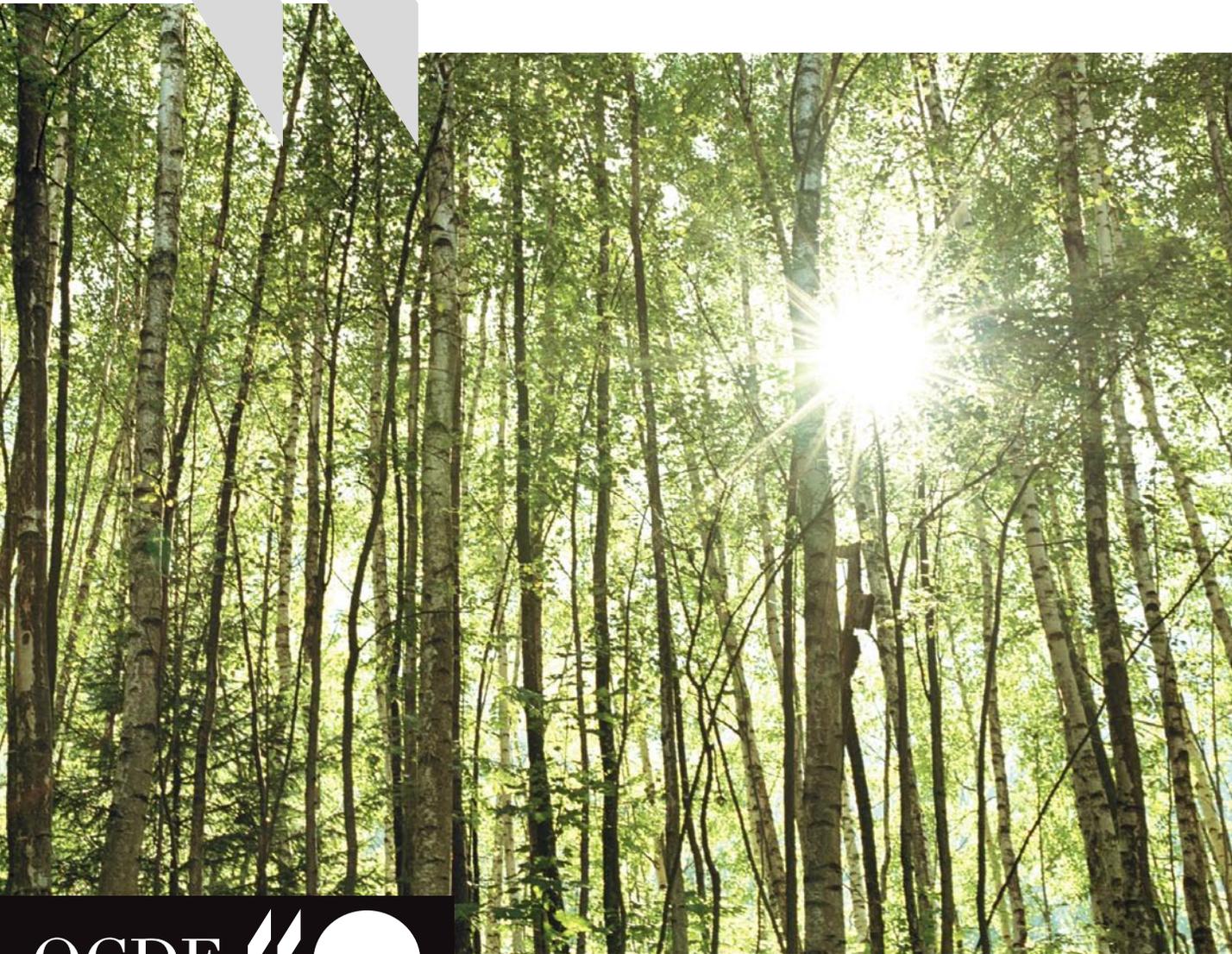




**Études économiques
de l'OCDE**

Belgique



OCDE 
ÉDITIONS OCDE

Volume 2005/5 – Mai 2005

Études économiques de l'OCDE

Belgique

2005



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

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

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

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.

Also available in English

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Un défi pour les pouvoirs publics : se préparer au vieillissement démographique	23
Conséquences économiques et budgétaires du vieillissement démographique. .	24
Une stratégie pour atténuer l'impact du vieillissement démographique	33
Le contexte macroéconomique	45
Résumé des défis	47
Notes	49
Bibliographie	49
Chapitre 2. Assurer la soutenabilité à long terme des finances publiques	51
Principaux enjeux	52
Le défi à court terme : dégager un léger excédent dès 2007	56
Accroître l'efficacité des dépenses publiques	61
Notes	73
Bibliographie	74
Annex 2.A1. Principales hypothèses	76
Chapitre 3. Maîtriser la hausse des dépenses publiques de santé	77
Facteurs responsables de la croissance élevée des dépenses	79
Interventions des pouvoirs publics : réformes déjà engagées et réformes souhaitables	85
Évaluation	93
Notes	94
Bibliographie	96
Chapitre 4. Accroître le taux d'emploi	97
Maintenir les travailleurs âgés plus longtemps dans l'emploi	98
Réduire le taux élevé de chômage structurel.	114
Combattre le chômage et promouvoir l'emploi des jeunes	126
Notes	129
Bibliographie	134
Chapitre 5. Amplifier l'impact économique des migrations	137
Politique en matière d'immigration	144
Les immigrés sur le marché du travail	146
L'incidence budgétaire	153
Évaluation	154
Notes	156
Bibliographie	158

Chapitre 6. Améliorer les résultats dans l'enseignement secondaire	159
L'admission dans les établissements scolaires, l'orientation des élèves et le redoublement sont les principaux mécanismes de sélection.	160
Améliorer l'attrait et la qualité de l'enseignement technique et professionnel . .	166
Réaffectation des ressources en fonction des besoins	167
Favoriser les performances des enseignants et des élèves : trouver un juste milieu entre la réglementation centralisée et l'autonomie	168
Notes	170
Bibliographie.	172
Chapitre 7. Accélérer la croissance de la productivité	173
Éliminer les obstacles à l'accélération de la productivité dans les secteurs qui utilisent les TIC	174
Intensifier plus généralement la concurrence sur les marchés de produits. . .	178
Renforcer le système national d'innovation	194
Notes	203
Bibliographie.	205
Glossaire	207
Annexe A. Chronologie économique	209



Encadrés

1.1. Tendances des gains de productivité du travail	28
1.2. Tendances de la durée du travail.	30
1.3. Coût budgétaire du vieillissement démographique sur la base des prévisions économiques de l'OCDE	33
2.1. Recommandations en matière de finances publiques	53
2.2. Mesures visant à renforcer le processus budgétaire	62
3.1. Maîtriser la hausse des dépenses publiques de santé : recommandations d'action	80
4.1. Accroître l'emploi : Recommandations d'action	99
4.2. Principaux mécanismes de cessation anticipée d'activité.	103
4.3. Mesures visant à accroître le taux d'emploi des travailleurs âgés en Finlande, en Nouvelle-Zélande et aux Pays-Bas.	111
4.4. La nouvelle procédure de suivi des efforts de recherche d'emploi.	120
4.5. Approche globale de l'Office flamand de l'emploi.	121
5.1. Recommandations tendant à amplifier l'impact économique des migrations	139
5.2. Les permis de travail en Belgique	144
6.1. Améliorer les résultats dans l'enseignement secondaire : recommandations	162
6.2. Principales caractéristiques du système d'enseignement non supérieur dans la Communauté française	163
7.1. Accélérer la croissance de la productivité : recommandations.	175
7.2. Le système d'indicateurs de la réglementation des marchés de produits. .	181
7.3. Charges administratives pour la création d'une entreprise.	187

Tableaux

1.1. Accroissement de la population par groupe d'âge	24
1.2. Contributions à l'évolution prévue de l'offre de main-d'œuvre	25

1.3.	Décomposition des prévisions de la croissance économique à long terme	27
1.4.	Décomposition de la croissance de la productivité horaire du travail	29
1.5.	Prévisions officielles de la croissance économique à long terme	32
1.6.	Coûts budgétaires du vieillissement de la population – prévisions de référence officielles	32
1.7.	Coût budgétaire du vieillissement démographique d'après les prévisions économiques de l'OCDE, 2003-30	33
1.8.	Incidence des réformes des politiques sur les taux d'activité futurs, 2000-50	38
1.9.	Prévisions à court terme	47
2.1.	Taux de remplacement dans un cas type	52
2.2.	Projections des dépenses publiques de santé totales	54
2.3.	Évolution de l'excédent primaire structurel	57
2.4.	Augmentation implicite maximale des dépenses primaires dans différents scénarios de croissance	59
2.5.	Origine des nouveaux managers recrutés	66
3.1.	Indicateurs de l'offre dans les secteurs de la santé pour 1 000 habitants, 2002	81
3.2.	Indicateurs des habitudes liées aux modes de vie	84
4.1.	Influence conjuguée du vieillissement et de différentes hypothèses concernant le taux d'emploi du groupe d'âge 55-64 ans	101
4.2.	Taux de remplacement du revenu dans divers systèmes de cessation d'activité, selon le niveau de revenu et la situation familiale, 2003	106
4.3.	Taux nets de remplacement dans la phase initiale de chômage, 2002	117
4.4.	Taux nets de remplacement après 60 mois de chômage, 2002	118
4.5.	Distance par route entre les capitales des provinces	119
5.1.	Proportion d'étrangers par rapport à la population totale, principales nationalités représentées, en 2002	140
5.2.	Situation au regard de l'emploi, de l'âge et de la formation : Belges et étrangers, 2003	143
5.3.	Indicateurs du marché du travail, par nationalité, en 2001	149
5.4.	Structure de compétences de la population de Belgique dans la tranche d'âge des 25 à 64 ans (moyenne sur la période 1996-2002)	151
5.5.	Emploi par secteur et par nationalité	151
5.6.	Travailleurs indépendants enregistrés, par nationalité, 2002	152
6.1.	Performances en compréhension de l'écrit, en culture mathématique et en culture scientifique dans l'enseignement secondaire	161
6.2.	Proportion d'élèves n'ayant perdu aucune année dans les Communautés française et flamande, 2001-2002	165
6.3.	Taux de diplômés selon les filières de formation	165
7.1.	Contrôle de l'État : notes des pays par domaine et sous-domaine	183
7.2.	Contrôle de l'État : valeurs des indicateurs élémentaires	184
7.3.	Obstacles à l'activité d'entreprise : notes des pays par domaine et sous-domaine	185
7.4.	Obstacles à l'activité d'entreprise : valeurs des indicateurs élémentaires	186
7.5.	Indices de réglementation dans les services professionnels	189

Graphiques

1.1.	Ratio de dépendance des personnes âgées	26
1.2.	Croissance de la productivité horaire du travail	28
1.3.	Écart de niveau de la productivité horaire du travail entre la Belgique et les États-Unis	29

1.4.	Croissance tendancielle du nombre d'heures ouvrées par personne occupée	30
1.5.	Taux d'emploi	35
1.6.	Taux d'emploi du groupe d'âge de 15-24 ans et formation d'enseignement supérieure	35
1.7.	Taux d'emploi des travailleurs âgés et taux d'emploi/de chômage des jeunes travailleurs	36
1.8.	Durée du travail et PIB par habitant	39
1.9.	Les dépenses des administrations publiques	40
1.10.	Écarts de productivité horaire du travail par rapport aux États-Unis	41
1.11.	Contribution des services utilisateurs de TIC à la valeur ajoutée par personne employée	42
1.12.	Croissance de la productivité du travail dans les secteurs de la distribution et des services financiers	43
1.13.	Indicateurs de la réglementation des marchés de produits	44
1.14.	Croissance du PIB et indicateurs BNB du cycle économique	46
2.1.	Soldes de financement des administrations publiques	57
2.2.	Emploi dans l'administration publique	63
2.3.	Maturité et croissance de l'informatisation de l'État (e-gov) depuis 2001	68
2.4.	Aides d'État en faveur du secteur des chemins de fer	71
3.1.	Dépenses de santé et PIB par habitant	78
3.2.	Nombre moyen de consultations de médecins	83
4.1.	Situation des 50-64 ans sur le marché du travail	102
4.2.	Évolution du taux d'activité des hommes de 45-59 ans et niveau de l'écart de production	105
4.3.	Les salaires augmentent fortement avec l'âge	107
4.4.	Les progrès dans l'augmentation des taux d'emploi des travailleurs âgés ont été lents	110
4.5.	Taux de chômage par Région, âge et niveau de formation	115
4.6.	Incidence du chômage de longue durée	116
4.7.	Chômage et offres d'emploi	119
4.8.	Dépenses publiques au titre des mesures du marché du travail	122
4.9.	Peu d'étudiants travaillent et beaucoup de non-étudiants ne travaillent pas	127
5.1.	Évolution démographique : accroissement naturel, solde migratoire et naturalisations	142
5.2.	Flux migratoires par nationalité, en données brutes et nettes	143
5.3.	Belgique : immigration enregistrée, demandeurs d'asile et permis de travail accordés	145
5.4.	Poursuites engagées pour emploi dans des conditions irrégulières, par secteur	153
7.1.	Indicateurs synthétiques de la réglementation dans le commerce de détail	177
7.2.	La réglementation des marchés de produits	180
7.3.	Le système d'indicateurs RMP	182
7.4.	Prix hors taxes de l'électricité	190
7.5.	Efficiences relative dans le transport ferroviaire	192
7.6.	Indice de libéralisation du transport ferroviaire	193
7.7.	Les dépenses de R-D et les dépôts de brevets sont proches de la moyenne pour l'UE	194
7.8.	Niveau d'études de la population de 25 à 64 ans (1991-2002)	199
7.9.	Dépenses pour les établissements d'enseignement supérieur	201

STATISTIQUES DE BASE DE LA BELGIQUE, 2003

LE PAYS

Superficie totale (milliers de km ²)	30.5	Principales agglomérations (milliers d'habitants) :	
Superficie agricole (milliers de km ²)	13.4	Bruxelles	999.9
		Anvers	944.9
		Liège	587.0
		Gand	502.5

LA POPULATION

Population (milliers)	10 396	Population active totale (milliers)	4 531
Densité au km ²	340	Emploi intérieur total (milliers) :	4 124
Accroissement net (au 31.12.2003)	40 577	Agriculture	97
Solde net des migrations (milliers, 31.12.2003)	28	Industrie et construction	872
		Autres activités	3 155

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut (milliards d'euros)	270	Origine du produit intérieur brut aux prix du marché	
Produit intérieur brut par habitant (USD)	29 369	(en pourcentage) :	
Investissements bruts fixes :		Agriculture	1.2
En pourcentage du PIB	18.9	Industrie et énergie	18.4
Par habitant (USD)	5 563	Construction	4.5
		Autres	75.9

L'ÉTAT

Administrations publiques (en pourcentage du PIB) :		Composition de la Chambre des représentants (nombre de sièges) :	
Dépenses courantes	51.0	Libéraux	50
Recettes courantes	51.3	Socialistes	48
Dette brute (31.12.2003)	99.9	Démocrates-chrétiens	28
		Écologistes	4
		Autres	20
		Dernières élections : 18.5.2003	

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et de services (en pourcentage du PIB)	81.6	Importations de biens et de services (en pourcentage du PIB)	77.6
Principaux produits exportés (en pourcentage du total), CTGI, Rév. 3 :		Principaux produits importés (en pourcentage du total), CTGI, Rév. 3 :	
Produits sidérurgiques (67 + 68)	5.4	Produits sidérurgiques (67 + 68)	4.1
Produits chimiques (5)	26.7	Produits chimiques (5)	23.2
Machines et matériels (71 à 77)	13.1	Machines et matériels (71 à 77)	15.7
Produits textiles (65)	2.7	Produits textiles (65)	1.6
Matériel de transport (78 + 79)	14.2	Matériel de transport (78 + 79)	13.0
		Énergie (3)	8.9

LA MONNAIE

Taux de conversion irrévocable de l'euro :	40.3399	Nombre d'unités monétaires de l'euro par USD, moyenne journalière :	
		Année	0.8852
		Décembre 2004	0.7454

Résumé

Se préparer au vieillissement démographique, tel est le principal enjeu pour la Belgique ces prochaines années. Il faut pour cela mettre en place les mesures de nature à atténuer les effets du vieillissement sur la croissance économique et sur les finances publiques. Il ne reste que quelques années avant que la nombreuse génération du baby-boom prenne sa retraite et il faut saisir cette occasion pour mettre en œuvre ces mesures et préserver ainsi les éléments essentiels du système de protection sociale. Premièrement, la consolidation budgétaire doit être poursuivie afin d'assurer la soutenabilité des finances publiques à long terme. Deuxièmement, des réformes sont indispensables pour accroître les taux d'emploi, en particulier de la population active âgée, des jeunes qui achèvent leur scolarité et des minorités ethniques – et pour ralentir la baisse du temps de travail. Enfin, des réformes sont requises pour accélérer la croissance de la productivité.

Assurer la viabilité des finances publiques

Il faudrait que le gouvernement mette en œuvre des mesures de consolidation des finances publiques pour améliorer le solde budgétaire structurel à hauteur de 1 % environ du PIB en 2007, en se concentrant sur la limitation des dépenses. Des réformes seront nécessaires dans le secteur de la santé pour maîtriser les dépenses à moyen terme. Si des réformes obéissant à un souci d'efficacité ne parviennent pas à freiner suffisamment la progression des dépenses de santé publique, les autorités belges devront également réexaminer la part des dépenses publiques dans ce secteur. Afin de créer des marges de manœuvre permettant une diminution des taux élevés d'imposition des revenus du travail, des économies dans le domaine des dépenses publiques pourraient être cherchées en améliorant l'efficacité de l'administration et en limitant les subventions. En particulier il faudrait réduire les fortes subventions aux transports publics – lorsqu'il sera possible d'instaurer une tarification des routes – abaissant ainsi le coût économique des mesures qui ont trait au changement climatique.

Accroître les taux d'emploi

La Belgique dispose d'une grande marge de manœuvre pour atténuer les effets du vieillissement de sa population en faisant en sorte d'augmenter le taux d'emploi, actuellement faible, des jeunes qui achèvent leur scolarité, des travailleurs âgés et des minorités ethniques, et de ralentir la baisse du temps de travail. Pour cela, il faudrait essentiellement éliminer de façon progressive les subventions en faveur de la retraite anticipée (en supprimant le dispositif pour les chômeurs âgés et en rendant neutres sur le plan actuariel les décisions de départ à la retraite) et utiliser les marges budgétaires pour alléger la pression fiscale sur les revenus du travail. Il faudrait en outre appliquer plus rigoureusement l'obligation de recherche d'emploi et redéployer les mesures actives du marché du travail en privilégiant davantage le placement par rapport à la création d'emplois. Il faudrait aussi que le gouvernement assouplisse la législation protectrice de l'emploi pour les contrats de travail à durée déterminée, qu'il réduise les obstacles auxquels se heurtent les étudiants pour l'exercice d'un emploi et qu'il s'efforce d'améliorer les résultats éducatifs de façon que plus de jeunes trouvent plus

facilement un premier emploi. De meilleurs résultats éducatifs contribueraient également à une meilleure intégration des minorités ethniques sur le marché du travail et, à cet égard, des mesures antidiscrimination plus efficaces sont nécessaires. Il conviendrait enfin d'offrir plus largement aux enfants des travailleurs migrants des programmes efficaces leur permettant d'améliorer leurs compétences linguistiques.

Accélérer la croissance de la productivité

Une croissance plus forte de la productivité permettrait également d'atténuer le coût du vieillissement de la population. Celle-ci pourrait être facilitée en éliminant les obstacles à la croissance de la productivité dans les secteurs qui utilisent les TIC (en particulier le commerce de détail et, au niveau européen, les activités bancaires de détail), en renforçant la concurrence sur les marchés de produits et en recentrant la politique de l'innovation. Pour tirer pleinement parti des TIC dans le secteur de la distribution, il faudra assouplir les règles d'urbanisme, simplifier le régime des heures supplémentaires, rendre plus souple l'horaire d'ouverture des magasins et élargir les possibilités de contrat de travail à durée déterminée. Dans la banque de détail, il faudrait que les autorités belges et leurs homologues européennes mettent pleinement en œuvre le Plan d'action pour les services financiers et appliquent l'approche à quatre niveaux du cadre Lamfalussy. Il faudrait par ailleurs alléger les lourdes charges administratives qui pèsent sur les entreprises. Il conviendrait d'intensifier la concurrence dans le secteur de l'électricité par une série de mesures limitant la possibilité, pour l'opérateur historique, d'abuser de son pouvoir de marché. L'enseignement supérieur et les instituts de recherche pourraient être rendus plus efficaces en augmentant la concurrence entre les universités et en développant la participation financière du secteur privé. La politique d'innovation devrait davantage appuyer le changement organisationnel, favoriser la collaboration entre les entreprises et les chercheurs et contribuer à une diffusion plus large et plus rapide du savoir. Il faudrait compléter cette action par des mesures visant à améliorer les compétences, pour l'utilisation des TIC, des personnes à qualifications basses ou intermédiaires et à faible niveau d'instruction.

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 13 décembre 2004. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 7 janvier 2005.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par David Carey, Hubert Strauss, Kristel Buysse et Paul O'Brien sous la direction de Andreas Wörgötter.

L'Étude précédente de la Belgique a été publiée en février 2003.

La présente Étude économique ne peut pas analyser certaines politiques qui intéressent le pays mais relèvent de la compétence de la Communauté européenne. Si quelques-unes d'entre elles peuvent être examinées dans le contexte de l'Étude de la zone euro, d'autres ne peuvent pas l'être par le Comité EDR, car la Commission européenne considère pour l'instant que les Études économiques doivent avoir une portée limitée. Aucune limite ne s'applique en ce qui concerne les politiques qui peuvent être examinées dans les Études économiques des autres pays de l'OCDE.

La Commission et les États membres de l'Union européenne étudient activement les moyens d'examiner dans le contexte du Comité EDR les politiques mises en œuvre à l'échelle de la Communauté et de l'Union européenne.

Évaluation et recommandations

Le principal enjeu est la préparation au vieillissement démographique

La population belge vieillit, bien qu'un peu moins rapidement qu'en moyenne dans la zone de l'OCDE. Vers la fin de la présente décennie, les membres de la génération du baby-boom seront de plus en plus nombreux à prendre leur retraite. Cela freinera la croissance économique, essentiellement parce que la croissance de l'offre de travail se ralentira, et les finances publiques seront fortement sollicitées durant les décennies à venir. Des politiques ont été mises en œuvre pour limiter le coût de ce choc démographique, notamment grâce à une diminution sensible de la dette. Les quelques années qui restent avant que la nombreuse génération du baby-boom prenne sa retraite donnent l'occasion d'aller plus loin dans ces mesures pour préserver ainsi les éléments essentiels du système de protection sociale. Premièrement, la consolidation des finances publiques est nécessaire pour assurer la soutenabilité budgétaire à long terme – définie comme la situation dans laquelle les programmes publics peuvent être financés en permanence à taux d'imposition constants, la dette se stabilisant en définitive en proportion du PIB (puisque la Belgique fait partie de la zone euro, cette stabilisation de la dette publique doit se faire à un niveau inférieur à 60 % du PIB). Deuxièmement, il faut mettre en place des réformes pour accroître les taux d'emploi, en particulier dans le cas de la population active âgée, des jeunes d'âge actif et des minorités ethniques, et pour ralentir encore plus la baisse du temps de travail. Enfin, des réformes s'imposent pour accélérer la croissance de la productivité. L'économie étant en phase de reprise, c'est le moment idéal pour progresser sensiblement dans la mise en œuvre de ces mesures.

Le vieillissement démographique freinera la croissance économique et sollicitera les finances publiques

À supposer que la durée du travail diminue encore (mais moins que ces trente dernières années) et que le taux de chômage structurel ne recule pas sensiblement la croissance économique pourrait se ralentir en passant d'un rythme annuel moyen de l'ordre de 2 % durant la présente décennie à un peu plus de 1 % entre 2010 et 2050 selon des projections réalisées par l'OCDE. Toutefois, ces projections ne tiennent pas compte des effets futurs sur l'offre de travail de la réforme fiscale de 2001, de la baisse des cotisations de sécurité sociale, des mesures visant à intensifier la recherche d'un emploi et de la réforme des retraites de 1996. Compte tenu de ces éléments et à supposer que de nouvelles mesures soient prises pour accroître le taux d'emploi, en particulier dans le cas de la population active âgée, et que le taux de croissance de la productivité du travail augmente par rapport à la tendance récente, le Conseil supérieur des finances (CSF), qui prépare des projections annuelles concernant l'impact économique et budgétaire du vieillissement démographique, prévoit un plus faible ralentissement du taux de croissance économique,

à 1½ pour cent environ en 2030. Se situant dans cette perspective et considérant que le gouvernement continuera à prendre régulièrement des mesures pour maîtriser les dépenses de santé, le CSF prévoit que le coût budgétaire du vieillissement de la population atteindra 3.4 % du PIB en 2030, essentiellement à cause de la hausse des dépenses pour les retraites et pour la santé. Mais si la croissance économique devait être conforme aux projections de l'OCDE – ce qui se traduirait par un taux d'emploi plus faible pour la population active la plus âgée, qui perçoit des prestations sociales élevées – le coût budgétaire du vieillissement serait supérieur d'environ 1 % du PIB.

Il faut consolider les finances publiques pour assurer la soutenabilité budgétaire

Il faut assurer la soutenabilité des finances publiques à long terme afin d'éviter une forte hausse des impôts – et donc du coût de bien-être associé à la fiscalité – ou une réduction brutale des dispositifs sociaux lorsque s'accroîtront les pressions budgétaires liées au vieillissement. Le CSF estime que les finances publiques seraient soutenables si le solde budgétaire structurel s'améliorait et devenait excédentaire à hauteur de 0.3 % du PIB en 2007, pour atteindre 1½ pour cent du PIB entre 2011 et 2018 avant de revenir lentement à zéro en 2030 à mesure que le coût budgétaire du vieillissement s'alourdira. La dette publique diminuerait pour tomber de 97 % du PIB en 2004 à 30 % en 2030. Dans ces conditions, la baisse des paiements d'intérêts crée effectivement une marge pour une hausse des coûts budgétaires liés au vieillissement. Mais il reste du chemin à parcourir pour que les finances publiques se situent sur cette trajectoire ; compte tenu des mesures annoncées et abstraction faite des opérations non récurrentes, le solde budgétaire structurel devrait selon l'OCDE accuser un déficit de l'ordre de ½ pour cent du PIB en 2007, soit à peu près le même niveau estimé qu'aujourd'hui. Il faudrait que le gouvernement prenne des mesures de consolidation pour accroître le solde budgétaire structurel (hors éléments non récurrents) de 1 % environ du PIB d'ici à 2007, de manière à assurer la soutenabilité des finances publiques. La Belgique connaissant déjà une charge fiscale élevée, qui a des effets négatifs sur l'activité économique, il faudrait accorder priorité à la limitation des dépenses dans la consolidation budgétaire.

Des réformes permanentes seront nécessaires pour maîtriser la croissance des dépenses de santé

La croissance des dépenses de santé représente un risque substantiel pour la viabilité des finances publiques. Face aux pressions qui se sont accumulées ces dernières années lorsque des restrictions ont été mises en œuvre pour freiner la croissance des dépenses et aux préoccupations concernant un accès équitable aux soins de santé, le gouvernement a relevé le plafond budgétaire pour la croissance réelle des dépenses publiques de santé en le portant à un taux annuel moyen de 4.5 % pour la période 2003-07. Ramener ce taux de progression à 2.8 % en moyenne entre 2008 et 2030, comme l'envisagent les projections du CSF risque d'être un défi majeur. Une série de mesures sont actuellement mises en œuvre pour freiner la croissance des dépenses de santé, essentiellement en améliorant l'efficacité ; on citera la mise en place de la classification des patients en groupes diagnostiques (*Diagnosis Related Groups*) pour le financement des hôpitaux, les incitations au développement du rôle de référent pour le médecin généraliste et d'un fichier médical

électronique centralisé, une évaluation comparative des habitudes de prescription et des pratiques médicales ainsi qu'une incitation croissante à l'utilisation des médicaments génériques lorsqu'ils sont médicalement équivalents aux médicaments précédemment brevetés auxquels ils se substituent. *Il faudrait que le gouvernement poursuive ces réformes, plus vigoureusement encore, en ne remboursant pas les frais médicaux des patients qui ne passent pas par un médecin référent, en faisant en sorte que, pour tous les patients, un dossier électronique complet et à jour soit mis pour consultation à la disposition des médecins et en laissant à la charge de l'assuré le supplément de prix par rapport aux médicaments génériques.* Cette dernière mesure ne devrait pas avoir un impact trop défavorable sur l'incitation à développer de nouveaux médicaments, car la Belgique libéralise également son régime d'autorisation des nouveaux médicaments. S'il ne s'avère pas possible de freiner la croissance des dépenses de santé dans la mesure envisagée, il faudra que le gouvernement détermine dans quelle mesure il fera face en réduisant sa part dans les dépenses totales de santé plutôt qu'en alourdissant l'impôt et/ou en diminuant les autres dépenses.

La Belgique pourrait sensiblement atténuer les effets du vieillissement en augmentant le taux d'emploi

Le faible taux d'emploi en Belgique (60 %) laisse une marge d'amélioration considérable et pourrait même constituer un atout par rapport aux autres pays face au vieillissement démographique, dans la mesure où il existe une large possibilité de compenser partiellement le ralentissement de l'offre de travail dû au vieillissement en faisant passer une partie de la population de l'inactivité à l'emploi ; mais il faudra pour cela de délicates réformes. Les taux d'emploi sont particulièrement faibles pour les travailleurs âgés (28 % de la population de 55 à 64 ans), les jeunes (27 % des tranches d'âge de 15 à 24 ans) et les minorités ethniques ; en revanche, ils sont proches des moyennes internationales pour les travailleurs d'âge essentiellement actif. Selon une étude récente de l'OCDE, si un ensemble de réformes très ambitieuses visant à accroître les taux d'emploi étaient mises en œuvre ces réformes allant nettement plus loin que les mesures actuellement envisagées en Belgique – l'emploi s'améliorerait de 12 % d'ici à 2050 au lieu de se contracter légèrement si les politiques actuelles restent inchangées. Comme indiqué ci-dessus, le CSF estime qu'une partie seulement de ces possibilités seront exploitées, ce qui est sans doute une évaluation raisonnable des préférences de l'opinion belge dans ce domaine. Si l'on pouvait aller plus loin, on atténuerait le ralentissement de la progression du niveau de vie et on ouvrirait des possibilités d'allègement de la fiscalité tout en assurant la soutenabilité des finances publiques.

Il faudrait que le gouvernement élimine progressivement les subventions publiques en faveur de la retraite anticipée

Afin de réaliser les projections d'emploi du CSF, il faudra impérativement réduire encore l'incitation des travailleurs âgés à se retirer prématurément du marché du travail. Les travailleurs âgés sont incités à se retirer avant 60 ans parce qu'on leur offre des revenus de remplacement attrayants – avec la prépension conventionnellement et les systèmes « Canada Dry » (allocations de chômage, plus indemnités versées par l'employeur), qui

sont essentiellement financés par les pouvoirs publics. Ce système convient également aux employeurs, car l'importance des majorations pour âge ou ancienneté, dont bénéficient les travailleurs, et surtout les employés, rend les travailleurs âgés relativement coûteux. Ces régimes de prépension ont été introduits dans les années 70 et 80 face à l'ampleur des restructurations industrielles. L'idée était de faire place aux jeunes en facilitant la retraite anticipée des travailleurs âgés. Manifestement, tel n'a pas été le résultat ; la Belgique, tout comme d'autres pays qui appliquent ce genre de mesures, a de faibles taux d'emploi aussi bien pour les travailleurs âgés que pour les jeunes. Le gouvernement a relevé l'âge minimum d'entrée dans le système de chômage des travailleurs âgés qui permet de bénéficier des allocations chômage sans obligation de recherche d'emploi, en le faisant passer de 55 ans en 2002 à 58 ans en juillet 2004. *Il faudrait que le gouvernement mette fin à ces dispositifs en alignant progressivement les conditions d'accès sur celles de la pension de retraite anticipée.* Dès que ces régimes seraient fusionnés, les candidats à la retraite anticipée devraient être nettement plus âgés ou avoir une plus longue carrière qu'à l'heure actuelle pour bénéficier des prestations. En outre, les droits à retraite ne devraient plus s'accumuler pour le prépensionné jusqu'à 65 ans, ce qui est le cas pour la prépension conventionnellement et les systèmes « Canada Dry ». *Il faudrait également taxer les indemnités complémentaires visées aux préretraités de la même manière que les revenus normaux du travail, au lieu de les imposer à des taux avantageux ou pas du tout, comme cela est le cas actuellement.* Pendant la période transitoire, les indemnités complémentaires versées dans le cadre de la prépension conventionnellement et des systèmes « Canada Dry » devraient être passibles de l'intégralité des cotisations de sécurité sociale, ou bien il ne faudrait pas permettre aux bénéficiaires d'accumuler des droits à pension. Il conviendrait également de réduire la pension anticipée dans des conditions actuariellement équitables en prenant pour base la pension de vieillesse à 65 ans. De plus, il faudrait limiter l'accumulation de droits à pension durant les périodes de perception d'allocations chômage aux bénéficiaires recherchant activement un emploi, en excluant la période de prépension et les périodes équivalentes. On peut raisonnablement penser que si l'on mettait fin aux solutions attrayantes de retraite anticipée et si l'on imposait aux chômeurs âgés une obligation de recherche d'emploi (voir ci-après), les partenaires sociaux jugeraient plus intéressant d'investir davantage dans la formation continue des salariés âgés, de négocier des barèmes de salaires qui n'évinceraient pas les travailleurs âgés à cause d'une rémunération trop élevée et d'améliorer les conditions de travail de cette catégorie.

Il faudrait appliquer plus rigoureusement l'obligation de recherche d'emploi et redéployer les mesures actives du marché du travail en privilégiant davantage le placement par rapport à la création d'emplois de manière à faire reculer le chômage de longue durée

Il subsiste un potentiel de réduction considérable du taux de chômage structurel (environ 7 %) et plus particulièrement du chômage de longue durée (près de la moitié du total) en appliquant plus rigoureusement l'obligation de recherche d'emploi imposée aux bénéficiaires de l'assurance chômage. Le gouvernement fédéral a lancé un examen des dossiers des bénéficiaires d'allocations chômage, en commençant par les allocataires les plus jeunes, afin de vérifier que l'obligation de recherche d'emploi est bien respectée.

L'examen de tous les bénéficiaires de moins de 50 ans devrait être achevé au milieu de 2007 ; on dressera alors un bilan de cet examen. *Il faudrait élargir dès que possible cet exercice aux bénéficiaires de 50 à 57 ans, qui ne sont plus exemptés de l'obligation de recherche d'emploi. Ultérieurement, il faudrait mettre fin progressivement à l'exemption pour les chômeurs de 58 ans et plus et faire également en sorte que l'obligation de recherche d'emploi soit respectée.* Une utilisation plus efficace des ressources consacrées aux mesures actives du marché du travail contribuerait également à faire reculer le chômage. Les dépenses à ce titre avoisinent en Belgique la moyenne européenne en proportion du PIB, mais une plus forte proportion des dépenses est consacrée aux dispositifs de création d'emplois dans le secteur public que dans d'autres pays. Il faudrait redéployer ces ressources en faveur de l'orientation professionnelle, ce qui contribuerait à faire reculer à moyen terme le taux de chômage en diminuant la durée du chômage. Il en résulterait en outre un placement dans des emplois plus productifs, les salariés étant alors davantage à même d'améliorer leur capital humain.

De meilleurs résultats éducatifs pour les moins instruits, un assouplissement de la législation protectrice de l'emploi et moins d'obstacles au travail des étudiants développeraient l'emploi des jeunes

Ce n'est pas parce qu'une forte proportion de la population acquiert une formation du niveau de l'enseignement supérieur que le taux d'emploi est faible pour les jeunes ; de fait, un taux d'emploi élevé pour cette catégorie va généralement de pair, dans les pays de l'OCDE, avec une forte proportion d'étudiants dans l'enseignement supérieur. L'explication se trouve plutôt dans les médiocres résultats éducatifs dans la Communauté française, des taux élevés d'abandon scolaire, une réglementation stricte des contrats à durée déterminée et des obstacles au travail des étudiants qui tiennent à la fiscalité et au régime de sécurité sociale. La Communauté française recentre les programmes scolaires sur les compétences générales de base (lecture, langues étrangères, mathématiques et sciences) et consacre davantage de moyens aux élèves d'origine défavorisée. Cela devrait également aider à réduire les taux d'abandon. Les autorités belges sont soucieuses d'améliorer le passage de l'école à la vie active en mettant l'accent sur l'obligation de recherche d'emploi et en suivant étroitement les efforts de recherche. *Si cette réforme ne parvient pas à accroître l'emploi des jeunes, il faudrait mettre fin aux allocations accordées à ceux qui n'ont jamais travaillé.* Ainsi, les diverses mesures d'activation proposées par les services publics régionaux de l'emploi seraient-elles plus efficaces. *En outre, il faudrait que le gouvernement assouplisse la législation protectrice de l'emploi pour les contrats de travail à durée déterminée, et élimine les obstacles au travail étudiant liés à la fiscalité et au régime de sécurité sociale, afin que davantage de jeunes puissent trouver un emploi.* Ces mesures, conjointement à l'amélioration des résultats éducatifs et du niveau d'instruction, contribueraient à réduire le taux de chômage national élevé (19 %) pour cette catégorie de la population. Avec une législation protectrice de l'emploi plus souple et moins d'obstacles fiscaux et sociaux au travail étudiant, il serait également plus facile pour l'étudiant de financer ses études en travaillant à temps partiel.

Pour mieux intégrer les minorités ethniques sur le marché du travail, il faut de meilleurs résultats éducatifs et des mesures antidiscrimination plus efficaces

Les résultats des minorités ethniques sur le marché du travail sont eux aussi médiocres. Leur taux d'emploi est inférieur de moitié à celui des Belges de souche et leur taux de chômage est triple. Les résultats éducatifs, médiocres en moyenne, expliquent en partie ces résultats. Selon l'étude PISA, l'écart de résultats éducatifs entre les Belges de souche et les immigrés (y compris la première génération) est l'un des plus marqués dans la zone de l'OCDE. Ces mauvais résultats éducatifs contribuent ensuite au faible niveau d'instruction des immigrés, qui connaissent une proportion relativement forte d'abandons scolaires et qui sont peu nombreux à suivre des études supérieures. Les mauvais résultats éducatifs des immigrés semblent principalement imputables à un faible niveau socioéconomique. Par conséquent, les mesures qui sont prises pour améliorer les résultats des groupes sociaux défavorisés devraient être utiles pour les immigrés. Mais si certaines minorités ethniques démarrent mal leur parcours éducatif, c'est aussi parce qu'elles ne maîtrisent pas leur langue maternelle avant d'apprendre l'une des langues nationales de la Belgique. La Flandre a mis en place un dispositif en vertu duquel les enfants doivent d'abord maîtriser leur langue maternelle avant d'apprendre le néerlandais. *Si ce dispositif s'avère efficace, il faudrait l'élargir en couvrant la Communauté française.* Un autre élément paraît nuire aux performances des immigrés sur le marché du travail : la discrimination. À en juger par des résultats d'enquêtes, un demandeur d'emploi d'une minorité ethnique a trois fois moins de chances d'être embauché qu'un Belge de souche ayant les mêmes qualifications. De fait, le taux d'emploi des immigrés diplômés de l'enseignement supérieur n'est plus élevé que celui des Belges de souche sans qualification. La réglementation antidiscrimination est apparemment difficile à faire respecter. *Il faudrait que le gouvernement consacre davantage de ressources à l'application de cette législation et qu'il finance des campagnes d'information pour lutter contre la discrimination. La réduction des frais nécessaires pour s'établir comme travailleur indépendant, plus particulièrement en diminuant les coûts de création d'une entreprise et en allégeant les formalités administratives, aiderait également les minorités ethniques à contourner le handicap de la discrimination sur le marché du travail.*

Il serait également possible d'atténuer les effets du vieillissement de la population en ralentissant la diminution à long terme de la durée du travail grâce à une nouvelle baisse de l'impôt sur les revenus du travail.

On pourrait atténuer l'impact du vieillissement de la population sur l'offre de travail non seulement en augmentant le taux d'emploi, mais aussi en freinant la baisse à long terme de la durée du travail par personne exerçant un emploi. La durée du travail a diminué ces dernières décennies essentiellement parce que la productivité s'est accrue, la fiscalité des revenus du travail a été alourdie et les femmes sont plus nombreuses dans la population active. Elle est aujourd'hui légèrement inférieure à la moyenne pour l'OCDE. Une des conséquences de nouvelles baisses de l'impôt et des cotisations de sécurité sociale frappant les revenus du travail, s'appuyant sur le programme en cours d'allègement de

l'impôt et des charges sociales, serait de ralentir davantage la diminution de la durée du travail par personne exerçant un emploi. L'allègement de la fiscalité des revenus du travail, inciterait également moins à l'exercice de certaines activités dans l'économie souterraine, ce qui élargirait les bases d'imposition et réduirait encore les pertes d'efficacité dues à l'impôt. Pour pouvoir alléger la fiscalité des revenus du travail, il faudrait que les dépenses publiques diminuent en proportion du PIB. La suppression progressive des prestations de sécurité sociale pour les prépensionnés et les chômeurs qui ne sont pas demandeurs d'emploi (comme on l'a recommandé ci-dessus), réduirait les dépenses de sécurité sociale de 1 % du PIB. Si l'obligation de recherche d'emploi était strictement appliquée et si les partenaires sociaux s'entendaient sur une augmentation des dépenses pour la formation des travailleurs âgés et une moindre majoration de salaire pour âge ou ancienneté, la plupart des personnes qui auraient perçu des prestations pour retraite anticipée exerceraient un emploi et paieraient des impôts au lieu d'être chômeurs de longue durée. Par conséquent, ces mesures pourraient utilement contribuer à faire baisser les dépenses publiques. En outre, les mesures qui visent à accroître les taux d'emploi et à faire reculer le chômage parmi les jeunes et les minorités ethniques auraient également un effet budgétaire positif, rendant possibles de nouveaux allègements de la fiscalité des revenus du travail.

Certaines économies sur les dépenses publiques, pourraient être réalisées en améliorant l'efficacité de l'administration

Des possibilités d'allègement de la fiscalité du travail pourraient également être créées en améliorant l'efficacité de l'administration. Le gouvernement fédéral a lancé les réformes Copernic pour accroître l'efficacité du secteur public. Le principal objectif est d'améliorer la qualité des services dans le cadre d'un budget déterminé plutôt que de rechercher des économies. *Vu les effets négatifs que peut avoir une lourde fiscalité sur les performances économiques, il faudrait que le gouvernement utilise également ces réformes pour réduire les dépenses administratives.* Les réformes Copernic consistent à utiliser davantage les TIC et à modifier les méthodes de travail, à instaurer une nouvelle culture de gestion, à mettre en œuvre une nouvelle politique des ressources humaines et à adopter la comptabilité analytique. Jusqu'à présent, les effets bénéfiques des TIC sont limités et une autonomie insuffisante a entravé les réformes de gestion. *Des indicateurs de résultat (nécessaires pour mesurer la performance dans le cadre d'un système plus autonome) devraient être davantage développés pour pouvoir mieux tirer ces enseignements analytiques des réformes. Il faudrait en outre ménager plus d'autonomie aux gestionnaires afin qu'ils soient véritablement comptables des résultats. Il faudrait aussi réformer les méthodes de gestion des ressources humaines en mettant l'accent sur le développement des compétences, en rendant obligatoire une formation de haute qualité à la gestion, en favorisant la mobilité du travail et en diminuant le nombre des retraites anticipées grâce à la mise en place d'un service de placement dans le secteur public ; il faudrait enfin d'une façon générale faire en sorte que le secteur public soit plus attrayant pour les travailleurs très qualifiés. Il conviendrait de mettre en œuvre ces réformes aussi aux autres niveaux d'administration si cela n'a pas déjà été fait.*

La politique des transports devrait viser plus efficacement les externalités

Les subventions aux transports publics, qui sont élevées sur le plan international, constituent un autre domaine où des économies budgétaires pourraient être faites. Ces subventions ont pour but d'inciter les travailleurs à ne pas utiliser l'automobile pour leurs déplacements quotidiens, et donc de remédier aux problèmes aigus d'encombrement tout en atténuant les externalités environnementales. Ces subventions devraient augmenter à partir de janvier 2005, lorsque l'État paiera 20 % du prix des billets de chemins de fer pour les salariés du secteur privé dès lors que l'employeur prendra en charge les 80 % restants ; d'ores et déjà, les agents du secteur public obtiennent gratuitement ces billets. Ce n'est qu'un pis-aller pour régler le principal problème, celui de l'encombrement des routes, pour lequel aucune mesure adéquate n'est actuellement en place ; les droits d'accise sur les carburants et les taxes qui frappent l'achat et la détention d'un véhicule à moteur sont mal conçus pour lutter contre les effets externes des encombrements. Ces mesures ne sont pas seulement coûteuses ; elles favorisent également une mobilité excessive. Les mesures récentes de glissement de la taxation de la propriété du véhicule vers la consommation de carburant sont judicieuses. Toutefois, *il faudrait que les autorités compétentes envisagent de mettre en place une tarification des routes dès que cela sera techniquement possible et fiable, d'axer la taxation des carburants sur les seuls effets environnementaux et de réduire en conséquence les subventions aux transports publics.*

Une plus forte croissance de la productivité atténuerait également le coût du vieillissement démographique

Le niveau de la productivité horaire du travail est élevé (selon les estimations, il est légèrement supérieur à celui observé aux États-Unis), mais il existe néanmoins des possibilités importantes d'augmentation de la croissance de la productivité. La croissance de la productivité s'est fortement accélérée aux États-Unis et dans un certain nombre d'autres pays depuis le milieu des années 90, en particulier dans les activités de services qui utilisent les TIC, alors qu'elle s'est ralentie en Belgique, ce qui offre à l'économie belge une marge de rattrapage. S'il était possible d'augmenter d'un point le taux de croissance annuelle moyenne de la productivité horaire du travail, la baisse du taux de croissance économique résultant du vieillissement démographique serait compensée et le coût budgétaire du vieillissement serait réduit de 0.8 % du PIB en 2030. Il s'agit certainement d'une forte accélération de la croissance de la productivité du travail, mais elle est comparable à celle qu'ont eu connu les États-Unis et certains autres pays de l'OCDE depuis le milieu des années 90. Dans ce cas encore, les économies budgétaires réalisées grâce à de meilleures performances économiques ouvriraient des possibilités de baisse des impôts sans compromettre la soutenabilité budgétaire à long terme.

Si l'on veut accélérer fortement la croissance de la productivité il faudrait éliminer les obstacles à la croissance de la productivité dans les secteurs qui utilisent les TIC et intensifier la concurrence dans le transport ferroviaire de marchandises

Les activités de services utilisatrices des TIC à l'origine de l'accélération de la croissance de la productivité du travail aux États-Unis (et dans certains autres pays de l'OCDE) depuis le milieu des années 1990 sont essentiellement la distribution et le secteur financier. La productivité du travail a également augmenté dans la distribution en Belgique au cours de cette période, mais bien moins qu'aux États-Unis. Dans le secteur financier, en revanche, la croissance de la productivité s'est ralentie. S'il est vrai que les TIC sont universellement disponibles, d'autres conditions doivent être réunies pour qu'elles puissent être utilisées de façon productive. Le principal obstacle à une plus large diffusion des TIC dans le secteur financier de façon à accélérer la croissance de la productivité est l'intégration insuffisante de la banque de détail en Europe. *Pour lever les obstacles à l'intégration, il faudrait que les autorités belges et leurs homologues européennes mettent pleinement en œuvre le Plan d'action pour les services financiers, et appliquent l'approche à quatre niveaux du « cadre Lamfalussy ».* Les obstacles à une plus large utilisation des TIC à des fins d'accélération de la productivité dans le secteur de la distribution en Belgique tiennent, entre autres, à l'existence de réglementations restrictives dans les domaines suivants : règles d'urbanisme et autorisations pour les grandes surfaces, heures d'ouverture des magasins et flexibilité du temps de travail, tout cela limitant les économies d'échelle. Une nouvelle loi, qui entrera en vigueur en juillet 2005, réduit les obstacles réglementaires pour les grandes surfaces qui veulent entrer sur le marché ou se développer. *Si la nouvelle loi ne se traduit pas par un plus grand nombre d'entrées de grandes surfaces sur le marché ou par le développement de ce type de points de vente, il faudra que les autorités assouplissent les règles d'urbanisme. Il conviendrait que le gouvernement recherche un accord avec les partenaires sociaux, comme il le fait actuellement, pour alléger la réglementation stricte et complexe des heures supplémentaires et pour assouplir celle des contrats de travail à durée déterminée. Il faudrait aussi rendre plus souple l'horaire d'ouverture des magasins.* Parmi les facteurs qui limitent les possibilités pour les grandes surfaces de réaliser des gains de productivité en exploitant une combinaison finale de transports par rail et par route, afin de réduire les coûts de stockage et de pratiquer les flux tendus, il y en a qui échappe au contrôle des autorités belges. Néanmoins le dispositif réglementaire pour le transport ferroviaire de marchandises pourrait être rendu plus propice à la concurrence. C'est en janvier 2005 que l'entreprise publique NMBS/SNCB a été juridiquement scindée en une entreprise chargée de l'infrastructure et un prestataire de services de transport, les deux sociétés faisant partie d'un nouveau holding. C'est à l'autorité de régulation du rail, sous la tutelle administrative du SPF Mobilité et Transport qu'il incombera de contrôler que l'accès se fasse dans des conditions non discriminatoires. *Si un accès non discriminatoire n'était pas obtenu dans le cadre du nouveau dispositif, il faudrait soumettre le gestionnaire des infrastructures à une réglementation plus stricte ou, mieux, démanteler le holding, en mettant fin aux relations relevant de l'actionariat entre les sociétés relevant d'une part de l'opérateur historique chargé des infrastructures et d'autre part des services de transport.*

D'une façon plus générale, il faudrait intensifier la concurrence sur les marchés de produits grâce à des mesures horizontales...

Plus généralement, la concurrence sur les marchés de produits accélère la croissance de la productivité en améliorant l'allocation des ressources et en incitant davantage les gestionnaires à faire preuve d'efficacité et à innover. À cet égard, le projet des autorités d'augmenter les effectifs de l'autorité de la concurrence est bienvenu, mais on pourrait aller plus loin pour aligner davantage ces effectifs de ceux des pays voisins. L'utilisation plutôt large de la réglementation de type coercitif nuit à la concurrence sur les marchés de produits. Pour réduire l'usage de ce type de réglementation, il faudrait que les autorités réglementaires aient l'obligation d'envisager les autres instruments d'action (réglementaires et non réglementaires) avant d'adopter un nouveau texte et il serait souhaitable de promulguer des directives pour l'utilisation des solutions autres que la réglementation traditionnelle pour atteindre les objectifs politiques poursuivis. Il faudrait en outre que le gouvernement poursuive le réexamen des mesures de contrôle des prix qui subsistent et y mette fin lorsqu'elles ne sont plus justifiées. Dans ce domaine, l'intervention d'organismes professionnels ou de représentants des artisans et commerçants dans l'élaboration ou l'application des directives ou réglementations concernant les prix ne semble guère s'imposer, il en est de même, du maintien d'un contrôle des prix pour les médicaments, les courses de taxi et les produits pétroliers. La concurrence sur les marchés de produits pourrait également être renforcée en réduisant les obstacles à l'esprit d'entreprise. À cet égard, le programme gouvernemental qui vise à alléger les charges administratives des entreprises est utile. Le gouvernement a l'intention d'abolir en 2005 les autorisations pour au moins onze activités professionnelles (par exemple, la photographie et la fabrication de montres). Les régimes d'autorisation pesants pour les entreprises pourraient être réduits par l'instauration d'une règle d'approbation tacite (l'autorisation est automatiquement accordée si l'organisme qui la délivre n'a pas agi dans le délai imparti) et en créant des guichets uniques pour la délivrance des autorisations.

... et grâce à des mesures sectorielles

Un ensemble de mesures sectorielles pourraient également être prises pour intensifier la concurrence. Il faudrait en particulier abroger les dispositions législatives et réglementaires qui limitent le nombre de concurrents dans, le transport de marchandises et de voyageurs par chemin de fer, les transports urbains, suburbains et interurbains, la fourniture des infrastructures ferroviaires et les services au sol dans les aéroports. Dans le secteur de l'électricité, les principaux obstacles à une plus vive concurrence sont l'existence du quasi-monopole d'Electrabel un niveau de la production et l'intégration entre la production et le transport du fait de participations majoritaires, ce qui ralentit à la fois l'élimination des goulets d'étranglement pour le transport d'électricité et l'augmentation des capacités d'interconnexion sur le plan international. Il faudrait intensifier la concurrence en soumettant à un régime d'enchères une plus forte proportion de la capacité de production de l'opérateur historique, en augmentant les capacités d'interconnexion, en facilitant l'attribution des licences d'exploitation pour la production d'électricité et en surveillant mieux les marchés sur lesquels intervient l'opérateur historique verticalement intégré afin de réduire les possibilités d'abus de pouvoir de marché.

Il faudrait faire en sorte que la politique d'innovation contribue davantage au changement organisationnel, améliorer la collaboration entre les entreprises et les chercheurs et promouvoir une diffusion plus rapide du savoir

La politique de l'innovation est également un moyen essentiel pour accélérer la croissance de la productivité. Vu l'importance économique des activités de services, il faudrait redéployer les mesures actuelles dans le domaine de l'innovation de manière à encourager plus d'investissements dans le changement organisationnel, aspect qui joue davantage pour l'innovation dans les services que dans le reste de l'économie. Cette action devrait se doubler d'une amélioration des compétences, pour l'utilisation des TIC, des personnes à qualifications basses ou intermédiaires et à faible niveau d'instruction. Avec la réduction du précompte professionnel, à partir de 2005, des chercheurs des entreprises privées qui collaborent avec un établissement public de recherche en Belgique, le secteur privé devrait être davantage incité à conclure des partenariats privé-public. La décision qui a été prise d'élargir ce régime aux établissements publics de recherche de l'Espace économique européen est judicieuse en ce qu'elle multiplie les collaborations possibles et leur qualité, en tirant ainsi parti d'une source de transfert technologique au profit des entreprises nationales.

Il faut renforcer l'enseignement supérieur et la recherche

Les universités éprouvent des difficultés à attirer et conserver des enseignants et des chercheurs de haut niveau. C'est pourquoi il faudrait laisser plus de latitude aux universités pour la négociation des conditions contractuelles et pour l'accès aux sources privées de financement. Cela pourrait se faire par l'intermédiaire d'une participation plus importante du secteur privé (notamment par le parrainage de chaires et par des contrats de recherche). Une autre possibilité serait d'élargir les possibilités de droits d'inscription, en les associant à des prêts étudiants dont le remboursement serait fonction du revenu ultérieur, surtout pour les cycles avancés de l'enseignement supérieur. De tels dispositifs ont permis, dans d'autres pays, augmenter nettement les ressources des universités sans que cela ait des effets négatifs sur la proportion de la population poursuivant des études supérieures ou sur la répartition socioéconomique des étudiants. Il faudrait aussi subordonner davantage le financement public des universités à des critères de performance et intensifier la concurrence entre les universités, notamment en rendant obligatoire une évaluation externe et en rendant publics ses résultats.

