient étendues aux autres années du secondaire et que l'orientation soit encore retardée.

Outre la faiblesse de leurs connaissances générales, en grande partie liée à l'orientation scolaire précoce, les élèves de l'enseignement professionnel pâtissent d'une formation technique lacunaire qui limite leurs perspectives d'emploi. Une forte proportion des élèves du deuxième cycle du secondaire sont orientés vers des filières professionnelles, surtout en Flandre, où la part des élèves dans ces filières est supérieure à un quart (Musset, 2013). Or, la formation en entreprise est sous-développée, ce qui conduit à des transitions abruptes de l'école à l'emploi, et les programmes ne tiennent pas suffisamment compte des besoins du marché du travail. Les autorités devraient donner une plus large place à des formations de qualité en entreprise qui correspondent aux besoins du marché du travail. Dans cette optique, une forte implication des partenaires sociaux est indispensable. La Communauté flamande comme la Communauté française envisagent une expansion des doubles filières associant travail et études afin d'améliorer la qualité de l'enseignement secondaire professionnel.

Pour de nombreux élèves d'origine immigrée, le fait de ne pas parler à la maison la langue d'enseignement constitue un obstacle important à la réussite scolaire. Pour remédier aux handicaps que représente la langue, il faut accroître la prise en charge des jeunes enfants dans les structures d'accueil prévues à cet effet, où les enfants d'immigrés de moins de trois ans tendent à être sous-représentés (Vande Gaer et al., 2013), et développer les classes de soutien en langue, auxquelles actuellement très peu d'étudiants participent (OCDE, 2012c). Étant donné, qu'outre les problèmes de disponibilité et de capacité de financement, des obstacles culturels freinent la participation aux structures d'accueil des enfants de moins de trois ans (alors que la participation des enfants plus âgés à l'éducation préprimaire gratuite est quasi universelle), les autorités devraient faire davantage pour favoriser l'implication des parents et de la collectivité dans le système de prise en charge, par exemple en organisant des cours de langue ou de formation professionnelle à l'intention des mères sur les lieux mêmes des structures d'accueil. Pour les enfants plus âgés, les connaissances linguistiques devraient être vérifiées de manière systématique dans tous les établissements préprimaires, primaires et secondaires, avec une remise à niveau si nécessaire. Une telle vérification a été introduite en Flandre au cours de l'année scolaire actuelle et l'incidence de cette mesure devrait faire l'objet d'un suivi attentif.

Recommandations pour améliorer l'insertion des immigrés sur le marché du travail

Principales recommandations

- Surveiller et, au besoin, réformer le système d'inscription scolaire afin de réduire la concentration des élèves défavorisés dans certains établissements. Améliorer la formation des enseignants ainsi que les incitations destinées à attirer davantage d'enseignants qualifiés et expérimentés dans les établissements défavorisés.
- Appliquer les réformes visant à réduire les redoublements et à retarder l'âge de l'orientation dans l'enseignement secondaire. Développer la formation en entreprise dans le cadre de l'enseignement professionnel.
- Une façon d'améliorer les résultats obtenus sur le marché du travail, notamment pour les personnes peu qualifiées, serait d'envisager de réintroduire des salaires minimums légaux de niveau inférieur pour les jeunes.
- Poursuivre la coopération avec les partenaires sociaux afin d'inciter davantage d'entreprises à adopter des plans de diversité. Développer l'offre de formations, y compris en langues, et la reconnaissance des qualifications, ainsi que la coordination avec les plans de diversité.

Recommandations additionnelles

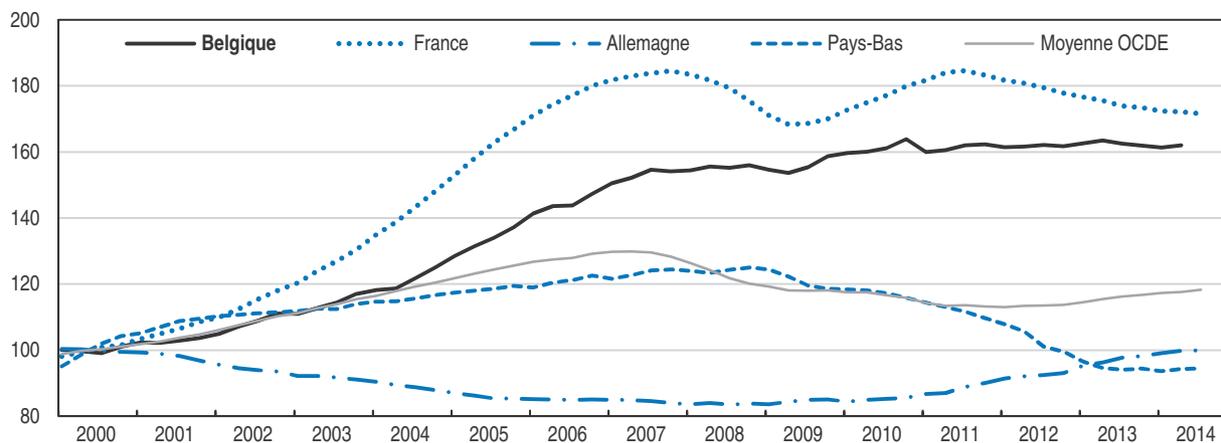
- Remédier aux handicaps que représente la langue pour les enfants d'immigrés en encourageant la participation des enfants de moins de trois ans aux structures d'accueil de la petite enfance et en évaluant systématiquement le degré de maîtrise de la langue d'enseignement dans les écoles primaires et secondaires, en proposant des cours de remise à niveau si nécessaire.
- Définir des objectifs indicatifs concernant la proportion d'immigrés dans les effectifs ou les embauches à tous les niveaux de pouvoir. Envisager de restreindre le nombre d'emplois de la fonction publique soumis à des critères de nationalité.

Préserver l'efficacité et l'équité sur le marché du logement

Les conditions de logement en Belgique sont parmi les meilleures de la zone OCDE d'après l'indicateur du vivre mieux (OCDE, 2013c), car les habitations sont de grande qualité et vastes, alors que les coûts du logement se situent dans la moyenne. Cependant, la forte augmentation des prix de l'immobilier avant la crise et une légère hausse après (graphique 22) rendent difficile l'accès au marché pour les primo-accédants. La capacité de financement de logement se dégrade aussi pour les pauvres, car la demande de logement social est supérieure à l'offre et les prix sont excessifs même dans le segment le moins cher du marché locatif privé. Un autre enjeu est le niveau élevé des émissions de gaz à effet de serre, imputable au vieillissement du parc immobilier. Enfin, la mobilité résidentielle est médiocre, ce qui nuit au fonctionnement du marché du travail et contribue à la congestion et à la pollution de l'air.

Graphique 22. **Le prix réel des logements se stabilise après une forte hausse**

Indice, 2000 = 100



Source : OCDE (2014), *Base de données sur le logement*, Département des Affaires économiques, novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182463>

Dans le cadre de la sixième réforme de l'État, les compétences en matière d'imposition du logement et de législation du marché locatif privé ont été transférées aux Régions en juillet 2014. Le nouveau partage des responsabilités réduit le nombre de domaines où les autorités des différents niveaux ont des responsabilités qui se chevauchent et permet aux gouvernements régionaux d'élaborer une politique du logement plus cohérente. En outre, les Régions fixent leurs propres priorités face aux problèmes de logement, comme le montrent les différents plans concernant le traitement fiscal des prêts hypothécaires et l'utilisation plus stratégique des impôts fonciers récurrents par la Région de Bruxelles-Capitale.

Le marché du logement est surévalué, mais les risques correspondants semblent faibles

Après la longue période de hausse des prix, les indicateurs traditionnels amènent à penser que le marché belge est surévalué : le rapport prix/revenu dépasse de 47 % sa moyenne à long terme et le rapport prix/loyer de 58 %. Cependant, la baisse des taux d'intérêt sur les prêts hypothécaires, le rallongement des échéances et le relèvement du plafond de la déductibilité fiscale accordée depuis 2005 au titre des paiements d'intérêts et

de remboursements de capital sont autant de facteurs qui favorisent le niveau élevé des prix des logements. En outre, la demande de logements continuera de s'accroître car le nombre de ménages devrait progresser de 11 % entre 2013 et 2030 (BFP, 2014). La surévaluation effective, difficile à estimer, tombe à 28 % lorsqu'on tient compte du bas niveau actuel des taux d'intérêt et à 5-15 % lorsqu'on retient aussi l'hypothèse du maintien des autres conditions de financement relativement favorables (FMI, 2014).

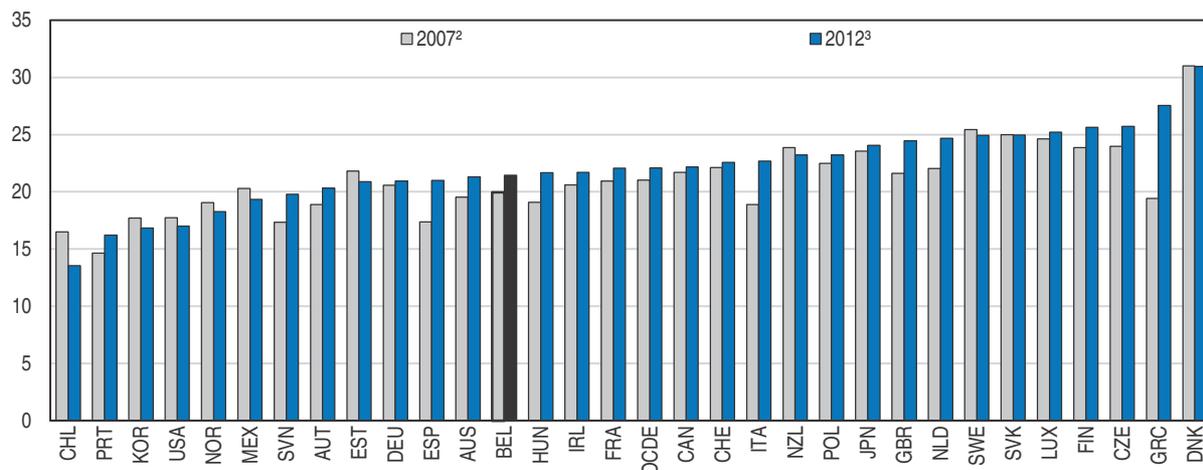
Une baisse sensible des prix des logements ne semble pas constituer un risque immédiat compte tenu de la probabilité assez éloignée de modifications sensibles des facteurs déterminants sous-jacents. Cependant, les prix doivent être suivis de près étant donné que certaines estimations relatives à l'ampleur de la surévaluation sont élevées et que l'on ne saurait exclure une chute déclenchée par une modification des anticipations. Bien que les effets de richesse soient limités en Belgique (Eugène et al., 2003), le ratio prêt/valeur était supérieur à 90 % pour plus de 15 % de l'encours des prêts hypothécaires à la fin de 2013, alors que pour une grande partie des emprunteurs, les coûts du service de la dette représentaient plus de 50 % de leur revenu disponible (BNB, 2014a). Pour éviter une nouvelle progression de cette catégorie d'emprunteurs à haut risque, les autorités devraient plafonner les ratios prêt/valeur et service de la dette/revenu pour les nouveaux prêts hypothécaires lorsqu'une telle mesure se révèle appropriée compte tenu de la dynamique du marché du logement.

La capacité de financement du logement se dégrade, notamment pour les groupes vulnérables

Entre 2007 et 2012, les dépenses des ménages au titre du logement sont passées de 20 % du revenu disponible à 21.4 % (graphique 23), ce qui est juste un peu moins que la moyenne de l'OCDE. Néanmoins, 11 % environ de la population vivent dans un ménage qui consacre plus de 40 % de son revenu disponible au logement. Ces dernières années, la capacité de financement s'est considérablement dégradée pour les locataires, qui ont beaucoup plus souvent déjà de lourdes charges à supporter, alors même que le nombre de propriétaires confrontés à des coûts de logement excessifs a reculé (graphique 24). À Bruxelles, les coûts du logement sont élevés pour un ménage sur cinq (Winters et Heylen, 2013), en raison de la cherté des biens et d'un pourcentage de la population à risque de pauvreté plus important que dans les autres régions. Les problèmes liés à la qualité du logement sont aussi beaucoup plus courants à Bruxelles, d'où la rareté des logements de qualité et d'un prix abordable à la limite inférieure du marché.

L'existence de listes d'attente pour l'attribution de logements sociaux conduit à une forte demande à la limite inférieure du marché locatif privé et contribue à des problèmes de capacité financière chez les locataires à faible revenu. Le marché du logement social représente 6 % du parc immobilier, ce qui est peu par rapport aux autres pays de l'OCDE (Andrews et al., 2011) et insuffisant pour répondre à la demande globale. Le nombre de locataires sur le marché locatif privé qui, d'après le montant de leur revenu, pourraient être admis à bénéficier d'un logement social, s'accroît. Les baux de durée indéterminée pour les logements sociaux ont été abolis à Bruxelles et en Wallonie, mais nombre de logements sont encore occupés par des ménages qui, bien qu'ils ne répondent plus aux conditions requises pour bénéficier de leur logement social actuel compte tenu de leur revenu ou de la taille de leur ménage, ne peuvent pas facilement être relogés ailleurs. Les familles dont la taille diminue et qui restent dans des habitations devenues trop grandes peuvent être pénalisées dans certains cas, mais préfèrent souvent s'acquitter de l'amende de faible

Graphique 23. **Les dépenses de logement des ménages ont augmenté modérément**¹
En pourcentage du revenu net disponible



1. Logement, eau, électricité, gaz et autres combustibles. L'agrégat OCDE est une moyenne non pondérée des données figurant dans le graphique.

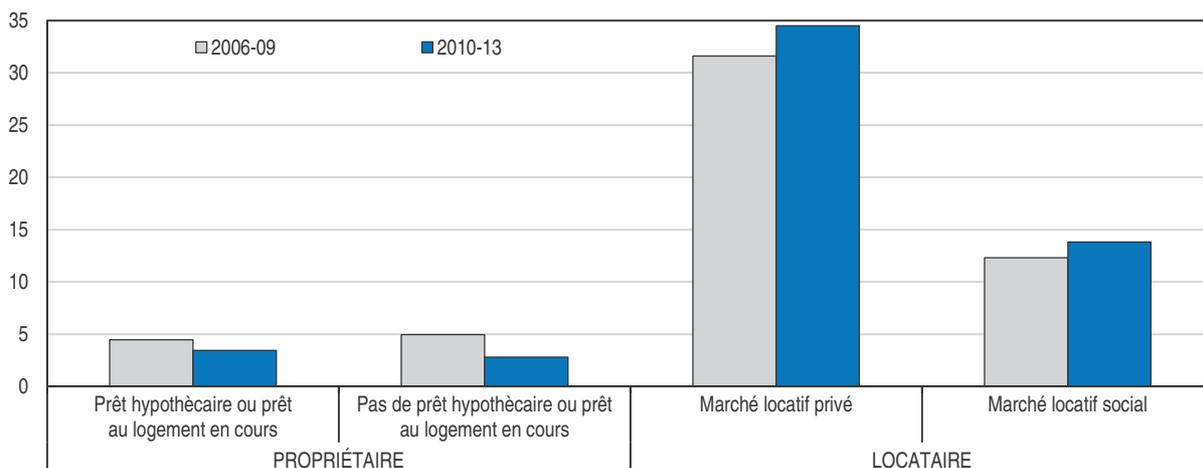
2. 2008 pour le Chili.

3. 2011 pour la Grèce, la Nouvelle-Zélande et la Suisse.

Source : OCDE (2014), « Comptes nationaux détaillés », *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux* (base de données), octobre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182477>

Graphique 24. **Les locataires sont les plus affectés par le coût du logement**¹
Surcharge des coûts du logement, en pourcentage du groupe de population concerné¹



1. Part des personnes vivant dans un ménage dépensant plus de 40 % de son revenu disponible pour se loger.

Source : Eurostat (2014), « Revenus et conditions de vie - Charge des coûts du logement », *Base de données Eurostat*, novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182485>

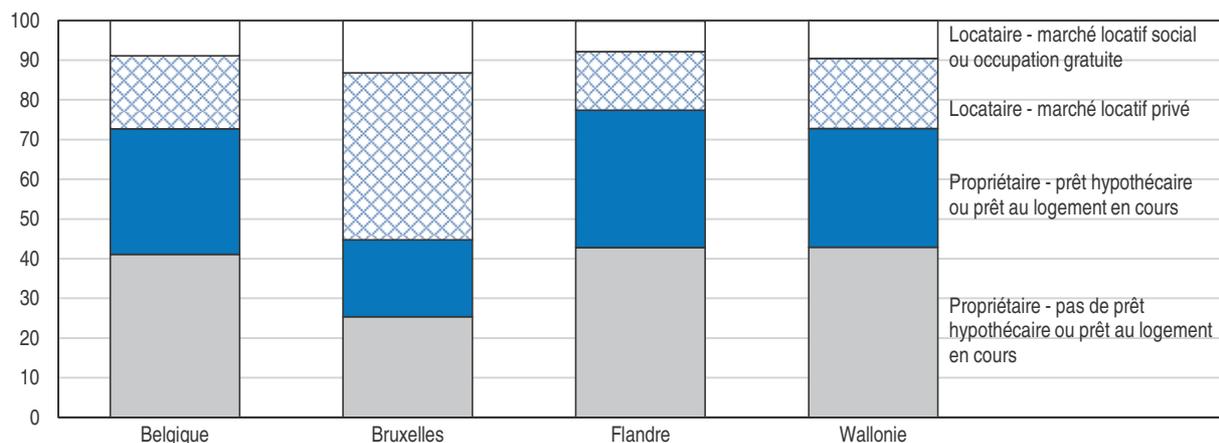
montant plutôt que de déménager dans une habitation plus petite. Les incitations à quitter volontairement un logement locatif social sont faibles car les loyers sont de 40 % en moyenne inférieurs à ceux du secteur privé. Les régions ont mis en place des plans ambitieux pour la construction de logements sociaux, mais il faudra de nombreuses années avant que ces plans ne conduisent à une réduction significative des listes d'attente.

La part faible et en diminution des propriétaires connaissant des problèmes de financement masque les problèmes grandissants rencontrés par les primo-accédants pour acheter un logement. La propriété du logement est généralisée, en particulier en dehors de

Bruxelles (graphique 25), car on considère qu'elle est le meilleur moyen d'assurer la sécurité du logement et son caractère privé et de réduire les coûts après la retraite. Mais le modèle traditionnel du logement est mis à rude épreuve (Meeus et al., 2013) face à la dégradation des conditions auxquelles sont confrontés les acheteurs prospectifs. L'apport moyen a fortement augmenté pour passer de 20 000 EUR en 2004 à quelque 50 000 EUR ces dernières années (Albrecht et Van Hoofstat, 2011). Lorsqu'on inclut les importants coûts de transaction, comme les droits de mutation, les honoraires des agents immobiliers et les honoraires des notaires, un acheteur doit en moyenne disposer de liquidités d'un montant de 75 000 EUR, soit environ un tiers du prix du logement. En outre, les coûts du service de la dette pour les jeunes ménages sont souvent élevés par rapport au revenu (Du Caju et al., 2014). Sans le soutien financier de leurs parents, nombre de primo-accédants ne peuvent plus accéder à un logement de la même qualité et de la même taille qu'il y a une décennie (Heylen et Winters, 2011) et de plus en plus de jeunes se tournent vers le marché locatif privé en attendant d'acheter un logement plus tard (Le Roy et Vandekerckhove, 2011).

Graphique 25. La part de la population qui vit dans un logement occupé en propriété est élevée à l'extérieur de Bruxelles

En pourcentage de la population totale, 2009



Source : S. Winters et K. Heylen (2013), « How Housing Outcomes Vary Between the Belgian Regions », *Journal of Housing and the Built Environment*, juillet.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182492>

Pour renforcer le marché locatif, il faut que des changements interviennent au niveau de l'aide publique

L'aide publique avantage trop la propriété du logement. Lorsqu'on tient compte des aides fédérales et régionales, le propriétaire moyen en Flandre reçoit 4.3 fois plus de prestations que le locataire moyen (Heylen et Winters, 2012). En outre, la réduction fiscale accordée au titre des paiements d'intérêts et des remboursements en capital des prêts hypothécaires bénéficie de façon excessive aux plus nantis. En Flandre, 47 % des aides totales au logement bénéficient aux 40 % des revenus les plus élevés, un groupe pour lequel les problèmes de logement, en termes de capacité de financement et de qualité, sont quasiment négligeables. La déductibilité fiscale a largement contribué à la hausse des prix des logements et, d'après certaines estimations, les logements étaient en 2012 évalués à 29 % (54 000 EUR en moyenne) au-dessus du prix qui serait le leur en l'absence d'aides fiscales (Damen et al., 2014 ; Vastmans et al., 2014).

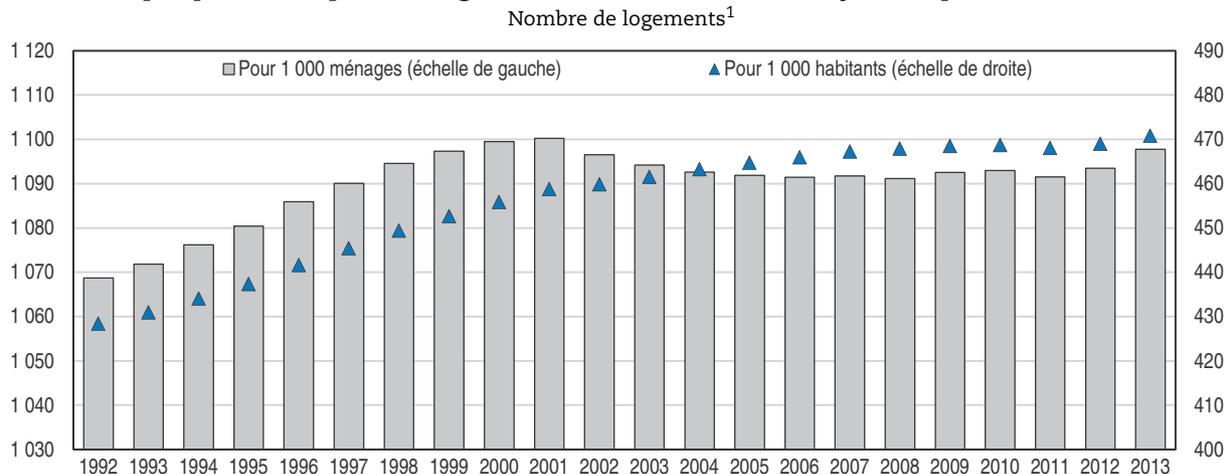
Un traitement fiscal plus neutre des logements occupés par leurs propriétaires, à la fois par rapport aux investissements locatifs et aux autres investissements, réduirait les distorsions économiques. Cela impliquerait avant tout d'imposer le revenu locatif imputé pour les propriétaires ou de réduire la déductibilité fiscale des prêts hypothécaires. Dans la pratique, cette dernière réforme est plus facile à mettre en œuvre car elle est plus compréhensible et acceptée par les citoyens que l'imposition des loyers imputés. Elle est favorisée par le bas niveau des taux d'intérêts hypothécaires actuels, alors que la sixième réforme de l'État a imprimé l'élan voulu en confiant aux Régions la responsabilité de la fiscalité immobilière et en ne transférant que des moyens financiers inférieurs aux coûts. La région flamande a déjà engagé des réformes pour limiter la déductibilité fiscale et la Wallonie a décidé de réduire légèrement le taux de déductibilité pour les nouveaux prêts hypothécaires. Étant donné qu'ils auront sans doute une incidence majeure sur les prix, les changements devraient être introduits progressivement et les incertitudes quant aux mesures futures doit être réduites au minimum.

Les régions devraient consacrer une part plus importante de leur budget logement au secteur locatif privé, qui est celui qui reçoit le moins d'aides de toutes provenances. Les systèmes régionaux existants d'allocations de logement ont une portée très limitée et devraient être étendus de façon à couvrir tous les locataires du secteur privé qui répondent aux conditions requises pour bénéficier d'un logement social, tout en évitant la capitalisation de l'aide dans les loyers, au moyen, par exemple, de l'établissement d'un lien entre l'allocation et le loyer médian au niveau local (De Boer et Bitetti, 2014).

L'augmentation de la part des aides publiques allant au marché locatif devrait aller de pair avec un effort plus soutenu pour accroître l'offre de logements locatifs privés, en particulier à la limite inférieure du marché. L'élargissement du système d'allocations de logement augmenterait déjà l'offre de logements locatifs, car nombre de propriétaires sont actuellement dissuadés de louer en raison de la combinaison de critères élevés de qualité et de la situation financière défavorable des locataires à bas revenu. À cet égard, le rôle des agences immobilières sociales, qui louent des logements sur le marché locatif privé et les sous-louent à des ménages en fonction de leurs besoins, pourrait être élargi. Si elles disposaient de moyens financiers accrus, ces agences pourraient optimiser leur gestion immobilière sans compromettre leur rôle social. Le développement du secteur privé pourrait être stimulé en libérant des terrains du domaine public pour la construction de logements locatifs d'un prix abordable.

Le parc immobilier doit être densifié et rendu plus écologique

Une pénurie globale de logements en Belgique semble peu probable (graphique 26), mais l'on observe des inadéquations entre l'offre de terrains à bâtir et la demande. L'absence de terrains à bâtir de qualité a conduit à un quadruplement des prix réels des terrains au cours de la période 1992-2013, alors que les prix réels des logements n'ont fait que doubler. Pour répondre à la demande croissante de nouveaux logements à proximité des centres économiques et pour simultanément réduire la consommation d'énergie et la durée des déplacements domicile-travail, la densification des zones urbaines devrait être encouragée. À cet égard, le Schéma de Développement de l'Espace Régional de la Wallonie, adopté en novembre 2013, contient plusieurs propositions, qui devraient être étudiées plus avant et intégrées dans les plans communaux d'aménagement. En Flandre, la part des nouveaux logements devant être construits dans les zones urbaines, 60 % d'après le plan d'aménagement du territoire, est probablement trop faible. À Bruxelles, les efforts

Graphique 26. **Le parc de logements a évolué au même rythme que la demande**

1. Le nombre de ménages pour les dernières années est une estimation.

Source : Statistics Belgium (2014), « Statistique cadastrale du parc de bâtiments », Base de données be.STAT, juillet et ADSEI (2014), « Huishoudens per gewest », Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, disponible à l'adresse <http://data.gov.be>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182503>

actuellement consentis pour identifier de nouvelles possibilités de logement, en changeant la destination de terrains, en transformant des bâtiments non résidentiels et en facilitant davantage la construction de bâtiments plus denses, devraient être intensifiés, tout en prenant en considération l'incidence environnementale et sociale.

Les logements en Belgique sont relativement anciens (Andrews et al., 2011) et un grand nombre d'entre eux sont des logements isolés, ce qui se traduit par la persistance d'une forte consommation d'énergie dans le secteur résidentiel, malgré des améliorations récentes (Cassilde, 2014). L'aide fédérale en faveur de l'efficacité énergétique a été rationalisée en supprimant toutes les mesures à l'exception d'une réduction fiscale pour l'isolation des toitures, qui est l'un des moyens les plus efficaces de réduire la consommation d'énergie résidentielle. Aux niveaux régional et communal, plusieurs subventions existent, en particulier pour les ménages à bas revenu. Cependant, l'incertitude quant à la question de savoir si les améliorations de l'efficacité énergétique peuvent conduire à une augmentation du revenu cadastral et des impôts connexes exige une meilleure spécification des critères. Les propriétaires sont dissuadés de réaliser des investissements éco-énergétiques par la législation sur les loyers qui limite la hausse des loyers en cours de bail. Suite à la sixième réforme de l'État, les Régions peuvent supprimer cet obstacle à l'amélioration de l'efficacité énergétique dans le secteur du logement locatif.

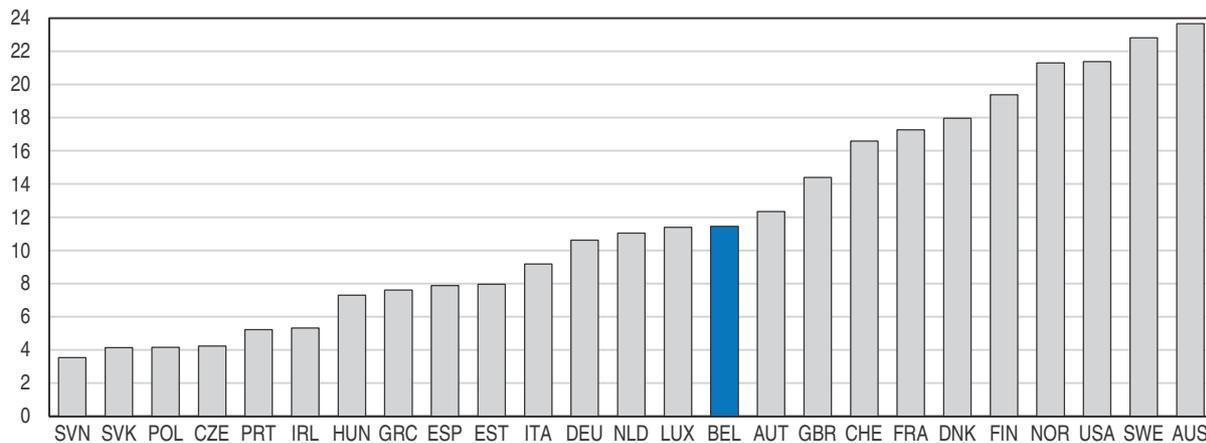
Globalement, l'aide à l'efficacité énergétique est louable, mais la faible fiscalité énergétique et le niveau élevé des subventions sont autant d'incitations allant dans le mauvais sens. Le recours généralisé à des politiques énergétiques à vocation sociale a contribué à de fortes émissions résidentielles (OCDE, 2011). Les tarifs plus bas découragent les économies d'énergie et devrait être remplacés par des subventions ciblées sur les ménages à faible revenu. De même, la réduction de la TVA sur l'électricité, introduite en avril 2014, devrait être supprimée.

La répartition des logements peut être améliorée

La mobilité résidentielle est médiocre, seulement 12 % des ménages changeant de résidence sur une période de deux ans (graphique 27). La probabilité d'un changement de

Graphique 27. **La mobilité résidentielle est médiocre**

Pourcentage des ménages qui ont changé de résidence au cours des deux dernières années, 2007



Source : D. Andrews, A. Caldera Sánchez et Å. Johansson (2011), « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », Documents de travail du Département des Affaires économiques, n° 836.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182517>

résidence est beaucoup moins grande pour les propriétaires, de loin le plus grand groupe sur le marché immobilier, que pour les locataires du marché privé (Isebaert, 2013 ; Andrews et al., 2011). Les locataires de logements sociaux changent moins souvent de résidence par peur de perdre leur logement subventionné, compte tenu surtout de la rareté de ce type de logement.

La faible mobilité résidentielle contribue à la congestion et à des résultats sous-optimaux sur le marché du travail (OCDE, 2013a). Comme on l'a vu en détail dans *l'Étude économique de la Belgique* de 2013, l'infrastructure des transports est bien développée, mais la congestion est parmi l'une des plus importantes des pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles. Des inefficiences en découlent sur le marché du travail lorsque les demandeurs d'emploi qui ne peuvent pas trouver d'emploi adapté près de chez eux préfèrent rester au chômage, voire se retirer du marché du travail, plutôt que de se déplacer là où la demande de main-d'œuvre est plus forte. La faible mobilité résidentielle contribue ainsi aux importantes variations géographiques des résultats sur le marché du travail. Une augmentation de la mobilité résidentielle aura un effet plus marqué au niveau régional qu'au niveau national, car la mobilité de la main-d'œuvre entre les deux plus grandes Régions ne représente que 13 % de tous les déplacements interrégionaux domicile-travail en raison des différences linguistiques et des similitudes concernant des inadéquations de qualifications et compétences (Zimmer, 2012).

La mobilité résidentielle peut être améliorée en augmentant la part des impôts récurrents dans la fiscalité immobilière. Les transactions immobilières sont aujourd'hui découragées par des droits de mutation qui sont parmi les plus élevés de l'OCDE, alors que les impôts récurrents ne représentent qu'une part relativement faible des recettes au titre de l'impôt foncier. Malgré des déductions régionales, le niveau élevé des taxes sur les transactions nuit à la liquidité des marchés immobiliers et contribue à une répartition inefficace des logements. Étant donné qu'une réduction de ces taxes stimulerait les prix des logements, elle pourrait atténuer les pressions négatives exercées sur les prix par la contraction des allègements fiscaux consentis à leurs propriétaires. La diminution des taxes sur les transactions peut être compensée par une augmentation des taux des impôts

récurrents. En outre, le cadastre fédéral devrait être mis à jour, car les valeurs datent pour l'essentiel de 1975 et l'indexation ultérieure ne reflète ni l'augmentation effective des loyers ni les changements de statut des quartiers. Il faudrait dans cette optique un accord de partage des coûts avec les Régions. Des cadastres régionaux pourraient aussi être établis, comme l'envisage la Région de Bruxelles-Capitale. L'autoévaluation de leurs biens par les propriétaires est une option envisageable lorsque la capacité administrative est insuffisante.

Les personnes issues de groupes socio-économiques défavorisés ont un choix limité lorsqu'elles souhaitent changer de résidence, car l'offre de logements locatifs est peu importante et concentrée dans les quartiers où les taux de chômage sont élevés, souvent supérieurs à 20 % (Le Roy et Vandekerckhove, 2011). La ségrégation résidentielle, sociale, économique et ethnique tend à exacerber encore le chômage (Dujardin et al., 2008). Élargir les possibilités de logement pour les groupes socio-économiques défavorisés en développant le marché locatif, en introduisant des allocations de logement transférables et en évitant la concentration des nouveaux logements sociaux aurait un effet positif sur les résultats du marché du travail.

Recommandations pour préserver l'efficacité et l'équité sur le marché du logement

Principales recommandations

- Mettre à profit la faiblesse actuelle des taux d'intérêt pour éliminer progressivement les réductions d'impôt accordées au titre des paiements d'intérêts et de remboursement du capital des emprunts hypothécaires. Augmenter la part des impôts récurrents dans la fiscalité immobilière et réduire celle des taxes sur les transactions.
- Développer les systèmes régionaux d'allocations de logement pour les personnes à faible revenu qui louent leur logement sur le marché privé. Parallèlement, accroître les subventions aux agences immobilières sociales et faciliter la construction de logements d'un prix abordable sur les terrains du domaine public, notamment par le secteur privé.
- Augmenter la densité de construction urbaine en modifiant l'affectation des terrains, en transformant les immeubles non résidentiels, en continuant d'assouplir les restrictions à la construction d'ensembles plus denses et en pénalisant la non-utilisation des terrains et immeubles situés en milieu urbain.

Recommandations additionnelles

- Plafonner les ratios prêt/valeur et service de la dette/revenu pour les nouveaux prêts hypothécaires lorsqu'une telle mesure se révèle appropriée compte tenu de la dynamique du marché du logement.
- Mettre à jour le cadastre fédéral ou établir des cadastres régionaux.
- Accélérer la rotation des occupants des logements sociaux locatifs en appliquant plus strictement les critères d'admissibilité contractuels et en supprimant les baux à durée illimitée.
- Autoriser la revalorisation des loyers en cours de bail lorsqu'elle est justifiée par des améliorations écoénergétiques.

Bibliographie

- Albrecht, J. et R. Van Hoofstat (2011), *Huisvesting in tijden van schaarste - Naar een renovatie van het woonbeleid* (Le logement en temps de crise – Vers une politique rénovée du logement), Roularta Books.
- Andrews, D., A. Caldera Sánchez et Å. Johansson (2011), « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 836, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/5kqk8t2k9vf3-en>.
- Araújo, S. et D. Sutherland (2010), « Public-Private Partnerships and Investment in Infrastructure », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 803, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/5km7jf6q8f0t-en>.
- Baert, S., B. Cockx, N. Gheyle et C. Vandamme (2013), « Do Employers Discriminate Less If Vacancies Are Difficult to Fill? Evidence from a Field Experiment », *IZA Discussion Papers*, n° 7145, Institute for the Study of Labour.
- BCE (2014), « Rapport sur les résultats de l'enquête sur l'accès des PME au financement dans la zone euro. Octobre 2013 - Mars 2014 », Banque centrale européenne.
- BFP (2014), *Perspectives démographiques 2013-2060 - Population, ménages et quotients de mortalité prospectifs*, Bureau fédéral du Plan.
- BNB (2014a), *Financial Stability Review 2014*, Banque nationale de Belgique.
- BNB (2014b), *Rapport 2013 - Évolution économique et financière*, Banque nationale de Belgique.
- Cantillon, E. (2013), « Mixité sociale: le rôle des procédures d'inscription scolaire », dans P. Maystadt et al. (dir. pub.), « Actes du 20^{ème} congrès des économistes belges de langue française », Éditions du CiFOP, à paraître.
- Cassilde, S. (2014), « Enquêtes sur la qualité de l'habitat – Évolution des indices de salubrité et de qualité entre 2006 et 2012 », *Working Papers*, n° 2014-02, Centre d'études en habitat durable.
- Causa, O. et S. Jean (2007), « Integration of Immigrants in OECD Countries: Do Policies Matter? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 564, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/162367775052>.
- CNC (2013), *Belgium's Sixth National Communication on Climate Change Under the United Nations Framework Convention on Climate Change*, Commission nationale Climat, décembre.
- Commission de réforme des pensions 2020-2040 (2014), *Un Contrat Social Performant et Fiable. Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension*, Service public fédéral - Sécurité sociale.
- Commission européenne (2013), *Report on Public Finances in EMU 2013*, *European Economy*, vol. 2013, n° 4.
- Corluy, V. et G. Verbist (2014), « Can Education Bridge the Gap? Education and the Employment Position of Immigrants in Belgium », *ImPRovE Working Papers*, n° 14/02.
- Cournède, B., A. Goujard et Á. Pina (2014), « Reconciling Fiscal Consolidation with Growth and Equity », *OECD Journal: Economic Studies*, vol. 2013, n° 1, Éditions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2013-5jzb44vzbkhd.
- CSF (2014a), « Avis. Trajectoire budgétaire en préparation du Programme de Stabilité 2014-2017 », Conseil supérieur des finances, mars, www.docufin.fgov.be/intersalgfr/hrfcsf/adviezen/PDF/csf_fin_avis_2014_03.pdf.
- CSF (2014b), « Un tax shifting en faveur du travail, et des bases imposables plus larges. Scénarios pour une réforme fiscale globale et significative », Conseil supérieur des finances, août, www.docufin.fgov.be/intersalgfr/hrfcsf/adviezen/PDF/csf_fisc_rapport_2014_08.pdf.
- CSF (2013), « Comité d'étude sur le vieillissement. Rapport annuel », Conseil supérieur des finances, juillet, www.docufin.fgov.be/intersalgfr/hrfcsf/adviezen/PDF/csf_vieillissement_2014_07.pdf.
- Damen, S., F. Vastmans et E. Buyst (2014), « The Long-Run Relationship Between House Prices and Income Reexamined: The Role of Mortgage Interest Deduction and Mortgage Product Innovation », *KU Leuven Discussion Paper Series*, vol. 14, n° 9, Université de Louvain.
- De Boer, R. et R. Bitetti (2014), « A Revival of the Private Rental Sector of the Housing Market? Lessons from Germany, Finland, the Czech Republic and the Netherlands », *Documents de travail du*

- Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 1170, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxv9f32j0zp-en>.
- De Coen, A., D. Valsamis, A. Hondeghem, N. Bossens et L. Sels (2014), *Evaluatie Loopbaan- en Diversiteitsplannen* (Évaluation des plans de carrière et de diversité), IDEA Consult, octobre.
- De Keyser, T., P. Delhez et H. Zimmer (2012), « L'insertion des personnes d'origine étrangère sur le marché du travail », *Revue économique*, Banque nationale de Belgique, décembre.
- Du Caju, Ph., Th. Roelandt, Ch. Van Nieuwenhuyze et M.-D. Zachary (2014), « L'endettement des ménages : évolution et répartition », *Revue économique*, Banque nationale de Belgique, septembre.
- Dujardin, D., H. Selod et I. Thomas (2008), « Residential Segregation and Unemployment: The Case of Brussels », *Urban Studies*, vol. 45, n° 1, Sage Publications, <http://dx.doi.org/10.1177/0042098007085103>.
- Eugène, B., Ph. Jeanfils et B. Robert (2003), « La consommation privée en Belgique », *Working Papers*, n° 39, Banque nationale de Belgique.
- FMI (2014), « Article IV Consultation – Staff Report », *Country Reports*, n° 14/76, Fonds monétaire international.
- Fredriksen, K. (2013), « Fiscal Consolidation Across Government Levels – Part 2. Fiscal Rules for Sub-central Governments, Update of the Institutional Indicator », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1071, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/5k43nxqzhkr1-en>.
- Harding, M. (2014), « Personal Tax Treatment of Company Cars and Commuting Expenses: Estimating the Fiscal and Environmental Costs », *OECD Taxation Working Papers*, n° 20, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz14cg1s7vl-en>.
- Harding, M. (2013), « Taxation of Dividend, Interest, and Capital Gain Income », *OECD Taxation Working Papers*, n° 19, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/5k3wh96w246k-en>.
- Heylen, K. et S. Winters (2012), *De verdeling van de subsidies op vlak van wonen in Vlaanderen* (La répartition des subventions au logement en Flandre), Steunpunt Ruimte en Wonen (Centre de recherche sur l'aménagement du territoire et le logement).
- Heylen, K. et S. Winters (2011), « Betaalbaarheid voor starters op de woningmarkt » (Capacité de financement des primo-accédants), dans S. Winters (dir. pub.), *Is wonen in Vlaanderen betaalbaar?* (A-t-on les moyens de vivre en Flandre?), Garant.
- Isebaert, D. (2013), « Housing Tenure and Geographical Mobility in Belgium », *Working Papers of Faculty of Economics and Business Administration*, vol. 2013, n° 855, Université de Gand.
- Johansson, Å., C. Heady, J. Arnold, B. Brys et L. Vartia (2008), « Taxation and Economic Growth », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 620, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/241216205486>.
- Le Roy, M. et B. Vandekerckhove (2011), *Verder onderzoek naar de woningmarktsegmenten: de woonmobiliteit* (Recherches approfondies sur les segments du marché du logement : la mobilité résidentielle), Steunpunt Ruimte en Wonen (Centre de recherche sur l'aménagement du territoire et le logement).
- Meeus, B., P. De Decker et P. Claessens (2013), *De geest van suburbia* (L'esprit suburbain), Éditions Garant.
- Musset, P. (2013), « A Skills Beyond School Commentary on Flanders », *Examens de l'OCDE sur l'éducation et la formation professionnelles*, Éditions OCDE, www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/ASkillsBeyondSchoolCommentaryOnFlanders.pdf.
- Musset, P. (2012), « School Choice and Equity: Current Policies in OECD Countries and a Literature Review », *OECD Education Working Papers*, n° 66, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9fq23507vc-en>.
- Neumark, D. et W. Wascher (2006), « Minimum Wages and Employment: A Review of Evidence from the New Minimum Wage Research », *NBER Working Papers*, n° 12663, National Bureau of Economic Research, novembre.
- OCDE (2014a), « Le creusement des inégalités touche plus particulièrement les jeunes et les pauvres », juin, www.oecd.org/fr/els/soc/OCDE2014-Le-point-sur-les-inegalites-de-revenu.pdf.
- OCDE (2014b), « The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries », *Études de politique fiscale de l'OCDE*, n° 22, Éditions OCDE, à paraître.
- OCDE (2014c), *Les impôts sur les salaires 2014*, Éditions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/tax_wages-2014-fr.

- OCDE (2014d), *Résultats de TALIS 2013: Une perspective internationale sur l'enseignement et l'apprentissage*, TALIS, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264196261-fr>.
- OCDE (2013a), *Études économiques de l'OCDE : Belgique 2013*, Éditions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-bel-2013-fr.
- OECD (2013b), *Product Market Regulation Database*, www.oecd.org/economy/pmr.
- OCDE (2013c), *Comment va la vie ? 2013 : Mesurer le bien-être*, Éditions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/how_life-2013-fr.
- OCDE (2013d), *Taxing Energy Use: A Graphical Analysis*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264183933-en>.
- OCDE (2013e), *Résultats du PISA 2012 : L'équité au service de l'excellence (Volume II). Offrir à chaque élève la possibilité de réussir*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264205321-fr>.
- OCDE (2013f), *Résultats du PISA 2012 : Les clés de la réussite des établissements d'enseignement (Volume IV): Ressources, politiques et pratiques*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264205369-fr>.
- OCDE (2012a), *Trouver sa place : Les indicateurs de l'OCDE sur l'intégration des immigrés 2012*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264171534-en>.
- OCDE (2012b), *Équité et qualité dans l'éducation : Comment soutenir les élèves et les établissements défavorisés*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264028050-fr>.
- OCDE (2012c), *Untapped Skills: Realising the Potential of Immigrant Students*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264172470-en>.
- OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : Belgique 2011*, Éditions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-bel-2011-fr.
- OCDE (2010), *Systèmes de santé: efficacité et politiques*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264094925-fr>.
- 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, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264055711-fr>.
- OCDE (2007), *Jobs for Immigrants Vol. 1: Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264033603-en>.
- OCDE (2005), *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, Politiques d'éducation et de formation, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264018044-en>.
- Saks, Y. (2014), « Salariés : trop chers à 50 ans ? La composante 'âge' dans la formation des salaires », *Revue économique*, Banque nationale de Belgique, juin.
- SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (2013), *Monitoring Socio-Économique*.
- Sutherland, D. et R. Price (2007), « Linkages between Performance and Institutions in the Primary and Secondary Education Sector », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 558, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/170826717775>.
- ULB (2012), « Evaluatie van het dispositief 'Diversiteitsplan' in het kader van het Brussels beleid inzake de bestrijding van discriminaties en de promotie van diversiteit op de werkvloer » (Évaluation du dispositif de plans de diversité dans le contexte de la politique européenne de lutte contre la discrimination et de promotion de la diversité sur le lieu de travail), Université libre de Bruxelles.
- Valenduc, C. (2013), « Réformes fiscales, soutenabilité budgétaire et croissance équitable », 20^{ème} Congrès des économistes belges de langue française.
- Van Meensel, L. et D. Dury (2008), « Utilité et efficacité des règles budgétaires et des institutions budgétaires indépendantes », *Revue économique*, Banque nationale de Belgique, juin.
- Vande Gaer, E., C. Gijssels et G. Hedeboom (2013), « Het gebruik van opvang voor kinderen jonger dan 3 jaar in het Vlaamse Gewest » (La participation aux structures d'accueil des enfants de moins de trois ans dans la région flamande), *Rapport*, n° 12, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Vastmans, F., E. Buyst, R. Helgers et S. Damen (2014), *Woningprijzen: woningprijs-mechanisme en markt-evenwichten. De logica, nood en valkuilen van betaalbaarheid als woningprijs determinant* (Prix des logements : mécanismes de formation et déséquilibres du marché. La logique, la nécessité et les inconvénients de l'indicateur de la capacité de financement en tant que déterminant des prix), Steunpunt Wonen (Centre de recherche sur le logement).

- Verhaeghe, J.P. et J. Goetmaeckers (2013), « Naar een betere sociale mix in het Gentse basisonderwijs? Een voorlopige evaluatie op basis van de inschrijvingen voor het schooljaar 2013-2014 » (Vers une plus grande mixité sociale dans l'éducation dans la région de Gand ? Une évaluation préliminaire sur la base des cahiers des charges pour l'année scolaire 2013-2014).
- Winters, S. et K. Heylen (2013), « How Housing Outcomes Vary Between the Belgian Regions », *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 28, Springer.
- Zangari, E. (2014), « Addressing the Debt Bias: A Comparison between the Belgian and the Italian ACE Systems », *Documents de travail fiscalité*, n° 44, Commission européenne.
- Zimmer, H. (2012), « Inadéquations sur le marché du travail », *Revue économique*, Banque nationale de Belgique, septembre.

ANNEXE

Progrès des principales réformes structurelles

Cette annexe passe en revue les mesures prises à la suite des recommandations formulées dans les précédentes Études. Les nouvelles recommandations formulées dans la présente Étude figurent dans les chapitres.

Viabilité budgétaire

Recommandations des <i>Études précédentes</i>	Mesures prises depuis l' <i>Étude précédente</i> (2013)
Assurer une réduction régulière de la dette en ramenant le solde budgétaire sous-jacent à l'équilibre par le biais de réformes budgétaires structurelles. Laisser jouer les stabilisateurs automatiques si la trajectoire de croissance s'écarte des prévisions.	Le déficit budgétaire sous-jacent a été réduit d'environ un point de PIB en 2013-14. Le budget 2015 contient de nouvelles mesures d'assainissement structurel, essentiellement axées sur les dépenses.
Mettre en place un cadre solide de partage de la charge de l'assainissement budgétaire, qui devrait contenir, pour tous les niveaux d'administration, des règles pluriannuelles claires et transparentes concernant les dépenses et les soldes budgétaires.	La Sixième réforme de l'État prévoit notamment que la contribution des Régions et des Communautés à l'effort d'assainissement budgétaire augmentera progressivement pour atteindre 0.7 % du PIB entre 2014 et 2017. Un accord de coopération entre les différents niveaux de Gouvernements (de décembre 2013) confère au Conseil supérieur des finances des compétences renforcées de contrôle budgétaire. Aucune mesure n'a été prise concernant des règles nationales en matière de dépenses.
Resserrer le lien entre carrière et pension dans le cadre du système de retraite anticipée, et appliquer à tous les chômeurs âgés les procédures normales de suivi de recherche d'emploi et d'activation.	Les autorités ont réformé le bonus de pension versé aux personnes qui poursuivent leur activité une fois atteint l'âge légal de départ à la retraite anticipée, ce qui a pour effet d'inciter un peu plus les travailleurs à prolonger leur carrière.

Marché du travail

Recommandations des <i>Études précédentes</i>	Mesures prises depuis l' <i>Étude précédente</i> (2013)
Réduire les salaires minimums sectoriels au niveau du salaire minimum légal, et appliquer de manière plus progressive le salaire minimum aux jeunes. Cibler les réductions de cotisations de sécurité sociale sur les travailleurs à bas salaires.	Aucune mesure n'a été prise concernant la baisse des salaires minimums sectoriels alors qu'au contraire, les salaires minimums planchers applicables aux jeunes sont supprimés progressivement sur la période 2013-15. Un tiers des allègements de cotisations de sécurité sociale annoncés à la fin de 2013 concernent les bas salaires.
Le gouvernement et les partenaires sociaux devraient envisager une réforme du processus de formation des salaires. Dans le cadre de cette réforme, il faudrait encourager les partenaires sociaux à mettre fin progressivement au mécanisme d'indexation automatique des salaires, afin d'éviter une pérennisation des effets des chocs externes négatifs.	Aucune mesure n'a été prise concernant le processus de formation des salaires, mais le calcul de l'indice santé a été revu au début de 2014 pour correspondre aux plus près aux modes de consommation.
Favoriser la création d'emplois et la préservation de la compétitivité-coûts extérieure en liant plus étroitement la croissance des salaires à l'évolution de la productivité en Belgique.	L'indexation sera suspendue à titre temporaire en 2015, en correction des pertes cumulées de compétitivité-coûts extérieure.

Santé

Recommandations des <i>Études précédentes</i>	Mesures prises depuis l' <i>Étude précédente</i> (2013)
Faire en sorte que les caisses d'assurance maladie (mutualités) contribuent plus activement à l'efficacité économique du système de santé, en les autorisant à procéder à l'analyse comparative des performances des prestataires et à expérimenter, à petite échelle, la passation de contrats sélectifs.	Depuis 2014, l'Agence intermutualiste (AIM), à laquelle adhèrent toutes les mutualités, publie des analyses comparatives des établissements hospitaliers, portant par exemple sur le nombre d'actes complexes pratiqués.
Améliorer les incitations offertes aux prestataires de soins et la circulation des informations en centralisant davantage et en coordonnant mieux la gestion des données sur une plateforme unique, en menant à terme le passage à un système de financement par pathologie pour les hôpitaux, et en faisant une plus large place au paiement à la capitation dans le système de rémunération des médecins.	Les informations des entrepôts de données respectifs de chaque mutualité sont de plus en plus utilisées pour publier des statistiques générales et des indicateurs. Aucune mesure n'a été prise concernant la rémunération des prestataires de santé, mais des projets ambitieux sont à l'étude.
S'attaquer au problème de l'ampleur des dépenses de médicaments en renforçant les procédures destinées à rationaliser les prescriptions et à empêcher les surprescriptions, en révisant régulièrement les règles applicables au remboursement des médicaments et en libéralisant le marché des pharmacies.	Les critères et procédures de remboursement des dépenses de médicaments ont été adaptés dans l'optique, notamment, d'un meilleur rapport coût-efficacité. S'agissant des patients âgés, les remboursements seront liés à la rationalisation des prescriptions au début de 2015.
Une fois que seront en place des mécanismes d'incitation adéquats pour maîtriser les coûts, flexibiliser l'offre de soins de santé en supprimant progressivement les règles excessivement prescriptives applicables aux hôpitaux.	Aucune mesure prise.
Donner aux patients en soins de longue durée de l'autonomie pour organiser leurs soins à domicile. Déterminer les besoins de soins sur la base d'une évaluation gériatrique unique, et instaurer des sanctions dissuasives pour éviter toute surévaluation de ces besoins.	La mise en place de BELRai, un outil qui permet d'évaluer la santé des personnes âgées, a permis d'accroître l'efficacité des dépenses publiques. Une réglementation a été adoptée pour réduire la surestimation des besoins dans le secteur des soins infirmiers à domicile (juillet 2014).
Associer les Communautés (ou les Régions) aux dépenses de santé fédérales les concernant afin d'éviter les transferts de coûts.	Diverses compétences en matière de soins de longue durée ont été transférées aux Communautés, qui étudient actuellement la possibilité de nouvelles mesures.

Infrastructures

Recommandations des <i>Études précédentes</i>	Mesures prises depuis l' <i>Étude précédente</i> (2013)
Élaborer un plan intégré d'infrastructures à long terme ayant l'appui de l'État et des régions et englobant tous les types de transport, et faire de l'analyse coûts-avantages un instrument standard d'évaluation de l'intérêt économique des projets.	Des discussions et des études sur la mobilité multimodale, réunissant les autorités fédérales et régionales, ont été engagées en vue de l'élaboration d'un plan d'action coordonné. S'agissant de l'infrastructure ferroviaire, une compétence fédérale, le nouveau plan d'investissement 2013-25 intègre les projets prioritaires des régions.
Faire en sorte que le coût des obligations de service public (OSP) soit explicite et accorder une compensation aux prestataires de services qui s'acquittent de ces obligations.	Aucune mesure prise.
Supprimer le régime d'imposition favorable appliqué aux voitures de société, ainsi que les avantages fiscaux dont bénéficient les voitures à moteur diesel et le gazole en tant que carburant.	Aucune mesure prise.
Mettre en place un système de tarification routière et des prix différenciés dans les transports publics, afin de réduire les encombrements. En matière de tarification routière, commencer par instaurer des péages de congestion dans les grandes villes avant d'envisager un dispositif national. Ces mesures doivent être soigneusement calibrées pour éviter tout transfert non voulu vers d'autres modes de transport.	Un projet pilote de tarification routière a été menée dans la région de Bruxelles en 2014.

Chapitres thématiques

Chapitre 1

Améliorer l'insertion des immigrés sur le marché du travail

Si les personnes immigrées représentent un cinquième de la population en âge de travailler de la Belgique, leur intégration au marché du travail reste faible. En particulier, le taux d'emploi des ressortissants de pays extérieurs à l'UE est très bas, de même que celui de leurs enfants nés en Belgique. Par ailleurs, les immigrés sont très exposés au risque de pauvreté dans la mesure où les emplois qu'ils occupent sont plus précaires et moins bien rémunérés. Ce phénomène s'explique par leur faible niveau de scolarité, et en conséquence une forte sensibilité aux facteurs dissuasifs pour le travail et à des salaires minimums relativement élevés, mais aussi par des handicaps répandus et ancrés tel que la discrimination et la maîtrise insuffisante des langues nationales de la Belgique.

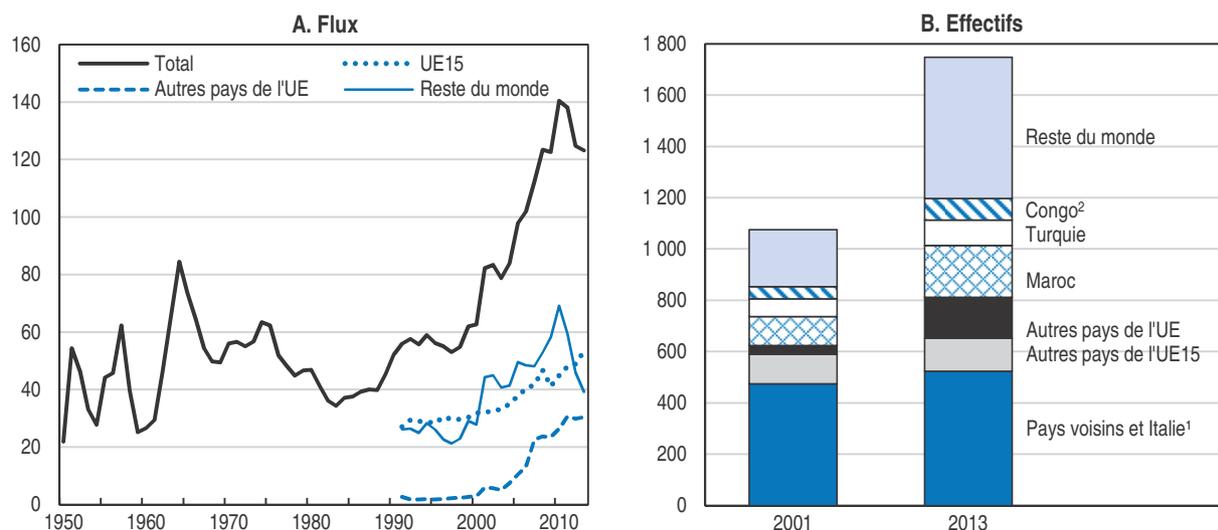
Une stratégie en deux volets est indispensable pour améliorer la situation des immigrés sur le marché du travail. D'une part, il convient d'optimiser les mesures ciblées sur les immigrés. Pour améliorer l'appariement de l'offre et de la demande d'emplois, les immigrés doivent être mieux accompagnés pour développer et faire valider leur capital humain, tandis que les employeurs, dans le secteur public comme dans le secteur privé, doivent être davantage incités à diversifier leurs effectifs. D'autre part, des réformes générales visant à améliorer le fonctionnement de l'économie, au demeurant bienvenues en tant que telles, pourraient aussi avoir des retombées positives significatives sur les immigrés. Des marges importantes existent pour réduire les coûts de main-d'œuvre et accroître les incitations au travail pour les travailleurs peu qualifiés. Il faut aussi renforcer l'équité dans le système éducatif, qui doit mieux répondre aux besoins des enfants d'immigrés.

L'immigration a atteint des niveaux records, mais l'intégration reste un défi

Les immigrés, définis ci-après comme les personnes nées à l'étranger indépendamment de leur nationalité, représentent une proportion élevée et croissante de la population belge (16 % en 2013). L'immigration importante enregistrée de longue date par la Belgique atteint des niveaux sans précédent depuis le début des années 2000 (graphique 1.1). Par ailleurs, les flux entrants se sont diversifiés, avec un recul du poids relatif des pays voisins et de l'Italie au profit d'un bond des arrivées en provenance des nouveaux États membres de l'UE, du Maroc et du reste du monde. Depuis le début des années 90, l'immigration représente l'essentiel de la croissance démographique en Belgique : elle est donc capitale pour compenser les effets négatifs du vieillissement sur la population active, à condition que les immigrés puissent être intégrés tant sur le plan social qu'économique (OCDE/Union européenne, 2014). La population immigrée, qui compte une plus forte proportion de personnes âgées de 20 à 55 ans que la population autochtone, représente déjà près de un cinquième de la population en âge de travailler (graphique 1.2). L'intégration réussie des immigrés pourrait également avoir des retombées positives dans d'autres domaines, en générant notamment des gains conséquents de recettes fiscales à la suite de la hausse du taux d'emploi (OCDE, 2013a) et de nouvelles opportunités à l'exportation pour les entreprises belges, grâce à la constitution de réseaux et à une meilleure connaissance des goûts et des besoins des consommateurs étrangers.

Graphique 1.1. L'immigration a augmenté et s'est diversifiée

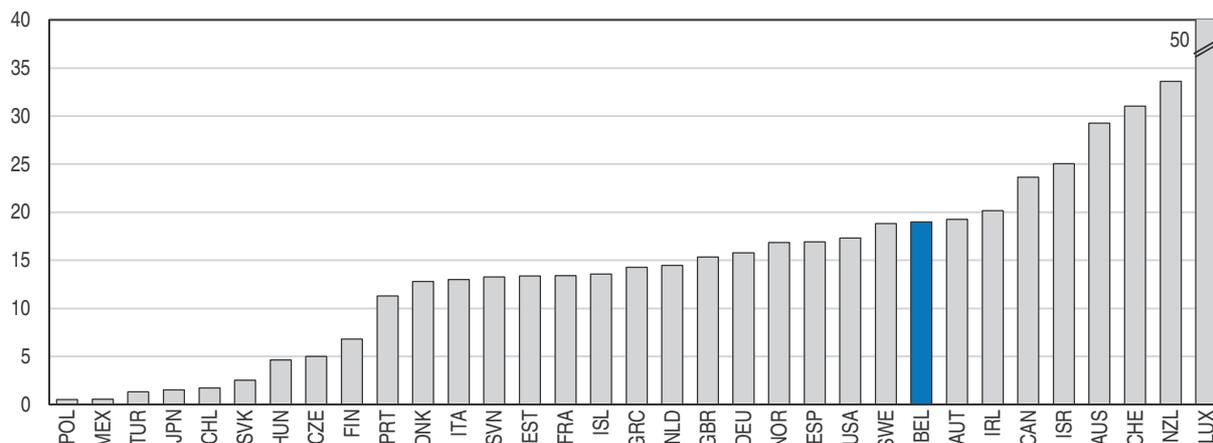
En milliers de personnes, par pays d'origine



1. Allemagne, France, Luxembourg et Pays-Bas.

2. République démocratique du Congo.

Source : Bureau fédéral du Plan et Eurostat (2014), « Population par citoyenneté et par pays de naissance », Base de données Eurostat, novembre.

Graphique 1.2. **Les immigrants sont un pilier de la population active belge**Population née à l'étranger en pourcentage de la population totale, 15-64 ans, 2011-13¹

1. 2013 pour les pays membres de l'Union européenne, l'Islande, la Norvège et la Suisse ; 2011-12 pour les autres pays.

Source : Eurostat (2014), « Population par citoyenneté et par pays de naissance », Base de données Eurostat, novembre et Statistiques de l'OCDE sur les migrations internationales (base de données).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182534>

L'insertion des immigrants sur le marché du travail reste faible

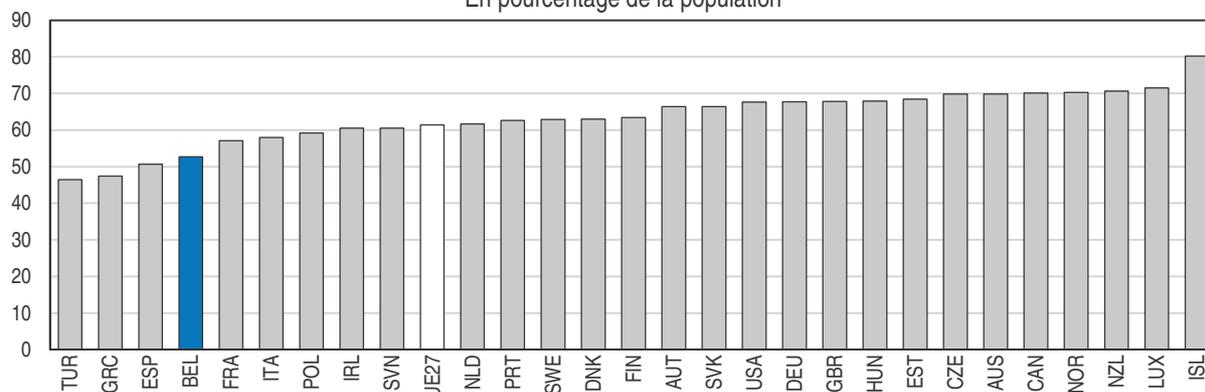
Toutefois, sur le marché du travail, l'intégration reste faible. Ainsi, en Belgique, le taux d'emploi des immigrants est l'un des plus bas au niveau international, l'écart accusé par rapport à celui des autochtones figurant parmi les plus élevés (graphique 1.3). La population immigrée est très hétérogène. En matière d'emploi, la situation des immigrants citoyens de l'UE est globalement comparable à celle des autochtones, les hommes étant plus exposés au chômage mais moins à l'inactivité (graphique 1.4). La situation professionnelle des immigrants ressortissants de pays extérieurs à l'UE est beaucoup moins favorable, puisqu'ils sont touchés par un taux de chômage élevé et, s'agissant des femmes, par une forte inactivité. Entre 1996 et 2008, l'écart en termes de taux d'emploi entre les autochtones et les immigrants originaires de l'UE a considérablement diminué, alors qu'il est resté globalement stable par rapport aux immigrants originaires de pays autres que l'UE (Corluy et Verbist, 2014). Depuis 2008, les immigrants originaires de ces pays ont été les plus durement touchés par la crise, ce qui a accentué l'écart constaté par rapport aux autochtones en termes de taux d'emploi, donnant ainsi un caractère encore plus urgent aux problèmes d'intégration.

Les problèmes d'insertion sur le marché du travail se reproduisent chez les enfants d'immigrants nés en Belgique. Puisqu'ils ne sont pas immigrants eux-mêmes, ces enfants devraient être à même de tirer profit d'une meilleure connaissance de la culture et des institutions belges. Toutefois, comme leurs parents, leur taux d'emploi est faible (OCDE, 2012a). Le handicap sur le marché du travail est plus lourd lorsque les deux parents (et non un seul) sont nés à l'étranger (De Keyser et al., 2012) ou que les parents sont originaires de pays extérieurs à l'UE. Malgré les progrès accomplis entre 2008 et 2012, les résultats des enfants d'immigrants nés en Belgique sur le marché du travail attestent de problèmes persistants d'intégration.

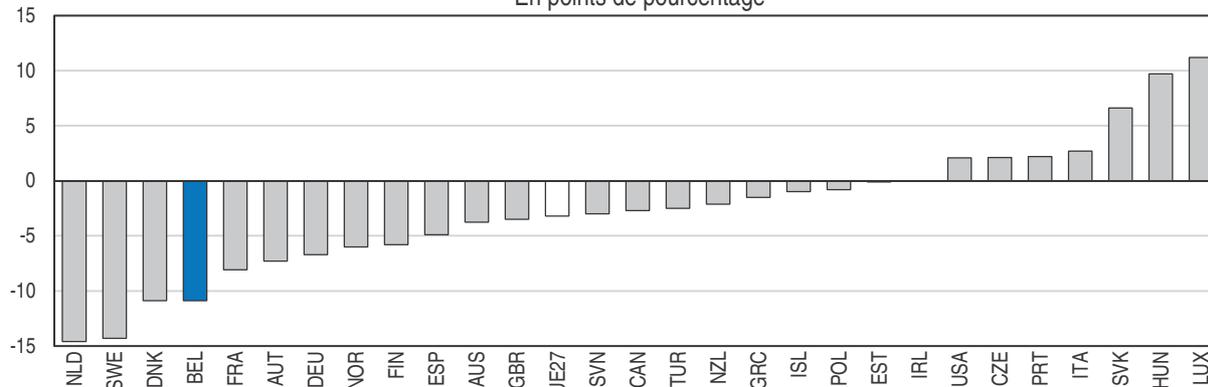
Outre le fait que leur taux d'emploi est plus bas, les immigrants occupent généralement des emplois aux caractéristiques moins favorables. Par rapport aux autochtones, ils sont sous-représentés dans le secteur public et parmi les employés du secteur privé, tandis

Graphique 1.3. **Le taux d'emploi des immigrés est faible**15-64 ans, 2013¹**A. Taux d'emploi**

En pourcentage de la population

**B. Écart par rapport à la population autochtone**

En points de pourcentage



1. 2012 pour l'Australie, le Canada, les États-Unis, la Nouvelle-Zélande et la Turquie.

Source : Pays européens : « Emploi et chômage - Enquête sur les forces de travail », Base de données Eurostat, novembre ; États-Unis : Enquête sur la population actuelle ; Australie, Canada, Nouvelle-Zélande et Turquie : Enquêtes sur les forces de travail.

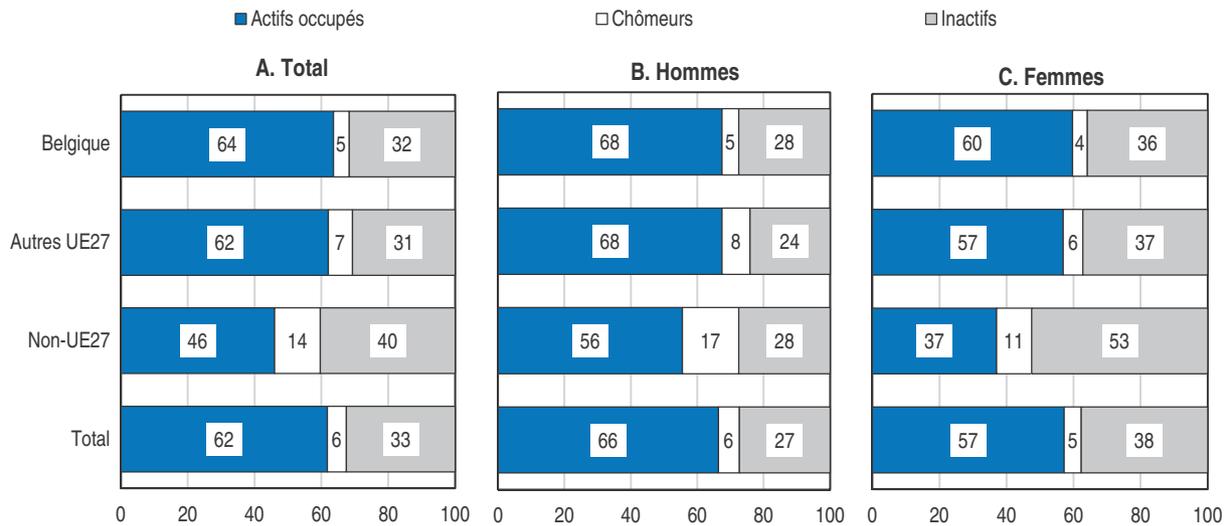
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182383>

qu'ils sont surreprésentés parmi les ouvriers et dans les emplois temporaires, généralement moins bien rémunérés (graphique 1.5). Là encore, ce sont les immigrés originaires de pays autres que l'UE qui subissent le handicap le plus lourd, mais il existe également des écarts importants entre les immigrés originaires de l'UE et les autochtones au niveau des caractéristiques moyennes des emplois occupés.

Des taux d'emploi et des salaires plus bas sont source de pauvreté et d'exclusion sociale : dans ce domaine, la Belgique se distingue, avec la Grèce, par l'écart le plus marqué de l'ensemble de l'UE entre immigrés et autochtones (graphique 1.6). Alors que, au sein de la population autochtone, les couples ont trois fois moins de risques que les célibataires de vivre dans un ménage pauvre, chez les immigrés issus de pays extérieurs à l'UE, les risques sont équivalents, voire supérieurs, pour les couples. Cela résulte de salaires plus bas, d'un taux de chômage plus élevé et des différences dans la composition des ménages, ceux-ci présentant une inactivité des femmes plus répandue et un nombre plus élevé d'enfants.