Chapitre 1

Un défi pour les pouvoirs publics : se préparer au vieillissement démographique

Le défi fondamental qui se pose à la Belgique est celui du vieillissement de la population, qui affaiblira la croissance économique et mettra les finances publiques à l'épreuve. Ce chapitre esquisse une stratégie pour minimiser les coûts économiques du vieillissement. Premièrement, la consolidation budgétaire devrait être mise en œuvre pour inscrire les finances publiques sur une trajectoire soutenable. Deuxièmement, des réformes du marché du travail et de la sécurité sociale s'imposent en vue de rendre le travail plus attractif pour les catégories à faible taux d'emploi – travailleurs âgés, jeunes et minorités ethniques – et faire en sorte que l'emploi de cette main-d'œuvre soit plus rentable. Troisièmement, il convient de réduire la pression fiscale et parafiscale sur les revenus du travail pour ralentir la baisse à long terme du temps du travail. Les marges de manœuvre budgétaires requises pour ces allègements d'impôts proviendraient d'une réduction des taux d'inactivité et pourraient être élargies par une amélioration de l'efficacité de l'administration publique. Enfin, des réformes structurelles devraient être mises en œuvre pour stimuler la croissance de la productivité. En particulier, il y a lieu de lever les obstacles réglementaires à une utilisation profitable des TIC dans les secteurs financier et de la distribution.

La population de la Belgique vieillit rapidement. Ce phénomène affaiblira la croissance économique et pèsera sur les finances publiques pendant des décennies à partir des années 2010. D'ici là, la possibilité s'offre de mettre en œuvre des politiques pour minimiser les coûts du choc démographique. Ces politiques impliquent à la fois des mesures de consolidation pour engager les finances publiques sur une trajectoire soutenable et des réformes structurelles pour accroître les taux d'emploi, ralentir la baisse à long terme du temps du travail et accélérer la croissance de la productivité. Les défis posés par le vieillissement démographique sont examinés dans le reste de ce chapitre.

Conséquences économiques et budgétaires du vieillissement démographique

Le vieillissement de la population s'amplifiera dans quelques années

En Belgique, comme dans les autres pays de l'OCDE, la population est en train de vieillir sous le double effet d'une forte baisse du taux de fécondité depuis les années 60 et d'un allongement de l'espérance de vie des personnes âgées (65 ans et plus). L'accroissement de la population âgée de 15 à 64 ans, qui comprend la plus grande partie de la population économiquement active, a déjà nettement ralenti depuis les années 70, lorsque la génération du « *baby-boom* » issue des deux décennies qui ont suivi la seconde guerre mondiale intégrait encore ce groupe d'âge, et une nouvelle décélération interviendra à partir de 2010, lorsque cette génération commencera de sortir de ce groupe (tableau 1.1). Parallèlement, l'augmentation de la population âgée sera beaucoup plus prononcée sur la période 2010-2025 qu'elle ne l'est à l'heure actuelle, mais elle se modérera par la suite.

Tableau 1.1. **Accroissement de la population par groupe d'âge**
Taux de croissance annuelle moyenne

	0-14 ans	15-64 ans	65 ans et plus	Total
1970-1980	-1.4	0.6	0.8	0.2
1980-1990	-0.9	0.3	0.6	0.1
1990-2000	0.0	0.1	1.5	0.3
2000-2010	-0.5	0.3	0.7	0.3
2010-2025	-0.1	-0.2	1.7	0.2
2025-2050	-0.1	-0.2	0.8	0.1

Source : Burniaux et al. (2003).

La croissance de l'offre de travail faiblira et le ratio de dépendance des personnes âgées augmentera

Ces tendances pèseront sur la progression de l'offre de main-d'œuvre (définie ici comme la population active de 15 ans et plus) et, partant, sur la croissance du PIB. La modification de la structure démographique au profit des catégories d'âge à faible taux de participation (tranches d'âge de plus de 50 ans) affaiblira la croissance de la population

active. En revanche, des facteurs tels que l'augmentation des taux d'activité féminine atténueront cet effet. Selon Burniaux et al. (2004), les modifications de la structure de la population (changement démographique) ont eu un faible effet positif sur la croissance de l'offre de travail en 1990-2000 mais déprimeront celle-ci durant le prochain demi-siècle, l'effet négatif culminant à 4.1 points de pourcentage en 2010-25 (tableau 1.2)¹. Les effets de cohorte, qui prennent en compte le remplacement des cohortes âgées par des cohortes jeunes présentant des caractéristiques d'activité sur la vie entière différentes, ont largement contribué à l'expansion de l'offre de travail dans les années 90 et continueront de le faire au cours du premier quart du XXI^e siècle, mais pas au-delà. Cette évolution reflète principalement le profil des taux d'activité féminine sur la vie entière, qui sont beaucoup plus élevés dans les cohortes jeunes que dans les cohortes âgées, et l'hypothèse selon laquelle les taux d'activité sur la vie entière ne varieront plus après 2000. Au total, le taux de participation a augmenté de 4 points de pourcentage durant les années 90, mais il devrait croître faiblement (0.5 point) au cours de la présente décennie et diminuer par la suite. La croissance de l'offre de main-d'œuvre tomberait de quelque 13 points de pourcentage durant les années 90 et la décennie actuelle à -1.8 point sur la période 2010-25 et à -4.1 points sur la période 2025-50. Il convient toutefois de noter que ces prévisions ne tiennent pas compte des effets futurs de la réforme des retraites de 1996, de la réforme du dispositif concernant les chômeurs âgés, des mesures visant à intensifier la recherche d'un emploi, de la réforme fiscale de 2001 et de la baisse des cotisations de sécurité sociale.

Si l'impact prévu du changement démographique sur le taux de participation durant le premier quart du XXI^e siècle est à peu près le même en Belgique que dans la moyenne des pays de l'OCDE, la diminution du taux d'activité y est plus faible, en raison d'un important effet de cohorte féminine – le rattrapage des niveaux internationaux d'activité des femmes devrait amortir les effets démographiques du vieillissement de la population.

Tableau 1.2. **Contributions à l'évolution prévue de l'offre de main-d'œuvre**¹
Variations sur la période, en points de pourcentage

	Variation des taux d'activité totaux				Variation de la population totale (%)	Offre de main-d'œuvre totale (%)
	Changement démographique	Effet de cohorte	Autres ²	Variation totale		
Période 1990-2000						
Belgique	0.6	3.2	0.1	4.0	3.5	12.9
Moyenne OCDE ^{3, 4}	0.1	-0.1	0.1	0.1	7.7	8.2
Période 2000-2010						
Belgique	-2.1	2.7	0.0	0.5	4.3	5.3
Moyenne OCDE ³	-2.0	1.2	0.0	-0.7	6.0	4.8
Période 2010-2025						
Belgique	-4.1	1.4	0.0	-2.7	3.6	-1.8
Moyenne OCDE ³	-4.4	0.5	0.1	-3.8	4.4	-2.4
Période 2025-2050						
Belgique	-2.8	-0.1	-0.2	-3.1	2.1	-4.1
Moyenne OCDE ³	-4.1	-0.2	-0.1	-4.4	-2.1	-9.9

1. Population âgée de 15 ans et plus.

2. Les prévisions ne tiennent pas compte des effets futurs de la réforme des retraites de 1996, de la réforme du dispositif concernant les chômeurs âgés, des mesures visant à intensifier la recherche d'un emploi, de la réforme fiscale de 2001 et de la baisse des cotisations de sécurité sociale.

3. 1991 pour l'Allemagne, l'Islande, le Mexique et la Suisse, 1992 pour la Hongrie et la Pologne ; 1994 pour l'Autriche et la République slovaque.

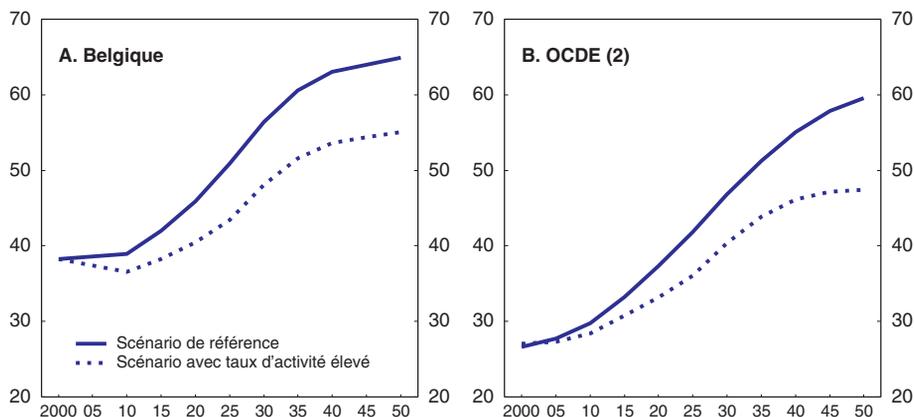
4. Pays de l'OCDE sauf Mexique et Turquie, moyenne non pondérée.

Source : Burniaux et al. (2003).

Néanmoins, en raison d'une augmentation plus faible de la population âgée de 15 ans et plus, la croissance prévue de l'offre de main-d'œuvre avoisine à peine la moyenne OCDE. Au cours du quart de siècle suivant (2025-50), la contraction de l'offre de travail est sensiblement inférieure à la moyenne OCDE, du fait à la fois d'une expansion plus forte de la population âgée de 15 ans et plus et d'une incidence négative plus faible du changement démographique sur le taux d'activité.

Le ratio de dépendance des personnes âgées (défini comme le rapport des inactifs de 65 ans et plus à la population active de 15 ans et plus), qui donne une idée de la pression économique due au vieillissement démographique, devrait passer en Belgique de 38 % en 2000 à 51 % en 2025 et à 65 % à l'horizon 2050 (graphique 1.1, partie A). En d'autres termes, alors que l'on compte à l'heure actuelle 2.6 actifs pour une personne âgée inactive, il n'y en aura plus que 2 en 2025 et 1.5 en 2050. Le taux de dépendance des personnes âgées en Belgique devrait rester supérieur à la moyenne OCDE, mais il augmentera un peu moins que celle-ci (graphique 1.1, partie B). S'il est déjà relativement élevé compte tenu de la faiblesse du taux d'activité en Belgique, il croît moins que la moyenne OCDE en raison d'une progression relativement forte de l'activité féminine (voir ci-après).

Graphique 1.1. **Ratio de dépendance des personnes âgées**¹
En pourcentage



1. Déterminé comme le rapport entre les inactifs de 65 ans et plus et la population active de 15 ans et plus.

2. Moyenne non pondérée.

Source : Burniaux et al. (2003).

Le vieillissement démographique réduira la croissance économique

Ces projections impliquent que la contribution de la croissance de l'offre de main-d'œuvre à la croissance du PIB tombe d'un taux annuel moyen de l'ordre de 0.5 % sur la période 2000-10 à un peu moins de zéro entre 2010 et 2050 (tableau 1.3) ; ce ralentissement de la croissance de l'offre de travail est inférieur à la moyenne OCDE, principalement à cause de l'effet de cohorte féminine durant le premier quart du siècle. Si l'on suppose que la croissance de la productivité horaire de la main-d'œuvre s'établit au taux tendanciel à partir de 1995 (1.5 %, encadré 1.1) et que le taux annuel de baisse du nombre d'heures prestées par personne occupée se situe à 0.2 % (taux inférieur à celui des dernières décennies mais supérieur à celui enregistré depuis 1995, encadré 1.2), la croissance du PIB reviendra d'un taux annuel moyen d'un peu moins de 2 % durant la présente décennie à un peu plus de 1 % au cours des quatre décennies suivantes. La croissance du PIB par habitant

Tableau 1.3. **Décomposition des prévisions de la croissance économique à long terme¹**

	Offre de main-d'œuvre ²	Heures ouvrées par personne occupée ³	Total heures ouvrées	Productivité horaire du travail	PIB	PIB par habitant
1990-2000	0.6	-0.4	0.3	1.9	2.2	1.9
2000-2010	0.5	-0.1	0.4	1.4	1.8	1.5
2010-2025	-0.1	-0.2	-0.3	1.5	1.2	1.0
2025-2050	-0.2	-0.2	-0.4	1.5	1.1	1.0

1. Les prévisions ne tiennent pas compte des effets futurs de la réforme des retraites de 1996, de la réforme du dispositif concernant les chômeurs âgés, des mesures visant à intensifier la recherche d'un emploi, de la réforme fiscale de 2001 et de la baisse des cotisations de sécurité sociale.
2. Pour 1990-2000, chiffres de l'emploi intérieur total entrant dans les estimations de la productivité du travail de la base de données OCDE sur la productivité ; pour les périodes ultérieures, population active de 15 ans et plus.
3. Ensemble de l'économie. Pour 2000-10, le taux de croissance tendanciel est calculé en appliquant un filtre Hodrick-Prescott ($\lambda = 100$) à la série figurant dans la base de données de l'OCDE sur la productivité, prolongée au delà de 2003 en posant l'hypothèse que le nombre d'heures ouvrées par personne occupée continue de baisser au même rythme (-0.1 % par an) que sur la période 1995-2003. Pour les périodes suivantes, les tendances de la durée du travail sont estimées à l'aide de l'équation de régression de l'échantillon groupé présentée à l'encadré 1.2.

Source : Burniaux et al. (2003) ; Base de données de l'OCDE sur la productivité et estimations propres.

tomberait à un taux un peu plus bas encore. Il convient de souligner que beaucoup d'incertitudes entourent la baisse prévue du nombre d'heures ouvrées. Comme indiqué plus haut et dans l'encadré 1.2, la durée du travail s'est pratiquement stabilisée depuis 1995. En outre, la réforme des retraites de 1996, la réforme du dispositif concernant les chômeurs âgés, la réforme fiscale de 2001 et la baisse des cotisations de sécurité sociale n'ont pas été prises en compte dans les prévisions relatives à l'offre de main-d'œuvre ou à la durée du travail.

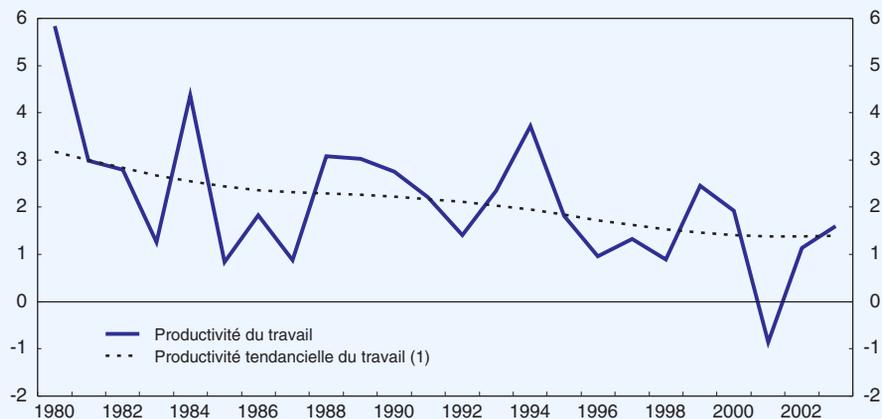
Les projections officielles (Conseil supérieur des finances, CSF), qui s'arrêtent à 2030, dénotent un ralentissement plus faible de la croissance économique (tableau 1.5). Les principales différences concernent les hypothèses sur les tendances du nombre d'heures ouvrées par personne occupée et des gains de productivité horaire. Dans les projections officielles, il est supposé que la croissance de la productivité du travail par personne occupée, qui intègre ces deux facteurs, passe d'un taux annuel moyen de 1 % depuis le milieu des années 90 à 1.75 % sur la période 2009-30, soit 0.55 point de mieux que dans les projections de l'OCDE présentées au tableau 1.3. Cette évolution est certainement possible si l'on considère que la croissance tendancielle de la productivité du travail par personne occupée est actuellement faible au regard du passé : elle a atteint en moyenne 1.55 % sur la période 1980-2002 et 2.01 % sur la période 1970-2002. Autre grande différence, les projections officielles présument qu'un indicateur de chômage de définition large, englobant les demandeurs d'emploi recensés et les chômeurs âgés indemnisés (qui ne sont pas demandeurs d'emploi) passe de 14.3 % actuellement à 7.5 % en 2030, taux moyen historique pour cette série sur la période 1953-2003. En revanche, l'OCDE (Burniaux et al., 2003) suppose simplement que le taux de chômage standardisé (7.75 % à l'heure actuelle) redescend jusqu'au niveau du NAIRU (7.2 %) en 2005, du fait que les réformes n'ont pas été pleinement prises en compte. Ces hypothèses expliquent largement la différence entre les taux de croissance de l'offre de travail dans les deux séries de projections. Tandis qu'un éventail de mesures ont été prises pour réduire le taux de chômage au sens large (voir le chapitre 4) et que le niveau global d'instruction de la population va augmenter à mesure que vieilliront les cohortes mieux éduquées, ce qui aura pour effet d'accroître les taux

Encadré 1.1. Tendances des gains de productivité du travail

La croissance de la productivité horaire du travail est tombée de quelque 2.4 % dans les années 80 à 1.2 % sur la période 1995-2003 (graphique 1.2). En termes de tendance¹, elle est passée de 2.5 % dans les années 80 à 1.5 % sur la période 1995-2003. Cette baisse reflète principalement un ralentissement de la productivité multifactorielle (PMF)² (tableau 1.4). Il y a eu aussi une légère baisse de la contribution de l'intensité des services en capital. En revanche, la contribution des améliorations de la qualité des services en capital (non indiquée) a légèrement augmenté. Le ralentissement de la croissance de la productivité du travail s'est produit au moment même où la Belgique a atteint des niveaux de productivité voisins de ceux du pays de tête (États-Unis), une nouvelle amélioration de la productivité multifactorielle étant alors plus difficile à obtenir (graphique 1.3). Cet essoufflement coïncide aussi avec des politiques (notamment des réductions des charges sociales) destinées à accroître l'emploi, surtout parmi les travailleurs peu qualifiés, d'où une croissance à plus forte intensité de main-d'œuvre (et donc avec une moindre intensité des services en capital).

Graphique 1.2. Croissance de la productivité horaire du travail

En pourcentage



1. Tendance calculée par application du filtre de Hodrick-Prescott ($\lambda = 100$). Pour estimer la tendance, on a prolongé la série originale au-delà de 2003 à l'aide des prévisions du numéro 76 des *Perspectives économiques de l'OCDE* concernant la productivité du travail par personne occupée sur la période 2004-2010, en posant l'hypothèse que le nombre d'heures ouvrées continue à baisser au même rythme annuel moyen (0.1 %) qu'entre 1995 et 2003.

Source : OCDE, Base de données sur la productivité, et *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 76.

1. La productivité tendancielle du travail a été calculée en appliquant un filtre de Hodrick-Prescott avec un paramètre d'ajustement de 100 à la série sur la productivité horaire du travail prolongée au-delà de 2003 à l'aide des prévisions du numéro 76 des *Perspectives économiques de l'OCDE* concernant la productivité du travail par personne occupée sur la période 2004-10, en posant l'hypothèse que le nombre d'heures ouvrées continue à baisser au même rythme annuel moyen (0.1 %) qu'entre 1995 et 2003. Les taux de croissance tendancielle peuvent être calculés à partir du tableau 1.4 en déduisant l'effet de cycle économique du taux de croissance (non ajusté) de la productivité du travail.
2. La croissance de la PMF est la croissance de la production qui n'est pas déterminée par la croissance des facteurs de production (travail et capital). Dans les estimations présentées au tableau 1.4, les apports de capital sont ajustés en fonction des variations de qualité, mais les apports de main-d'œuvre ne le sont pas. Par conséquent, ces estimations de la PMF intègrent encore les effets de l'amélioration de la qualité des apports de main-d'œuvre.

Encadré 1.1. **Tendances des gains de productivité du travail** (suite)Graphique 1.3. **Écart de niveau de la productivité horaire du travail entre la Belgique et les États-Unis¹**

1. Aux prix et PPA de 2002. Un écart positif (négatif) indique que la productivité du travail est plus forte (plus faible) en Belgique qu'aux États-Unis. Il n'est pas tenu compte des différences concernant l'utilisation de la main-d'œuvre.

Source : Base de données de l'OCDE sur la productivité.

Tableau 1.4. **Décomposition de la croissance de la productivité horaire du travail**

Taux de croissance annuelle moyenne

	Productivité du travail	Contribution de l'accroissement des services en capital ¹	Productivité multifactorielle ²	Pour mémoire : effet du cycle économique ³
1985-90	2.3	1.1	1.2	-0.0
1990-95	2.3	1.3	1.0	-0.3
1995-01	1.1	1.0	0.1	-0.4

1. Les services en capital sont estimés à l'aide d'indices de prix harmonisés pour les biens d'équipement TIC. Ces données ne sont disponibles que pour la période 1985-2001.

2. À l'exclusion des améliorations de la qualité du stock de capital, mais à l'inclusion des améliorations de la qualité du capital humain.

3. L'effet de cycle économique représente la différence entre les taux de croissance effective et tendancielle de la productivité du travail.

Source : Base de données de l'OCDE sur la productivité.

d'emploi, le CSF (2004, p. 46) reconnaît que de nouvelles réformes seraient nécessaires pour le faire redescendre au niveau du taux présumé.

Les coûts budgétaires liés au vieillissement de la population vont augmenter

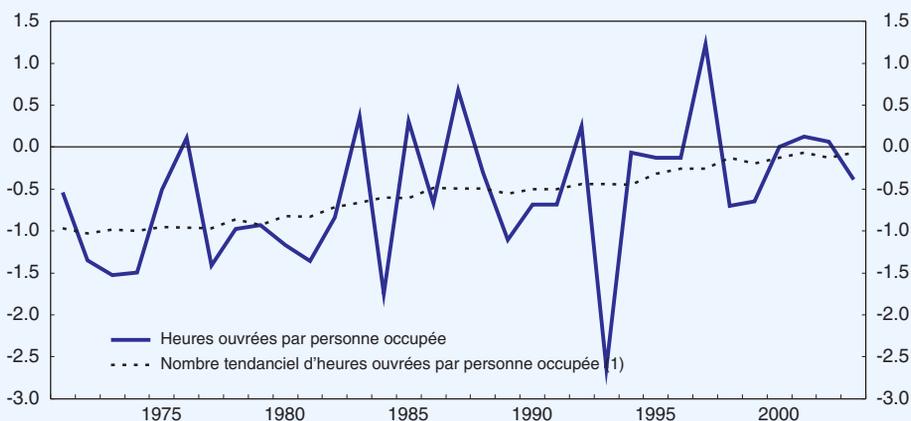
Le vieillissement démographique pèsera sur le budget principalement par le biais d'une hausse des dépenses de retraite et de santé (tableau 1.6). Compte tenu des compressions de certains autres postes, notamment les indemnités de chômage et les prestations familiales, le CSF estime que le coût budgétaire du vieillissement de la population atteindra 3.4 % du PIB à l'horizon 2030. Il faut souligner que cette projection

Encadré 1.2. **Tendances de la durée du travail**

Selon des estimations, le nombre annuel d'heures ouvrées par personne occupée a baissé à un rythme annuel moyen de 0.6 % sur la période 1970-2003, comparable à la moyenne des 19 pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles¹. La durée du travail en Belgique reste inférieure d'environ 4 % à la moyenne de ces pays. Néanmoins, la baisse de la durée du travail en Belgique a progressivement diminué (graphique 1.4), tombant à un taux annuel moyen de seulement 0.1 % entre 1995 et 2003, inférieur au taux moyen (0.4 %) observé dans ces pays. En Belgique, comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE, en longue période, le nombre d'heures ouvrées par personne occupée a baissé principalement sous l'effet de trois facteurs : la hausse de la productivité du travail et, partant, du taux de salaire réel, qui permet aux travailleurs de consommer davantage de biens, et notamment de loisirs ; la hausse du taux d'activité des femmes, liée à une augmentation de la part de l'emploi à temps partiel ; la hausse de la pression fiscale et parafiscale sur les revenus du travail. D'après une régression d'un échantillon groupé pour 16 pays de l'OCDE (pour lesquels on dispose de séries complètes)² sur la période 1975-2002 avec des effets fixes et des tendances par pays, les élasticités à long terme de la durée du travail par rapport à la productivité du travail, à la part de l'emploi féminin et au taux d'imposition implicite sur le revenu salarié³ sont respectivement de -0.33, -0.17 et -0.12. Cette relation incite à penser que le ralentissement de la croissance de la productivité du travail en Belgique depuis le milieu des années 90 expliquerait en grande partie le ralentissement de la baisse tendancielle de la durée du travail⁴, la stabilisation du taux d'imposition implicite du revenu salarié y contribuant elle aussi, mais dans une mesure beaucoup plus limitée. Si la croissance de la productivité du travail se stabilise aux alentours de son taux tendanciel de ces dernières années (1.5 % sur la période 1995-2003) et si l'on tient compte d'une augmentation plus lente du taux de participation des femmes et d'une légère réduction de la pression fiscale sur le revenu salarié, il serait sans doute

Graphique 1.4. **Croissance tendancielle du nombre d'heures ouvrées par personne occupée**

Pourcentage de variation



1. Tendence estimée à l'aide du filtre de Hodrick-Prescott ($\lambda = 100$). Pour estimer la tendance, on a prolongé la série originale au-delà de 2003 à l'aide des prévisions du numéro 76 des Perspectives économiques de l'OCDE concernant la productivité du travail par personne occupée sur la période 2004-2010, en posant l'hypothèse que le nombre d'heures ouvrées continue à baisser au même rythme annuel moyen (0.1 %) qu'entre 1995 et 2003.

Source : OCDE, Base de données sur la productivité et *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 76.

Encadré 1.2. **Tendances de la durée du travail** (suite)

raisonnable de tabler sur une baisse de la durée du travail d'environ 0.2 % par an entre 2000 et 2050, plus prononcé qu'au cours des 8 dernières années, mais beaucoup plus faible que durant le dernier quart de siècle. Il se trouve que ce taux correspond à la baisse tendancielle de la durée du travail entre 1995 et 2003.

1. Allemagne, Australie, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Irlande, Islande, Italie, Japon, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Royaume-Uni, Suède et Suisse.
2. Pays cités dans la note 1, sauf l'Irlande, l'Islande et la Nouvelle-Zélande.
3. En principe, il faudrait utiliser les moyennes des taux d'imposition moyens et marginaux de tous les individus au titre des revenus du travail (impôts sur le revenu des personnes physiques, cotisations de sécurité sociale, prélèvements sur les salaires, retenues sur les prestations et impôts sur les dépenses de consommation – autant de prélèvements qui faussent le choix entre travail et loisirs), le taux moyen prenant en compte l'effet de revenu, et le taux marginal l'effet de substitution. Ces données chronologiques n'étant pas disponibles, les taux d'imposition implicites sont utilisés à titre d'approximation. Étant donné qu'il s'agit de taux moyens macroéconomiques, ils représentent de fait des taux d'imposition moyens pondérés en fonction des revenus et sont donc plus élevés que la moyenne des taux moyens des individus. En même temps, les taux d'imposition implicites sont inférieurs à la moyenne des taux marginaux des individus. Si l'effet redistributif de la fiscalité et la base d'imposition demeurent constants, une augmentation du taux d'imposition implicite du revenu salarié sera associée à des hausses correspondantes des moyennes du taux d'imposition moyen et du taux d'imposition marginal du revenu salarié.

Les résultats de la régression sur données de panel sont les suivants :

La relation co-intégrante est :

$$\log HE = -0.328 \log LP - 0.001 TI - 0.002 FM + Cx + TRx + RESID$$

(-14.59) (-3.24) (-5.94)

Rbar2 = 0.999; écart-type de la régression = 0.014; DW = 0.585

Et l'équation de correction d'erreurs est

$$d\log HE = -0.004 + 0.343 d\log (HE(-1)) + 0.044 d\log (LP(-1)) - 0.279 RESID(-1)$$

(-6.72) (7.502) (1.969) (-9.067)

Rbar2 = 0.207; écart-type de la régression = 0.009; DW = 2.110

Où :

HE = heures ouvrées par personne occupée ;

LP = PIB par heure ouvrée ;

TI = taux d'imposition implicite du revenu salarié ;

FM = part de l'emploi féminin dans l'emploi total ;

Cx = constante pour le pays x ;

TRx = tendance pour le pays x ;

RESID = résidu de la relation co-intégrante.

4. Compte tenu de cette relation, le ralentissement de la croissance de la productivité du travail d'un taux annuel moyen de 2.8 % sur la période 1975-95 à 1.2 % depuis finirait par aboutir à une réduction de 0.5 % du taux annuel moyen de la baisse de la durée du travail.

Source : Carey et Rabesona (2002) (chiffres actualisés) pour les données sur le taux d'imposition implicite ; enquête de l'OCDE sur la population active pour les données sur l'emploi ; Base de données de l'OCDE sur la productivité pour les autres données.

implique un ralentissement marqué du taux de croissance réelle des dépenses publiques de santé, qui reviendrait de 4.5 % par an sur la période 2003-07 à 2.8 % en moyenne par la suite, performance sans doute difficile à réaliser même si elle s'appuie sur la méthode de projection liant la croissance économique et les dépenses de santé par habitant. Par ailleurs, le CSF suppose que les pensions et prestations sociales réelles augmentent en moyenne de 0.5 % par an, la baisse par rapport au taux de salaire étant donc plus faible que dans le passé². Si le taux d'activité et la croissance de la productivité devaient évoluer comme l'indiquent les prévisions de l'OCDE, les coûts budgétaires du vieillissement démographique seraient un peu plus élevés (encadré 1.3).

Selon les estimations du CSF, si le solde budgétaire structurel était porté à 0.3 % du PIB en 2007 puis à 1½ % du PIB sur la période 2011-18, les finances publiques s'inscriraient sur

Tableau 1.5. **Prévisions officielles de la croissance économique à long terme**

Taux de croissance annuelle moyenne				
	Emploi	Productivité par personne occupée	PIB	PIB par habitant
2003-2008	0.7	1.5	2.1	1.9
2009-2030	0.1	1.8	1.9	1.7
2003-2030	0.3	1.7	1.9	1.7
<i>Pour mémoire</i>				
OCDE ¹ 2003-2030	0.1	1.3	1.4	1.2

1. Voir notes du tableau 1.3.

Source : CSF (2004) ; Burniaux et al. (2003), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 76 et estimations propres pour les données pour mémoire.

Tableau 1.6. **Coûts budgétaires du vieillissement de la population – prévisions de référence officielles¹**

	2003	2010	2030	2003-2030
Pensions ²	9.2	8.8	12.0	2.8
Soins de santé ³	6.9	7.8	9.3	2.4
Invalidité	1.3	1.3	1.3	-0.0
Chômage	2.3	1.8	1.1	-1.2
Prépendance	0.4	0.4	0.4	-0.1
Prestations familiales	1.7	1.4	1.2	-0.5
Autres dépenses sociales ⁴	1.5	1.5	1.4	-0.1
Total	23.4	23.1	26.7	3.4
<i>Pour mémoire</i>				
Rémunération du personnel enseignant	4.4	4.0	3.8	-0.7

1. Ces prévisions présument que les pensions et les autres prestations, d'une part, et les prestations forfaitaires, d'autre part, sont majorées respectivement de 0.5 et 1 % par an en termes réels.
2. Y compris les pensions des entreprises publiques à la charge de l'État (estimations) et la garantie de revenu aux personnes âgées (IGO-GRAPA).
3. Dépenses publiques de santé. Il est prévu que celles-ci augmenteront en termes réels à un taux annuel moyen de 4.5 % (pour une croissance économique moyenne de 2.1 %) sur la période 2003-07 et de 2.8 % (pour une croissance économique moyenne de 1.9 %) sur la période 2008-30.
4. Principalement les dépenses liées aux accidents du travail, aux maladies professionnelles, à l'aide sociale et à la couverture des soins non médicaux (aux personnes âgées) instaurée en Flandre.

Source : Conseil supérieur des finances (2004), p. 55.

une trajectoire soutenable – définie comme une trajectoire telle que les programmes gouvernementaux peuvent être financés indéfiniment à des taux d'imposition constants, la dette publique en pourcentage du PIB finissant par se stabiliser (à des niveaux beaucoup plus bas qu'à l'heure actuelle). L'excédent requis en 2007 pour assurer la soutenabilité budgétaire est relativement faible en Belgique car les versements d'intérêts sur la dette publique sont élevés (4 % du PIB en 2007) mais décroissants du fait de la contraction de l'endettement public. Compte tenu de cette trajectoire, le solde budgétaire structurel redeviendrait proche de zéro en 2030. La dette publique redescendrait de 88 % du PIB en 2007 à moins de 30 % en 2030 et se stabiliserait à ce niveau. La contraction des versements d'intérêts sur la dette publique et la réduction des excédents budgétaires après 2018 permettent de financer les coûts budgétaires du vieillissement. Le gouvernement compte engager les finances publiques sur une trajectoire soutenable d'ici à 2007. Cela exigera une consolidation budgétaire de l'ordre de 1 % du PIB ; une amélioration du solde primaire d'environ ½ point de PIB serait nécessaire pour porter

Encadré 1.3. Coût budgétaire du vieillissement démographique sur la base des prévisions économiques de l'OCDE

Selon l'analyse de sensibilité réalisée par le CSF (2004, pp. 57-66), si l'on substitue aux projections de base du CSF les projections de l'OCDE impliquant une augmentation plus réduite du taux d'emploi parmi les groupes bénéficiant de prestations sociales élevées et un taux de croissance plus faible de la productivité du travail par personne, le coût budgétaire du vieillissement démographique se trouve majoré de 1.1 point de PIB en 2030 (tableau 1.7). Il convient de noter que cette estimation est relativement élevée dans la mesure où l'on suppose implicitement que la différence de taux d'emploi est concentrée dans le groupe des personnes âgées d'âge actif, qui bénéficient de prestations sociales élevées quand elles n'exercent pas une activité professionnelle.

Tableau 1.7. Coût budgétaire du vieillissement démographique d'après les prévisions économiques de l'OCDE, 2003-30¹

	Conseil supérieur des finances	OCDE ³	Impact sur le coût budgétaire du vieillissement, en pourcentage du PIB
Variation du taux d'emploi (points de pourcentage) ²	7.0	4.7	0.8
Croissance de la productivité par personne occupée (pourcentage)	1.7	1.3	0.3

1. L'incidence budgétaire de la substitution des prévisions économiques à long terme de l'OCDE aux prévisions officielles est calculée à l'aide de l'analyse de sensibilité présentée dans : Conseil supérieur des finances (2004, pp. 57-66).

2. Pourcentage de la population âgée de 15-64 ans.

3. Le taux d'emploi en 2003 est la moyenne des données/estimations de 2000 et 2005 présentées dans Burniaux et al. (2003).

Source : Conseil supérieur des finances (2004) ; Burniaux et al. (2003) ; estimations propres.

l'excédent budgétaire structurel à 1½ pour cent du PIB à l'horizon 2010. La consolidation budgétaire programmé (jusqu'en 2007) doit être obtenu principalement en freinant la croissance des dépenses primaires pour la ramener à un taux inférieur de 1 point à celui de la croissance du PIB. Le gouvernement se fixe à juste titre un objectif ambitieux, mais difficile à atteindre. Ainsi qu'on l'a déjà noté, d'après l'analyse de l'OCDE un affermissement encore plus poussé pourrait s'avérer indispensable pour ramener les dépenses publiques sur une trajectoire soutenable.

Une stratégie pour atténuer l'impact du vieillissement démographique

Engager les finances publiques sur une trajectoire soutenable

Inscrire les finances publiques sur une trajectoire durable contribuera à réduire le coût économique du vieillissement démographique en évitant de fortes augmentations d'impôts – et donc une pression fiscale excessive – lorsque s'élèveront les dépenses liées au vieillissement. La Belgique a déjà mis en œuvre des réformes énergiques pour contenir l'expansion des dépenses de retraite, ce qui explique la progression relativement faible de ce poste (voir tableau 1.6) au regard des autres pays. Pour les dépenses de santé, autre source majeure de tensions budgétaires liées au vieillissement, les prévisions officielles présument que le comportement passé perdure dans l'avenir, et notamment que le gouvernement prend régulièrement des mesures pour contenir les dépenses de santé. À

cet égard, un certain nombre d'initiatives prometteuses en cours d'application ou envisagées – notamment le recours à la classification des patients en groupes diagnostiques (DRG) pour l'allocation des budgets hospitaliers, l'instauration du fichier médical électronique centralisé, la fonction de filtrage des généralistes (« gate keeper ») et le renforcement des incitations à prescrire des médicaments génériques – contribueraient dans les années à venir à maîtriser la croissance des dépenses de santé sans altérer la qualité (dans certains cas, celle-ci s'en trouverait même améliorée). Il faudra faire preuve de vigilance et appliquer les réformes engagées pour maintenir la progression des dépenses de santé aux taux fixés dans les projections du CSF sur le coût budgétaire du vieillissement. À supposer que l'évolution des dépenses publiques corresponde aux prévisions des autorités, une consolidation budgétaire demeure nécessaire – il est du reste programmé – pour engager les dépenses publiques sur une trajectoire soutenable d'ici à 2007. Étant donné le niveau déjà élevé de la pression fiscale en Belgique et ses effets négatifs sur l'activité économique (voir ci-après), c'est à juste titre que les autorités font du freinage des dépenses une priorité pour la consolidation budgétaire.

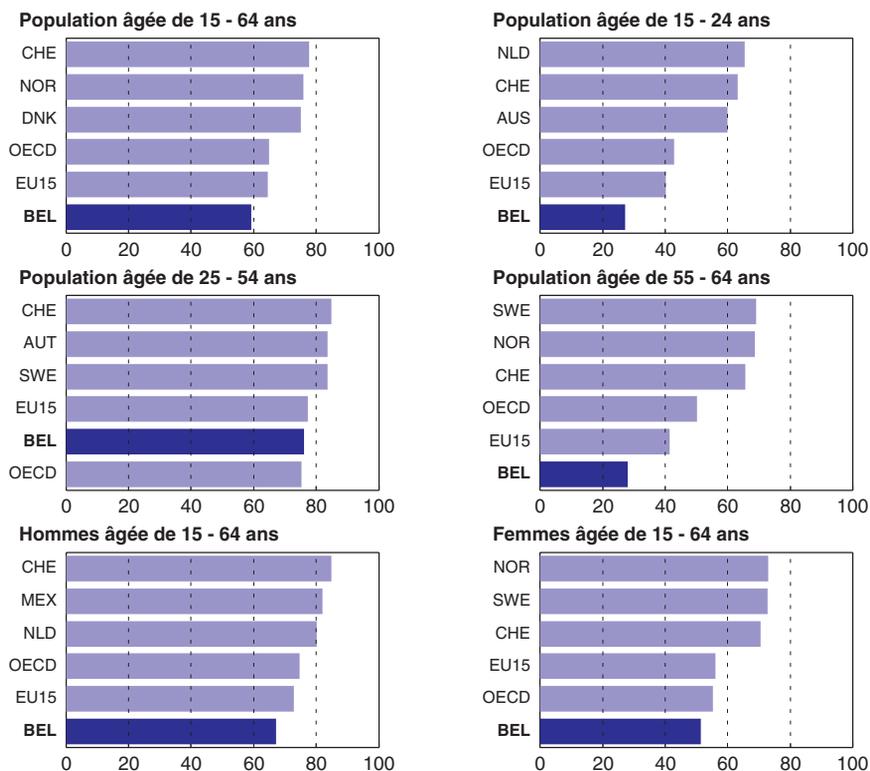
À supposer que l'utilisation de main-d'œuvre et les gains de productivité puissent être accrus dans de plus fortes proportions que ne le prévoient les autorités, le coût budgétaire du vieillissement de la population et l'ampleur de la consolidation requise pour inscrire les finances publiques sur une trajectoire soutenable s'en trouveront réduits. Toutefois, en fixant les objectifs de consolidation pour les prochaines années, il ne serait pas prudent d'outrepasser les projections budgétaires à long terme officielles. Si la stimulation de la croissance économique due aux réformes structurelles se révélait plus forte que dans les projections officielles, on pourrait alors opérer des réductions d'impôts – lesquelles renforceraient l'amélioration de la performance économique – sans compromettre la soutenabilité budgétaire.

Accroître le taux d'emploi

La Belgique dispose d'amples marges de manœuvre pour atténuer l'impact économique du vieillissement démographique en remettant les segments inactifs de la population sur le chemin de l'emploi. Le taux d'emploi (des 15-64 ans) est faible en comparaison des autres pays (graphique 1.5), même s'il augmente grâce à la hausse de l'emploi chez les femmes d'âge très actif (25-54 ans). Les taux d'emploi sont particulièrement bas chez les travailleurs âgés (55-64 ans) – 28.1 % – et les jeunes (15-24 ans) – 27.1 % –, mais proches des moyennes internationales chez les travailleurs d'âge très actif. Les travailleurs âgés sont incités à cesser leur activité avant 60 ans par des dispositifs attrayants des revenus de remplacement – la prépension conventionnellement, les systèmes « Canada Dry » et allocations d'invalidité – qui sont largement financés par les pouvoirs publics (voir le chapitre 2). En même temps, les employeurs cherchent à se défaire de travailleurs qui sont de toute façon peu intéressants du fait du poids élevé des majorations pour âge ou ancienneté dont bénéficient ces travailleurs, et surtout les employés. Pour les jeunes travailleurs, la faiblesse du taux d'emploi vient de ce que les étudiants ne conjuguent pas en général le travail et les études et que le bagage professionnel dispensé par le système éducatif est insuffisant chez de nombreux étudiants, notamment ceux qui appartiennent à des minorités ethniques. En dépit de ce faible taux d'emploi, la proportion de la population achevant des études supérieures n'est pas exceptionnellement élevée (graphique 1.6). Les taux d'emploi médiocres des tranches d'âge jeunes et âgées et le taux de chômage élevé des jeunes dénotent l'inefficacité des

Graphique 1.5. Taux d'emploi¹

2003

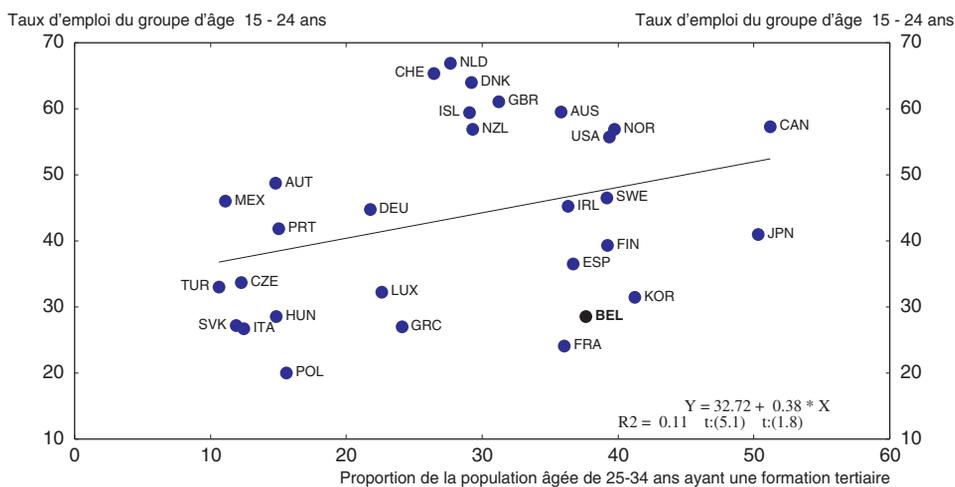


1. Emploi total en pourcentage de la population correspondante.

Source : OCDE, Perspectives de l'emploi (2004).

Graphique 1.6. Taux d'emploi du groupe d'âge de 15-24 ans et formation d'enseignement supérieur

2002

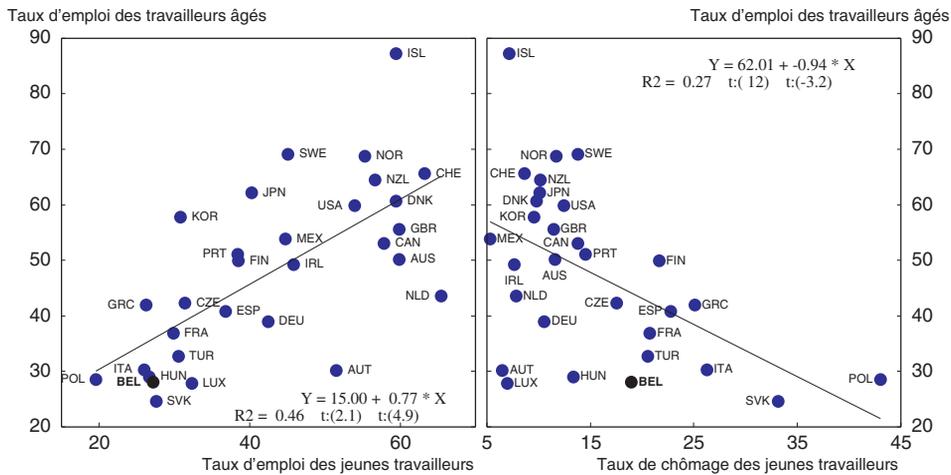


Source : Perspectives de l'emploi de l'OCDE (2004) et Regards sur l'éducation (2004).

mécanismes élaborés dans les années 70 et 80 afin d'inciter les travailleurs âgés à prendre une retraite anticipée pour faire place aux jeunes travailleurs. Il ne s'agit pas là d'une expérience isolée. En règle générale, les pays où les taux d'emploi sont élevés dans la population d'âge actif âgée enregistrent aussi des taux d'emploi élevés/des taux de chômage faibles chez les jeunes travailleurs (graphique 1.7).

Graphique 1.7. **Taux d'emploi des travailleurs âgés et taux d'emploi/de chômage des jeunes travailleurs**

2003



Source : *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* (2004).

Ainsi qu'on l'a noté, dans son scénario de référence le CSF table sur une forte réduction du chômage de définition large (chômeurs âgés non demandeurs d'emploi et demandeurs d'emploi recensés). La réduction proportionnelle présumée de ce taux de chômage entre les différentes catégories de chômeurs aurait un impact particulièrement marqué sur le taux de chômage des travailleurs âgés, étant donné que cette catégorie est surreprésentée dans cet indicateur du chômage (le dispositif pour les chômeurs âgés exempte les bénéficiaires des obligations de recherche d'emploi)³. Le CSF présente aussi un scénario dans lequel le taux de prépensionnés tombe de 9.5 % de la population active potentielle (âgée de 50 à 64 ans, à l'inclusion des prépensionnés et des bénéficiaires du dispositif pour les chômeurs âgés) à zéro tandis que le taux de chômage structurel de définition large du scénario de référence baisse de 20 %, pour revenir à 6 %. Il en résulte un accroissement du taux d'emploi de 2.5 points de pourcentage à l'horizon 2030, les gains se produisant presque en totalité dans le groupe de 50-64 ans (le taux d'emploi de ce groupe augmente de 12.8 points de pourcentage). L'âge moyen de sortie de la population active, qui passe de 58 ans à l'heure actuelle à 60 ans dans le scénario de référence grâce à la hausse des taux d'activité féminine, augmenterait d'une année supplémentaire pour atteindre 61 ans. Dans ce scénario, le coût budgétaire du vieillissement démographique diminue de 0.9 % de PIB en 2030 par rapport au scénario de référence (3.4 % du PIB), à supposer que la croissance de la productivité reste inchangée. Cela met en lumière les possibilités d'atténuer les coûts budgétaires du vieillissement en Belgique par la réinsertion des personnes inactives en âge de travailler, mais il faut souligner que cette estimation est relativement élevée dans la mesure où l'on suppose que l'augmentation de l'emploi est

concentrée parmi les personnes âgées d'âge actif, qui bénéficient de prestations sociales élevées lorsqu'elles n'exercent pas d'activité professionnelle.

Burniaux *et al.* (2003, pp. 17-23) présentent un scénario d'emploi élevé dans lequel des réformes beaucoup plus audacieuses sont mises en œuvre pour accroître les taux d'activité. En matière de pensions, les auteurs posent les hypothèses suivantes : i) les programmes de retraite anticipée sont supprimés ; ii) un processus s'opère dans le sens de la neutralité actuarielle des programmes de pension de vieillesse ; iii) les âges normaux de départ à la retraite convergent vers 67 ans (autrement dit, l'âge actuellement le plus élevé parmi les pays de l'OCDE). Burniaux *et al.* supposent en outre qu'une série de réformes sont appliquées pour rendre l'activité féminine plus attractive : le taux d'imposition moyen des deuxièmes apporteurs de revenu est aligné sur le taux applicable aux célibataires (à 67 % du salaire du travailleur moyen) ; les dépenses publiques par enfant dans les garderies sont portées jusqu'à la moyenne OCDE dans les pays où elles lui sont inférieures ; enfin, les systèmes fiscaux sont réformés de telle sorte que l'augmentation du revenu disponible liée au travail partagé atteigne le niveau maximum observé à l'heure actuelle. Enfin, les auteurs présument que le déficit des taux d'activité de la tranche d'âge jeune (15-24 ans) par rapport aux États-Unis est progressivement réduit de moitié ; les États-Unis ont été pris comme pays de référence parce qu'ils conjuguent une forte activité avec un niveau d'instruction élevé. Selon les auteurs, compte tenu de toutes ces réformes la Belgique est l'un des rares pays où il serait possible de compenser intégralement la réduction du taux d'activité induite par le vieillissement démographique au cours de la période 2000-50 (tableau 1.8). Les gains en termes de taux d'activité sont considérables pour chaque catégorie de réformes, mais un peu plus substantiels pour la réforme des retraites que pour les autres. Avec ces réformes, l'offre de main-d'œuvre croîtrait de 12 % durant la première moitié du XXI^e siècle au lieu de diminuer légèrement, et le PIB par habitant progresserait en conséquence. Le ratio de dépendance des personnes âgées (rapport des inactifs de 65 ans et plus à la population active de 15 ans et plus) verrait sa progression réduite de 10 points de pourcentage (graphique 1.1) : le nombre de membres de la population active pour chaque personne âgée inactive tomberait de 2.6 à l'heure actuelle à 1.8 en 2050, au lieu de 1.5 dans le scénario de référence. La hausse du ratio de dépendance étant encore forte, on peut penser que l'accroissement des niveaux d'activité permettrait de réduire les coûts budgétaires du vieillissement démographique, mais pas de les éliminer. Selon l'analyse de sensibilité présentée dans le *Rapport sur le vieillissement* (CSF, 2004, pp. 57-66), l'accélération de la croissance de l'offre de main-d'œuvre (15-64 ans) de 2.1 % sur la période 2000-30 à 11.8 % ramènerait le coût budgétaire du vieillissement de 4.4 % du PIB en 2030 à 1.0 %. Il convient de noter que dans ce scénario d'emploi élevé l'augmentation des taux d'activité exigerait de profondes réformes, probablement peu compatibles avec les préférences sociales actuelles en Belgique. En outre, l'effet d'une telle augmentation du taux d'emploi sur la croissance économique serait sans doute partiellement neutralisé par une baisse de la croissance de la productivité par personne occupée.

Ralentir la baisse du temps de travail par personne occupée

Pour atténuer l'impact économique du vieillissement démographique, on pourrait aussi freiner la baisse à long terme du temps de travail par personne occupée. La durée du travail a diminué au même rythme en Belgique que dans la plupart des autres pays, et elle demeure inférieure à la moyenne OCDE (graphique 1.8). La diminution du temps de travail dans les pays de l'OCDE peut s'expliquer par la hausse de la productivité, l'augmentation

Tableau 1.8. Incidence des réformes des politiques sur les taux d'activité futurs, 2000-50¹

Variations en points de pourcentage

Variation du taux d'activité dans le scénario de référence	Impact des réformes des retraites				Impact des incitations supplémentaires à l'activité féminine	Impact de l'augmentation du taux d'activité du groupe d'âge 15-24 ans	Impact total des réformes des politiques	Variation des taux d'activité totaux compte tenu de toutes les réformes	Taux de croissance de l'offre totale de main-d'œuvre compte tenu de toutes les réformes	
	Suppression des programmes de préretraite	Neutralité actuarielle des pensions de vieillesse	Report de l'âge normal de la retraite	Impact total						
[1]	[2]	[3]	[4]	[5] = [2] + [3] + [4]	[6]	[7]	[8] = [5] + [6] + [7]	[9] = [1] + [8]	En %	
Australie	-10.7	0.0	1.1	0.5	1.6	1.7	0.0	3.4	-7.4	26.0
Autriche	-12.8	1.3	1.0	0.4	2.6	1.0	0.5	4.1	-8.7	-16.1
Belgique	-5.3	0.8	1.2	0.3	2.3	2.1	1.7	6.1	0.9	12.1
Canada	-9.2	0.0	0.4	0.6	1.0	1.4	0.0	2.5	-6.8	15.0
République tchèque	-18.6	..	..	1.4	..	1.7	1.2	..	..	-35.2
Danemark	-8.6	..	..	0.4	..	0.8	0.0	..	..	-5.1
Finlande	-9.1	0.8	1.6	0.5	2.9	0.0	0.6	3.5	-5.6	-10.4
France	-8.8	0.5	1.4	1.4	3.4	2.3	2.1	7.8	-1.0	7.0
Allemagne	-6.9	0.9	0.4	0.5	1.9	3.3	0.6	5.7	-1.1	-7.4
Grèce	1.1	..	..	0.7	..	0.3	1.4	..	..	2.0
Hongrie	-17.5	..	..	0.7	..	0.0	1.5	..	..	-42.2
Islande	-8.5	0.0	0.8	0.0	0.8	0.0	0.0	0.8	-7.7	14.4
Irlande	0.1	0.8	0.7	0.4	1.9	3.0	0.8	5.6	5.7	46.4
Italie	-6.9	0.0	2.2	0.6	2.7	1.7	1.2	5.7	-1.2	-18.1
Japon	-11.5	0.0	1.7	1.0	2.7	3.1	0.8	6.6	-4.9	-23.4
Corée	-16.5	0.0	2.1	3.2	5.3	2.0	1.4	8.7	-7.8	-15.8
Luxembourg	-4.1	1.6	-0.1	0.2	1.7	2.2	2.2	6.1	2.0	33.4
Mexique	0.9	..	..	0.7	..	0.8	1.0	..	..	86.3
Pays-Bas	-6.2	0.8	1.7	0.5	3.0	2.9	0.0	5.9	-0.3	14.9
Nouvelle-Zélande	-12.2	0.0	0.0	0.7	0.8	2.2	0.1	3.1	-9.2	13.9
Norvège	-3.7	0.5	1.6	0.0	2.1	1.2	0.0	3.3	-0.4	18.7
Pologne	-17.1	..	..	0.8	..	1.5	1.4	..	..	-28.8
Portugal	-4.2	2.3	1.1	0.8	4.2	1.9	1.2	7.3	3.1	15.3
Slovaquie	-20.4	..	..	1.2	..	1.0	0.9	..	..	-29.7
Espagne	-6.5	0.8	3.1	0.6	4.4	3.4	0.9	8.7	2.2	9.6
Suède	-10.2	0.0	1.5	0.6	2.1	0.4	0.8	3.3	-6.8	-0.3
Suisse	-5.9	0.0	1.1	0.9	2.0	1.9	0.0	3.9	-2.0	-0.3
Turquie	-15.8	..	..	1.2	..	0.9	1.9	..	..	28.0
Royaume-Uni	-6.5	0.4	0.8	0.6	1.7	1.4	0.0	3.1	-3.4	7.2
États-Unis	-6.5	0.0	0.6	0.0	0.6	2.2	0.0	2.8	-3.7	40.5
Moyenne OCDE ²	-7.8	0.5	1.2	0.6	2.4	1.9	0.7	4.9	-2.9	8.3

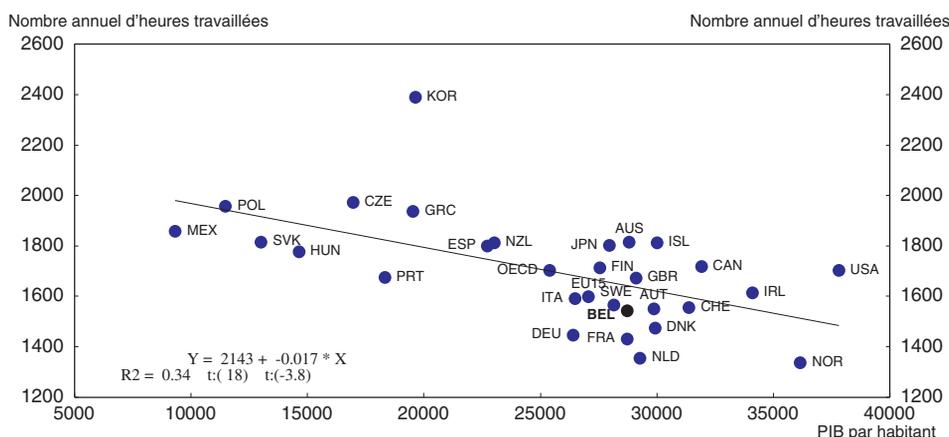
1. Hypothèse basse : en ce qui concerne les réformes des retraites, cela signifie que des estimations de données de panel sont utilisées, ce qui peut sous-estimer les élasticités effectives à long terme du taux d'activité par rapport aux taux implicites d'imposition, à la place de régressions bivariées (hypothèse haute), dont les ordres de grandeur sont plus en rapport avec les élasticités observées dans les analyses microéconomiques (Duval, 2003). L'autre différence entre les deux hypothèses concerne l'impact d'incitations supplémentaires au travail féminin, les dépenses publiques par enfant dans les garderies étant alignées sur la moyenne OCDE dans les pays où elles lui sont inférieures dans l'hypothèse basse, et sur le niveau le plus élevé observé parmi les pays de l'OCDE dans l'hypothèse haute.