Graphique 1.4. Les immigrés ressortissants de pays extérieurs à l'UE ont de moins bons résultats sur le marché du travail

Situation au regard de l'emploi par pays d'origine et par sexe, 15-64 ans, en pourcentage, 2013¹



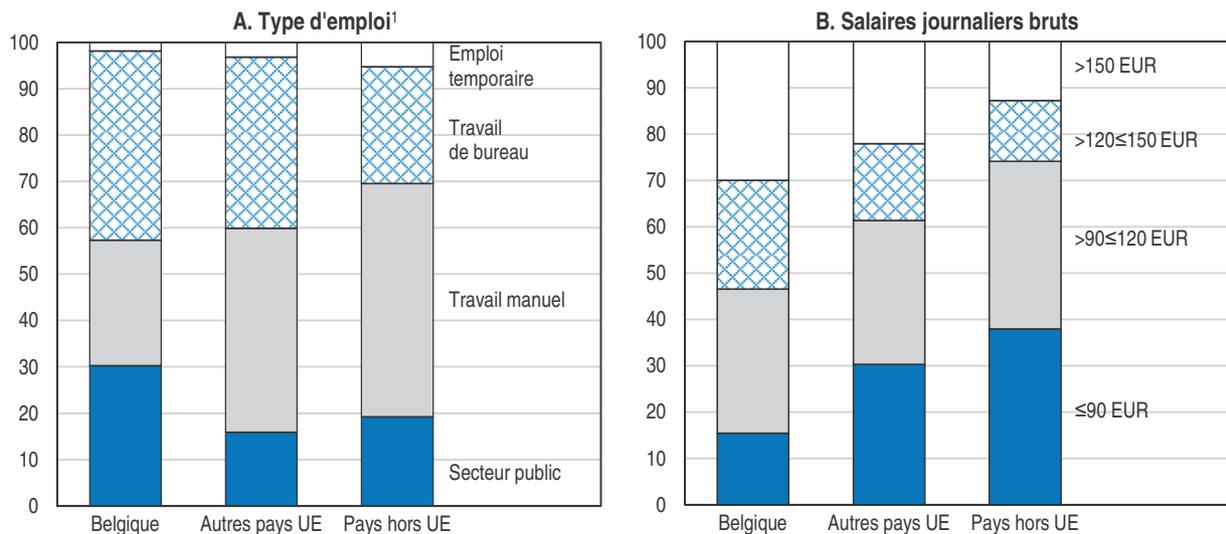
1. Les chiffres ayant été arrondis, leur somme n'est pas nécessairement égale à 100.

Source : Eurostat (2014), « Emploi et chômage - Enquête sur les forces de travail », Base de données Eurostat, novembre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933182391>

Graphique 1.5. Les caractéristiques des emplois occupés par les immigrés sont moins favorables

Population de 18 à 64 ans par pays d'origine, en pourcentage, 2012



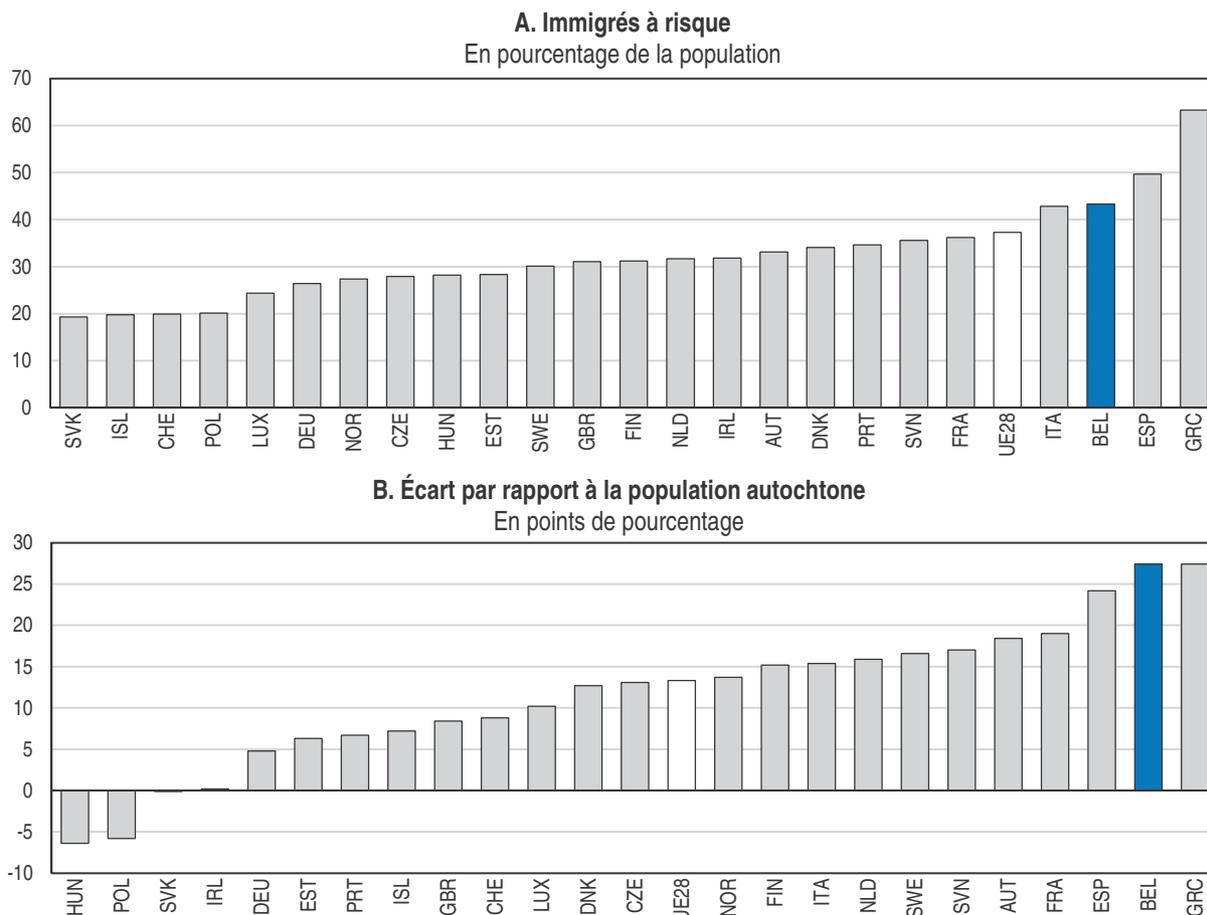
1. Les catégories « travail de bureau » et « travail manuel » concernent respectivement les employés et les ouvriers titulaires d'un contrat à durée déterminée ou indéterminée. Le travail temporaire couvre l'emploi intérimaire. Le travail indépendant est exclu, tout comme les fonctionnaires de l'Union européenne.

Source : BCSS (2014), Datawarehouse marché du travail et protection sociale, Banque carrefour de la sécurité sociale.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933182407>

Il faut réformer à la fois les mesures ciblées sur les immigrés et les politiques d'ordre général

Le niveau de formation inférieur des immigrés contribue, dans une certaine mesure, à expliquer leurs difficultés d'insertion sur le marché du travail. La Belgique compte une proportion élevée, par rapport aux autres pays, d'immigrés originaires d'autres pays que l'UE

Graphique 1.6. **De nombreux immigrés sont confrontés à la pauvreté et l'exclusion sociale**Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale par pays de naissance, 18-64 ans, 2013¹

1. 2012 pour l'Irlande et la Suisse. Les « personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale » sont celles qui sont en situation de risque de pauvreté ou de dénuement matériel, ou qui vivent dans un foyer à très faible intensité de travail. Les personnes en risque de pauvreté sont celles dont le revenu disponible équivalent est inférieur à 60 % de la médiane nationale (après transferts sociaux). Les personnes en situation de dénuement matériel sont limitées par un manque de ressources et connaissent au moins 4 des 9 formes de dénuement matériel, comme l'incapacité de payer le loyer ou les factures énergétiques, d'acheter un téléphone ou une machine à laver. Les personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail sont celles qui vivent dans des foyers où les adultes ont travaillé à raison de moins de 20 % de leur potentiel au cours de l'année écoulée.

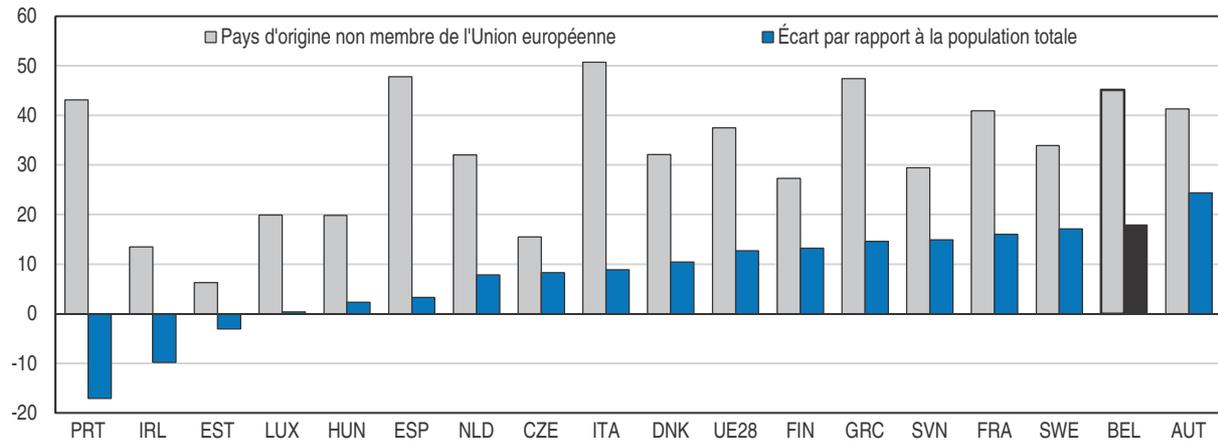
Source : Eurostat (2014), « Conditions de vie et bien-être : Personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (Stratégie Europe 2020) », Base de données Eurostat, novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182544>

peu instruits (graphique 1.7). Contrairement à leurs homologues nés dans l'UE, les immigrés nés dans des pays extérieurs à l'UE n'ont pas bénéficié de l'amélioration généralisée du niveau de formation observée en Belgique depuis vingt ans, et leur handicap s'est donc accru (Corluy et Verbist, 2014). Si l'on considère le niveau de compétences des adultes plutôt que les diplômes, l'image est la même, les immigrés installés en Flandre présentant des résultats comparativement bas à l'échelon international en compréhension de l'écrit et en résolution de problèmes (OCDE, 2013b). Toutefois, le niveau d'études n'entre en compte qu'à hauteur de moins de 20 % dans l'écart important observé en termes de taux d'emploi entre les autochtones et les immigrés non originaires de l'UE. Même en tenant compte d'autres facteurs sociodémographiques (comme la région de résidence, voir ci-après), un écart inexplicable conséquent demeure – souvent désigné comme « écart ethnique » ou « pénalité ethnique » (Corluy et Verbist, 2014).

Graphique 1.7. La part d'immigrés peu instruits est élevée

Pourcentage de la population de 25 à 64 ans ayant un niveau d'études inférieur ou égal au premier cycle du secondaire, 2013



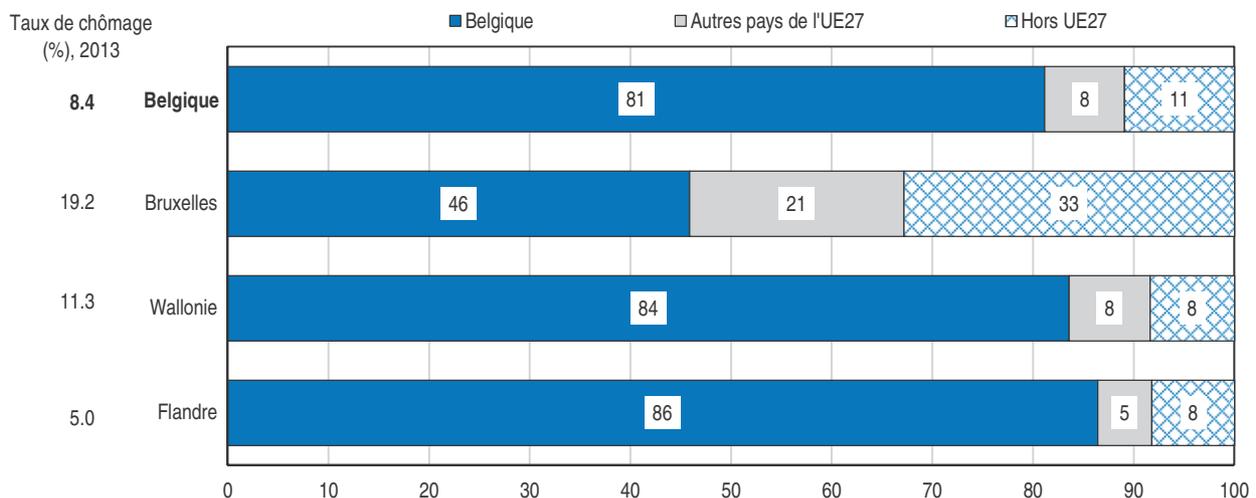
Source : Eurostat (2014), « Éducation et formation : Distribution de la population par niveau d'éducation atteint », Base de données Eurostat, novembre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933182554>

Les tendances observées en termes d'installation régionale et certains paramètres généraux du marché du travail contribuent aussi à expliquer le taux d'emploi plus faible des immigrés. Les personnes nées à l'étranger, et parmi elles les primo-arrivants en particulier, sont très nombreuses à Bruxelles, où le chômage est le plus élevé, alors qu'elles sont relativement moins nombreuses en Flandre, où le chômage est le plus faible (graphique 1.8). Chaque région affiche globalement des écarts similaires entre immigrés et autochtones en termes de situation au regard de l'emploi que ceux observés pour l'ensemble de la Belgique, les immigrés non ressortissants de l'UE et, parmi eux, surtout les femmes, accusant un net retard. Bruxelles est l'exemple le plus frappant de la tendance plus générale de forte concentration des immigrés dans les plus grandes villes, ce qui soulève des problèmes de ségrégation résidentielle et scolaire. Les effets de réseau liés aux

Graphique 1.8. La population immigrée est fortement concentrée à Bruxelles

Population de 15 à 64 ans par région et pays de naissance, en pourcentage, 2012



Source : BCSS (2014), Datawarehouse marché du travail et protection sociale, Banque carrefour de la sécurité sociale et Eurostat (2014), « Statistiques régionales du marché du travail », Base de données Eurostat, novembre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933182417>

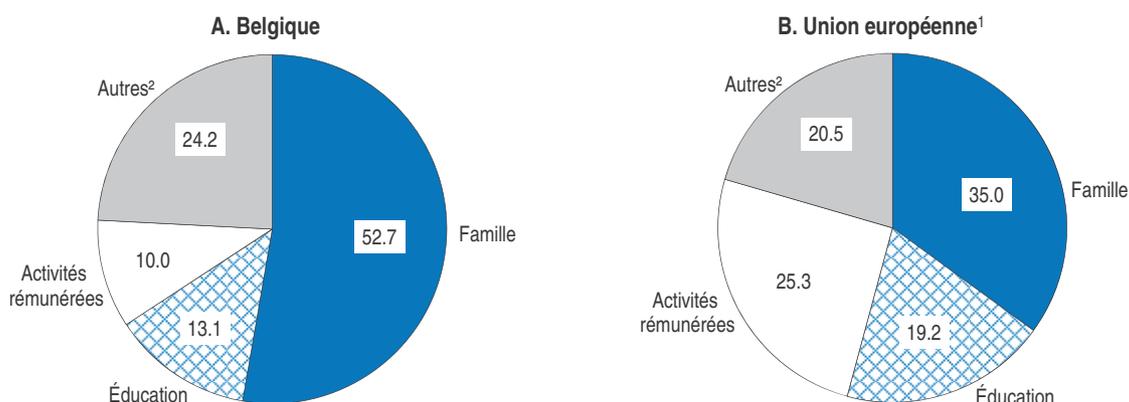
communautés déjà installées expliquent en partie cette tendance, parallèlement à une mobilité résidentielle limitée et aux obstacles liés à la langue. Certaines politiques menées dans les domaines de l'emploi, de la fiscalité et de la protection sociale peuvent aussi pénaliser de manière disproportionnée les immigrés, qui sont très nombreux parmi les travailleurs peu qualifiés. Parmi ces mesures pénalisantes, on peut mentionner le coût élevé du travail à faible productivité et les gains limités de revenu associés au passage du chômage ou de l'inactivité à l'exercice d'un emploi.

Quantité d'autres facteurs, souvent difficiles à quantifier, peuvent aussi contribuer au handicap des immigrés sur le marché du travail. En dépit de nombreux textes de loi visant à lutter contre ce phénomène, la discrimination demeure un obstacle important à l'accès au marché du travail, même si elle est moins problématique lorsque les immigrés postulent à des emplois très demandés (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2012 ; Baert et al., 2013). En dépit des efforts déployés dans le cadre des mesures d'intégration, en particulier s'agissant des cours de langues, les immigrés sont aussi désavantagés par une connaissance moins approfondie de la langue et du marché du travail du pays d'accueil, qui nuit à l'efficacité de la constitution de réseaux et de la recherche d'emploi. Par ailleurs, la composition des flux d'entrées de migrants, qui se caractérise par une forte proportion d'immigrés non ressortissants de l'UE entrés en Belgique pour des raisons non liées au travail, comme le regroupement familial ou l'asile (graphique 1.9), ajoute également au décalage par rapport aux besoins du marché du travail (OCDE, 2008).

Le présent chapitre propose une stratégie articulée autour de deux axes pour améliorer la situation des immigrés sur le marché du travail : il s'agit, d'une part, d'optimiser les mesures directement ciblées sur les immigrés et, d'autre part, de perfectionner plus généralement le fonctionnement du marché du travail et du système éducatif. Dans un premier temps, de meilleures politiques en matière d'intégration et d'immigration sont indispensables pour faire face aux défis présentés ci-dessus. Ensuite, les réformes plus générales du marché du travail et du système éducatif pourraient avoir des retombées positives importantes sur l'emploi des immigrés, tout en étant bénéfiques

Graphique 1.9. L'immigration pour des motifs autres que le travail est importante

Titre de séjour délivré pour la première fois, moyenne 2012-13



1. Moyenne simple pour l'UE27.

2. Comprend l'asile, la protection subsidiaire et les raisons humanitaires.

Source : Eurostat (2014), « Migrations internationales et asile », Base de données Eurostat, novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182561>

pour l'économie dans son ensemble. Le chapitre 2 examine les réformes à mener sur le marché du logement : elles trouvent aussi leur place au sein du deuxième axe stratégique. Bien que présentés séparément, ces deux domaines d'action semblent étroitement liés et complémentaires. Par exemple, les mesures conçues pour aider les entreprises à intégrer et gérer une main-d'œuvre plus diversifiée seront probablement plus efficaces si le niveau de formation des immigrés augmente. Par ailleurs, les progrès accomplis dans la lutte contre la discrimination et la promotion de la diversité offriront aux immigrés de meilleurs débouchés sur le marché du travail, ce qui pourrait les inciter à investir dans la formation.

Des politiques d'intégration et des politiques migratoires au service d'une plus grande adéquation des compétences et des emplois

Des politiques d'intégration sont indispensables pour aider les immigrés à s'adapter à leur pays d'accueil et à son marché du travail. Pendant les premières années qui suivent leur installation, les immigrés, à niveau de formation égal, peuvent avoir une productivité inférieure à celle des autochtones, du fait notamment de l'absence de capital humain spécifique au pays d'accueil et de moins grandes capacités d'appariement face aux offres d'emploi (Causa et Jean, 2007 ; OCDE, 2007). Par ailleurs, en raison des effets de discrimination, l'écart perçu de productivité surestime souvent l'écart réel. Les politiques migratoires qui ne permettent pas d'attirer les immigrés dotés des compétences correspondant aux besoins du marché du travail accentuent ces difficultés. La législation anti-discrimination, qui est bien développée en Belgique, est primordiale, mais pas suffisante. Les immigrés doivent avoir la possibilité d'apprendre la (les) langue(s) du pays d'accueil, de se constituer un capital social et de voir la formation et les qualifications acquises dans leur pays d'origine reconnues et, si nécessaire, améliorées. Les employeurs doivent quant à eux être prêts à faire face aux opportunités et aux défis associés à une main-d'œuvre plus diverse. Compte tenu des implications de l'intégration des immigrés à l'échelle de l'ensemble de l'économie, les politiques doivent être élaborées et mises en œuvre en coopération avec les partenaires sociaux.

Renforcer le capital humain

L'apprentissage de la langue du pays d'accueil est essentiel à l'intégration sociale et économique, et ses modalités doivent permettre d'optimiser l'acquisition du capital social et des compétences requises sur le marché du travail. Les cours de langue font partie des programmes d'intégration proposés aux primo-arrivants par les Communautés flamande et de langue française. Pour la plupart facultatifs, les cours sont organisés de manière flexible afin que ceux qui travaillent puissent les suivre, mais des informations plus systématiques quant à leur qualité ou leur influence sur les taux d'emploi seraient utiles. Pour accroître l'efficacité de l'insertion sur le marché du travail, il conviendrait d'adapter les cours de langue aux besoins des entreprises ou de les associer à d'autres formations, comme les stages. Les programmes de ce type qui existent déjà devraient donc être étendus. À cette fin, le gouvernement flamand entend renforcer la coopération avec les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales, et développer une base de données visant à suivre plus efficacement les trajectoires socioéconomiques des immigrés. La mise sur pied de programmes d'intégration liés à la formation professionnelle est un des exemples qui illustrent le besoin de coordination entre les différents niveaux de pouvoir.

La connaissance conjointe du néerlandais et du français aurait un impact positif sur l'employabilité des immigrés, notamment dans la région bilingue de Bruxelles, où la

concentration de la population immigrée et le chômage sont les plus élevés. Actiris, le service public de l'emploi (SPE) de Bruxelles, a mis en place un dispositif de chèques-langues, qui, après un premier test, permet aux demandeurs d'emploi ou à ceux qui viennent d'être embauchés d'accéder à un certain nombre de cours gratuits dans une deuxième langue. Les conditions d'accès à ce dispositif, lancé en 2002 et ouvert aux ressortissants belges et étrangers, ont été étendues progressivement et la participation a été multipliée par plus de dix entre 2006 et 2012. La proportion d'immigrés non citoyens de l'UE qui bénéficient de ce dispositif a aussi augmenté. Les chèques-langues augmentent la probabilité de sortir du chômage, même si leurs bénéficiaires sont moindres pour les citoyens étrangers et tendent à se dissiper à long terme (Observatoire bruxellois de l'emploi, 2013a). Étant donné que, dans la population active des zones situées à proximité de la Région de Bruxelles-Capitale, la part des travailleurs qui effectuent la navette entre leur domicile et Bruxelles excède parfois 25 % (OCDE, 2013c), l'accès aux chèques-langues pourrait être étendu aux personnes qui cherchent un emploi à Bruxelles mais résident dans d'autres régions, comme c'est déjà le cas pour ceux qui ont été embauchés récemment par un employeur bruxellois.

Pour offrir aux immigrés de meilleures perspectives d'emploi, il faut une reconnaissance rapide des diplômes et des qualifications professionnelles acquis à l'étranger, faute de quoi le délai d'obtention d'un emploi peut être allongé ou des problèmes d'inadéquation de l'offre et de la demande de compétences et de surqualification peuvent apparaître, avec un impact négatif sur le capital humain. Les qualifications professionnelles qui donnent accès à certains métiers sont validées par la réussite d'un examen organisé par des centres spécialisés reconnus. Lancée au milieu des années 2000, cette procédure concerne des professions qui nécessitent un niveau de qualifications élevé, moyen et faible. Toutefois, elle demeure sous-utilisée et les certificats délivrés sont peu nombreux, particulièrement en Flandre (100 certificats environ seulement sont octroyés aux immigrés chaque année). La validation des qualifications devrait être étendue, notamment en proposant des formations lorsque des insuffisances sont détectées au cours des tests. Comme en sont conscientes les autorités concernées, la coordination requise entre les communautés, responsables de la validation des qualifications, et les régions, qui sont responsables de la formation professionnelle, est particulièrement importante à Bruxelles.

Même si des progrès ont été accomplis, la procédure de reconnaissance des diplômes étrangers en Belgique (qui relève de la compétence des communautés) reste fastidieuse, ce qui dissuade de nombreux immigrés (De Keyser et al., 2012). Par exemple, dans un échantillon de demandeurs d'emploi immigrés arrivés récemment sur le territoire et inscrits auprès du service public de l'emploi de Bruxelles, plus de 90 % étaient titulaires d'un diplôme étranger non reconnu et cette absence de reconnaissance des diplômes contribue à expliquer pourquoi les taux de sortie du chômage sont globalement comparables pour les demandeurs d'emploi peu qualifiés et hautement qualifiés (Observatoire bruxellois de l'emploi, 2013b). La Flandre a raccourci la durée moyenne de la procédure requise pour reconnaître les diplômes de l'enseignement supérieur, qui est passée de 211 jours en 2011 à 127 en 2013, mais il reste un arriéré. Dans la Communauté française, la reconnaissance des diplômes du supérieur à des fins professionnelles (et non pour poursuivre des études) nécessite 100 jours environ en moyenne. Toutefois, ce chiffre ne comprend pas les nombreuses demandes (plus de la moitié du total en 2013) pour lesquelles une décision est reportée, en raison d'un dossier incomplet ou pour d'autres

motifs. Par ailleurs, la proportion de demandes de reconnaissance de diplômes du supérieur rejetées est élevée dans les deux communautés (plus de 40 % en Flandre et plus des deux tiers dans la Communauté française en 2013, même si, dans cette dernière, les chiffres englobent principalement des dossiers où l'équivalence a été accordée au niveau de diplôme inférieur). Les autorités devraient continuer de réduire les délais nécessaires à la reconnaissance des diplômes et veiller à rendre des décisions bien fondées. Dans cette optique, il pourrait être utile d'encourager davantage de contacts entre les universités belges, qui dispensent leurs conseils en matière de reconnaissance des diplômes, et leurs homologues étrangères, particulièrement en dehors de l'UE.

Encourager la diversité dans le secteur privé

Pour promouvoir l'égalité des chances et lutter contre la discrimination, il faut aussi aider les entreprises à relever les défis associés à la diversification de la main-d'œuvre, et à mettre à profit les avantages qui en découlent. Les plans de diversité, créés par la Flandre puis adoptés par les autres régions, constituent le principal instrument à cet égard (OCDE, 2008). Les entreprises qui décident de mettre en place un plan de diversité doivent définir des objectifs en ce qui concerne l'embauche, la mobilité interne, la formation ou le maintien en fonction du personnel immigré ou d'autres catégories de travailleurs vulnérables, comme les jeunes peu qualifiés ou les personnes handicapées. Pour atteindre ces objectifs, elles bénéficient de services de conseil gratuits (notamment sur l'amélioration des compétences et la gestion de la diversité), ainsi que de subventions afin de financer les coûts liés au plan de diversité (pour les cours de langues par exemple). En Flandre, les plans mis en œuvre à l'échelle des entreprises peuvent aussi bénéficier des dispositifs à plus grande échelle déployés en coopération avec les partenaires sociaux, comme l'aide à l'embauche de travailleurs issus des groupes ciblés (Jobkanaal).

Il est possible d'étendre les plans de diversité et de renforcer leurs liens avec d'autres initiatives publiques. Les plans de diversité restent peu utilisés, même si leur nombre augmente peu à peu : même en Flandre, moins de 5 % des entreprises ont mis en place un plan de ce type. Toutefois, plus la taille de l'entreprise est importante, plus cette proportion augmente : elle atteint ainsi 30 % parmi les entreprises de 200 salariés et plus. En dépit de la mise en œuvre globalement réussie de ces plans dans les entreprises participantes, il n'est pas surprenant que leur incidence globale sur le taux d'emploi des groupes cibles reste très limitée (ULB, 2012 ; De Coen et al., 2014). Cela peut en effet s'expliquer par le fait que le changement culturel et organisationnel prend du temps, ainsi que par la crise économique subie depuis 2008, qui a touché plus durement les immigrés que les autochtones. S'il faut poursuivre les efforts déployés pour mobiliser encore davantage les partenaires sociaux afin d'augmenter le recours aux plans de diversité, les autorités doivent aussi mieux exploiter les synergies dégagées avec les autres volets des politiques d'intégration. C'est déjà le cas avec les cours de langue en entreprise, mais il pourrait être utile d'améliorer la coordination avec l'offre de formations du SPE et les dispositifs de reconnaissance des qualifications.

Accroître la part de travailleurs immigrés dans le secteur public

Le secteur public belge pourrait faire plus pour améliorer l'intégration économique et sociale des immigrés. Gros employeur lui-même (puisqu'il représente plus d'un quart du total de l'emploi salarié), le secteur public pourrait aussi, en embauchant des immigrés, constituer un modèle à suivre pour les entreprises du secteur privé, accroître la visibilité de

la population immigrée dans la vie quotidienne et répondre de manière plus adaptée aux besoins de cette population en tant qu'utilisatrice des services publics (OCDE, 2008 ; l'exemple des enseignants nés à l'étranger est illustratif à cet égard). Ces dix dernières années, des plans de diversité ont été lancés à différents niveaux de pouvoir et les procédures de recrutement sont de plus en plus surveillées pour détecter d'éventuelles caractéristiques discriminatrices. Néanmoins, ces initiatives n'ont souvent eu que des effets limités. Outre leur taux d'emploi globalement faible, les immigrés sont comparativement peu nombreux à occuper un emploi dans la fonction publique (graphique 1.5).

Dans un contexte de faible taux d'embauche dans le secteur public de manière générale, les critères de nationalité contribuent à expliquer la faible proportion d'immigrés dans la fonction publique. Il existe deux types d'emplois dans la fonction publique : les emplois statutaires et les emplois contractuels. Les emplois statutaires (soit plus de la moitié du total des emplois) nécessitent souvent, particulièrement au niveau fédéral, d'être ressortissant d'un pays de l'Espace économique européen (EEE) ou de la Suisse, tandis qu'en général, aucun critère de nationalité n'est appliqué pour les emplois contractuels. En tout état de cause, il est indispensable d'avoir la nationalité belge pour prétendre à des postes touchant à l'exercice de l'autorité publique ou dont l'objet est la sauvegarde des intérêts généraux. Il n'est pas surprenant de constater que, pour les ressortissants de l'UE comme pour les individus originaires de pays extérieurs à l'UE, les immigrés naturalisés ont plus de chances de travailler dans le secteur public que ceux qui ne prennent pas la nationalité de leur pays d'accueil (Corluy et al., 2011). Le durcissement des critères de naturalisation depuis 2013 (allongement de la période de séjour et nécessité d'apporter la preuve de l'intégration sociale et économique) devrait rendre encore plus difficile l'accès à l'emploi dans le secteur public pour les immigrés, particulièrement pour ceux qui ne sont pas originaires d'Europe. Dans ce contexte, les autorités devraient envisager la possibilité de supprimer le critère de nationalité appliqué aux emplois statutaires dans le secteur public, en ne conservant que quelques exceptions étroitement définies.

Comme dans les plans de diversité mis en œuvre à l'échelon des entreprises, les objectifs indicatifs en matière d'emploi ou d'embauche des immigrés peuvent être utilisés pour encourager la diversité au sein des effectifs de la fonction publique. Les résultats de l'administration flamande, qui a défini en 2004 un objectif de 4 % de salariés immigrés à atteindre en 2015 (en s'appuyant sur une définition spécifique des immigrés, basée sur des origines non-européennes), sont encourageantes : entre 2006 et 2014, la proportion d'immigrés au sein de l'administration flamande est passée de 1.1 % à 3.9 %. Même si les limitations liées aux données sont importantes (voir ci-après), il est très probable que cette progression soit supérieure à la moyenne : dans l'ensemble du secteur public belge, la part des agents nés à l'étranger n'a augmenté que de 0.7 point de pourcentage entre 2008 et 2012. Les autorités flamandes ont défini récemment un nouvel objectif de 10 % à l'horizon 2019, en s'appuyant sur une définition élargie et plus comparable des immigrés (selon qu'ils sont ou non d'origine belge). Le gouvernement fédéral a également annoncé son intention de fixer un objectif pour l'emploi des immigrés au sein de l'administration fédérale. Il faudrait fixer des objectifs de cette nature, définis par rapport à l'emploi total ou aux nouvelles embauches, à tous les niveaux de pouvoir, leur caractère indicatif offrant la garantie que le recrutement reste fondé sur des critères de compétences.

Il est indispensable de connaître l'origine ethnique du personnel pour appliquer les objectifs relatifs à l'emploi des immigrés et, plus généralement, pour mieux comprendre pourquoi ils sont sous-représentés dans le secteur public. Pour autant, aux différents niveaux de pouvoir, des insuffisances importantes persistent en matière de données. Dans la plupart des cas, les informations sur l'origine des salariés sont disponibles uniquement au regard de leur nationalité. Parmi les exceptions à ce principe, qui s'appuient sur une définition plus large du statut au regard de l'immigration, figurent une enquête réalisée dans la Région de Bruxelles-Capitale en 2012 et un système de suivi anonyme adopté par l'administration flamande. Un suivi systématique de l'origine ethnique du personnel, respectueux de l'anonymat et de la confidentialité des données, devrait être mis en œuvre à tous les niveaux de pouvoir, en s'appuyant sur une même définition des immigrés. Par ailleurs, le suivi devrait être étendu aux candidats qui postulent à un emploi dans la fonction publique, afin de faire la lumière sur les causes de la sous-représentation des immigrés (nombre limité de candidats ou faible taux de réussite dans la procédure de recrutement par exemple). Depuis 2013, les agences de recrutement fédérales et flamandes ont fait un premier pas dans cette direction en donnant aux candidats la possibilité d'indiquer leur origine, sur une base volontaire.

Les politiques migratoires au service d'une meilleure prise en compte des besoins du marché du travail

En règle générale, les politiques migratoires belges n'ont pas pour effet de contraindre les nouveaux arrivants à une période d'inactivité forcée, mais des progrès pourraient être accomplis au niveau de l'adéquation entre les flux d'entrées et les besoins du marché du travail. Les citoyens de l'UE ont librement accès au marché du travail belge, à l'exception des citoyens croates qui sont soumis à des restrictions transitoires. Les immigrés originaires du reste du monde et qui ne sont pas titulaires d'un titre de séjour permanent doivent généralement obtenir un permis de travail, ce qui peut limiter leurs perspectives professionnelles (voir ci-dessous) mais les empêche rarement d'accéder à un emploi (De Keyser et al., 2012). Néanmoins, compte tenu de défaillances des politiques migratoires, certains besoins du marché du travail ne sont pas satisfaits.

Certaines faiblesses des politiques pourraient nuire plus particulièrement à la capacité de la Belgique d'attirer des immigrés qualifiés. Les procédures administratives pour les nouveaux arrivants hautement qualifiés sont efficaces (Deloitte, 2013), mais les permis de travail initiaux délivrés (de type B) ne sont valables que pendant un an, même s'ils peuvent être renouvelés. Cette durée limitée a probablement un impact négatif sur les perspectives d'emploi et de carrière, un des domaines qui rendent la Belgique moins attractive que ses voisins aux yeux des immigrés hautement qualifiés (Berkhout et al., 2010). Ainsi, l'Allemagne et les Pays-Bas délivrent des cartes bleues européennes (permis de travail et de séjour combiné octroyé aux ressortissants de pays extérieurs à l'UE hautement qualifiés) dont la durée de validité s'élève à quatre ans, contre 13 mois en Belgique. La France et les Pays-Bas délivrent aux autres immigrés hautement qualifiés (à savoir ceux qui ne peuvent prétendre à la carte bleue européenne) un permis de travail et de séjour de trois et de cinq ans respectivement. Les autorités devraient donc allonger sensiblement la durée du permis de travail (actuellement d'un an), au moins pour les immigrés hautement qualifiés. Accorder au conjoint de la personne venue travailler en Belgique un permis de travail soumis aux mêmes conditions pourrait aussi rendre la Belgique plus attractive. Pour simplifier encore les formalités administratives, les autorités devraient finaliser les travaux

en cours pour créer un permis de travail et de séjour unique, comme il en existe déjà dans de nombreux pays de l'UE. Une coordination entre les différents niveaux de pouvoir est essentielle pour mettre en œuvre les réformes et éviter une concurrence non souhaitable entre les régions (encadré 1.1).

Encadré 1.1. La répartition des compétences en matière d'intégration et de migration

Les politiques d'intégration et les politiques migratoires illustrent bien la répartition complexe des compétences entre les différents niveaux de pouvoir, ainsi que la nécessité de mécanismes de coordination solides.

Les différentes dimensions des politiques d'intégration présentées ci-dessus relèvent principalement de la responsabilité des communautés et des régions. Les communautés sont responsables de l'intégration des étrangers et, partant, ce sont elles qui organisent les programmes destinés aux nouveaux arrivants. Dans le cadre de leur responsabilité plus générale en matière d'éducation, ce sont aussi les communautés qui assurent la reconnaissance des diplômes et des qualifications professionnelles. Pour nombre de ces domaines, des synergies pourraient être générées avec la formation professionnelle, qui relève de la compétence des régions. C'est à Bruxelles, où les deux grandes communautés linguistiques sont présentes, que la nécessité d'une coordination est la plus forte. Les régions ont également pour responsabilité de promouvoir la diversité dans le secteur privé. En leur qualité d'employeurs, tous les niveaux de pouvoir peuvent exercer une influence sur la proportion d'immigrés dans la fonction publique.

La responsabilité des politiques migratoires est essentiellement divisée entre l'administration fédérale, qui se charge des titres de séjour, et les régions, qui délivrent les permis de travail liés aux migrations de travail (permis de type B, valables pendant un an, et permis de type A, qui sont permanents et accordés seulement après deux à quatre ans de travail au titre du permis B). Les permis de travail octroyés aux étrangers détenteurs d'un titre de séjour à durée limitée ou précaire, comme les demandeurs d'asile (type C), sont délivrés par les autorités fédérales. La sixième réforme de l'État a transféré la compétence des migrations de travail de l'administration fédérale aux régions, qui n'étaient auparavant responsables que de l'application des mesures dans ce domaine. Certaines formes de concurrence entre régions dans la réglementation des permis de travail pourraient avoir des effets négatifs, notamment en faussant les décisions d'implantation des entreprises. Comme le reconnaissent les autorités, la coordination entre les différents niveaux de pouvoir, qui était déjà considérable avant la sixième réforme de l'État, devra être renforcée.

Une meilleure utilisation de la procédure simplifiée de délivrance des permis de travail afin de pourvoir les postes vacants en cas de pénurie de main-d'œuvre contribuerait à améliorer l'adéquation entre les besoins du marché du travail et l'offre de compétences des immigrés moyennement qualifiés. Cette procédure a été mise en place en 2006 pour gérer les flux d'arrivées d'immigrés issus des nouveaux États membres de l'UE et elle a été utilisée pour délivrer la majorité des permis de travail accordés ces dernières années. Toutefois, du fait de l'ouverture totale du marché du travail belge, en 2009, aux ressortissants des pays ayant rejoint l'UE cinq ans plus tôt, étendue fin 2013 aux citoyens bulgares et roumains, la procédure ne s'applique plus qu'aux Croates et aux ressortissants de pays extérieurs à l'UE qui résident de longue date dans un pays de l'UE. Par ailleurs, la

liste des professions concernées est restée inchangée depuis le début, alors que les SPE régionaux actualisent chaque année les listes des professions en pénurie de main-d'œuvre, sur lesquelles figurent parmi les premières places les professions techniques et les métiers de la santé. La procédure simplifiée devrait être appliquée aux nouveaux arrivants originaires de pays extérieurs à l'UE, et la liste des professions devrait être mise à jour régulièrement. Le SPE flamand a engagé des travaux préparatoires visant à mettre au point une liste dynamique et affinée.

L'accès au marché du travail pourrait être amélioré pour les demandeurs d'asile, qui ne sont pas autorisés à travailler pendant la première phase de leur procédure de demande. Cette période d'inactivité, qui pouvait être très longue, a heureusement été raccourcie à un délai maximum de six mois, ce qui est plus court que dans certains pays voisins. Néanmoins, étant donné qu'une inactivité forcée peut réduire le capital humain et compliquer le retour à l'emploi, les autorités pourraient envisager d'octroyer immédiatement des permis de travail dans les cas où il est possible de déterminer que la demande d'asile n'est, à première vue, pas infondée.

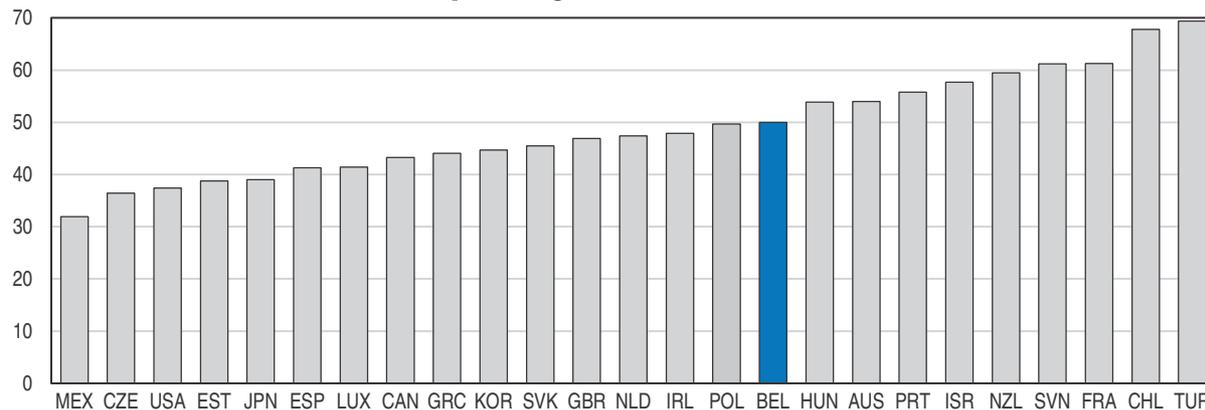
L'organisation générale du marché du travail réduit souvent les perspectives d'emploi des immigrés

L'organisation du marché du travail belge est dans l'ensemble défavorable aux travailleurs peu qualifiés. La faiblesse des taux d'emploi est liée à des coûts de main-d'œuvre élevés, qui découragent la demande de travailleurs à faible productivité, et à des gains de revenu limités lors du passage du chômage ou de l'inactivité à l'exercice d'un emploi, qui découragent l'offre de main-d'œuvre (OCDE, 2011 ; OCDE, 2014a). En outre, la segmentation et la rigidité du marché du travail pèsent sur les salaires et les perspectives d'avancement des travailleurs plus précaires. Les immigrés étant surreprésentés parmi les travailleurs à bas salaires et vulnérables, il est probable que l'organisation du marché du travail pénalise de façon disproportionnée les personnes nées à l'étranger. L'existence éventuelle d'effets différentiels de tel ou tel type d'organisation, selon que l'on est autochtone ou immigré, sur lesquels il y a peu d'études pour la Belgique, est un sujet important pour de futures recherches (SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2013).

Réduire les coûts et les taxes pour stimuler la demande et l'offre de travail

Les minima salariaux peuvent être un obstacle à l'emploi des immigrants non qualifiés, surtout les jeunes. En proportion du salaire médian, le salaire minimum légal belge est assez élevé par rapport aux moyennes internationales (graphique 1.10) et les minima qui découlent des accords sectoriels sont généralement encore plus généreux. Ces minima aident à prévenir la pauvreté dans le travail (qui ne touchait que 3.6 % des titulaires d'un emploi à temps plein en 2012, contre 7.6 % en moyenne dans l'UE), mais ils risquent d'évincer les moins qualifiés du marché du travail (Neumark et Wascher, 2006). Ceux qui présentent un handicap supplémentaire, réel ou perçu, en termes de productivité, comme les jeunes ou les immigrés, seront les plus touchés. En 2012, la Belgique avait un taux de chômage global de 7.6 % (dans la classe d'âge des 15-64 ans), mais le pourcentage de chômeurs montait à 19.8 % parmi les actifs de moins de 25 ans, et, dans cette catégorie, atteignaient respectivement 29.3 % et 27.9 % pour les immigrés et les enfants nés en Belgique de parents immigrés.

Graphique 1.10. **Le salaire minimum est assez élevé**
En pourcentage du salaire médian, 2013



Source : OCDE (2014), « Gains : Salaire minimum en proportion du salaire médian », *Statistiques de l'OCDE sur l'emploi et le marché du travail* (base de données), novembre.

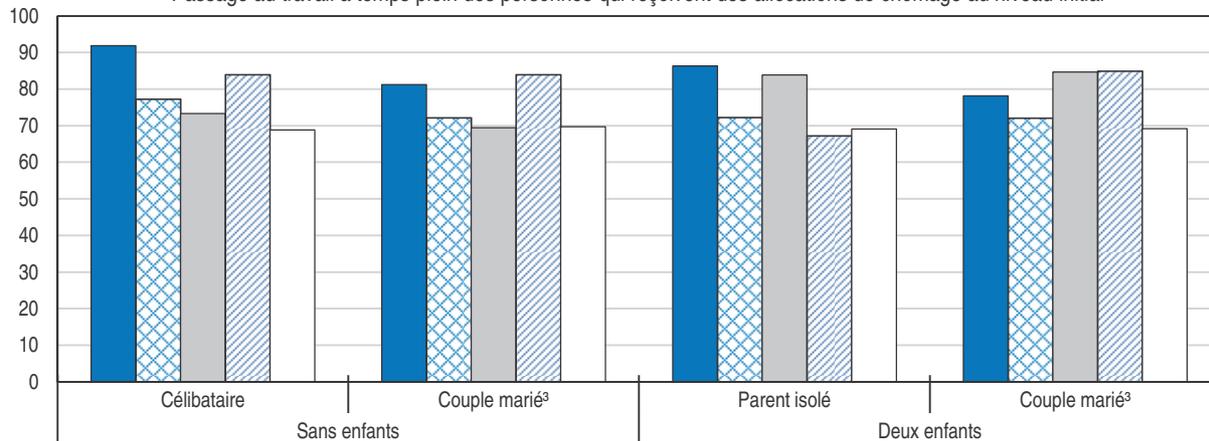
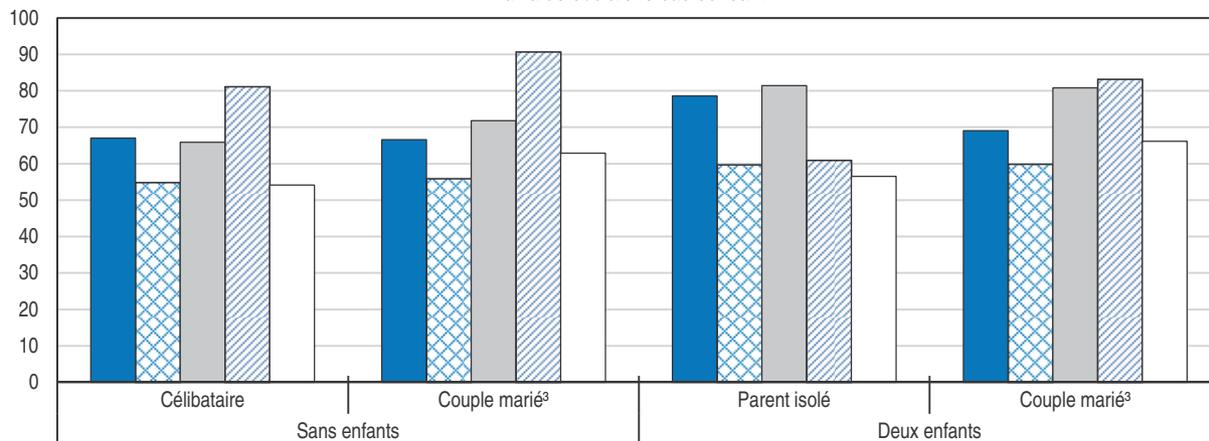
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182433>

Un salaire minimum réduit pour les jeunes peut atténuer le risque d'exclusion du marché du travail. En 2012, 12 pays de l'OCDE avaient un salaire minimum légal réduit pour les jeunes (sur 25 pays dotés d'un salaire minimum). La Belgique était l'un d'entre eux : elle appliquait un salaire minimum plus bas pour les jeunes de 16 à 20 ans (avec une réduction de 6 % pour chaque année en dessous de 21 ans), une classe d'âge dans laquelle le soutien familial offre souvent un rempart contre les risques de pauvreté au travail. Cette modulation du salaire minimum en fonction de l'âge est toutefois vouée à disparaître en 2015, au terme d'un démantèlement progressif commencé en 2013. Il sera toujours possible de prévoir des minima réduits pour les jeunes dans les accords sectoriels, mais ils ne devront pas être inférieurs au minimum légal national. Or, il est inquiétant de constater que le chômage des jeunes a fortement augmenté depuis 2012 (pour atteindre 24,9 % pour les 15-24 ans dans la population active au premier semestre de 2014), tandis que leur taux d'emploi a diminué, à l'inverse de ce que l'on observe chez les adultes des classes d'âge de forte activité. Les autorités et les partenaires sociaux pourraient donc envisager de rétablir le salaire minimum légal réduit pour les jeunes.

Le système belge de prélèvements et de transferts pèse lui aussi sur les taux d'emploi, surtout pour les moins qualifiés. Les coins fiscaux sur le travail comptent parmi les plus élevés de la zone OCDE. Plusieurs facteurs se conjuguent pour réduire les incitations au travail : des mesures de soutien des revenus relativement généreuses en cas d'absence de travail, des cotisations sociales salariales supérieures à la moyenne et un impôt élevé sur le revenu des personnes physiques (IPP), avec des taux marginaux qui atteignent rapidement 50 %. À des niveaux salariaux modestes, les pièges du chômage et de l'inactivité jouent donc à plein (graphique 1.11). Pour les couples à revenu unique, qui sont proportionnellement plus nombreux chez les immigrés que chez les autochtones, le quotient conjugal, qui consiste à attribuer 30 % du revenu imposable à celui des deux conjoints qui n'a pas de revenu professionnel, est une autre mesure préjudiciable au travail ; en effet, si le conjoint concerné prend un emploi, il sera alors imposé sur tout ou partie de son nouveau revenu au taux plus élevé auquel est soumis l'autre époux. Pour renforcer la demande de travail et les incitations à l'activité parmi les moins qualifiés, il faudrait réduire les coins fiscaux sur le travail, comme cela est déjà envisagé par plusieurs niveaux de pouvoir. À cet égard, il faut veiller à ne pas cibler les réductions uniquement sur

Graphique 1.11. **Les pièges du chômage et de l'inactivité réduisent les incitations au travail**Taux d'imposition de l'activité pour un revenu égal à 67 % du salaire du travailleur moyen, 2012¹

■ Belgique ■ France ■ Allemagne ■ Pays-Bas ■ Moyenne OCDE

A. Piège du chômagePassage au travail à temps plein des personnes qui reçoivent des allocations de chômage au niveau initial²**B. Piège de l'inactivité**Passage au travail à temps plein des personnes n'ayant pas droit à l'assurance-chômage mais ayant droit à l'aide sociale le cas échéant⁴

1. Les taux d'imposition de l'activité mesurent la part du gain financier amputée par le système d'impôts et de prestations sociales en cas de passage de l'inactivité à l'emploi. Le pourcentage du salaire du travailleur moyen correspond aux gains tirés d'un emploi à temps plein. Pour les familles avec enfants, les calculs supposent la présence de deux enfants âgés de 4 et 6 ans.
2. Pour un nouveau chômeur qui reçoit des allocations de chômage (après une période de carence le cas échéant) calculées sur la base de gains antérieurs équivalents à ceux qu'il percevra dans son nouvel emploi. Aucune prestation complémentaire d'aide sociale ou d'aide au logement versée en espèces n'est censée être disponible dans la situation de chômage ou d'emploi. Toutes les prestations dues lors du passage à l'emploi sont censées être payées. Pour les familles avec enfants, les calculs ne tiennent pas compte des allocations familiales ni des frais de garde.
3. Couple marié comptant un apporteur de revenu, le conjoint étant supposé inactif et sans rémunération.
4. Pour une personne qui n'a pas droit aux allocations de chômage (ou qui n'y a plus droit). L'aide sociale et d'autres allocations versées sous conditions de ressources sont censées être disponibles sous réserve de remplir les conditions requises. Lorsque ces aides sont soumises à des contrôles destinés à vérifier que la personne recherche activement un emploi ou est « disponible » pour travailler, ces conditions sont supposées remplies. Les allocations de logement en espèces sont calculées sur la base des loyers du marché privé et d'autres charges, à hauteur de 20 % du salaire à temps plein pour tous les types de famille.

Source : OCDE (2014), *Modèles impôts-prestations de l'OCDE*, mars, www.oecd.org/els/social/prestationsetsalaires.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182423>

les très bas salaires, car cela risquerait d'augmenter les coins fiscaux marginaux déjà élevés qui frappent les salaires à des niveaux encore modestes, créant ainsi un piège des bas salaires et des contre-incitations à la formation. En Belgique, les coins fiscaux marginaux sont actuellement proches de 80 % à des niveaux de salaires inférieurs aux deux tiers du salaire moyen (OCDE, 2014a).

Éviter de reléguer les immigrés dans les emplois précaires

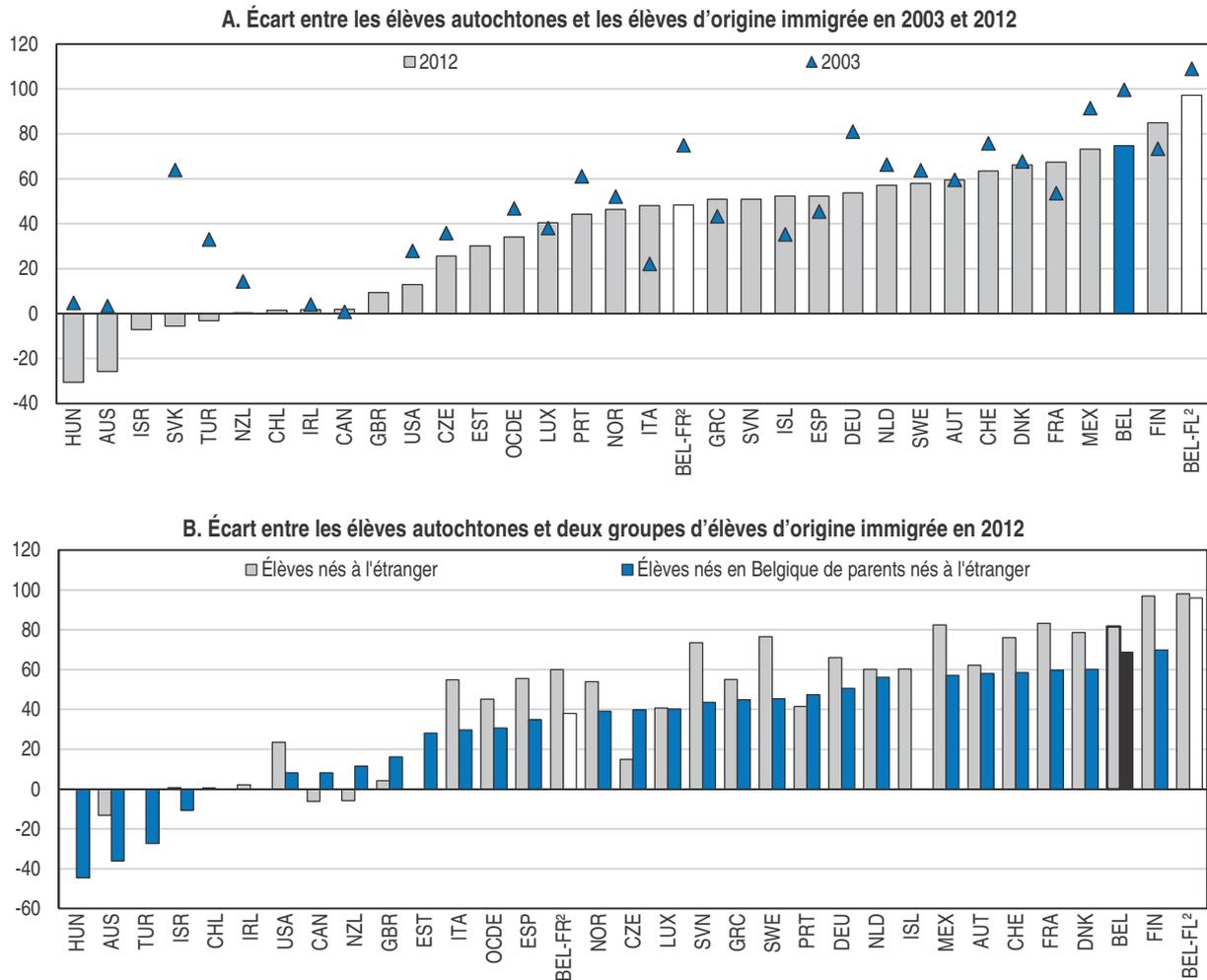
Les mesures qui aggravent le dualisme du marché du travail tendent à faire du tort aux immigrés. En Belgique, les personnes nées à l'étranger sont souvent reléguées dans les segments les plus défavorisés du marché du travail, où les salaires sont bas, les taux de rotation élevés et les possibilités d'accumulation de capital humain limitées (Causa et Jean, 2007 ; SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2013). La législation en matière de protection de l'emploi (LPE), qui a d'importantes répercussions sur le dualisme du marché du travail, a été récemment réformée en Belgique (2014), avec l'harmonisation du statut des ouvriers et de celui des employés concernant, entre autres, les périodes d'essai (supprimées pour les deux statuts) et les délais de préavis en cas de licenciement. L'une des formes de dualisme a donc été réduite, ce qu'il faut saluer. Cependant, comme les nouvelles règles harmonisées ont renforcé la protection des ouvriers, parmi lesquels les immigrés sont surreprésentés, on risque maintenant de voir s'accroître le dualisme, chez les ouvriers, entre contrats permanents et contrats temporaires, ces derniers étant de plus en plus utilisés pour embaucher les immigrés et d'autres catégories de travailleurs défavorisés. Si ce risque se matérialise, il faudra que les autorités assouplissent les nouvelles règles de protection harmonisées, c'est-à-dire, en l'occurrence, qu'elles rétablissent les périodes d'essai et raccourcissent la durée des préavis de licenciement.

Il faut améliorer les résultats scolaires des enfants d'immigrés

Par rapport à leurs camarades autochtones, les enfants d'immigrés obtiennent en général des résultats nettement moins bons, et cette différence de performance est plus marquée que dans de nombreux autres pays. Ces mauvais résultats sur le plan scolaire, qui sont l'un des principaux déterminants du faible niveau de formation de la population d'origine immigrée, se reflètent dans les scores obtenus aux tests du PISA (Liebig et Widmaier, 2010) : malgré une certaine amélioration au cours des dix dernières années, les écarts de performance mis en évidence pour la Belgique en 2012 restent très élevés par comparaison avec l'étranger (graphique 1.12). C'est dans la Communauté flamande qu'ils sont le plus marqués, mais ils forment également un sujet de préoccupation pour la Communauté de langue française. Les progrès réalisés par les élèves nés dans le pays de parents étrangers par rapport aux élèves nés à l'étranger sont limités.

Les performances médiocres des enfants d'immigrés tiennent en grande partie à la faible équité du système éducatif belge, qui lèse en général les élèves de milieux défavorisés. La situation socio-économique des familles a un fort impact sur les performances des élèves par rapport aux autres pays, et cet impact n'a pas beaucoup diminué entre 2003 et 2012 (OCDE, 2013d). Si l'on tient compte de la situation socio-économique au niveau non seulement des élèves mais aussi des établissements (ce qui donne une estimation moyenne de la situation des élèves inscrits dans chaque établissement et permet donc de capter une forte concentration d'élèves défavorisés dans certaines écoles), l'écart de performance mis en évidence par les résultats du PISA 2012

Graphique 1.12. **Les enfants d'immigrés sont nettement moins performants**
Différence de score moyen du PISA en mathématiques par rapport aux élèves d'origine immigrée¹



1. PISA : Programme international pour le suivi des acquis des élèves. Les élèves d'origine immigrée sont ceux dont les parents sont nés dans un pays ou une économie autre que le pays ou l'économie où leurs acquis sont évalués.

2. BEL-FR : Communauté française ; BEL-FL : Communauté flamande.

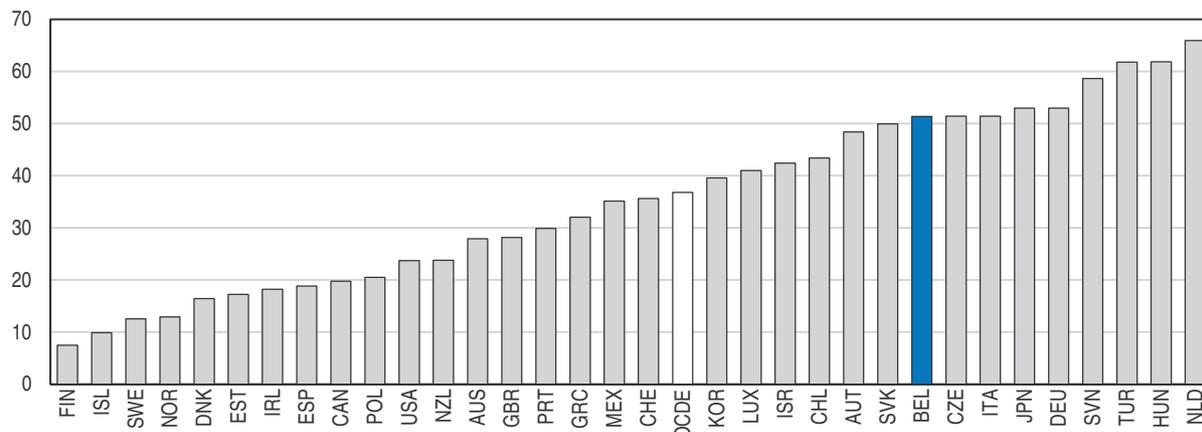
Source : OCDE (2013), *Résultats du PISA 2012 : L'équité au service de l'excellence. Offrir à chaque élève la possibilité de réussir (volume II)* et autorités nationales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182445>

entre les élèves issus de l'immigration et les autres élèves se réduit pratiquement de moitié (de 75 à 39 points, soit l'une des plus fortes réductions des pays de l'OCDE). À côté des questions d'équité, des facteurs propres aux immigrés, tel le fait de parler une langue étrangère à la maison, expliquent également l'écart de performance et appellent donc des mesures de la part des pouvoirs publics.

Promouvoir la mixité sociale à l'école

La ségrégation scolaire atteint des niveaux élevés en Belgique, ce qui aide à comprendre l'ampleur des écarts de performance entre les établissements (graphique 1.13) et appelle une réforme des procédures d'admission. La forte concentration des élèves défavorisés au sein du système scolaire nuit à leurs apprentissages sans véritablement avantager pour autant leurs camarades mieux lotis (Karsten, 2010). Les enfants d'immigrés

Graphique 1.13. **Les écarts de performance entre les écoles sont importants**Variation de la performance en mathématiques entre les établissements en pourcentage de la variation inter+intra-établissements, PISA 2012¹

1. PISA : Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves. Certains pays ont échantillonné des unités à l'intérieur des établissements plutôt que les établissements eux-mêmes, ce qui peut biaiser l'estimation des effets intra-établissements (voir annexe A3 de la publication citée en référence ci-dessous). En raison de la nature déséquilibrée des données, la somme des variations inter et intra-établissements, telle qu'estimée à partir d'un échantillon, ne correspond pas nécessairement à la variation totale.

Source : OCDE (2013), *Résultats du PISA 2012 : L'équité au service de l'excellence. Offrir à chaque élève la possibilité de réussir* (volume II).

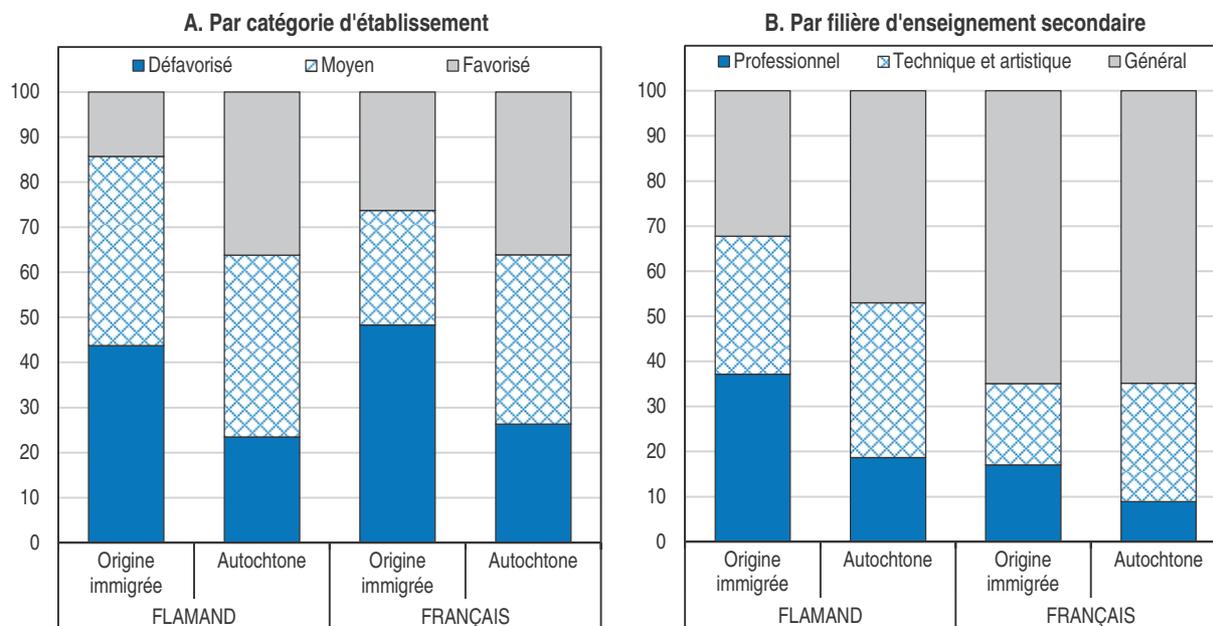
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182578>

sont particulièrement pénalisés par cette situation, non seulement parce qu'ils sont surreprésentés dans les établissements défavorisés (graphique 1.14), mais aussi parce que l'effet que peut avoir une école défavorisée sur les résultats de ses élèves est généralement plus important pour eux que pour leurs camarades qui ne sont pas d'origine immigrée (OCDE, 2012b). Dans la Communauté flamande comme dans la Communauté française, la possibilité de choisir librement son établissement dans l'enseignement primaire et secondaire, et l'absence quasi totale de réglementation des conditions d'admission jusqu'à la dernière décennie, ont probablement contribué à la ségrégation scolaire, qui est souvent plus prononcée que la ségrégation résidentielle, en particulier à Bruxelles (Musset, 2012 ; Cantillon, 2013). Il est donc opportun que les autorités aient mis en place des dispositifs de choix contrôlé, qui ajoutent au libre choix des parents des mécanismes d'affectation destinés à accroître la mixité sociale à l'école. Reste maintenant à perfectionner et à étendre les solutions adoptées.

La Flandre a été la première, dès 2003, à prendre des mesures en faveur de l'égalité des chances en matière d'admission à l'école, mesures qui ont ensuite été ajustées à plusieurs reprises, mais ces efforts précoces ont eu une efficacité limitée, puisqu'il semble que la ségrégation scolaire se soit accentuée entre 2001 et 2011 (Wouters et Groenez, 2013). Au vu des enseignements tirés de l'expérience, un décret de 2011, appliqué pour la première fois en 2012-13 (et revu par la suite) pour les inscriptions dans toutes les écoles maternelles, primaires et secondaires, réserve un certain nombre de places dans les établissements très demandés à des élèves issus de milieux défavorisés et d'autres places à des élèves non défavorisés, selon la composition socio-économique du quartier concerné. Les modalités pratiques de mise en œuvre (définition du quartier, par exemple) sont confiées à des plateformes locales de concertation (*lokale overlegplatforms*, LOPs) de manière à atténuer les résistances suscitées par les nouvelles règles. Les premiers résultats sur l'impact de cette réforme sont déjà disponibles pour les écoles primaires de Gand et elles mettent en évidence une diminution globale de la ségrégation (Verhaeghe et Goetmaeckers, 2013).

Graphique 1.14. Les enfants d'immigrés sont surreprésentés dans les écoles défavorisées et les filières peu valorisées

Répartition des élèves en fonction de leur statut au regard de l'immigration et par communauté linguistique, en pourcentage, 2012



Source : Calculs effectués à partir de la Base de données PISA 2012 - Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves. StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182459>

Dans la Communauté française, la réforme des inscriptions dans les établissements scolaires a commencé en 2007 et abouti à l'application dans toutes les écoles d'un quota uniforme de 20 % de places en faveur d'élèves défavorisés en première année de l'enseignement secondaire depuis la rentrée scolaire 2010-11. Toutefois, le critère utilisé pour identifier les élèves défavorisés pourrait être amélioré (il repose sur la situation socio-économique moyenne des enfants de l'école primaire d'origine, elle-même définie en fonction du lieu de résidence) et les règles d'inscription ne permettent aucun ajustement au niveau local, ce qui explique peut-être la forte résistance dont elles font l'objet de la part des écoles et d'autres parties prenantes (Cantillon, 2013). Afin que la ségrégation scolaire ne soit pas plus prononcée que la ségrégation résidentielle, les autorités devraient faire en sorte que les règles d'attribution prioritaire des places dans les écoles tiennent compte de la composition socio-économique de chaque quartier. Elles devraient aussi mieux identifier les élèves défavorisés, donner aux acteurs locaux un certain degré de liberté dans l'application des règles et étendre la réforme aux écoles maternelles et primaires, où les inscriptions ne sont, dans l'ensemble, pas réglementées. Dans les deux communautés, il est nécessaire de surveiller de façon systématique les résultats du processus d'inscription au niveau des écoles, et de lutter contre la ségrégation résidentielle en favorisant l'accès au logement et la mobilité résidentielle (comme on le verra au chapitre 2).

Améliorer la situation des élèves et des établissements scolaires défavorisés

Les efforts déployés pour combattre la ségrégation devraient s'accompagner de mesures visant à améliorer les résultats scolaires des élèves qui fréquentent des établissements défavorisés. À la suite des réformes de 2008-09, les écoles des deux grandes communautés linguistiques bénéficient de financements supplémentaires pour les élèves

défavorisés, ce qui leur permet de recruter davantage d'enseignants et de réduire la taille des classes. Dans la mesure où des classes plus petites ont généralement un effet très positif sur la réussite des élèves issus de milieux défavorisés, il s'agit là d'une initiative bienvenue (OCDE, 2005 ; Piketty et Valdenaire, 2006). Toutefois, l'effet bénéfique d'un taux d'encadrement élevé se trouve atténué, voire annulé par le fait que les enseignants qui exercent dans les établissements défavorisés sont souvent moins qualifiés (OCDE, 2013d). Ces enseignants sont aussi souvent moins expérimentés et connaissent un fort taux de rotation car les établissements défavorisés ont plus recours que d'autres à des enseignants débutants qui changent vite de poste ou abandonnent purement et simplement la profession (Fourny, 2014). Les autorités devraient faire davantage pour attirer des enseignants plus qualifiés et plus expérimentés vers les établissements défavorisés, notamment au moyen d'incitations financières. Un meilleur encadrement des enseignants débutants par leurs aînés serait aussi un moyen d'améliorer la qualité de l'enseignement dans les écoles accueillant des élèves défavorisés.

Remédier à l'orientation précoce et au redoublement

L'orientation précoce des élèves est un autre facteur qui explique la faible équité du système. Dans les deux grandes communautés linguistiques, l'enseignement secondaire propose quatre filières à partir de l'âge de 14 ans : la filière générale (de type classique), la filière professionnelle (axée sur des compétences pratiques spécifiques ; considérée comme la moins prestigieuse), la filière technique (également axée sur la pratique, mais avec une plus forte composante générale) et la filière artistique (de taille négligeable). Toutefois, la sélection des élèves s'opère de fait dès le commencement des études secondaires – c'est-à-dire à l'âge de 12 ans, ce qui est très jeune par rapport aux autres pays (OCDE, 2012c) – et ceux qui paraissent plus faibles sont dirigés vers une voie parallèle, préprofessionnelle. La sélection précoce est généralement pénalisante pour les élèves orientés vers les filières dévalorisées, et en Belgique elle renforce en outre la ségrégation scolaire puisque les écoles ne proposent généralement qu'une seule filière. Sans surprise, les enfants d'immigrés sont surreprésentés dans l'enseignement professionnel, surtout en Flandre (graphique 1.14).