2. Moyenne non pondérée, à l'exclusion des pays pour lesquels les données sur les retraites ne sont pas disponibles.

Source : Burniaux et al. (2003).

Graphique 1.8. **Durée du travail et PIB par habitant**¹

2003



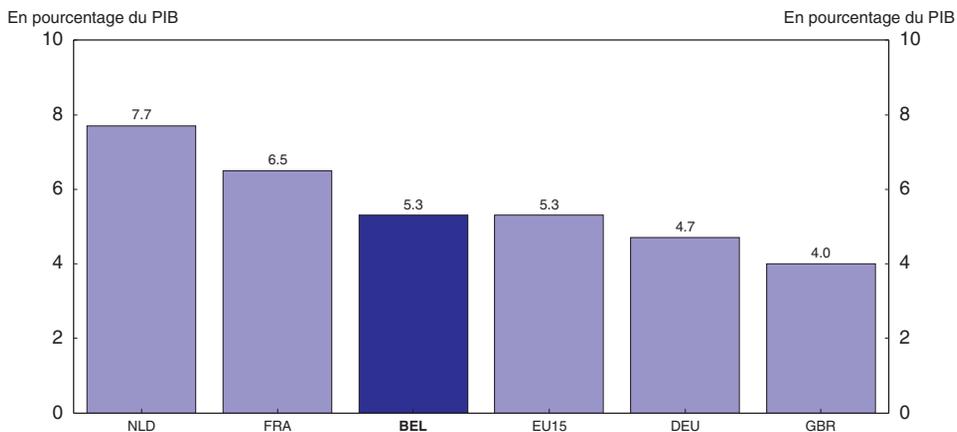
1. Nombre annuel moyen d'heures effectivement travaillées par personne pourvue d'un emploi. Le PIB par habitant et, pour le Luxembourg, le revenu national brut par habitant (hors revenu des travailleurs frontaliers), sont mesurés aux taux de change PPA.

Source : *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* (2004) et Comptes nationaux.

de l'activité féminine et l'alourdissement de la pression fiscale et parafiscale sur le revenu du travail (voir l'encadré 1.2). En Belgique, la durée du travail est inférieure à ce qu'elle devrait être compte tenu du PIB par habitant, en partie parce que les impôts et les cotisations sociales pesant sur le revenu du travail sont particulièrement élevés (Carey et Rabesona, 2002 ; Carey, 2003). Il convient toutefois de noter que les taux implicites d'imposition ont été utilisés comme variable représentative de la moyenne des taux d'imposition moyens et marginaux sur le revenu du travail de toutes les personnes physiques, ces données n'étant pas disponibles sur une période suffisamment longue. Réduire les taux marginaux d'imposition du revenu du travail est l'un des moyens possibles pour les autorités de ralentir la baisse à long terme de la durée du travail. Dans la mesure où il n'est guère possible d'élargir l'assiette d'imposition, et à supposer que l'effet du système fiscal sur la distribution du revenu reste constant, il faudrait donc atténuer la pression fiscale et parafiscale sur les revenus du travail. Si l'imposition des revenus du travail pouvait être ramenée aux environs de la moyenne OCDE en 2002 – soit une réduction du taux d'imposition implicite (impôts sur la consommation inclus) des revenus du travail de 7 points de pourcentage (environ 3½ pour cent du PIB) – pour s'établir à 46 % (moyenne des 16 pays de l'OCDE inclus dans l'analyse présentée à l'encadré 1.2), les estimations présentées dans l'encadré 1.2 donnent à penser que le nombre d'heures ouvrées par personne occupée augmenterait de 1 % par rapport au scénario de référence. Cette mesure pourrait donc entraîner une augmentation du temps de travail total supérieure d'environ un douzième aux gains induits par les vigoureuses réformes destinées à accroître les taux d'activité qui sont simulées dans l'hypothèse basse de Burniaux *et al.* (2003) et décrites au paragraphe précédent. Cependant, l'augmentation de la durée du travail pourrait être inférieure si elle s'accompagnait d'une hausse du taux d'activité, car cela entraînerait probablement un accroissement de la part des travailleurs âgés et/ou des jeunes dans l'emploi, groupes dont la durée du travail tend à être plus courte que celle des travailleurs appartenant aux classes de forte activité.

Étant donné que la concurrence fiscale internationale ne permet guère de transférer la pression fiscale sur le capital, il faudrait réduire les dépenses publiques en pourcentage du PIB pour dégager les marges de manœuvre permettant d'alléger la pression fiscale et parafiscale sur le revenu du travail. Des économies peuvent être réalisées sur les dépenses des administrations publiques, qui ont atteint 5¼ pour cent du PIB en 2002⁴, chiffre égal à la moyenne de l'UE-15 mais encore nettement plus élevé que dans certains pays de l'UE (comme le Royaume-Uni, où ces dépenses se sont élevées à 4 % du PIB) (graphique 1.9). D'autres économies budgétaires sont possibles sur les dépenses d'indemnisation du chômage, qui ont représenté 3 % du PIB en 2001 contre 1.6 % pour la moyenne des pays de l'UE-15 (base de données NewCronos de l'UE). Ces dépenses sont gonflées par le versement de prestations aux prépensionnés et aux bénéficiaires du dispositif pour les chômeurs âgés – autant de personnes qui ne sont pas des demandeurs d'emploi et qui dans la plupart des autres pays n'auraient donc pas droit à des allocations de chômage –, qui représentent ensemble un tiers des bénéficiaires des allocations de chômage. On pourrait réaliser d'importantes économies budgétaires en supprimant ces programmes, en appliquant strictement les obligations de recherche d'emploi et en veillant à ce que la pension d'invalidité ne soit pas utilisée de façon abusive comme voie d'accès à la retraite anticipée. Plus généralement, des réformes destinées à réduire le chômage permettraient d'abaisser la (para-) fiscalité des revenus du travail et d'exercer ainsi un effet stimulant sur la durée du travail.

Graphique 1.9. **Les dépenses des administration publiques**¹
2002



1. Défini comme la somme des rémunérations des salariés et de la consommation intermédiaire des administrations publiques, des affaires économiques et de la protection sociale. La moyenne des pays de l'UE-15 est calculée pour 2002 en utilisant le ratio de 2000 pour la Finlande et de 2001 pour l'Espagne.

Source : OCDE, *Comptes nationaux*.

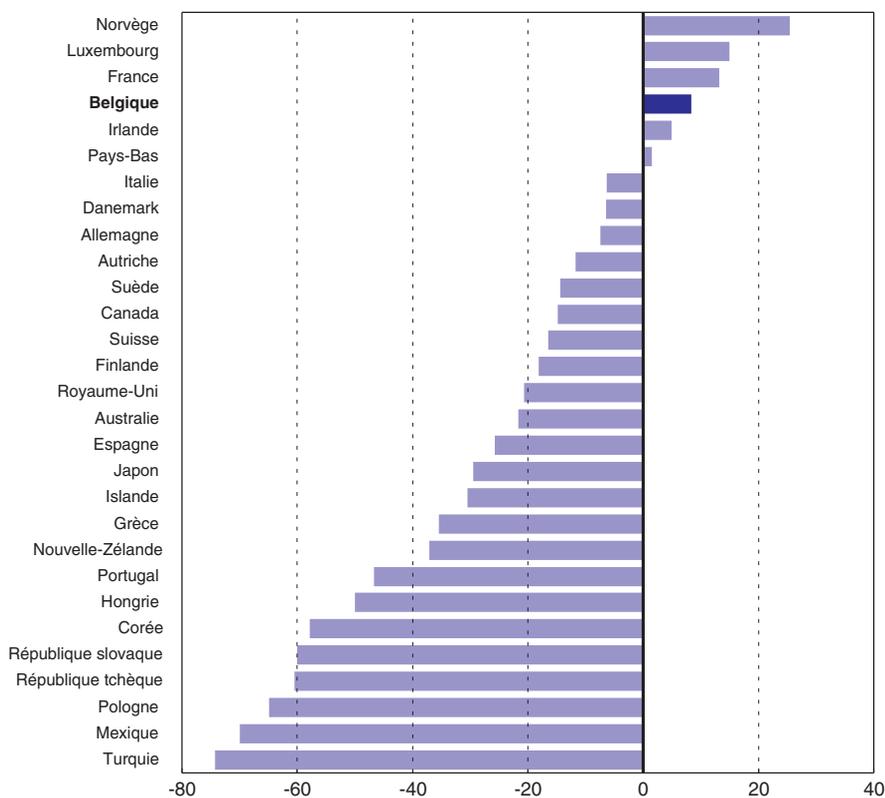
Une réduction de la pression fiscale et parafiscale sur le travail atténuerait aussi les incitations à travailler dans l'économie souterraine. Il semble que la Belgique a une économie souterraine plus importante que les autres pays. Ramener des activités dans l'économie officielle⁵ entraînerait un élargissement de l'assiette fiscale qui permettrait une nouvelle réduction des taux marginaux d'imposition. Des mesures ayant pour effet de réduire les charges administratives des entreprises et d'accroître la flexibilité des marchés du travail rendraient aussi l'économie souterraine moins attrayante.

Stimuler la croissance de la productivité

Il semble à première vue difficile d'accélérer la croissance de la productivité du travail puisque le niveau de la productivité horaire est déjà l'un des plus élevés de la zone de l'OCDE, si l'on écarte la possibilité d'une expansion rapide avec rattrapage du niveau du pays de tête (graphique 1.10). Pourtant, ce niveau élevé ne signifie pas que la Belgique se trouve déjà à la frontière de productivité : il s'explique en partie par des politiques du marché du travail et des politiques sociales qui ont eu pour effet d'exclure du marché du travail de nombreuses personnes peu qualifiées. Selon des estimations, si les grandes économies européennes « à productivité élevée » ayant un bilan médiocre en termes d'emploi voyaient leurs taux d'emploi augmenter pour atteindre le niveau observé aux États-Unis, leurs niveaux de productivité par rapport aux États-Unis pourraient baisser de 15 % (OCDE, 2005)⁶. Par ailleurs, la croissance de la productivité aux États-Unis s'est accélérée pour passer d'un taux annuel moyen de 1.2 % en 1990-95 à 2.3 % en 1995-2002, élargissant ainsi la marge de rattrapage dans les autres pays. Cette augmentation des gains de productivité est principalement imputable aux secteurs utilisateurs de TIC, qui depuis le milieu des années 90 ont contribué pour 1 point de pourcentage de plus à la croissance annuelle moyenne de la productivité du travail (par personne) aux États-Unis, mais pour 0.6 point de moins en Belgique ; ces secteurs ont aussi apporté une contribution sensiblement plus forte à la croissance de la productivité dans un certain nombre d'autres pays de l'OCDE (graphique 1.11). Ces tendances reflètent

Graphique 1.10. **Écarts de productivité horaire du travail par rapport aux États-Unis¹**

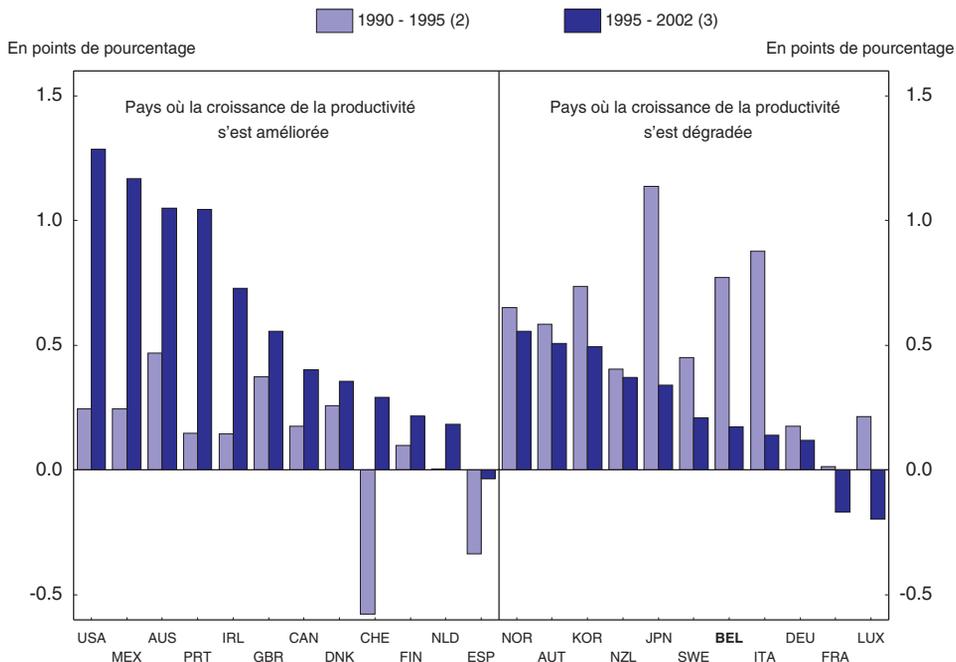
2002



1. Aux prix et PPA de 2000.

Source : OCDE, Base de données sur la productivité, 2004.

Graphique 1.11. Contribution des services utilisateurs de TIC¹ à la valeur ajoutée par personne employée



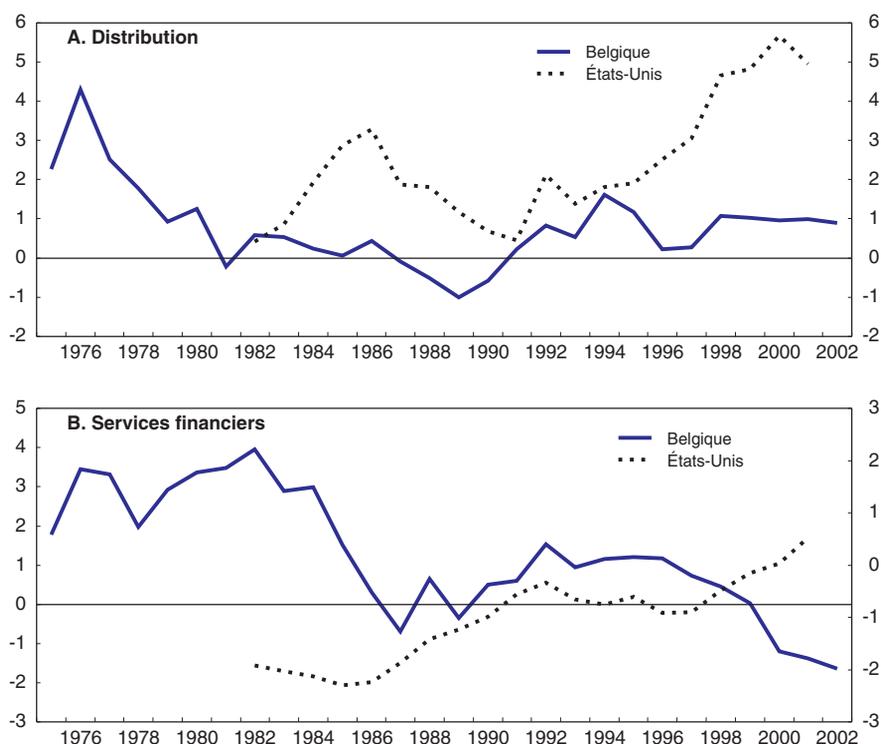
1. Les services utilisateurs de TIC regroupent le commerce de gros et de détail (CITI 50-52), l'intermédiation financière (CITI 65-67) et les services aux entreprises (CITI 71-74).
2. 1991-1995 pour l'Allemagne ; 1992-1995 pour la France et l'Italie, et 1993-1995 pour la Corée.
3. 1995-1999 pour la Corée et le Portugal ; 1995-2000 pour l'Irlande, l'Espagne et la Suisse ; 1995-2001 pour l'Allemagne, l'Australie, les États-Unis, la France, la Hongrie, le Japon, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

Source : Estimations à partir de la base de données STAN de l'OCDE, septembre 2004.

principalement des évolutions dans les secteurs de la distribution (commerce de gros et de détail) et des services financiers. La croissance de la productivité du travail (par personne) s'est accélérée dans le secteur de la distribution en Belgique ces dernières années, mais sa progression a été bien plus faible qu'aux États-Unis (graphique 1.12). Dans le secteur des services financiers, les gains de productivité du travail ont diminué depuis le milieu des années 90, alors qu'ils ont augmenté aux États-Unis. Étant donné que les nouvelles technologies ayant contribué à l'accélération de la productivité aux États-Unis sont disponibles partout ailleurs, il semble que d'autres ingrédients nécessaires pour une utilisation productive des nouvelles technologies font défaut en Belgique, comme dans la plupart des autres pays européens. Les principaux obstacles à une utilisation accrue des TIC pour améliorer la productivité dans le secteur de la distribution sont le caractère restrictif des règles d'urbanisme et des horaires d'ouverture des magasins ainsi que le manque de souplesse du temps de travail, facteurs qui réduisent le rendement des investissements en TIC en limitant les économies d'échelle, à quoi s'ajoutent les carences du secteur des transports, qui rendent les livraisons fréquentes difficiles pour les fabricants et les grossistes (O'Mahony et van Ark, 2003 ; McGuckin et van Ark, 2001). Dans le secteur des services financiers, la principale contrainte vient de la difficulté de faire jouer les économies d'échelle dans les services de banque de réseau pour l'ensemble des pays européens. Si l'on veut raffermir notablement les gains de productivité, il faudra sans doute atténuer ces obstacles à une croissance plus soutenue de la productivité dans les secteurs de la distribution et des services financiers.

Graphique 1.12. Croissance de la productivité du travail dans les secteurs de la distribution et des services financiers¹

Moyenne mobile sur cinq ans, pourcentage de variation



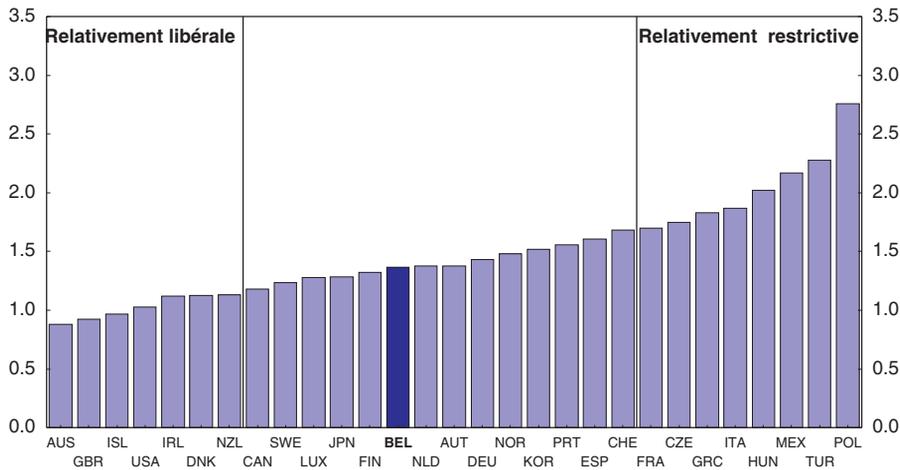
1. Productivité du travail par personne occupée.

Source : OCDE, Base de données industrielles STAN.

Plus généralement, les réformes réglementaires qui avivent la concurrence sur les marchés de produits sont susceptibles d'accélérer la croissance de la productivité dans l'ensemble de l'économie (Nicoletti et Scarpetta, 2003)⁷. La concurrence sur les marchés de produits dynamise la productivité en améliorant l'allocation des ressources et en renforçant les incitations des gestionnaires à réaliser des gains d'efficacité. Le développement de l'innovation et de la diffusion technologique peut aussi expliquer cet effet positif sur la productivité (Aghion et al., 2001 ; Gust et Marquez, 2002). D'après la Base de données de l'OCDE sur la réglementation internationale, s'agissant de la réglementation des marchés de produits la Belgique se situe dans la fourchette intermédiaire des pays de l'OCDE qui ne sont ni relativement libéraux, ni relativement restrictifs (graphique 1.13). Les domaines dans lesquels la Belgique a le plus de possibilités de réformer les réglementations pour étayer la concurrence sur les marchés de produits concernent : i) l'intervention de l'État dans les activités des entreprises par le biais d'une réglementation de type coercitive ; et ii) les obstacles à l'entrée dus à la complexité des procédures administratives (communication gouvernementale concernant les règles et procédures, ainsi que les systèmes d'autorisation et de permis) (Conway, Janod and Nicoletti, 2005). En outre, il faut prendre davantage de mesures pour faciliter la concurrence dans les industries de réseau et alléger la charge administrative des entreprises.

Graphique 1.13. Indicateurs de la réglementation des marchés de produits

2003



Source : Conway, Janod et Nicoletti (2005).

Un renforcement du système national d'innovation contribuerait aussi à stimuler la croissance de la productivité. Comme dans beaucoup d'autres pays européens, l'une des faiblesses de ce système, est qu'il accorde une place insuffisante aux aspects organisationnels de l'innovation (nouveaux concepts de services, nouvelles interfaces avec la clientèle et nouveaux systèmes de livraison), qui sont importants pour l'innovation sur le front des services, par rapport aux options technologiques, plus importantes dans le secteur manufacturier (Van Ark, Broersma et den Hertog, 2003). De plus, les pouvoirs publics ne soutiennent pas assez les programmes de diffusion de la technologie à l'intention des entreprises de services et les programmes de gestion susceptibles de promouvoir une culture de l'innovation dans ces mêmes entreprises. Par ailleurs, les ressources universitaires sont de plus en plus insuffisantes pour attirer ou retenir des chercheurs de haut niveau.

Selon des données par cohorte d'âge tirées de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes (EIAA) de 1994, le niveau d'instruction des entrants sur le marché du travail en Belgique (mesuré approximativement par les résultats de l'EIAA pour la Flandre) a connu ces trois dernières décennies une augmentation plus forte que dans la plupart des pays de l'OCDE, apportant ainsi une contribution relativement élevée à la croissance de la productivité (Coulombe, Tremblay et Marchand, 2004). Tandis qu'il est encore possible de réduire le taux d'abandon scolaire, particulièrement élevé chez les élèves issus de milieux socioéconomiques défavorisés (qui appartiennent souvent aussi à des minorités ethniques), d'autres améliorations du niveau d'instruction sont probablement plus difficiles à obtenir car le niveau atteint est déjà élevé par rapport aux autres pays. Néanmoins, il y a encore beaucoup de marge de manœuvre pour renforcer le capital humain en améliorant le niveau d'instruction dans la Communauté française et, dans tout le pays, chez les étudiants issus de milieux défavorisés, notamment des minorités ethniques. On pourrait aussi améliorer le capital humain en investissant davantage dans l'éducation permanente, surtout au profit des travailleurs d'âge moyen et âgés, catégories chez lesquelles l'écart entre la Belgique et les autres pays est particulièrement prononcé.

Si l'on pouvait accroître le taux annuel moyen de croissance de la productivité de 1 point de pourcentage sur la période 2009-30, le coût budgétaire du vieillissement démographique s'en trouverait réduit de 0.8 % de PIB en 2030, selon l'analyse de sensibilité présentée par le CSF (2003). C'est là certes une forte progression, mais elle est identique à celle obtenue aux États-Unis entre 1980-1995 et 1995-2003 et égale ou inférieure à l'augmentation enregistrée en Australie, en Irlande et en Islande au cours de la même période. Au demeurant, bien que la Belgique se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE pour ce qui est de la contribution de la réglementation des marchés de produits à la concurrence (et à la croissance de la productivité), elle peut néanmoins exploiter des gains de productivité plus abondants que ceux de la plupart de ces pays en améliorant son cadre réglementaire et institutionnel. Mais, comme pour l'accroissement de l'utilisation de main-d'œuvre, les gains potentiels de productivité ne se concrétiseront pas sans d'énergiques réformes réglementaires et institutionnelles.

Le contexte macroéconomique

La consommation privée et les exportations ont alimenté la reprise

Après trois années de croissance économique faible, une robuste reprise s'est enclenchée à la mi-2003, portant la croissance à 2.9 % (en glissement annuel) aux deuxième et troisième trimestres 2004. Tandis que les dépenses de consommation privée se sont raffermies à la fin 2002 et sont restées soutenues depuis lors, la reprise économique ne s'est affirmée que lorsque les exportations ont également redémarré. Le dynamisme des dépenses de consommation privée a été tel qu'il a provoqué une contraction du taux d'épargne des ménages, qui a perdu une partie des gains enregistrés depuis 2000 tout en restant élevé par rapport aux autres pays⁸. Cette performance, qui contraste avec celle d'autres pays de l'UE, semble refléter notamment une évolution vers la soutenabilité des budgets publics plus favorable en Belgique ces dernières années, et des craintes moins vives que dans ces pays en ce qui concerne la réduction des prestations sociales (BNB, 2004, p. 15). Elle tient peut-être aussi à la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui a été réduit de près de € 2.1 milliards (près de 0.8 % du PIB) en 2004, contribuant ainsi de façon significative à soutenir le pouvoir d'achat. Même s'il s'est redressé, de façon limitée, dans le courant de 2004, l'investissement des entreprises demeure médiocre malgré l'amélioration de la rentabilité, les perspectives favorables de la demande, le bas niveau des taux d'intérêt et des bilans des sociétés⁹ plus solides. La confiance des chefs d'entreprise s'est stabilisée à des niveaux qui devraient alimenter la poursuite de la croissance économique à un rythme supérieur au taux tendanciel (estimé aux alentours de 2 %) (graphique 1.14).

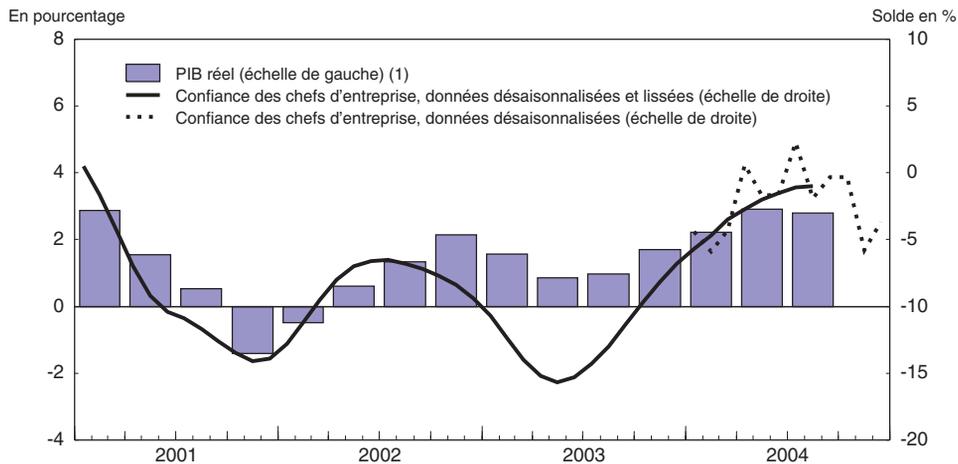
L'emploi a recommencé à augmenter à partir du troisième trimestre 2003, après deux années de baisse. Néanmoins, le taux de chômage a continué de s'élever jusqu'au début de 2004, puis s'est maintenu aux alentours de 7¾ pour cent, au-dessus du taux structurel estimé (7¼ pour cent). La croissance de la population active a été alimentée par la hausse tendancielle du taux d'activité, reflétant principalement la progression du travail féminin et le relèvement à 58 ans, en juillet 2004, de l'âge minimum requis pour bénéficier du dispositif des chômeurs âgés – l'une des principales voies d'accès à la retraite anticipée.

La hausse des salaires a été de nouveau plus forte que dans les pays voisins

Les coûts salariaux horaires dans le secteur privé ont probablement augmenté de 5.9 % en 2003-04, davantage que prévu dans la norme salariale (5.4 %) mais moins que durant la

Graphique 1.14. **Croissance du PIB et indicateurs BNB du cycle économique**

Données désaisonnalisées



1. Pourcentage de variation en glissement annuel.

Source : Banque nationale de Belgique (BNB) et OCDE *Perspectives économiques*, n° 76.

précédente période de normes salariales. Abstraction faite de la réduction des cotisations patronales à la sécurité sociale, l'augmentation a été de 6.6 %. Ce taux a dépassé la moyenne (4.5 %) des trois pays voisins (Allemagne, France et Pays-Bas), ce qui a aggravé l'érosion de la compétitivité-coûts vis-à-vis de ces pays déjà observée lors des précédentes périodes de normes salariales. L'inflation mesurée sur base de l'index officiel des prix à la consommation, s'est accélérée pour atteindre 2¼ pour cent (en glissement annuel) sous l'effet de la hausse des prix de l'énergie. L'inflation sous-jacente – hors prix de l'énergie et des produits alimentaires non transformés – est restée voisine de 1¾ pour cent.

De nouvelles mesures sont nécessaires pour maintenir le budget en équilibre

Le solde du budget des administrations publiques est probablement resté proche de l'équilibre en 2004, en dépit de la dissipation partielle d'éléments non récurrents qui avaient amélioré le solde en 2003 (voir le chapitre 2 pour une analyse plus détaillée des évolutions budgétaires). La part de ces éléments reviendra de 0.6 % du PIB en 2004 à 0.3 en 2005 et à zéro en 2006. Par ailleurs, le gouvernement doit compenser l'impact des réductions de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (d'un montant équivalent à 0.2 % du PIB en 2005 et à 0.6 % supplémentaire en 2006). De nouvelles réductions des charges sociales sont également programmées, mais elles sont plus que compensées par des majorations d'impôts indirects. En outre, il y aura probablement une forte progression (passagère) de l'investissement d'infrastructure en 2005-06, à l'occasion des élections municipales. Compte tenu des mesures annoncées, l'OCDE prévoit que le solde budgétaire se dégradera pour accuser un déficit de ½ pour cent du PIB en 2006. De nouvelles mesures seront nécessaires pour atteindre l'équilibre budgétaire en 2005 et en 2006 comme le prévoient les autorités.

La reprise devrait s'élargir en 2005-2006

La croissance économique devrait se modérer quelque peu car le niveau élevé des prix de l'énergie et l'appréciation de l'euro freineront la reprise, mais elle se raffermira à 2¾ pour cent en 2006 avec la dissipation de ces effets (tableau 1.9). Alimentée initialement

Tableau 1.9. **Prévisions à court terme**

	2001	2002	2003	Prévisions ¹		
				2004	2005	2006
Pourcentages de variation						
Demande et production (volume)						
Consommation privée	0.7	0.3	2.2	2.2	2.1	2.2
Consommation publique	2.7	2.3	2.7	2.5	2.0	2.0
Formation brute de capital fixe	0.6	-3.4	-0.6	1.0	2.8	5.1
Secteur privé non résidentiel	3.6	-3.8	-1.9	0.5	2.4	5.0
Secteur privé résidentiel	-3.4	-3.3	2.6	1.5	1.8	1.2
Secteur public	-11.4	-0.6	1.0	3.4	8.7	16.3
Demande intérieure finale	1.1	-0.1	1.7	2.0	2.2	2.7
Variation des stocks ²	-0.9	0.7	-0.1	0.4	0.0	0.0
Demande intérieure totale	0.2	0.6	1.6	2.4	2.2	2.7
Exportations de biens et services	1.8	1.3	1.7	3.6	6.3	7.4
Importations de biens et services	1.0	1.0	2.1	3.3	6.2	7.6
Solde extérieur ²	0.6	0.3	-0.3	0.4	0.3	0.1
PIB aux prix du marché	0.9	0.9	1.3	2.7	2.4	2.7
Inflation						
Indice implicite des prix du PIB	1.8	1.8	2.0	2.3	1.4	1.8
Indice implicite des prix de la consommation privée	2.5	1.7	1.8	2.1	2.1	1.9
En pourcentage						
Autres						
Solde des administrations publiques (% du PIB)	0.6	0.1	0.3	-0.1	-0.4	-0.5
Taux de chômage ³	6.7	7.3	7.9	7.7	7.6	7.3
Taux d'épargne des ménages	14.4	14.8	14.2	13.8	13.4	13.9
Balance des opérations courantes (% du PIB)	3.9	5.7	4.2	3.7	3.1	4.0
Taux d'intérêt à court terme	4.3	3.3	2.3	2.1	2.1	2.7
Taux d'intérêt à long terme	5.1	4.9	4.1	4.1	4.1	4.4

1. Prévisions des *Perspectives économiques* n° 76.

2. Contribution à la croissance du PIB.

3. Taux standardisés.

Source : OCDE *Perspectives économiques*, n° 76.

par la consommation privée, les exportations et l'expansion de la consommation publique, la reprise devrait reposer davantage sur l'investissement des entreprises. La croissance de l'emploi continuera de se raffermir, de sorte que le taux de chômage redescendra à 7¼ pour cent en 2006. L'inflation sous-jacente devrait rester proche de 1¾ pour cent car les effets défavorables de la hausse des prix de l'énergie sur les coûts des autres intrants s'estomperont, mais l'activité économique passera d'un taux inférieur à un taux légèrement supérieur au potentiel. Le principal risque entourant ces prévisions est celui d'un euro plus vigoureux que prévu, ce qui aurait pour effet non seulement de déprimer la croissance, mais aussi de réduire l'inflation.

Résumé des défis

Le vieillissement démographique réduira la croissance économique et pèsera sur les finances publiques à partir des alentours de 2010. Le temps dont on dispose encore donne l'occasion de mettre en œuvre des réformes structurelles qui atténueront ces coûts en amplifiant la croissance économique et d'inscrire les finances publiques sur une trajectoire soutenable. Du reste, cette période est particulièrement favorable car elle coïncide avec les

phases de reprise/expansion du cycle économique. Les défis politiques spécifiques liés à la prise en compte du vieillissement démographique sont les suivants :

- **Inscrire les finances publiques sur une trajectoire soutenable.** Selon les projections officielles, qui tablent sur de nouvelles réformes structurelles destinées à accroître le taux d'emploi, une consolidation budgétaire de l'ordre de 1 % du PIB est nécessaire pour engager les finances publiques sur une trajectoire soutenable à l'horizon 2007. Par la suite, le solde primaire structurel devrait s'accroître de ½ point de PIB pour 2011, ramenant le solde budgétaire structurel à 1½ pour cent du PIB, niveau auquel il devrait se maintenir jusqu'en 2018 avant de se réduire progressivement jusque zéro à l'horizon 2030 avec la montée des coûts budgétaires liés au vieillissement. En outre, des mesures permanentes seraient nécessaires pour contenir la croissance des dépenses de santé, comme par le passé. Étant donné le niveau élevé de la pression fiscale et parafiscale en Belgique, la consolidation devrait se faire principalement par une réduction des dépenses. Une amélioration de l'efficacité de l'administration publique contribuerait à la réalisation de cet objectif, surtout à moyen et long terme. Dans la mesure où ces économies viennent s'ajouter aux efforts incorporés dans les projections officielles, des marges de manœuvre seraient créées pour réduire les impôts sans compromettre les finances publiques. De même, une réduction de la taille de l'économie souterraine permettrait d'alléger la pression fiscale et parafiscale dans le reste de l'économie. Ce défi est examiné au chapitre 2 (Engager les finances publiques sur une trajectoire durable) et au chapitre 3 (Maîtriser les dépenses publiques de santé).
- **Accélérer la croissance des taux d'emploi,** à la fois en augmentant le taux d'emploi et en freinant la baisse du nombre d'heures travaillées par personne occupée. S'agissant des taux d'emploi, il faut en priorité accroître les taux particulièrement bas, en regard des autres pays, pour certaines catégories – travailleurs âgés, jeunes et minorités ethniques. Relever ce défi, imposerait de réduire les incitations à la cessation anticipée d'activité et de rendre les travailleurs âgés plus attractifs aux yeux des employeurs, de réduire les obstacles qui empêchent les jeunes de trouver du travail et de les encourager davantage à en chercher, de réduire l'importance de l'abandon scolaire – en particulier parmi les minorités ethniques – et d'atténuer les effets négatifs de la discrimination des minorités ethniques. Les réformes des politiques du marché du travail et des politiques sociales destinées à améliorer les taux d'emploi sont examinées au chapitre 4 (Augmenter le taux d'emploi) et, pour ce qui concerne les migrants, au chapitre 5 (Amplifier l'impact économique des migrations), tandis que les réformes de l'éducation sont traitées au chapitre 6 (Améliorer les résultats dans l'enseignement secondaire). S'agissant de la diminution de la durée du travail, un moyen de freiner sa baisse tendancielle de long terme consiste à réduire la pression fiscale et parafiscale sur le travail, ce qui, on l'a vu, exigera sans doute de restreindre notablement les dépenses publiques et d'en accroître l'efficacité (chapitres 2 et 3). Les réformes visant à améliorer les taux d'emploi devraient aussi alléger les dépenses au titre des transferts sociaux, élargissant ainsi les marges de manœuvre pour des réductions d'impôts. Il est donc possible d'imaginer un cercle vertueux d'augmentation de l'utilisation de travail.
- **Accroître les gains de productivité.** À cet effet, il faudra probablement intensifier la concurrence sur les marchés de produits et, en particulier, lever les obstacles à la concurrence dans les secteurs utilisateurs de TIC, où la Belgique n'a pas connu de forte accélération des gains de productivité comme cela s'est produit aux États-Unis et dans quelques autres pays. Il serait également important de renforcer le système national

d'innovation et d'améliorer les performances scolaires, en particulier dans la Communauté française et, pour les minorités ethniques, dans tout le pays. Ce problème est abordé au chapitre 6 pour ce qui concerne l'amélioration du niveau d'instruction, et au chapitre 7 (Accélérer la croissance de la productivité).

Notes

1. Autrement dit, le changement démographique réduira le taux d'activité (de la population âgée de 15 ans et plus) de 0.3 % par an en moyenne sur la période 2020-25. Ce chiffre tombe à 0.1 % sur la période 2025-50.
2. Sur la période 1956-2002, les pensions et prestations sociales réelles ont enregistré une hausse annuelle moyenne inférieure de 1.75 % à celle des taux de salaire (CSF, 2004, p. 47). Dans ces conditions, l'augmentation réelle des pensions et des prestations sociales serait de 0 % au cours des prochaines décennies. Le Comité d'étude sur le vieillissement n'a pas jugé cette hypothèse plausible, compte tenu du poids électoral grandissant de la population âgée.
3. Les personnes âgées de 55 à 64 ans représentent 22 % de cet indicateur du chômage, mais 10 % de la population active correspondante.
4. Par dépenses des administrations publiques, on entend ici la somme des dépenses publiques au titre de la rémunération des salariés et les dépenses publiques de consommation intermédiaire au titre des fonctions générales d'administration publique – affaires économiques et protection sociale.
5. À cet égard, le rétablissement récent des « chèques-service », ouvrant droit à un abattement fiscal lorsqu'ils sont utilisés pour acheter certains services (emplois de maison) généralement non déclarés jusque-là, représente une mesure intéressante et efficace.
6. Voir aussi Artus et Cette (2004), *Productivité et croissance*, Conseil d'analyse économique.
7. À partir de données pour les pays de l'OCDE, Nicoletti et Scarpetta (2003) constatent que les cadres réglementaires qui favorisent la concurrence ont une incidence positive sur la productivité dans l'ensemble de l'économie même quand d'autres facteurs potentiellement importants – notamment le capital humain et les effets par pays et par secteur – sont pris en considération.
8. Le Bureau fédéral du plan estime que le taux d'épargne des ménages est revenu de 16.6 % du revenu disponible en 2002 à 15.2 % en 2004 (BFP, 2004b).
9. Selon les estimations, l'excédent net d'exploitation a atteint un taux annuel moyen de 5.7 % en 2003-04, pour une croissance du PIB de 3.4 % au cours de la même période. La dette des entreprises est redescendue d'un pic de 57 % du PIB début 2002 au voisinage de 52 % à la fin de 2004.

Bibliographie

- Aghion, P., C. Harris, P. Howitt et J. Vickers (2001), « Competition, Imitation and Growth with Step-by-Step Innovation », *Review of Economic Studies*, 68(3), pp. 467-492.
- Ark, B. van, L. Broersma et P. den Hertog (2003), « Services Innovation, Performance and Policy: a Review », rapport de synthèse dans le cadre du projet sur l'information structurelle sur l'innovation dans les services (SIID) pour le ministère des Affaires économiques des Pays-Bas, Université de Groningue et DIALOGIC; www.eco.rug.nl/GGDC/dseries/SIID_frontpage.shtml.
- Banque nationale de Belgique (BNB) (2004), « Projections économiques 2004-2005 pour la Belgique », *Revue économique* 2-2004.
- Burniaux, J., R. Duval et F. Jaumotte (2003), « Coping with Ageing: a Dynamic Approach to Quantify the Impact of Alternative Policy Options in Future Labour Supply in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 371, OCDE, Paris.
- Carey, D. (2003), « Tax Reform in Belgium », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 354, OCDE, Paris.
- Carey, D. et J. Rabesona (2002), « Ratios fiscaux pour les revenus du travail et du capital et pour la consommation », *Revue économique de l'OCDE*, n° 35, 2002/2, OCDE, Paris.

- Conseil supérieur des finances (CSF), (2004), *Comité d'études sur le vieillissement, Rapport annuel*.
- Conway, P., V. Janod et G. Nicoletti (2005), « Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003 », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 497, OCDE, Paris.
- Coulombe, S., J. Tremblay et S. Marchand (2004), « Performances en littératie, capital humain et croissance dans quatorze pays de l'OCDE », *Statistique Canada – Catalogue*, n° 11, n° 89-552.
- Duval, R. (2003), « The Retirement Effects of Old-age Pension and Early Retirement Schemes in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 370, OCDE, Paris.
- Gust, C. et J. Marquez (2002), « International Comparisons of Productivity Growth: the Role of Information Technology and Regulatory Practices », *International Finance Discussion Papers*, n° 727, mai.
- McGuckin, R. et B. van Ark (2001), « Making the most of the Information Age: Productivity and Structural Reform in the New Economy », *Perspectives on a Global Economy*, Report 1301-01-RR, octobre.
- Mahony, M. et B. van Ark (dir. pub.) (2003), *EU Productivity and Competitiveness: an Industry Perspective. Can Europe Resume the Catching-up Process?*, Enterprise Publications, Commission européenne.
- Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2003), « Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence », *Economic Policy*, n° 36, pp. 9-72, avril.
- OCDE (2004), « Taking Stock of Structural Policies in OECD Countries: 2004 Assessment », *OCDE/ECO/CPE/WP1(2004)7*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Economic Policy Reforms*, OCDE, Paris.

Chapitre 2

Assurer la soutenabilité à long terme des finances publiques

Le présent chapitre porte sur les réformes de la politique budgétaire et du secteur public, qui visent à maintenir les finances publiques sur une trajectoire durable. Étant donné que des simulations montrent que les coûts du vieillissement démographique peuvent être presque entièrement financés par une réduction rapide de la dette, le Conseil supérieur des finances recommande de viser un excédent budgétaire structurel de 0.3 % du PIB en 2007. L'OCDE estime que la réalisation de cet objectif, que le gouvernement s'est officiellement engagé à atteindre dans sa dernière actualisation du Programme de stabilité et de croissance, exigera des mesures d'assainissement budgétaire représentant environ 1 % du PIB sur la période 2005-07. À moyen terme, la mise en œuvre d'une ambitieuse stratégie d'informatisation de l'État (e-gouvernement) et des réformes accroissant l'efficacité du secteur public devraient entraîner une diminution des coûts de fonctionnement des administrations publiques. Enfin, il y aurait lieu de revoir la politique en matière de transports afin de réduire les coûts liés aux encombrements et d'atteindre plus efficacement les objectifs du développement durable.

Principaux enjeux

D'après les projections officielles, le vieillissement démographique imposera dès 2030 un coût budgétaire équivalent à 3.4 % du PIB. Ce chiffre tient compte de l'augmentation des dépenses de pension et de santé mais aussi de la diminution de certaines autres dépenses telles que les allocations de chômage (voir tableau 1.7). En 2030, les dépenses au titre des pensions publiques et des soins de santé représenteront respectivement une part du PIB de 2.8 et 2.4 points de pourcentage plus élevée qu'en 2003, date à laquelle elles atteignaient un niveau de 9.2 % pour les premières et de 6.9 % pour les secondes. Ces augmentations sont relativement modestes par rapport aux normes internationales.

Certaines caractéristiques particulières du système de pension du premier pilier¹ expliquent cette progression modérée des dépenses publiques de pension. Les prestations de pension sont fonction de la rémunération moyenne au cours de la vie professionnelle, mais la rémunération annuelle prise en considération est soumise à un plafond relativement bas. Entre 1982 et 1998, ce plafond n'a été ajusté qu'en fonction de l'évolution de l'IPC (Indice des prix à la consommation), si bien qu'il a concerné une plus grande part des rémunérations. Depuis 1999, il est indexé sur l'évolution des salaires conventionnels². La valeur actuelle des rémunérations passées est calculée à l'aide de l'IPC et il faut avoir travaillé pendant 45 ans pour bénéficier d'une pension à taux plein, le montant de la pension étant dans le cas contraire ajusté proportionnellement au nombre d'années travaillées (ou équivalentes) divisé par 45. Pour un célibataire partant à la retraite après avoir toujours perçu le salaire moyen pris en considération par le système, le taux de remplacement brut (défini comme le montant de la pension par rapport au salaire brut reçu au cours de l'année précédant le départ à la retraite) était égal à 36.5 % en 2002 (tableau 2.1). Ce taux devrait demeurer à peu près constant jusqu'en 2030. Les pensions sectorielles collectives ayant été encouragées depuis 2003, les pensions du deuxième pilier devraient prendre de l'importance, augmentant ainsi au fil du temps les taux de remplacement totaux des pensions. En outre, les taux de remplacement des pensions paraissent plus généreux si on les rapporte au revenu net, du fait que la fiscalité frappe plus lourdement l'emploi que les pensions. Abstraction faite de certains ajustements discrétionnaires de pensions anciennes ou très faibles, les prestations de retraite sont liées

Tableau 2.1. **Taux de remplacement dans un cas type**¹

	2002	2010	2030
Taux de remplacement brut 1 ^{er} pilier	36.5	37.1	36.8
Taux de remplacement brut 2 ^e pilier ²	3.5	6.1	12.2
Taux de remplacement brut total	40.0	43.2	49.0
Taux de remplacement net total	66.1	68.2	77.2

1. Pour un célibataire partant à la retraite à l'âge de 65 ans après avoir travaillé pendant 40 ans et avoir toujours perçu le salaire moyen pris en considération par le système.

2. Depuis 1992, la cotisation moyenne au deuxième pilier est égale à 4.25 % du salaire brut.

Source : CSF.

Encadré 2.1. **Recommandations en matière de finances publiques**

- Les finances publiques doivent être mises sur une trajectoire durable – permettant de financer indéfiniment les programmes publics à taux constants et de finir par stabiliser la part de la dette publique dans le PIB (la dette doit en outre être inférieure à 60 % du PIB, puisque la Belgique fait partie de la zone euro) – afin d’éviter de fortes hausses d’impôts et donc une pression fiscale excessive dans le futur ou d’avoir à procéder à des coupes dans les programmes sociaux lorsque les pressions budgétaires liées au vieillissement se feront sentir. Cet objectif pourrait être atteint en améliorant le solde budgétaire structurel de façon à dégager un excédent de 0.3 % du PIB en 2007 et à le porter à 1½ pour cent du PIB en 2011, puis en le maintenant à ce niveau jusqu’en 2018, conformément aux recommandations du Conseil supérieur des finances.
- Pour ce faire, l’OCDE estime que le gouvernement doit prendre des mesures de consolidation en vue d’améliorer le solde budgétaire structurel (hors postes exceptionnels) d’environ 1 % du PIB d’ici 2007. Compte tenu de la pression fiscale déjà forte en Belgique et de ses effets négatifs sur l’activité économique, les efforts de consolidation budgétaire doivent privilégier la maîtrise des dépenses et éviter les mesures non récurrentes.
- À moyen terme, une diminution des dépenses des administrations publiques pourrait être assurée à tous les niveaux de l’administration. Des gains de productivité peuvent être obtenus en favorisant une plus grande mobilité, la formation permanente et le développement des compétences tout au long de la vie professionnelle, en instaurant une nouvelle culture de gestion et en mettant en œuvre des services électroniques (e-gouvernement).
 - ❖ La mobilité de la main-d’œuvre doit être accrue grâce à la création d’un bureau de placement au sein du secteur public.
 - ❖ Des primes de compétences doivent être instaurées et les primes d’ancienneté réduites.
 - ❖ Une formation en gestion de grande qualité doit être exigée des futurs managers de la fonction publique.
 - ❖ Les managers de la fonction publique doivent bénéficier d’une plus grande autonomie de sorte qu’ils puissent être effectivement tenus pour responsables des résultats. À cet effet, les indicateurs de résultats (indispensables pour mesurer leurs performances dans un système leur accordant une plus grande autonomie) doivent être perfectionnés pour renforcer les bases analytiques des réformes.
 - ❖ Le recours du grand public aux services électroniques de l’État doit être encouragé afin d’obtenir des économies d’échelle.
- La politique en matière de transports devrait viser à remédier plus efficacement aux externalités environnementales et aux coûts des encombrements. Les mesures récentes taxant plutôt la consommation de carburant que la propriété du véhicule sont judicieuses. Il faudrait que les autorités compétentes envisagent de mettre en place une tarification des routes dès que cela sera techniquement possible et fiable, d’axer la taxation des carburants sur les seuls effets environnementaux et de réduire en conséquence les subventions aux transports publics. En effet, celles-ci résultent actuellement d’une tarification des routes inadéquate.

à l'« indice-santé »³. Mais aucun relèvement automatique de leur montant réel n'est prévu par la loi. Le pouvoir d'achat d'un retraité diminue donc par rapport à celui d'un actif au fur et à mesure qu'il vieillit. Les projections relatives au vieillissement partent de l'hypothèse que des pressions politiques ne manqueront pas de s'exercer en faveur d'une revalorisation discrétionnaire des pensions en termes réels (voir également annexe 2.A1 pour les principales hypothèses sur lesquelles se fondent ces projections).

Il convient de souligner que ces projections impliquent une sensible diminution du taux réel de croissance des dépenses publiques de santé, lequel serait ramené de 4.5 % par an au cours de la période 2003-07 à 2.8 % en moyenne entre 2009 et 2030, d'où la progression modérée de la part des dépenses de santé dans le PIB au cours de la période couverte par les projections. La croissance à long terme des dépenses publiques de santé est estimée à l'aide d'une méthode mise au point à cet effet par le Bureau fédéral du Plan. Cette méthode subdivise les dépenses de santé en deux composantes, la première de nature démographique et la seconde d'ordre historique. La composante démographique tient compte de l'évolution de la pyramide des âges de la population (et notamment de l'accroissement démographique) ainsi que de la relation statistique entre l'âge et la consommation de services de santé par habitant, sur la base du profil des dépenses par âge et par sexe en 1997. La constatation empirique que les dépenses de santé d'une personne âgée (de 70 ans) sont 3.5 fois supérieures à celles d'une personne jeune (de 30 ans) et que celles d'une personne âgée dépendante (de 90 ans) leur sont 12 fois supérieures porte à croire que la plus forte proportion de personnes du troisième et du quatrième âge au sein de la population entraînera une augmentation des dépenses consacrées aux services de santé. Il a été estimé que la composante démographique accroîtra les dépenses de santé de 0.8 % par an en moyenne entre 2009 et 2030. La composante non démographique est estimée empiriquement au moyen d'un modèle linéaire des dépenses caractérisé par une propension marginale à consommer constante et une élasticité variable des dépenses de santé par habitant par rapport au PIB par habitant, supérieure à 1 à court terme mais tendant vers 1 à long terme. Ce modèle paraissait mieux s'ajuster aux observations que si l'élasticité avait été supposée constante⁴. D'après cette méthode d'estimation, les facteurs non démographiques provoqueront une augmentation des dépenses réelles de santé de 2.1 % par an en moyenne. L'addition des deux composantes aboutit à un taux de croissance moyen à long terme de 2.8 % entre 2009 et 2030. Cependant, la progression des dépenses de santé est estimée à 5.1 % par an pour la période 2003-07 du fait des mesures prises par le gouvernement fédéral en 2003, dont plus particulièrement la révision à la hausse du plafond global de croissance des dépenses de santé jusqu'à 2007 pour le porter à 4.5 % et l'intégration des petits risques dans l'assurance-maladie obligatoire des travailleurs

Tableau 2.2. **Projections des dépenses publiques de santé totales**¹

	2009-2030	2003-2030
Dépenses publiques de santé totales	2.8	3.2
Facteur démographique	0.8	0.9
(vieillessement)	(0.7)	(0.7)
(population)	(0.2)	(0.2)
Facteur non démographique	2.1	2.3
(PIB)	(1.9)	(1.9)

1. Déflatées par les prix du PIB ; taux de croissance.

Source : CSF.

indépendants à compter de janvier 2006, d'où une couverture plus étendue des travailleurs indépendants et une augmentation exceptionnelle des dépenses publiques de santé. Si l'on considère conjointement les deux sous-périodes, et dans l'hypothèse d'un taux de croissance réelle de 3.5 % en 2008, on obtient un taux de croissance moyen à long terme de 3.2 % pour 2003-30.

Ces projections sont sujettes à des incertitudes. En tout état de cause, il est difficile de prévoir le taux de croissance à long terme des dépenses de santé du fait que l'évolution technologique, principal facteur non démographique de l'augmentation des dépenses, est difficilement modélisable et n'est donc pas expressément prise en considération ici. Le progrès technologique dans le secteur médical prend la forme de nouveaux et/ou de meilleurs traitements, dont la demande s'accroît à mesure que la population vieillit. Une offre insuffisante peut alors provoquer des augmentations de prix plus fortes que par le passé. Il importe cependant d'assurer le ralentissement prévu des dépenses de santé, d'où la nécessité de poursuivre la mise en œuvre de réformes structurelles contribuant à maîtriser les dépenses (voir chapitre 3), étant donné que les estimations de l'impact budgétaire du vieillissement sont très sensibles aux hypothèses concernant le taux de croissance moyen à long terme des dépenses de santé. Le Conseil supérieur des finances (CSF) envisage un autre scénario dans lequel le taux de croissance à long terme des dépenses de santé après 2008 est de 1 point plus élevé que dans le scénario de base (soit 3.8 % au lieu de 2.8 %). La part du coût estimé du vieillissement dans le PIB augmente dès lors de 2 points par rapport au scénario de base.

Il convient enfin de noter que, puisque le vieillissement est présumé être sans incidence sur la part des recettes fiscales dans le PIB, son coût est totalement déterminé par l'évolution des programmes de dépenses liés à l'âge. Plus précisément, le modèle utilise une fonction de production de Cobb-Douglas, dans laquelle les parts respectives dans le PIB des revenus du travail et de ceux du capital sont supposées constantes. C'est là une hypothèse classique dans les prévisions à long terme.