De plus, la Belgique se distingue par sa large pratique du redoublement : 36 % des élèves de 15 ans ayant pris part à l'enquête PISA 2012 ont déclaré avoir déjà redoublé une classe, soit la plus forte proportion de tous les pays de l'OCDE (OCDE, 2013e). Parmi les élèves d'origine immigrée, ce taux monte à 53 %. En plus d'être souvent inefficace du point de vue scolaire, le redoublement accroît les inégalités et entraîne un coût budgétaire élevé (OCDE, 2012c). Il renforce aussi le système de répartition des élèves par filières, l'orientation vers une filière moins exigeante étant souvent la conséquence d'un redoublement dans une filière qui l'est davantage (Cockx, 2013).

Les autorités ont commencé à s'attaquer à ces problèmes. En Flandre, une loi adoptée en 2014 donne aux élèves de plus amples possibilités de recours contre les décisions de redoublement. D'autre part, le plan-cadre de réforme de l'enseignement secondaire (2013) envisage de retarder l'orientation et de donner un caractère plus général au système. Le nouveau gouvernement issu des élections de 2014 devrait le mettre en œuvre en respectant ces grandes orientations. Dans la Communauté française, où le redoublement atteint les taux les plus élevés, les autorités prévoient de développer le projet « Décolage ! », actuellement appliqué dans une école primaire sur six, qui propose une série d'outils pédagogiques visant à prévenir les redoublements. En ce qui concerne les deux premières

années de l'enseignement secondaire, une réforme récente (2014) a aboli le redoublement en première année et prévoit le renforcement de la remédiation pour les élèves en difficulté. Le redoublement en première année étant autrefois synonyme de relégation dans une filière dévalorisée, la réforme retarde aussi à juste titre l'âge de l'orientation. Par ailleurs, un projet de programme commun jusqu'à l'âge de 15 ans est actuellement à l'étude. Des réformes devraient en effet être étendues aux autres années du secondaire, car orienter les élèves à 14 ans, c'est encore tôt à l'échelle internationale.

Améliorer l'enseignement professionnel

Outre la faiblesse de leurs connaissances générales, en grande partie liée à l'orientation scolaire précoce, les élèves de l'enseignement professionnel pâtissent d'une formation technique lacunaire qui limite leurs perspectives d'emploi. La formation en entreprise est sous-développée, ce qui conduit à des transitions abruptes de l'école à l'emploi, et les programmes ne tiennent pas suffisamment compte des besoins du marché du travail (Musset, 2013). Il en résulte un cercle vicieux entre mauvaise qualité des programmes, dévalorisation de l'enseignement professionnel et réticence des employeurs à former des apprentis. L'enseignement professionnel devrait être réformé afin de faire une plus large place à des formations de qualité en entreprise qui correspondent aux besoins du marché du travail. L'engagement des partenaires sociaux et une meilleure formation générale des futurs apprentis sont à cet égard indispensables. Les Communautés flamande et française prévoient toutes deux d'étendre les programmes de formation professionnelle en alternance, ce qui pourrait aussi contribuer à lutter contre la sortie précoce du système éducatif.

Répondre aux besoins éducatifs des enfants d'immigrés

Pour assurer un enseignement efficace dans des classes multiculturelles, il faut que les écoles renforcent la formation professionnelle de leurs enseignants ainsi que les pratiques en matière de leur évaluation. Les résultats de l'enquête TALIS (OCDE, 2014b), portant sur le premier cycle de l'enseignement secondaire dans 34 pays et entités infranationales, montrent que la Flandre affiche le quatrième pourcentage le plus bas (8 %) pour ce qui est de la proportion d'enseignants déclarant avoir suivi récemment une formation axée sur l'enseignement en milieu multiculturel ou plurilingue (la Communauté française n'a pas participé à l'enquête). De plus, cette dimension de la performance éducative est généralement considérée comme de peu d'importance dans les systèmes d'évaluation du travail des enseignants et dans les commentaires qui leur sont faits. Les autorités devraient généraliser la prise en compte de cette compétence pédagogique dans la formation professionnelle continue et l'évaluation des enseignants. Porter une attention accrue à l'efficacité de l'enseignement dispensé aux enfants d'immigrés demande toutefois de pouvoir disposer de meilleures données sur la population scolaire. Dans les deux grandes communautés linguistiques, les statistiques de l'éducation recensent la nationalité des élèves, mais ne permettent pas de connaître leur situation en matière d'immigration.

Pour de nombreux élèves d'origine immigrée, le fait de ne pas parler à la maison la langue d'enseignement constitue un handicap important en termes de réussite scolaire. La Belgique est l'un des seuls pays où ce problème touche presque autant les élèves nés dans le pays de parents nés à l'étranger que les élèves nés à l'étranger, ce qui montre bien qu'il est important de ne pas limiter le soutien linguistique aux primo-arrivants. Dans l'idéal, la solution serait de développer l'accueil des enfants d'immigrés de moins de trois ans (voir

ci-après), mais elle passe aussi par les classes de soutien en langue, qui accueillent en Belgique une très faible proportion des élèves d'origine immigrée par rapport à ce que l'on observe à l'étranger (OCDE, 2012b). L'introduction récente (septembre 2014) dans les écoles primaires et secondaires flamandes d'une évaluation de la connaissance du néerlandais pour tous les nouveaux élèves, avec une remise à niveau si nécessaire, est une mesure opportune qui devrait faire l'objet d'un suivi attentif. La Communauté française devrait elle aussi organiser des diagnostics systématiques de maîtrise de la langue. En 2012, elle a élargi, à juste titre, les critères d'accès aux classes de soutien en langue dans le secondaire, qui étaient jusque-là réservées aux primo-arrivants.

La prise en charge des jeunes enfants dans des structures de qualité a généralement un effet positif sur leurs résultats scolaires ultérieurs (OCDE, 2012d). Dans le cas des enfants d'immigrés, cette prise en charge est particulièrement bénéfique étant donné l'environnement pédagogique souvent moins favorable qui est le leur à la maison et leurs handicaps linguistiques. En Belgique, la préscolarisation des enfants à partir de l'âge de trois ans est pratiquement universelle (OCDE, 2013f). Cependant, la fréquentation des services d'accueil destinés aux enfants plus jeunes est plus limitée et largement perçue comme inégale. Malgré des données très insuffisantes, une étude flamande récente montre que seulement 34 % des mères de nationalité étrangère utilisent régulièrement ces services, contre 73 % des mères belges. Ces taux ont augmenté dans les deux groupes depuis 2002, mais l'écart est resté pour l'essentiel inchangé (Vande Gaer et al., 2013).

Le taux d'inactivité élevé des femmes immigrées est probablement à la fois une cause et une conséquence du fait qu'elles gardent leurs jeunes enfants à la maison. Outre les difficultés liées à la disponibilité des structures d'accueil et à leur coût, qui sont souvent plus marquées dans les zones urbaines, les données montrent que les facteurs culturels jouent un rôle important. Parmi les immigrés originaires de pays extérieurs à l'UE, le mariage, et plus encore la maternité, diminuent la probabilité d'emploi des femmes (Corluy et Verbist, 2014). En Flandre, la pauvreté fait baisser le recours aux structures de garde parmi les mères belges, mais elle a beaucoup moins d'impact parmi celles étrangères (Vande Gaer et al., 2013). Pour surmonter les barrières culturelles, les autorités devraient faire davantage pour favoriser l'implication des parents et de la collectivité dans le système de prise en charge, cette implication étant un moyen efficace d'accroître la fréquentation des services d'accueil et de les rendre plus performants (OCDE, 2012d). L'organisation de cours de langue ou de formation professionnelle à l'intention des mères sur les lieux mêmes des structures d'accueil est une option prometteuse, qui permettrait en outre de compenser la sous-représentation des femmes immigrées dans certains programmes d'accueil destinés aux primoarrivants.

Recommandations pour améliorer l'insertion des immigrés sur le marché du travail

Améliorer les politiques d'intégration et les politiques migratoires

- Poursuivre la coopération avec les partenaires sociaux afin d'inciter davantage d'entreprises à adopter des plans de diversité. Développer l'offre de formations et la reconnaissance des qualifications, ainsi que la coordination avec les plans de diversité.
- Évaluer l'efficacité des cours de langues dispensés aux immigrés et les relier plus étroitement aux besoins des entreprises et à la formation professionnelle.

Recommandations pour améliorer l'insertion des immigrés sur le marché du travail (suite)

- Raccourcir les délais nécessaires à la reconnaissance des diplômes étrangers et garantir une prise de décision bien fondée dans ce domaine.
- Définir des objectifs indicatifs concernant la proportion d'immigrés dans les effectifs ou les embauches à tous les niveaux de pouvoir. Envisager de restreindre le nombre d'emplois de la fonction publique soumis à des critères de nationalité.
- Recueillir des données systématiques et anonymes sur le pays d'origine des candidats postulant à des emplois dans le secteur public.
- Allonger considérablement la durée actuelle d'un an des permis de travail initiaux, du moins pour les immigrés hautement qualifiés venus travailler en Belgique. Instaurer, comme prévu, un permis de travail et de séjour unique.
- Étendre aux immigrés non originaires de pays de l'UE la procédure simplifiée de délivrance des permis de travail pour les professions qui connaissent une pénurie de main-d'œuvre, et mettre régulièrement à jour cette liste de professions.

Réformer l'organisation générale du marché du travail

- Une façon d'améliorer les résultats obtenus sur le marché du travail, notamment pour les personnes peu qualifiées, serait d'envisager de réintroduire des salaires minimums légaux de niveaux inférieur pour les jeunes.
- Surveiller l'évolution des embauches après l'harmonisation du statut des ouvriers et de celui des employés. Si les contrats de travail temporaire se développent au détriment des contrats permanents, assouplir les règles unifiées relatives à la protection de l'emploi en rétablissant la période d'essai et en raccourcissant les délais de préavis en cas de licenciement.

Améliorer les résultats scolaires des enfants d'immigrés

- Surveiller et, au besoin, réformer le système d'inscription scolaire afin de réduire la concentration des élèves défavorisés dans certains établissements. Faire en sorte que les élèves défavorisés puissent être identifiés avec précision.
- Améliorer les incitations destinées à attirer davantage d'enseignants qualifiés et expérimentés dans les établissements défavorisés.
- Appliquer les réformes visant à réduire les redoublements et à retarder l'âge de l'orientation dans l'enseignement secondaire. Développer la formation en entreprise dans le cadre de l'enseignement professionnel.
- Former les enseignants de façon à permettre une prise en charge efficace des élèves ayant des besoins éducatifs spécifiques, comme c'est le cas dans les classes multiculturelles.
- Au début de l'année scolaire, évaluer systématiquement le degré de maîtrise de la langue d'enseignement dans les écoles primaires et secondaires, et proposer des cours de remise à niveau si nécessaire.
- Encourager la participation des enfants d'immigrés de moins de trois ans aux structures d'accueil de la petite enfance en y impliquant davantage les parents et la collectivité. Envisager pour cela de proposer des cours de langue ou de formation professionnelle destinés aux mères dans les locaux de ces structures d'accueil.

Bibliographie

- Baert, S., B. Cockx, N. Gheyle et C. Vandamme (2013), « Do Employers Discriminate Less If Vacancies Are Difficult to Fill? Evidence from a Field Experiment », *IZA Discussion Papers*, n° 7145, Institute for the Study of Labour.
- Berkhout, E., T. Smid et M. Volkerink (2010), « Wat beweegt kennismigranten? » (Que motive les immigrés ?), *SEO Economisch Onderzoek*, n° 2010-03.
- Cantillon, E. (2013), « Mixité sociale: le rôle des procédures d'inscription scolaire », dans P. Maystadt et al. (dir. pub.), « Actes du 20^{ème} congrès des économistes belges de langue française », Éditions du CiFOP, à paraître.
- Causa, O. et S. Jean (2007), « Integration of Immigrants in OECD Countries: Do Policies Matter? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 564, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/162367775052>.
- Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (2012), *Baromètre de la diversité : Emploi*.
- Cockx, B. (2013), « Youth Unemployment in Belgium. Diagnosis and Key Remedies », *IZA Policy Papers*, n° 66, Institute for the Study of Labour.
- Corluy, V. et G. Verbist (2014), « Can Education Bridge the Gap? Education and the Employment Position of Immigrants in Belgium », *ImProVe Working Papers*, n° 14/02.
- Corluy, V., I. Marx et G. Verbist (2011), « Employment Chances and Changes of Immigrants in Belgium: The Impact of Citizenship », *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 52, n° 4, Sage Publications, <http://dx.doi.org/10.1177/0020715211412112>.
- De Coen, A., D. Valsamis, A. Hondeghem, N. Bossens et L. Sels (2014), *Evaluatie Loopbaan- en Diversiteitsplannen* (Évaluation des plans de carrière et de diversité), IDEA Consult, octobre.
- De Keyser, T., P. Delhez et H. Zimmer (2012), « L'insertion des personnes d'origine étrangère sur le marché du travail », *Revue économique*, Banque nationale de Belgique, décembre.
- Deloitte (2013), *Comparative Immigration Study 2013-2014*, novembre.
- Fourny, L. (2014), « 2014-2018: (Re)motivons les enseignants et les élèves ! » (Let's motivate teachers and students again !), *Série Elections 2014*, Itinera Institute.
- Karsten, S. (2010), « School Segregation », in OECD, *Equal Opportunities?: The Labour Market Integration of the Children of Immigrants*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264086395-8-en>.
- Liebig, T. et S. Widmaier (2010), « Overview: Children of Immigrants in the Labour Markets of OECD and EU Countries », in OECD, *Equal Opportunities?: The Labour Market Integration of the Children of Immigrants*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264086395-8-en>.
- Musset, P. (2013), « A Skills Beyond School Commentary on Flanders », *Examens de l'OCDE sur l'éducation et la formation professionnelles*, Éditions OCDE, www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/ASkillsBeyondSchoolCommentaryOnFlanders.pdf.
- Musset, P. (2012), « School Choice and Equity: Current Policies in OECD Countries and a Literature Review », *OECD Education Working Papers*, n° 66, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9fq23507vc-en>.
- Neumark, D. et W. Wascher (2006), « Minimum Wages and Employment: A Review of Evidence from the New Minimum Wage Research », *NBER Working Papers*, n° 12663, National Bureau of Economic Research, novembre.
- Observatoire bruxellois de l'emploi (2013a), « Analyse longitudinale des bénéficiaires des chèques langues », janvier.
- Observatoire bruxellois de l'Emploi (2013b), « Profil des 'primo-arrivants' inscrits auprès d'Actiris », janvier.
- OCDE (2014a), *Les impôts sur les salaires 2014*, Éditions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/tax_wages-2014-fr.
- OCDE (2014b), *Résultats de TALIS 2013: Une perspective internationale sur l'enseignement et l'apprentissage*, TALIS, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264196261-fr>.
- OCDE (2013a), *Perspectives des migrations internationales 2013*, Éditions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2013-fr.
- OCDE (2013b), *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en>.

- OCDE (2013c), *Études économiques de l'OCDE : Belgique 2013*, Éditions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-bel-2013-fr.
- OCDE (2013d), *Résultats du PISA 2012 : L'équité au service de l'excellence (Volume II). Offrir à chaque élève la possibilité de réussir*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264205321-fr>.
- OCDE (2013e), *Résultats du PISA 2012 : Les clés de la réussite des établissements d'enseignement (Volume IV): Ressources, politiques et pratiques*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264205369-fr>.
- OCDE (2013f), *Regards sur l'éducation 2013 : Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-fr>.
- OCDE (2012a), *Trouver ses marques : Les indicateurs de l'OCDE sur l'intégration des immigrés 2012*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264073432-fr>.
- OCDE (2012b), *Untapped Skills: Realising the Potential of Immigrant Students*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264172470-en>.
- OCDE (2012c), *Équité et qualité dans l'éducation : Comment soutenir les élèves et les établissements défavorisés*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264028050-fr>.
- OCDE (2012d), *Petite enfance, grands défis III : Boîte à outils pour une éducation et des structures d'accueil de qualité*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167025-fr>.
- OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : Belgique 2011*, Éditions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-bel-2011-fr.
- 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, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264055711-fr>.
- OCDE (2007), *Jobs for Immigrants Vol. 1: Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264033603-en>.
- OCDE (2005), *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, Politiques d'éducation et de formation, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264018044-en>.
- OCDE/Union européenne (2014), *Gérer les migrations économiques pour mieux répondre aux besoins du marché du travail*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264217027-fr>.
- Piketty, T. et M. Valdenaire (2006), « L'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles, collèges et lycées français. Estimations à partir du panel primaire 1997 et du panel secondaire 1995 », *Les Dossiers*, n° 173, mars, Direction de l'évaluation et de la prospective, Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.
- SPF Emploi, Travail et Concertation sociale and Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (2013), *Monitoring Socio-Économique*.
- ULB (2012), « Evaluatie van het dispositief 'Diversiteitsplan' in het kader van het Brussels beleid inzake de bestrijding van discriminaties en de promotie van diversiteit op de werkvloer » (Évaluation du dispositif de plans de diversité dans le contexte de la politique européenne de lutte contre la discrimination et de promotion de la diversité sur le lieu de travail), Université libre de Bruxelles.
- Vande Gaer, E., C. Gijssels et G. Hedebouw (2013), « Het gebruik van opvang voor kinderen jonger dan 3 jaar in het Vlaamse Gewest » (La participation aux structures d'accueil des enfants de moins de trois ans dans la région flamande), *Rapport*, n° 12, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Verhaeghe, J.P. et J. Goetmaeckers (2013), « Naar een betere sociale mix in het Gentse basisonderwijs? Een voorlopige evaluatie op basis van de inschrijvingen voor het schooljaar 2013-2014 » (Vers une plus grande mixité sociale dans l'éducation dans la région de Gand ? Une évaluation préliminaire sur la base des cahiers des charges pour l'année scolaire 2013-2014).
- Wouters, T. et S. Groenez (2013), « De evolutie van schoolse segregatie in Vlaanderen. Een analyse voor de schooljaren 2001-2002 to 2011-2012 » (L'évolution de la ségrégation scolaire en Flandre. Une analyse pour les années scolaires 2001/02 à 2011/12), Steunpunt SSL, *Rapport* n° SSL/2013.08/2.2.1, KU Leuven.

Chapitre 2

Préserver l'efficacité et l'équité sur le marché du logement

Selon l'Indicateur du vivre mieux, les conditions de logement en Belgique sont parmi les meilleures de la zone OCDE : les habitations sont grandes et de bonne qualité et les coûts de logement se situent dans la moyenne. Cependant, la forte hausse des prix de l'immobilier enregistrée depuis 2003 rend l'achat de plus en plus difficile pour les primo-accédants. La capacité financière d'accès au logement se dégrade également pour les pauvres, dans la mesure où l'offre de logements sociaux est insuffisante pour répondre à la demande et le marché locatif privé est devenu cher. Par conséquent l'accès au marché du logement pourrait devenir moins équitable si les jeunes et les pauvres en sont exclus à cause des prix. Il est possible d'améliorer l'accès des personnes pauvres au logement en développant les systèmes d'allocations de logement régionaux pour locataires. Parallèlement, la réduction du soutien à l'accession à la propriété, actuellement disproportionné, libérerait des ressources publiques et atténuerait le biais en faveur de la propriété de la résidence principale. L'efficacité du marché du logement est confrontée à d'autres défis : le niveau élevé des émissions de gaz à effet de serre, dû à l'ancienneté de l'habitat, et la faible mobilité résidentielle, qui pénalise le marché du travail et contribue à l'encombrement routier et à la pollution atmosphérique. Pour préserver l'efficacité du marché du logement, il faudrait accroître les densités de construction dans les zones résidentielles. Une réorientation de la fiscalité des taxes sur les transactions immobilières vers les impôts récurrents contribuerait à abaisser les obstacles à la mobilité résidentielle et à améliorer la flexibilité du marché du travail.

Des logements de moins en moins abordables et adéquats

Après une forte hausse, les prix des logements se maintiennent à un niveau élevé

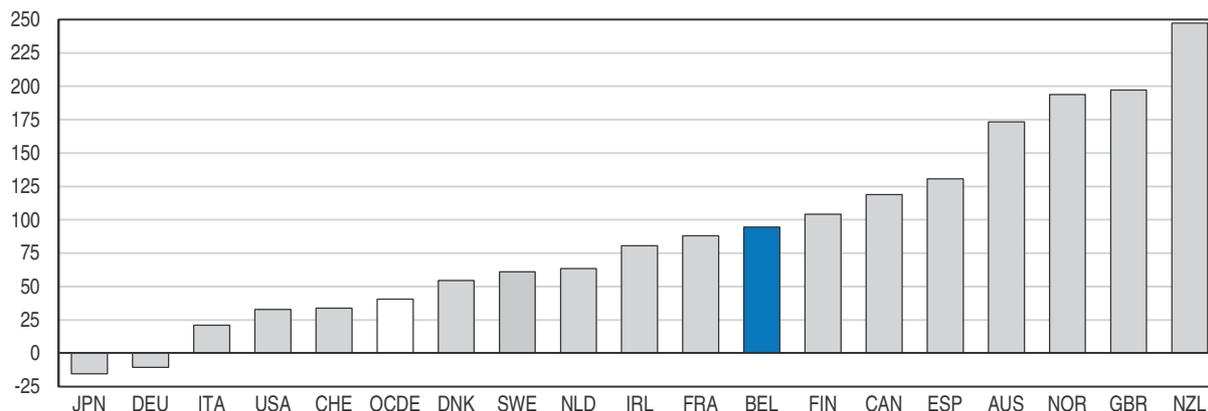
Les prix de l'immobilier ont connu une forte augmentation en Belgique : entre 1980 et 2013, les prix ont presque doublé en termes réels (graphique 2.1). À l'inverse de ce qui s'est produit dans de nombreux autres pays européens, la crise récente n'a eu que peu d'effets sur le marché du logement et les prix ont continué à augmenter – quoiqu'à un rythme plus lent. La hausse du même ordre de la valeur des terrains est le signe que les possibilités de construire sur de bons emplacements se raréfient (graphique 2.2). Les coûts de construction n'ont pas contribué à l'augmentation rapide des prix des logements, dans la mesure où ils ont crû à peu près au même rythme que l'inflation.

La valeur des biens immobiliers est considérablement plus élevée dans la Région de Bruxelles-Capitale que dans les autres Régions en raison d'une offre de logements plus réduite, et l'écart continue de se creuser (graphique 2.3). Néanmoins, les prix relatifs ont suivi des évolutions comparables dans les trois Régions. Dans toutes les catégories de prix, les valeurs sont plus élevées aujourd'hui qu'avant la crise, mais c'est sur le segment inférieur que les prix relatifs ont le plus augmenté (graphique 2.4). Les habitations les plus chères – généralement des villas situées en milieu semi-rural – ont vu leur valeur amorcer une décrue récemment, le prix et le coût d'entretien élevés de ces biens commençant à peser sur la demande. Cette réorientation de la demande vers des logements meilleur marché s'observe dans toutes les Régions, mais elle est plus marquée à Bruxelles.

Les mesures traditionnelles indiquent que le marché belge se classe au deuxième rang des marchés les plus surévalués de la zone OCDE, les ratios prix/loyer et prix/revenu étant

Graphique 2.1. **Le prix réel des logements a fortement augmenté¹**

En pourcentage, 1980-2013



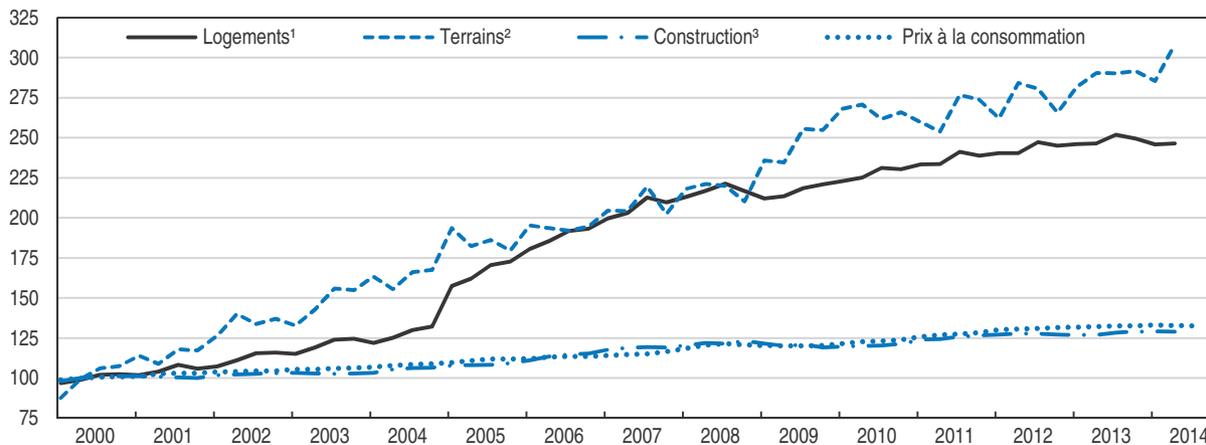
1. Moyenne annuelle calculée à partir des indices trimestriels des prix des logements. Prix nominaux corrigés par le déflateur de la consommation privée.

Source : OCDE (2014), Base de données des prix des logements de l'OCDE, Département des Affaires économiques, novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182580>

Graphique 2.2. **Les prix des logements et des terrains ont augmenté plus vite que les prix à la construction**

Indice, 2000 = 100



1. Prix moyen d'une maison d'habitation ordinaire.

2. Prix des terrains à bâtir.

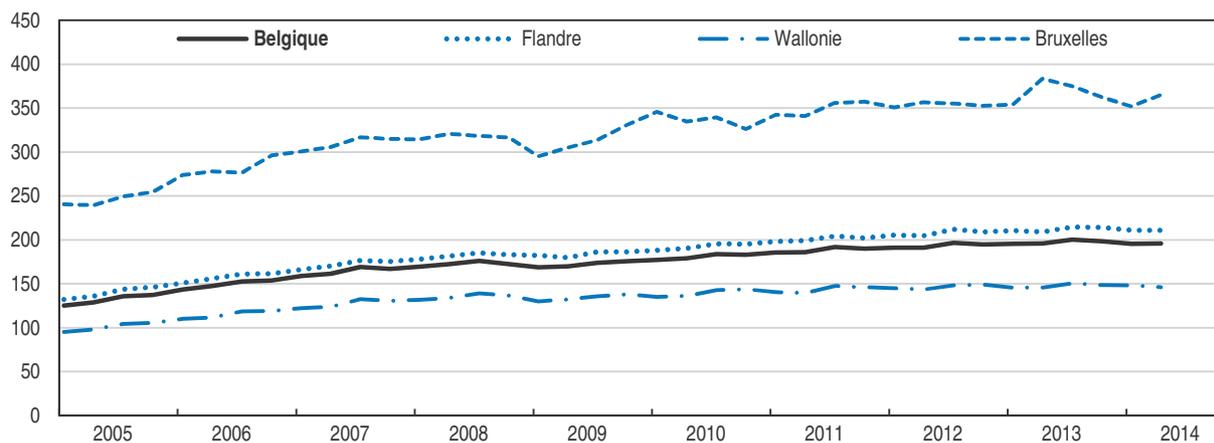
3. Coût de la construction de nouveaux bâtiments résidentiels (sauf bâtiments pour les collectivités).

Source : Statistics Belgium (2014), Tableaux téléchargeables ; Eurostat (2014), Base de données Eurostat et OCDE (2014), Principaux indicateurs économiques (base de données), novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182590>

Graphique 2.3. **Le prix des logements est plus élevé à Bruxelles**

Maisons d'habitation ordinaires par région, en milliers d'euros¹



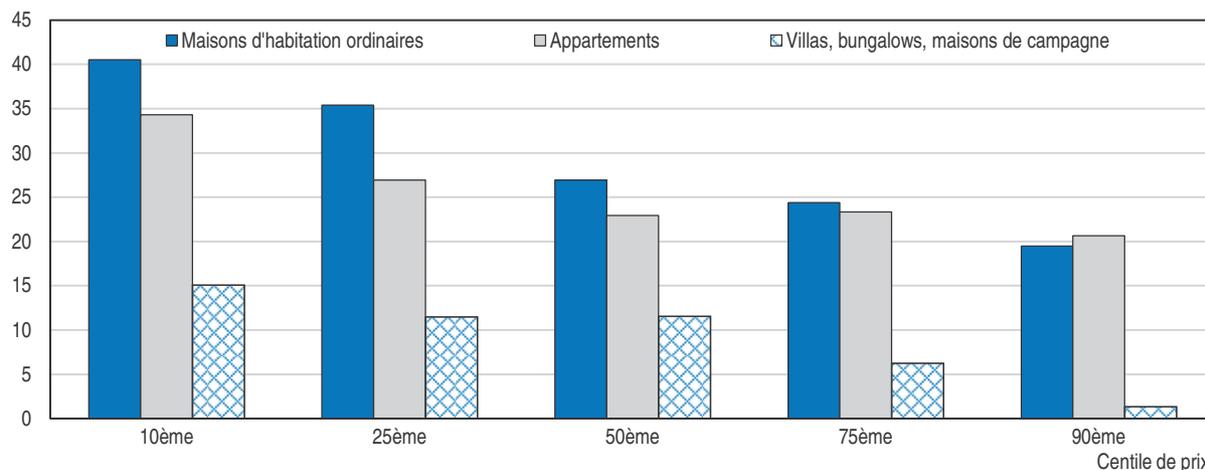
1. Prix nominaux corrigés par le déflateur de la consommation privée.

Source : Statistics Belgium (2014), « Ventes de biens immobiliers (1990-2014) », Tableaux téléchargeables et OCDE (2014), Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données), novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182608>

supérieurs d'environ 50 % à leurs moyennes à long terme (graphique 2.5). Toutefois, ces indicateurs ne reflètent pas fidèlement le coût du logement pour les ménages, car celui-ci dépend aussi d'autres facteurs qui peuvent faciliter l'acquisition d'un logement, par exemple le niveau d'endettement autorisé et les taux d'intérêt associés. Ainsi, le niveau de surévaluation effectif tombe à 28 % lorsque la faiblesse des taux d'intérêt actuels est prise en compte, et à 5-15 % si, de surcroît, l'on table sur un maintien des autres conditions de financement actuelles, relativement favorables. Malgré tout, un changement de ces facteurs pourrait modifier radicalement les résultats de cette évaluation (encadré 2.1).

Graphique 2.4. Les habitations du segment inférieur sont celles dont le prix a le plus augmenté
Prix réels par type de logement et niveau de prix, pourcentage de variation 2005-13¹



1. Prix moyens corrigés par le déflateur de la consommation privée.

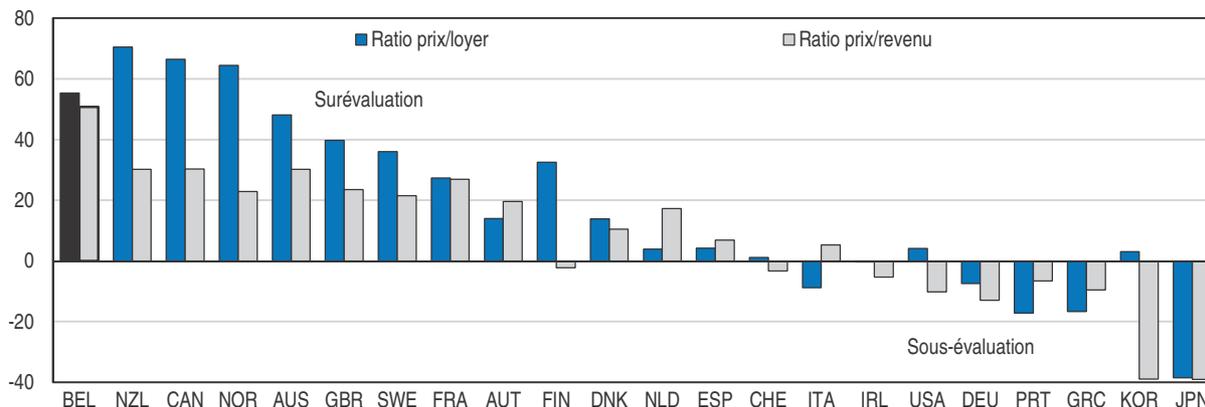
Source : Statistics Belgium (2014), « Ventes de biens immobiliers (1990-2014) », Tableaux téléchargeables et OCDE (2014), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), novembre.

Comment lire ce graphique : Ce graphique montre l'évolution des prix de certains centiles de prix pour trois catégories de logements ; par exemple, le 50^{ème} centile représente l'évolution du prix d'une habitation médiane (soit une habitation par rapport à laquelle 50 % des autres habitations sont moins chères et 50 % plus chères). Pour les habitations médianes, la hausse des prix cumulée depuis 2005 a été de l'ordre de 25 % pour une maison d'habitation ordinaire. Pour les habitations plus chères (75^{ème} et 90^{ème} centiles), la hausse des prix cumulée a été plus réduite, alors que pour les habitations du segment inférieur (10^{ème} et 25^{ème} centiles), elle a été beaucoup plus élevée.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933182618>

Graphique 2.5. Certains indicateurs font apparaître une surévaluation importante du marché du logement

Pourcentage de surévaluation ou de sous-évaluation par rapport aux moyennes à long terme, deuxième trimestre de 2014¹



1. Premier trimestre de 2014 pour le Japon. Les pays sont classés selon la moyenne des deux indicateurs, du plus élevé au plus bas. La moyenne à long terme concerne la période de 1980 (ou année la plus ancienne disponible) au trimestre le plus récent disponible.

Source : OCDE (2014), *Base de données des prix des logements de l'OCDE*, Département des Affaires économiques, novembre.

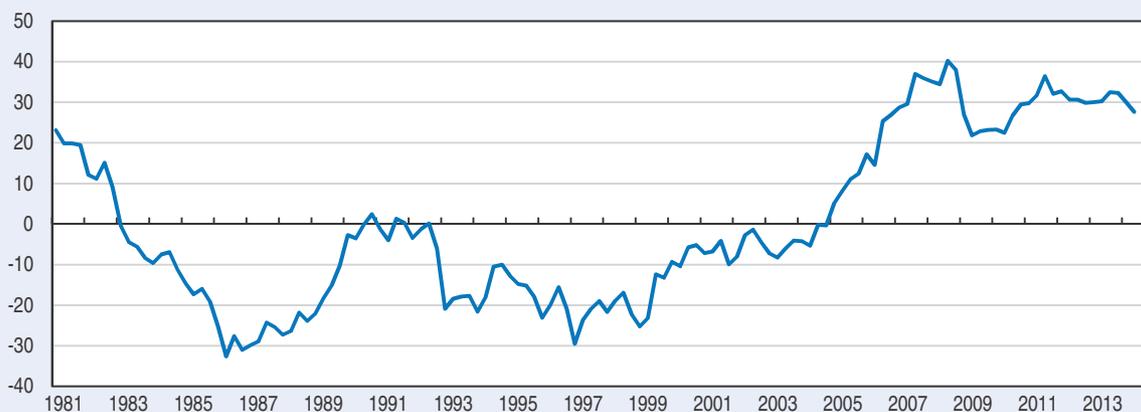
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933182620>

Les risques que font peser les biens résidentiels sur l'économie dépendent de trois facteurs : la probabilité d'une correction des prix, la capacité des emprunteurs à faire face à une baisse des prix et la capacité des banques à absorber d'éventuelles pertes sur leurs prêts hypothécaires. Le premier risque (une baisse significative des prix) n'est pas immédiat, dans la mesure où la perspective d'un changement marqué de ses déterminants

Encadré 2.1. Évaluation des prix des logements

Les indicateurs traditionnels suggèrent que le marché immobilier belge est fortement surévalué, mais lorsque les prix des logements sont traduits en coûts effectifs de logement, la surévaluation est bien moindre. Les coûts de logement dépendent du prix des logements mais aussi d'autres facteurs, particulièrement le taux d'intérêt payé sur les prêts hypothécaires, la durée du prêt et le montant maximum empruntable en fonction de la valeur du bien. L'effet du taux d'intérêt est particulièrement important : ainsi, la surévaluation fondée sur l'indice du coût des logements corrigé des taux d'intérêt tombe à 28 %, contre environ 50 % pour les ratios prêt/revenu ou prêt/loyer (graphique 2.6). Les coûts de logement ont également bénéficié de l'augmentation graduelle de la durée de remboursement des prêts hypothécaires. Les prêts souscrits par les primo-accédants ont aujourd'hui une durée moyenne de plus de 25 ans, soit sept de plus qu'en 1996. La réforme de la fiscalité du logement de 2005 a créé de nouvelles incitations à emprunter en élargissant les possibilités de déduction des paiements d'intérêts et amortissements en capital. C'est l'une des raisons principales pour laquelle les prix des logements ont plus augmenté en Belgique que dans n'importe quel autre pays de l'OCDE entre 2005 et 2008 (Vastmans et al., 2014). Par conséquent, la prise en compte de ces conditions de financement des habitations réduit l'ampleur de leur surévaluation, si tant est bien sûr que ces facteurs sous-jacents restent inchangés.