Compte tenu de sa dette publique élevée (100 % du PIB à la fin de 2003), la Belgique serait à même de financer le coût prévu du vieillissement en mettant en œuvre une politique budgétaire visant à augmenter progressivement les excédents à moyen terme, pour les réduire ensuite à plus long terme au fur et à mesure de la diminution des paiements d'intérêts au titre de la dette. La dynamique positive de la réduction de la dette publique et de la baisse des charges d'intérêts pourrait s'en trouver accélérée. La marge budgétaire créée par cette baisse des charges d'intérêts pourrait alors servir à financer les coûts initiaux liés au vieillissement. Lorsque les coûts du vieillissement commenceront à augmenter plus rapidement (après 2015), cette stratégie de réduction de la dette pourra être associée à une réduction progressive de l'excédent afin de couvrir les coûts additionnels sans avoir à alourdir la fiscalité et/ou à réduire les programmes de dépenses dans le futur. Le CSF recommande plus particulièrement la stratégie budgétaire à long terme suivante, qui assurerait la viabilité des finances publiques :

- L'objectif à court terme serait de passer de l'équilibre budgétaire actuel à un excédent de 0.3 % du PIB en 2007 et de 0.6 % du PIB en 2008 conformément au dernier programme de stabilité (2005-08) adopté par le gouvernement le 3 décembre 2004.
- Le gouvernement accroîtrait ensuite son excédent budgétaire global de 0.3 % du PIB par an en moyenne pour le porter à 1.5 % en 2011 ; la moitié de cet accroissement serait assurée grâce à une nouvelle diminution des paiements d'intérêts et l'autre moitié grâce

à une augmentation de l'excédent primaire (CSF, 2004). Cet excédent élevé devrait être maintenu jusqu'en 2018, mais la diminution des charges d'intérêts implique que l'excédent primaire pourra être progressivement réduit.

- Après 2018, le gouvernement pourra réduire progressivement l'excédent, qui reviendrait à zéro en 2030. Au cours de cette période, l'excédent primaire pourra également être plus rapidement réduit du fait de la diminution des charges d'intérêts mais aussi d'un assouplissement de l'objectif budgétaire global. Dans ce scénario, la dette publique tomberait en dessous de 30 % du PIB dès 2030.

Pour mener à bonne fin la stratégie à long terme décrite ci-dessus face au vieillissement, le gouvernement doit relever avec succès les défis suivants.

- Premièrement, il doit parvenir à dégager un excédent structurel⁵ de 0.3 % en 2007 ; cela ne peut se faire sans la mise en œuvre de mesures additionnelles en 2005-07. Ce défi à court terme sera décrit plus en détail dans la prochaine section.
- Deuxièmement, la croissance à long terme des dépenses de santé doit être maîtrisée grâce à un train de réformes structurelles destinées à mettre les taux de croissance en conformité avec les projections. Ce défi sera examiné de façon plus approfondie au troisième chapitre.
- Troisièmement, étant donné qu'il ne peut utiliser les marges budgétaires créées à court terme pour financer de nouveaux allègements de la fiscalité et la parafiscalité sur les revenus du travail, lesquels sont nécessaires pour accroître le taux d'utilisation de la main-d'œuvre conformément aux projections, le gouvernement doit créer d'autres marges budgétaires en s'attachant à atteindre avec plus d'efficacité ses objectifs. Cette question sera examinée dans la seconde moitié du présent chapitre.

Le défi à court terme : dégager un léger excédent dès 2007

Contrairement à l'aggravation des déficits budgétaires observée dans la plupart des pays de la zone euro, le budget des administrations publiques belges a été équilibré (ou légèrement excédentaire) de 2000 à 2003. L'équilibre a été atteint pour la première fois en 2000 après une décennie de consolidation budgétaire durant laquelle un excédent primaire net élevé – différence entre le solde budgétaire des administrations publiques et les paiements d'intérêts nets – a progressivement été accumulé, s'élevant à 6.8 % du PIB en 2001 (tableau 2.3, graphique 2.1). Depuis lors, l'excédent primaire net a commencé à s'effriter, tout comme l'excédent primaire net corrigé des variations conjoncturelles. Le gouvernement a pu maintenir un équilibre budgétaire grâce à l'application de mesures non récurrentes et à une diminution des charges d'intérêts consécutive à la baisse des taux d'intérêt mais aussi à la réduction de la dette publique⁶.

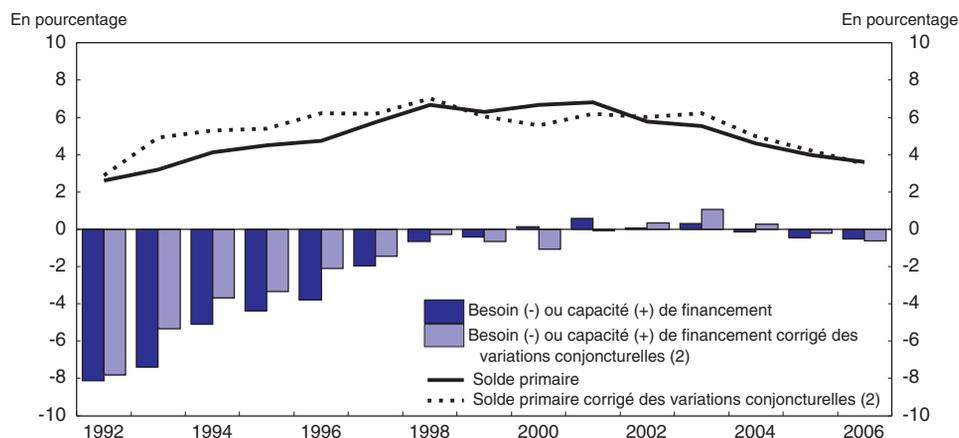
L'excédent primaire net a accusé en 2002 une diminution de 1 point de pourcentage, attribuable pour les trois quarts au ralentissement économique et pour le reste à l'impact positif moins important des facteurs non récurrents. De ce fait, l'excédent primaire net structurel, défini comme l'excédent primaire net corrigé des variations conjoncturelles et de l'impact des mesures non récurrentes, est resté inchangé. En 2003, en revanche, il s'est fortement détérioré, de 1.1 point de pourcentage. Le fort impact positif de facteurs non récurrents, qui s'est élevé à 1.5 % du PIB, a abouti à un léger excédent budgétaire de 0.3 % du PIB – allant au-delà de l'objectif d'équilibre budgétaire correspondant prévu dans le Programme de stabilité 2003-05. La mesure non récurrente la plus importante a été le transfert en capital⁷ effectué par Belgacom, qui n'a été que partiellement compensé par le

Tableau 2.3. **Évolution de l'excédent primaire structurel**¹

	2001	2002	2003	2004 ⁴	2005 ⁴	2006 ⁴
Solde des administrations publiques	0.6	0.1	0.3	-0.1	-0.4	-0.5
Charges nettes d'intérêts ¹	6.2	5.7	5.2	4.7	4.4	4.1
Solde primaire net ²	6.8	5.8	5.5	4.6	4.0	3.6
Composante conjoncturelle	0.6	-0.2	-0.7	-0.4	-0.2	0.1
Solde primaire net corrigé des variations conjoncturelles	6.2	6.0	6.2	5.0	4.2	3.5
Facteurs non récurrents	0.4	0.2	1.5	0.7	0.4	0.0
<i>Dont</i> : Ventes de licences UMTS	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Transfert des obligations de pension de Belgacom	0.0	0.0	1.9	0.0	0.0	0.0
Amnistie fiscale	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0
Financement de la Société des chemins de fer belge	0.0	0.0	-0.4	0.4	0.0	0.0
Ventes de biens immobiliers	0.1	0.2	0.1	0.1	0.2	0.0
Titrisation des arriérés fiscaux	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0
Solde primaire structurel net ³	5.8	5.8	4.7	4.4	3.9	3.5
Solde structurel des administrations publiques	-0.4	0.1	-0.5	-0.3	-0.5	-0.6

1. Défini comme la différence entre les paiements d'intérêts bruts sur la dette publique et les intérêts bruts perçus par les administrations publiques.
2. Défini comme la différence entre le solde de financement des administrations publiques et les charges nettes d'intérêts.
3. Défini comme le solde primaire net ou budgétaire des administrations publiques corrigé des variations conjoncturelles et de l'impact des facteurs non récurrents.
4. Prévisions.

Source : OCDE ; BNB.

Graphique 2.1. **Soldes de financement des administrations publiques**¹

1. Projections pour les années 2004 à 2006.
2. En pourcentage du PIB potentiel.

Source : OCDE Perspectives économiques, n° 76.

versement anticipé d'une partie des subventions d'exploitation et de la totalité des subventions d'équipement à la société nationale de chemins de fer (SNCB/NMBS).

La détérioration structurelle de la situation budgétaire peut s'expliquer par une progression accélérée des dépenses primaires d'une part et par les réformes visant à alléger la pression fiscale (sur le travail en particulier) d'autre part. Après correction de l'impact des mesures non récurrentes, les dépenses primaires se sont accrues d'un peu plus de 3 % en termes réels en 2002 et 2003, chiffre bien supérieur au taux de croissance moyen à long terme de 2.1 % (Banque nationale de Belgique, 2004a). Les dépenses fédérales ont augmenté du fait de

la nécessité de renforcer la sécurité (réforme des forces de police), d'investir davantage dans l'infrastructure ferroviaire et de moderniser l'administration fédérale (réforme Copernic). Les dépenses publiques de santé ont été maîtrisées en 2002, mais l'accord de coalition du gouvernement fédéral prévoyait de les laisser progresser à un rythme annuel réel de 4.5 % entre 2003 et 2007, et elles se sont rapidement alourdies depuis. L'instauration du système plus généreux de crédit-temps, qui remplacera progressivement l'ancien système d'interruption de carrière, et les augmentations discrétionnaires du montant réel de certains transferts publics (à savoir les plus anciennes pensions du régime des travailleurs salariés du secteur privé, toutes les pensions du régime des travailleurs indépendants et la pension minimale garantie, ainsi que les transferts aux personnes handicapées et à celles bénéficiant de l'aide sociale) ont contribué à une plus forte progression des dépenses de sécurité sociale. Du côté des recettes, le gouvernement fédéral a poursuivi la mise en œuvre de la réforme pluriannuelle de l'impôt sur les revenus des personnes physiques et la réduction des cotisations de sécurité sociale, et il a également aboli la taxe de crise complémentaire sur les revenus des personnes physiques. L'impact de ces mesures sur les recettes totales a été un peu atténué par l'augmentation des taxes indirectes en 2003 et par celle des suppléments d'impôts sur les revenus du travail perçus par les collectivités locales. La Région flamande a par ailleurs engagé en 2002 un certain nombre de réformes fiscales qui ont abouti à une baisse des droits d'enregistrement, à l'abolition de la contribution spéciale au financement des services publics de radiodiffusion, et à un abattement forfaitaire sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Conjointement, ces mesures ont provoqué une diminution de la part des recettes fiscales dans le PIB de 0.7 points de pourcentage en 2002 et de 0.4 points de pourcentage supplémentaires en 2003.

Certains des facteurs précédemment évoqués qui ont été à l'origine de la forte détérioration de l'excédent primaire structurel net en 2003 ont continué d'exercer une pression à la baisse sur le solde primaire structurel, qui devrait tomber à 4.4 % du PIB en 2004, alors qu'il était de 4.7 % l'année précédente. Cependant, cette détérioration structurelle a été freinée par un ralentissement de la progression des dépenses primaires totales (corrigées de l'impact des mesures non récurrentes), qui a été ramenée à un taux de croissance à long terme de 2.1 %, par la plus faible incidence des réformes de l'impôt sur les revenus des personnes physiques et par le fait que la réduction des cotisations de sécurité sociale (0.2 % du PIB) a été compensée par l'augmentation des taxes indirectes. D'après les dernières prévisions de l'OCDE (*Perspectives économiques*, n° 76), pour préserver l'équilibre du budget des administrations publiques en 2004, des mesures supplémentaires représentant 0.1 % du PIB seront probablement nécessaires. Toutefois, si l'on applique la méthode de calcul prévue par le Programme de stabilité⁸ pour déterminer s'il y a ou non déficit excessif, le gouvernement belge a atteint son objectif d'équilibre budgétaire en 2004. La principale raison de la détérioration en 2004 est que le budget bénéficie désormais beaucoup moins de l'impact favorable des mesures non récurrentes. Ces dernières, dont notamment une modification du calendrier des versements de subventions à la SNCB/NMBS qui a allégé les dépenses en 2004, les ventes de biens immobiliers tant par le gouvernement fédéral que par celui de la Région flamande et une mesure d'amnistie fiscale (la déclaration libératoire unique ou DLU), ont également eu un effet plus faible que prévu⁹. Cette baisse est cependant contrebalancée par des recettes fiscales plus florissantes, en particulier celles générées par la fiscalité indirecte, à la faveur d'une croissance économique plus forte que prévu. Bien que certaines mesures correctives aient été mises en œuvre, on s'attend à ce que les dépenses de santé dépassent en 2004 d'environ € 634 millions (0.2 % du PIB) le montant initialement prévu¹⁰.

Les objectifs énoncés dans le Programme de stabilité le plus récent (2005-08) visent au maintien d'un équilibre du budget des administrations publiques en 2005 et 2006, aboutissant à un léger excédent de 0.3 % du PIB en 2007. Si l'on suppose que l'écart de production sera comblé d'ici 2007 (la composante conjoncturelle du budget devenant par conséquent nulle) et que les autorités n'auront plus recours à des mesures non récurrentes, le solde structurel (c'est-à-dire le solde effectif corrigé des variations conjoncturelles et de l'impact des mesures non récurrentes) s'élèvera également à environ 0.3 % du PIB. Qui plus est, si l'on suppose que les paiements nets d'intérêts au titre de la dette demeureront inchangés en 2007 (Bureau fédéral du Plan, 2004), l'objectif d'excédent net primaire correspondant sera de 4.4 % du PIB. Il sera difficile de respecter les objectifs budgétaires pour 2005-07 puisque les simulations ont montré que, pour atteindre l'objectif d'assainissement des finances publiques sans augmentation de la fiscalité, la croissance des dépenses primaires réelles devra être d'environ 1.25 point de pourcentage plus faible que celle de la production réelle (tableau 2.4), compte tenu des hypothèses suivantes :

- L'impact des mesures non récurrentes actuelles – 0.7 % du PIB en 2004 et 0.4 % en 2005 – se fera sentir en 2006.
- Les taux d'intérêt à court terme du marché demeureront inchangés et les taux à long terme atteindront 4.5 %, de sorte que le taux d'intérêt implicite sur la dette publique continuera à diminuer pour tomber à environ 4.6 % en 2007 et 4.4 % en 2011.
- La dette publique augmentera de 2.5 % du PIB en 2005, à la suite de la reprise par le gouvernement belge de la dette historique de la SNCB/NMBS de € 7.4 milliards dans le cadre de la restructuration de la société nationale de chemins de fer¹¹.
- De nouvelles réductions des recettes s'élevant à près de 1 % du PIB au cours de la période 2005-07 ont déjà été prévues. Elles correspondent notamment à la poursuite de la réforme du système de l'impôt sur les revenus des personnes physiques et à de nouvelles baisses des cotisations de sécurité sociale des employeurs et des salariés, qui ne seront que partiellement compensées par des augmentations des taxes indirectes, dont principalement les droits d'accise sur le tabac et les huiles minérales.
- Abstraction faite des mesures déjà prévues, les prélèvements fiscaux augmenteront proportionnellement au PIB, le déflateur du PIB et les dépenses primaires progressant au même rythme.

Tableau 2.4. **Augmentation implicite maximale des dépenses primaires¹ dans différents scénarios de croissance**

Augmentations annuelles moyennes, à prix constants

	Activité économique	Dépenses primaires	Dépenses primaires hors dépenses de santé ²	Dépenses primaires hors dépenses de santé et Ostende/Gembloux ³
	1.93	0.65	0.04	-0.14
2005-2007	2.43	1.20	0.68	0.51
	2.93	1.75	1.33	1.15

1. Sous réserve que les objectifs budgétaires du Programme de stabilité soient respectés.

2. Augmentation implicite des dépenses primaires hors dépenses de santé (qui augmentent de 4.5 % par an en termes réels).

3. Augmentation implicite des dépenses primaires hors dépenses de santé (qui augmentent de 4.5 % par an en termes réels) et abstraction faite des hausses des dépenses déjà décidées à Ostende et Gembloux.

Source : BNB.

Dans un scénario raisonnable supposant une croissance économique moyenne avoisinant 2.4 % au cours de la période 2005-2007, les dépenses primaires ne peuvent augmenter que de 1.2 % par an à prix constants, chiffre peu élevé par rapport à ceux enregistrés par le passé. La marge de dépenses devient encore plus étroite si l'on tient compte de la norme de croissance autorisée des dépenses totales de santé de 4.5 % par an à prix constants jusqu'à 2007 et des hausses futures des dépenses déjà décidées en 2004 dans les trains de mesures de Gembloux et d'Ostende. L'entité I (gouvernement fédéral et sécurité sociale) devra supporter l'effort d'assainissement puisque c'est en son sein que la détérioration a initialement été la plus marquée et que les avantages de la diminution des charges d'intérêts sont presque exclusivement recueillis par elle. Les dépenses de l'entité II devraient donc continuer à augmenter à leur rythme moyen à long terme de 2.1 %. Compte tenu de l'augmentation spontanée des dépenses de sécurité sociale (de 2.2 % en moyenne), il convient que les dépenses fédérales diminuent en termes réels afin d'atteindre les objectifs budgétaires en l'absence de nouvelles augmentations des prélèvements fiscaux ou de mesures non récurrentes.

Telle n'est pas la voie choisie par le gouvernement dans son budget pour 2005, qui prévoit une progression réelle des dépenses de l'administration fédérale de 1 %. Les engagements antérieurs d'augmenter les budgets des services publics fédéraux de l'Intérieur, de la Justice et des Finances (matériel et logiciel informatique), de financer les investissements de la SNCB/NMBS et de coopérer avec Bruxelles ont été honorés, mais tous les autres services publics fédéraux et programmes sont tenus de faire des économies (gel des enveloppes de personnel et réduction réelle des fonds de roulement, entre autres) et le gouvernement espère obtenir une révision à la baisse de sa contribution au budget de l'UE. Des mesures non récurrentes, et plus particulièrement la vente de biens immobiliers et la titrisation des arriérés fiscaux¹², amélioreront encore le budget d'environ 0.3 % du PIB (tableau 2.3). Le budget bénéficiera également de nouvelles hausses d'impôts (augmentations des taxes sur les déchets d'emballages) venant s'ajouter aux mesures antérieures augmentant les droits d'accise sur le tabac et les huiles minérales, à certaines mesures élargissant l'assiette fiscale (assujettissement d'une plus grande partie de la valeur des véhicules de société aux cotisations de sécurité sociale), à l'impact positif de la directive européenne sur l'épargne à compter de juillet 2005, ainsi qu'à la poursuite des efforts de lutte contre la fraude. La croissance plus forte que prévue enregistrée en 2004 aura en outre certaines répercussions positives sur le budget. Bien que le gouvernement estime que les mesures prises suffiront à combler le déficit de € 4 milliards et à équilibrer le budget en 2005, l'OCDE a le sentiment qu'il sera peut-être nécessaire de prendre des mesures supplémentaires représentant 0.4 % du PIB pour préserver l'équilibre.

Les perspectives budgétaires pour 2006 sont particulièrement moins bonnes, puisque l'impact de la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques va atteindre son point culminant, diminuant de 0.6 point de pourcentage supplémentaire la part des recettes fiscales dans le PIB, outre la norme d'augmentation de 4.5 % en termes réels du budget de la santé publique. En l'absence de toute nouvelle mesure, le solde primaire structurel net tombera à 3.5 %, soit 0.9 point de pourcentage en dessous de l'objectif pour 2007. Bien que la tentation de recourir une fois de plus à des mesures non récurrentes risque d'être forte, le gouvernement fédéral devrait profiter de la reprise économique pour privilégier les actions structurelles ayant pour effet de réduire de façon permanente les dépenses publiques, associées à des dispositions visant à renforcer le processus budgétaire (encadré 2.2). Cela réduirait le risque de recours à une politique budgétaire procyclique qui

intensifierait ultérieurement les fluctuations conjoncturelles. Qui plus est, les récentes mesures exceptionnelles, telles que l'opération Belgacom, qui accroît les engagements de l'État au titre des pensions, ou les cessions fréquentes de biens immobiliers pris par la suite en location, ont des effets qui s'inversent d'eux-mêmes, ce qui signifie que les gains à court terme sont contrebalancés par un flux de dépenses dans les années à venir. À supposer qu'elles soient actuariellement neutres, les mesures non récurrentes dont l'effet s'inverse de lui-même ne modifient pas la contrainte budgétaire intertemporelle de l'État, ce qui signifie qu'elles n'aident pas à restaurer la viabilité à long terme des finances publiques.

Accroître l'efficacité des dépenses publiques

Accroître l'efficacité avec laquelle il atteint ses objectifs constitue pour le gouvernement un des moyens de réduire à l'avenir la fiscalité sur les revenus du travail sans compromettre la viabilité des finances publiques, accroissant ainsi les incitations à travailler. Les mesures actuelles et futures dans le secteur de la santé seront examinées au prochain chapitre. Certaines réformes visant à accroître l'efficacité de l'administration publique ont déjà été engagées en vue d'améliorer la qualité des services publics dans les limites d'un budget donné et il est prévu de procéder à de nouvelles réformes destinées à moderniser l'administration publique et de mettre en œuvre les stratégies d'informatisation (e-gouvernement) du gouvernement fédéral, des Régions et des Communautés. L'administration sera ainsi plus innovante et plus moderne, et les services plus rapides. Cette évolution entraînera aussi, à plus long terme, des réductions de coûts et des gains de productivité dans le secteur public. Il serait par exemple possible de réduire la part de l'emploi public dans l'emploi total en ne remplaçant que partiellement les départs.

Réduire les inefficiences dans l'administration publique

Réduire l'emploi dans le secteur public

La Belgique se caractérise par un niveau élevé de l'emploi public (hors secteur de l'éducation) dans la population totale (graphique 2.2), ce qui laisse à penser que des économies sont sans doute possibles. Les réformes constitutionnelles qui se sont succédé depuis 1969 ont abouti à la création de trois Régions et de trois Communautés à côté de l'échelon fédéral et de l'échelon local (qui comprend les provinces et les collectivités locales). Ce processus s'est accompagné d'une expansion des services et de l'emploi publics. La faible mobilité de la main-d'œuvre et l'emploi à vie, qui constituent des caractéristiques traditionnelles du secteur public, n'ont fait qu'aggraver le problème en créant une asymétrie de comportement des dépenses publiques : l'emploi public était généralement ajusté à la hausse lors de l'apparition de nouveaux besoins, mais n'était pas revu à la baisse lorsque ces besoins disparaissaient, du fait que les services ne sont que rarement réorganisés ou supprimés. Des réductions de personnel seront bientôt plus faciles, lorsque les importants effectifs de la génération du baby-boom commenceront à partir à la retraite. Le gouvernement devrait saisir cette occasion pour développer une vision à long terme consistant à remplacer partiellement les agents partant à la retraite par des personnes hautement qualifiées et à réorganiser les services publics.

Dans tous les pays de l'OCDE, la proportion d'emplois hautement qualifiés est plus élevée dans le secteur public que dans le secteur privé, en particulier au sein des organes responsables de l'élaboration des politiques¹³, et elle s'est accrue au fil du temps. Le développement des compétences a exercé des pressions en faveur de l'augmentation de la masse salariale de l'administration publique. En outre, les prestations de pension sont en

Encadré 2.2. Mesures visant à renforcer le processus budgétaire

Afin d'atteindre les objectifs énoncés dans les Programmes de stabilité, le gouvernement fédéral, les Régions et les Communautés ont conclu un accord de coopération pluriannuel pour 2001-05 en vertu duquel chacun des partenaires s'est engagé à faire en sorte que le solde budgétaire suive une trajectoire prédéterminée. Les Régions et les Communautés sont en principe libres d'atteindre leurs objectifs budgétaires en ajustant les dépenses ou les prélèvements fiscaux¹. Au quatrième trimestre de chaque année, le gouvernement fédéral procède en concertation avec les Régions et les Communautés à un vaste contrôle du respect de ces objectifs. Aucune sanction officielle n'est prévue en cas de non-respect, mais il apparaît que cet accord a contribué à la réalisation des objectifs budgétaires des administrations publiques, et un nouvel accord de coopération pour la période 2006-10 devrait être bientôt conclu.

Le renforcement des mécanismes budgétaires visant à assurer la discipline budgétaire est particulièrement important au niveau du gouvernement fédéral, qui est soumis à de très fortes pressions en faveur de l'assainissement des finances publiques. C'est à ce niveau que la plupart des initiatives sont actuellement prises.

Le principe de l'ancre prévoit un contrôle mensuel des dépenses de chacun des services publics fédéraux en vue de vérifier qu'ils respectent le taux de sous-utilisation historique d'environ 2 % des crédits budgétaires alloués pour financer les programmes de dépenses hors frais de personnel. Compte tenu que les salaires du secteur public sont intégralement indexés et que les hausses de salaires sont relativement uniformes dans tous les services publics fédéraux, d'où il résulte qu'elles peuvent être prévues avec une assez grande précision, le service public fédéral du Budget est à même de fixer une enveloppe globale pour les augmentations de la masse salariale qui peut ensuite être répartie entre les différents services publics fédéraux. Il s'ensuit que ceux-ci ne jouissent que d'une autonomie limitée en matière de gestion de leurs effectifs. Le principe de l'ancre évite efficacement que les rentrées budgétaires exceptionnelles soient dépensées l'année même où elles se produisent et garantit le respect des plafonds de croissance, mais il n'empêche pas que l'accumulation des pressions en faveur des dépenses (en particulier en cas de rentrées exceptionnelles) n'amène au bout du compte à crever les plafonds.

La concentration sur les grandes priorités pourrait être encore renforcée en appliquant systématiquement la règle selon laquelle toute nouvelle initiative envisagée doit être accompagnée de mesures de compensation. Dans la pratique actuelle, les services publics fédéraux continuent à établir les propositions de nouvelles initiatives² en y joignant une estimation de leur coût puis ils négocient l'obtention de ressources budgétaires supplémentaires (budgétisation ascendante). Les choix sont effectués en fonction des grandes priorités du gouvernement fédéral. La faible importance accordée aux mesures de compensation peut être en partie attribuée à l'absence d'analyse systématique de tous les programmes de dépenses, qui indiquerait les domaines où des économies pourraient être réalisées. Le gouvernement devrait progressivement passer d'une budgétisation ascendante à une budgétisation sur la base zéro.

Le gouvernement fédéral a l'intention d'adopter dès 2007 un système de budgétisation basée sur les performances, mais il lui reste certains progrès à accomplir dans ce sens. Depuis 1986, la publication du budget annuel s'accompagne d'une justification indiquant explicitement l'orientation générale des politiques du gouvernement fédéral, les missions assignées aux différents services publics fédéraux et programmes, les objectifs visés, ainsi que les moyens consacrés à la réalisation de chacun d'entre eux. Néanmoins, la qualité de

Encadré 2.2. Mesures visant à renforcer le processus budgétaire (suite)

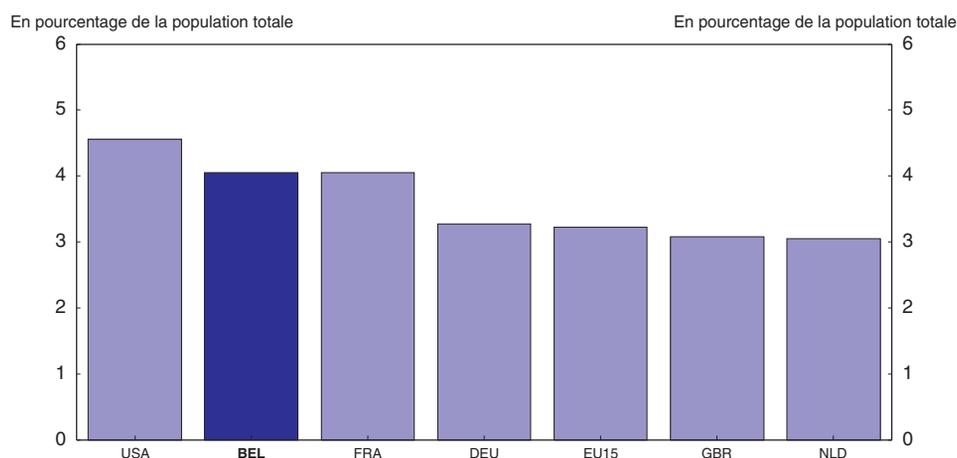
cette justification du budget pourrait être améliorée, étant donné qu'elle reste pour l'heure essentiellement descriptive et ne comporte que peu d'indicateurs quantitatifs permettant de mesurer les résultats. Il est donc difficile d'évaluer *ex post* dans quelle mesure les objectifs ont été atteints. L'expérience internationale suggère cependant qu'il peut être difficile de trouver un nombre limité d'indicateurs quantitatifs rendant compte de façon satisfaisante de la diversité et de la complexité des tâches remplies par un service public fédéral et que l'utilisation de médiocres indicateurs de performance risque de réduire la qualité du service public si elle incite à reporter l'essentiel des efforts sur les tâches dont les résultats sont aisément mesurables aux dépens de missions tout aussi importantes mais difficiles à quantifier. Certains services publics fédéraux procèdent actuellement à la mise au point d'indicateurs quantitatifs pour leurs services.

Enfin, le gouvernement fédéral s'attache à renforcer les capacités d'analyse lui permettant de mesurer l'*efficacité économique* avec laquelle il atteint ses objectifs. Eu égard aux contraintes budgétaires existantes, les différents services publics fédéraux tiennent compte des coûts, mais pas de façon uniforme. Le nouveau système comptable qui sera progressivement mis en œuvre à partir de 2005 comportera un volet analytique limité permettant de calculer le coût des politiques publiques. Le gouvernement fédéral souhaite en outre créer un centre de connaissances ayant pour mission d'élaborer des méthodes plus perfectionnées pour estimer le coût de ces politiques.

1. Les Régions bénéficient d'une plus grande autonomie fiscale (droits d'enregistrement, droits de succession, taxes immobilières). Les Communautés, en revanche, n'ont pas cette liberté, car elles n'ont pas d'autonomie fiscale dans la pratique.
2. Toutes les nouvelles initiatives proposées doivent être approuvées par l'Inspection des Finances.

Graphique 2.2. Emploi dans l'administration publique¹

2002



1. Comprend la fonction publique et la défense ; 2001 pour le Royaume-Uni et pour l'UE-15.

Source : Comptes nationaux des pays de l'OCDE.

Belgique plus généreuses pour les fonctionnaires statutaires que pour les salariés du secteur privé. Les employés statutaires du secteur public bénéficient d'un système de prestations calculées sur la base du dernier salaire, les pensions étant fonction du salaire moyen perçu au cours des cinq dernières années et du nombre d'années d'emploi dans le secteur public, alors que les salariés du secteur privé et les employés contractuels du secteur public¹⁴ bénéficient d'un système de prestations calculées sur la base du salaire moyen dans lequel les rémunérations sont soumises à un plafond. Le taux de remplacement est plus élevé dans le système de pension du secteur public¹⁵ que dans celui du secteur privé. Les prestations de pension du secteur public sont considérées comme un salaire différé, d'où des rémunérations plus faibles dans le secteur public.

Réformer la gestion des ressources humaines

Si l'on veut accroître l'efficacité avec laquelle le gouvernement atteint ses objectifs, il faut lui permettre de répondre avec plus de souplesse à l'évolution des besoins en matière de services publics grâce à un redéploiement interne des ressources. Les obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre au sein du secteur public doivent être réduits. Selor, bureau central de recrutement de l'administration fédérale, a été officiellement chargé d'organiser un marché de l'emploi interne, mais il lui reste à poursuivre la concrétisation de cet objectif. Une meilleure stratégie de communication interne concernant les possibilités d'emploi dans les différents services publics fédéraux pourrait être appliquée en centralisant toutes les offres d'emploi dans une base de données unique à laquelle tous les fonctionnaires auraient accès. Il conviendrait que les services publics fédéraux soient tenus de communiquer à Selor toutes les offres d'emploi et qu'ils soient encouragés à avoir davantage recours aux transferts internes plutôt qu'au recrutement externe. Des mesures destinées à élargir le marché du travail interne aux autres niveaux d'administration devraient également être envisagées. Un vaste marché du travail interne fonctionnant de façon satisfaisante présenterait également des avantages pour les services publics fédéraux en sureffectifs qui pourraient s'en servir pour trouver de nouvelles possibilités d'emplois au sein du secteur public pour les employés surnuméraires. La mobilité et l'adaptabilité de la main-d'œuvre pourraient par ailleurs être accrues grâce à un développement des possibilités de formation et à de plus fortes incitations à la formation permanente.

Il est également possible d'augmenter la productivité dans le secteur public en modifiant les grilles de rémunération, traditionnellement calculées en fonction des diplômes et de l'ancienneté, ce qui ne fournit que peu d'incitations à une optimisation des performances. La réforme Copernic¹⁶ du gouvernement fédéral vise à rompre avec cette tradition en basant davantage la rémunération sur la possession de compétences et sur leur développement tout au long de la carrière au sein du secteur public. L'instauration de primes de compétences devrait donc s'accompagner d'une réduction des primes d'ancienneté. Les compétences recouvrent les qualifications, les capacités d'apprentissage et les qualités personnelles, et tous les postes seront redéfinis en fonction des compétences requises. Un système de cercles de développement devrait être mis en place en 2005. Cela signifie que chaque cadre de la fonction publique sera tenu d'organiser avec chacun de ses agents un entretien individuel au cours duquel des informations sur la fonction seront échangées, les objectifs de performances fixés, les besoins de formation identifiés, et les progrès dans la réalisation des objectifs examinés (par la suite). Ce système permettrait de récompenser les performances exceptionnelles et de sanctionner

les manquements, bien que l'efficacité de ce type de système se heurte, dans la pratique, à des problèmes de fixation des objectifs de performances (il n'est pas toujours aisé de mesurer les rendements et les résultats) et à l'incapacité ou la réticence des cadres à établir des différences marquées entre leurs agents (Joumard *et al.*, 2004). La formation et le perfectionnement continus sont considérés comme des éléments essentiels du développement des compétences, et la participation aux programmes de formation constitue un droit et un devoir pour chacun des employés. Le gouvernement fédéral s'est engagé à augmenter les ressources consacrées à la formation pour les porter à 1.9 % de la masse salariale totale, contre 1.2 % actuellement. En outre, la formation permanente pourrait être davantage encouragée si les compétences accumulées et la volonté de les mettre en pratique n'avaient pas uniquement une incidence sur les salaires mais aussi sur les perspectives de promotion.

Améliorer les performances de la haute fonction publique

Pour tirer pleinement parti des gains de productivité potentiels, le secteur public doit pouvoir s'appuyer sur de bonnes équipes dirigeantes qui stimule ses performances. L'adoption d'une nouvelle approche en matière de gestion, mettant davantage l'accent sur les résultats que sur le respect des procédures, est nécessaire à cet effet. Tout comme le gouvernement fédéral, les Régions et les Communautés ont procédé à des réformes de la haute fonction publique, mais les paragraphes suivants traitent essentiellement des procédures et des expériences de l'administration fédérale (les Régions et les Communautés ont mis en œuvre des réformes similaires mais ne les ont pas engagées en même temps).

Un des principaux objectifs de la réforme Copernic était de recruter des cadres dirigeants ayant fait leurs preuves dans la fonction publique ou dans le secteur privé. Les offres d'emploi correspondant à des postes d'encadrement de haut niveau bénéficiaient d'une large diffusion externe et la décision de recrutement était fondée sur une évaluation des compétences de base par un cabinet de chasseurs de têtes indépendant, sur une évaluation des connaissances spécifiques par Selor et sur un entretien avec le service public fédéral désireux de recruter. Afin de limiter le nombre de recours¹⁷, la première évaluation a de nouveau été confiée à Selor, avec le concours de consultants externes. Les contrats sont conclus pour une durée déterminée de six ans et sont renouvelables (mais l'intéressé doit présenter à nouveau sa candidature). Dans les trois mois suivant le recrutement, chaque haut manager et ses conseillers doivent présenter au ministre un plan de management, dans lequel doivent notamment figurer une définition précise des missions, des objectifs stratégiques, des objectifs opérationnels et des ressources budgétaires. Sur la base de ce plan, les managers de rang inférieur établissent des plans opérationnels pour leurs propres services. Les objectifs de performances doivent être soigneusement évalués, car l'expérience d'autres pays a montré qu'une mauvaise formulation des objectifs risque d'avoir des effets négatifs.

Des évaluations ont lieu tous les deux ans et le contrat peut être résilié si les performances sont jugées réellement insatisfaisantes. Dans ce cas, les procédures prévues dans le droit du travail doivent être respectées. Un cadre de la fonction publique dont le contrat expire au terme de six ans n'est pas automatiquement réembauché : il doit présenter à nouveau sa candidature et repasser par toutes les étapes de la procédure de recrutement, à moins qu'il n'obtienne une mention « très bon » lors de l'évaluation finale. Les managers de la fonction publique ne reçoivent pas de prime de résultats.

En contrepartie de responsabilités plus larges, les salaires des hauts managers ont été sensiblement relevés et leur autonomie a été légèrement accrue. Des salaires élevés ont également été considérés comme nécessaires pour rendre le secteur public plus compétitif et pour attirer des cadres ayant fait leurs preuves dans le secteur privé. La forte rémunération des hauts managers ne grève pas le système de pension du secteur public puisque tous les managers, y compris ceux issus de la fonction publique, sont embauchés à titre contractuel ce qui implique qu'ils sont soumis aux mêmes conditions que les salariés du secteur privé. Il a en outre été proposé aux hauts managers de souscrire un plan de pension complémentaire (du deuxième pilier) comparable à ceux du secteur privé et financé par une cotisation de l'employeur et par une cotisation personnelle du haut manager égale à 1.5 % de son salaire mensuel moyen. Néanmoins, ces généreuses rémunérations globales n'ont manifestement pas suffi pour susciter un grand intérêt pour ces postes parmi les candidats issus du secteur privé (tableau 2.5).

Tableau 2.5. **Origine des nouveaux managers recrutés**

	Total	Origine : administration fédérale (au sens strict = services publics fédéraux)	Origine : autre niveau d'administration	Origine : secteur privé	Pourcentage issu du secteur privé
Niveau					
N	23	8	10	5	28 %
N - 1	107	59	32	16	18 %
N - 2	28	28	0	0	0 %
Total	156	95	42	21	15 %

Le faible intérêt manifesté par les managers du secteur privé (seulement 15 % du nombre total de recrutements) peut être attribué au manque d'autonomie dans le secteur public par rapport au secteur privé. Les managers de la fonction publique n'exercent ainsi qu'un contrôle limité sur le budget de personnel, ce qui limite leurs possibilités de réorganisation d'un service public. Ils doivent élaborer un plan de personnel. Si celui-ci est approuvé, ils peuvent prendre toutes les mesures nécessaires à son exécution en tenant compte des droits statutaires et contractuels du personnel. La faible proportion de managers de la fonction publique issus du secteur privé est aussi un des facteurs¹⁸ qui ont poussé le nouveau gouvernement à modérer de nouveau les salaires des hauts managers, bien qu'ils demeurent plus élevés qu'avant la réforme Copernic. Qui plus est, étant donné également le manque d'expérience concernant les indicateurs quantitatifs de performances, il est difficile d'évaluer *ex post* dans quelle mesure les objectifs stratégiques ont été atteints. Un salaire plus faible peut être justifié tant que les managers de la fonction publique ne peuvent être véritablement tenus pour responsables des résultats, mais la priorité devrait être de perfectionner les indicateurs de résultats (comme le prévoit le service public fédéral du Budget) pour renforcer le soubassement analytique des réformes. C'est déjà le cas dans certains services publics (ONEM/RVA, Service public fédéral des Affaires intérieures, Service public fédéral de la Mobilité et des Transports). En outre, la nouvelle procédure d'évaluation des managers, récemment approuvée (décembre 2004), s'appuie sur l'exécution de plans de management et d'organisation, ce qui obligera les managers à élaborer des indicateurs de performances. Les managers doivent préparer une auto-évaluation. Ils doivent par conséquent utiliser des indicateurs de performances

quantitatifs. Cela est également nécessaire pour donner aux managers davantage d'autonomie, de sorte qu'ils puissent être tenus pour responsables des résultats.

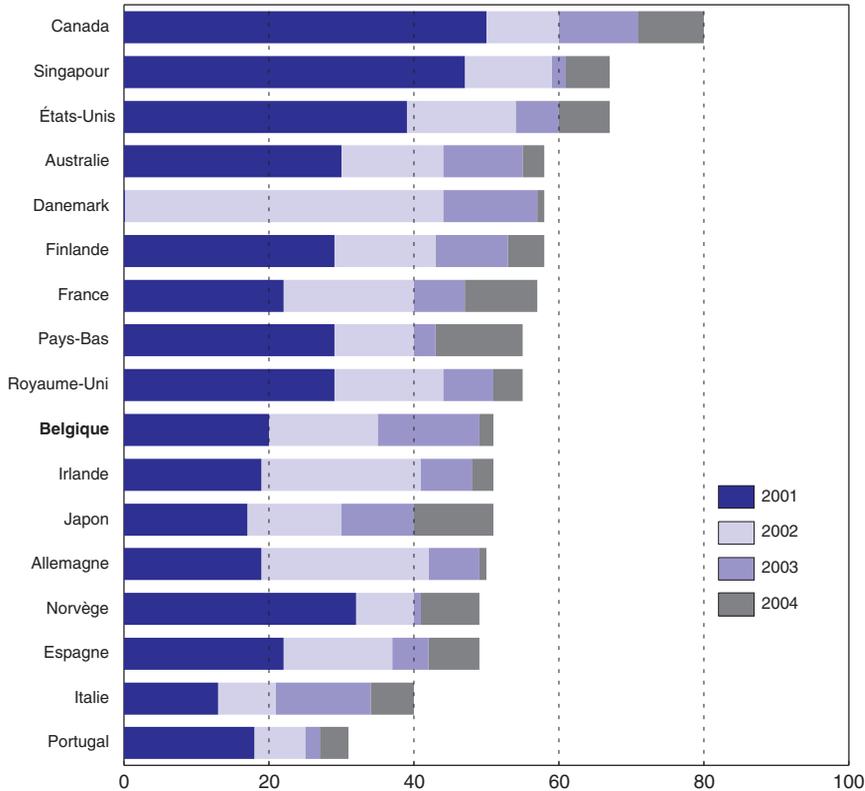
Compte tenu que l'occupation d'un poste d'encadrement au sein de la fonction publique ne suscite qu'un intérêt limité parmi les managers du secteur privé, l'administration publique devra développer l'expérience managériale dont elle dispose en son sein et exiger que ses nouveaux managers possèdent une formation en gestion de grande qualité. Elle a déjà lancé un programme de formation qui n'assure pas un accès direct à des postes d'encadrement mais a pour but d'aider les candidats durant le processus de sélection. Surnommé « PUMP », ce programme s'adresse à une quarantaine de personnes sélectionnées après un examen écrit et un entretien. La formation dure plusieurs mois. Elle a un caractère à la fois théorique et pratique, et comprend notamment un stage d'un mois à l'étranger. Les intéressés doivent également travailler trois mois comme consultants à des projets de modernisation et proposer des objectifs de réforme.

Administration électronique

L'informatisation de l'État (e-gouvernement) constitue un puissant instrument permettant d'accroître l'efficacité avec laquelle le gouvernement atteint ses objectifs, notamment en réduisant la charge administrative (voir chapitre 7). Les applications électroniques peuvent permettre de réduire les coûts de collecte et de transmission des données, grâce en particulier à un plus grand partage de ces données entre les différentes administrations comme au sein de chacune d'elles et à la création de portails permettant aux administrés et aux entreprises de trouver des informations et de réaliser des opérations en ligne avec l'administration. Un Secrétaire d'État à l'Informatisation de l'État a été nommé en 2003. Il a pour mission de coordonner et de développer les stratégies de l'administration fédérale en matière de TIC et d'informatisation de l'État et de contribuer ainsi à la modernisation de celui-ci. Ce soutien aux TIC permettra aussi à la Belgique de devenir une société de la connaissance. L'informatisation de l'administration en Belgique repose sur les principes d'une collecte unique de données, de la mise en place de registres de référence ou de sources « authentiques » et de clés d'identité uniques (Registre national, Banque-Carrefour des Entreprises). Le partage de bases de données électroniques n'a pas seulement pour effet de réduire la charge administrative qui pèse sur les entreprises, les citoyens et les fonctionnaires, mais il peut aussi accroître la qualité des données gérées par l'État. Grâce au recoupement des informations contenues dans les différentes bases de données, les pouvoirs publics disposent d'un moyen d'enquête supplémentaire pour déceler les fraudes. L'automatisation des opérations manuelles, comme par exemple le traitement des déclarations fiscales, donne la possibilité de libérer des ressources qui peuvent dès lors être affectées à des missions plus importantes telles qu'une meilleure lutte contre la fraude et des contrôles plus fréquents. Il en résulte aussi d'autres avantages, comme la modernisation de l'administration, la mise au point de services novateurs et la réduction de la fracture numérique, grâce à l'octroi automatique de droits en fonction de la situation de l'administré ou de l'entreprise, sans intervention de leur part. Cela permet d'éviter de développer les services de guichet.

La Belgique a accompli des progrès considérables dans la mise en œuvre de ses services électroniques (e-gouvernement) depuis 2001 et elle figure désormais en bonne place parmi un large éventail de pays grâce à un score de maturité de l'e-gouvernement situé entre 50 et 60 % (graphique 2.3). Le score de maturité de l'e-gouvernement est établi en calculant la moyenne pondérée des notes obtenues pour la maturité des services (70 %)

Graphique 2.3. **Maturité et croissance de l'informatisation de l'État (e-gov) depuis 2001**
2001-04



Source : Accenture.

et pour la gestion de la relation client (30 %). L'enquête d'Accenture attribue une note de maturité (1, 2, ou 3) à chacun des 206 services pris en considération au niveau de l'administration nationale, avant de calculer la moyenne globale ; les trois notes sont définies de la façon suivante : (1) = information seulement sans possibilité d'interaction, (2) = interaction unidirectionnelle ou bidirectionnelle mais sans possibilité de réaliser de transactions de bout en bout, (3) = transactions de bout en bout. La gestion de la relation client mesure à quel point les organismes publics maîtrisent l'interaction avec leurs clients (citoyens et entreprises) et assurent une fourniture intégrée des services.

L'approche belge en matière de l'informatisation de l'État (e-gouvernement) a consisté à commencer par développer et intégrer les fonctions d'instruction des dossiers avant de proposer de nouveaux services d'accueil des entreprises et des citoyens. La priorité est essentiellement accordée à la fourniture de meilleurs services aux clients sous la forme d'informations aisément accessibles et de nouveaux moyens d'interaction et de transaction avec l'administration. Les réalisations les plus remarquables ont jusqu'ici été les suivantes :

- La mise en place d'importants éléments du système de l'informatisation de l'État (e-gouvernement), dont un vaste réseau sécurisé à haut débit assurant l'interconnexion des organismes de l'administration fédérale (FedMAN), et un moteur universel de

messagerie permettant l'échange de données entre les divers systèmes, portails et sites Web des différents organismes fédéraux.

- Le lancement d'un portail fédéral, *www.belgium.be*, qui propose aux citoyens, aux entreprises et aux fonctionnaires des liens vers des informations et des applications utiles permettant par exemple de commander des plaques minéralogiques et de remplir en ligne les déclarations d'impôt sur le revenu des personnes physiques. Les comptables peuvent aussi remplir en ligne les déclarations fiscales de leurs clients (membres des professions libérales et chefs d'entreprise).
- La Banque-Carrefour des Entreprises (BCE), qui attribue à chaque société un numéro d'identification unique. À travers elle, les services publics pourront échanger des informations. Le numéro d'identification unique est nécessaire à la poursuite de la simplification administrative (voir chapitre 7). Le formulaire unique d'immatriculation doit donner au nouveau chef d'entreprise la possibilité d'effectuer les formalités administratives les plus importantes à un guichet unique : le « guichet d'entreprises ».
- À l'issue d'une phase pilote en 2003, le lancement de la carte d'identité électronique a commencé en 2004. En 2009 au plus tard, tous les habitants auront une carte d'identité de ce type. Ces cartes à puce comportant une signature numérique ouvriront la voie à de nouvelles applications comme le vote électronique, le règlement des impôts, l'accès en ligne des citoyens à leur dossier administratif, la demande de documents, ou encore l'échange sécurisé d'informations avec l'administration. En outre, elles faciliteront le commerce électronique et les services bancaires en ligne. Toutes les entreprises privées peuvent utiliser ces cartes d'identité comme moyen d'identification et de d'authentification pour les transactions sécurisées en ligne.

Le succès d'un programme de services électroniques (e-gouvernement) exige d'importants investissements initiaux, alors que ses avantages n'apparaîtront qu'à terme. La Belgique en est encore à un stade où le développement de l'e-gouvernement représente un coût net pour le gouvernement. D'après une enquête récente organisée par le secrétaire d'État à l'Informatisation de l'État, les dépenses de l'administration fédérale au titre des TIC (investissement et développement matériel et logiciel) s'élèvent à environ € 407 millions, ce qui représente 2.5 % du budget d'un service public. Si les avantages sont encore modestes, c'est en partie parce que le volume des transactions électroniques avec l'administration demeure limité, en particulier parmi les citoyens, alors que de plus gros volumes créeraient à l'évidence des économies d'échelle. L'attribution d'un numéro d'identification unique aux entreprises et la création de la BCE devraient favoriser les transactions électroniques entre les entreprises et l'administration. Cependant, plusieurs obstacles à un plus grand recours des citoyens aux services d'administration électronique demeurent. La proportion d'utilisateurs réguliers de l'Internet dans la population belge demeure modeste (environ 49 % d'après l'enquête *Belgian Internet Mapping*, sur le développement de l'Internet en Belgique), bien que le gouvernement promeuve activement le haut débit et l'accès à l'Internet. À la fin de 2004, il y avait environ 1.99 million de connexions à haut débit en Belgique. Au cours des 12 derniers mois, 82 % des internautes belges se sont rendus sur un site Web de l'administration, et un citoyen sur cinq a contacté l'administration par courrier électronique en 2003. Lorsqu'il est devenu possible en 2003 de remplir en ligne les déclarations d'impôt sur les revenus des personnes physiques, 2 % de la population (57 000 personnes) ont eu recours à ce service. Leur nombre est passé à 169 000 en 2004, soit une augmentation de 300 % par rapport à 2003. L'introduction de

cartes d'identité électroniques pour les citoyens et l'élargissement de la gamme de services proposés favoriseront davantage encore le recours aux services électroniques, mais le gouvernement devrait envisager de nouvelles mesures pour en assurer la promotion parmi les citoyens, telles des campagnes d'information bien ciblées (par exemple dans les écoles) ou des systèmes d'incitation financière.

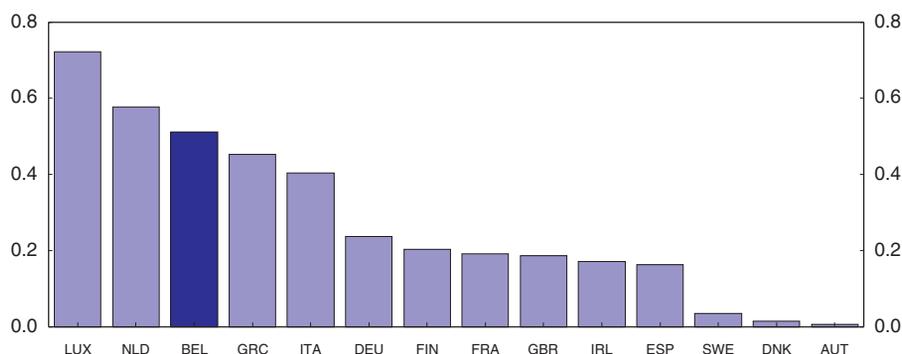
Certains projets d'informatisation de l'administration en cours de réalisation engendreront des économies. Par exemple, l'administration fédérale encourage l'utilisation de normes ouvertes pour ses services et l'adoption de logiciels libres est sérieusement envisagée. L'utilisation de normes ouvertes et la modularité des applications TIC contribueront à réduire les coûts. Par ailleurs, en vertu d'un accord de coopération entre le gouvernement fédéral, les Régions et les Communautés sur l'e-gouvernement, toutes les parties s'engagent à respecter le principe de la collecte unique de données en utilisant les mêmes clés d'identification uniques et les mêmes définitions. Un système d'interopérabilité permettra à toutes les administrations de s'interconnecter, ce qui abaissera leurs dépenses totales grâce à la réalisation d'économies d'échelle.

Les services de recouvrement de l'impôt constituent un autre domaine dans lequel d'autres pays dotés de programmes de services électroniques (e-gouvernement) ayant atteint un plus grand degré de maturité et où les citoyens ont davantage recours aux services proposés ont déclaré avoir enregistré d'importantes réductions de coûts. Celles-ci résultent de divers facteurs, tels que l'automatisation d'une partie du traitement manuel des déclarations d'impôts, la déclaration en ligne des revenus complémentaires, la diminution des frais d'affranchissement, les économies dues au fait qu'il est répondu à une plus grande proportion de demandes de renseignements au moyen d'informations en libre-service, ou encore l'amélioration du recouvrement de l'impôt à la suite d'un redéploiement des ressources libérées au profit du contrôle du respect des obligations fiscales. Ce dernier avantage devrait être particulièrement important pour la Belgique, où l'économie souterraine occupe une place considérable. Qui plus est, le service public fédéral des Finances belge a estimé que le développement des déclarations et opérations fiscales électroniques lui permettrait de compenser en partie la réduction importante de ses effectifs sous l'effet des départs naturels au cours des années à venir. Comme les effectifs pourraient de ce fait diminuer progressivement d'un quart, il serait relativement facile de dégager la marge budgétaire nécessaire au recrutement d'un plus grand nombre d'inspecteurs des impôts au sein de l'actuelle division chargée d'enquêter sur les fraudes et à une amélioration de la lutte contre la fraude.

Améliorer les résultats des politiques de transport

Les subventions versées par le gouvernement fédéral à la société publique de chemins de fer SNCB/NMBS demeurent élevées, y compris par rapport aux normes internationales (graphique 2.4). Ces chiffres doivent cependant être interprétés avec prudence. Une grande partie des aides financières publiques accordées aux chemins de fer ne sont pas notifiées à la Commission européenne, soit parce que le financement, faute de libéralisation du secteur, n'est pas considéré par les États membres comme constituant une aide d'État au sens de l'article 87(1) du Traité, soit parce qu'il correspond à une compensation des services publics conformément au règlement n° 1191/69. Les États membres sont cependant tenus de déclarer le montant global des dépenses publiques en faveur du secteur. Les disparités entre les États membres peuvent résulter de divergences d'interprétation quant au champ couvert par cette déclaration annuelle.

Graphique 2.4. **Aides d'État en faveur du secteur des chemins de fer**¹
En pourcentage du PIB courant, 2001²



1. Elles comprennent toutes les subventions publiques qui ont été communiquées à la Commission ainsi que celles qui ont été notifiées et autorisées par la Commission conformément aux règles applicables en matière d'aides d'État. Les chiffres excluent toutefois la compensation des services d'intérêt économique général.
2. 2000 pour la France.

Source : Commission des Communautés européennes, Tableau de bord des aides d'État, 2004.

Dans le cas de la Belgique, le montant total des financements publics notifiés à la Commission européenne est inférieur à celui des subventions accordées à la société nationale des chemins de fer, qui s'élève à environ 1 % du PIB. La SNCB/NMBS bénéficie de financements publics à quatre titres différents : i) pour financer les nouveaux investissements d'infrastructure et le matériel roulant (0.3 % du PIB) ; ii) pour couvrir les frais d'exploitation du transport intérieur de passagers (0.1 % du PIB) ; iii) pour couvrir les coûts de maintenance du réseau ferroviaire ; et iv) pour payer les pensions des retraités de la SNCB/NMBS.