Graphique 2.6. **Le coût du service de la dette est élevé malgré des taux d'intérêt faibles**
Écart par rapport à la moyenne à long terme du ratio service de la dette/revenu disponible des ménages, points de %¹



1. Dette à échéance fixe de 20 ans, tous types de logements. Cet indicateur repose sur la mesure de l'accessibilité financière du logement corrigée des taux d'intérêt évoquée dans Banque nationale de Belgique, *Rapport 2013 : Évolution économique et financière et Financial Stability Review 2014*.

Sources : Banque nationale de Belgique et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182636>

Les modèles économétriques concluent également que la surévaluation du marché est en fait plus modérée. La Banque centrale européenne (BCE) procède régulièrement à une analyse économétrique couvrant plusieurs pays pour expliquer les variations des prix des logements en fonction de la variation de la capacité de financement. Par ailleurs, elle calcule une mesure des déséquilibres à partir d'un modèle qui suppose les coûts de propriété et de location identiques sur le long terme. Ces approches fondées sur des modèles indiquent que le marché du logement est plutôt équilibré (BCE, 2013). Le Fonds monétaire international (FMI) aboutit à un niveau de surévaluation de 5-15 % en effectuant une analyse de régression sur la capacité de financement corrigée des taux d'intérêt (FMI, 2014). Ce résultat concorde avec certaines observations ponctuelles montrant que la spéculation liée à l'anticipation de nouvelles hausses des prix des logements est limitée.

Encadré 2.1. **Évaluation des prix des logements** (suite)

La perception que des changements des conditions de financement ou du traitement fiscal des habitations pourraient aussi avoir des effets importants sur le prix des logements, est peut-être tout aussi importante que l'estimation d'une surévaluation. Dans l'hypothèse de conditions inchangées, une correction des prix pourrait se produire, vraisemblablement sous la forme d'une stabilisation ou d'une baisse modeste des prix réels des logements. Mais le déclin pourrait être plus marqué sur certains segments du marché ou dans certaines régions du pays. Les prix des villas en milieu semi-rural baissent déjà depuis quelques temps, et ceux du segment supérieur dans son ensemble ont cessé d'augmenter. La vigueur de la demande et la limitation de l'offre devraient continuer de soutenir les prix sur les segments inférieurs du marché, et ceci plus à Bruxelles que dans les autres Régions.

Références :

BCE (2013), *Financial Stability Review*, novembre, Banque centrale européenne.

FMI (2014), « Article IV Consultation – Staff Report », *Country Reports*, n° 14/76, Fonds monétaire international.

Vastmans, F. et al. (2014), *Woningprijzen: woningprijis-mechanisme en marktevenwichten. De logica, nood en valkuilen van betaalbaarheid als woningprijis determinant* (Prix des logements : le mécanisme de formation des prix du logement et les déséquilibres du marché. Logique, nécessité et inconvénients de la capacité de financement en tant que déterminant des prix des logements), Steunpunt Wonen (Point d'appui logement).

sous-jacents semble assez éloignée. Il convient néanmoins de suivre attentivement l'évolution des prix des logements : certaines estimations indiquent qu'ils sont fortement surévalués, et un mouvement de baisse, amorcé par un changement des anticipations, n'est pas à exclure. Ce changement pourrait être induit, par exemple, par la réforme nécessaire des allègements fiscaux relatifs aux emprunts hypothécaires, raison pour laquelle les ajustements devront être introduits graduellement.

Par conséquent, l'impact de la baisse du prix des logements – si baisse il y a – sur l'économie dépendra de la réaction des ménages. Étant donné que les effets de richesse sont limités en Belgique (Eugène et al., 2003), l'impact sur la consommation ne devrait pas être très sensible. La consommation sera néanmoins touchée si la valeur nette de l'actif immobilier de nombreux ménages devient négative (situation des ménages dont le logement a une valeur inférieure au montant du prêt souscrit pour son acquisition) et ces ménages se trouvent ainsi dans l'obligation d'augmenter leur épargne de précaution pour se protéger dans l'éventualité où ils devraient vendre leur habitation à perte. Ce risque n'est pas négligeable puisqu'en 2013, un tiers du volume de nouveaux prêts hypothécaires et 15 % des encours de prêts hypothécaires présentaient un ratio prêt/valeur supérieur à 90 % (BNB, 2014). Conjuguée à des ratios de service de la dette souvent élevés, cette situation pourrait devenir problématique en cas de correction sévère des prix des logements. Une normalisation des taux d'intérêt risque de peser à la baisse sur le prix des logements, car des prêts hypothécaires d'un montant plus réduit exerceraient un effet moindre de soutien des prix. Cependant, l'effet direct sur les dépenses des ménages est limité par le fait que près de 60 % des encours de prêts hypothécaires sont assortis de taux fixes et que la révision des prêts à taux variable est plafonnée.

Le troisième risque réside dans la capacité des banques à faire face aux problèmes de paiement éventuels des ménages. Les taux d'impayés sur prêts hypothécaires sont très bas, mêmes pour les crédits récents, et les volants de fonds propres des principales banques sont suffisants pour absorber une hausse modérée des défaillances, d'après les tests de résistance récemment effectués par la Banque centrale européenne. Malgré tout, compte tenu de la part importante des prêts hypothécaires domestiques dans les bilans

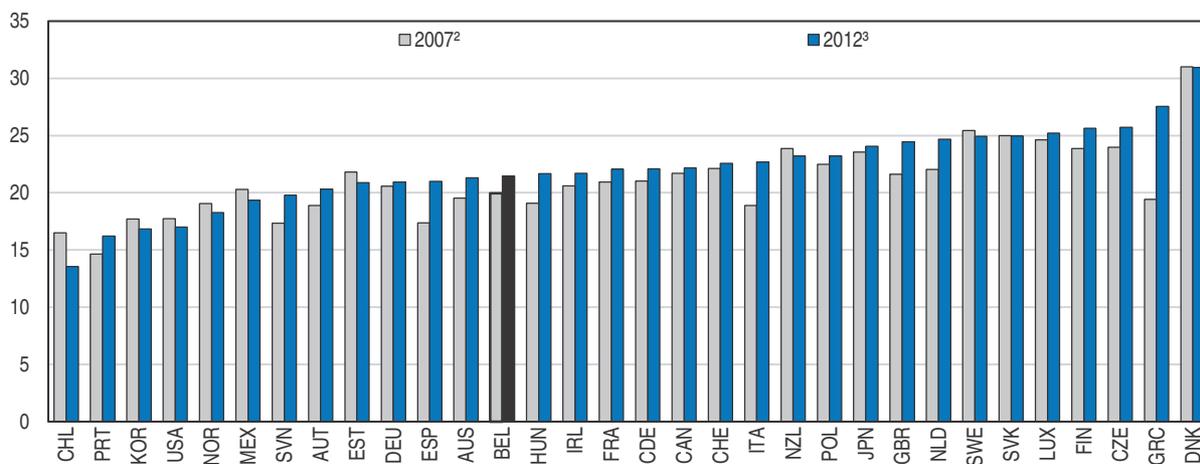
des établissements de crédit belges, la Banque nationale de Belgique a décidé fin 2013 de prendre plusieurs mesures prudentielles visant à renforcer la résilience des banques, notamment une exigence accrue dans les pondérations de risque pour les prêts hypothécaires belges. Il faudrait éviter que le segment des emprunteurs à très haut risque ne continue de croître, en plafonnant les ratios prêt/valeur et service de la dette/revenu pour les nouveaux prêts hypothécaires en temps opportun, compte tenu de la dynamique du marché du logement.

La capacité de financement du logement varie fortement selon le mode d'occupation et les Régions

Malgré la forte hausse des prix des biens immobiliers, la capacité moyenne de financement du logement n'a que légèrement diminué (graphique 2.7). Cela s'explique par le fait que la hausse du prix des logements a été sans incidence sur les propriétaires existants, tandis que pour les primo-accédants, son impact a été amorti par la baisse des taux d'intérêt et l'allongement des durées de remboursement. Même si elle est rendue difficile par l'absence de méthode de calcul uniforme, la comparaison des coûts de logement entre pays indique que la Belgique se classe dans le groupe intermédiaire des pays de l'OCDE.

Environ 10 % de la population vivent dans un ménage qui consacre plus de 40 % de son revenu disponible au logement, une proportion légèrement inférieure à la moyenne de l'UE (tableau 2.1). Ce taux de surcharge des coûts du logement est plus élevé qu'il y a quelques années, mais sa faible augmentation sous-estime les problèmes croissants liés à la capacité de financement. La situation s'est considérablement dégradée pour les locataires, qui étaient déjà beaucoup plus fréquemment touchés par une charge trop élevée des coûts de logement, alors qu'une part plus faible des propriétaires occupants se trouve dans ce cas (graphique 2.8). Actuellement, environ un locataire de logement social sur sept est en

Graphique 2.7. **Les dépenses de logement des ménages ont augmenté modérément¹**
En pourcentage du revenu net disponible



1. Logement, eau, électricité, gaz et autres combustibles. L'agrégat OCDE est une moyenne non pondérée des données figurant dans le graphique.

2. 2008 pour le Chili.

3. 2011 pour la Grèce, la Nouvelle-Zélande et la Suisse.

Source : OCDE (2014), « Comptes nationaux détaillés », *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux* (base de données), octobre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182477>

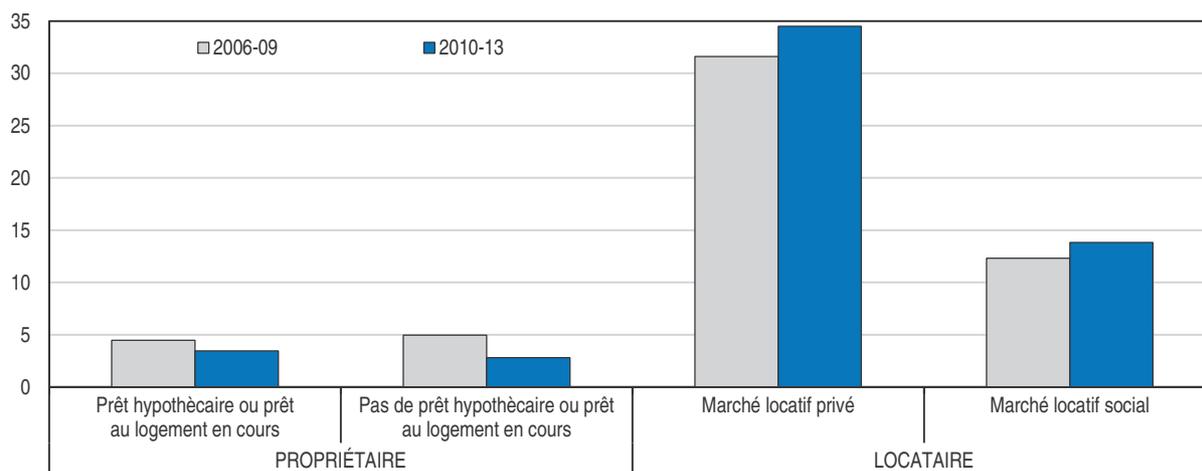
Tableau 2.1. **Le taux de surcharge des coûts du logement est élevé parmi les catégories à faible revenu¹**

2010-13

Quintile de revenu	Premier (20 % inférieur)	Deuxième	Troisième	Quatrième	Cinquième (20 % supérieur)
Belgique	35.4	10.2	3.3	1.0	0.4
Union européenne (28 pays)	34.9	11.5	5.4	2.9	1.6
Allemagne	43.0	16.6	9.3	6.5	4.2
France	17.8	4.9	1.9	0.9	0.2
Pays-Bas	34.2	16.1	10.4	7.2	5.5

1. Pourcentage de la population vivant dans des ménages dont les coûts totaux de logement (après déduction des allocations de logement) représentent plus de 40 % du revenu total disponible (après déduction des allocations de logement). Par exemple, en Belgique, 35 % des personnes situées dans le quintile de revenu le plus bas paient plus de 40 % de ce revenu pour se loger.

Source : Eurostat (2014), « Revenu et conditions de vie - Charge des coûts du logement », Base de données Eurostat, novembre.

Graphique 2.8. **Les locataires sont les plus affectés par le coût du logement**Surcharge des coûts du logement, en pourcentage du groupe de population concerné¹

1. Part des personnes vivant dans un ménage dépensant plus de 40 % de son revenu disponible pour se loger.

Source : Eurostat (2014), « Revenus et conditions de vie - Charge des coûts du logement », Base de données Eurostat, novembre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933182485>

situation de surcharge, et parmi les locataires de logement privé, dont la majorité ne perçoivent pas d'allocations de logement, la proportion est même d'un sur trois.

Après une longue période de hausse des loyers et de fléchissement des niveaux de revenus moyens des locataires, la capacité de financement du logement est devenue un problème structurel pour des pans importants de la population. En Flandre, la part du revenu disponible consacrée au logement augmente plus rapidement pour les locataires que pour les propriétaires occupants depuis au moins 20 ans (Heylen et al., 2007). Les écarts de revenus se sont creusés, dans la mesure où les personnes qui pouvaient se permettre d'acheter un logement ont vu leurs revenus augmenter en termes réels tandis que les locataires ont vu les leurs diminuer entre 1992 et 2005. Ce déclin s'explique en partie par le fait que les locataires qui en avaient les moyens sont devenus propriétaires, une tendance qui confirme le caractère de plus en plus résiduel du marché locatif privé. En Flandre, les disparités de revenus ont cessé de se creuser il y a peu (Heylen et Winters,

2014), probablement à cause de la dégradation générale de la situation du marché du travail.

Le manque de logements sociaux a contribué à la dégradation du rapport qualité/prix sur le segment inférieur du marché locatif privé. Le parc locatif social représente 6 % du parc de logements, ce qui est faible en comparaison d'autres pays de l'OCDE (Andrews et al., 2011) mais aussi par rapport à la demande. À Bruxelles, il y a davantage de ménages sur liste d'attente que de ménages qui occupent un logement locatif social. La demande est supérieure à l'offre de 70 % en Flandre, et de 40 % en Wallonie. De nombreuses personnes qui remplissent les conditions de ressources requises pour l'attribution d'un logement social sont obligées de se tourner vers le marché locatif privé et paient des loyers plus élevés qui grèvent lourdement leur budget. Les problèmes de capacité financière sont particulièrement aigus à Bruxelles, où la part des ménages confrontés à une surcharge des coûts de logement dépasse 21 %, contre environ 10 % en Wallonie et 6 % en Flandre (Winters et Heylen, 2013). Cette différence entre la capitale et les autres Régions tient à ce qu'à Bruxelles, les logements sont plus chers et la part de la population exposée au risque de pauvreté beaucoup plus élevée.

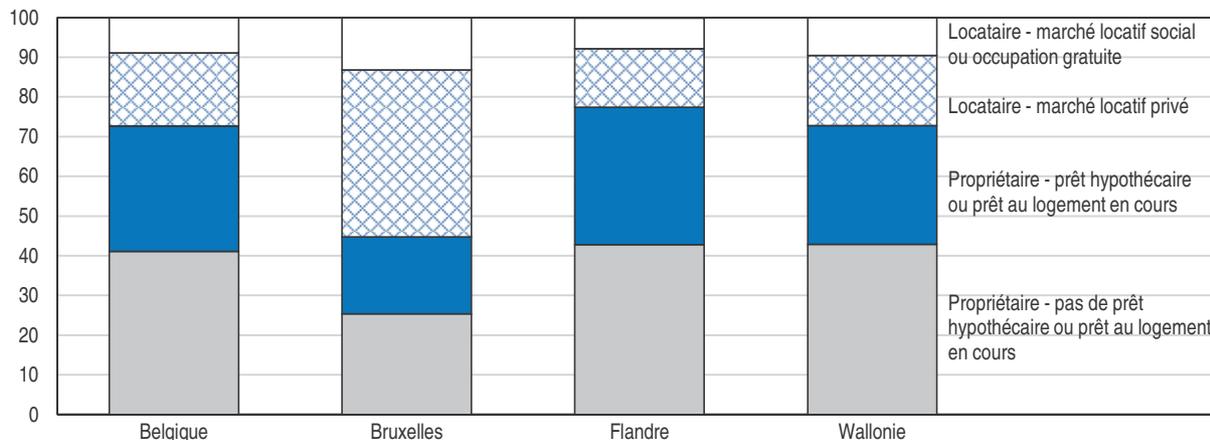
La part faible et décroissante des propriétaires confrontés à des problèmes de capacité de financement masque les difficultés croissantes qu'éprouvent les primo-accédants pour acheter un logement. La faiblesse récente des taux d'intérêt a eu un effet modérateur sur le coût des prêts hypothécaires, mais sur le plus long terme, la baisse des taux a poussé les prix à la hausse. Le montant de l'apport moyen a rapidement augmenté, passant d'environ 20 000 EUR en 2004 à quelque 50 000 EUR ces dernières années (Albrecht et Van Hoofstat, 2011). En comptant les coûts de transaction, qui sont substantiels, un acheteur doit verser en moyenne 75 000 EUR en numéraire pour acquérir un bien, soit à peu près un tiers du prix du bien. Du fait de cette forte augmentation de l'apport initial exigé, il est de plus en plus difficile pour les primo-accédants de se conformer au modèle traditionnel qui voyait les jeunes acheter un logement rapidement après avoir commencé à travailler, avec l'intention d'y passer le restant de leurs jours (Meeus et al., 2013). En outre, le coût du service de la dette rapporté au revenu est souvent très élevé pour les jeunes ménages (Du Caju et al., 2014). En l'absence de soutien financier de leurs parents, de nombreux primo-accédants ne peuvent plus se permettre d'acheter un logement de la même qualité et de la même taille qu'ils l'auraient fait il y a dix ans (Heylen et Winters, 2011). Les difficultés financières croissantes des primo-accédants sont l'une des raisons de la baisse modeste récente du taux de propriétaires occupants (Heylen et Winters, 2014), qui met fin à une tendance ancrée de longue date.

L'adéquation de l'offre de logements est mise à mal par l'augmentation et le changement de la demande

Après une longue période d'augmentation, la part de la population vivant dans un logement occupé en propriété atteint plus de 70 % (graphique 2.9), soit l'une des proportions les plus élevées de la zone OCDE (Andrews et al., 2011). Ce chiffre traduit le fait que la propriété est traditionnellement perçue comme le mode idéal d'occupation du logement, dans la mesure où il offre le degré le plus élevé de sécurité, d'intimité et d'indépendance et réduit les coûts de logement après la retraite. Les avantages fiscaux fournissent une incitation financière supplémentaire, surtout depuis la réforme fiscale de 2005 (Winters, 2013). La hausse du prix des logements et l'écart croissant avec les loyers ont ralenti l'accession à la propriété des ménages à faible revenu en particulier, et depuis 1976,

Graphique 2.9. La part de la population qui vit dans un logement occupé en propriété est élevée à l'extérieur de Bruxelles

En pourcentage de la population totale, 2009



Source : S. Winters et K. Heylen (2013), « How Housing Outcomes Vary Between the Belgian Regions », *Journal of Housing and the Built Environment*, juillet.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182492>

seuls les deux quintiles de revenu les plus riches en Flandre contribuent à la croissance du taux de propriétaires occupants.

Entre 2013 et 2030, le nombre de ménages devrait augmenter de 11 %, soit 540 000 unités supplémentaires (tableau 2.2). Deux tiers de cette augmentation sont liés à la croissance démographique, et le tiers restant à la diminution de la taille des ménages due au vieillissement et à l'augmentation du nombre de familles monoparentales. À Bruxelles, cependant, le nombre de ménages croît au même rythme que la population, la taille moyenne des ménages étant déjà faible et peu susceptible de diminuer davantage. Le changement de la demande de logements prolonge une tendance engagée de longue date : de nos jours, 65 % des ménages sont composés d'une ou deux personnes, alors qu'ils n'étaient que 58 % en 1990. Aussi construit-on désormais plus d'appartements que de maisons d'habitation ordinaires. L'augmentation de la demande de logements plus petits est intéressante du point de vue de l'aménagement de l'espace en ce qu'elle permet de densifier les zones résidentielles.

Malgré le bon état général de l'habitat, une part substantielle du parc de logements est de qualité médiocre et présente des performances écoénergétiques globalement faibles. C'est dans les grandes villes que la qualité des logements laisse le plus à désirer, et les problèmes d'humidité, par exemple, sont beaucoup plus fréquents à Bruxelles que dans les autres Régions (encadré 2.2). Étant donné l'ancienneté relative du parc de logements

Tableau 2.2. **Le nombre de ménages va augmenter plus rapidement que la population à moyen terme**

Variation 2013-30

	Belgique	Bruxelles	Flandre	Wallonie
Population (% croissance)	7	10	6	8
Ménages (% croissance)	11	9	11	13
Ménages (en milliers)	540	50	284	206

Source : Bureau fédéral du Plan et Statistics Belgium (2014), *Perspectives démographiques 2013-2060 : Population, ménages et quotients de mortalité prospectifs*, avril.

Encadré 2.2. Structure spatiale du parc de logements

Le parc de logements est plus ancien dans les agglomérations urbaines que dans le reste du pays et 36 % des habitations ont été construites avant 1946. Les disparités régionales sont néanmoins considérables : en Wallonie, 45 % des logements ont été construits avant la fin de la Seconde Guerre mondiale, contre seulement 24 % en Flandre. Cette différence résulte de l'industrialisation intensive et de la forte croissance démographique qu'a connues la Wallonie au XIXe et au début du XXe siècles, conjuguées à une préférence pour la rénovation plutôt que la démolition. Le rattrapage récent des activités de rénovation à Bruxelles et en Flandre reflète la raréfaction des terrains à bâtir bien situés et la hausse corrélative du prix des terrains. S'agissant de la part des logements qui sont en mauvais état physique, il existe un contraste marqué entre le nord et le sud, mais en nombre absolu, la plupart des logements en mauvais état sont situés dans les grandes villes.

La structure spatiale du parc de logements belge est étroitement liée à la concentration des problèmes socioéconomiques dans certains quartiers. Dans les plus grandes villes, les quartiers de maisons ouvrières du XIXe siècle se caractérisent par un niveau de chômage élevé, dans la mesure où les résidents, majoritairement des travailleurs belges âgés et des migrants, ont souvent un faible niveau d'études (Vandermotten et al., 2011). Les anciennes régions minières ou d'industries lourdes, situées pour la plupart en Wallonie, souffrent de problèmes similaires. Les ensembles de logements sociaux sont situés essentiellement dans les centres des villes et dans des quartiers plus suburbains, entraînant une concentration des ménages les plus vulnérables.

La maison individuelle, située de préférence à la périphérie d'une grande ville ou à la campagne, reste le choix privilégié des propriétaires (Halleux et Strée, 2013). La part des appartements est faible en comparaison des normes internationales, à la fois dans l'ensemble du pays et dans des grandes villes telles que Bruxelles. Malgré tout, dans la plupart des grandes villes et de nombreuses communes suburbaines, la part des appartements augmente pour pourvoir aux besoins d'une population vieillissante et à ceux des jeunes couples. Les logements sociaux sont concentrés dans les zones urbaines mais continuent de représenter moins de 15 % du parc de logements.

À l'opposé de ce processus de suburbanisation qui a commencé il y a longtemps, certains quartiers de centre-ville se « gentrifient ». Les jeunes, souvent célibataires et à niveau d'étude élevé, investissent les vieux quartiers centraux pour profiter de la vie culturelle. En effectuant des travaux de rénovation dans des bâtiments qui en ont grandement besoin, ils contribuent à revitaliser ces quartiers.

Références :

Halleux, J.-M. et J. Strée (2013), « Production de l'habitat et enjeux territoriaux. Partie 2 : Les modes d'habiter », *Rapport intermédiaire*, Conférence permanente du développement territorial, Université de Liège.
Vandermotten, C. et al. (2011), « Dynamic Analysis of Deprived Neighborhoods in the Belgian Urban Regions » (Analyse dynamique des quartiers en difficulté dans les régions urbaines belges), SPP Intégration sociale.

(Andrews et al., 2011) et le nombre élevé de maisons indépendantes, la Belgique se classe au deuxième rang des pays de l'OCDE par le volume d'émissions de gaz à effet de serre du secteur résidentiel par habitant malgré des améliorations récentes (Cassilde, 2014). Si elles répondaient autrefois aux besoins de leurs propriétaires, les grandes maisons individuelles construites dans les zones semi-rurales sont devenues chères à entretenir et énergivores. Les propriétaires vieillissants qui souhaitent déménager en centre-ville pour être plus près des commodités et services ont souvent du mal à trouver des acquéreurs pour leur résidence en raison de coûts de rénovation élevés.

L'état physique des logements locatifs privés reste moins bon que celui des logements sociaux et des logements occupés par leur propriétaire (Heylen et al., 2007). De nombreux appartements en location appartiennent à des personnes âgées souvent sans réserves financières qui repoussent les efforts nécessaires pour réaliser des investissements. La qualité générale moindre du parc locatif résulte du fait que la majorité de ces logements sont situés dans des quartiers urbains où l'habitat est plus ancien. Cependant, comme la demande de logements locatifs privés est élevée, le rapport qualité/prix se détériore sur le segment inférieur du marché. Malgré tout, les propriétaires peinent souvent à trouver des locataires adéquats suite à la longue période de déclin des niveaux de revenus des locataires. En Flandre, désormais, un tiers environ du parc locatif privé concerne des ménages vulnérables sur le plan socioéconomique qui vivent dans des logements de qualité médiocre (Le Roy et al., 2008 ; Le Roy et Vandekerckhove, 2011). Les logements locatifs de meilleure qualité sont généralement occupés par de jeunes actifs à niveau d'études élevé ou des locataires plus âgés.

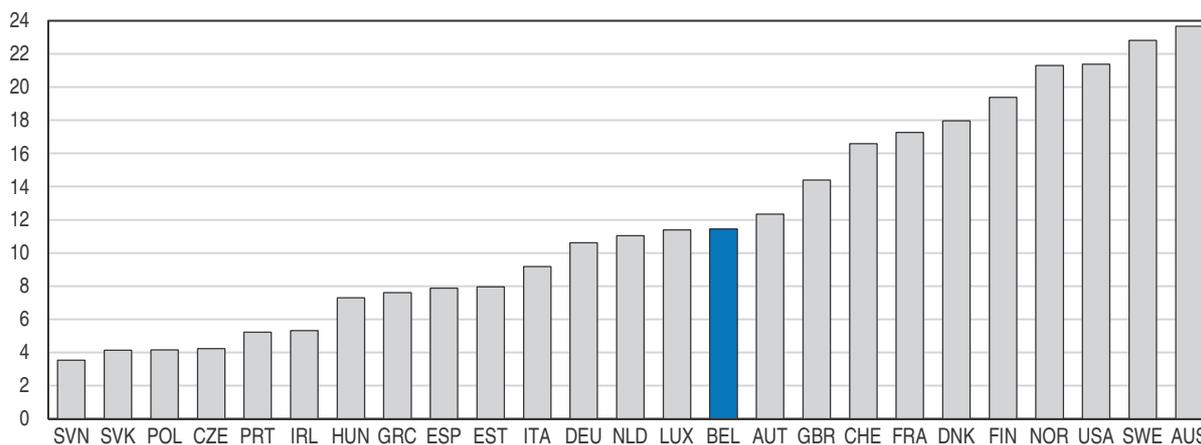
La mobilité résidentielle est médiocre, ce qui génère différentes formes d'inefficacité

La forte proportion de propriétaires pèse sur la mobilité résidentielle

La mobilité résidentielle est médiocre : ainsi, 12 % environ des ménages ont changé de résidence au cours d'une période de référence de deux ans (Andrews et al., 2011). Même si la taille relativement petite du pays et sa partition en zones linguistiquement homogènes peuvent expliquer que le besoin de mobilité résidentielle soit moindre, certains pays de profil similaire, comme le Danemark, affichent une mobilité résidentielle supérieure (graphique 2.10). La propension à déménager varie selon le mode d'occupation du logement, les locataires de logement privé étant les plus mobiles. Les locataires de logement social changent moins fréquemment de résidence car ils ne veulent pas prendre le risque de perdre leur logement subventionné. Les propriétaires sont les moins mobiles, mais les études empiriques réalisées en Belgique ne donnent pas de conclusions tranchées sur le rôle joué par les prêts hypothécaires (Andrews et al., 2011 ; Isebaert, 2013). D'un côté,

Graphique 2.10. **La mobilité résidentielle est médiocre**

Pourcentage des ménages qui ont changé de résidence au cours des deux dernières années, 2007



Source : D. Andrews, A. Caldera Sánchez et Å. Johansson (2011), « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », Documents de travail du Département des Affaires économiques, n° 836.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182517>

les emprunteurs peuvent se trouver prisonniers d'effets d'équité négatifs résultant du montant élevé des coûts de transaction, et d'un autre côté, ils peuvent être plus enclins à accepter un emploi qui leur impose de déménager pour pouvoir continuer à rembourser leur emprunt. En tout état de cause, comme les propriétaires ont 23 % moins de chances de changer de résidence que les locataires, la contrepartie d'un taux de propriétaires élevés est une mobilité résidentielle faible.

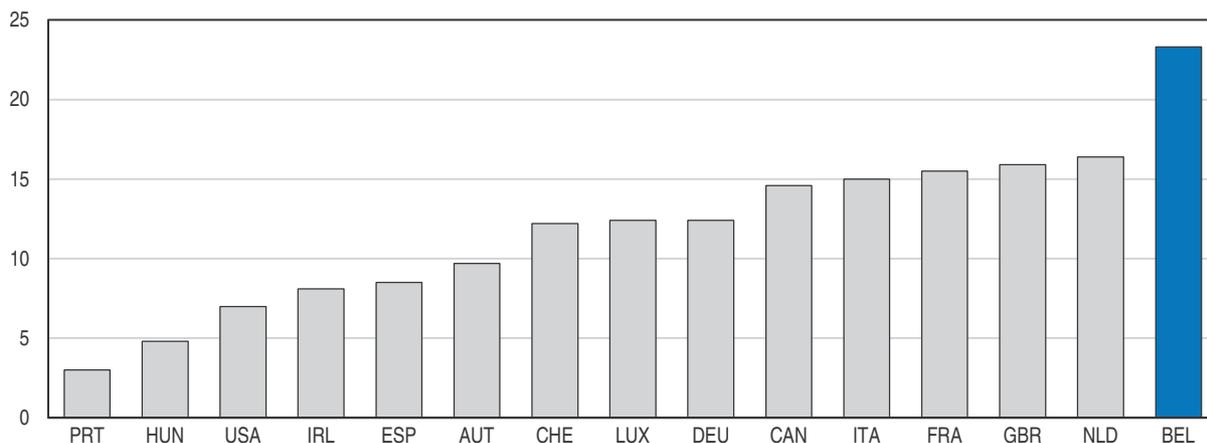
La grande majorité des déménagements s'effectuent localement, les déménagements à longue distance étant relativement rares. Selon des recherches préliminaires de Roel Helgers, en 2013, la moitié des acquéreurs en Flandre ont déménagé à moins de 4.5 kilomètres de leur ancienne résidence tandis que la distance moyenne en Wallonie était de 9.1 kilomètres (ERA, 2014). Pour la majorité des personnes qui déménagent, s'installer dans un endroit particulier n'est pas un objectif majeur. Plus précisément, seulement 7 % des ménages qui ont déménagé ont indiqué qu'ils l'avaient fait principalement pour des raisons professionnelles, 69 % sont partis parce qu'ils n'étaient pas satisfaits de leur ancien logement et 24 % ont invoqué des raisons personnelles (Winters et Heylen, 2013). Les fortes disparités des prix des habitations, en particulier entre la Wallonie et Bruxelles, peuvent être un obstacle aux déménagements à longue distance.

Les personnes défavorisées sur le plan socioéconomique disposent d'un choix limité lorsqu'elles veulent changer de résidence, l'offre de logements locatifs étant réduite et concentrée (encadré 2.2 ; Le Roy et Vandekerckhove, 2011). À Bruxelles, le déplacement massif des ménages à revenu élevé et moyen vers la périphérie a accéléré la dégradation des quartiers centraux. La présence dans ces derniers de logements locatifs bon marché – mais souvent anciens et de qualité médiocre – a entraîné une forte concentration de populations défavorisées, y compris de nombreux travailleurs non qualifiés et personnes issues de minorités ethniques. Ces quartiers accusent par ailleurs des taux de chômage particulièrement élevés, souvent supérieurs à 20 %, qui reflètent le faible niveau d'études des résidents et le décalage entre les compétences offertes et celles demandées sur le marché du travail. En outre, la ségrégation résidentielle selon des critères sociaux, économiques et ethniques exacerbe le chômage (Dujardin et al., 2008).

La médiocre mobilité résidentielle contribue aux encombrements routiers, aux émissions de gaz à effet de serre et à l'inefficacité du marché du travail

Étant donné que les habitants déménagent relativement peu souvent, les distances et temps de transport entre domicile et travail sont considérables. Plus de 18 % de la population – soit l'une des proportions les plus élevées de l'UE – vivent à plus d'une demi-heure de leur lieu de travail (Eurofound, 2011). Malgré un réseau de transport bien développé, les encombrements routiers en Belgique figurent parmi les plus élevés des pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles (graphique 2.11).

La mobilité pendulaire (trajet domicile-travail, ou « navettes ») est soutenue financièrement par d'importantes subventions aux frais de déplacement domicile/travail et le traitement fiscal des véhicules d'entreprise – le plus généreux de la zone OCDE selon certaines mesures (Harding, 2014) ; en contrepartie, elle contribue à la part élevée et croissante du secteur des transports dans les émissions de gaz à effet de serre de la Belgique (OCDE, 2013). En outre, le poids du diesel est plus élevé que dans n'importe quel autre pays de l'OCDE, principalement à cause de la fiscalité avantageuse dont bénéficie ce carburant. Même si l'écart a diminué, le litre de diesel reste 30 % moins taxé par des accises que le litre d'essence. Les émissions plus élevées de polluants tels que l'oxyde d'azote et les

Graphique 2.11. **L'encombrement routier est important**Indice INRIX, augmentation en points de pourcentage par rapport à une circulation fluide, 2013¹

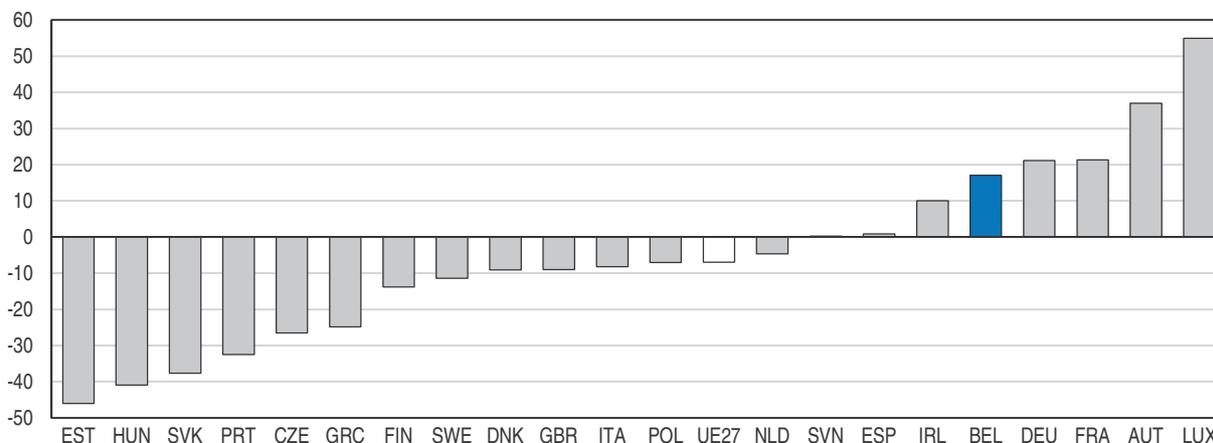
1. L'indice INRIX est un baromètre de l'intensité des encombrements routiers. Pour un segment de route sans encombrement, sa valeur est égale à zéro. Chaque point d'indice supplémentaire correspond à une augmentation d'un point de pourcentage de la durée moyenne d'un trajet aux heures de pointe par rapport à une circulation fluide.

Source : INRIX Inc. (2014), INRIX Traffic Scorecard, <http://scorecard.inrix.com>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182644>

particules aggravent la pollution atmosphérique, particulièrement à Bruxelles et Anvers, et sont l'une des raisons pour lesquelles les émissions restent constamment supérieures aux niveaux convenus à l'échelle internationale (graphique 2.12).

La faible mobilité résidentielle est source d'inefficacité sur le marché du travail. Les personnes qui tiennent à travailler près de chez elles peuvent être amenées à prendre un emploi ne correspondant pas à leur niveau d'études et d'expérience, ce qui entraîne une utilisation sous-optimale du capital humain. Bien que ce phénomène n'ait pas été quantifié, il est probable qu'il soit à l'œuvre, pour les mêmes raisons qui font que de

Graphique 2.12. **Les émissions d'oxyde d'azote sont supérieures aux niveaux convenus**Écart par rapport au plafond, en pourcentage, 2012¹

1. En vertu de la directive fixant des plafonds d'émission nationaux (PEN), les États membres de l'UE se sont vus affecter des limites individuelles d'émission appelées « plafonds » pour quatre polluants différents, qu'ils devaient atteindre à l'horizon 2010. Les totaux nationaux déclarés par l'Autriche, la Belgique, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni sont basés sur les carburants utilisés, tandis que ceux de tous les autres États membres sont basés sur les carburants vendus. Le total agrégé des émissions de l'UE27 est basé sur les données sur les carburants utilisés et vendus.

Source : AEE (2014), « NEC Directive Status Report 2013 », Technical Report, n° 10, Agence européenne pour l'environnement.

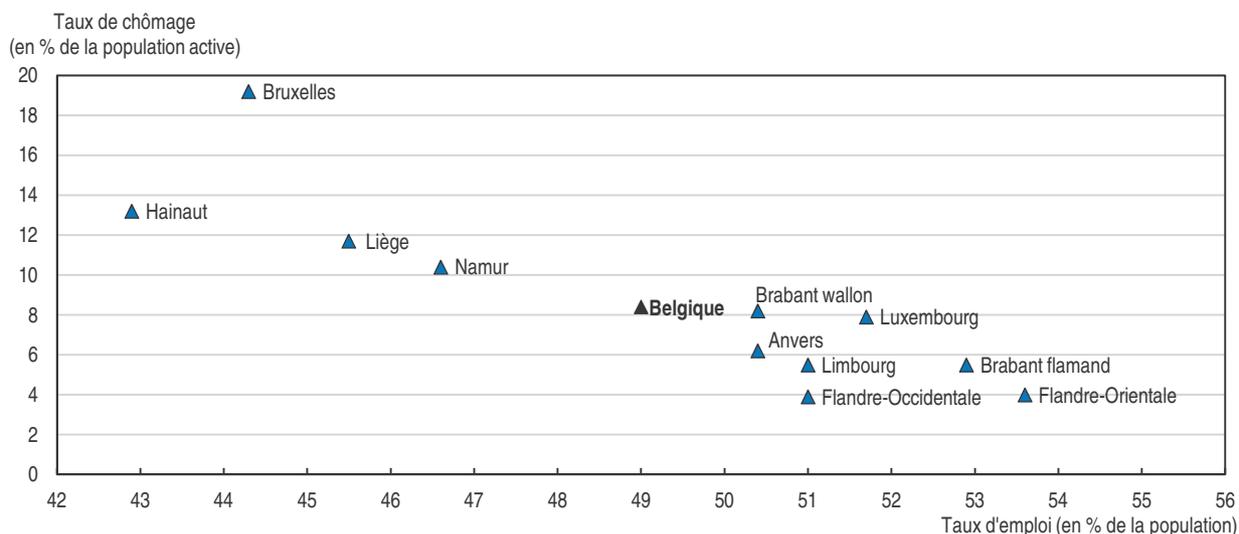
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182658>

nombreux nouveaux diplômés sont surqualifiés : à savoir, la probabilité de trouver un emploi plus approprié est faible et le chômage est une option financièrement et psychologiquement moins attrayante (Baert et al., 2013).

Le marché du travail est aussi moins efficace lorsque les demandeurs d'emploi qui ne trouvent pas de travail près de chez eux préfèrent rester au chômage, voire quitter le marché du travail, plutôt que déménager là où la demande de main-d'œuvre est plus élevée. La faible mobilité résidentielle, qui ne peut pas être entièrement compensée par les déplacements domicile-travail, contribue ainsi à de fortes disparités géographiques de la situation des personnes au regard du marché du travail (graphique 2.13). Au niveau des arrondissements, une augmentation d'un point de pourcentage du taux de propriétaires – le mode d'occupation associé à la mobilité résidentielle la plus faible – implique une réduction de la fraction des personnes d'âge actif occupant un emploi de 0.35 point de pourcentage (Isebaert et al., 2013). Plus important encore, le taux de propriété élevé nuit aux performances générales du marché du travail à travers différentes externalités – c'est le cas, par exemple, si une entreprise est obligée de déménager parce que les encombrements routiers deviennent problématiques. Cela étant, pour la Belgique, l'importance relative des différents mécanismes doit être étudiée plus en détail (encadré 2.3).

L'augmentation de la mobilité résidentielle aura un impact positif sur le marché du travail (Estevão, 2002). L'effet sera probablement plus marqué au niveau régional qu'au niveau national, dans la mesure où la mobilité de la main-d'œuvre entre les deux plus grandes Régions ne représente que 13 % de l'ensemble des déplacements domicile-travail inter-régionaux. La partition linguistique est à l'évidence la cause d'une importante fragmentation du marché du travail, mais les similitudes concernant des inadéquations de qualifications et compétences jouent également un rôle (Zimmer, 2012). Le manque criant de travailleurs très qualifiés à Bruxelles est partiellement compensé par les déplacements domicile-travail depuis la Flandre et la Wallonie, mais ces Régions souffrent également de

Graphique 2.13. **Les taux d'emploi et de chômage sont très variables d'une province à l'autre**
Groupe d'âge 15 ans et plus, 2013



Source : Eurostat (2014), « Statistiques régionales du marché du travail », Base de données Eurostat, novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182663>

Encadré 2.3. Impact global du nombre élevé de propriétaires occupants sur les résultats au regard du marché du travail

Les études macroéconomiques réalisées à l'échelle d'un ou plusieurs pays parviennent à la conclusion qu'un taux de propriétaires occupants élevé est associé à une mobilité résidentielle faible et un taux de chômage élevé, comme le suggère l'hypothèse d'Oswald (Oswald, 1996 et 1997). D'un autre côté, les micro-données tendent à montrer que les personnes qui sont propriétaires de leur logement sont plus susceptibles d'occuper un emploi que les locataires, ce qui dénote un effet positif au niveau individuel. Des recherches récentes mettent en évidence le rôle des externalités négatives en tant que facteur explicatif de ces résultats contradictoires (Isebaert et al., 2014 ; Laamanen, 2013). Cependant, des recherches plus poussées seront nécessaires pour identifier les mécanismes à l'œuvre et leur importance relative. Les facteurs suivants pourraient contribuer à expliquer pourquoi un taux de propriétaires élevé peut entraîner un chômage global élevé :

- Les encombrements routiers : l'emploi peut baisser si des entreprises décident de s'installer ailleurs à cause des pertes de productivité que leur infligent l'allongement et l'imprévisibilité des temps de transport. Par exemple, une partie de la croissance des distances quotidiennes parcourues observée entre 1981 et 2001 est à mettre au compte de la diminution de la proximité spatiale entre lieux d'habitation et lieux de travail, qui reflète une divergence croissante entre la localisation des emplois et celle des travailleurs (Boussauw et al., 2011).
- Le syndrome du « pas chez moi » : des propriétaires peuvent tenter de s'opposer à l'installation d'entreprises dans leur quartier.
- La tension du marché locatif : il est possible que la taille restreinte du marché locatif freine les réaffectations de main-d'œuvre, ce qui amoindrit les résultats sur le marché du travail des personnes qui auraient été disposées à changer de résidence.
- La réduction de la consommation : les emprunts hypothécaires sont associés à une augmentation des dépenses de logement. Les remboursements mensuels obligatoires des emprunts hypothécaires réduisent les problèmes d'autodiscipline liés à l'épargne, tandis que les politiques favorables à la propriété créent des incitations supplémentaires à consacrer une part plus importante du budget au logement.

Références :

Boussauw, K., B. Derudder et F. Witlox (2011), « Measuring Spatial Separation Processes through the Minimum Commute: The Case of Flanders », *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, vol. 11, n° 1.

Isebaert, D., F. Heylen et C. Smolders (2014), « Houses and/or Jobs: Ownership and the Labour Market in Belgian Districts », *Regional Studies*, à paraître.

Laamanen, J.P. (2013), « Home-ownership and the Labour Market: Evidence from Rental Housing Market Deregulation », *Tampere Economic Working Papers*, n° 89, Université de Tampere.

Oswald, A.J. (1997), « Thoughts on Nairu », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, n° 4, American Economic Association.

Oswald, A.J. (1996), « A Conjecture on the Explanation for High Unemployment in the Industrialized Nations: Part 1 », *Warwick Economic Research Papers*, n° 475, Université de Warwick.

pénuries. Les mesures visant à accroître la mobilité devraient donc s'accompagner de politiques du marché du travail adéquates pour corriger les déséquilibres géographiques.

Tirer le meilleur parti des nouvelles compétences des Régions

En vertu de la sixième réforme de l'État, les compétences relatives à la fiscalité du logement et à la législation sur les loyers ont été transférées de l'État fédéral aux Régions en juillet 2014. Cette nouvelle répartition des compétences réduit le nombre de domaines donnant lieu à des chevauchements de responsabilités entre les différents niveaux d'administration, situation qui était source de problèmes juridiques et d'incertitudes. Par exemple, les normes de sécurité, de salubrité et d'habitabilité des logements locatifs fixées

par les autorités fédérales n'étaient pas parfaitement alignées sur les normes régionales en matière de qualité des habitations (Hubeau et Vermeir, 2013 et 2014). Avec des compétences plus homogènes, les gouvernements régionaux pourront élaborer une politique du logement cohérente et prenant mieux en compte les spécificités de leur territoire.

Les Régions sont maintenant responsables de la plupart – mais non l'ensemble – des questions liées au logement ; cela étant, il leur faudra de plus en plus tenir compte des politiques adoptées dans les autres parties du pays. Plusieurs aspects continuent de relever de la compétence fédérale, notamment le traitement fiscal des logements non occupés par leur propriétaire, le taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur la construction et la rénovation, l'imposition du revenu des loyers, l'enregistrement des contrats de location, le droit de procédure et le recouvrement des impôts. Dans certains de ces domaines, par exemple l'enregistrement des contrats de location, les possibilités de conflits entre les législations ont augmenté, dans la mesure où il existe une dimension fédérale (la fiscalité) et une dimension régionale (la sécurité du logement) de plus en plus importante. Parallèlement, le transfert de compétences permet aux Régions de définir des priorités concernant les questions liées au logement, comme en témoignent les différents plans de traitement fiscal des prêts hypothécaires et le projet de Bruxelles d'utiliser de façon plus stratégique les impôts récurrents sur les logements.

Le transfert des compétences liées au logement offre aux Régions une occasion unique de réviser leurs politiques actuelles, et le reste de ce chapitre passe en revue trois domaines dans lesquels les réformes peuvent contribuer à rendre le marché du logement plus efficace et équitable. Premièrement, il y a lieu de soutenir davantage le marché locatif afin de remédier aux longues files d'attente dans le secteur du logement social et de renforcer le segment locatif privé. Deuxièmement, compte tenu de l'augmentation et du changement de la demande de logements, il est nécessaire d'étendre, de moderniser et de rendre plus écologique le parc existant. Enfin, outre qu'elle peut rendre le traitement fiscal des différents modes d'occupation du logement plus neutre, la réforme de la fiscalité peut contribuer dans une mesure considérable à améliorer l'efficacité et à éliminer les obstacles à la mobilité résidentielle.

Renforcer le marché locatif par une réorientation des aides publiques

Avancer dans le sens d'une plus grande neutralité fiscale

La politique du logement s'est focalisée sur l'encouragement à l'accession à la propriété et accorde un soutien relativement limité au marché locatif, notamment au segment privé. Par exemple, en 2012, 61 % du budget du logement en Flandre était consacré au secteur des logements occupés par leur propriétaire, 34 % au secteur locatif social et seulement 5 % au secteur locatif privé (Haffner et al., 2014). Si l'on ajoute les subventions fédérales, notamment l'allègement fiscal au titre des emprunts hypothécaires, le propriétaire moyen reçoit 4.3 fois plus d'aides au logement que le locataire moyen en Flandre (Heylen et Winters, 2012). Dans beaucoup de pays, l'accroissement du taux de propriétaires est un objectif de politique publique, motivé par la perception que l'accès à la propriété génère des effets de voisinage positifs et augmente le capital social. Or, peu de données indiquent que c'est effectivement le cas (OCDE, 2011a). En outre, ce soutien est de nature régressive puisque 47 % des aides au logement en Flandre profitent aux 40 % de revenus les plus élevés, une catégorie pour laquelle les problèmes de capacité de

financement et de qualité du logement sont presque négligeables. La régionalisation de la fiscalité du logement offre une occasion de réorienter le soutien budgétaire vers le secteur locatif, ce qui améliorerait la répartition des aides au logement.

Les allègements fiscaux dont bénéficient les propriétaires au titre de leurs emprunts hypothécaires – une compétence qui relevait de l'État fédéral jusqu'à la mi-2014 – représentent dans leur ensemble un montant plus élevé que le reste du budget du logement. Les allègements fiscaux applicables au coût du financement par l'emprunt sont proches de la moyenne OCDE (Andrews et al., 2011), même si la Belgique est le seul pays où, en plus des paiements d'intérêts, l'amortissement en capital est également déductible des impôts (à hauteur d'un certain plafond). Hormis le fait qu'il influence le choix du mode d'occupation du logement, le traitement fiscal favorable à la propriété peut avoir pour conséquence qu'un volume de capital excessif est alloué au logement au détriment d'investissements plus productifs. De fait, le renforcement de la déductibilité fiscale des coûts de financement par l'emprunt adopté en 2005 s'est traduit, dans une large mesure, par une augmentation du prix des habitations, et selon certaines estimations, la valeur des logements en 2012 était de 29 % plus élevée (54 000 EUR en moyenne) qu'elle l'aurait été en l'absence de soutien budgétaire (Damen et al., 2014 ; Vastmans et al., 2014). Par conséquent, pour les primo-accédants, les avantages directs de l'allègement fiscal sur les emprunts hypothécaires sont largement contrebalancés par des prix plus élevés, tandis que les personnes qui étaient déjà propriétaires en 2005 profitent des deux effets.

Il est nécessaire de revoir l'avantage fiscal dont bénéficient les propriétaires qui ont souscrit un emprunt hypothécaire, ne serait-ce qu'en raison de son coût croissant, qui va devenir insoutenable pour les gouvernements régionaux (Vlaamse Woonraad, 2012). Le niveau faible des taux actuels des prêts faciliteraient cette réforme. Les autorités devraient supprimer les réductions d'impôt accordées au titre des amortissements en capital des emprunts. Par ailleurs, elles pourraient assujettir la valeur locative imputée à l'impôt sur le revenu des personnes ou réduire les allègements d'impôt accordés au titre des paiements d'intérêts sur les emprunts hypothécaires. Dans la pratique, cette dernière réforme serait plus facile à mettre en œuvre, car elle serait mieux comprise et mieux acceptée par les contribuables qu'une taxation des loyers imputés. Les réformes visant à limiter les réductions d'impôt récemment mises en œuvre en Flandre sont un premier pas dans cette direction, de même que la décision de la Wallonie de réduire légèrement le taux de déductibilité applicable aux nouveaux prêts hypothécaires. Étant donné qu'ils auront sans doute une incidence majeure sur les prix, les changements devront être introduits graduellement et l'incertitude quant aux mesures futures doit être réduite au minimum.

Étendre les systèmes d'allocation de logement pour aider les locataires les plus vulnérables

L'aide publique aux locataires pauvres présents sur le marché privé est limitée dans la mesure où les allocations de logement sont ciblées sur des groupes particuliers. Dans toutes les Régions, les ménages à faible revenu peuvent percevoir une allocation, mais à la condition que le logement qu'ils occupaient précédemment ait été déclaré non conforme aux normes de qualité. Des allocations spécifiques sont versées aux personnes en attente d'un logement social, mais seulement si elles sont sur liste d'attente depuis plus de quatre ans (Flandre) ou si elles appartiennent à un groupe prioritaire (Bruxelles). Les bénéficiaires sont peu nombreux : moins de 0.5 % des locataires du secteur privé en Flandre perçoivent

l'une de ces allocations (Winters et Vermeir, 2013), alors que 40 % satisfont les critères d'accès à un logement social (Heylen et al., 2007).

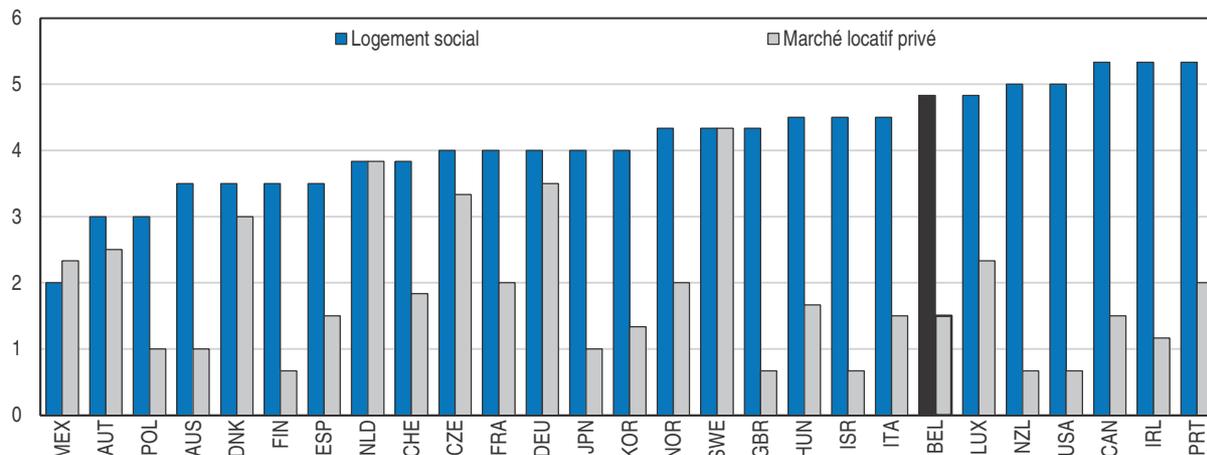
Les Régions devraient étendre les dispositifs d'allocations de logement existants pour couvrir tous les locataires du secteur privé admissibles à l'attribution d'un logement social. Les allocations jouent un rôle de plus en plus important dans de nombreux pays européens (Griggs et Kemp, 2012). Elles laissent le marché décider du niveau des loyers, contribuant ainsi à son efficacité tout en permettant que le logement reste abordable pour les groupes vulnérables. D'autre part, des rendements plus sûrs pourraient favoriser une hausse de l'offre de logements locatifs. Les allocations transférables lorsque le locataire déménage dans une autre commune entravent moins la mobilité résidentielle et la mobilité de la main-d'œuvre que la fourniture directe d'un logement social. En outre, ces allocations de logement supprimeraient les critères d'admissibilité au logement social fondés sur les « liens locaux existants » (par exemple, le fait de déjà vivre ou travailler dans le voisinage), qui sont utilisés par les communes de Flandre et de Wallonie et peuvent entraîner une discrimination indirecte (CGKR, 2014).

Les allocations présentent plusieurs inconvénients potentiels qu'il est possible d'atténuer par une conception appropriée. Les niveaux des loyers étant variables dans le pays, une allocation uniforme risque d'être soit trop généreuse soit insuffisante. Les plafonds de revenu et de loyer pourraient être fixés au niveau infrarégional, comme c'est le cas par exemple en Finlande et en Allemagne (De Boer et Bitetti, 2014). Des allocations modulées en fonction du loyer effectif risquent de faire grimper les prix : elles pourraient en effet inciter les locataires à choisir un logement dont le loyer se situe à la limite supérieure admissible et les propriétaires à relever les loyers jusqu'à ce niveau, comme cela s'est produit aux Pays-Bas. L'indexation de l'allocation sur le loyer médian local (dans la commune par exemple) limiterait la capitalisation des allocations dans les loyers. Par ailleurs, une suppression très graduelle des allocations en cas d'augmentation des revenus réduit le taux marginal d'imposition effectif et, de ce fait, limite au minimum les désincitations à trouver un emploi (mieux rémunéré).

Accroître l'offre de logements locatifs sur le segment inférieur du marché

L'existence de longues listes d'attente pour l'obtention d'un logement social et la forte hausse des loyers sur le segment inférieur du marché locatif privé mettent en évidence un manque de logements bon marché. Le problème est dû en partie à la faible rotation des occupants des logements sociaux locatifs. Les baux à durée illimitée ont été supprimés à Bruxelles et en Wallonie, mais de nombreux logements continuent d'être occupés par des ménages qui ne peuvent pas être facilement réinstallés même s'ils ne satisfont plus les critères de revenus et de taille du foyer correspondant à leur logement. Par exemple, du fait de la hausse de leur revenu, de l'ordre de 8 % des locataires de logement social dépassent désormais le plafond de revenu imposé aux nouveaux demandeurs. Il existe peu d'incitations à quitter volontairement un logement social dans la mesure où les loyers dans le secteur social sont strictement encadrés (graphique 2.14) et donc bien inférieurs aux niveaux pratiqués dans le secteur privé. Les familles qui continuent d'occuper un logement devenu trop grand après le départ de certains de leurs membres peuvent être sanctionnées à l'occasion, mais elles préfèrent souvent payer la pénalité, modique, plutôt que déménager dans un logement plus petit. Un contrôle plus strict du respect des critères d'admissibilité contractuels et, en Flandre, la suppression des baux à durée illimitée rendraient les logements sociaux accessibles aux personnes qui en ont le plus besoin.

Graphique 2.14. **Les loyers des logements sociaux sont strictement encadrés**
Indicateur allant de 0 à 6 (de l'encadrement le moins au plus strict), 2009¹



1. Indicateur composite de l'ampleur de l'encadrement des loyers, du mode de détermination des hausses de loyer et du niveau de coût qu'il est permis de répercuter sur les loyers dans chaque pays.

Source : D. Andrews, A. Caldera Sánchez et Å. Johansson (2011), « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », Document de travail du Département des Affaires économiques, n° 836.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182674>

Une utilisation plus rationnelle des logements sociaux existants et la mise en œuvre des programmes de construction prévus contribueraient à réduire l'écart entre l'offre et la demande mais ne suffiront probablement pas à le refermer complètement. Les logements sociaux sont attribués principalement par l'intermédiaire de sociétés de logement, organismes privés dont la commune est souvent l'actionnaire principal. Certaines associations de logement social manquent de personnel et, plus important encore, un grand nombre de logements dont elles ont la charge sont en cours ou en attente de travaux de rénovation. Par conséquent, 6 % du parc locatif social sont inoccupés, contre 3.5 % aux Pays-Bas par exemple (CBS, 2014). Toutes les Régions ont des projets ambitieux en matière de construction de nouveaux logements sociaux. Bruxelles, par exemple, a l'intention de doubler le rythme actuel d'extension de son parc. Cependant, il sera difficile d'atteindre ces objectifs si les progrès ne sont pas suivis de près : quatre ans après s'être vu imposer par le gouvernement flamand des quotas en matière de construction de logements sociaux, la moitié des collectivités locales étaient en retard sur ces objectifs et ne prévoyaient aucune mesure de rattrapage. De manière générale, il faudra éviter les concentrations de logements sociaux sur les nouveaux lotissements afin de réduire au minimum les effets de ségrégation. En outre, la construction de logements sociaux ne devrait concerner que le secteur locatif, car la mise en vente d'habitations à prix modéré procurerait un avantage à vie, indépendant de l'évolution des revenus, à une petite minorité.

Les efforts déployés pour accroître l'offre de logements locatifs privés, notamment sur le segment inférieur du marché, devraient être intensifiés. La mise en location de logements existants ou d'anciens bureaux transformés en habitations (lorsque le plan de secteur l'autorise) est relativement simple, dans la mesure où il suffit que l'habitation remplisse certaines normes minimales de salubrité et de sécurité sans qu'il soit nécessaire d'obtenir un permis de location. Néanmoins, la combinaison de normes de qualité minimales et de loyers plafonnés réduit le rendement des logements sociaux. La cession à

prix réduit de terrains du domaine public, à la condition qu'ils soient utilisés pour construire des logements abordables, permettrait aux investisseurs privés d'obtenir un meilleur rendement. Les agences immobilières sociales, qui gèrent la location de logements privés en sélectionnant les locataires selon leurs besoins de logement, déterminés par des règles de priorité, pourraient aussi bénéficier d'un soutien accru. Avantage notable, ces agences assurent aux propriétaires le paiement ponctuel des loyers dus et veillent à ce que les logements soient correctement entretenus (De Decker et al., 2009). Cependant, elles sont souvent de petite taille (moins de 100 logements gérés en moyenne), représentent une faible part du parc locatif (de l'ordre de 1.5 % en Flandre) et ne couvrent pas tout le territoire (De Decker, 2009 et 2014). Si elles disposaient de ressources financières plus importantes, elles pourraient renforcer leurs activités de gestion immobilière sans compromettre leurs services d'aide sociale.

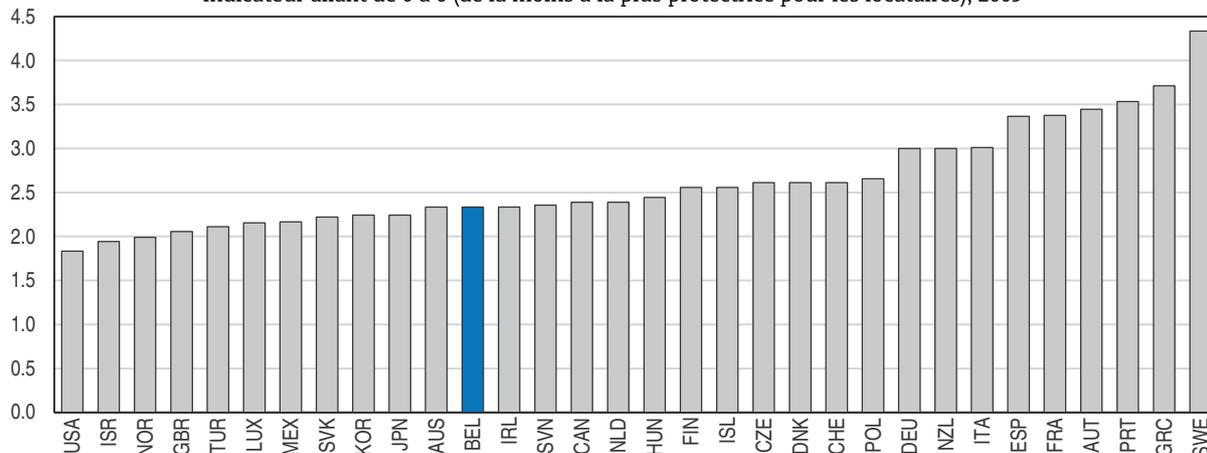
Faire de la location dans le secteur privé une option plus attrayante

La discrimination est monnaie courante sur le marché locatif privé. Plus de 40 % des agents immobiliers sont prêts à accéder à la demande des propriétaires de décliner les candidatures de personnes étrangères, et 60 % ne trouvent pas anormal de refuser les personnes sans emploi (CGKR, 2014). Parmi les personnes qui contactent directement les propriétaires, les femmes titulaires de l'aide sociale, les hommes turcs et marocains et, dans une moindre mesure, les handicapés et les mères isolées subissent souvent un traitement discriminatoire. Les candidats d'origine étrangère doivent fréquemment fournir des références et des documents supplémentaires et des garanties plus élevées – parfois même en liquide. Compte tenu de l'ampleur du problème, les autorités devraient à la fois accentuer la pression sur les agents immobiliers de façon qu'ils adoptent un code contraignant interdisant la discrimination, multiplier les contrôles aléatoires pour éviter que la discrimination ne se déplace plus en aval dans le processus locatif, et envisager la possibilité, pour les services d'inspection des logements, d'enquêter sur les allégations de discrimination, à l'instar des services d'inspection sociale qui sont habilités à enquêter sur la sécurité et la discrimination au travail.

Les relations entre locataires et propriétaires semblent être globalement équilibrées à en juger par la portée moyenne des réglementations (graphique 2.15), mais il est possible que différents aspects de la législation en matière de location réduisent l'attractivité du marché locatif privé. D'après les données disponibles, de nombreux propriétaires potentiels hésitent à mettre leurs biens en location parce que le niveau de protection juridique des locataires leur paraît élevé. Dans un ordre d'idée voisin, la durée habituelle légale du bail est de neuf ans, mais en pratique, plus de la moitié des baux de location sont conclus pour une durée de trois ans ou moins. L'encadrement des loyers garantit que pendant la période du bail, le loyer suit l'évolution du coût de la vie ; cette mesure peut néanmoins dissuader les locataires de déménager si l'indexation est inférieure à l'augmentation des prix du marché. Il faudrait mener des recherches plus poussées, notamment sur la variation des loyers entre deux baux successifs et les déterminants de la durée de location, pour savoir si le marché locatif privé a trouvé le bon équilibre entre flexibilité et sécurité, à la fois pour le locataire et pour le propriétaire, et remplit son rôle de mode d'occupation du logement complémentaire de la propriété.

Graphique 2.15. **La réglementation régissant la relation locataire/propriétaire sur le marché locatif privé semble équilibrée**

Indicateur allant de 0 à 6 (de la moins à la plus protectrice pour les locataires), 2009¹



1. L'indicateur augmente avec la portée de la réglementation qui régit la relation locataire/propriétaire dans le cadre d'une location. Il couvre la facilité d'expulsion d'un locataire, la sécurité d'occupation du logement et les exigences de dépôt de garantie.

Source : D. Andrews, A. Caldera Sánchez et Å. Johansson (2011), « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », Documents de travail du Département des affaires économiques, n° 836.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182685>

Développer le parc de logements et améliorer sa qualité

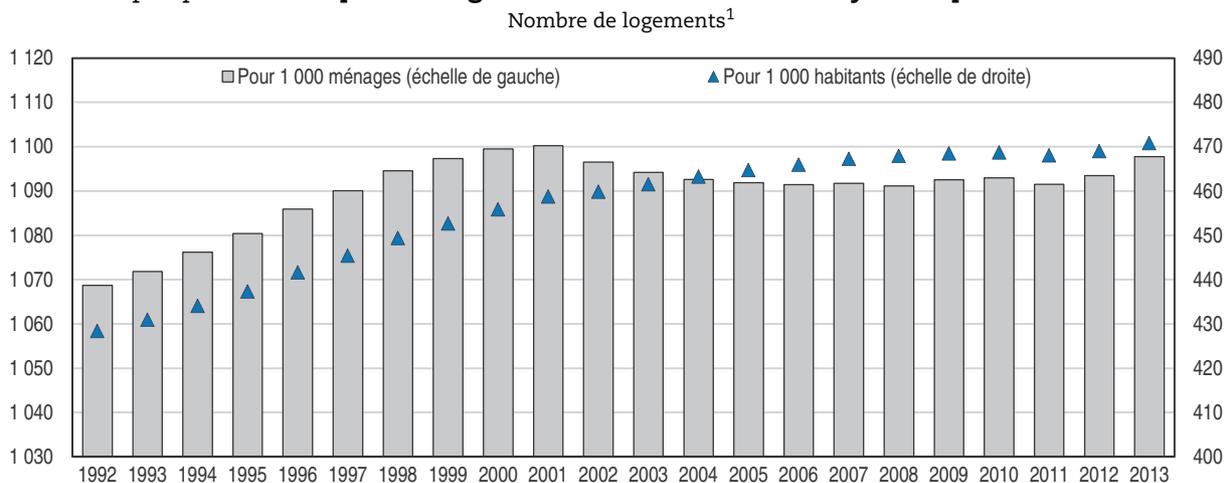
Satisfaire la demande croissante de logements en densifiant l'habitat

Les rigidités de l'offre de logements peuvent pousser les prix à la hausse lorsque la construction ne suit pas le rythme de la croissance de la demande. Cependant, sur le territoire belge dans son ensemble, les signes de pénurie de logements sont rares. Le nombre de logements par millier d'habitants a continué à augmenter, et par rapport au nombre de ménages, il est globalement resté stable au cours de la décennie écoulée (graphique 2.16). Ainsi, la croissance régulière du nombre de nouveaux logements a permis de satisfaire l'augmentation de la demande, au moins dans une large mesure, ce qui confirme que l'augmentation passée des prix des logements résulte davantage de facteurs liés à la demande que d'un déficit structurel de logements.

Il sera malgré tout difficile d'étendre le parc de logements à un rythme équivalent à l'augmentation du nombre de ménages. Après une longue période de construction intensive, les sites vacants vont se raréfier, en particulier à proximité des centres économiques. Les grandes villes connaissent déjà des pénuries de logements et il arrive de plus en plus souvent que des terrains destinés à des activités non résidentielles soient reclassés en terrains à usage mixte. À Bruxelles, dans le quartier européen, des immeubles de bureaux sont transformés en habitations, inversant une tendance depuis longtemps établie. En outre, les autorisations pour la construction d'immeubles de grande hauteur sont de plus en plus fréquentes.

La densité urbaine relativement faible de Bruxelles laisse à penser qu'il est possible de l'augmenter. Il est nécessaire de redoubler d'efforts pour identifier de nouvelles solutions de logement, en modifiant l'affectation des terrains, en transformant les immeubles non résidentiels et en facilitant la construction d'ensembles plus denses, sans toutefois perdre de vue l'impact environnemental et social. Les autorités communales pourraient envisager de recourir aux « primes de densité » pour mieux faire accepter la densification par la population locale, comme c'est le cas dans plusieurs grandes villes des États-Unis et du

Graphique 2.16. Le parc de logements a évolué au même rythme que la demande



1. Le nombre de ménages pour les dernières années est une estimation.

Source : Statistics Belgium (2014), « Statistique cadastrale du parc de bâtiments », Base de données be.STAT et ADSEI (2014), « Huishoudens per gewest », Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, disponible à l'adresse <http://data.gov.be>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182503>

Canada : les promoteurs sont autorisés à dépasser les normes de densité d'occupation des sols ou de hauteur des bâtiments en échange de contributions financières pour la construction d'équipements collectifs, par exemple un nouveau centre social ou une nouvelle crèche (OCDE, 2014).