Les subventions d'exploitation au titre du transport intérieur de passagers et de la maintenance du réseau demeurent considérables pour plusieurs raisons. Comme indiqué dans la précédente *Étude économique* (OCDE, 2003, pp. 151-152), la SNCB/NMBS se caractérise par des frais d'exploitation élevés, des sureffectifs et une faible efficacité, ce qui solde par des pertes dans les trois catégories de services : transport de marchandises, transport international de passagers (Thalys, Eurostar) et transport intérieur de passagers. Les subventions sont également motivées par le souci du gouvernement d'assurer un minimum de mobilité à chaque citoyen, pour un prix abordable. En outre, elles sont utilisées pour réduire le prix des services de transport publics, ce qui a pour effet de rapprocher davantage leur prix relatif (par rapport à celui des services de transport privés) de leurs coûts sociaux marginaux relatifs. Il est même prévu que ces subventions augmentent à compter de janvier 2005, lorsque le gouvernement prendra à sa charge 20 % de l'abonnement de train pour le trajet domicile-travail des salariés du secteur privé à condition que leurs employeurs règlent les 80 % restants (ces billets de train sont déjà gratuits pour les salariés du secteur public). Cependant, on peut se demander si les subventions d'exploitation en faveur du transport ferroviaire de passagers sont un très bon moyen de faire en sorte que les prix relatifs des transports publics et privés reflètent les coûts sociaux marginaux, car elles encouragent une mobilité excessive en abaissant le prix relatif des transports par rapport à celui des autres biens et services, ce qui aboutit à une augmentation du trafic global. Dans le même ordre d'idées, les autres instruments destinés à internaliser les coûts externes des transports privés (droits d'accise sur les carburants

automobiles et taxes sur l'achat et la possession de véhicules à moteur), dont les plus importants sont ceux liés aux encombrements, seraient peut-être moins efficaces car ils sont assez peu ciblés. La théorie économique incite à penser que la meilleure solution consiste à internaliser le coût des encombrements grâce à la tarification des routes et à cibler les externalités environnementales au moyen de taxes sur les carburants. Cette option permettrait aux prix relatifs des transports publics et privés de mieux refléter les coûts sociaux marginaux sans qu'il soit nécessaire d'accorder des subventions d'un montant considérable. Des progrès notables dans ce sens ont été accomplis récemment lorsqu'il a été décidé de taxer l'utilisation des véhicules plutôt que leur propriété. Les droits d'accise sur le carburant sont progressivement relevés, ce qui rend l'utilisation d'un véhicule à moteur plus coûteuse, tandis que la taxation des véhicules à essence est progressivement supprimée¹⁹ et que la taxe d'immatriculation est elle aussi vouée à disparaître, si bien qu'il sera moins coûteux d'être propriétaire d'un véhicule. Les taxes sur les carburants sont un moyen plus efficace d'internaliser les externalités dues aux encombrements (Chia, Tsui et Whalley, 2001) que les taxes sur la propriété d'un véhicule, et c'est pourquoi elles sont actuellement utilisées pour faire face à la fois aux externalités environnementales et à celles qui sont dues aux encombrements. Cependant, les autorités devraient envisager la possibilité de mettre en place un système de tarification des routes dès que cette solution s'avère techniquement faisable et fiable, tout en réduisant les subventions en faveur des transports publics, dans la mesure où celles-ci remédient à une tarification inadéquate des routes, et en recentrant la taxation des carburants sur les seules externalités environnementales (en particulier les émissions de GES).

Les possibilités de réduction des subventions d'investissement seront cependant limitées du fait que les États membres sont soumis à des pressions en faveur du développement des transports ferroviaires dans la mesure où ceux-ci constituent une alternative écologiquement viable aux transports privés, étant donné la demande de mobilité croissante et la nécessité de se conformer au Protocole de Kyoto²⁰. À cette fin, des investissements additionnels seront nécessaires pour moderniser et étendre le réseau d'infrastructures publiques. La participation de l'État aux projets d'infrastructures ferroviaires demeurera importante du fait qu'il est très difficile, pour un investisseur privé, de tirer un bénéfice de tels projets, encore que des partenariats entre secteur public et secteur privé (PPP) puissent être une option envisageable, parmi beaucoup d'autres, suivant l'option récemment retenue par la Commission européenne dans le contexte du Réseau transeuropéen. Pour accélérer la réalisation de grands projets ferroviaires, le gouvernement examine actuellement une formule fondée sur des PPP pour un certain nombre de projets d'infrastructure, comme le Diabolo (accès ferroviaire à l'aéroport national), la modernisation de la liaison Bruxelles-Luxembourg et le terminal portuaire de Bruxelles. D'après une étude récente (Friederiszick, Röller et Schultz, 2003), le niveau de l'aide a un impact positif sur l'efficacité dans le secteur des chemins de fer, mais l'intensité de l'aide – à savoir le montant de l'aide divisé par le coût d'exploitation total – a un impact négatif. Il semble donc que l'aide doive être complétée par d'autres moyens de financement pour être efficace. Les autres avantages potentiels de ces partenariats sont : i) la mise à profit par une organisation des compétences en gestion du secteur privé tout en conservant une éthique de service public, ii) la diminution des coûts d'investissement supportés par le secteur public, puisque le projet est cofinancé par le secteur privé, et iii) la possibilité de réaliser des gains d'efficacité dans la fourniture de services. Les données d'observation suggèrent toutefois que la plupart des gains d'efficacité ne résultent pas de

la participation du secteur privé en tant que telle, mais plutôt de ce que les partenaires privés potentiels sont en permanence exposés à la concurrence (Van Den Noord, 2002). En d'autres termes, il est improbable que les diminutions de coûts soient durables si le partenariat public-privé aboutit en fait à une situation de monopole au profit du partenaire privé. Un autre inconvénient tient à ce que ces partenariats font courir de plus grands risques au budget de l'État en cas de défaillance du partenaire privé.

Notes

1. Le système de pension des salariés du secteur privé compte pour les deux tiers des dépenses publiques de pension. Des systèmes de pension distincts sont par ailleurs en place pour les employés du secteur public (14.5 % des dépenses totales au titre des pension en 2003), pour les travailleurs indépendants (12 % des dépenses totales) et pour les salariés des entreprises publiques (4 % des dépenses).
2. La progression des salaires conventionnels est inférieure à celle des salaires moyens au sein de l'économie, l'écart s'expliquant par la dérive salariale, estimée à 0.5 % par an.
3. L'indice-santé se distingue de l'IPC (Indice des prix à la consommation) en ceci qu'il exclut du panier de consommation tous les produits nocifs pour la santé humaine (tabac, boissons alcoolisées, essence et diesel).
4. L'élasticité constante est estimée sur la base des observations passées. Sa valeur est fonction de la longueur de la période considérée, mais s'avère toujours supérieure à un. Le Bureau fédéral du Plan constate une élasticité de 1.6 pour la période 1971-2002. Durant les années 70, la part des administrations publiques a été sensiblement accrue, ce qui a eu naturellement un impact important sur le taux de croissance des dépenses publiques au cours de cette période. Par conséquent, l'élasticité de 1.6 pour la période 1970-2002 peut en partie s'expliquer par cette évolution.
5. Puisque la composante conjoncturelle devrait être nulle en 2007, l'excédent devrait être égal à l'excédent structurel.
6. La dette publique a été ramenée à 99.98 % du PIB à la fin de 2003, après avoir atteint un niveau record de 136.7 % en 1993.
7. Ce transfert s'est élevé à € 5 milliards, soit 1.9 % du PIB, et correspond à la valeur actuelle des actifs du fonds de pension de Belgacom, repris par le gouvernement fédéral.
8. Les gains nets sur les swaps financiers de paiements d'intérêts des administrations publiques sont pris en compte pour déterminer s'il y a lieu d'ouvrir la procédure en déficit excessif et dans l'évaluation du Programme de stabilité, mais ne le sont pas dans le SEC 95. Dans le cas de la Belgique, il en résulte certaines années de légères différences entre les calculs effectués selon ces deux méthodes, étant donné que les gains nets sur les swaps financiers liés à la dette publique représentent 0.1 % du PIB en moyenne.
9. La DLU a rapportée € 500 millions, 300 millions de moins que dans l'estimation dans le budget initial de 2004 mais 300 millions de plus que l'estimation dans le budget ajusté de 2004.
10. Des mesures ont été prises en novembre 2004 pour accroître les recettes du secteur de la santé de € 160 millions (préfinancement, réductions de dépenses excessives et augmentation des réserves des mutualités).
11. La SNCB/NMBS sera scindée en 3 entités : la compagnie de transport SNCB/NMBS, la compagnie de gestion des infrastructures Infrabel et la société SNCB/NMBS Holding, chargée de la coordination des deux compagnies opérationnelles. En plus de ces trois entités, un Fonds de l'infrastructure ferroviaire, propriétaire de l'infrastructure ferroviaire et de la dette correspondante de € 7.4 milliards (2.5 % du PIB) a été créé. Conformément à la méthodologie SEC95, ce fonds sera classé parmi les administrations publiques, si bien que la dette publique se trouvera majorée de l'équivalent de 2.5 % du PIB en 2005.
12. Le gouvernement a l'intention de vendre aux institutions financières des arriérés fiscaux, avec un rabais du fait que certains d'entre eux sont irrécouvrables. Les institutions financières percevront toutes les sommes qui pourront être recouvrées par le service d'inspection fiscale du ministère des Finances. Elles seront dès lors incitées à surveiller de près les efforts déployés par les inspecteurs des impôts.

13. Dont en Belgique les Régions et les Communautés, qui sont responsables d'importants secteurs de l'action des pouvoirs publics sur leurs territoires respectifs.
14. Contrairement à leurs homologues du secteur privé, les employés contractuels du secteur public ne bénéficient pas de systèmes de pension complémentaire (du deuxième pilier).
15. Il convient de noter que le montant maximal de la pension du secteur public que peut percevoir un fonctionnaire est soumis à un plafond.
16. Le nom de « réforme Copernic » n'est de fait plus utilisé, mais la même philosophie demeure en place.
17. La réglementation stipule que la procédure de sélection doit avoir lieu devant un jury mixte francophone et néerlandophone. Comme cela n'était pas possible dans les cabinets de recrutement privés, les candidats non sélectionnés pouvaient invoquer cet argument pour déposer un recours (devant le Conseil d'État) contre la décision de recrutement.
18. La modération des rémunérations des managers tient aussi au fait que la distinction entre politique et exécution a été maintenue. Les services publics se consacrent encore principalement à l'exécution des politiques.
19. La taxe compensatoire d'accises sera complètement supprimée d'ici à 2007.
20. Dans le cadre des objectifs de Kyoto, la Belgique s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 7.5 % en moyenne au cours de la période 2008-12 par rapport à leurs niveaux de 1990.

Bibliographie

- Aberle, G. (2003) « La politique ferroviaire et les subventions aux chemins de fer – un éternel recommencement sans grands résultats » in CEMT *Cinquante ans de politique des transports 1953-2003*.
- Accenture (2003), *eGovernment Leadership: Engaging the Customer*, www.accenture.com.
- Accenture (2004), *eGovernment Leadership: High Performance, Maximum Value*, www.accenture.com.
- Arena, M. (2003), *Le monde bouge, relevons ensemble les défis de la nouvelle fonction publique fédérale*, Bruxelles, 16 décembre 2003.
- Bronchi, C. (2003), « The Effectiveness of Public Expenditure in Portugal », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 349, OCDE, Paris.
- Banque nationale de Belgique (2002), *Rapport 2001: Évolution économique et financière*, Bruxelles.
- Banque nationale de Belgique (2003), *Rapport 2002: Évolution économique et financière*, Bruxelles.
- Banque nationale de Belgique (2004a), *Rapport 2003: Évolution économique et financière*, Bruxelles.
- Banque nationale de Belgique (2004b), « Projections économiques 2004-2005 pour la Belgique », *Revue économique* 2004(2), Bruxelles.
- Bureau fédéral du plan (BFP) (2004), *Perspectives économiques 2004-09*.
- Chia, N.-C., A.K.C. Tsui et J. Whalley (2001), *Ownership and use taxes as congestion correcting instruments*, NBER Working Paper, 8278.
- Commission des Communautés européennes (2004), *Tableau de bord des aides d'État – mise à jour de l'automne 2004*, Bruxelles.
- Conseil supérieur des finances (CSF) (2003), *Comité d'étude sur le vieillissement, Rapport annuel*.
- Conseil supérieur des finances (CSF) (2004a), *Rapport annuel 2004*, service public fédéral des Finances, Bruxelles.
- Conseil supérieur des finances (CSF) (2004b), *Comité d'étude sur le vieillissement, Rapport annuel*.
- Friederiszick, H.W., L.-H Röller et C.C. Schulz (2003), « Evaluation of the Effectiveness of State Aid as a Policy Instrument: The Railway Sector », Draft version 24-10-2003.
- InSites Consulting (2004), *Belgian Internet Mapping*, B.I.M., Bruxelles.
- Joos, A. et C. Kegels (2004), *Les charges administratives en Belgique pour l'année 2002*, Bureau fédéral du Plan, Bruxelles.

- Joumard, I., P.M. Kongsrud, Y. Nam et R. Price (2004), « Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Evidence in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 380, OCDE, Paris.
- Service public fédéral du Budget et des Entreprises publiques (2004), *Les finances publiques belges pour l'année 2005*, Bruxelles.
- Service public fédéral des Finances (2003), *Le Programme de Stabilité de la Belgique (2004-2007)*, Bruxelles.
- OCDE (2001), *Études économiques, Belgique*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Études économiques, Belgique*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), « Gérer la haute fonction publique : La réforme de la haute fonction publique dans les pays membres de l'OCDE » 28^e Session du Comité de la gestion publique, 13-14 novembre 2003, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), « Taking Stock of Structural Policies in OECD Countries 2004 Assessment », Groupe de travail n° 1 chargé de l'analyse des politiques macroéconomiques et structurelles, OCDE, Paris.
- Prospero (2004), *Een nieuwe impuls voor economische welvaart in België*, McKinsey & Company.
- Van den Noord, P. (2002), « Managing Public Expenditure: the UK Approach », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 341, OCDE, Paris.
- Wurzel, E. (2003), « Consolidating Germany's Finances: Issues in Public Sector Spending Reform », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 360, OCDE, Paris.

ANNEXE 2.A1

Principales hypothèses

	2003	2030
Taux d'emploi		
Total	61.5	68.5
55-64 ans	32.6	42.4
Femmes	53.0	63.9
Taux d'activité		
Total	71.1	73.1
55-64 ans	43.7	50.4
Femmes	63.8	68.4
Chômage structurel et productivité		
Augmentations de la productivité et des salaires individuels	1.75 % après la période de moyen terme (2009)	
Taux de chômage structurel ¹	7.5 % (en 2030)	
Autres		
Adaptation des pensions au bien-être ²	2 scénarios: 0.5 % ou 0 % par an	
Plafond d'augmentation des salaires ³	1.25 % par an	
Taux d'intérêt réel	4 % après 2009	
Dépenses de santé		
	2003-2030 (taux de croissance)	
Dépenses totales	3.2	
Évolution tendancielle	2.3	
Effets démographiques	0.9	
Vieillessement	0.7	
Volume de la population	0.2	

1. Y compris les chômeurs âgés qui ne sont pas à la recherche d'un emploi.
2. Les pensions sont automatiquement ajustées pour tenir compte de l'inflation. En outre, le Comité d'étude sur le vieillissement suppose dans son scénario de base que des pressions politiques s'exerceront en faveur d'augmentations discrétionnaires du montant réel des pensions de 0.5 % en moyenne par an au cours de la période examinée. La législation belge ne prévoit aucun relèvement automatique en termes réels.
3. Dans le système public de pensions dont bénéficient les salariés du secteur privé, les prestations sont liées aux rémunérations perçues au cours de la vie professionnelle mais sont soumises à un plafond. Ce plafond augmente au même rythme que les salaires conventionnels, c'est-à-dire plus lentement que le salaire moyen, du fait de la dérive salariale.

Source : CSF.

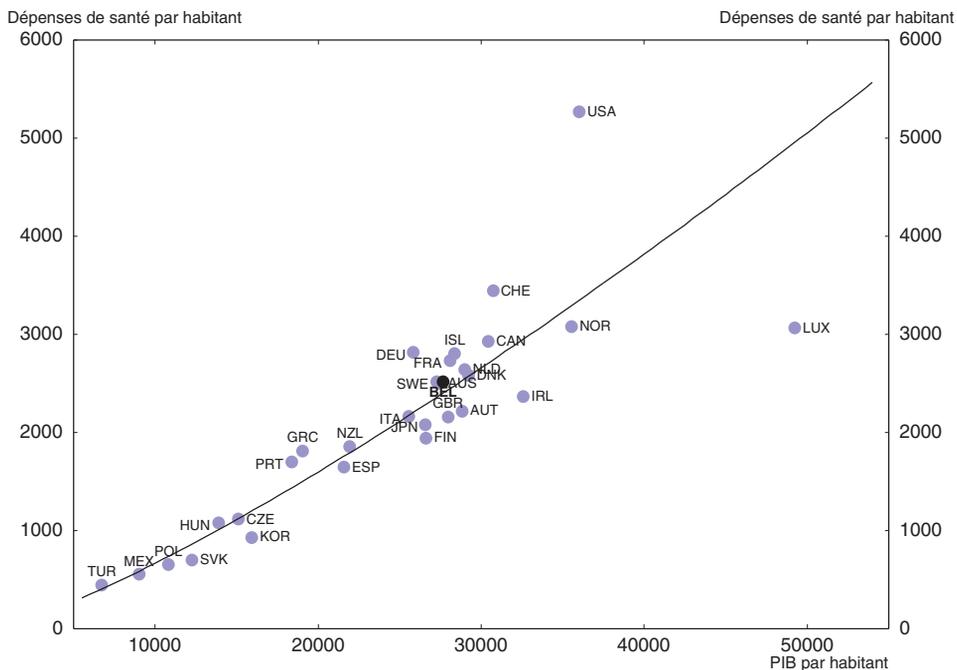
Chapitre 3

Maîtriser la hausse des dépenses publiques de santé

Ce chapitre examine les facteurs entraînant la forte hausse des dépenses publiques de santé et les mesures mises en œuvre par les pouvoirs publics pour faire face à cette évolution. Les déséquilibres de l'offre (excédents de ressources dans certains sous-secteurs et pénuries dans d'autres), une consommation excessive de services de santé et de produits pharmaceutiques, une faible croissance de la productivité (effet Baumol), le progrès technologique et le vieillissement de la population sont autant de facteurs considérés comme alimentant cette hausse. Le gouvernement met en œuvre depuis un certain temps des mesures pour contenir le niveau des dépenses globales : plafonds budgétaires, restrictions de l'offre de lits d'hôpital et de l'accès aux facultés de médecine (numerus clausus), accords salariaux et, plus récemment, introduction de prix de référence pour les produits pharmaceutiques. Ces politiques sont complétées par des mesures destinées à améliorer l'efficacité par rapport aux coûts au niveau microéconomique, telles que, par exemple, la classification de patients en groupes diagnostiques (Diagnosis Related Groups ou DRG) comme base de financement des hôpitaux, l'évaluation comparative du comportement des médecins généralistes en matière de prescription, la mise en place des dossiers médicaux globaux pour les patients et des initiatives visant à renforcer le rôle de référerant (« gate keeper ») du médecin généraliste.

Comme le révèlent des comparaisons internationales, les dépenses de santé par habitant sont d'autant plus élevées que les pays sont riches (graphique 3.1), et la Belgique n'échappe pas à cette règle. En raison du mode de financement des soins de santé et de diverses défaillances des marchés et des administrations publiques, les décisions de consommation des particuliers ne sont pas nécessairement le seul facteur responsable de la progression des niveaux de dépenses. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, la hausse tendancielle des dépenses de santé par habitant est supérieure à celle du PIB par habitant, la part des dépenses de santé dans le PIB étant progressivement passée de 4 % en 1970 à 7.8 % en 1991 et 9.1 % en 2002, d'après la base Eco-Santé de l'OCDE¹. Cette évolution est très inquiétante pour les budgets publics, car les dépenses de santé sont financées principalement par le secteur public dans la plupart des pays de l'OCDE (sauf en Corée, aux États-Unis et au Mexique), leur part ayant représenté près des trois quarts des dépenses totales en moyenne² dans les pays de l'OCDE, tout comme en Belgique en 2002. C'est ainsi que les dépenses publiques de santé de la Belgique ont représenté 6.6 % de son PIB en 2002.

Graphique 3.1. **Dépenses de santé et PIB par habitant**
2002¹



1. En dollars, aux taux de change fondés sur les parités de pouvoir d'achat, 2000 pour la Turquie, 2001 pour l'Autriche, le Japon et la Corée. L'équation de la régression est la suivante :

$$\text{LN (dépenses de santé par habitant)} = -5.08 + 1.26 * \text{LN (PIB par habitant)}$$

$$R^2 = 0.91 \quad t : (-6.65) (16.53)$$

Source : Eco-Santé OCDE 2004.

La croissance des dépenses publiques de santé s'est accélérée récemment en Belgique. Leur taux de croissance moyen en termes réels, de 3.5 % sur les dix dernières années, a atteint 4.3 % en moyenne sur les cinq dernières années (1999-2003). Au milieu des années 90, le gouvernement belge a limité les volumes et les prix et introduit des plafonds dans les budgets de la santé, afin de maîtriser la croissance des dépenses en prévision de l'introduction de l'euro. Comme d'autres pays en ont fait l'expérience, de telles mesures ne sont efficaces pour maîtriser l'accroissement des dépenses que sur une période limitée et elles sont suivies d'un rebond dû au rattrapage de la demande non satisfaite. Le gouvernement actuel a décidé de plafonner la croissance du budget public de la santé en termes réels au taux élevé de 4.5 % par an jusqu'en 2007. Il est très important de profiter de cette période de relative détente budgétaire pour définir d'un commun accord et, si nécessaire, financer des mesures exceptionnelles susceptibles de faciliter l'introduction de réformes structurelles visant à accroître l'efficacité³, étant donné que les pressions qui font augmenter les dépenses resteront probablement fortes, le vieillissement de la population et le progrès technologique contribuant tous deux à une forte augmentation de la demande de services de santé. De plus, l'analyse réalisée par le Comité d'étude sur le vieillissement a montré que les coûts estimés du vieillissement sont très sensibles aux taux de croissance des dépenses de santé, leur forte hausse compromettant l'équilibre des finances publiques (voir chapitre 2).

Le gouvernement belge espère être en mesure de freiner cette hausse à moyen terme en poursuivant sa politique de réforme progressive en vue d'améliorer l'efficacité du système. Pour atteindre cet objectif, il compte sur la responsabilisation de tous les acteurs, sur les pressions mutuelles entre prestataires et sur des mesures de contrôle. On trouvera un résumé des recommandations spécifiques relatives à ces politiques dans l'encadré 3.1. Les pouvoirs publics n'envisagent pas actuellement de réformes radicales car, à la différence de ce que l'on observe dans d'autres pays, les Belges sont satisfaits de leur système de santé publique. Il faut souligner que ce système est parvenu à assurer une couverture universelle étendue, se caractérisant par un degré relativement important d'équité horizontale, en offrant des services de qualité à un prix raisonnable, en limitant le plus possible l'attente pour les malades et en leur offrant la liberté du choix de leur assureur et des prestataires de soins.

Facteurs responsables de la croissance élevée des dépenses

Offre excédentaire et déséquilibrée

On observe une offre excédentaire de ressources humaines dans certains segments du secteur des soins de santé. Le fait le plus frappant est la densité élevée de médecins en activité en Belgique – 3.9 pour 1 000 habitants – par rapport à la moyenne OCDE qui est de 2.9 (tableau 3.1). Cette situation s'explique par la densité exceptionnellement élevée de médecins généralistes au regard des normes internationales, qui a continué à augmenter pendant la dernière décennie. Il y a aussi une offre abondante de dentistes et de pharmaciens en Belgique. Dans la mesure où les dépenses de santé sont influencées par le volume des capacités, étant donné que l'offre peut induire la demande, la densité des réseaux de médecins, dentistes et pharmaciens existant actuellement est une source de pressions sur les coûts.

Encadré 3.1. **Maîtriser la hausse des dépenses publiques de santé : recommandations d'action**

Mesures ayant une incidence sur le niveau des dépenses globales de santé

- Le gouvernement belge utilise un plafond budgétaire global pour déterminer le budget total alloué aux dépenses de santé et il a recours à des mécanismes de contrôle régulier et de correction automatique pour appliquer la discipline budgétaire. Cependant, en raison des dépassements budgétaires répétés, le gouvernement devrait procéder à des contrôles plus fréquents et plus rigoureux* et/ou améliorer encore les mécanismes correcteurs.
- Afin de contenir les dépenses de produits pharmaceutiques, le gouvernement ne devrait pas rembourser la différence de prix entre les médicaments enregistrés et les médicaments génériques dans la mesure où ces derniers sont médicalement équivalents aux médicaments enregistrés auxquels ils se substituent, lesquels ne sont plus protégés par des brevets en vigueur. Il peut le faire en fixant le prix de référence à un niveau équivalent à celui du médicament générique (le moins onéreux). Cette mesure ne devrait pas trop pénaliser le développement de nouveaux médicaments étant donné que la Belgique libéralise simultanément les politiques d'autorisation des nouveaux médicaments. De plus, le gouvernement devrait faire passer les médicaments qui tendent à être consommés en quantités excessives dans des catégories pour lesquelles le taux de remboursement est moins élevé et revoir périodiquement sa politique en matière de remboursement sur la base des preuves médicales, comme il prévoit de le faire.
- Les autorités devraient veiller à ce que les restrictions de l'accès aux facultés de médecine n'aboutissent pas à des pénuries de professionnels de la santé à long terme, lorsque la demande de services de santé augmentera par suite du vieillissement démographique, de l'accroissement du revenu par habitant, de l'apparition de nouvelles technologies et de l'introduction de réformes visant à améliorer le fonctionnement du système par un recours accru aux services des médecins généralistes, moins coûteux.

Mesures visant à améliorer l'efficacité par rapport aux coûts au niveau microéconomique

- L'évaluation comparative est une technique qui a fait ses preuves pour améliorer les performances. La procédure déjà en place pour les médecins généralistes pourrait être étoffée en y incluant des comparaisons par rapport à des normes factuelles et elle devrait être étendue à d'autres professions médicales. Des acteurs n'appartenant pas à la profession médicale devraient participer à l'élaboration des normes de référence.
- Avec l'introduction des systèmes de financement sur base des pathologies pour les 26 interventions chirurgicales les plus fréquentes, le gouvernement entend accroître la responsabilité financière des hôpitaux. Le coût d'un traitement ne sera intégralement remboursé que s'il n'excède pas 1.2 fois le coût moyen au niveau national. Ces mesures pourraient être durcies. En outre, le passage au système de financement sur base des pathologies impose au gouvernement de procéder à des contrôles réguliers afin d'éviter que la qualité des services hospitaliers ne se dégrade par suite de la baisse des coûts.
- Actuellement, les médecins généralistes créent et tiennent à jour des dossiers sur les patients qu'ils suivent à la demande de ces derniers. De nouveaux gains d'efficacité pourraient être obtenus grâce au développement prévu de dossiers médicaux électroniques complets et à jour qui pourront être consultés par les médecins généralistes pour tous les patients.

Encadré 3.1. Maîtriser la hausse des dépenses publiques de santé : recommandations d'action (suite)

- Le gouvernement devrait fermement encourager les patients à consulter en premier lieu leur médecin généraliste dans la majorité des cas (sauf pour les urgences) en ne remboursant pas les frais médicaux encourus par les patients qui n'ont pas été orientés par leur généraliste (« gate keeper »).
- Il conviendrait d'accorder davantage d'attention à la charge de travail administrative découlant des nouvelles réglementations dans le secteur de la santé.

Mesures visant à améliorer l'accès aux soins de santé et les résultats dans ce domaine

- La mise en place du maximum à facturer, qui fixe des plafonds annuels pour les dépenses personnelles de santé des ménages, pourrait donner au gouvernement une certaine marge de manœuvre pour procéder à des augmentations sélectives de certains tickets modérateurs, et réduire ainsi l'incidence budgétaire de cette mesure.
- Afin de parvenir à une approche plus intégrée du traitement des patients atteints d'une maladie chronique ou ayant besoin d'une prise en charge de longue durée, le gouvernement devrait non seulement faire en sorte que le médecin généraliste filtre davantage les malades, mais également lui fournisse un soutien technique en mettant à sa disposition des guides de bonnes pratiques pour le traitement de maladies chroniques spécifiques.

* En novembre 2004, le gouvernement a décidé que des mesures seraient prises pour assurer un meilleur contrôle des dépenses. Un audit sera réalisé sur les mécanismes d'établissement du budget, le contrôle des dépenses et l'évaluation des mesures prises en ce qui concerne l'assurance maladie obligatoire. Le contrôle des dépenses et les procédures d'alerte au sein de l'assurance maladie seront revus en profondeur.

Tableau 3.1. Indicateurs de l'offre dans les secteurs de la santé pour 1 000 habitants, 2002¹

	Médecins en activité	Médecins généralistes	Spécialistes en activité	Dentistes en activité	Pharmaciens en activité	Personnel infirmier en activité
Belgique	3.9	2.1	1.8	0.8	1.1	5.6
France	3.3	1.6	1.7	0.7	1.1	7.2
Allemagne	3.3	1.1	2.3	0.8	0.6	9.9
Pays-Bas	3.1	0.5	1.0	0.5	0.2	12.8
Royaume-Uni	2.1	0.6	1.5	0.4	0.5	9.2
États-Unis	2.4	0.8	1.6	..	..	7.9
Moyenne UE-15 ²	3.2	1.1	1.9	0.7	0.8	8.9
Moyenne OCDE ²	2.9	0.8	1.7	0.6	0.8	8.0

1. 2001 pour les États-Unis, 2001 pour les Pays-Bas en ce qui concerne les spécialistes, pharmaciens et personnel infirmier en activité ; 2001 pour les dentistes au Royaume-Uni.

2. Moyenne non pondérée des données pour la dernière année connue.

Source : Eco-Santé OCDE 2004, 2^e édition.

En revanche, il y a une pénurie d'infirmiers et d'infirmières, leur nombre étant de 5.6 pour 1 000 habitants, soit un chiffre nettement inférieur à la moyenne pour l'ensemble des pays de l'OCDE qui est de 8.0 (tableau 3.1). La pénurie actuelle de personnel infirmier coûte cher, car plusieurs études ont montré qu'il existe une relation positive entre, d'une part, la dotation en personnel infirmier et, d'autre part, la réduction de la mortalité des patients et des complications médicales (OCDE, 2004). Diverses mesures pourraient être prises pour remédier à la pénurie de personnel infirmier : augmentations de salaire,

amélioration des conditions de travail de ce personnel, meilleure formation et meilleur accès à la formation continue, organisation de campagnes pour attirer les jeunes vers la profession ou immigration sélective. Sous le précédent gouvernement, les salaires de la profession infirmière ont progressé de 10 % en termes réels sur quatre ans et les conditions salariales des différentes catégories de personnel ont été harmonisées car la densité du personnel infirmier travaillant dans les maisons de retraite était particulièrement faible et tendait même à baisser étant donné que le personnel de ces établissements était moins bien rémunéré que celui des hôpitaux. Toutefois, tant qu'il y aura des pénuries, il est probable que les pressions s'exerçant sur les salaires resteront fortes et il faudra peut-être attendre avant de voir augmenter l'offre de personnel infirmier.

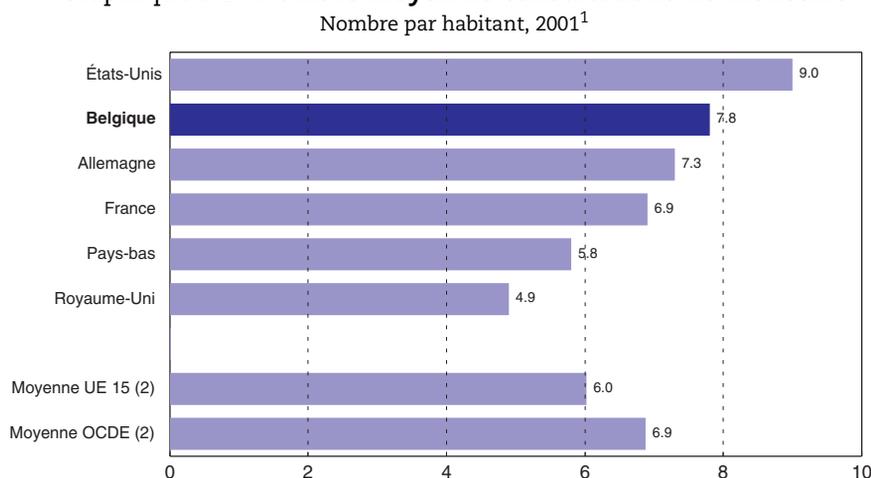
Les autorités belges sont également confrontées à une offre excédentaire de lits d'hôpital en soins aigus et à une pénurie de lits dans les maisons de retraite médicalisées. On ne dispose pas de données récentes confirmant ce bilan mais une précédente étude de l'OCDE (OCDE, 1999) concluait que le nombre de lits d'hôpital par habitant et la durée moyenne d'hospitalisation étaient à peu près conformes aux normes internationales, alors que le nombre de lits en soins de longue durée⁴ en Belgique était le plus faible de la zone de l'OCDE. Ces déséquilibres de l'offre réduisent la capacité du système de santé à toujours offrir les traitements les moins coûteux, car les personnes âgées qui perdent brutalement leur autonomie sont admises à l'hôpital pour des soins qui auraient pu leur être prodigués à moindre coût dans une maison de retraite. En conséquence, il existe des listes d'attente pour être admis dans les maisons de repos et de soins, bien que l'ampleur du problème soit sans doute surestimée du fait que certaines personnes âgées s'inscrivent par précaution très tôt dans ces établissements.

Une consommation excessive de prestations de santé

Une consommation excessive de prestations de santé, de produits pharmaceutiques et d'assistance médicale est une distorsion classique dans un système d'assurance-maladie public, due à l'asymétrie de l'information concernant les besoins exacts en santé entre, d'une part, les prestataires des soins et, d'autre part, les patients et leurs assureurs. En outre, la demande n'est pas très sensible aux évolutions des prix, car les consommateurs ne paient qu'une petite partie du coût total d'une prestation médicale, l'assureur public prenant en charge l'essentiel.

S'agissant du nombre de consultations de médecins, par comparaison avec les moyennes de la zone OCDE et de l'UE-15, il est particulièrement élevé en Belgique (7.9 consultations par personne et par an en 2002, graphique 3.2). Les forfaits mis en place par les autorités ont contribué à une consommation excessive de prestations médicales. En premier lieu, les médecins en Belgique sont rémunérés à l'acte⁵. On sait très bien que ce système de rémunération incite les médecins à gonfler les volumes en fournissant des prestations et en délivrant des ordonnances inutiles, en faisant insuffisamment appel aux prestataires secondaires (Docteur et Oxley, 2003). Cette distorsion est accentuée par la densité élevée de médecins en activité. En second lieu, les médecins généralistes ne filtrent pas les patients, qui peuvent consulter des spécialistes et passer des examens aussi souvent qu'ils le souhaitent sans être pénalisés, le résultat étant une mauvaise utilisation des ressources médicales car les patients ne sont pas systématiquement orientés vers les choix de traitement les moins coûteux.

Une précédente étude de l'OCDE (OCDE, 1999) a montré que les dépenses totales de pharmacie par habitant⁶ étaient également très supérieures à la moyenne de l'UE et de

Graphique 3.2. **Nombre moyen de consultations de médecins**

1. 2000 pour l'Allemagne et le Royaume-Uni.

2. Moyenne non pondérée de la dernière année connue.

Source : Eco-Santé OCDE 2004.

l'OCDE. Les dépenses de produits pharmaceutiques ont également augmenté plus rapidement que les dépenses publiques de santé⁷ entre 1993 et 2003 et leur part a atteint 17.6 % des dépenses totales de santé en 2003 (Banque nationale de Belgique, 2004a). La consommation relativement élevée de produits pharmaceutiques, et en particulier d'antibiotiques, s'explique par plusieurs facteurs. Premièrement, les médecins ont généralement tendance à prescrire de grandes quantités de médicaments. En second lieu, on relève des différences importantes dans les pratiques en matière de prescription des hôpitaux et des médecins, ce qui donne à penser que certains d'entre eux prescrivent des quantités déraisonnables de médicaments. En troisième lieu, les patients sont en général insuffisamment informés des risques qu'une consommation excessive de médicaments fait peser sur la santé. En quatrième lieu, la part des génériques dans les prescriptions totales de produits pharmaceutiques est très faible en Belgique, puisqu'elle n'était que de 1.9 % en 2001, contre 40 % ou plus aux Pays-Bas, en Allemagne, au Royaume-Uni et aux États-Unis (Association européenne du médicament générique). Cependant, depuis lors, des efforts considérables ont été déployés pour encourager l'utilisation de médicaments génériques. D'après une étude récemment publiée⁸, leur part est passée de 1.9 % de l'ensemble des médicaments utilisés en médecine ambulatoire en 2001 à 10.3 % au début de 2004. On s'attend à ce que la part des génériques prescrits sur ordonnance, actuellement plus faible en Belgique que dans les autres pays européens, atteigne 30 % du total lorsque le nouveau principe du remboursement de référence sera appliqué.

Une attention insuffisante portée à la prévention

Les modes de vie et les mauvaises habitudes alimentaires sont responsables de l'extension rapide de certaines maladies, telles que le diabète, les maladies cardiovasculaires, les cancers et d'autres maladies liées au vieillissement. Les habitudes alimentaires des habitants de la Belgique, qui se caractérisent par une ration calorique relativement élevée, un apport de protéines assez faible, une très forte consommation de beurre et de sucre et une consommation modérée de fruits et de légumes par rapport aux consommations moyennes de l'OCDE, pourraient être améliorées (tableau 3.2).

Tableau 3.2. Indicateurs des habitudes liées aux modes de vie

	Consommation alimentaire ¹					Consommation de tabac ²	Consommation d'alcool ³	Surpoids ⁴	Obésité ⁴
	Calories (habitant/jour)	Protéines (g/habitant/jour)	Beurre (kg/habitant)	Sucre (kg/habitant)	Fruits et légumes (kg/habitant)				
Belgique	3 682	105.3	6.1	44.8	224.4	29.0	9.6	32.7	11.7
France	3 629	118.4	8.7	33.5	227.2	28.6	10.5	28.1	9.4
Allemagne	3 567	98.2	6.5	36.0	212.3	24.3	10.4	36.3	12.9
Pays-Bas	3 282	109.5	2.0	42.1	219.0	34.0	9.8	35.0	10.0
Royaume-Uni	3 368	100.7	3.3	34.2	180.9	27.0	11.1	38.0	22.0
États-Unis	3 766	114.5	2.1	30.0	237.9	18.4	8.3	35.1	30.6
Moyenne UE-15 ⁵	3 530.1	110.1	3.5	34.7	238.2	27.7	10.6	34.4	12.2
Moyenne OCDE ⁵	3 378.9	103.8	3.1	34.5	220.1	26.6	9.4	33.8	13.6

1. 2001.

2. Pourcentage de fumeurs quotidiens dans la population 2002. 2001 pour les Pays-Bas et le Royaume-Uni, 2003 pour l'Allemagne.

3. Litres par habitant (de 15 ans et plus) 2002 ; 2001 pour la France et les États-Unis.

4. Pourcentage de la population totale en 2002.

5. Moyenne non pondérée des données pour la dernière année connue.

Source : Eco-Santé OCDE 2004, 2^e et 3^e éditions.

Actuellement, environ un tiers de la population est considéré comme étant en surpoids et 12 % comme obèses. Ces chiffres sont légèrement inférieurs aux moyennes de la zone OCDE et de l'UE-15. Si l'on considère les tendances observées dans d'autres pays comme significatives, les proportions de personnes en surpoids et obèses dans la population belge augmenteront probablement encore car l'obésité touche de plus en plus les cohortes jeunes. La consommation d'alcool et de tabac se situe dans la moyenne de l'UE-15 et de l'OCDE, mais elle est très largement supérieure à la moyenne des États-Unis (tableau 3.2).

En Belgique, seulement 0.5 % du budget public de santé est actuellement consacré à la prévention dans le cadre du système de santé publique, mais il est possible que les ressources qui y sont effectivement allouées soient sous-estimées. Il semble donc possible d'améliorer les performances du système de santé en procédant à un rééquilibrage des dépenses en faveur de la prévention. Toutefois, le partage des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement fait que les mesures d'incitation ne sont pas bien ciblées. L'éducation à la santé et la prévention des maladies sont principalement du ressort des Communautés et donc financées sur leurs budgets, alors que c'est le système fédéral de sécurité sociale qui tire le plus de bénéfices des campagnes sanitaires et des actions de prévention qui améliorent l'état de santé moyen de la population. D'aucuns semblent aussi s'inquiéter du manque de coordination des efforts déployés par les différentes Communautés. Il est important que le gouvernement et les Communautés mettent au point des arrangements de partage des coûts et coordonnent mieux les campagnes de prévention (comme cela a été fait avec succès pour le cancer du sein).

Accroissement de la productivité et progrès technologique

Les hausses de prix dans le secteur médical tendent à être supérieures au taux d'inflation dans l'ensemble de l'économie et cette différence a contribué en moyenne pour près de 1 point de pourcentage à la croissance des dépenses de santé en termes réels pendant la période 1991-2000 (Banque nationale de Belgique, 2001). Le principal facteur qui explique ces hausses des prix relatifs des biens et services médicaux est la croissance relativement faible de la productivité dans ce secteur à forte intensité de main-d'œuvre. Le

progrès technologique et l'automatisation permettent de réaliser des gains de productivité plus importants dans les industries à forte intensité de capital que dans le secteur médical. Cependant, les évolutions des salaires dans le secteur médical suivent celles de l'ensemble de l'économie, de sorte que ceux-ci progressent à un rythme supérieur aux gains de productivité dans ce secteur et font augmenter le coût de la prestation des services (effet Baumol).

Le progrès technologique est cependant très important dans le secteur médical. Au lieu de se traduire par des avancées techniques permettant d'économiser la main-d'œuvre, il revêt souvent la forme d'améliorations de la qualité et de nouveaux traitements, rendus possibles par des innovations coûteuses dans le domaine des procédures médicales, des produits médicaux et des médicaments. Le coût des technologies médicales baisse progressivement, mais leur baisse est souvent plus que compensée par l'augmentation de la demande de ces nouveaux traitements, qui sont pris en charge par les assureurs publics. Par conséquent, l'interaction entre le progrès technologique et le principe de l'« accès gratuit et équitable de tous à des soins de qualité » fait que le budget de la santé est soumis à de fortes pressions à la hausse.

Les conséquences du vieillissement de la population

Bien que les dépenses consacrées à la prise en charge dans les centres de long séjour et aux soins dispensés à domicile ne représentent actuellement qu'une part modeste des dépenses totales de santé – environ 9 % des dépenses publiques de santé⁹ en 2003 (Banque nationale de Belgique, 2004a), chiffre qui s'inscrit dans la moyenne des comparaisons internationales¹⁰ – elles se sont accrues à un rythme plus rapide que les dépenses publiques de santé au cours de la période 1993-2003.

De plus, les personnes âgées exigent davantage de soins de santé : elles consultent plus régulièrement leur médecin généraliste, elles sont plus susceptibles d'être hospitalisées pour des séjours de longue durée et elles consomment davantage de médicaments. Cette tendance est appelée à persister à cause du vieillissement de la population, si bien que son impact sur la progression des dépenses de santé, qui selon les estimations a contribué pour 0.5 point de pourcentage à la hausse moyenne entre 1993 et 2003, sera de plus en plus prononcé (voir les estimations figurant dans le chapitre 2). Les projections reposent sur les niveaux de consommation actuellement observés des personnes âgées par rapport à ceux des personnes de 35 ans. L'augmentation des dépenses pourrait être plus forte que prévu si certains facteurs, comme des hausses des coûts unitaires ou une diminution des soins dispensés par la famille, venaient à accroître la demande dans ces groupes d'âge. L'augmentation pourrait en revanche être plus modérée que prévu si les personnes âgées jouissent à l'avenir d'une meilleure santé et souffrent moins d'incapacités.

Interventions des pouvoirs publics : réformes déjà engagées et réformes souhaitables

Mesures ayant une incidence sur le niveau des dépenses globales de santé

Plafonds budgétaires

Le gouvernement belge a recours à un plafond budgétaire global ou « norme de croissance » pour déterminer le budget global des dépenses de santé, complété par des enveloppes budgétaires pour certains sous-secteurs. La norme de croissance réelle a été

initialement fixée à 1.5 % en 1994 et elle a été revue à la hausse et portée à 2.5 % par le gouvernement précédent en 1999 et relevée de nouveau et portée à 4.5 % par le gouvernement en place en 2003. Abstraction faite des années 1994, 1997 et 2002¹¹, la norme n'a pas été respectée et les dépassements budgétaires ont généralement été importants, en particulier pour les produits pharmaceutiques et dans une moindre mesure pour les soins ambulatoires. Ce résultat n'est pas inhabituel : les normes de croissance ne sont qu'un instrument qui permet de contenir temporairement les coûts des soins de santé et qui doit être complété (ou remplacé) par des réformes structurelles propres à renforcer l'efficacité et l'efficacités de la prestation des services. Un autre inconvénient des normes de croissance est que les prestataires sont incités à dépenser jusqu'à hauteur de la limite autorisée, de sorte que des normes généreuses risquent d'engendrer des dépenses plus élevées.

Cependant, l'introduction d'une norme de croissance a également contribué à améliorer le suivi des dépenses et elle a déclenché des initiatives en vue de récupérer une partie des dépenses excessives. Le suivi se fait sur une base trimestrielle dans tous les sous-secteurs et des mesures correctrices – comme l'ajustement des honoraires et des taux de remboursement – sont prises lorsqu'il semble exister un risque de dépassement des objectifs dans un ou plusieurs sous-secteurs. Dans les sous-secteurs de la biologie clinique et de l'imagerie médicale, on a mis en place un système qui permet d'exécuter rigoureusement les budgets alloués et qui déclenche l'adoption de mesures de corrections si les dépenses dépassent le plafond ou de mesures de réaffectation des ressources inutilisées si les dépenses sont en deçà du plafond. La norme laisse cependant une certaine marge de manœuvre dans la gestion des dépenses totales, par exemple en excluant certaines dépenses exceptionnelles ou spécifiques, telles qu'une partie des hausses de salaire du personnel de santé et les dépenses afférentes aux épidémies. En outre, certaines des mesures correctrices adoptées n'aboutissent pas nécessairement à une stricte application de la norme au cours de l'année considérée, à cause des décalages entre la prise des décisions et leur mise en œuvre. Ainsi, en 2001, un accord a été conclu avec le secteur pharmaceutique ; cet accord stipule que l'industrie pharmaceutique supportera une partie du coût du dépassement budgétaire en remboursant au maximum 65 % des dépenses excédentaires par le biais d'un impôt sur le chiffre d'affaires pendant l'exercice suivant. Néanmoins, compte tenu de la persistance d'importants dépassements budgétaires – selon les estimations ils sont de l'ordre de € 600 millions pour l'année 2004 – il y aurait peut-être lieu de procéder à des contrôles plus fréquents et/ou d'améliorer encore le dispositif.

Moyens de régulation des salaires, des prix et des ressources productives en santé

Plusieurs initiatives ont été prises récemment en ce qui concerne la fixation des prix et les taux de remboursement des produits pharmaceutiques en vue de réaliser des économies. En Belgique, le prix de tout médicament mis sur le marché est fixé par le service public fédéral de l'économie, après consultation de la Commission des prix. En outre, pour les médicaments dont le remboursement est autorisé, le prix est également examiné par un comité technique de l'INAMI (Institut national d'assurance-maladie invalidité) et communiqué à la société pharmaceutique. À des fins de remboursement, les médicaments sont classés suivant six catégories, avec des taux de remboursement de 100, 75, 50, 40, 20 et 0 % respectivement. Jusqu'en 2001, le remboursement était calculé sur la base du prix public du médicament. Pour les médicaments dont le taux de

remboursement est élevé, le système ne prévoyait aucune mesure destinée à inciter le consommateur à acheter un médicament meilleur marché substituable à un médicament de marque. Un système de prix de référence a donc été mis en place en 2001 et il a commencé à être appliqué aux remboursements au début de 2003. Dans un certain nombre de cas bien précis, le prix de référence est inférieur au prix administré :

- S'il existe un médicament générique ou une copie d'une spécialité pharmaceutique originale qui remplit les critères pour se substituer à cette dernière¹², le prix de référence de cette spécialité est diminué de 26 % par rapport à son prix effectif. Cet écart sera porté à 30 % à compter du 1^{er} juillet 2005 après une étude d'impact microéconomique.
- Le prix de référence d'un médicament dont le principe actif est remboursé depuis 15 ans est diminué de 14 % par rapport à son prix du moment. Le prix de référence baisse de nouveau de 2 % après 17 années de remboursement. Cependant, ce système d'exception pour la réduction des prix des médicaments qui existent depuis plus de 15 ans sous une forme galénique innovatrice fera double emploi lorsque le nouveau système de prix de référence entrera en vigueur en juillet 2005.

Conformément aux nouvelles dispositions, le malade paie la fraction du prix de référence qui n'est pas remboursée ainsi que l'intégralité de l'écart entre le prix de référence et le prix effectivement payé, d'où une augmentation du coût à la charge du consommateur achetant la spécialité originale qui l'incite à lui préférer le médicament générique. L'introduction du système de prix de référence a également stimulé l'offre de génériques, qui était très limitée avant 2001. En conséquence, la part de marché des génériques a atteint 10 % début 2004. Les comparaisons internationales laissent à penser que l'on peut tabler sur une nouvelle expansion du marché des médicaments génériques si l'inertie qui caractérise le comportement des médecins en matière de prescription peut être surmontée. Leur réticence à modifier leurs pratiques s'explique en partie par l'insuffisance des informations objectives qui leur sont communiquées sur la qualité et l'efficacité des génériques de substitution pour contrebalancer celles diffusées par l'industrie pharmaceutique qui n'a pas grand intérêt à promouvoir les génériques. Le gouvernement pourrait promouvoir l'utilisation des génériques en organisant des campagnes d'information et en fixant le prix de référence de manière à ce qu'il soit équivalent au prix du générique (le moins onéreux), de telle sorte que la différence de prix entre les médicaments enregistrés et les médicaments génériques ne soit plus remboursée. C'est ce qui résultera de la décision récente d'étendre le système du remboursement de référence¹³ en stipulant que l'existence d'un générique ayant le même principe actif qu'un médicament enregistré implique que la totalité des formes galéniques, dosages et conditionnements des produits concernés est couverte par le remboursement de référence. Pour dédommager les producteurs de médicaments enregistrés et de nouveaux médicaments, les autorités ont aussi pris des mesures destinées à libéraliser les politiques d'autorisation des nouveaux médicaments.

En outre, le gouvernement a périodiquement reclassé des médicaments dans des catégories dans lesquelles le taux de remboursement est plus faible (mais parfois aussi plus élevé) en se fondant sur des données thérapeutiques, dans le but de réduire leur consommation excessive. Il s'apprête à revoir les dispositions concernant le remboursement d'un grand nombre d'antibiotiques, qui sont actuellement remboursés généreusement et sans plafond car les Belges sont de gros consommateurs d'antibiotiques,

en dépit des risques médicalement prouvées d'une surconsommation d'antibiotiques, comme l'affaiblissement de la résistance.

Les instruments financiers qui permettent de réguler l'offre de lits d'hôpital en soins aigus sont utilisés maintenant depuis plus d'une décennie. Les budgets des hôpitaux sont financés sur les fonds publics sur la base d'un prix de journée normalisé, auquel s'ajoutent des enveloppes budgétaires globales qui sont fonction de leurs niveaux de capacité, mesurés par le nombre de lits d'hôpital justifiés¹⁴. Le gouvernement peut ainsi inciter les hôpitaux à réduire le nombre de lits excédentaires et à les transformer en lits de centres de long séjour par le biais de la limitation du nombre de lits justifiés. De plus, le gouvernement – en collaboration avec les autorités régionales et locales – contrôle la capacité des hôpitaux par le biais du financement des investissements dans ce secteur. Des budgets d'investissement centralisés, joints à des mesures encourageant la collaboration et la spécialisation, pourraient aider à prévenir les gaspillages qu'entraîne la duplication d'équipements et de services médicaux coûteux, phénomène courant dans un système où les hôpitaux sont plus ouvertement en concurrence (Docteur et Oxley, 2003). Les autorités ont l'intention de renforcer encore la spécialisation et la coopération entre hôpitaux en programmant l'offre de services hospitaliers par bassins de soins.

Les limitations de l'accès aux facultés de médecine (*numerus clausus*) et l'agrément annuel des kinésithérapeutes par l'INAMI sont des instruments qui servent à réduire la densité de médecins en Belgique¹⁵. Ces restrictions permettent assurément au système éducatif de faire des économies, mais leur impact sur le nombre de médecins en activité risque d'être limité compte tenu des flux plus importants de spécialistes qui migreront au sein d'une Union européenne élargie. À plus long terme, les autorités devraient également veiller à ce que les restrictions d'accès ne conduisent pas à des pénuries lorsque la demande augmentera en raison du vieillissement de la population et de la mise en œuvre d'autres réformes visant à améliorer les performances du système par le biais, entre autres, d'initiatives donnant de plus grandes responsabilités aux médecins généralistes.

Mesures visant à améliorer l'efficacité par rapport aux coûts au niveau microéconomique **Modifications des systèmes de rémunération visant à accroître l'efficience**

L'expérience des pays a montré que les modes de rémunération simples des médecins peuvent souvent comporter des incitations négatives (OCDE, *Projet sur la santé*, 2004). Un système de paiement à l'acte des prestataires, sans aucun contrôle sur les prestations effectivement fournies, peut déboucher sur des taux élevés d'utilisation de prestations inutiles et une hausse des dépenses. Un système de paiement par capitation risque d'inciter les médecins à fournir moins de prestations à leurs patients, à les orienter plus souvent vers des confrères ou à sélectionner les personnes présentant le moins de risques (« écrémage »). Face aux insuffisances des deux modes de rémunération, certains pays se sont orientés vers des systèmes de rémunération plus complexes qui associent un élément fixe (capitation ou salaire) à des paiements à l'acte pour des interventions spécifiques, complétés éventuellement par un plafonnement des dépenses, un contrôle des honoraires et des bilans de la consommation de prestations. En Belgique, la rémunération à l'acte traditionnelle des médecins généralistes a été complétée par une rémunération fixe accordée pour chaque dossier médical tenu à la demande du patient (dossier médical global) et pour chaque nuit où le médecin généraliste est de garde pour répondre aux urgences médicales.