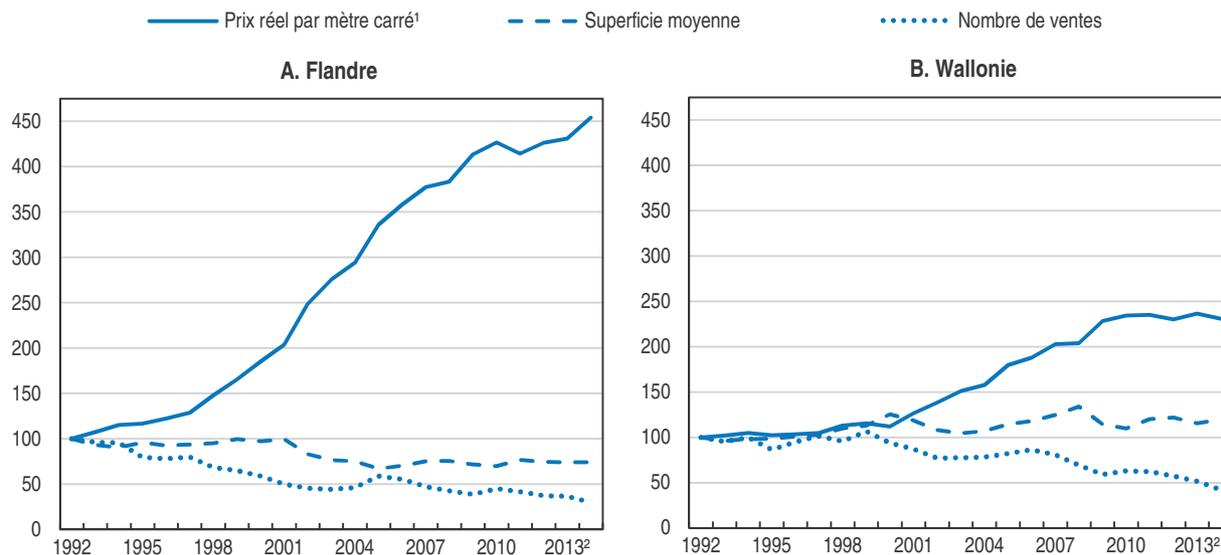
Dans les deux plus grandes Régions, l'inadéquation entre l'offre et la demande de terrains à bâtir est très importante. Par exemple, la Flandre compte plus de 300 000 terrains libres à bâtir, mais relativement peu sont situés à proximité des grandes villes. En outre, la propriété est extrêmement morcelée, puisque 84 % des terrains sont détenus par des particuliers (Loris, 2009). Étant donné que la majorité des propriétaires détiennent un seul terrain, il est souvent difficile de réaliser des programmes de lotissement de plus grande taille. Conséquence de la raréfaction des bons emplacements, le prix réel des terrains en Flandre a été multiplié par quatre entre 1992 et 2013 (graphique 2.17), tandis que le prix réel des habitations a seulement doublé. La pénurie de terrains commence également à se faire sentir en Wallonie, même si elle n'est pas aussi problématique qu'en Flandre.

Pour satisfaire la demande élevée de nouveaux logements, il faut encourager les opérations de construction à proximité des centres d'activité économique de manière à réduire simultanément la consommation d'énergie et la durée des déplacements domicile-travail. À cet égard, le Schéma de développement de l'espace régional pour la Région wallonne, adopté en novembre 2013, présente plusieurs mesures destinées à densifier les villages et les villes. Les propositions de construction de nouveaux logements sur les parcelles sous-occupées devraient être étudiées plus attentivement et incorporées aux schémas de développement communaux. Les densités de construction minimales envisagées pour les nouveaux programmes de construction et les grandes opérations de rénovation contribueront également à rendre les centres urbains plus compacts et doivent être mises en application. L'ajout d'étages aux bâtiments existants peut être facilité au moyen d'une simplification des règles applicables.

Le Schéma de développement de l'espace régional pour la Région flamande stipule que 60 % des nouvelles habitations doivent être construites en milieu urbain et 40 % en

Graphique 2.17. **Les bons terrains à bâtir se font rares**

Indice basé sur les transactions, 1992 = 100



1. Déflaté par l'indice des prix à la consommation.

2. Les données de 2014 concernent le premier semestre ; le nombre de ventes est une estimation, qui a été calculée en multipliant le nombre de ventes du premier semestre par deux.

Source : Statistics Belgium (2014), « Immobilier et utilisation du sol : Statistiques des ventes de terrains à bâtir », Base de données be.STAT, novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182697>

milieu rural. Ces ratios reflètent la répartition du parc de logements de 1991 et ont été adoptés en 1997, époque où la construction en milieu rural s'est intensifiée pour éviter la poursuite de l'urbanisation. Grâce aux objectifs définis pour les provinces et les communes, le ratio global a pu être respecté. L'adoption d'objectifs plus ambitieux renforcerait les efforts déployés par les autorités aux trois niveaux pour faciliter la création de nouveaux logements à proximité des centres de forte activité économique.

Activer les terrains et immeubles vacants

De manière générale, les autorités peuvent encourager l'activation des terrains inutilisés, en particulier dans les zones urbaines, en faisant en sorte qu'ils soient moins rentables en l'état. Des mesures incitant les propriétaires à bâtir leurs terrains existent au niveau régional, et les communes peuvent imposer des amendes et des taxes sur les terrains vacants. Cependant, seule une minorité de communes a effectivement recours à ces taxes et les montants collectés sont souvent faibles en comparaison de la valeur des terrains, qui augmente régulièrement. L'inventaire des terrains vacants doit être actualisé et sa couverture étendue à l'ensemble des communes de Belgique.

Les immeubles vacants sont une autre source potentielle de nouveaux logements. La Région flamande compte environ 15 000 logements inoccupés, Bruxelles entre 15 000 et 30 000 et la Région wallonne, pour laquelle les dernières estimations fiables datent des années 90, en totalise au moins autant. Beaucoup de ces habitations ont besoin de travaux de rénovation de grande ampleur, mais d'autres peuvent être utilisées sans dépenses majeures. Les communes peuvent taxer les logements et les immeubles inoccupés, mais peu le font en pratique. Cela a conduit la Région de Bruxelles-Capitale à introduire une amende sur les logements inoccupés en 2012. En outre, la fiscalité immobilière fédérale

génère un effet pervers d'incitation en accordant une réduction d'impôt aux propriétaires de logements inoccupés depuis plus de 90 jours.

Moderniser le parc de logements et le rendre plus écologique

Une vaste batterie de mesures est en place pour encourager la rénovation des habitations existantes, notamment l'amélioration de leurs performances écoénergétiques. Les travaux de rénovation ordinaires bénéficient d'un taux de TVA réduit de 6 %, contre 21 % pour les constructions nouvelles. L'État fédéral a rationalisé le soutien aux améliorations écoénergétiques en éliminant toutes les mesures à l'exception d'une réduction d'impôt au titre de l'isolation des toitures, qui est l'un des moyens les plus efficaces de réduire la consommation d'énergie du secteur résidentiel. Il existe également des subventions régionales et locales, dont le montant exact est fonction de différents critères comme le revenu et la nature des travaux. Néanmoins, plusieurs mesures de soutien sont inefficaces, et tout particulièrement les subventions à l'installation de panneaux solaires en Wallonie (OCDE, 2011b).

Les hausses potentiellement disproportionnées des impôts fonciers dissuadent les propriétaires d'effectuer les investissements nécessaires. Les rénovations de grande ampleur doivent être déclarées au cadastre, ce qui conduit à une réestimation de la valeur locative potentielle de l'habitation (le revenu cadastral) servant de base à la détermination des impôts fonciers. Étant donné que la dernière actualisation générale du cadastre remonte à 1975, la procédure de réestimation peut entraîner une augmentation considérable du revenu cadastral et des impôts associés. Par conséquent, il est rare que les travaux de rénovation soient déclarés spontanément (Cour des comptes, 2013). En outre, la procédure d'application des amendes administratives est tellement complexe qu'aucune sanction n'a été prononcée depuis 2006. Cette procédure est néanmoins en passe d'être simplifiée, de sorte que la non-déclaration devrait devenir moins intéressante à l'avenir. En conclusion, il est de plus en plus nécessaire de corriger les désincitations à la rénovation liées aux impôts fonciers, notamment en mettant à jour le cadastre (voir détails plus loin).

En marge de l'indexation sur le coût de la vie, les loyers ne peuvent être revalorisés en cours de bail que si les travaux de rénovation réalisés par les propriétaires augmentent la valeur locative de 10 % ou plus. En attribuant la responsabilité de la législation en matière de location aux Régions, la sixième réforme de l'État devrait encourager la rénovation du parc locatif et en particulier les améliorations écoénergétiques. La mise en place de prêts ciblés sur les propriétaires sans réserves financières, dont beaucoup sont des personnes âgées, encouragerait les investissements dans les logements locatifs en facilitant l'étalement des coûts dans le temps. Il faudra prévoir des subventions spécifiques pour éviter que les locataires situés sur le segment inférieur du marché et dont les conditions de logement ont été améliorées ne soient confrontés à une hausse excessive de leur loyer.

Les locataires potentiels doivent être mieux informés sur la consommation énergétique des habitations ; ils apprécient que leur soient données des indications écoénergétiques facilement observables. Par exemple, en Wallonie, les loyers des logements équipés de double ou de triple vitrage sont supérieurs de quelque 10 % aux loyers des logements à simple vitrage (Kryvobokov et Pradella, 2014). D'autres caractéristiques écoénergétiques, telles qu'une isolation de qualité, sont plus difficiles à mesurer, de sorte que les locataires sont réticents à payer des loyers plus élevés selon ce seul critère. À Bruxelles, le coût d'occupation, qui englobe le coût des emprunts hypothécaires ou des loyers et la facture énergétique, devra figurer dans les contrats

d'acquisition et d'exploitation de bâtiments publics à partir de juillet 2015, et les autorités étudient la possibilité d'étendre cette exigence au secteur résidentiel. Malgré les difficultés que soulève sa mise en œuvre pratique, l'utilisation du coût d'occupation offre une piste prometteuse pour attirer l'attention sur les performances énergétiques des habitations et devrait être étudiée par les deux autres Régions.

En dépit du soutien général à l'efficacité énergétique, les subventions à l'énergie ne donnent pas de bonnes incitations. Le large recours à des politiques sociales en matière d'énergie contribue aux niveaux d'émissions élevés du secteur résidentiel (OCDE, 2011b). Les tarifs préférentiels découragent les économies d'énergie et devraient être remplacés par des mesures sociales telles que l'octroi d'une allocation forfaitaire de revenu aux ménages à faible revenu pour éviter les situations de pauvreté énergétique. De la même manière, il faut revenir sur la réduction de la TVA sur l'électricité adoptée en avril 2014. La tarification progressive de l'énergie qui sera mise en place à Bruxelles et en Wallonie en janvier 2015 incitera les ménages à réduire leur consommation d'énergie et suscitera une prise de conscience.

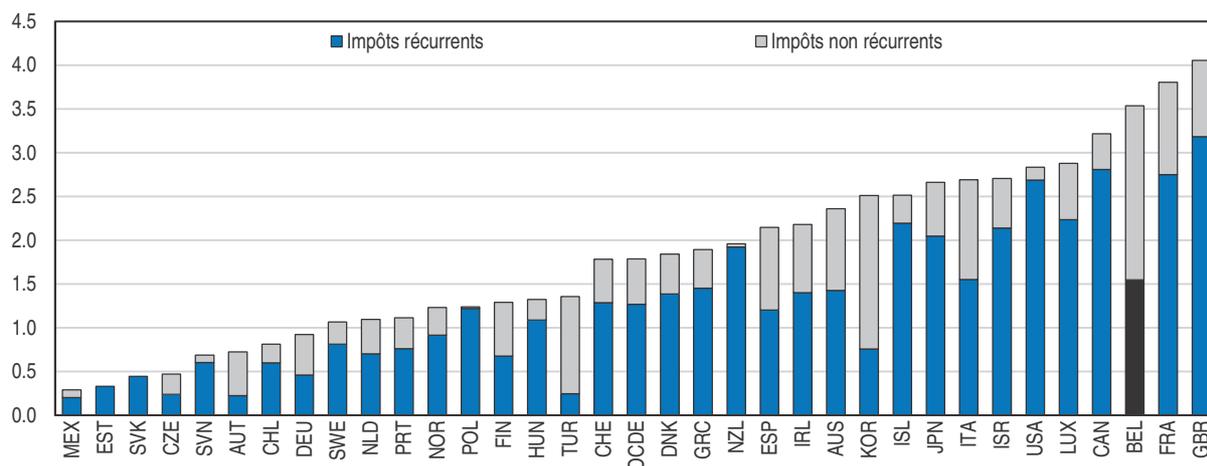
Améliorer l'efficacité et l'équité de la fiscalité du logement

Augmenter la part des impôts récurrents dans la fiscalité du logement pour améliorer l'efficacité et la mobilité

Les recettes fiscales foncières sont élevées en Belgique en comparaison d'autres pays de l'OCDE (graphique 2.18). Elles représentent une source importante de revenus à l'échelon local, comptant pour la moitié environ de l'ensemble des recettes fiscales. Deux tiers environ des recettes fiscales foncières proviennent du logement. Une part élevée des recettes totales est issue d'impôts non récurrents, principalement les taxes sur les biens immobiliers hérités et les taxes sur les transactions immobilières. Les droits de mutation sont élevés et alourdissent les coûts de transaction pour les acheteurs (graphique 2.19). Comme dans de nombreux autres pays, il existe différents avantages fiscaux. Toutes les Régions ont mis en place des abattements qui allègent le poids de la fiscalité immobilière, les avantages plus généreux accordés à Bruxelles et en Wallonie contrebalançant des taux

Graphique 2.18. **La fiscalité du logement est biaisée en faveur des impôts non récurrents**

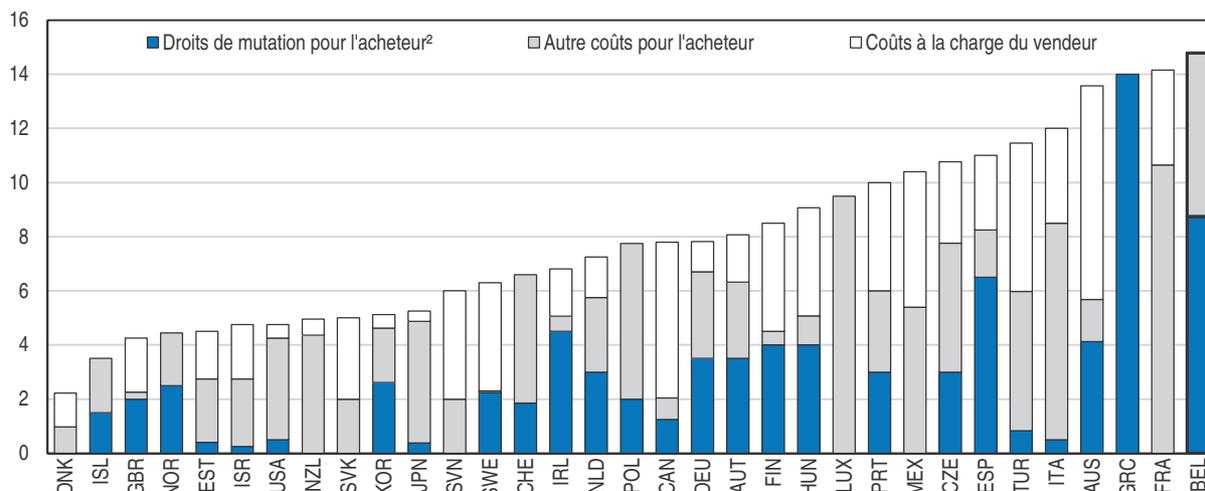
Recettes en pourcentage du PIB, 2013¹



1. 2012 pour l'Australie, l'Estonie, la Grèce, le Mexique, les Pays-Bas, la Pologne et la moyenne OCDE.

Source : OCDE (2014), « Statistiques des recettes publiques : Tableaux comparatifs », *Statistiques fiscales de l'OCDE* (base de données).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182708>

Graphique 2.19. **Les coûts de transaction sont élevés**Coût moyen en pourcentage de la valeur du bien, 2009¹

1. Les estimations ne tiennent pas compte des divers allègements fiscaux dont bénéficient certaines catégories de logement, de sorte que le coût estimé peut être surévalué par rapport au coût effectif dans quelques pays, notamment en Italie, où ces allègements fiscaux sont fréquents.
2. Droit de timbre par exemple.

Source : D. Andrews, A. Caldera Sánchez et Å. Johansson (2011), « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », Document de travail du Département des Affaires économiques, n° 836.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933182714>

d'imposition plus élevés. En Flandre, les taxes déjà acquittées sont déductibles à hauteur d'un certain plafond lors de l'achat d'une nouvelle habitation dans la Région – une procédure administrative fastidieuse exécutée par les autorités fédérales. Malgré ces procédures complexes qui permettent d'atténuer le taux élevé des taxes sur les transactions, la Belgique est souvent citée comme un pays où l'abaissement des droits de mutation sur les biens immobiliers entraînerait des gains de bien-être substantiels (Van Ewijk et Van Leuvensteijn, 2009).

La comparaison des sources des recettes fiscales foncières en Belgique et dans les autres pays de l'OCDE (graphique 2.18) donne à penser que la part des impôts récurrents pourrait être relevée. Cette réforme rendrait les déménagements moins coûteux et supprimerait un obstacle à la mobilité de la main-d'œuvre (Isebaert et al., 2014). Par ailleurs, elle améliorerait l'efficacité fiscale dans la mesure où les taxes sur les transactions provoquent d'importantes distorsions et où les impôts récurrents sur les biens immobiliers permettent en principe d'obtenir le même volume de recettes fiscales pour un coût économique moindre (Johansson et al., 2008). La réduction des taxes sur les transactions entraînerait une hausse du prix des habitations, qui atténuerait les pressions négatives sur les prix exercées par la diminution de l'avantage fiscal accordé aux propriétaires. Un mécanisme d'instauration progressive pourrait amortir l'impact de l'alourdissement de la charge fiscale pesant sur les propriétaires occupants actuels (Slack et Bird, 2014), mais pourrait avoir pour corollaire des coûts budgétaires transitoires.

Actualiser les valeurs imposables

Le revenu cadastral, qui représente l'estimation de la valeur locative potentielle nette d'une habitation, sert de base pour la détermination de nombreux impôts liés au logement, y compris le précompte immobilier, un impôt sur les biens inhabitables, et le revenu locatif

imposable des logements non occupés par leur propriétaire. Il sert également à déterminer l'admissibilité à une réduction des taxes sur les transactions. Le revenu cadastral est calculé sur la base de la valeur au 1^{er} janvier 1975, mais depuis 1990 les valeurs sont indexées sur l'indice des prix à la consommation et majorées de 40 % aux fins de la détermination du montant imposable. Néanmoins, cette méthode de révision a conduit à une sous-estimation importante des valeurs locatives. Ainsi, en Wallonie, les recettes basées sur le cadastre ont augmenté de 74 % entre 1982 et 2013, tandis que les autres catégories de recettes ont plus que doublé. Autre problème, il existe de fortes disparités entre le prix de vente de certains biens et le revenu cadastral qui leur est associé du fait de l'évolution de la cote des localités où ils sont situés. En général, à prix de vente comparable, le revenu cadastral est plus élevé dans les grandes villes.

Les Régions ont les pleines compétences pour établir les impôts récurrents mais ne sont pas habilitées à actualiser les valeurs cadastrales, compétence qui reste fédérale. Étant donné que les coûts de l'actualisation sont supportés par les autorités fédérales alors que ses avantages reviennent aux Régions, il importe de trouver un accord de partage des coûts. Une autre option – possible depuis 2001 – consisterait à modifier la base d'imposition en établissant un cadastre régional, comme Bruxelles envisage de le faire. Quelle que soit la solution retenue, le revenu cadastral doit être calculé sur la base d'une estimation adéquate de la valeur de marché des biens. Lorsque les capacités administratives sont limitées, il peut être envisagé de faire évaluer les biens par les propriétaires eux-mêmes, comme c'est le cas depuis peu en Irlande (Slack et Bird, 2014).

La mise à jour du revenu cadastral entraînerait une augmentation du revenu locatif imposable des logements non occupés par leur propriétaire. Quand bien même cette augmentation serait une simple correction des avantages implicites accumulés au fil des années, la baisse des rendements locatifs après impôt risque d'amoindrir l'offre ou de tirer les loyers vers le haut. L'adoption d'une fiscalité basée sur les revenus locatifs effectifs réels, au moins pour les logements loués, permettrait de corriger ce problème, mais comme pour d'autres formes d'investissement, il faudrait l'accompagner de possibilités de déduction des frais d'entretien et, en cas de financement par l'emprunt, des paiements d'intérêts, ainsi que d'une taxe sur les plus-values réalisées (CSF, 2014). L'évaluation est rendue plus difficile encore par l'utilisation fréquente de sociétés, spécialement mises en place par les propriétaires à des fins fiscales. Pour les résidences secondaires, l'augmentation de la fiscalité serait le pendant de la diminution des avantages fiscaux accordés aux propriétaires occupants au titre des emprunts hypothécaires.

Recommandations pour préserver l'efficacité et l'équité sur le marché du logement

Mesures pour limiter les risques associés à la surévaluation du marché du logement

- Mettre à profit la faiblesse actuelle des taux d'intérêt pour éliminer progressivement les réductions d'impôt accordées au titre des paiements d'intérêts et de remboursement du capital des emprunts hypothécaires.
- Plafonner les ratios prêt/valeur et service de la dette/revenu pour les nouveaux prêts hypothécaires lorsqu'une telle mesure se révèle appropriée compte tenu de la dynamique du marché du logement.

Recommandations pour préserver l'efficacité et l'équité sur le marché du logement (suite)

Mesures pour améliorer le fonctionnement du marché locatif

- Développer les systèmes régionaux d'allocations de logement pour les personnes à faible revenu qui louent leur logement sur le marché privé. Indexer les allocations sur le loyer local médian et assurer leur portabilité.
- Accroître les subventions aux agences immobilières sociales et faciliter la construction de logements d'un prix abordable sur les terrains du domaine public, notamment par le secteur privé.
- Mettre l'accent sur les logements locatifs au lieu de vendre les logements sociaux récemment construits à prix réduit.
- Accélérer la rotation des occupants des logements sociaux locatifs en appliquant plus strictement les critères d'admissibilité contractuels et en supprimant les baux à durée illimitée.

Mesures pour satisfaire la demande croissante de logements et améliorer le parc de logements

- Augmenter la densité de construction urbaine en modifiant l'affectation des terrains, en transformant les immeubles non résidentiels, en continuant d'assouplir les restrictions à la construction d'ensembles plus denses et en pénalisant la non-utilisation des terrains et immeubles situés en milieu urbain.
- S'attaquer aux désincitations à la rénovation découlant de l'augmentation disproportionnée de la fiscalité foncière – en particulier dans le cas des améliorations écoénergétiques.
- Autoriser la revalorisation des loyers en cours de bail lorsqu'elle est justifiée par des améliorations écoénergétiques.
- Accorder des prêts à la rénovation ciblés à l'intention des propriétaires sans réserves financières, le cas échéant en utilisant l'habitation concernée comme nantissement.

Mesures pour rendre le marché du logement plus dynamique et le marché locatif privé plus attrayant

- Augmenter la part des impôts récurrents dans la fiscalité immobilière et réduire celle des taxes sur les transactions. Réduire ces taxes en abaissant leurs taux plutôt qu'en augmentant les avantages fiscaux et en étendant la portabilité des taxes déjà acquittées.
- Mettre à jour le cadastre fédéral, en finançant l'opération sur la base d'un partage des coûts entre les différents niveaux de pouvoir, ou établir des cadastres régionaux.
- Revoir la fiscalité des revenus locatifs pour éviter que la mise à jour du cadastre fédéral n'ait des retombées négatives sur l'offre de logements locatifs.
- Accentuer la pression sur les agents immobiliers de façon qu'ils adoptent un code contraignant interdisant la discrimination et multiplier les contrôles aléatoires pour éviter que la discrimination ne se déplace plus en aval dans le processus locatif.

Bibliographie

- Albrecht, J. et R. Van Hoofstat (2011), *Huisvesting in tijden van schaarste - Naar een renovatie van het woonbeleid* (Le logement en temps de crise – Vers une politique rénovée du logement), Roularta Books.
- Andrews, D., A. Caldera Sánchez et Å. Johansson (2011), « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 836, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/5kgk8t2k9vf3-en>.
- Baert, S., B. Cockx et D. Verhaest (2013), « Overeducation at the Start of the Career: Stepping Stone or Trap? », *Labour Economics*, vol. 25, n° C, Elsevier, <http://dx.doi.org/10.1016/j.labeco.2013.04.013>.
- BNB (2014), *Financial Stability Review 2014*, Banque nationale de Belgique.
- Cassilde, S. (2014), « Enquêtes sur la qualité de l'habitat – Évolution des indices de salubrité et de qualité entre 2006 et 2012 », *Working Papers*, n° 2014-02, Centre d'études en habitat durable.
- CBS (2014), *Leegstand in Nederland anno 2013. Van krimpgebied tot dichtbevolkte Randstad* (Bâtiments inoccupés aux Pays-Bas en 2013. Des régions en phase de déclin démographique à la zone densément peuplée de la Randstad), Centraal Bureau for de Statistiek (Pays-Bas).
- CGKR (2014), *Baromètre de la diversité Logement*, Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.
- CSF (2014), « Un tax shifting en faveur du travail, et des bases imposables plus larges. Scénarios pour une réforme fiscale globale et significative », Conseil supérieur des finances, août.
- Cour des comptes (2013), « Réévaluation du revenu cadastral des habitations après transformation – Audit de suivi », Cour des comptes, Bruxelles.
- Damen, S., F. Vastmans et E. Buyst (2014), « The Long-Run Relationship Between House Prices and Income Reexamined: The Role of Mortgage Interest Deduction and Mortgage Product Innovation », *KU Leuven Discussion Paper Series*, vol. 14, n° 9, Université de Louvain.
- De Boer, R. et R. Bitetti (2014), « A Revival of the Private Rental Sector of the Housing Market? Lessons from Germany, Finland, the Czech Republic and the Netherlands », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1170, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxu9f32j0zp-en>.
- De Decker, P. (2014), « Afbouw woonbonus: nu of nooit » (Réduire l'avantage fiscal lié aux emprunts hypothécaires : maintenant ou jamais), Sampol, Université de Louvain, janvier.
- De Decker, P. (2009), « Social Rental Agencies: Still a Splendid Idea? », *European Journal of Homelessness*, vol. 3, Observatoire européen sur le sans-abrisme.
- De Decker, P., E. Vlerick et M. Le Roy (2009), *Eigenaars die woningen verhuren aan een sociaal verhuurkantoor* (Les propriétaires qui mettent leur logement en location dans une agence immobilière sociale), Steunpunt Ruimte en Wonen (Centre de recherche sur l'aménagement du territoire et le logement).
- Du Caju, Ph., Th. Roelandt, Ch. Van Nieuwenhuyze et M-D. Zachary (2014), « L'endettement des ménages : évolution et répartition », *Revue économique*, Banque nationale de Belgique, septembre.
- Dujardin, D., H. Selod et I. Thomas (2008), « Residential Segregation and Unemployment: The Case of Brussels », *Urban Studies*, vol. 45, n° 1, Sage Publications, <http://dx.doi.org/10.1177/0042098007085103>.
- ERA (2014), *Baromètre de l'immobilier ERA 2014*.
- Estevão, M.M. (2002), « Regional Labor Market Disparities in Belgium », *IMF Working Paper*, n° 02/134, Fonds monétaire international.
- Eugène, B., Ph. Jeanfils et B. Robert (2003), « La consommation privée en Belgique », *Working Papers*, n° 39, Banque nationale de Belgique.
- Eurofound (2011), *European Working Conditions Survey 2010* (base de données), European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail).
- Griggs, J. et P.A. Kemp (2012), « Housing Allowances as Income Support: Comparing European Welfare Regimes », *International Journal of Housing Policy*, vol. 12, n° 4, <http://dx.doi.org/10.1080/14616718.2012.711987>.

- Haffner, M., K. Van den Broeck et S. Winters (2014), *Onderzoek naar de woonfiscaliteit in Vlaanderen – Deel 1 Literatuurstudie en Instrumenten* (Analyse du traitement fiscal du logement en Flandre – Partie 1 Revue de la littérature et instruments), Wonen Vlaanderen.
- Harding, M. (2014), « Personal Tax Treatment of Company Cars and Commuting Expenses: Estimating the Fiscal and Environmental Costs », *OECD Taxation Working Papers*, n° 20, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz14cg1s7vl-en>.
- Helgers, R. et E. Buyst (2014), *Woningprijzen: een regionaal woningprijsmodel* (Prix des logements : un modèle régional des prix des logements), Steunpunt Wonen (Centre de recherche sur l'aménagement du territoire et le logement).
- Heylen, K. et S. Winters (2014), *Eerste resultaten GWO2013 bevestigen zwakke positie van de private huurmarkt* (Les premiers résultats de la GWO 2013 confirment la faiblesse du marché locatif privé), communiqué de presse Steunpunt Wonen (Centre de recherche sur l'aménagement du territoire et le logement).
- Heylen, K. et S. Winters (2012), *De verdeling van de subsidies op vlak van wonen in Vlaanderen* (La répartition des subventions au logement en Flandre), Steunpunt Ruimte en Wonen (Centre de recherche sur l'aménagement du territoire et le logement).
- Heylen, K. et S. Winters (2011), « Betaalbaarheid voor starters op de woningmarkt » (Capacité de financement des primo-accédants), dans S. Winters (dir. pub.), *Is wonen in Vlaanderen betaalbaar?* (A-t-on les moyens de vivre en Flandre?), Garant.
- Heylen, K., M. Le Roy, S. Vanden Broucke, B. Vandekerckhove et S. Winters (2007), *Wonen in Vlaanderen* (Vivre en Flandre), Ruimte Vlaanderen.
- Hubeau, B. et D. Vermeir (2014), *Een evaluatie van het federale woninghuurrecht. Tussentijds rapport inzake duur en opzegging, waarborg en woningkwaliteit* (Évaluation de la législation fédérale en matière de location. Rapport intérimaire sur la durée de location, les préavis, les garanties et la qualité), Steunpunt Wonen (Centre de recherche sur l'aménagement du territoire et le logement).
- Hubeau, B. et D. Vermeir (2013), *Regionalisering van de federale huurwetgeving* (Régionalisation de la législation fédérale en matière de location), Steunpunt Ruimte en Wonen (Centre de recherche sur l'aménagement du territoire et le logement).
- Isebaert, D. (2013), « Housing Tenure and Geographical Mobility in Belgium », *Working Papers of Faculty of Economics and Business Administration*, vol. 2013, n° 855, Université de Gand.
- Isebaert, D., F. Heylen et C. Smolders (2014), « Huiseigenaars en/of jobs in België? Een micro- én macrotoets van de Oswald-hypothese » (Liens entre la propriété du logement et la situation au regard de l'emploi en Belgique. Un test de l'hypothèse d'Oswald aux niveaux microéconomique et macroéconomique), *Over.werk*, n° 1/2014.
- Isebaert, D., F. Heylen et C. Smolders (2013), « Houses and/or Jobs: Ownership and the Labour Market in Belgian Districts », *Regional Studies*, Taylor & Francis Group, <http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2013.837873>.
- Johansson, Å., C. Heady, J. Arnold, B. Brys et L. Vartia (2008), « Taxation and Economic Growth », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 620, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/241216205486>.
- Kryvobokov, M. et S. Pradella (2014), « Les loyers en Wallonie. Une analyse à partir de l'Enquête sur la qualité de l'habitat 2012-2013 », *Cahier d'études et de recherches*, vol. 2014, n° 1, Centre d'études en habitat durable.
- Le Roy, M., E. Debusschere, K. Heylen, L. Vandorpe et B. Vandekerckhove (2008), *Onderzoek naar woningmarktsegmenten. Eindrapport* (Analyse des segments du marché du logement. Rapport final), Steunpunt Ruimte en Wonen (Centre de recherche sur l'aménagement du territoire et le logement).
- Le Roy, M. et B. Vandekerckhove (2011), *Verder onderzoek naar de woningmarktsegmenten: de woonmobiliteit* (Recherches approfondies sur les segments du marché du logement : la mobilité résidentielle), Steunpunt Ruimte en Wonen (Centre de recherche sur l'aménagement du territoire et le logement).
- Loris, I. (2009), « Particulier bezit meeste bouwgrond » (La majeure partie des terrains appartient à des particuliers), *Ruimte*, vol. 4, VRP Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning (Association flamande pour l'aménagement du territoire), Anvers.
- Meeus, B., P. De Decker et P. Claessens (2013), *De geest van suburbia* (L'esprit suburbain), Éditions Garant.

- OCDE (2014), *Études économiques de l'OCDE : Canada 2014*, Éditions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-can-2014-fr.
- OCDE (2013), *Études économiques de l'OCDE : Belgique 2013*, Éditions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-bel2013-fr.
- OCDE (2011a), « Le logement et l'économie : Des politiques à rénover », dans OCDE, *Réformes économiques 2011 : Objectif croissance*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/growth-2011-46-fr>.
- OCDE (2011b), *Études économiques de l'OCDE : Belgique 2011*, Éditions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-bel-2011-fr.
- Slack, E. et R. Bird (2014), « The Political Economy of Property Tax Reform », *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, n° 18, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz5pzvzv6r7-en>.
- Van Ewijk, C. et M. van Leuvensteijn (2009), *Homeownership and the Labour Market in Europe*, Oxford University Press.
- Vastmans, F., E. Buyst, R. Helgers et S. Damen (2014), *Woningprijzen: woningprijs-mechanisme en markt-evenwichten. De logica, nood en valkuilen van betaalbaarheid als woningprijs determinant* (Prix des logements : le mécanisme de formation des prix du logement et les déséquilibres du marché. Logique, nécessité et inconvénients de la capacité de financement en tant que déterminant des prix des logements), Steunpunt Wonen (Centre de recherche sur l'aménagement du territoire et le logement).
- Vlaamse Woonraad (2012), « Advies over de regionalisering van de woonbonus » (Conseils sur la régionalisation de l'avantage fiscal accordé au titre des emprunts hypothécaires), *Advies*, vol. 2012, n° 12, Conseil flamand du logement.
- Winters, S. (2013), « Twenty Five Years of Housing Finance and Regulation in Belgium », document présenté à la Conférence de l'ENHR « Overcoming the Crisis: Integrating the Urban Environment », Tarragone, 19-22 juin.
- Winters, S. et K. Heylen (2013), « How Housing Outcomes Vary Between the Belgian Regions », *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 28, Springer.
- Winters, S. et D. Vermeir (2013), « The Evolution of the Private Rental Market in Flanders », document présenté à la Conférence de l'ENHR « Overcoming the Crisis: Integrating the Urban Environment », Tarragone, 19-22 juin.
- Zimmer, H. (2012), « Inadéquations sur le marché du travail », *Revue économique*, Banque nationale de Belgique, septembre.

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 liés à la mondialisation. À l'avant-garde des efforts engagés pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles suscitent, l'OCDE aide les gouvernements à y faire face en menant une réflexion sur des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et la problématique du vieillissement démographique. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de confronter leurs expériences en matière d'action publique, de chercher des réponses à des problèmes communs, de recenser 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

THÈMES SPÉCIAUX : L'INSERTION DES IMMIGRÉS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL ; LE MARCHÉ DU LOGEMENT

Dernières parutions

Afrique du Sud, mars 2013
Allemagne, mai 2014
Australie, décembre 2014
Autriche, juillet 2013
Belgique, février 2015
Brésil, octobre 2013
Canada, juin 2014
Chili, octobre 2013
Chine, mars 2013
Colombie, janvier 2015
Corée, juin 2014
Danemark, janvier 2014
Espagne, septembre 2014
Estonie, janvier 2015
États-Unis, juin 2014
Fédération de Russie, janvier 2014
Finlande, février 2014
France, mars 2013
Grèce, novembre 2013
Hongrie, janvier 2014
Inde, novembre 2014
Indonésie, septembre 2012

Irlande, septembre 2013
Islande, juin 2013
Israël, décembre 2013
Italie, mai 2013
Japon, avril 2013
Luxembourg, décembre 2012
Mexique, janvier 2015
Norvège, mars 2014
Nouvelle-Zélande, juin 2013
Pays-Bas, avril 2014
Pologne, mars 2014
Portugal, octobre 2014
République slovaque, novembre 2014
République tchèque, mars 2014
Royaume-Uni, février 2013
Slovénie, avril 2013
Suède, décembre 2012
Suisse, novembre 2013
Turquie, juillet 2014
Union européenne, avril 2014
Zone euro, avril 2014

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-bel-2015-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 pour plus d'informations.

Volume 2015/4
Février 2015

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions



ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2015
(18 NUMÉROS)

ISBN 978-92-64-22787-3
10 2015 03 2 P



9 789264 227873