En outre, le gouvernement précédent a encouragé les médecins généralistes à comparer volontairement leur comportement en matière de prescription avec celui de leurs confrères. Les Groupes locaux d'évaluation médicale (GLEM) regroupant des médecins généralistes ont été créés dans ce but. Chaque généraliste doit demander son accréditation auprès d'un GLEM et chaque GLEM doit tenir un nombre limité de réunions chaque année pour étudier le comportement en matière de prescription et en discuter. Le gouvernement pourrait envisager de renforcer ce processus d'évaluation collective en se référant à des critères de comparaison extérieurs et non aux pratiques moyennes en matière de prescription et en procédant également à une évaluation comparative des médecins belges sur la base de normes et de pratiques factuelles. Un nouveau pas a été fait dans cette direction avec l'adoption d'une nouvelle loi¹⁶ qui autorise, dans le cadre d'un accord conclu au niveau national entre les médecins et les assureurs de santé, à subordonner le versement de certains crédits budgétaires prédéterminés à la réalisation d'objectifs de résultats précis, comme une restriction du volumes des prestations ou des prescriptions médicales. Les dates de versement des crédits conditionnels, ainsi que la date à laquelle l'objectif précis doit être atteint, sont fixées par la Comité de l'assurance et annoncées à l'avance. L'accord en vigueur, conclu pour 2004 et 2005 entre les médecins généralistes et les assureurs, reflète les nouvelles dispositions en stipulant qu'un budget de € 40 millions sera octroyé à condition que soit opérée une nette rupture de tendance en matière de prescription d'antibiotiques et d'antihypertenseurs. Une première évaluation de l'évolution des comportements en matière de prescription, qui devait avoir lieu en septembre 2004, a malheureusement été repoussée au mois d'avril 2005 car on a estimé qu'il fallait laisser plus de temps à cette expérience pour qu'elle ait de réelles chances de réussir. Si les résultats sont satisfaisants, le gouvernement devrait envisager d'accroître la part des versements subordonnés aux performances en fixant un plus grand nombre d'objectifs de résultats. Dans cette perspective, la Commission nationale a été invitée à proposer d'autres objectifs de qualité et de résultats mesurables qui puissent être utilisés dans les évaluations comparatives. Des procédures similaires devraient être mises en place pour les autres professions médicales. L'un des points faibles de cette approche tient au fait que la Commission nationale n'est pas indépendante de l'Association des médecins et que les indicateurs qu'elle proposera risquent de refléter leurs intérêts individuels et donc de ne pas correspondre aux meilleurs choix du point de vue de l'amélioration de la santé, des préférences des patients et des gains d'efficacité possibles. Il est nécessaire d'associer d'autres acteurs à l'élaboration et au choix des indicateurs de performance pour que ce processus donne de meilleurs résultats.

Depuis plus d'une décennie, les décideurs ont pris des mesures pour limiter l'offre de lits d'hôpital en soins aigus en réduisant avec un certain succès la durée moyenne d'hospitalisation dans ce type de service. Il est probable que ce processus sera renforcé par l'introduction de systèmes de financement sur base de pathologies pour les 26 interventions chirurgicales les plus fréquentes. Pour que ce système soit pleinement efficace, la théorie économique incite à penser que les tarifs en cas de financement sur base de pathologies doivent être établis à des niveaux qui couvrent exactement le coût moyen du traitement par un prestataire efficace. Cette condition est extrêmement difficile à respecter dans la pratique et le coût du traitement moyen au niveau national¹⁷ a davantage été utilisé comme une norme que comme un tarif fixe. En fait, les hôpitaux se voient rembourser l'intégralité du coût du traitement tant qu'il n'excède pas la norme de 20 %, mais ils sont financièrement responsables de tout dépassement du plafond. Le

gouvernement pourrait envisager d'accroître la responsabilité financière des hôpitaux en réduisant les marges et en s'appuyant sur des critères externes fondés sur des données d'observation. Comme les observations recueillies dans divers pays ont montré que les systèmes de rémunération à l'activité incitent les hôpitaux à augmenter le volume des prestations, le gouvernement belge (comme le gouvernement autrichien) a essayé de résoudre ce problème en imposant un budget global, l'enveloppe budgétaire allouée individuellement à chaque hôpital étant calculée sur la base de son niveau d'activité au cours de l'exercice budgétaire considéré. Parallèlement, il semble bien que dans le cadre d'un système de rémunération à l'activité, les hôpitaux risquent d'être incités à réduire la qualité des prestations, ce qui signifie que le gouvernement belge devrait davantage mettre l'accent sur les mécanismes de contrôle de la qualité. Ce nouveau système de financement a été introduit en 2002 et les résultats d'une première évaluation doivent être publiés en 2005. Le gouvernement compte inclure la prescription de médicaments dans le calcul des coûts, ce qui devrait contribuer à réduire les importantes variations observées actuellement en matière de prescription entre les hôpitaux. Il prévoit également d'étendre ce système de financement aux journées d'hospitalisation et aux traitements de kinésithérapie dispensés dans les centres de long séjour.

Mesures visant à inciter les consommateurs à utiliser de façon plus rationnelle les ressources en soins de santé

Les patients belges peuvent choisir librement un médecin, notamment tout spécialiste qu'ils souhaitent consulter, sans être pénalisés. La part des coûts supportés par les malades (ticket modérateur) représente 25 % des honoraires, mais elle est réduite pour les groupes à faible revenu. Les incitations financières à consulter en priorité un médecin généraliste ne sont pas très persuasives et il en résulte que certains malades consultent un spécialiste ou un service hospitalier d'urgence pour des affections qui pourraient être traitées de façon moins onéreuse par un médecin généraliste ou pour des troubles qui ne demandent pas un traitement très urgent. Pour s'attaquer à ce problème, le précédent gouvernement a introduit le dossier médical global qui donne au patient la possibilité de faire tenir, sans frais à sa charge, un dossier médical par un médecin généraliste de son choix. Ce faisant, le patient prend l'engagement moral de consulter en premier lieu son médecin quand il a des problèmes de santé avant de voir un spécialiste et il bénéficie d'une réduction de 30 % du ticket modérateur. À titre de rémunération pour la tenue du dossier, le généraliste reçoit du gouvernement un paiement forfaitaire annuel de € 18 par patient, étant donné que cette mesure doit être gratuite pour le patient. Les prochaines étapes seront, dans un premier temps, la transformation du dossier médical global en un dossier médical électronique et, dans un second temps, dès que les technologies informatiques seront suffisamment au point et que les problèmes de confidentialité auront été réglés, de mettre en place un échange électronique d'informations qui assurera à tous les prestataires un accès aux dossiers électroniques (projet BeHealth). La mise en route de tels projets informatiques devrait bénéficier d'une priorité élevée car l'accès centralisé aux dossiers médicaux des malades permettra de réduire le nombre d'exams inutiles et les complications médicales résultant de prescriptions inadaptées, tout en facilitant la transition vers des services médicaux mieux intégrés.

Le gouvernement actuel entend également renforcer les incitations financières destinées à pousser les patients à consulter en premier lieu leur généraliste en changeant la structure du système de ticket modérateur. En particulier, le coût de la consultation du

généraliste ajouté à celui de la consultation d'un spécialiste ou d'une admission dans un service d'urgence ne devrait pas être plus élevé pour le patient que le coût de la consultation directe d'un spécialiste, sans filtrage par le généraliste. Cela signifie que le ticket modérateur pour une visite à un spécialiste devrait être différent selon que le patient est passé ou non par le généraliste. De plus, cette politique s'accompagnera de mesures destinées à faciliter l'accès au généraliste « de garde ». L'inconvénient de cette politique, comme de toute politique de relèvement du ticket modérateur, est que la pénalité infligée sous la forme d'une augmentation du ticket modérateur dans certains cas doit être assez lourde pour induire un changement de comportement. Dans l'idéal, le gouvernement ne devrait pas rembourser les dépenses médicales des patients qui n'ont pas été orientés par leur médecin référent. Toutefois, le groupe des patients à faible revenu, qui en moyenne présentent aussi plus de risques de santé, est protégé en cas de dépenses de santé excessives par le maximum à facturer (voir plus loin) et des réductions du ticket modérateur. Dans un souci d'équité, il faudrait que ces personnes soient moins pénalisées financièrement, étant donné leur plus faible pouvoir d'achat, si elles étaient amenées à faire un mauvais usage de ressources en soins de santé limitées, à supposer que tous les obstacles à l'accès au généraliste aient été éliminés pour ce groupe. Parallèlement, le médecin généraliste doit percevoir une compensation financière pour les responsabilités accrues qu'il assume dans le cadre d'un système de filtrage.

Utilisation efficace des technologies

En raison du rythme rapide des innovations et de la publication de nouvelles études, les décideurs ont du mal à maîtriser la masse d'observations recueillies sur l'impact des nouvelles technologies. Le gouvernement fédéral a créé le Centre fédéral d'expertise des soins de santé, au sein du service public fédéral de la Santé publique, afin d'étayer la prise de décision par une analyse technique et scientifique. Ce centre est entré en activité en 2004. Il encouragera un recours plus systématique aux évaluations des technologies dans le domaine de la santé, outil qui permet également une meilleure planification de l'offre. De plus, on espère que la somme de connaissances qui auront été rassemblées par ce centre prépareront la voie à une médecine fondée sur les meilleures pratiques, l'utilisation de guides des bonnes pratiques cliniques et l'élaboration de critères de performance, qui tous peuvent servir à accroître l'efficacité des prestations de santé. Cependant, si l'on se focalise davantage sur la qualité et les résultats, il faudra demander aux prestataires de fournir d'autres informations.

Simplification des procédures administratives

La simplification des procédures administratives est une voie possible pour réduire les coûts. La multiplicité des nouvelles normes et leur introduction rapide imposent actuellement à toutes les professions médicales une lourde charge de travail administrative. De plus, le coût pour les prestataires du respect des nouvelles normes et nouveaux critères proposés est rarement estimé avant que ceux-ci soient appliqués, problème qui est en partie responsable de la crise actuelle de financement public des hôpitaux. Le gouvernement en place juge ce problème suffisamment important pour avoir demandé à deux groupes de travail d'étudier les possibilités de simplification des procédures administratives et de s'interroger sur la cohérence et la pertinence de l'ensemble de normes, critères, procédures et textes législatifs en vigueur dans le domaine des soins de santé. En outre, tous les organismes, services et organes consultatifs relevant

du service public fédéral de la Santé publique seront invités à recenser les propositions de simplification des procédures administratives des règlements et des aspects juridiques. Cette approche a été utilisée dans d'autres pays, les Pays-Bas par exemple, pour alléger le poids des contraintes administratives pesant sur l'industrie. Pour qu'elle soit efficace, il faut estimer de façon empirique la charge de travail administrative et sa répartition entre les différents acteurs, tout en se fixant un objectif quantitatif pour les réductions à opérer et les évaluations régulières du degré de réalisation des objectifs fixés. L'expérience d'autres pays, de même que celle de la Belgique, a montré que l'on ne peut obtenir des résultats durables que si les nouvelles propositions législatives sont systématiquement analysées pour déterminer leur impact prévisible sur la charge de travail administrative et si les estimations de ces coûts sont intégrées plus largement dans une analyse coûts-avantages.

Mesures visant à améliorer l'accès aux soins de santé et les résultats en la matière **Préservation de l'équité horizontale dans l'accès aux soins de santé**

Préserver l'équité horizontale dans l'accès à tous les services de santé est un souci légitime, car cela favorise l'amélioration de la situation sanitaire des groupes les plus vulnérables de la société et accroît ainsi leurs chances de participation et d'insertion. Le maximum à facturer, introduit par le gouvernement précédent, est une mesure qui améliore l'accessibilité financière aux soins de santé de tous par un plafonnement des dépenses annuelles du ménage dans les services de santé¹⁸ en fonction du revenu annuel net du ménage avant impôt. Lorsque les dépenses en soins de santé dépassent le plafond fixé en fonction du revenu, la différence entre la participation personnelle effective et le plafond sera remboursée intégralement au cours de la même année par la société d'assurance pour les groupes à faibles revenus et deux ans après par l'administration fiscale pour les groupes à revenus plus élevés. L'introduction du maximum à facturer peut offrir au gouvernement une certaine marge de manœuvre pour procéder à des augmentations sélectives du ticket modérateur – solution que le gouvernement actuel a déclaré ne pas vouloir appliquer – car les personnes sont protégées en cas de dépenses de santé exceptionnellement élevées (gros risques), mais l'incidence de telles mesures ne se fera sentir que sur le consommateur occasionnel de soins de santé (faibles risques).

L'adoption de certaines mesures correctrices semble nécessaire pour s'assurer que tous les hôpitaux continuent à offrir des services de grande qualité, quelles que soient les caractéristiques socioéconomiques de leurs patients. L'insuffisance structurelle du financement des hôpitaux¹⁹ les a amenés à augmenter les frais supplémentaires versés sur la journée d'hospitalisation par les patients (ou leur assureur privé) qui souhaitent séjourner dans une chambre à deux lits ou à un lit – la chambre à trois lits étant la norme. En outre, la législation belge autorise les médecins à demander à leurs patients un supplément d'honoraires pour leurs prestations, qui fait l'objet d'un accord de partage avec l'hôpital. Les directeurs des hôpitaux ont fait pression sur les médecins pour qu'ils prennent une part moins élevée de ces suppléments. Cependant, tous les hôpitaux n'ont pas obtenu par ce biais des ressources privées supplémentaires. En raison de leur lieu d'implantation, certains hôpitaux reçoivent essentiellement des patients issus d'un milieu socioéconomique défavorisé qui n'ont pas les moyens de demander plus de confort, de sorte que ces établissements résolvent leurs problèmes soit en contractant des emprunts (certains hôpitaux ont de lourdes dettes) soit en réduisant les services. Le gouvernement estime que cette évolution compromet la qualité des prestations dans certains hôpitaux et

il se propose d'examiner comment il serait possible de modifier la répartition des ressources publiques entre les hôpitaux afin que l'environnement social dans lequel un hôpital exerce ses activités soit pris en considération. Cela devra être réalisé en réduisant le plus possible les incidences globales sur le budget.

Intégration des services médicaux

Le système de soins de santé de la Belgique se caractérise par une forte segmentation des marchés des soins de santé, ce qui signifie que les différents spécialistes travaillent dans des sphères distinctes sans bénéficier d'une information complète sur la situation du patient, ses antécédents médicaux, les prestations fournies dans d'autres contextes ou les médicaments prescrits par d'autres prestataires. Ce mode de fonctionnement est non seulement coûteux et source de gaspillages, mais il accroît aussi les risques d'erreurs médicales. Par ailleurs, il est très peu satisfaisant pour les personnes âgées qui ont besoin de soins de longue durée à domicile et les patients souffrant d'affections chroniques, qui constatent que la prestation des soins de santé est souvent mal coordonnée et que la communication entre les spécialistes dans différents secteurs est insuffisante. C'est pourquoi il faut s'orienter vers une meilleure intégration des prestations de santé. Dans le plan qu'il prépare actuellement, le gouvernement entend confier au médecin généraliste un rôle charnière dans la gestion et la coordination de la prise en charge de longue durée. Ce dernier sera également la principale source de contacts pour le patient et sa famille. Le gouvernement devrait aussi fournir un soutien technique aux généralistes en publiant des guides des bonnes pratiques pour le traitement de maladies chroniques spécifiques. Une intégration plus étroite pourrait en outre être facilitée par la transformation du dossier médical global en un dossier électronique consultable en ligne via un logiciel permettant un échange électronique sécurisé des informations.

Évaluation

Certaines des mesures que le gouvernement actuel envisage de prendre – des budgets plus importants pour la prévention et pour le financement des hôpitaux, un relèvement des salaires du personnel infirmier pour agir sur l'offre, l'investissement dans les projets d'informatisation et le développement des compétences spécialisées nécessaires pour appuyer la prise de décisions et suivre les performances – justifient assurément une augmentation temporaire du taux de progression annuelle des budgets des soins de santé. Cependant, la norme actuelle de croissance de 4.5 % par an, qui est élevée, ne pourra être maintenue que sur une courte période car elle engendre des revendications salariales dans l'ensemble du secteur et incite les patients à attendre des pouvoirs publics une meilleure prise en charge des nouveaux traitements et médicaments. De telles mesures provoquent une hausse des dépenses à court terme et majorent les coûts liés au vieillissement de la population, mais n'offrent pas de perspectives d'économies à moyen terme. Sous l'effet des pressions salariales sectorielles et de la consommation excessive de produits pharmaceutiques, les dépenses ont progressé rapidement en 2004 et un nouveau dépassement budgétaire d'un montant estimé à € 640 millions sera probablement enregistré. C'est un signe que le rythme des réformes structurelles doit être accéléré.

Les réformes structurelles qui sont actuellement mises en œuvre offrent des possibilités considérables de freiner temporairement la progression des dépenses (comme elles l'ont fait dans d'autres pays, comme l'Allemagne). Il existe encore un vaste gisement de réductions des coûts si l'on étend certaines réformes à d'autres sous-secteurs de la

santé et si on les accélère lorsque les premières évaluations des nouvelles mesures sont positives. La maîtrise des dépenses de santé par le biais des réformes structurelles devrait être une priorité absolue car elle contribuera à maintenir à des niveaux modérés les coûts liés au vieillissement démographique.

Un plus large recours aux technologies de l'information devrait être vivement encouragé. Ces technologies peuvent contribuer notablement à la diffusion de nouvelles informations et méthodes visant à réduire les gaspillages, limiter le nombre d'erreurs médicales, améliorer le rapport coût-efficacité dans la prestation des services et la transparence. L'existence de dossiers électroniques détaillés sur les comportements en matière de prescription et les pratiques médicales de différents groupes de prestataires de soins de santé permettrait au gouvernement de recenser les bonnes pratiques et les moins performantes et de rendre sensiblement plus efficaces les évaluations comparatives. Il conviendrait d'accorder une priorité élevée à l'élaboration de plans de contrôle de la qualité des soins de santé, par exemple en élaborant des outils comme des guides de pratiques cliniques et des critères de performances qui encouragent l'exercice d'une médecine fondée sur les meilleures pratiques, car on a cruellement besoin d'informations précises et fiables pour mieux moduler les systèmes de rémunération en fonction des performances. Les dossiers médicaux électroniques des patients facilitent une intégration plus étroite des services médicaux, laquelle améliore à son tour la qualité du traitement prodigué aux patients souffrant de maladies chroniques ou ayant besoin d'une prise en charge de longue durée.

Il est impossible de dire dans quelle mesure la mise en œuvre des réformes structurelles décrites ci-dessus suffira pour ramener le taux de croissance des dépenses publiques de santé en termes réels à 2.8 % en moyenne sur la période 2008-30. En outre, l'incidence du progrès technologique – très important dans le secteur médical – sur les dépenses publiques est elle aussi difficile à prévoir et elle pourrait être plus prononcée que prévu. Si les dépenses publiques de santé devaient continuer à progresser à un rythme nettement supérieur à 2.8 %, provoquant une hausse des coûts liés au vieillissement de la population et compromettant l'équilibre des finances publiques, les futurs gouvernements seront confrontés à des choix difficiles. À supposer qu'ils tiennent leur engagement d'alléger la charge fiscale qui pèse sur la main-d'œuvre, une solution serait de reconsidérer la part des dépenses de santé financée par le secteur public. Une autre solution consisterait à transférer des ressources provenant d'autres programmes de dépenses publiques vers la santé publique.

Notes

1. Le service public fédéral des Affaires sociales applique actuellement à titre expérimental le Système de comptes de la santé (SCS). Selon des résultats préliminaires, les données relatives aux dépenses publiques totales de santé, telles qu'elles sont présentées dans Eco-Santé OCDE, pourraient avoir été sous-estimées d'au moins 10%. Cela tient principalement à des différences méthodologiques entre le SCS et le SCN.
2. Moyenne non pondérée qui prend en compte tous les pays pour lesquels des données sont disponibles.
3. Par exemple, l'introduction du financement sur la base des Groupes homogènes de malades (Diagnosis Related Groups) permettrait de réaliser des gains d'efficacité dans le secteur hospitalier, mais ce dernier estime actuellement que son financement est insuffisant. Par conséquent, une augmentation exceptionnelle des crédits publics versés aux hôpitaux pourrait être utile pour vaincre leurs réticences face à l'introduction d'un nouveau système de

financement. Le gouvernement a décidé d'améliorer le financement des soins hospitaliers, notamment en accroissant le budget des hôpitaux d'un montant total de € 100 million sur une période de trois ans. Le refinancement concerne prioritairement les postes qui représentent des causes objectives importantes de sous-financement.

4. La Belgique comptait 1.1 lit de soins de longue durée pour 1 000 habitants alors que la moyenne OCDE était de 4.4 en 1997, dernière année pour laquelle des données sont disponibles sur la Belgique.
5. Le barème d'honoraires, ou « nomenclature », est négocié chaque année dans le cadre de concertations médicales entre les représentants des acheteurs de services de santé (mutualités) et le corps médical. Tous les accords doivent être approuvés par les autorités, qui sont également habilitées à fixer le montant des honoraires si aucun accord ne peut être trouvé entre les parties à la négociation. Les honoraires constituent la base de calcul des remboursements, qui couvrent en général 75 % des frais, de sorte que les 25 % restants sont à la charge du patient. Ces honoraires sont un prix plancher, mais les médecins généralistes et spécialistes sont libres de demander des honoraires plus élevés et les spécialistes pratiquent couramment des dépassements (qui sont entièrement à la charge du patient).
6. À parités de pouvoir d'achat, les dépenses de produits pharmaceutiques par habitant se sont élevées à \$306 en Belgique en 1996, alors que la moyenne OCDE était de \$227 et celle de l'UE de \$230.
7. La définition des dépenses publiques de santé adoptée dans cette étude est plus étroite et elle englobe toutes les dépenses encourues par le service national de sécurité sociale, l'INAMI (Institut national d'assurance maladie invalidité). Les dépenses publiques de santé telles que définies dans les comptes nationaux sont plus élevées car elles comprennent les dépenses du gouvernement fédéral (participation au financement du coût normalisé d'une journée d'hospitalisation), des régions et des collectivités (prévention sanitaire et financement des services de santé en faveur des personnes handicapées) et des administrations locales (accès des bénéficiaires de la protection sociale aux soins de santé). Les dépenses de l'INAMI représentent 88 % des dépenses publiques totales de santé.
8. Voir Landsbond der Christelijke Mutualiteiten, « Naar een prijsbewuster geneesmiddelenvoorschrift? Generische geneesmiddelen in een ruimer kader », 15 juillet 2004.
9. Définies là aussi comme les dépenses totales de santé par l'INAMI.
10. Ainsi, en 2002, les soins de longue durée ont représenté 10.7 et 11.5 % des dépenses totales de santé en Allemagne et aux Pays-Bas, respectivement.
11. Le niveau des dépenses a été exceptionnellement bas en 2002 car les prestataires avaient accéléré leurs procédures de facturation fin 2001 afin d'éviter d'avoir à convertir en euros un grand nombre de factures.
12. Pour être substituable à un médicament et donc remboursable, un médicament générique doit être d'un coût inférieur d'au moins 26 % (bientôt 30 %) à celui de l'original.
13. Jusqu'ici, les autorités ont strictement appliqué le principe du remboursement de référence : un médicament enregistré ne peut faire l'objet d'un remboursement de référence que s'il existe un produit générique ayant un principe actif, un dosage, une forme galénique et un mode d'administration identiques. En vertu du nouveau système, qui entrera en vigueur en juillet 2005, l'existence d'un générique ayant le même principe actif sera une condition suffisante pour appliquer le remboursement de référence à un médicament enregistré. Cela signifie que la liste des médicaments enregistrés pour lesquels il existe un équivalent générique sera nettement plus longue et qu'elle comprendra la quasi-totalité des médicaments enregistrés, si bien que le système d'exceptions n'aura plus d'utilité.
14. Le nombre de lits justifiés est calculé sur la base du nombre d'admissions, de l'ensemble de traitements proposés et de la durée de séjour pour chaque traitement dispensé selon de bonnes pratiques.
15. Il convient de noter que le *numerus clausus* ne s'applique qu'en Flandre. Dans la région wallonne, un autre système de quota consiste à soumettre les étudiants à une évaluation au bout de trois ans (durée de la licence en vertu des nouveaux critères de Bologne) pour déterminer lesquels et combien d'entre eux pourront poursuivre leurs études et devenir médecin (titulaire d'un mastère en science médicale).
16. Loi-programme du 22 décembre 2003, publiée dans *Le Moniteur belge* du 31 décembre 2003.

17. Pour chaque APR-DRG (*All Patient Refined Diagnosis Related Group*), les données sont extraites de la banque de données MKG-MFG (données cliniques minimales et données financières minimales) pour calculer le coût moyen. Les coûts en question sont liés principalement à la biologie clinique, à l'imagerie et aux autres examens réalisés avant une intervention chirurgicale.
18. Toutes les dépenses en soins de santé ne sont pas prises en compte dans le maximum à facturer. Sont pris en considération tous les tickets modérateurs et frais supplémentaires acquittés pour la consultation d'un médecin, d'un kinésithérapeute, d'une infirmière, d'un spécialiste paramédical, les coûts des prestations techniques, les tickets modérateurs sur les médicaments remboursables (en partie ou totalement) et la contribution personnelle dans le prix d'une journée d'hospitalisation et dans celui du matériel endoscopique et du matériel de viscérosynthèse.
19. Le déficit financier du secteur hospitalier a été estimé à environ € 400 millions dans certaines études indépendantes. Cependant, le Centre fédéral d'expertise des soins de santé est parvenu quant à lui à une estimation comprise entre € 112 millions et € 295 millions. Le gouvernement mobilisera donc € 100 millions de fonds publics sur les trois prochaines années.

Bibliographie

- Banque nationale de Belgique (2002), *Rapport 2001: Évolution économique et financière*, Bruxelles.
- Banque nationale de Belgique (2004), *Rapport 2003: Évolution économique et financière*, Bruxelles.
- Conseil supérieur des finances (2003), *Studiecommissie van de vergrijzing: jaarlijks verslag*, Bruxelles.
- Docteur, E. et H. Oxley (2003), « Health-care systems: Lessons from the Reform Experience », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 374, OCDE, Paris.
- Economist (2004), « Survey Health Care: the Health of Nations », *The Economist*, 17 juillet 2004.
- Service public fédéral des Affaires sociales et de la santé publique (2004a), *Begroting Ziekteverzekering 2005: Een beleid in samenhang met de volksgezondheid*, Bruxelles.
- Service public fédéral des Affaires sociales et de la santé publique (2004b), *De gezondheidsdialogen*, Bruxelles.
- OCDE (1999), *Études économiques de l'OCDE : Belgique/Luxembourg*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), « Rapport final du Projet de l'OCDE sur la santé – Vers des systèmes de santé plus performants », Groupe ad hoc chargé du Projet OCDE sur la santé, OCDE, Paris.
- Van Doorslaer, E. et C. Masseria (2004), « Income-related Inequality in the Use of Medical Care in 21 OECD Countries », *Documents de travail de l'OCDE sur la santé*, n° 14, OCDE, Paris.
- Wurzel, E. (2003), « Consolidating Germany's Finances: Issues in Public Sector Spending Reform », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 380, OCDE, Paris.

Chapitre 4

Accroître le taux d'emploi

Le présent chapitre examine les moyens d'accroître les faibles taux d'emploi des travailleurs âgés et des jeunes et de réduire le taux élevé de chômage structurel, qui expliquent pour l'essentiel la sous-utilisation de la main-d'œuvre en Belgique. Alors que les systèmes généreux de départ anticipé incorporés dans les régimes de sécurité sociale et d'imposition (durée illimitée de l'indemnisation du chômage ; pré pensions ; dispositif « Canada Dry » ; droit à la pension anticipée ; système généreux de crédit-temps) découragent l'offre de main-d'œuvre des travailleurs âgés, la déconnexion croissante entre les salaires et la productivité, due à des barèmes de salaires fondés sur l'ancienneté et à une faible participation à la formation et à l'apprentissage tout au long de la vie, freine la demande de main-d'œuvre. Le fort taux de chômage structurel observé dans la Région wallonne et à Bruxelles est lié au fait que le profil et l'accompagnement du demandeur d'emploi par le service public de l'emploi se font tardivement, ainsi qu'à la mise en œuvre peu ferme des exigences en matière de recherche de l'emploi et de mobilité et à une utilisation inefficace des politiques actives du marché du travail. Un piège à l'emploi spécifique (l'allocation d'attente/wachttuitkering), concerne les jeunes, dont le passage à la vie active est rendu difficile par des problèmes liés à la qualité de l'enseignement professionnel et par une législation stricte en matière de protection de l'emploi.

La progression du PIB et du bien-être pourrait être considérablement stimulée en Belgique par une augmentation de l'utilisation de la main-d'œuvre. Avec un taux d'emploi de 59,7 % en 2003, la Belgique se situe au sixième rang des pays de l'OCDE où il est le plus bas, très loin de l'objectif de 70 % fixé à Lisbonne pour 2010. Le principal enjeu consiste à accroître le taux d'emploi des travailleurs âgés (voir premier chapitre). Le présent chapitre fait valoir que le principal moyen auquel devraient recourir les pouvoirs publics pour faire face à cet enjeu consiste à supprimer progressivement les diverses possibilités, encouragées fiscalement, de retraite anticipée du marché du travail (encadré 4.1). La Belgique obtient aussi des résultats inférieurs à la moyenne pour ce qui est de réinsérer les chômeurs dans l'emploi à un rythme suffisamment rapide pour éviter des pertes de capital humain et de compétences, comme le montrent la forte incidence du chômage de longue durée dans l'ensemble du pays et la persistance de taux de chômage structurel élevés en Wallonie et à Bruxelles. Le troisième réservoir de main-d'œuvre sous-utilisée est le groupe des jeunes travailleurs, ce qui témoigne de problèmes liés à la qualité de l'enseignement et de la formation professionnelle, d'une exploitation insuffisante des possibilités de combiner études et travail et de l'existence de pièges du chômage.

Maintenir les travailleurs âgés plus longtemps dans l'emploi

Le taux d'emploi des travailleurs âgés s'est accru très lentement et il est encore très faible...

Le taux d'emploi des 55-64 ans était de 28 % en 2003, situant la Belgique en avant-dernière position parmi les pays de l'OCDE, malgré une augmentation de près de 6 points en une dizaine d'années. Il y a encore du chemin à faire pour atteindre l'objectif européen d'un taux d'emploi moyen des travailleurs âgés de 50 %, ce qui permettrait une augmentation de l'emploi total de près de 7 % d'ici à 2010 et empêcherait l'emploi total de tomber au-dessous de son niveau actuel entre 2010 et 2030 (tableau 4.1). En revanche, si le taux d'emploi des travailleurs âgés se maintient à 28 %, l'emploi total diminuera légèrement d'ici à 2010 et de façon spectaculaire ensuite. La Belgique se caractérise aussi par un taux d'emploi des 50-54 ans (65 %) déjà sensiblement plus faible que celui (77 %) de l'ensemble des travailleurs d'âge essentiellement actif (25-54 ans). Si l'écart a été réduit de moitié depuis le début des années 90, c'est uniquement à cause de l'augmentation du taux d'emploi des femmes. Si le taux d'emploi des femmes a aussi augmenté plus rapidement que celui des hommes dans le groupe des 55-59 ans, il n'en a pas été de même chez les 60-64 ans (environ 7 % en 2003), à la fois parce que la hausse du taux d'activité des femmes n'a pas encore atteint les cohortes les plus âgées (voir premier chapitre) et parce que les incitations à la cessation d'activité en fonction de l'âge ne sont pas très différentes suivant le sexe.

Encadré 4.1. **Accroître l'emploi : Recommandations d'action**

Accroître l'emploi des travailleurs âgés

- L'âge d'ouverture du droit au complément d'ancienneté s'ajoutant à l'allocation de chômage devrait être fixé à 58 ans pour les nouveaux chômeurs, de façon que cet âge corresponde à celui où le chômeur est exempté de la recherche d'un emploi, étant entendu que ce seuil devra être relevé graduellement par la suite.
- Les règles en matière de recherche d'emploi pour les chômeurs âgés de 50 ans et plus qui ne sont plus exemptés de l'obligation de recherche d'emploi devraient être énergiquement mises en œuvre. Le groupe des 50-57 ans devrait donc être couvert par la nouvelle procédure aussitôt que possible.
- Afin d'inciter les travailleurs âgés à continuer d'exercer une activité professionnelle, toutes les allocations versées en complément de l'allocation de chômage normale (complément d'ancienneté pour les chômeurs âgés, prépension, système « Canada Dry ») devraient être imposées de la même manière que les revenus normaux du travail dans le cas des personnes qui cessent d'être disponibles sur le marché du travail. Il faudrait donc que l'abattement fiscal spécial sur l'allocation de chômage normale soit supprimé pour ce groupe de bénéficiaires. En outre, seuls les chômeurs recherchant activement un emploi devraient pouvoir accumuler des droits à pension tout en touchant des allocations de chômage, ce qui exclurait les personnes bénéficiant de régimes de prépension ou de dispositifs équivalents. Quant au complément proprement dit, il devrait soit être assujéti à la totalité des cotisations sociales, soit ne pas donner lieu à des droits à pension. Il serait donc souhaitable de prélever l'intégralité des cotisations de sécurité sociale sur les paiements « Canada Dry ».
- La générosité du système de crédit-temps doit être réduite. Plus généralement, les autorités devraient faire en sorte que les dispositions des conventions collectives établissant des conditions plus généreuses que la norme prévue par la loi (par exemple, l'extension du crédit-temps d'une année à cinq années) soient financées par chaque branche concernée.
- Le nombre d'années de travail requis pour avoir droit à la prépension et l'âge minimum devraient être progressivement mais sensiblement accrus. Les autorités devraient aussi cesser d'utiliser de façon discrétionnaire la prépension dans les licenciements collectifs et faire respecter les conditions générales d'accès à la prépension, sans exception. Ces mesures reviennent à éliminer progressivement le système de prépension en le fusionnant avec le système de la préretraite légal.
- Les incitations à la retraite anticipée incorporées dans les pensions du premier pilier devraient être réduites en faisant en sorte que la décision de départ à la retraite soit neutre du point de vue actuariel, grâce à une réduction (augmentation) plus importante de la prestation dans les cas de départ en retraite avant (après) l'âge légal et/ou à l'accumulation d'un nombre d'années de cotisation inférieur (supérieur) à une carrière complète. Le facteur d'ajustement pourra tenir compte du fait qu'un travail physique prolongé dans des conditions difficiles aura vraisemblablement une incidence sur l'espérance de vie au moment de la retraite.
- Les nouvelles demandes d'indemnité d'invalidité devraient être suivies de près à mesure que les autres régimes deviendront moins intéressants, ce qui entraînera un recours accru à ce système.
- Les autorités devraient encourager une culture d'apprentissage tout au long de la vie ou de formation continue et appeler l'attention des partenaires sociaux sur les effets pervers de la rémunération à l'ancienneté sur les perspectives d'emploi des travailleurs âgés. Cela contribuerait à maintenir un lien plus étroit entre les salaires et la productivité.

Encadré 4.1. **Accroître l'emploi : Recommandations d'action** (suite)**Réduire le chômage structurel**

- Les services publics locaux de l'emploi devraient veiller à ce que les demandeurs d'emploi répondent aux offres d'emploi dans une zone géographique étendue, y compris au moins dans la zone de migration quotidienne, même lorsqu'une partie de cette zone est située dans l'une des autres Régions.
- Compte tenu du coût élevé de la création directe d'emplois dans le secteur public et de la faible probabilité pour leurs titulaires de trouver un emploi durable sur le marché du travail normal, les Régions devraient moins recourir à la création directe d'emplois subventionnés dans le secteur public. L'administration fédérale devrait diminuer le taux des subventions au système de titres-service, qui semble inutilement généreux.
- Pour accroître l'efficacité des politiques actives du marché du travail, il faudrait assigner un rôle croissant aux mesures de formation (recyclage) afin de faire face au manque de qualifications et de connaissances et aux goulets d'étranglement à court terme dans les emplois peu ou moyennement qualifiés. Une trajectoire de réintégration régulière et continue devrait être élaborée au cas par cas dès le début du processus. La formation « préqualification » devrait être réduite au minimum, ciblée sur les cas les plus difficiles et immédiatement suivis d'une formation directement liée à l'emploi dans les entreprises. Ces dernières devraient participer à la détermination du contenu de la formation, ce qui renforcerait ainsi leur engagement à fournir ultérieurement des possibilités d'emploi.
- Pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques au titre de la formation, il est indispensable de disposer d'une vaste base de données sur le profil des demandeurs d'emploi avant et après la période de chômage et de comparer régulièrement la performance des services publics locaux de l'emploi. Les administrations régionales devraient favoriser, au moyen d'incitations à caractère budgétaire, la diffusion des meilleures pratiques, consistant notamment à introduire des clauses de révision dans les nouveaux programmes et à subordonner l'extension des programmes existants à leur efficacité.
- Il faudrait renforcer les incitations à privilégier le travail comme source de revenu en calculant les droits à pension non plus sur la base de la dernière rémunération mais sur celle du montant effectif des allocations de chômage reçues passé un certain délai. En outre, il faudrait envisager de tenir compte des revenus du conjoint après une période prolongée d'indemnisation.

Lutter contre le chômage et encourager l'emploi des jeunes

- Les obstacles à des formes d'emploi plus souples devraient être réduits et la durée du travail devrait être rendue plus flexible de façon à réduire les risques liés à l'embauche de jeunes travailleurs.
- Les autorités devraient envisager de faire une plus large place aux stages dans les programmes réguliers du deuxième cycle du secondaire et de la formation professionnelle de niveau supérieur.
- Les autorités devraient mettre l'accent sur l'obligation de recherche d'emploi et suivre de près les efforts déployés à cet égard par les personnes sans antécédents professionnels. Il faudrait aussi donner une place plus importante aux mesures actives durant la transition entre les études et la vie active. Si toutes ces mesures n'aboutissent pas à une augmentation de l'emploi des jeunes, il faudrait cesser de verser des allocations de chômage aux personnes qui n'ont pas d'antécédents professionnels (allocations d'attente).

Tableau 4.1. **Influence conjuguée du vieillissement et de différentes hypothèses concernant le taux d'emploi du groupe d'âge 55-64 ans**

	2003	2010	2030
Population d'âge actif (milliers)	6 790.8	6 953.5	6 579.5
Part des 55-64 ans	16.2	18.9	
Emploi total (milliers)	4 026.6		
Variation de l'emploi total à compter de 2003 (en %)			
Cas 1: taux d'emploi inchangé (28.2 %)		-0.7	-7.3
Cas 2: réalisation de l'objectif de Lisbonne (50 %)		6.7	0.9
Cas 3: taux d'emploi égal à celui des 50-54 ans (65 %)		11.8	6.2
Taux d'emploi global (en pourcentage de la population d'âge actif)	59.3		
Cas 1		57.5	56.8
Cas 2		61.8	61.7
Cas 3		64.7	65.0

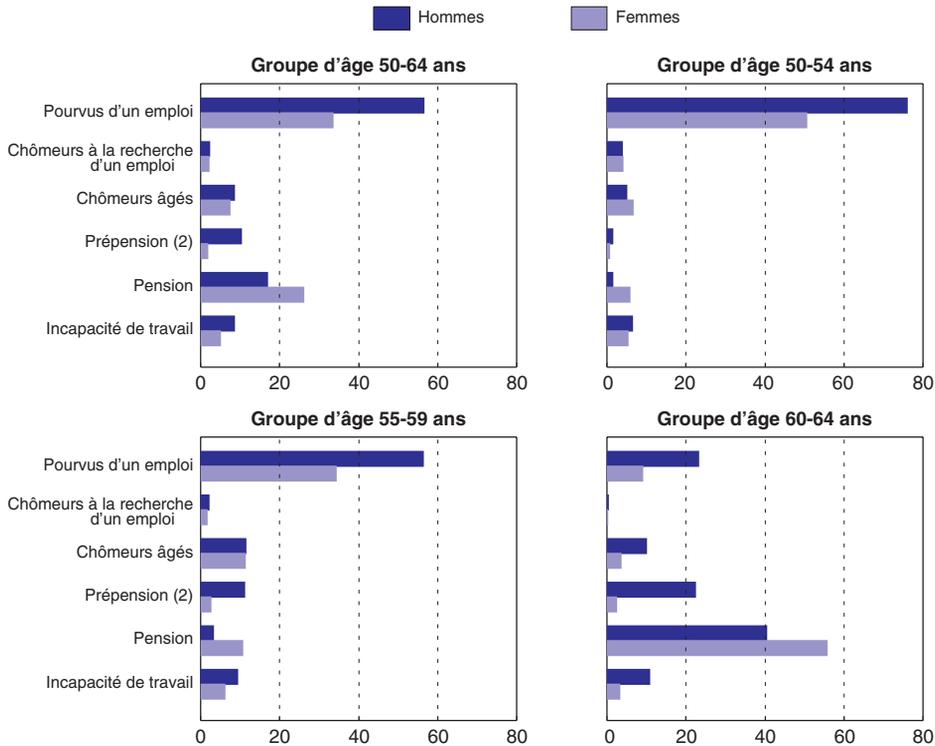
Source : Conseil supérieur de l'emploi (2004), *Rapport 2004*, chapitre 2, propres calculs.

... du fait des différentes possibilités intéressantes de cessation d'activité offertes aux salariés et aux employeurs...

Les principaux moyens qui permettent une cessation d'activité avant l'âge de 65 ans sont les suivants : les allocations de chômage avec exemption de recherche d'emploi, c'est-à-dire l'ancien système de chômage (à ces allocations s'ajoutent souvent des allocations complémentaires versées par les employeurs, partiellement subventionnées par des réductions d'impôt), les dispositifs de prépension liés aux conventions collectives sectorielles, la liquidation anticipée des droits à pension et l'invalidité (graphique 4.1). Le système d'allocation de chômage, conjugué aux règles en matière de pension, joue un rôle déterminant dans la cessation anticipée d'activité des travailleurs âgés. Compte tenu de la durée illimitée de l'allocation de chômage, les dispositifs sectoriels de prépension arrêtés dans les conventions collectives (et étendus légalement) consistent à exonérer les bénéficiaires des obligations de recherche d'emploi et à compléter les allocations de chômage par des allocations complémentaires (encadré 4.2). Certaines branches ont créé un fonds pour financer ces prestations, incitant les employeurs à l'utiliser (OCDE, 2003a, p. 75). Étant donné que les entreprises et les branches ne sont pas toutes couvertes par les dispositifs de prépension, une compensation partielle a été introduite en 1985, exemptant les chômeurs âgés de l'obligation de recherche d'emploi et les faisant bénéficier, à compter de la deuxième année de chômage, d'un complément d'ancienneté financé par la sécurité sociale qui vient s'ajouter aux allocations de chômage. Plusieurs dispositifs privés très populaires connus sous le nom de « Canada Dry » associent aussi l'allocation de chômage d'une durée illimitée au versement d'une allocation complémentaire et à l'exemption de l'obligation de recherche d'emploi. Aucune information empirique n'est disponible en ce qui concerne l'importance relative de ces dispositifs dans l'ensemble des dispositions visant les « chômeurs âgés »¹. Globalement, les dispositions relatives à la prépension et les dispositions généreuses applicables aux chômeurs âgés sont les principaux facteurs qui expliquent l'inactivité dans le groupe d'âge 50-59 ans. Compte tenu de la latitude laissée au ministre, dans le cadre de la réglementation, pour autoriser l'application de conditions d'âge et de carrière plus souples aux travailleurs des entreprises qui se restructurent, le recours à des licenciements négociés permettant de faire sortir définitivement les travailleurs âgés du marché du travail est un moyen de réduire les effectifs en période de basse conjoncture qui contribue probablement à inverser en partie l'augmentation du taux

Graphique 4.1. Situation des 50-64 ans sur le marché du travail¹

En pourcentage de la population, 2003



1. Les situations du marché du travail ne sont ni exhaustives ni réciproquement exclusives. Pour les hommes, la somme des pourcentages peut dépasser 100 ; pour les femmes, elle est inférieure à 100, les personnes sans revenu de travail ni revenu d'une prestation sociale n'étant pas prises en compte.

2. Y compris le non-emploi temporaire dans le système de crédit-temps (plein-temps).

Source : Eurostat New Cronos (population), Bureau fédéral de la planification (2004) à partir de données administratives.

d'activité des travailleurs âgés de sexe masculin lorsque la situation est plus favorable (graphique 4.2)².

Dans le groupe des 60-64 ans, le départ (anticipé) à la retraite dans le cadre du système normal est courant car la perte qu'implique la non-réalisation de 45 années de cotisations est bien moindre que l'ajustement actuariel neutre se traduisant par un taux d'imposition implicite élevé sur la poursuite de l'activité professionnelle (Duval, 2003). La contre-incitation au maintien en activité tient aussi au fait que les revenus de remplacement sont assujettis à des cotisations sociales nulles (« Canada Dry ») ou très limitées (prépension) et bénéficient de dispositions fiscales exonérant d'impôt des personnes qui vivent exclusivement des allocations de chômage et accordant une réduction d'impôt sur la partie du revenu imposable total constitué par les prestations, jusqu'à concurrence de € 35 000³. En conséquence, les taux de remplacement nets assurés par les principaux systèmes de cessation d'activité sont beaucoup plus élevés que les taux de remplacement bruts (tableau 4.2)⁴. Toutefois, ils baissent fortement lorsque le niveau de revenu augmente, en raison d'un plafond de revenu relativement bas pour le calcul des allocations de chômage (voir section sur le chômage structurel ci-après). C'est la raison pour laquelle les taux d'emploi sont plus élevés parmi les 50-64 ans ayant un niveau d'instruction élevé que parmi ceux qui ont un faible niveau d'instruction (62.2 contre 29.6 % en 2002).

Encadré 4.2. Principaux mécanismes de cessation anticipée d'activité

Allocations de chômage pour les travailleurs âgés : Le bénéficiaire est exempté de l'obligation de recherche d'emploi s'il a plus de 57 ans et a travaillé pendant 38 ans au moins. À partir de la deuxième année de chômage, les chômeurs de 50 ans et plus ayant exercé un emploi salarié pendant 20 ans reçoivent un complément d'ancienneté, qui vient majorer leurs allocations de chômage dans des proportions différentes selon l'âge (de près de 10 % pour les soutiens de famille âgés de 50 à 64 ans et les célibataires de 50 à 54 ans, à 20 % pour les célibataires de plus de 55 ans et 40 % pour les deuxièmes apporteurs de revenu de 58 à 64 ans au chômage). Une fois accordé, le statut de chômeur âgé ne peut être retiré, même pour les conjoints ou les deuxièmes apporteurs de revenu pour lesquels le régime normal de chômage prévoit une durée d'indemnisation limitée. S'il répond aux conditions requises, le bénéficiaire peut demander à basculer dans le régime de pension anticipée à l'âge de 60 ans. Les plafonds de revenus en cas de travail occasionnel ou complémentaire sont plus élevés que dans le régime normal d'allocation de chômage.

Dispositifs sectoriels de prépension (prépension conventionnellement) : L'employeur licencie le travailleur âgé et complète son allocation de chômage par au moins la moitié de la différence entre l'allocation et la rémunération antérieure (avec un plafond d'environ 1¼ fois la rémunération de l'ouvrier moyen, déduction faite des cotisations sociales variant entre 3.5 et 6.5 %). Le travailleur doit être couvert par une convention collective, qui peut ramener à 58 ans l'âge minimum légal (60 ans). Le nombre d'années de service requises est de 25 ans. En principe, l'employeur doit remplacer le travailleur âgé par un jeune travailleur. Dans la pratique, toutefois, un grand nombre d'entreprises ont été exemptées de façon discrétionnaire de cette obligation ainsi que des conditions liées à l'âge et au nombre d'années de service, en particulier celles connaissant des difficultés économiques et/ou procédant à des licenciements massifs. Une proportion non négligeable des nouveaux bénéficiaires de ce dispositif n'ont que 50 à 54 ans (22 % entre janvier et août 2004). De ce fait, les nouveaux prépensionnés n'ont souvent que 50 ans. Le bénéficiaire reste dans le régime jusqu'à l'âge de 65 ans et est exempté de l'obligation de recherche d'emploi. Il existe également une possibilité de prépension à temps partiel, mais ce dispositif n'est guère utilisé car il fait plus ou moins double emploi avec le système plus intéressant et plus souple du crédit-temps.

Système « Canada Dry »* : Dans le cadre de ce dispositif, un complément à l'allocation de chômage est versé en dehors du cadre de la prépension conventionnellement, à la condition que le licenciement soit librement négocié entre l'employeur et les (le groupe de) travailleurs concernés, sans conditions d'âge, d'ancienneté ou de taux de remplacement. Cette formule tend à être moins coûteuse que la prépension car il n'y a pas de cotisations sociales, le paiement ne doit couvrir que la période comprise entre le licenciement et la date à laquelle le salarié a droit à la pension anticipée normale et le chômeur n'a pas à déclarer le complément à la sécurité sociale, ce qui explique le manque de données sur les bénéficiaires de ce système (OCDE, 2003a, p. 81). Cette forme de prépension peut être utilisée en association avec d'autres programmes, par exemple les accords de crédit-temps subventionnés ou l'utilisation du capital du deuxième pilier, qui bénéficie d'un régime fiscal très favorable, comme source de financement. Cette dernière option est devenue impossible avant 60 ans pour les nouveaux contrats conclus depuis 2003 (loi sur les pensions complémentaires). Tous ces avantages rendent les indemnités extralégales raisonnables financièrement pour les employeurs, d'où le recours généralisé au système « Canada Dry » pour les employés.

Pension légale (premier pilier) : Il y a trois régimes différents de pension de retraite : pour les salariés du secteur privé, pour les travailleurs indépendants et les agents de la fonction publique. S'agissant des salariés du secteur privé, l'âge légal est de 65 ans pour les hommes et de 63 ans pour les femmes (devant passer à 64 ans en 2006 et 65 en 2009). Le

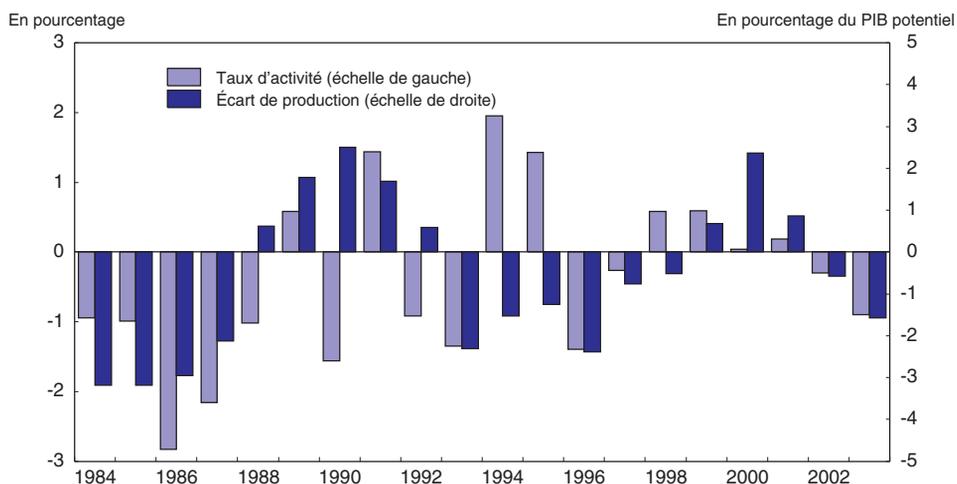
Encadré 4.2. **Principaux mécanismes de cessation anticipée d'activité** (suite)

nombre total d'années de cotisations est de 45 ans (43 pour les femmes, devant passer à 45), chaque année de cotisation représentant 1/45ème de la prestation finale. Le salaire de référence est calculé sur la base de la moyenne des revenus annuels perçus sur l'ensemble de la carrière, corrigée de l'inflation et plafonnée à environ 120 % de la rémunération de l'ouvrier moyen. Le taux brut de remplacement appliqué à cette référence est de 75 % pour un chef de ménage et 60 % pour un célibataire ou un conjoint. Contrairement aux allocations, les cotisations ne sont pas plafonnées. Sont validées comme périodes d'activité toutes les périodes de chômage, de prépension, d'incapacité de travail pour maladie ou invalidité, ainsi que les réductions de temps de travail subventionnées pour lesquelles la base reste le revenu d'activité précédent. Les années d'études à temps plein à compter de 20 ans peuvent être validées moyennant le paiement de € 1 075 par an. La pension légale peut être demandée à l'âge de 60 ans mais, depuis la réforme de 1997, il faut pour cela avoir accumulé au moins 20 années de cotisations, et 30 années depuis 2002, puis progressivement 35 années à partir de 2005. La liquidation anticipée des droits n'entraîne pas de diminution des prestations supérieure à 1/45ème par année manquante par rapport à une carrière complète. En revanche, une décote de 5 % pour chaque année de cessation d'activité avant 65 ans s'applique toujours aux travailleurs indépendants n'ayant pas le nombre d'années de travail requises, alors qu'elle a été abolie pour les salariés du secteur privé en 1991. Les pensions du secteur public représentent (n/a) fois la rémunération de référence (c'est-à-dire le traitement moyen des cinq dernières années), n étant le nombre d'années de service et a un nombre généralement égal à 60 (50 ou 55 pour les enseignants, 30 pour les professeurs d'université et les juges). Les droits peuvent être liquidés à partir de 60 ans. Depuis 2001, le maintien dans l'emploi a été rendu plus attrayant du fait de la majoration de la pension de 1.5 % par année de service au delà de 60 ans et de 2 % par année de service au delà de 62 ans (jusqu'à un plafond égal à 75 % de la rémunération de référence). Le montant effectif de la pension est périodiquement ajusté en fonction des augmentations du niveau des salaires, ce qui n'est pas le cas pour les pensions du secteur privé.

Maladie de longue durée et invalidité : À compter de la deuxième année d'incapacité de travail, les salariés du secteur privé ont droit à une allocation d'invalidité égale à 65 % (avec personne à charge), 50 % (célibataires) ou 40 % (conjoint/partenaire) de la perte de revenu, jusqu'à un certain plafond. L'incapacité de travail est contrôlée par un médecin désigné par l'assureur du salarié durant la première année de la période d'assurance-maladie et par l'administration de sécurité sociale ensuite, mais l'allocation d'invalidité devient permanente après trois années dans la plupart des cas. Si la perte de revenu est supérieure à 65 %, toutes les années d'allocations sont prises en compte pour le calcul de la pension légale. Le nombre total de bénéficiaires n'est que légèrement supérieur à ce qu'il était il y a 20 ans, en raison du caractère relativement peu intéressant de ce dispositif et des efforts de réinsertion. Environ les deux tiers des bénéficiaires sont âgés de 50 à 64 ans. Pour les travailleurs indépendants, les conditions d'accès à la pension d'invalidité sont généralement plus rigoureuses que pour les salariés et le taux de remplacement est plus faible. Les agents de la fonction publique peuvent être déclarés en invalidité permanente et bénéficier alors d'une pension de la fonction publique à taux plein après une période de congé maladie, suivant leur ancienneté. Les accidents du travail et les maladies professionnelles font l'objet de réglementations distinctes, la plupart des bénéficiaires souffrant d'une perte limitée de capacité et restant sur le marché du travail. Un troisième type de prestation est l'aide sociale pour les personnes handicapées.

* L'expression « Canada Dry » est utilisée en référence à une publicité pour une boisson du même nom qui dit : « La couleur de l'alcool, le goût de l'alcool, mais ce n'est pas de l'alcool. » Par analogie, le système ressemble à la prépension, bien qu'il s'agisse légalement d'une allocation de chômage majorée par une forme ou une autre d'indemnité de licenciement volontaire.

Graphique 4.2. **Évolution du taux d'activité des hommes de 45-59 ans et niveau de l'écart de production**



Source : *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 76 et *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* 2004.

Néanmoins, le taux d'emploi diminue après 55 ans et s'effondre au-delà de 60 ans même parmi les personnes qui ont un revenu moyen à élevé, en raison notamment : i) du recours aux dispositifs « Canada Dry », souvent en conjugaison avec un accès anticipé au régime de pension du deuxième pilier (dont la l'imposition effective est négative [OCDE, 2003b])⁵ ; ii) du plafonnement du revenu pour le calcul de la pension premier pilier, qui implique que la non-réalisation des 45 années de cotisations entraîne une réduction moindre du montant de la pension (en proportion du revenu du travail) pour les revenus au-delà du plafond ; et iii) de la différence relativement peu importante que le départ anticipé à la retraite implique en termes de taux net de remplacement, lequel reste élevé pour les fonctionnaires dans l'ensemble des tranches de revenu. Cependant, la réforme des pensions de 1997 s'est traduite par une augmentation graduelle du nombre d'années de travail requises pour pouvoir liquider les droits à pension de façon anticipée. De fait, le nombre de personnes bénéficiant de ce type de pension anticipée était déjà sensiblement plus faible en 2000 qu'au début des années 90 mais il a continué d'augmenter fortement dans le secteur public, si bien que le nombre total de préretraités n'a que légèrement baissé (OCDE, 2003a, p. 78).

... mais aussi d'une demande insuffisante de travailleurs âgés

Au-delà de l'intérêt que présente la cessation anticipée d'activité pour les salariés, les raisons du recours généralisé à cette formule doivent aussi être recherchées du côté de la demande. Les augmentations de salaire à l'ancienneté sont très importantes en Belgique, comme l'indique la forte progression, en fonction de l'âge, de la rémunération moyenne par salarié par cohorte de cinq années (graphique 4.3). Cette politique de rémunération est ancrée dans le processus de négociation collective (CSE, 2004a, pp. 134-139). Suivant le type d'unité de négociation⁶, la différence moyenne entre la rémunération la plus élevée et la rémunération la plus basse dans une fonction donnée se situe entre 9 et 37 % pour les ouvriers et entre 35 et 47 % pour les employés. En outre, l'âge est souvent un facteur de promotion durant la vie professionnelle, les salariés âgés étant surreprésentés dans les fonctions les mieux rémunérées⁷. L'influence de l'âge sur la productivité est difficile à établir

Tableau 4.2. **Taux de remplacement du revenu dans divers systèmes de cessation d'activité, selon le niveau de revenu et la situation familiale, 2003¹**

En pourcentage du dernier revenu d'activité

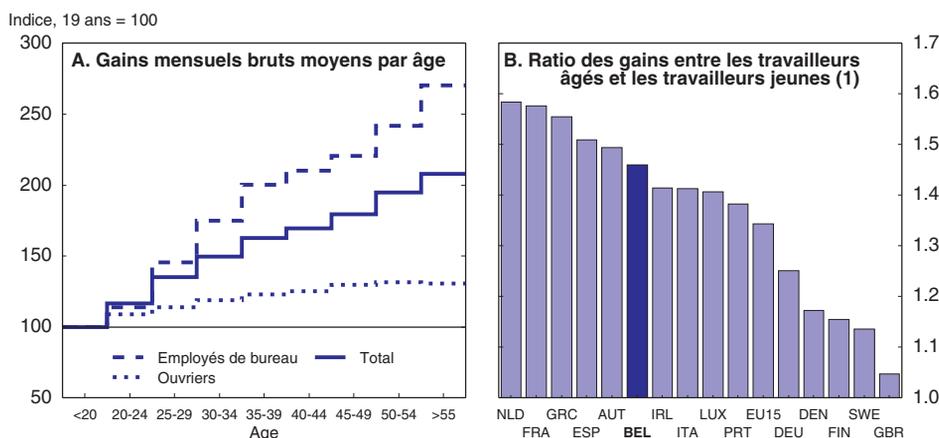
Niveau du dernier revenu d'activité	Taux bruts de remplacement			Taux nets de remplacement		
	Salaire minimum légal	Salaire de l'ouvrier moyen	Double du salaire de l'ouvrier moyen	Salaire minimum légal	Salaire de l'ouvrier moyen	Double du salaire de l'ouvrier moyen
Célibataire						
<i>Salarié du secteur privé</i>						
Chômeur âgé	71	39	19	89	66	39
Prépension	67	49	26	84	70	43
Pension anticipée à 60 ans (période de cotisation incomplète)	62	41	27	78	66	45
Pension normale pour période de cotisation complète	70	44	29	88	67	46
Pension anticipée à 60 ans avec le régime du deuxième pilier	–	70 ²	70 ²	–	88 ²	81 ²
Pension d'invalidité	67	50	25	84	75	45
<i>Fonction publique</i>						
Pension anticipée à 60 ans (période de cotisation incomplète)	–3	67	67	–3	83	76
Pension anticipée à 65 ans (période de cotisation incomplète)	–3	73	73	–3	87	81
Pension à taux plein	–3	75	75	–3	89	83
Retraité avec conjoint à charge						
<i>Salarié du secteur privé</i>						
Chômeur âgé	78	42	21	87	64	39
Prépension	73	54	29	81	76	48
Pension anticipée à 60 ans (période de cotisation incomplète)	62	41	27	87	75	54
Pension normale avec période de cotisation complète	70	44	29	98	78	56
Pension anticipée à 60 ans avec le régime du deuxième pilier	–	70	70	–	90	83
Pension d'invalidité	83	65	33	93	89	54
<i>Fonction publique</i>						
Pension anticipée à 60 ans (période de cotisation incomplète)	–3	67	67	–3	85	79
Pension anticipée à 65 ans (période de cotisation incomplète)	–3	73	73	–3	89	83
Pension à taux plein	–3	75	75	–3	91	85

1. Principales hypothèses : Hommes ayant une carrière homogène (aussi bien pour ce qui est du revenu que des périodes de cotisation) ; sur la base, respectivement, d'un travail à l'année et d'un taux de remplacement, censé être la seule source de revenu ; l'augmentation du taux de l'impôt communal sur le revenu fixé à 7 %, soit la moyenne nationale.
2. Les systèmes à prestations définies assurent un taux brut de remplacement de 70 %, c'est-à-dire un des taux les plus généreux des dispositifs actuellement en place.
3. Sans objet, étant donné que le salaire minimum dans le secteur public est beaucoup plus élevé (€ 1 455) que le salaire minimum légal (€ 1 186).

Source : Haut Conseil de l'emploi (2004), *Rapport 2004*, tableau 43.

de façon empirique⁸, mais il est probable qu'une forte progression des salaires est de plus en plus déconnectée de la productivité dans les cohortes âgées. Cela permet aux employeurs de diminuer la masse salariale pratiquement sans perte de production en substituant des travailleurs plus jeunes aux travailleurs âgés, et d'indemniser en partie ces derniers. Si la Belgique n'est pas le seul pays de l'UE à souffrir de ce problème, les hausses de salaire liées à l'âge y sont supérieures à la moyenne de l'UE.

Graphique 4.3. Les salaires augmentent fortement avec l'âge



1. Rapport entre les gains mensuels bruts moyens des travailleurs de plus de 55 ans et les gains mensuels bruts moyens des travailleurs de 25 à 29 ans.

Source : CSE (2004), Rapport 2004, pp. 140 et 144, d'après Eurostat (1995) et Institut national pour la Statistique (1999), Enquêtes sur la structure et la répartition des salaires.

Les mesures récentes concernant les travailleurs âgés ne devraient avoir que des effets limités sur l'emploi

La réforme des dispositions concernant les chômeurs âgés et la réduction du recours aux systèmes Canada Dry sont les bienvenues

Une importante mesure visant à éviter l'inactivité permanente des travailleurs âgés au chômage a été prise au milieu de 2002, avec le relèvement de l'âge d'admissibilité au statut de travailleur âgé de 50 à 57 ans, puis à 58 ans au milieu de 2004. Les travailleurs ayant 38 années de carrière ont droit à ce statut plus tôt. Cette mesure accroît légèrement le taux d'activité des travailleurs âgés car les inscriptions au régime de chômage normal augmentent alors que les accessions au statut de chômeurs âgés diminuent. Cependant, le complément d'ancienneté continue de venir s'ajouter aux allocations de chômage à compter de 50 ans et les règles en matière de recherche d'emploi ne sont toujours pas appliquées par le service public de l'emploi, ce qui réduit la possibilité d'un accroissement du taux d'emploi. Néanmoins, la nouvelle mesure décourage le recours aux systèmes « Canada Dry », notamment en association avec la loi de 2003 sur les pensions complémentaires (loi Vandembroucke), qui empêche l'accès à l'épargne du deuxième pilier avant l'âge de 60 ans dans les nouveaux contrats. Par ailleurs, les autorités ont annoncé en octobre 2004 que les montants de plus de € 7 437 par an versés dans le cadre de dispositifs « Canada Dry » seront assujettis à la même cotisation de sécurité sociale que les prépensions (dont le taux reste beaucoup plus faible que celui applicable aux salaires) tant que le bénéficiaire n'a pas trouvé un nouvel emploi. En contrepartie, le bénéficiaire sera autorisé à continuer de bénéficier de cet avantage lorsqu'il retrouvera un emploi rémunéré.

Trouver et accepter un nouvel emploi lorsqu'on est au chômage

Les autorités souhaitent aussi impliquer les employeurs dans la recherche d'un nouvel emploi pour les travailleurs qu'ils ont licenciés et faciliter l'embauche des personnes licenciées se trouvant au chômage dans la deuxième moitié de leur vie professionnelle. À la demande d'un ancien salarié âgé de plus de 45 ans, l'employeur doit financer pendant une année les services d'un bureau de placement ou verser € 1 500 dans un fonds public.

Cette obligation pouvant représenter un obstacle à l'embauche des travailleurs de plus de 45 ans, depuis 2002 l'allocation de chômage a été en partie transformée en subvention salariale temporaire pour l'embauche de chômeurs appartenant à ce groupe d'âge (*Plan Activa*), formule qui a rencontré du succès, en particulier pour les 45-54 ans⁹. En outre, depuis 2002, les cotisations patronales de sécurité sociale ont été réduites de € 1 600 par an en cas d'embauche à temps plein d'un travailleur de 58 ans ou plus (57 ans en 2004), pendant une durée qui est fonction de la durée de chômage précédente du travailleur nouvellement embauché^{10, 11}. En outre, la Région fournit parfois un appui financier aux entreprises qui s'efforcent de préserver l'employabilité des travailleurs âgés (plans de diversité favorisant la formation et la mobilité internes des travailleurs âgés dans la Région flamande, par exemple). La convention collective générale de 2003-04 (*Accord interprofessionnel*, AIP) fixe un objectif de dépenses au titre de la formation continue de 1.9 % du salaire, une part précise devant être consacrée aux groupes à risque. D'après les enquêtes qui ont été réalisées, le pourcentage des 55-64 ans participant au cours des quatre dernières semaines à des stages de formation a plus que doublé depuis 1999, atteignant 6.3 % des effectifs de travailleurs âgés occupés en 2003. Cependant, les accords plus détaillés au niveau sectoriel n'incluent pas les travailleurs âgés et les travailleurs peu qualifiés dans la définition des groupes à risque.

Pour être efficaces, ces mesures exigent que les demandeurs d'emploi soient prêts à abandonner le chômage pour un travail rémunéré. Pour les inciter à le faire, une prime fixe de reprise du travail de € 159 par mois est versée pendant au moins une année aux chômeurs âgés depuis 2002. En outre, une réduction, liée au niveau du revenu, des cotisations individuelles de sécurité sociale sera progressivement instituée entre 2005 et 2007 pour les revenus jusqu'à concurrence de € 1 956 par mois¹². Cela aura un léger effet incitatif sur les travailleurs âgés dont les salaires négociés se situent au-dessus du plafond actuel (€ 1 509) dans la plupart des secteurs. En outre, dans la Région flamande, souffrant de pénuries de main-d'œuvre plus fréquentes qu'ailleurs, les services publics de l'emploi ont commencé d'inclure les 50-58 ans dans les mesures renforcées à l'intention des nouveaux chômeurs (voir section sur le chômage ci-après), bien que leur part dans le nombre total de plans individuels ne corresponde pas encore à leur part dans le chômage recensé.

Accroître la flexibilité de façon à concilier travail et vie privée

Les autorités ont depuis longtemps pour objectif de faire en sorte que les salariés soient moins incités à cesser prématurément leur activité, en leur offrant davantage de possibilités de mieux concilier travail et vie privée. En 2002, une série de mesures de réductions subventionnées du temps de travail (crédit-temps) a remplacé les dispositions antérieures dans le secteur privé¹³. À tout âge, un salarié peut soit réduire son temps de travail de moitié, soit s'arrêter complètement de travailler pour une période d'un an au total au cours de l'ensemble de sa vie professionnelle, plafond que les partenaires sociaux peuvent porter à 5 ans dans le cadre de conventions collectives. Pour compenser en partie la perte de revenu, le salarié reçoit un transfert de la sécurité sociale lié à la réduction de temps de travail et à l'ancienneté¹⁴. Le temps de travail peut aussi être réduit d'un cinquième sur une période pouvant aller jusqu'à cinq ans, auquel cas le transfert est proportionnellement plus élevé. Les travailleurs de plus de 50 ans ayant au moins vingt ans d'ancienneté peuvent utiliser le crédit-temps (respectivement 50 % et 20 %) jusqu'à la retraite et recevoir un transfert social sensiblement plus élevé (respectivement € 385 et

€ 179). Au printemps 2004, environ 30 000 personnes de plus de 50 ans participaient à des programmes de crédit-temps, représentant environ 4 % de l'emploi total du groupe des 50-64 ans, la semaine de quatre jours étant particulièrement appréciée par les hommes. Outre leur effet ambigu sur le temps de travail total (OCDE, 2003b), les dispositifs de crédit-temps sont de plus en plus remis en question du fait de leur générosité excessive. On s'est en effet rendu compte qu'ils pouvaient servir de passerelle à un départ en retraite dès l'âge de 45 ans lorsqu'ils étaient conjugués à d'autres programmes. De fait, dans certains secteurs (services financiers, par exemple), la durée maximale du congé a été portée à cinq ans, combinant cinq années de crédit-temps avec dix années d'allocations de chômage pour travailleurs âgés, majorées du supplément « Canada Dry », puis d'une retraite anticipée à l'âge de 60 ans. Les pouvoirs publics ont récemment déclaré qu'ils avaient l'intention de remédier aux abus (allocations complémentaires privées sans contrepartie en termes d'heures travaillées¹⁵) et envisagent de prélever des cotisations de sécurité sociale sur ces allocations complémentaires au bout d'un certain temps, de façon à éviter que le crédit-temps ne soit utilisé comme un licenciement déguisé.

Annonce d'une réforme générale de l'approche de l'emploi à vie en 2005

En octobre 2004, les autorités ont fait connaître les grandes orientations qui soutendraient la négociation tripartite devant se tenir au printemps 2005 et au cours de laquelle des décisions importantes devront être prises pour réformer les conditions applicables à la fin de carrière. Une stratégie à trois volets sera appliquée : i) stimuler et aider le salarié à rester actif plus longtemps ; ii) inciter l'employeur à garder les salariés âgés plus longtemps ; iii) rendre la cessation anticipée d'activité dans le cadre des systèmes existants moins intéressante pour l'un et l'autre. S'agissant du salarié, les autorités souhaitent accélérer la formation continue et améliorer la transférabilité des compétences acquises sur le lieu de travail par le biais de la certification, dont le cadre institutionnel a été mis en place par les autorités régionales ; donner aux salariés une plus grande flexibilité pour organiser leur temps en général (comptes-temps individualisés sur l'ensemble de la carrière) ainsi que la possibilité d'échanger une rémunération supplémentaire et des compléments de rémunération liés à l'âge contre du temps libre notamment ; inciter les travailleurs à rester dans leur emploi après l'âge légal de la retraite et remplacer les critères d'ancienneté à caractère sectoriel pour la participation aux programmes de prépension par des critères qui ne fassent pas obstacle à la mobilité des travailleurs entre branches. Les principales mesures destinées à accroître la demande de travailleurs âgés sont les suivantes : remplacer les hausses de rémunération à l'ancienneté par d'autres critères ; mieux appliquer les lois antidiscrimination pour les travailleurs âgés ; mieux cibler les réductions de cotisations sociales sur les travailleurs âgés ; éviter que les entreprises embauchant des travailleurs âgés ne soient confrontés à des coûts de prépension fixes d'un montant élevé par la suite ; faire en sorte que les entreprises échangent temporairement des travailleurs de façon que ceux-ci puissent faire la preuve de leur utilité en dehors de leur environnement traditionnel en cas de licenciement. Enfin, pour réduire l'attrait des possibilités de cessation anticipée d'activité, les autorités souhaitent modifier les paramètres des prépensions et des systèmes « Canada Dry » (renforcer ou introduire des critères d'âge et de carrière, réduire la générosité), faire en sorte qu'il soit tenu compte dans les cotisations de sécurité sociale d'une gestion des ressources humaines sensible aux problèmes d'âge, diminuer les dépenses fiscales au titre

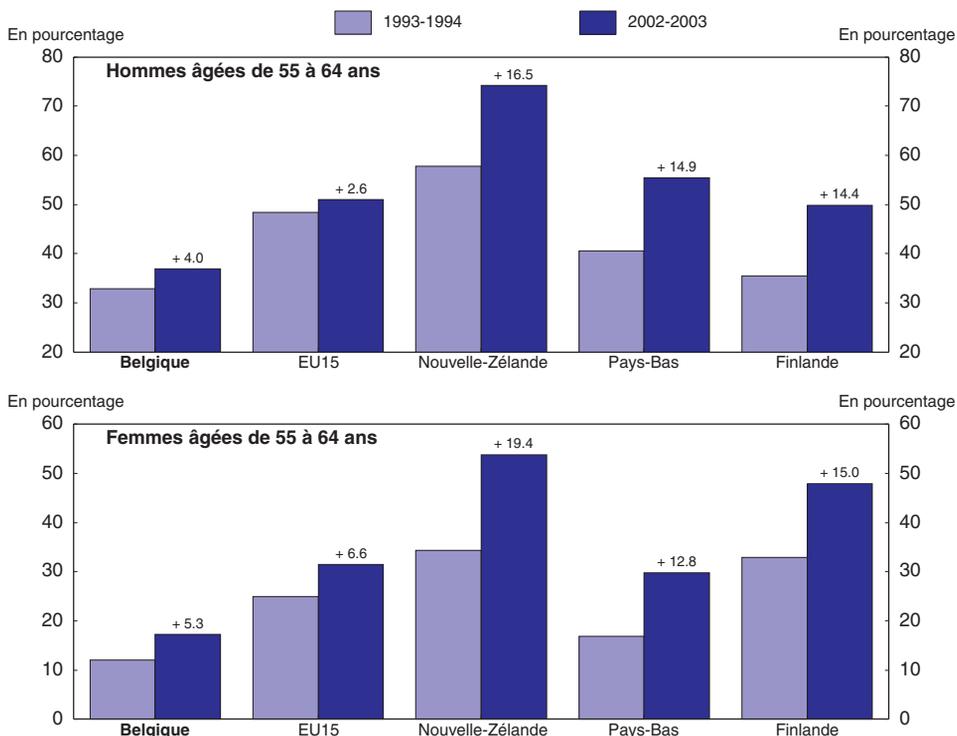
de l'épargne du deuxième pilier durant des périodes d'inactivité volontaire et retarder tout accès au capital durant la période de versement des allocations de chômage.

Il faut faire davantage pour stimuler l'emploi des travailleurs âgés

Supprimer les incitations fiscales à la préretraite est un élément déterminant de l'accroissement du taux d'emploi des travailleurs âgés. Les pays qui ont réussi à augmenter sensiblement les taux d'emploi des travailleurs âgés – parfois à partir de niveaux aussi bas que ceux de la Belgique (graphique 4.4) – y sont parvenus au prix de mesures relativement rigoureuses. C'est le cas notamment de la Finlande, de la Nouvelle-Zélande et des Pays-Bas (encadré 4.3). La Finlande est un cas intéressant car la principale possibilité de cessation d'activité bien avant 65 ans associe une allocation de chômage avec exemption de l'obligation de recherche d'emploi, une préretraite et une pension légale, comme en Belgique. L'âge minimum pour bénéficier du programme en faveur des chômeurs âgés a été relevé sans exception et l'obligation de recherche d'emploi a été strictement appliquée, ce qui a conduit à une augmentation du taux d'emploi du groupe d'âge concerné, qui a rejoint celui des groupes d'âge voisins.

Les autorités belges se sont par ailleurs activement employées à favoriser le maintien dans l'emploi plutôt que le départ à la retraite (ou le licenciement) anticipé. Toutefois, comme nombre de ces mesures impliquent de nouvelles dépenses fiscales, elles vont vraisemblablement accroître le coin fiscal sur les salaires, qui est déjà parmi les plus élevés

Graphique 4.4. **Les progrès dans l'augmentation des taux d'emploi des travailleurs âgés ont été lents**¹



1. Le chiffre au-dessus de la deuxième barre de chaque pays indique la modification du taux d'emploi en points de pourcentage.

Source : Statistiques de la population active de l'OCDE.

Encadré 4.3. Mesures visant à accroître le taux d'emploi des travailleurs âgés en Finlande, en Nouvelle-Zélande et aux Pays-Bas

Au cours de la dernière décennie, la Finlande, les Pays-Bas et la Nouvelle-Zélande sont trois pays qui ont obtenu les meilleurs résultats pour ce qui est de l'augmentation du taux d'emploi des 55-64 ans. Si les effets démographiques et/ou l'amélioration de l'employabilité grâce à des niveaux de formation plus élevés ont joué un rôle et si les conditions macroéconomiques ont été favorables, en Finlande et aux Pays-Bas notamment, ces pays ont néanmoins pris d'importantes mesures pour réformer le marché du travail et les règles de sécurité sociale, stimulant ainsi l'offre de main-d'œuvre et permettant à l'expansion économique de devenir plus créatrice d'emplois. Ils ont été particulièrement actifs à l'égard des travailleurs âgés, comme le suggère leur bon classement dans la récente évaluation quantitative de la mise en œuvre de la *Stratégie pour l'emploi* de l'OCDE. La Finlande et les Pays-Bas ont appliqué une stratégie de réforme globale, mettant ainsi à profit les synergies entre différents domaines de l'action des pouvoirs publics tout en évitant de faire peser les inconvénients des réformes sur un groupe particulier. Ils ont notamment renforcé les incitations à la recherche d'emploi et les obligations imposées aux chômeurs en général, réorienté les politiques actives du marché du travail (PAMT) en privilégiant les activités de conseil et de formation par rapport aux emplois subventionnés, réduit les prélèvements obligatoires sur les revenus du travail et éliminé les conditions de travail désavantageuses subies par les travailleurs à temps partiel. Par ailleurs, la formation des travailleurs âgés est plus développée qu'en Belgique.

Finlande : Les mesures les plus importantes ont visé le régime de pension de vieillesse, le départ à la retraite par le biais du chômage (allocations de chômage avec dispense de recherche d'emploi, suivies d'une pension de chômage et, enfin, d'une pension de vieillesse) et les retraites anticipées liées à une invalidité. Le taux d'accumulation des droits en contrepartie d'un report de la retraite après l'âge de 60 ans a été accru en 1997 et sera encore fortement majoré après l'âge de 62 ans en 2005, dans le cadre de l'introduction d'un système flexible de départ à la retraite (62-68 ans) motivée par l'évolution de l'espérance de vie. En 1997, l'âge minimum pour la pension de chômage a été porté à 60 ans et celui d'admissibilité au dispositif de départ à la retraite par le biais du chômage de 53 à 55 ans (57 en 2005). En 2000, la générosité de la pension de chômage a été réduite, les cotisations patronales ont été augmentées et la possibilité d'accumuler des droits à pension de vieillesse tout en touchant une pension de chômage a été supprimée pour les nouveaux participants. L'âge minimum d'ouverture des droits à une préretraite individuelle (pension liée à une invalidité et assortie de critères médicaux moins stricts pour les travailleurs ayant une longue vie professionnelle) a progressivement été porté de 55 à 60 ans, à compter de 1995, et les incitations au travail des personnes recevant des prestations d'invalidité ont été renforcées en 1999. Depuis le relèvement en 1997 de l'âge d'admissibilité au dispositif de retraite par le biais du chômage, qui a été porté de 53 à 55 ans, les caractéristiques du groupe des 53-54 ans ont totalement convergé avec celles des 50-52 ans, car le risque de chômage a diminué, la durée du chômage s'est raccourcie et les retours vers l'emploi ont été plus nombreux ; l'effet sur les dépenses au titre des allocations de chômage de la seule baisse du nombre de nouveaux participants de 53-54 ans représente, selon les estimations, 0,1 % du PIB pour chacune des deux cohortes (Kyyrä et Wilke, 2004). Outre la forte baisse de la probabilité de se trouver sans emploi dans le groupe des 53-54 ans, les 55 à 64 ans ont aussi un moins grand risque de chômage.

Encadré 4.3. Mesures visant à accroître le taux d'emploi des travailleurs âgés en Finlande, en Nouvelle-Zélande et aux Pays-Bas (suite)

Pays-Bas : Diverses mesures ont été prises depuis 1994 pour rendre moins attrayante la cessation totale d'activité par le biais du régime de prestations d'invalidité. La stabilisation du nombre total de bénéficiaires en pourcentage de la population d'âge actif résulte d'une hausse significative du nombre de bénéficiaires partiels des prestations d'invalidité, qui travaillent souvent à temps partiel, et d'une diminution correspondante du nombre de pensions d'invalidité à taux plein. La structure par âge des nouveaux bénéficiaires a aussi changé, reflétant les efforts particuliers faits pour réduire la participation automatique au régime de prestations d'invalidité à taux plein par le groupe des ouvriers âgés, traditionnellement le plus important. Plus récemment, les affiliations ont commencé de diminuer sensiblement, en raison d'un contrôle plus strict à l'entrée, de la modulation des cotisations au régime public d'invalidité et d'obligations mutuelles plus rigoureuses de réintégration après une maladie. Dans le domaine de la préretraite, les partenaires sociaux ont commencé de transformer les systèmes sectoriels par répartition en systèmes de prépension neutres du point de vue actuariel. Du côté de la demande de main-d'œuvre, une réduction graduelle de la différence entre les salaires minimums légaux et les salaires minimums négociés par les partenaires sociaux a sans doute réduit l'écart entre les salaires et la productivité. La large acceptation du travail à temps partiel aux Pays-Bas a peut-être contribué à soutenir le taux d'activité des personnes âgées.

Nouvelle-Zélande : Le pays a continué de recueillir les fruits des grandes réformes des systèmes de prestations sociales entreprises dans les années 80. La mesure la plus importante prise par les pouvoirs publics dans les années 90 a été le relèvement progressif de l'âge légal de départ à la retraite, porté de 60 à 65 ans, qui a entraîné un accroissement du taux d'emploi de ce groupe d'âge de 30 points de pourcentage. L'incitation fiscale à prendre sa retraite avant 65 ans est très peu importante (Duval, 2003). En outre, les conditions d'admissibilité aux prestations de maladie et d'invalidité a été durcies en 1995, les prestations de maladie ont été ramenées au niveau, plus bas, des allocations de chômage en 1998 et le seuil de revenu applicable en matière de prestations d'invalidité a été relevé en 2001.

Source : OCDE (2004a), *Assessing the OECD Jobs Strategy : Past Developments and Reforms*, ECO/CPE/WP1(2004)8.

de la zone OCDE (Carey et Rabesona, 2002) pour les groupes qui ne sont pas ciblés, réduisant ainsi l'offre de main-d'œuvre¹⁶. En outre, le traitement différencié des chômeurs de plus de 50 ans qui est à la base de la plupart des dispositifs de cessation anticipée d'activité est maintenu et devrait être réexaminé en profondeur. L'objectif des autorités devrait être de faire en sorte que les chômeurs âgés restent disponibles pour un emploi comme toute autre personne au chômage. Le complément d'ancienneté à l'allocation de chômage diminue le coût financier du licenciement de travailleurs âgés pour les employeurs, aux dépens du contribuable. En conséquence, l'âge d'ouverture des droits au complément vieillesse devrait être fixé à 58 ans pour les nouveaux chômeurs, le faisant ainsi correspondre à l'âge de l'exemption de recherche d'emploi, et ce seuil devrait être progressivement relevé. Surtout, les obligations de recherche d'emploi pour les chômeurs de 50 ans et plus devraient être appliquées vigoureusement. Les autorités devraient s'engager dès que possible à inclure les 50-57 ans dans la nouvelle procédure de suivi des personnes au chômage (voir section sur le chômage) afin de décourager plus efficacement la cessation anticipée d'activité camouflée en indemnités de licenciement dans le secteur

privé (systèmes Canada Dry). Ces indemnités privées devraient être assujetties à la totalité des cotisations de sécurité sociale ou ne pas ouvrir droit à pension car ces personnes ne sont pas activement à la recherche d'un emploi. En outre, la partie « allocation de chômage » du revenu des personnes bénéficiant de prestations complémentaires de prépension ou Canada Dry ne devrait pas ouvrir droit à pension. Aussi longtemps qu'existera le statut spécial de travailleur âgé (avec exemption de l'obligation de recherche d'emploi), ces compléments devraient aussi être imposés de la même façon que les revenus normaux du travail au lieu de bénéficier de taux préférentiels ou d'une exonération, comme c'est actuellement le cas. Il faudrait pour cela supprimer l'abattement fiscal spécial sur les allocations de chômage, qui réduit le taux marginal d'imposition de l'allocation complémentaire. En outre, l'augmentation du nombre de participants aux programmes de crédit-temps de longue durée dans certains secteurs donne à penser que la générosité du système doit être diminuée. De manière plus générale, lorsqu'elles introduisent de nouveaux instruments de flexibilité ou des améliorations des conditions de travail qui impliquent des dépenses de sécurité sociale, les autorités devraient veiller à ce que les dispositions des conventions collectives qui augmentent la générosité par rapport à la norme légale (par exemple l'extension du crédit-temps de un à cinq ans) soient financés par la branche elle-même de façon à limiter le coût budgétaire de ces mesures.

Toute réduction du recours à la prépension Canada Dry entraînera probablement une progression de la demande de prépensions conventionnelles aussi longtemps que les barèmes de rémunération resteront aussi fortement influencés par l'âge et l'ancienneté qu'ils le sont aujourd'hui. Les autorités devraient donc accroître progressivement mais sensiblement le nombre d'années de service requises et l'âge minimum pour pouvoir prétendre à une prépension. Cela permettrait toujours aux ouvriers qui ont commencé jeunes leur vie professionnelle et ont travaillé dans des conditions difficiles de prendre leur retraite bien avant l'âge légal. En outre dans le cas de restructuration d'une entreprise ou de réduction de la taille de ses effectifs, il est urgent de réduire le recours automatique aux prépensions, avec l'accord du ministre qui peut autoriser l'application de conditions moins contraignantes en termes d'âge et d'années de service, ce qui rend endogène une grande partie des licenciements et risque de remettre en cause l'amélioration du taux d'activité des travailleurs âgés chaque fois que l'activité économique se ralentit. Les autorités devraient donc mettre fin à la pratique du recours discrétionnaire aux prépensions dans les licenciements collectifs et veiller à respecter les conditions générales d'accès aux prépensions, sans exception. Globalement, ces mesures reviendraient à éliminer petit à petit ce dispositif en finissant par le fusionner avec la liquidation anticipée des droits à pension légale.

Si les systèmes « Canada Dry » et les prépensions sont les domaines où il faut agir de toute urgence, le groupe des 60-64 ans représente un potentiel important de travailleurs qui devrait être stimulé par une nouvelle réforme des pensions. Les incitations à cesser précocement l'activité incorporées dans le régime de pension du premier pilier devraient être réduites en faisant en sorte que la décision de départ en retraite soit plus neutre du point de vue actuariel, c'est-à-dire en accentuant la réduction (la hausse) de la pension en cas de retraite anticipée (différée) par rapport à l'âge légal de départ à la retraite et/ou en accumulant une période de cotisation moins (plus) longue qu'une carrière complète. Toute modification du régime pourrait tenir compte des différences d'espérance de vie au moment de la retraite suivant les catégories sociales, en se fondant notamment sur les informations détaillées disponibles dans le secteur de l'assurance-vie.

À mesure que se réduisent les possibilités de cessation anticipée d'activité avec des avantages fiscaux, il faudra surveiller de près les nouvelles entrées dans les régimes d'invalidité, car le recours à ces dispositifs augmentera probablement. De fait, certains pays de l'OCDE qui ont éliminé les possibilités de cessation d'activité ont enregistré une forte augmentation du nombre de bénéficiaires des prestations d'invalidité. En Australie, par exemple, les règles d'accès plus strictes à la Wife Pension et à la Widow Pension expliquent en partie la forte augmentation du nombre de bénéficiaires de pensions d'invalidité durant les années 90 (OCDE, 2003c). Aux États-Unis, on a eu tendance à se rabattre sur les régimes d'invalidité dès le début des années 90 lorsque les indemnités de chômage de longue durée ont été abolies et l'accès à l'aide sociale a été rendu plus difficile (OCDE, 2003c). L'expérience des Pays-Bas montre que, même avec des réformes, il est sans doute difficile ne serait-ce que de stabiliser le nombre de bénéficiaires de ces pensions lorsque le nombre global de demandes s'accroît (OCDE, 2004b)¹⁷. Une couverture non justifiée par le dispositif d'invalidité est fréquente, comme le suggère le fait qu'environ 30 % de tous les bénéficiaires de ces prestations ne se considèrent pas eux-mêmes comme handicapés, ce pourcentage étant d'ailleurs plus élevé en Belgique (43 %) (OCDE, 2003c). Cette situation s'explique notamment par le fait que les demandeurs réussissent à persuader un médecin généraliste dans les systèmes où ces médecins ont une grande influence sur la décision en matière de prestations d'invalidité et par l'impuissance d'un grand nombre de systèmes à tenir compte de l'évolution de l'état de santé des bénéficiaires, d'où l'importance des examens médicaux de contrôle. En Belgique, il est rare qu'un examen de contrôle soit demandé et, pour la plupart des bénéficiaires, les allocations d'invalidité provisoire se transforment en prestation indéfinie après trois ans. Un suivi attentif des paramètres du régime d'allocation d'invalidité contributif, notamment sous l'angle des taux de refus et de recours, du nombre d'examen médicaux de contrôle et de du concept des contrôles d'admission, s'avère nécessaire si le nombre de demandeurs de ces prestations augmente.

Un relèvement sensible de l'âge moyen de la cessation d'activité allongerait la période sur laquelle les investissements en capital humain peuvent être amortis, de sorte qu'aussi bien l'offre que la demande de programmes de formation seraient vraisemblablement appelées à augmenter pour les travailleurs dans la deuxième moitié de leur vie professionnelle. Les autorités devraient encourager une culture d'apprentissage à vie/de formation continue et sensibiliser davantage (par exemple dans le cadre des négociations avec les partenaires sociaux) aux effets négatifs que les barèmes de rémunération fondés sur l'ancienneté peuvent avoir sur les perspectives d'emploi des travailleurs âgés. Ces actions permettraient de mieux rapprocher l'évolution des salaires et celle de la productivité.

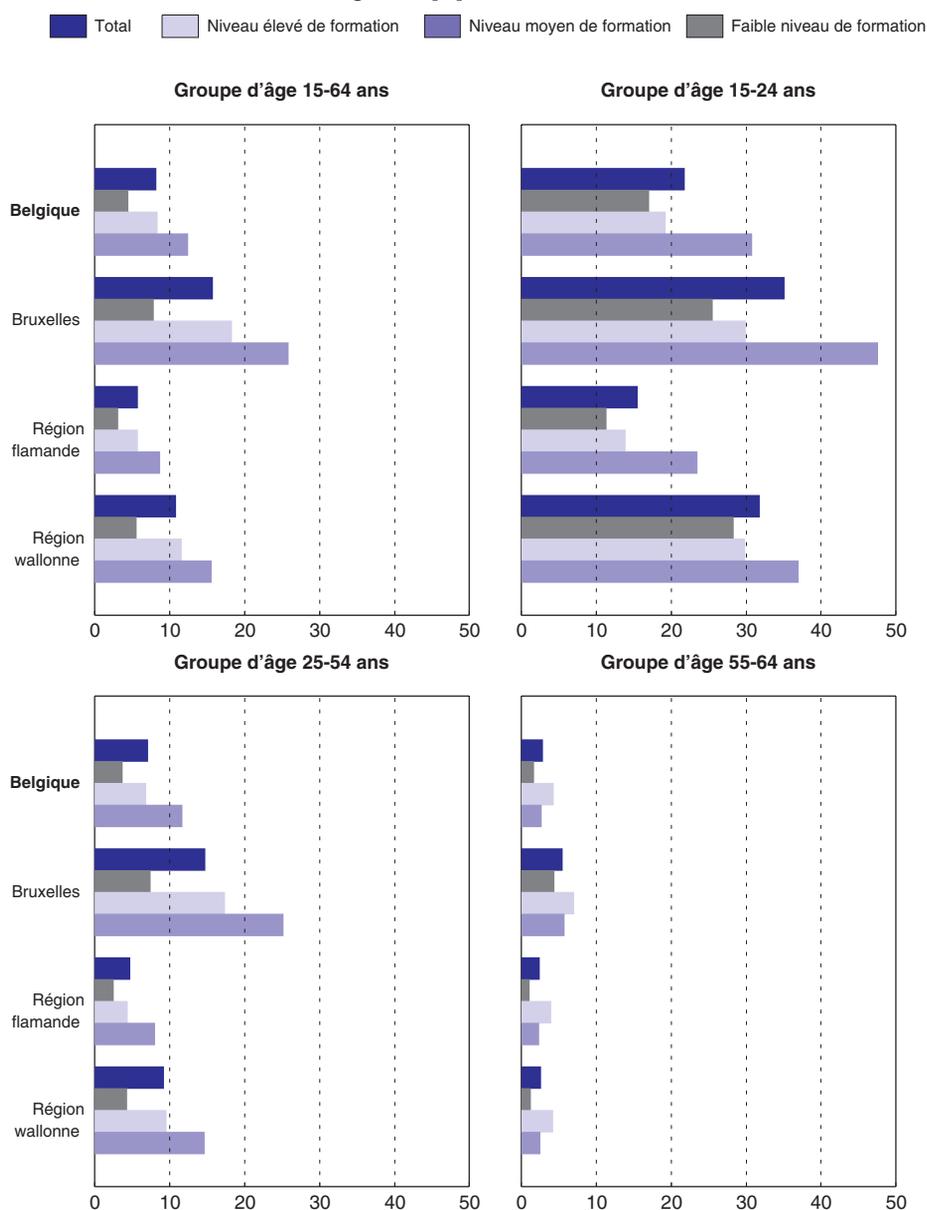
Réduire le taux élevé de chômage structurel

La durée du chômage est longue et le taux de chômage reste obstinément élevé dans certaines régions

La réduction du chômage structurel, particulièrement élevé dans certaines régions, constituerait une autre source importante de croissance de l'emploi (graphique 4.5). Le principal enjeu consiste à remettre les chômeurs au travail plus rapidement compte tenu de la forte incidence du chômage de longue durée (graphique 4.6). Les nettes différences entre les taux régionaux moyens de chômage au nord et au sud du pays masquent le fait que la durée moyenne du chômage est élevée dans toutes les 30 sous-régions, allant de

Graphique 4.5. **Taux de chômage par Région, âge et niveau de formation**

Pourcentage de la population active, 2003

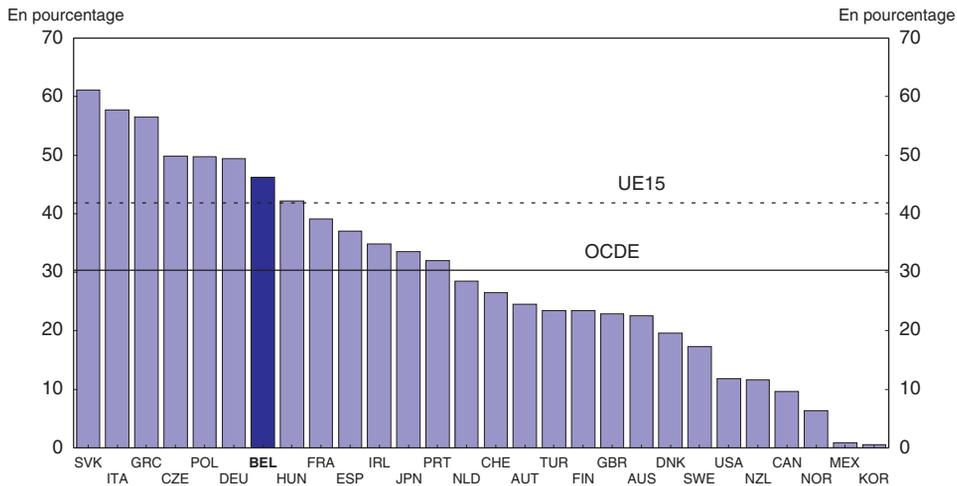


Source : Base de données Eurostat, chômage régional – Séries ajustées de l'enquête sur les forces de travail.

16 mois pour les hommes jusqu'à 35 ans à Arlon à 66 mois pour les femmes de plus de 46 ans à Mons¹⁸. Par ailleurs, les différences interrégionales sont peu importantes pour le chômage recensé des 50-64 ans, qui est faible car un grand nombre de chômeurs de cet âge sont encore exempté de l'obligation de recherche d'emploi. Comme on l'a mentionné plus haut, le taux de chômage recensé progressera avec le relèvement de l'âge minimum de cette exemption à 58 ans pour les nouveaux entrants dans le système. Malgré son marché du travail beaucoup plus tendu, la Région flamande ne se porte guère mieux que la Région wallonne pour ce qui est du chômage des personnes âgées¹⁹.

Graphique 4.6. Incidence du chômage de longue durée¹

En pourcentage du chômage total, 2003



1. Douze mois ou plus.

Source : Perspectives de l'emploi de l'OCDE (2004).

Les systèmes d'indemnisation et de placement n'encouragent pas suffisamment la recherche et l'acceptation d'un emploi

La politique à l'égard des chômeurs conjugue deux aspects qui réduisent l'un et l'autre les incitations à la reprise d'un travail : la générosité des allocations de chômage et l'insuffisante mise en œuvre par les services de placement des règles en matière de recherche d'emploi. Si les conditions d'accès aux allocations de chômage ordinaires²⁰ et les taux bruts de remplacement²¹ sont à peu près identiques à ceux observés dans les autres pays, les taux nets de remplacement sont élevés au bas de l'échelle des rémunérations (tableau 4.3), en raison du traitement fiscal préférentiel du revenu tiré des prestations et de l'important coin fiscal sur le travail (OCDE, 2003b). En outre, le versement des allocations de chômage n'est pas limité dans le temps et ni le principal apporteur de revenu ni son conjoint ne sont assujettis à des critères de ressources pour l'indemnisation du chômage. Seules les allocations de chômage du conjoint peuvent être retirées après quatre à huit années (soit 1½ fois la durée moyenne sous-régionale mentionnée plus haut) et seulement si le bénéficiaire ne parvient pas à prouver qu'il fait suffisamment d'efforts pour trouver un emploi²². Dans ces conditions, les taux nets de remplacement ne baissent guère avec le temps (tableau 4.4). Les taux élevés de remplacement augmentent le taux de chômage et ont une incidence négative sur le taux d'emploi dans les différents pays et au cours des différentes périodes, même après la prise en compte des divergences dans les politiques actives du marché du travail et d'autres variables de contrôle (Boone et van Ours, 2004)²³.

Les autorités ont introduit un autre instrument pour remédier au piège du chômage qui sera opérationnel en 2005 et atteindra son régime de croisière en 2007, à savoir le bonus crédit d'emploi (voir également, plus haut, la section sur les travailleurs âgés). Il s'agit d'une réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale qui est retirée plus progressivement que dans le système en place actuellement. Le salaire brut mensuel à concurrence duquel des réductions (de moins en moins importantes) des cotisations s'appliquent passera progressivement de € 1 509 à € 1 956, soit le même seuil que pour la réduction structurelle des cotisations patronales. Par ailleurs, le crédit d'impôt pour bas

Tableau 4.3. **Taux nets de remplacement dans la phase initiale de chômage, 2002**

	67 % du revenu de l'ouvrier moyen			100 % du revenu de l'ouvrier moyen		
	Célibataire sans enfant	Parent isolé, deux enfants	Couple de deux apporteurs de revenu mariés, avec deux enfants	Célibataire, sans enfant	Parent isolé, deux enfants	Couple de deux apporteurs de revenu mariés, avec deux enfants
Australie	46	61	65	32	54	54
Autriche	55	75	85	55	71	81
Belgique	87	82	93	66	66	80
Canada	63	67	87	64	75	85
République tchèque	50	55	78	50	54	74
Danemark	84	95	93	59	75	78
Finlande	78	90	87	64	83	81
France	80	91	91	71	76	82
Allemagne	63	90	99	61	83	96
Grèce	64	74	77	46	50	62
Hongrie	61	71	82	44	55	71
Islande	66	80	87	49	65	76
Irlande	40	60	79	29	54	67
Italie	50	54	81	52	60	76
Japon	73	81	88	63	74	81
Corée	53	54	77	54	54	73
Luxembourg	84	90	94	85	89	93
Pays-Bas	79	85	85	71	78	83
Nouvelle-Zélande	54	77	63	37	62	51
Norvège	66	89	86	66	81	83
Pologne	65	67	79	44	50	64
Portugal	85	85	92	78	76	87
République slovaque	69	76	83	62	69	82
Espagne	76	77	89	70	76	87
Suède	82	92	92	81	90	90
Suisse	79	81	90	72	82	88
Royaume-Uni	63	47	73	45	46	61
États-Unis	62	54	83	56	54	76

Source : OCDE (2004), *Prestations et salaires*, tableau 3.1.

revenu professionnel, introduit en 2002, est aboli dans le cas des salariés. En outre, l'allocation complémentaire actuellement versée aux chômeurs acceptant un emploi à temps partiel, qui prenait jusqu'ici la forme d'une indemnité forfaitaire mensuelle, est transformée en un complément de salaire horaire (allant de € 1 pour le second apporteur de revenu à € 2.5 pour le soutien de famille) et ne sera plus versée pour les emplois totalisant moins de 12 heures par semaine, l'objectif étant d'en accroître l'effet sur l'emploi. Les réformes visent à renforcer les incitations fiscales, à les rendre plus visibles sur le bulletin de salaire mensuel et à atténuer le piège de la pauvreté. Les ressources budgétaires qui y sont consacrées passeront de 0.05 % du PIB en 2003 à environ ¼ pour cent du PIB en 2006. Les prestations s'ajoutent à la subvention exceptionnelle de € 744 versée aux parents isolés chômeurs de longue durée qui acceptent un emploi (à mi-temps, au minimum) depuis le milieu de 2000 et à la subvention unique supplémentaire qu'ils reçoivent si le nouvel emploi implique une navette de longue durée.

La recherche d'un emploi et l'acceptation d'un emploi convenable, les deux principales obligations d'un chômeur, ont jusqu'ici peu été appliquées dans les faits²⁴.

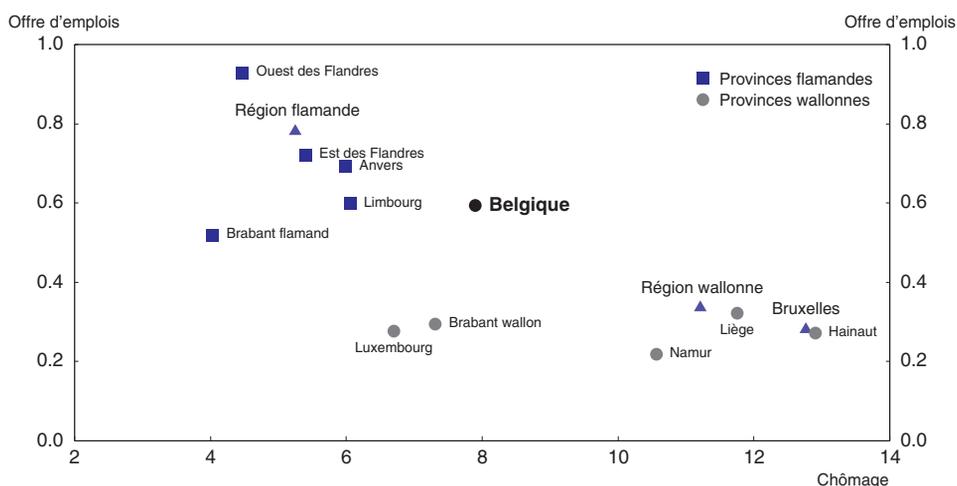
Tableau 4.4. **Taux nets de remplacement après 60 mois de chômage, 2002**

	67 % du revenu de l'ouvrier moyen			100 % du revenu de l'ouvrier moyen		
	Célibataire, sans enfant	Parent isolé, deux enfants	Couple de deux apporteurs de revenu mariés, avec deux enfants	Célibataire, sans enfant	Parent isolé, deux enfants	Couple de deux apporteurs de revenu mariés, avec deux enfants
Australie	46	61	65	32	54	54
Autriche	64	82	71	51	68	68
Belgique	72	82	86	55	66	75
Canada	31	63	68	22	55	58
République tchèque	45	77	60	31	59	51
Danemark	71	85	71	50	72	60
Finlande	69	77	75	51	66	64
France	56	81	63	41	63	52
Allemagne	82	92	79	61	76	77
Grèce	0	4	51	0	3	41
Hongrie	33	41	58	24	31	49
Islande	66	80	87	49	65	76
Irlande	71	66	63	51	59	54
Italie	0	0	61	0	0	53
Japon	50	92	63	34	74	52
Corée	25	58	50	17	39	40
Luxembourg	70	84	56	50	61	47
Pays-bas	79	78	61	58	64	52
Nouvelle-Zélande	54	77	63	37	62	51
Norvège	60	79	56	42	65	47
Pologne	45	75	64	30	55	52
Portugal	34	61	77	24	50	64
République slovaque	62	91	71	42	68	60
Espagne	37	54	53	27	38	44
Suède	74	66	58	51	55	48
Suisse	73	91	55	51	65	46
Royaume-Uni	63	66	71	45	64	60
États-Unis	10	44	58	7	35	49

Source : OCDE (2004), *Prestations et salaires*, tableau 3.2.

D'après la définition donnée dans la législation fédérale, les bénéficiaires d'allocations de chômage doivent considérer comme convenable et accepter tout emploi correspondant à leur aptitude professionnelle, mentale et physique, ne supposant pas plus de quatre heures de trajet journalier et assorti d'un salaire net au moins égal à l'allocation de chômage après déduction des coûts de transport. Dans la pratique, toutefois, les services de placement présentent essentiellement les offres sur le marché du travail local (surtout la zone couverte par le service local de l'emploi). En revanche, les offres d'emploi dans les zones voisines ne sont guère prises en considération et, lorsqu'elles se situent dans une Région voisine, sont en fait même rarement connues du service public local de l'emploi²⁵. Cela aggrave inutilement, pour des raisons géographiques, l'inadéquation régionale entre les offres d'emploi et le chômage, déjà importante du fait de la division linguistique du pays²⁶. Dans ces conditions, les taux de chômage au niveau des districts, qui enregistrent de larges variations, en particulier dans les provinces francophones (graphique 4.7), n'ont guère de chance de converger même si la durée du trajet entre travail et domicile n'est généralement pas très importante (tableau 4.5).

Graphique 4.7. **Chômage et offres d'emploi**
En pourcentage de la population d'âge actif, 2003



Source : Banque nationale de Belgique, *Rapport 2003*, graphique 38.

Tableau 4.5. **Distance par route entre les capitales des provinces**

Province	Région flamande					Bruxelles	Région wallonne				
	Ouest des Flandres	Est des Flandres	Anvers	Limbourg	Brabant flamand		Brabant wallon	Hainaut	Namur	Luxembourg	Liège
de / à	Bruges	Gand	Anvers	Hasselt	Louvain	Bruxelles	Wavre	Mons	Namur	Arlon ¹	Liège
Bruges		52	107	184	130	98	134	131	171	294	198
Gand			60	137	87	55	91	120	128	252	155
Anvers				78	64	47	69	126	105	229	119
Hasselt					59	83	98	150	103	193	44
Louvain						29	23	96	61	185	74
Bruxelles							26	70	63	187	97
Wavre								83	40	164	89
Mons									71	206	130
Namur										131	63
Arlon											143
Liège											

1. Arlon est situé à l'extrême sud-est de la Belgique, proche de la frontière avec le Luxembourg. Compte tenu de sa petite taille, cette ville joue moins le rôle de centre économique de sa province que les autres villes indiquées dans le tableau. Les chiffres surestiment donc la plupart des distances économiquement pertinentes entre la province belge du Luxembourg et les autres provinces.

Source : Itinéraires suggérés par www.mappy.fr.

La coordination entre le versement d'allocations et le placement s'améliore...

La coordination du versement des allocations de chômage, des services de conseil en matière d'emploi et des activités de formation est considérée dans la *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi* (OCDE, 1994) comme l'un des éléments qui déterminent les chances de réinsertion des chômeurs. Outre les problèmes d'incitation et de mise en œuvre qui viennent d'être mentionnés, la fonction des allocations de chômage est en général très peu coordonnée avec les autres fonctions. Si le fait que l'administration fédérale soit chargée du versement des allocations alors que les Régions ont la responsabilité du placement et de la formation empêche le regroupement des trois fonctions en un guichet unique,

d'amples possibilités de renforcer la coordination existent. Les autorités ont récemment fait un pas important dans cette direction. Dans un accord de coopération, entré en vigueur en juillet 2004, les Régions et la Communauté allemande se sont engagées à échanger des informations avec l'autorité chargée du versement des allocations (ONEM) sur le comportement des chômeurs en matière de recherche d'emploi et sur le niveau minimal de qualité des services offerts. En outre, un arrêté royal a ouvert la voie à une mise en œuvre plus stricte des obligations de recherche d'emploi, prévoyant une série d'entretiens à l'ONEM 15 ou 21 mois après le début de la période de chômage, afin d'évaluer les efforts de recherche du bénéficiaire et la possibilité de sanctions (encadré 4.4). Compte tenu des limites de capacité du service public de l'emploi, la procédure est mise en œuvre graduellement, la priorité étant accordée aux jeunes chômeurs²⁷. Aucune date pour l'inclusion des chômeurs de 50 à 57 ans dans la procédure de contrôle n'a été annoncée pour le moment.

Encadré 4.4. **La nouvelle procédure de suivi des efforts de recherche d'emploi**

Dans le cadre du nouveau système, le service public de l'emploi assure aux chômeurs un placement ou lui fournit des conseils pendant les douze premiers mois (six premiers mois pour les moins de 25 ans) de sa période de chômage. Le chômeur est interrogé et un plan d'action est élaboré en vue de sa réinsertion. Le bénéficiaire de l'allocation de chômage bénéficie du service d'information ordinaire sur les offres d'emploi ou se voit proposer un programme de conseil/de formation plus intensif. Pour ce qui est du premier service, une procédure de contrôle en trois étapes est suivie. Au plus tôt 21 mois après le début de la période de chômage (15 mois pour les chômeurs jeunes), le demandeur d'emploi est invité à un entretien avec l'ONEM au cours duquel ses efforts de recherche sont évalués*. Si ceux-ci sont jugés insuffisants, le chômeur doit signer un contrat écrit précisant les actions concrètes qui sont attendues de lui jusqu'à un deuxième entretien quatre mois plus tard. Si ce deuxième entretien confirme l'insuffisance de la recherche, un plan d'action plus intensif est signé et l'allocation de chômage est temporairement ramenée au niveau de l'aide sociale (*revenu d'intégration*) ou suspendue (dans le cas d'un jeune sans expérience professionnelle antérieure). Le troisième entretien se tenant quatre mois plus tard conduit au retrait de l'ensemble des prestations si aucun changement d'attitude n'est observé. Dès que l'ONEM constate que les efforts de recherche sont suffisants, la procédure reprend, avec un nouveau « premier » entretien prévu 16 mois plus tard. Des programmes d'aide plus intensifs (conseil ou formation) retardent la procédure de 12 mois.

* Ces délais sont conformes aux règles minimales des directives générales de l'Union européenne en matière d'emploi.

... mais l'efficacité de la réforme dépend aussi de sa mise en œuvre dans les bureaux locaux du travail

Les nouvelles règles représentent une approche prudente de la mise en œuvre de l'obligation de recherche d'emploi, mais leur succès dépend de ce qui est fait dans les Régions. L'accord de coopération sera inefficace s'il est seulement respecté formellement au lieu d'instaurer une relation d'obligations mutuelles entre le chômeur et son service public de l'emploi dès le premier mois de l'inscription. Le décret est minimaliste dans sa définition des programmes d'accompagnement intensifs²⁸, laissant aux services publics de

l'emploi au niveau régional la charge de trouver les moyens les plus efficaces d'accroître la probabilité d'accorder l'offre et la demande. L'approche globale (*sluitende aanpak*) du VDAB (Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding/Office flamand de l'emploi et de la formation professionnelle) est une initiative prometteuse à cet égard (encadré 4.5). Un autre domaine où des progrès doivent encore être faits est l'établissement de réseaux entre les services publics de l'emploi locaux. L'arrêté précise que le marché du travail pertinent sur lequel le demandeur d'emploi doit faire ses recherches n'est pas limité au district du bureau du travail concerné, mais couvre la zone habituelle de migration quotidienne des salariés de sa commune. Le service public de l'emploi devrait veiller à ce que les demandeurs d'emploi répondent aux offres d'emploi couvrant une large zone géographique, y compris au moins la zone de migration quotidienne, même si une partie de cette zone est située dans l'une des autres Régions. Il est urgent d'améliorer la communication des informations sur le marché du travail entre les Régions, afin que chaque offre d'emploi publiée dans une zone soit connue ailleurs en Belgique, sous un

Encadré 4.5. Approche globale de l'Office flamand de l'emploi

Outre les obligations convenues dans le cadre de l'accord de coopération intergouvernemental, l'Office flamand de l'emploi (VDAB) a déterminé deux groupes cibles spécifiques auxquels il souhaite appliquer une approche globale (*sluitende aanpak*) : les chômeurs recevant des allocations depuis plus de cinq ans et les nouveaux participants au régime d'indemnisation du chômage. Pour ce qui est de ces derniers, ils sont interrogés au moment de leur inscription (« module 1 ») par un agent qui les accompagnera pendant toute la durée de leur chômage. Avec le chômeur, et compte tenu des atouts et des faiblesses identifiés lors de l'entretien, l'agent élabore une stratégie réaliste et complète de réintégration (« module 2 ») et est responsable du suivi jusqu'à ce que le chômeur retrouve un emploi (« module 7 ») après avoir suivi des cours de formation (CSE, 2004b). Si des cours de formation sont jugés nécessaires, ils entrent dans l'un ou l'autre des modules 3 à 6 suivants : i) formation à court terme sur les demandes d'emploi et les entretiens et aide pour des demandes concrètes ; ii) formation reconnue dans un établissement d'éducation ; iii) formation personnelle, c'est-à-dire dans la plupart des cas amélioration des compétences dans la pratique du néerlandais, dans l'utilisation des TIC et dans la communication et iv) formation dans un environnement de travail (dans une société ou un atelier social, à temps plein ou à temps partiel, complétée par des cours théoriques). Bien que le chômeur ait beaucoup à dire dans l'élaboration de la stratégie, puisque quatre de ces types de formation sont volontaires, l'idée est de faire en sorte qu'il s'engage personnellement à adhérer à la stratégie. Les étapes de cette procédure sont programmées de façon à ce que l'une ou l'autre des unités de formation spécifique commence au cours des six premiers mois, si le demandeur d'emploi a moins de 25 ans, et des neuf premiers mois autrement.

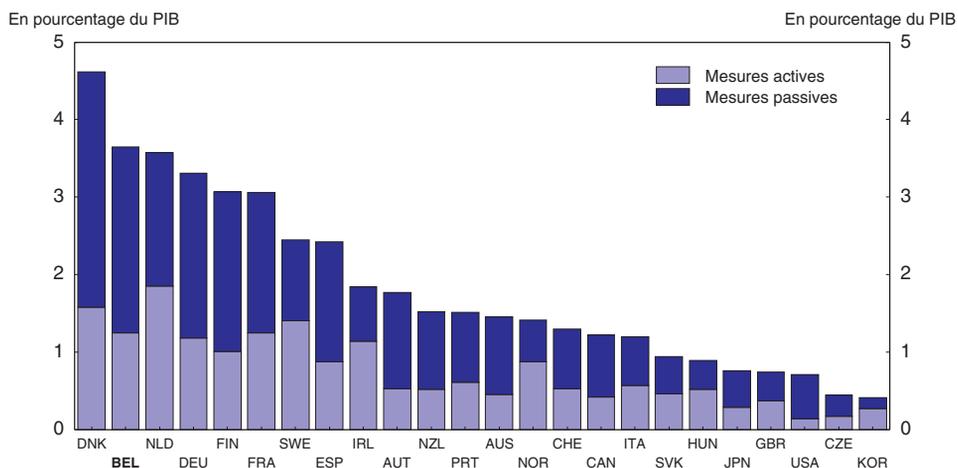
Le demandeur d'emploi souscrit au service en ligne (si possible) au moment de l'enregistrement et reçoit sur une base hebdomadaire les informations sur les nouvelles offres d'emploi concernant ses domaines de qualification. Les réactions à ce service en ligne sont enregistrées et servent ensuite de preuve dans la procédure de contrôle. Autrement, le centre d'appel du VDAB contacte le demandeur d'emploi régulièrement pour rappeler des offres reçues et pour prendre connaissance de la suite qu'il compte donner à ces offres. L'ONEM ne peut obtenir des informations que sur des éléments bien déterminés du dossier personnel (en ligne) qui se constitue de cette manière au fil du temps, dans le respect des règles de confidentialité.

format facilement consultable. Mis à part l'avantage évident d'un meilleur service pour le demandeur d'emploi, cette façon de procéder devrait encourager les employeurs à notifier leurs offres d'emploi au service public de l'emploi et contribuer à remédier à l'inadéquation des qualifications²⁹. En outre, elle devrait permettre d'accroître la crédibilité de la nouvelle procédure de suivi car le chômeur aura vraisemblablement pu examiner beaucoup plus d'offres au jour de l'entretien que cela n'est actuellement le cas, si bien que les agents locaux du service public de l'emploi risqueront moins d'être manipulés par les chômeurs, et d'assurer un échange effectif d'informations entre le service public de l'emploi et l'ONEM³⁰. À cet égard, des échanges d'information plus automatiques sur les réactions des demandeurs d'emploi aux offres, comme c'est le cas dans la Région flamande, seraient certainement utiles.

Les politiques actives du marché du travail devraient attacher moins d'importance aux emplois subventionnés...

La Belgique se classe au deuxième rang des pays de l'OCDE pour ce qui est des dépenses au titre des mesures du marché du travail (graphique 4.8). En termes absolus, les dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail (PAMT) sont élevées, alors qu'elles sont relativement faibles en proportion des dépenses totales (un tiers, contre une moyenne de 45 % pour la zone OCDE). Les PAMT ont des fonctions importantes d'amélioration du bien-être (augmentation de l'emploi, réaffectation de la main-d'œuvre entre les sous-marchés, atténuation des problèmes d'aléa moral et d'incitation inhérents aux systèmes d'indemnisation du chômage ; voir Calmfors, 1995), mais peuvent aussi avoir des effets secondaires négatifs, comme des effets de déplacement, des pertes sèches et un alourdissement de la charge fiscale (notamment sur le travail) induite par leur financement (Calmfors, 1994). Ainsi, il ressort d'études empiriques que si les PAMT font baisser le taux de chômage, elles n'ont pas que des effets positifs sur le taux d'emploi³¹. Pour obtenir des effets nets positifs en termes d'emploi, de chômage et de bien-être, l'expérience des pays de l'OCDE ayant mis en œuvre les quatre grands types de politiques de ce type a montré que : i) l'aide à la recherche d'emploi, la politique active la moins coûteuse, doit s'assortir de mesures de contrôle ; ii) les programmes de formation, qui

Graphique 4.8. Dépenses publiques au titre des mesures du marché du travail
2002¹



1. 2001 pour l'Australie, le Canada, l'Irlande, le Mexique ; 2000 pour le Danemark et le Portugal.

Source : *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, 2004.

consomment beaucoup de ressources et n'ont rencontré que des succès limités en général, doivent être étroitement ciblés et évalués de façon à éliminer les programmes inefficients, doivent conduire à une qualification reconnue sur le marché du travail normal et doivent comporter un fort élément de formation en cours d'emploi ; iii) l'emploi subventionné implique d'importantes pertes sèches et des effets de substitution notables, et iv) la création directe d'emplois dans le secteur public est coûteuse et n'est d'aucune utilité du point de vue de la réintégration des bénéficiaires sur le marché du travail normal. Il ressort d'une étude récente de données de panel pour 20 pays de l'OCDE (dont la Belgique) portant sur la période 1985-1999 que les mesures de formation diminuent le taux de chômage et augmentent le taux d'emploi, alors que les emplois subventionnés n'ont d'incidence ni sur l'emploi ni sur le chômage (Boone et van Ours, 2004)³². L'incidence de la formation est plus importante dans les pays où les taux de remplacement des allocations de chômage sont élevés, ce qui est conforme à la théorie selon laquelle la formation et le suivi peuvent se substituer à de faibles incitations en matière de réintégration (Nickell et Layard, 1999).

La structure des dépenses au titre des mesures actives du marché du travail suggère que la Belgique privilégie encore trop les types de mesures les moins performantes. À 0.6 % du PIB, les dépenses afférentes aux emplois subventionnés (non compris les emplois pour les personnes handicapées)³³ sont les plus élevées de la zone OCDE. La création directe d'emplois dans le secteur public a représenté 60 % de ces dépenses en 2002. La Région flamande a légèrement réduit le nombre d'emplois directement créés depuis 2001 et mène actuellement une politique qui consiste à transformer le statut de bénéficiaire en contrat d'emploi ordinaire. En revanche, la Région de Bruxelles veut accroître le nombre d'emplois subventionnés sur la période 2004-07. Compte tenu du coût élevé des emplois créés dans la fonction publique et de la faible probabilité que le bénéficiaire trouve un emploi durable sur le marché du travail, les Régions devraient moins recourir aux créations directes d'emplois subventionnés dans le secteur public car ces dispositifs n'ont guère de chance d'améliorer durablement l'indépendance des bénéficiaires à l'égard des transferts sociaux. La Région wallonne a pris une première mesure intéressante en simplifiant ses PAMT et en établissant une distinction plus nette entre l'objectif d'insertion durable des personnes sans emploi dans le marché du travail, d'une part, et celui de la création directe d'emplois, souvent motivée par des besoins sociaux au niveau local ou de la Communauté, de l'autre (SPF emploi, 2004b). Elle devrait maintenant privilégier le premier objectif.

Les emplois subventionnés dans le secteur privé et le secteur à but non lucratif, pour lesquels la Belgique a dépensé ¼ pour cent de son PIB en 2002 (se classant au deuxième rang des pays de l'OCDE) ont récemment fait l'objet d'une attention accrue³⁴. En particulier, l'administration fédérale a décidé de simplifier et d'étendre le recours au système de titres-service, qui a rencontré dès le départ beaucoup de succès, avec un taux net de subvention d'environ 50 %³⁵. Si l'on s'attend à ce que l'objectif de création de 25 000 nouveaux emplois soit quasiment atteint, seule une très petite fraction de ceux-ci devrait représenter une création nette d'emplois en raison des pertes sèches et des effets de substitution entre le marché informel existant déjà pour les services domestiques et le marché officiel (BFP, 2004, p. 55). L'administration fédérale devrait diminuer le taux de subvention du système de titres-service, qui semble excessivement généreux.

... et accorder une plus large place à la formation

La priorité accordée aux emplois subventionnés pénalise les mesures de formation, qui se sont vu accorder une relativement faible importance. Néanmoins, les dépenses

publiques au titre de la formation sur le marché du travail se sont régulièrement accrues en termes absolus ces dernières années, atteignant 0.3 % du PIB et plaçant ainsi la Belgique au troisième rang des pays de l'OCDE (avec l'Allemagne, la Finlande et la Suède) après le Danemark et les Pays-Bas (respectivement 0.9 et 0.6 % du PIB). Les deux tiers du budget sont consacrés à la formation des chômeurs ; le reste est dépensé en mesures de formation pour les membres des groupes risquant de perdre leur emploi. En 2002, 7.2 % des chômeurs de 25 à 64 ans suivaient un programme de formation, ce pourcentage variant entre 2.1 % dans la Région de Bruxelles, 6.2 % en Wallonie et 8.7 % dans la Région flamande (CSE, 2004b). Les personnes ayant récemment exercé un emploi ou ayant au moins un diplôme du premier cycle du secondaire suivent en général directement une formation à un emploi spécifique dans des centres publics ou dans des sociétés, alors que les membres des groupes les plus défavorisés socialement et du point de vue de l'éducation reçoivent d'abord une formation « préqualifiante », souvent assurée par des organismes subventionnés privés à but non lucratif, afin de favoriser un minimum d'intégration sociale³⁶.

Les données empiriques limitées disponibles permettent de penser que les chances de sortir du système d'indemnisation du chômage sont sensiblement plus grandes pour les demandeurs d'emploi ayant suivi un programme de formation comportant des stages en entreprises que pour un groupe témoin de non-participants à de tels stages (Vanderlinden, 2001). Pour ce qui est de la durée et de la stabilité de l'emploi, une autre étude a montré que pratiquement la moitié des participants aux projets du Fonds social européen en Wallonie et à Bruxelles sont restés au chômage la majeure partie de la période qui a suivi (Conter et al., 2003)³⁷. Pour les autres, l'emploi ultérieur a été en général d'autant plus fractionné que le niveau d'instruction était faible et que la durée de l'inactivité avait été longue ; les femmes semblent plus susceptibles que les hommes d'alterner programmes de formation et périodes de chômage. Enfin, les taux d'abandon des programmes de formation étaient aussi tributaires des caractéristiques individuelles, les groupes les plus défavorisés étant les plus fragiles³⁸. Il n'est donc pas surprenant que les personnes n'ayant pas achevé leurs études secondaires soient sous-représentées dans les mesures de formation au niveau régional. Cela tient au phénomène d'autosélection dans la formation résultant du caractère volontaire et de la couverture incomplète des plans de réintégration personnalisés. Les personnes peu qualifiées sont en outre désavantagées en ce qui concerne l'accès à la formation continue des salariés (Baye et al., 2003). En revanche, la formation continue accroît la probabilité de maintien dans l'emploi pour les participants ayant un faible niveau d'instruction mais pas pour les autres (CSE, 2004b).

Les mesures de formation et de recyclage devraient jouer un rôle croissant dans la correction des déficiences en matière de qualifications et de connaissances ainsi que pour remédier aux goulets d'étranglement à court terme dans les fonctions exigeant des qualifications faibles à moyennes. Cependant, les données disponibles montrent qu'il est indispensable de suivre de près et de gérer au cas par cas les personnes au chômage, en particulier les plus défavorisées. Une trajectoire de réintégration cohérente et sans faille doit être définie dès le début du processus, en veillant à ce que la formation « préqualifiante » soit maintenue au minimum nécessaire, soit précisément ciblée sur les cas les plus difficiles et soit immédiatement suivie d'une formation directement liée à l'emploi, de préférence dans une entreprise. De nouveaux programmes de formation devraient être élaborés, en veillant attentivement aux besoins du marché et en cherchant à établir des partenariats avec les entreprises de façon à accroître l'engagement des

employeurs à fournir ultérieurement des possibilités d'emploi. Le ciblage et, par conséquent, l'efficacité des dépenses publiques de formation ne peuvent sans doute pas être améliorés sans une base de données bien développée sur les parcours des demandeurs d'emploi avant et après la période de chômage, de façon à établir des comparaisons entre les services publics de l'emploi locaux. Les administrations régionales devraient encourager plus systématiquement l'utilisation des meilleures pratiques au moyen d'incitations budgétaires, notamment en veillant à ce que la poursuite des programmes existants soit subordonnée aux résultats obtenus et en subjuguant les nouveaux programmes à des clauses d'extinction. Ces améliorations sont nécessaires pour contenir l'augmentation attendue des coûts administratifs des services publics de l'emploi dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de placement et de contrôle³⁹.

Renforcer encore les incitations à prendre un emploi

Avec un suivi plus rigoureux des efforts effectifs de recherche d'emploi des demandeurs d'emploi et l'accord de coopération conclu entre l'ONEM, le VDAB, le FOREM, l'ORBEM et l'Arbeitsamt, les autorités ont amorcé une évolution très attendue des mentalités dans le sens de l'établissement d'un lien direct entre le droit à des allocations de chômage et à une aide en matière de placement, d'une part, et l'obligation de retourner le plus rapidement possible dans l'emploi, de l'autre. Cependant, les nouvelles dispositions n'assurent pas, en tant que telles, la reconnaissance de cet engagement mutuel pendant toute la durée de la période de chômage. Il y a un risque que les mesures considérées interviennent trop tard pour empêcher efficacement les nouveaux chômeurs de devenir des chômeurs de longue durée. La procédure de suivi et de contrôle est censée être lancée à la suite de l'amélioration des services de placement et de formation. Or, il serait préférable qu'un processus faisant appel aux deux principaux éléments du système, à savoir des services de placement très professionnels et de puissantes incitations économiques, puisse s'amorcer à un stade plus précoce de la période de chômage, comme dans d'autres pays⁴⁰. Par conséquent, les services publics de l'emploi régionaux devraient s'efforcer davantage d'établir une relation personnelle de réciprocité avec leurs clients à un stade plus précoce, en faisant appel à la coopération active de ceux-ci dans le processus de sélection et en élaborant une stratégie de réintégration individualisée. Lorsqu'elles évalueront la nouvelle procédure de contrôle au milieu de 2007, les autorités devront veiller tout particulièrement à déterminer dans quelle mesure elle aura davantage incité les demandeurs d'emploi à se mettre rapidement et activement à la recherche d'un emploi, l'objectif étant de faire en sorte que l'entretien de suivi avec le service compétent ait lieu avant 15 ou 21 mois.

S'agissant des incitations économiques individuelles, le taux de remplacement net des allocations de chômage est élevé dans le cas des bas salaires et des couples à deux apporteurs de revenu avec enfants, et il ne baisse que progressivement, créant ainsi un piège du chômage. Cette question doit être traitée au moyen de mesures venant s'ajouter aux prestations de sécurité sociale, qui atténuent le problème mais ont nécessairement une portée limitée en raison des contraintes budgétaires et du risque d'apparition d'un piège de la pauvreté. Le gouvernement a expressément exclu la possibilité de limiter la durée de versement des allocations de chômage normales pour les personnes qui respectent leur obligation de recherche d'emploi, en dépit des réformes engagées dans les pays voisins, qui ont récemment réduit la durée maximum d'indemnisation (Allemagne, France) ou intégré les systèmes d'indemnisation du chômage et l'aide sociale,

principalement en alignant les premiers sur le niveau et les conditions de la seconde (Allemagne, Pays-Bas). Cependant, étant donné que l'emploi rémunéré constitue l'instrument d'inclusion sociale le plus puissant, les autorités devraient exploiter d'autres options pour accroître les incitations à travailler dans le cadre du système d'indemnisation du chômage. Il faudrait renforcer les incitations à travailler en subordonnant l'abattement d'impôt spécial sur les allocations de chômage à la recherche active d'un emploi (voir plus haut la section sur les travailleurs âgés). Seuls les chômeurs recherchant activement un emploi devraient pouvoir accumuler des droits à pension tout en touchant des allocations de chômage, ce qui exclurait les personnes bénéficiant de régimes de prépension. En outre, passé un certain délai, ces droits à pension ne devraient plus être calculés sur la base de la dernière rémunération à plein-temps, mais sur celle de l'indemnité de chômage effectivement perçue, de manière à accentuer la baisse progressive du taux de remplacement net sur l'ensemble de la vie. Enfin, après une période prolongée d'indemnisation, il faudrait envisager d'ajuster le niveau des indemnités en fonction du revenu du partenaire, car le versement illimité d'allocations de chômage au conjoint constitue un piège au chômage pour les deuxièmes apporteurs de revenus de travail, comme le révèle la réaction des personnes ayant cessé de percevoir des allocations sur le marché du travail⁴¹.

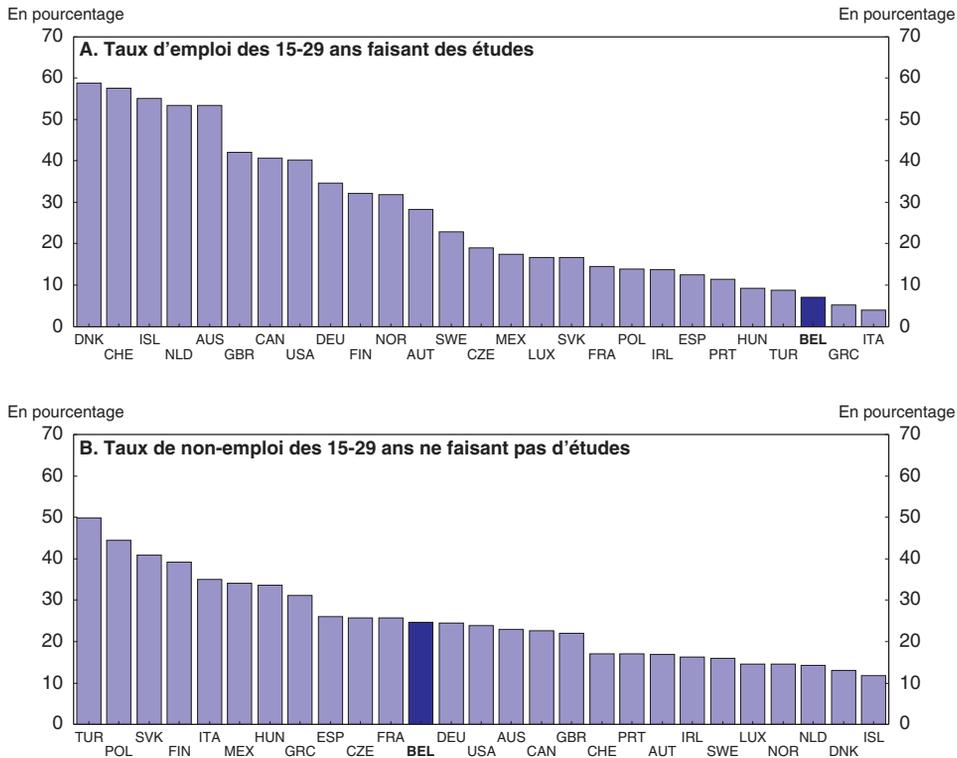
Combattre le chômage et promouvoir l'emploi des jeunes

La transition entre les études et la vie active est difficile

Avec un chômeur sur cinq appartenant au groupe des 15-24 ans, le chômage des jeunes est élevé dans tout le pays (voir graphique 4.5 plus haut)⁴². Par ailleurs, la Belgique se situait au cinquième rang des pays ayant les taux d'emploi les plus bas de la zone OCDE, avec 27 % en 2003. Si les 15-29 ans passent à peu près autant de temps dans l'enseignement⁴³ (6½ ans) en Belgique que dans les autres pays de l'OCDE qui obtiennent des résultats équivalents ou meilleurs en ce qui concerne l'enseignement supérieur (OCDE 2004c), il est rare qu'ils exercent un emploi tout en poursuivant leurs études, contrairement à ceux de beaucoup d'autres pays de l'OCDE où les études ne semblent pas constituer un obstacle à l'emploi (graphique 4.9)⁴⁴. En revanche, près d'un quart des jeunes qui ne font pas d'études n'ont pas d'emploi. En Belgique, entre 15 et 30 ans, un jeune passera en moyenne 2.1 années hors du système éducatif et de l'emploi⁴⁵.

Pour les personnes qui n'ont pas de diplôme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, la transition entre les études et la vie active est plus difficile en Belgique que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. L'obtention de ce type de diplôme accroît de 26 points la probabilité de trouver un emploi (la faisant passer de 53 à 79 %) entre 20 et 24 ans (moyenne OCDE : 19 points) et réduit de près de moitié la probabilité d'être au chômage (OCDE, 2004c). Cette situation tient en grande partie au niveau de qualification insuffisant des personnes qui ne vont pas jusqu'au bout des études secondaires de deuxième cycle. Il faut de toute urgence réduire les taux d'abandon scolaire qui – bien qu'inférieurs à la moyenne de l'UE – sont particulièrement élevés dans la Communauté française, où le chômage est déjà globalement important. En outre, l'abandon scolaire dans cette Communauté risque fort de déboucher sur une grave insuffisance des connaissances et qualifications de base, en raison du processus d'orientation et de sélection inhérent au système scolaire (chapitre 6). Même à des niveaux d'instruction plus élevés, la transition entre les études et la vie active n'est pas facile. D'après une étude longitudinale portant sur la Région wallonne (Vanheerswynghels, 1998), la moitié environ des diplômés du deuxième

Graphique 4.9. **Peu d'étudiants travaillent et beaucoup de non-étudiants ne travaillent pas**
2002¹



1. 2001 pour les États-Unis.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2004.

cycle de l'enseignement secondaire restaient au chômage ou en inactivité de façon ininterrompue pendant la première année suivant leurs études, contre près de 70 % des jeunes qui n'avaient pas de diplôme. Les diplômés de l'enseignement supérieur trouvent un emploi stable dans la moitié des cas, l'autre moitié se répartissant à parts égales entre les personnes faisant des allers et retours entre l'emploi et le chômage et celles qui restent au chômage⁴⁶. Les actions récemment entreprises par les Communautés française et flamande pour améliorer la situation visent à mieux définir les profils d'emploi en coopération avec les partenaires sociaux de divers secteurs économiques et mettent l'accent sur la modernisation de l'équipement technique des centres de formation, ce qui implique un accroissement substantiel des ressources budgétaires qui leur sont consacrées (voir chapitre 6 et CSE, 2004b).

Réduire les obstacles à une combinaison flexible des études et du travail

Associer études et emploi rémunéré semble être un moyen intéressant de faciliter la transition entre la formation et la vie professionnelle⁴⁷. Parmi les 18 pays de l'OCDE où le taux de chômage des 15-29 ans ne poursuivant pas des études était inférieur aux 6.3 % observés en Belgique en 2002, on trouve notamment chacun des 12 pays où une durée d'études moyenne à longue est associée à un emploi rémunéré. Il s'agit de programmes institutionnalisés conjuguant études et travail en Allemagne, en Autriche et en Suisse (« formation en alternance »)⁴⁸, mais plus souvent encore d'évolutions spontanées se

produisant sur le marché du travail. Aux Pays-Bas, dans la plupart des pays de langue anglaise et, dans une moindre mesure, en Norvège, nombre des 15-24 ans ont un emploi rémunéré pendant leurs études – sans que cela paraisse avoir des effets secondaires défavorables sur la durée ou la qualité de celles-ci (OCDE, 2004c).

Pour pouvoir absorber l'offre supplémentaire de main-d'œuvre à temps partiel et/ou temporaire, il faut que les marchés du travail soient suffisamment flexibles, ce qui soulève la question de la rigueur de la législation sur la protection de l'emploi (LPE) et d'autres obstacles à des conditions de travail flexibles. Si, s'agissant des effets d'une LPE rigoureuse sur le taux de chômage structurel global, les avis sont partagés⁴⁹, de nombreuses recherches empiriques révèlent qu'une LPE stricte compromet les perspectives d'emploi des groupes fragiles, comme les jeunes et les travailleurs peu qualifiés⁵⁰. Un certain nombre de restrictions visent l'emploi temporaire, si bien que la Belgique se classe au 7ème rang des pays les plus restrictifs à cet égard d'après une évaluation récente de la LPE par l'OCDE (OCDE, 2004d). En particulier, le recours aux agences de travail temporaire est très réglementé, bien que celles-ci jouent un rôle important d'intermédiaires sur un marché du travail à horaire partiel et/ou flexible et qu'elles contribuent à l'intégration sur le marché du travail des personnes de moins de 30 ans, qui représentent les deux tiers des travailleurs temporaires (Peeters et Van Pelt, 2004). Dans certaines branches, les employeurs ne peuvent pas recourir au travail temporaire, et dans d'autres, ils doivent invoquer un motif valable pour le faire (remplacement d'un travailleur permanent, pointe d'activité, tâches exceptionnelles), le nombre de renouvellements et la durée maximum autorisés étant fonction de la raison invoquée. Si la réglementation applicable aux contrats d'emploi normaux est jugée relativement légère dans l'ensemble⁵¹, certains de ses aspects, comme l'allongement assez prononcé de la durée du préavis de licenciement au début de la relation d'emploi, rendent plus difficile l'emploi des nouveaux venus sur le marché du travail. Les conventions collectives étendent souvent la protection de l'emploi au-delà du minimum légal et restent relativement restrictives en ce qui concerne la flexibilité du temps de travail (OCDE, 2003b). Elles ont par ailleurs généralisé la pratique consistant à limiter les périodes d'essai à deux mois, ce qui suppose une sélection très rigoureuse (et coûteuse) des candidats⁵².

Les effets négatifs de la fiscalité et de la sécurité sociale constituent un autre obstacle important à l'emploi des étudiants. Alors que le seuil d'assujettissement d'un étudiant à l'impôt sur le revenu n'est pas différent de celui des autres contribuables (€ 5 660 en 2004), celui-ci cesse d'être fiscalement rattaché à ses parents dès que son revenu dépasse € 2 490 par an (€ 3 590 dans le cas des parents isolés), toutes les sources de revenus étant prises en compte. En outre, les employeurs et les étudiants sont assujettis à la totalité des cotisations quel que soit le type de contrat à temps partiel en dehors des périodes de congés⁵³, si bien que le travail normal, par exemple dans un domaine étroitement lié au contenu des études, n'est intéressant ni pour l'employeur ni pour l'étudiant. Le gouvernement devrait réduire encore les obstacles à l'utilisation de formes d'emploi flexibles et permettre plus de souplesse dans le temps de travail, notamment en réduisant plus progressivement les avantages accordés aux étudiants qui travaillent et à leurs parents du point de vue des impôts et des cotisations sociales, de manière à permettre aux étudiants d'acquérir une expérience professionnelle utile pendant leurs études et à réduire les risques liés à l'embauche de jeunes travailleurs. Les autorités devraient aussi envisager un plus large recours aux stages dans le cadre des programmes d'études normaux de l'enseignement post-secondaire et de la formation professionnelle de niveau supérieur, ce

qui facilite le passage des études à une activité professionnelle (stable) d'après une étude concernant le marché du travail français (Béduwé et Giret, 2000). Cela aiderait par ailleurs les étudiants à établir de contacts avec le marché du travail et probablement aussi à choisir en meilleure connaissance de cause une spécialisation durant leurs études post-secondaires.

Il faudrait éliminer les pièges du chômage dont les jeunes sont particulièrement victimes et les obstacles à la mobilité

Les jeunes chômeurs qui n'ont pas les antécédents professionnels requis pour bénéficier d'allocations de chômage ont accès à une autre prestation versée par la sécurité sociale, désignée sous le nom d'allocation d'attente, au bout de six mois, neuf mois ou douze mois à compter de la fin de leurs études, suivant leur âge. Si un étudiant continue de travailler sur un contrat d'étudiant après la fin de ses études, cette période n'ouvre pas droit à l'allocation, ce qui incite l'ancien étudiant à cesser complètement de travailler⁵⁴. L'allocation est égale à l'aide sociale ou légèrement inférieure à celle-ci dans certains cas (célibataires de moins de 21 ans, par exemple), mais son versement n'est pas limité dans le temps et n'est soumis à aucune condition de ressources. La seule limitation de l'accès au système intervient à l'âge de 30 ans. Si les obligations en termes de recherche d'emploi sont les mêmes que pour les autres chômeurs, les agences régionales de placement sont généralement plus soucieuses d'accompagner et de former ce groupe-cible (voir plus haut la section relative au chômage). Ce dispositif constitue une autre forme de piège du chômage et n'incite guère les jeunes demandeurs d'emploi à élargir géographiquement et professionnellement leurs recherches d'emploi pour s'intégrer plus rapidement au marché du travail. Il rend aussi moins « pressante » la nécessité d'établir des contacts avec le marché du travail pendant les études. Les autorités doivent donc mettre l'accent sur l'obligation de recherche d'emploi et suivre de près les efforts déployés à cet égard par les personnes sans expérience professionnelle. Il faudrait aussi donner une place plus importante aux mesures actives durant la transition entre les études et la vie active (prestations liées à l'emploi, par exemple). Si toutes ces mesures n'aboutissent pas à une diminution du chômage et à une augmentation de l'emploi parmi les jeunes, il faudrait mettre un terme à l'allocation d'attente.

Notes

1. Le groupe des bénéficiaires des dispositions « Canada Dry » est sans doute beaucoup plus hétérogène que celui des prépensionnés.
2. Pour les femmes âgées, la tendance haussière est dominante dans les influences conjoncturelles sur le taux d'activité du groupe d'âge visé dans le graphique 4.2.
3. Les paiements de l'ex-employeur dans le cadre d'un régime de prépension sont exonérés de l'impôt jusqu'à concurrence d'un revenu cumulé (allocations de chômage et prépension) de € 11 850.
4. En outre, le salaire perçu dans l'ancien emploi reste la base du calcul de la pension, ce qui peut décourager les chômeurs âgés d'accepter un nouvel emploi avec un salaire moindre. Des mesures spécifiques prises en 2000 et 2001 ont essayé de remédier au piège supplémentaire dû au calcul de la pension. Au-delà de 50 ans, un chômeur acceptant un emploi moins rémunéré ou un emploi à temps partiel reçoit une allocation de chômage fondée sur son salaire antérieur s'il perd de nouveau son emploi et peut demander à bénéficier d'un complément d'ancienneté sans la période de carence habituelle d'une année. Durant la période de travail et la nouvelle période de chômage, la rémunération antérieure sert de base pour le calcul des droits à pension.

5. L'accès anticipé au capital retraite du deuxième pilier a récemment fait l'objet de restrictions (voir plus loin).
6. Les unités rassemblant à la fois des ouvriers et des employés obtiennent des majorations de salaire à l'ancienneté plus élevées que les unités ne représentant qu'une seule catégorie.
7. Entre la fonction la plus faiblement rémunérée pour un jeune travailleur et la fonction la mieux rémunérée pour un travailleur âgé, le salaire contractuel des employés de bureau est pratiquement multiplié par 3 et celui des ouvriers par 2.5 (CSE, 2004a, p. 138).
8. Faisant le point des recherches empiriques sur l'influence des capacités cognitives sur les performances professionnelles individuelles, Skirbekk (2004) constate que la productivité diminue fortement dans les tâches exigeant des capacités de résolution des problèmes et d'apprentissage et de la rapidité, alors que dans les emplois où l'expérience et les capacités d'expression verbale sont importantes, les travailleurs âgés conservent un niveau de productivité relativement élevé. Cela étant, la productivité apparemment moins grande des travailleurs âgés peut être due à plusieurs distorsions : par exemple, les travailleurs âgés occupent généralement des emplois dans des entreprises moins productives appartenant à des branches d'activité en déclin et ont besoin de plus de temps pour s'adapter aux chocs de productivité. Si l'on corrige ces distorsions, des estimations concernant la France donnent à penser que la productivité augmente jusqu'à l'âge de 40 ans et qu'elle ne connaît plus d'évolution sensible ensuite, mais l'écart-type est important, ce qui témoigne d'incertitudes à cet égard (Aubert et Crépon, 2003). Une autre distorsion, agissant en sens inverse, tient au fait que la probabilité de cessation anticipée d'activité est sans doute particulièrement forte parmi les travailleurs les moins productifs (biais de sélection).
9. L'employeur reçoit € 500 par mois durant cinq ans s'il embauche un chômeur pendant au moins six mois à temps plein-temps, la subvention étant calculée au prorata en cas de contrat à temps partiel. Au début de 2004, un total de 8 600 contrats bénéficiaient de cette subvention.
10. En outre, des prêts à taux bonifiés sont accordés aux plus de 50 ans qui souhaitent créer leur propre entreprise. Le montant maximum du prêt a été porté à € 37 500 en 2002.
11. Plus récemment, un Fonds de l'expérience professionnelle, qui finance des mesures ciblées au sein des entreprises pour améliorer les conditions de travail des 55 ans ou plus, est devenu opérationnel au printemps 2004, l'objectif étant de rendre la prolongation de la vie active plus intéressante pour les travailleurs âgés (SPF Emploi, 2004a)
12. Les prestations en cours d'emploi qui ne sont pas liées à l'âge sont examinées ci-après (section sur le chômage).
13. Le système existant « d'interruption de carrière » est resté en place dans le secteur public tout comme les congés spécifiques en cas de naissance d'un enfant, de maladie de longue durée et de soins intensifs d'un membre de la famille. Les règles du secteur public ont été alignées sur celles du secteur privé, sans toutefois accorder des conditions de congé plus généreuses aux salariés de plus de 50 ans.
14. Le transfert est d'un tiers plus élevé pour les salariés étant depuis au moins cinq ans chez le même employeur, ce qui porte le transfert à € 516 pour un crédit-temps de la durée maximum autorisée (CSE, 2003, pp. 372-372). La moitié des sommes considérées concernent des crédits-temps à mi-temps.
15. Dans certains cas, les salariés restent chez eux pendant la totalité des cinq années tout en utilisant officiellement un crédit-temps de 50%. Les employeurs complètent le revenu (moitié du salaire plus indemnité de sécurité sociale) par une prime couvrant (une partie de) la différence par rapport au salaire net antérieur à temps plein.
16. L'offre de main-d'œuvre ne s'accroît globalement que si elle est beaucoup plus élastique dans les groupes-cibles que dans les autres groupes aux taux actuels de remplacement.
17. Durant les années 90, le durcissement des obligations de recherche d'emploi pour les bénéficiaires des prestations de chômage et d'aide sociale a conduit à une augmentation des demandes de prestations d'invalidité, qui a contrebalancé l'accroissement du nombre de refus de nouvelles affiliations et la baisse impressionnante du nombre de refus annulés en appel.
18. La durée sous-régionale moyenne du chômage des moins de 36 ans varie entre 16 et 27 mois pour les hommes et 22 et 49 mois pour les femmes. Elle passe à 28-41 mois (hommes) et 30-66 mois (femmes) chez les plus de 46 ans, les 36-46 ans occupant une position intermédiaire. Pour la plupart de ces groupes, c'est à Arlon que l'on enregistre les durées moyennes minimales, alors que la plupart des moyennes maximales sont observées à Hasselt ou Gand. Des périodes de chômage

de très longue durée sont observées dans les mêmes proportions dans les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles.

19. En 2003, 57.5 % de l'ensemble des chômeurs de 50-64 ans exemptés des obligations de recherche d'emploi étaient recensés dans la Région flamande, contre 32 % dans la Région wallonne, ce qui correspondait aux parts respectives des Régions dans l'offre de main-d'œuvre et la population de cet âge. La Flandre se caractérise toutefois par une plus forte proportion de prépensionnés dans le groupe d'âge des 50-64 ans (67 %).
20. Seuls les chômeurs involontaires ont droit à ces allocations. La durée de travail requise pour avoir droit aux allocations ordinaires est d'une année au cours des 18 derniers mois jusqu'à l'âge de 36 ans, de 1½ année au cours des 2¼ années précédentes pour les 36-49 ans et de 2 années au cours des 3 années précédentes après 50 ans.
21. Durant la première année, un chômeur reçoit 60 % de son salaire brut antérieur (un peu moins pour un conjoint/deuxième apporteur de revenus). Ce salaire est plafonné à € 1 643 par mois, ce qui veut dire que le plafond est atteint dès les deux tiers environ de la rémunération de l'ouvrier moyen. Le taux de remplacement est maintenu à 60 % tout au long de la période pour un soutien de famille mais est ramené à 50 % pour un célibataire et à 40 % pour un conjoint/deuxième apporteur de revenu à compter de la deuxième année de chômage. Après un certain délai, dépendant des antécédents professionnels, l'allocation de chômage est encore réduite pour les conjoints ayant travaillé pendant moins de 20 ans.
22. L'application des règles en matière de recherche d'emploi pour les chômeurs qui étaient des deuxièmes apporteurs de revenu n'est pas systématique. En 2003, environ 8 400 personnes se sont vu retirer leurs allocations de chômage (43 % dans la Région flamande, 46 % dans la Région wallonne et 11 % dans la Région de Bruxelles).
23. Les régressions sur données de panel dans Boone et van Ours (2004) utilisent alternativement le taux de chômage et le taux d'emploi comme variable dépendante.
24. S'agissant des jeunes chômeurs, des efforts de réintégration spécifiques ont été convenus entre l'autorité de la sécurité sociale et les Régions en 2000.
25. En outre, le petit nombre de retraits d'allocations de chômage à des conjoints pour durée excessive ont été justifiés par l'insuffisance des efforts de recherche sur le marché du travail local.
26. Cette division linguistique n'empêche toutefois pas un nombre considérable de travailleurs d'être employés dans d'autres parties du pays que leur Région d'origine (OCDE, 2003b). En particulier, elle n'affecte sans doute que dans une mesure limitée les flux de main-d'œuvre entre Bruxelles et la Région flamande ou wallonne.
27. La procédure a été activée pour les chômeurs de moins de 30 ans en juillet 2004 et sera étendue au groupe des 30-39 ans en juillet 2005 et au groupe des 40-49 ans en juillet 2006. Une évaluation est prévue pour le milieu de 2007.
28. Un contact entre le demandeur d'emploi et le service public de l'emploi est suffisant pour satisfaire à la condition d'accompagnement intensif.
29. Les autorités de Bruxelles sont inquiètes de la faible notification des offres d'emploi par les employeurs et attribuent cette attitude aux importantes inadéquations des compétences.
30. Même avant que la coopération gouvernementale n'entre en vigueur, les services publics de l'emploi régionaux communiquaient les cas de non-respect des obligations aux autorités versant les allocations (ONEM). En 2003, le VDAB (Région flamande) a signalé 6 736 cas, l'ORBEM (Bruxelles) en a signalé 3 158 et le FOREM (Région wallonne) 596. Cependant, la plupart de ces notifications concernaient des demandeurs d'emploi qui avaient trouvé un emploi ou des changements d'adresse.
31. Si Scarpetta (1996) constate des effets significatifs sur le taux de chômage comme sur le taux d'emploi, Elmeskov *et al.* (1998) et Nickell et Layard (1999) ne mettent en évidence aucune incidence des politiques actives du marché du travail sur le taux d'emploi.
32. Les services publics de l'emploi influent sur le taux de chômage mais n'ont pas, semble-t-il, d'effet significatif sur le taux d'emploi. Cependant, lorsqu'on établit une désagrégation par sexe, on constate une influence positive sur le taux d'emploi des hommes. Des effets différents par sexe sont constatés pour d'autres catégories de politiques actives du marché du travail.
33. Les dépenses au titre des politiques actives du marché du travail pour les personnes handicapées représentaient 0.13 % du PIB en 2002, du fait des emplois subventionnés. La base de données de l'OCDE fait une distinction entre cinq catégories de dépenses : i) activités de placement ;

- ii) formation sur le marché du travail ; iii) mesures spécifiques pour les jeunes ; iv) subventions à l'emploi ; et v) mesures en faveur des personnes handicapées. Seuls les dépenses ii) et iv) sont examinés dans la présente section. Statistiquement, les mesures spécifiques en faveur des jeunes sont négligeables, car les jeunes bénéficiaires des mesures de formation sur le marché du travail sont comptabilisés sous ii) (OCDE, 2004d).
34. La Conférence de l'emploi entre le gouvernement et les partenaires sociaux d'octobre 2003 a fixé pour objectif la création de 25 000 emplois supplémentaires dans les services domestiques et de 12 000 emplois subventionnés supplémentaires dans le secteur à but non lucratif.
35. Le ménage achète un titre-service pour € 6.20 et l'utilise pour payer une heure de service fournie par une société professionnelle de services aux ménages. En outre, le ménage obtient un remboursement d'impôt de 30 %, ramenant sa propre contribution à € 4.34. La société encaisse le titre-service et reçoit une subvention d'environ € 13 par heure travaillée pour financer les salaires bruts, les cotisations de sécurité sociale et les services en capital. Compte tenu de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des cotisations de sécurité sociale payées par l'employé, ainsi que de la dépense fiscale en faveur du ménage, la subvention nette équivaut à € 7 environ.
36. Il y avait presque autant de participants aux programmes de préqualification que de participants aux programmes de formation professionnelle dans les zones francophones. Dans la Région flamande, le « module 6 » (apprentissage assisté sur le lieu de travail), le seul prévoyant une formation préqualifiante (mais aussi directement qualifiante), était le deuxième module de formation le plus demandé.
37. L'observation porte sur les « parcours », c'est-à-dire l'agrégation des observations dans le temps jusqu'à deux ans après la fin de la formation. Un pourcentage semblable de chômeurs ayant suivi une formation a été observé pour les participants flamands six mois après la fin de la formation (Struyven et al., 2000).
38. Le taux d'abandon est plus faible pour les chômeurs ayant un âge et un niveau d'instruction plus élevés et ayant connu une période d'inactivité plus courte. Il est plus faible aussi lorsque la motivation personnelle du participant est véritablement de trouver un emploi et non pas d'utiliser son temps de façon intéressante (Conter et al., 2003).
39. Les dépenses au titre des services de placement, la troisième politique active du marché du travail par ordre d'importance, ont représenté 0.2 % du PIB en 2002. L'administration flamande a accru le budget de ces services de € 33 millions en 2004 et à nouveau de € 33 millions en 2005 afin d'absorber le nombre croissant de personnes relevant de la procédure de suivi de la recherche d'emploi.
40. En Autriche, un demandeur d'emploi qui refuse une offre d'emploi correspondant à son profil s'expose à des sanctions en termes d'indemnisation, quel que soit le moment où l'emploi lui est offert. En Allemagne et au Royaume-Uni, le demandeur d'emploi signe un contrat d'obligations mutuelles comportant des mesures incitatives et des sanctions. Aux Pays-Bas, la possibilité de refuser une offre d'emploi sans encourir de sanction s'amenuise à mesure que s'allonge la période de chômage.
41. D'après une étude récente, la cessation du versement des allocations de chômage aux chômeuses de longue durée a une incidence positive importante sur la probabilité de l'emploi (Cockx et Ries, 2004). La probabilité d'emploi passe de quasiment zéro au moment de la notification (3 mois avant l'expiration) à environ un quart 14 mois après la fin de la période d'ouverture des droits, la majeure partie de l'incidence se faisant sentir à quelques mois de la date d'expiration. L'échantillon étant limité aux conjoints dont les allocations de chômage ont effectivement cessé d'être versées, ces chiffres sous-estiment la véritable incidence de la limitation de la durée d'indemnisation du chômage sur le retour à l'emploi. Les conclusions de Cockx et Ries (2004) concernant le seul groupe de chômeurs pour lesquels la durée d'indemnisation du chômage est limitée en Belgique sont conformes aux données empiriques observées dans d'autres pays sur l'efficacité des sanctions touchant le versement des allocations (voir, par exemple, Abbring et al., 2000, pour les Pays-Bas et Jensen et al., 2003, pour le Danemark) et la forte augmentation de la probabilité d'emploi en fin de droits (par exemple, Bratberg et Vaage, 2000 et Roed et Zhang, 2003).
42. Les disparités régionales sont importantes en termes absolus (un chômeur sur trois en Wallonie et à Bruxelles contre un chômeur sur six en Flandre), mais elles sont négligeables en termes relatifs, car le risque d'être chômeur est à peu près trois fois plus élevé pour les jeunes que pour le reste de la population d'âge actif dans l'ensemble du pays.
43. Une ventilation en fonction de la situation sur le marché du travail et de la situation sur le plan de l'enseignement n'est disponible, pour l'ensemble des pays, que pour le groupe des 15-29 ans.

44. Avec 45 % des 15-29 ans faisant des études, un alignement de leur taux d'emploi sur la moyenne non pondérée de la zone OCDE (26.5 %) entraînerait une augmentation d'environ 9 % du taux d'emploi total.
45. Cette durée cumulée de 2.1 ans de non-emploi en dehors du système éducatif correspond à la moyenne non pondérée de la zone OCDE, mais celle-ci est influencée par la très longue durée de non-emploi observée en Turquie, au Mexique et dans les pays d'Europe centrale membres de l'OCDE (à l'exception de la République tchèque), qui peut dépasser trois ans.
46. D'après des études comparables portant sur la Flandre, le problème de la transition vers la vie professionnelle est plus étroitement lié à l'insuffisance du niveau d'instruction. Près de 11 % des jeunes ayant achevé leurs études en 2001 étaient au chômage un an plus tard (et la moitié d'entre eux n'avaient eu aucune expérience professionnelle entre temps). Plus d'un tiers n'avaient pas de diplôme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire. D'après une autre étude, le délai moyen pour trouver un premier emploi serait de 4½ mois (CSE, 2004b, pp. 57-59).
47. S'agissant du marché du travail français, Bédoué et Giret (2000) constatent ce qui suit : i) un emploi régulier ou fréquent pendant les études aide beaucoup les jeunes de tous niveaux d'instruction à trouver leur premier emploi stable ; ii) les stages d'une certaine durée facilitent la transition ; en revanche, iii) les emplois occasionnels (emploi de vacances, par exemple) n'accélèrent pas la transition entre les études et la vie active, peut-être parce que le lien avec les programmes d'enseignement et de formation est généralement plus lâche. Les indicateurs retenus pour analyser la transition entre les études et l'emploi sont le délai nécessaire pour trouver le « premier » emploi (stable), la capacité à obtenir un contrat de durée indéfinie et le salaire d'embauche (Cahuzac et Giret, 2001). L'OCDE étudiera sans doute de façon approfondie la transition entre les études et l'emploi dans un certain nombre de pays membres à partir de 2005.
48. L'applicabilité du système de formation en alternance semble très limitée dans le contexte belge. Plusieurs programmes associant études et travail existent (*apprentissage de professions de salariés, formation en alternance, convention emploi-formation* dans la Communauté française, *Alternerend leren voor leerplichtigen* dans la Communauté flamande ; voir CSE, 2003). Cependant, peu de jeunes participent à ces programmes. Ceux-ci représentent dans la plupart des cas un moyen de sortir prématurément de l'enseignement organisé à plein-temps pour des jeunes de 16 ans en situation d'échec scolaire plutôt qu'un choix délibéré, et sont de ce fait le fruit d'un phénomène d'antisélection. En outre, ils n'offrent pas les aspects avantageux du système allemand, à savoir une définition des profils d'emploi à l'échelle nationale avec un contrôle des compétences dans le cadre d'un examen final et la participation des entreprises à la modernisation des programmes.
49. Voir, cependant, certaines études qui mettent en évidence les effets défavorables de la LPE sur le chômage structurel dans le contexte institutionnel belge d'un taux de syndicalisation supérieur à la moyenne (Belot et Van Ours, 2004) et d'un niveau intermédiaire de négociations salariales (Elmeskov et al., 1998).
50. Pour une vue d'ensemble de la question, voir OCDE (1999 et 2004d). D'après Heckmann et Pagès (2000) une LPE rigoureuse réduit plus sensiblement l'emploi des jeunes que l'emploi total. Scarpetta (1996) observe que la LPE a des effets plus marqués sur les taux de chômage et de non-emploi des jeunes que sur ceux des autres travailleurs. Une LPE stricte réduit les entrées dans le chômage et les sorties du chômage tout en accroissant la mobilité entre emplois (Bertola et Rogerson, 1997). Le fait que les départs soient moins fréquents et que les emplois laissés vacants ne soient pas pourvus réduit encore les chances des travailleurs non intégrés de trouver un emploi (Boeri, 1999). En conséquence, l'incidence du chômage de longue durée augmente (Nickell et Layard, 1999).
51. La Belgique se classe au 8^e rang des pays les moins restrictifs de l'OCDE pour ce qui est des contrats de travail ordinaires (OCDE, 2004d).
52. Le fait que les qualifications demandées dans les offres d'emploi sont souvent liées à des diplômes spécifiques est révélateur de l'aversion des employeurs à l'égard du risque lorsqu'ils embauchent de jeunes travailleurs. Étant donné que ces qualifications ne sont pas toujours disponibles, la pénurie apparente de qualifications est plus grande qu'elle ne le serait si les conditions d'embauche étaient plus souples.
53. En revanche, un régime généreux s'applique aux étudiants qui travaillent jusqu'à 23 jours pendant les mois d'été : les cotisations patronales et salariales de sécurité sociale ne sont alors respectivement que de 5 % et 2.5 % du salaire brut.
54. En outre, les parents de l'ancien étudiant perdent leurs avantages pour enfant à charge si le salaire mensuel est supérieur à € 424.

Bibliographie

- Abbring, J.H., G.J. van den Berg et J. C. van Ours (2000), « The Effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment », document interne, Institut Tinbergen, Amsterdam.
- Aubert, P. et B. Crépon (2003), « La productivité des salariés âgés : une tentative d'estimation », *Économie et statistique* 368, Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), Paris, pp. 95-119.
- Baye, A., C. Mainguet, M. Demeuse et G. Hindryckx (2003), « La formation continue en Belgique: Profil des participants et esquisses de parcours », dans Guyot, J.L., C. Mainguet et B. Van Haepere (dir. publ.), *La formation professionnelle continue, L'individu au cœur des dispositifs*, De Boeck, Paris-Bruxelles, pp. 73-116.
- Bédoué, C. et J.F. Giret (2000), « Le travail en cours d'études a-t-il un effet sur l'insertion professionnelle ? », Notes de travail : Génération 92, n° 1-00/1, Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq), Marseille.
- Belot, M. et J.C. van Ours (2004), Does the Recent Success of Some OECD Countries in Lowering their Unemployment Rates lie in the Clever Design of their Labour Market Reforms? *Oxford Economic Papers*, 56 (4), pp. 621-642.
- Bertola, G. et R. Rogerson (1997), « Institutions and Labour Reallocation », *European Economic Review*, 41 (6), pp. 1147-1171.
- Boeri, T. (1999), « Enforcement of Employment Security Regulations, on-the-Job Search and Unemployment Duration », *European Economic Review*, 43 (1), pp. 65-89.
- Boone, J. et J.C. van Ours (2004), « Effective Labour Market Policies », *IZA Discussion Paper*, n° 1335, Institut pour l'étude du travail (IZA), Bonn.
- Bratberg, E. et K. Vaage (2000), « Spell durations with long unemployment insurance periods », *Labour Economics* 7 (2), 153-180.
- Bureau fédéral du plan (BFP) (2004), *Perspectives économiques 2004-2009*, Bruxelles.
- Cahuzac, E. et J.F. Giret (2001), « Quand la vie professionnelle commence avant la fin des études », *Reflets et perspectives de la vie économique* 40 (1-2), De Boeck, Bruxelles.
- Calmfors, L. (1994), Politiques actives du marché du travail et chômage – Cadre d'analyse des aspects cruciaux de la conception des mesures, *Revue économique de l'OCDE*, n° 22 (1), OCDE, Paris.
- Calmfors, L. (1995), « What can we expect from active labour market policy? », *Konjunkturpolitik* 43, pp. 11-30.
- Carey, D. et J. Rabesona (2002), « Ratios fiscaux pour les revenus du travail et du capital et pour la consommation », *Revue économique de l'OCDE* n° 35, 2002/2, OCDE, Paris.
- Cockx, B. et J. Ries (2004), « The exhaustion of unemployment benefits in Belgium : Does it enhance the probability of employment? » *IZA Discussion Paper*, n° 1177, Institut pour l'étude du travail (IZA), Bonn.
- Conseil supérieur de l'emploi (CSE) (2003), *Inventaire des mesures en faveur de l'emploi*, Service public fédéral emploi, travail et concertation sociale, Bruxelles.
- Conseil supérieur de l'emploi (CSE) (2004a), *Rapport 2004*, Service public fédéral emploi, travail et concertation sociale, Bruxelles.
- Conseil supérieur de l'emploi (CSE) (2004b), *Rapport 2003*, Service public fédéral emploi, travail et concertation sociale, Bruxelles.
- Conter, B., C. Mainguet et O. Plasman (2003), *Systèmes de suivi longitudinal des demandeurs d'emploi ayant participé à une formation en Wallonie. État des lieux et propositions*, in Degenne, A., J.F. Giret, Y. Grelet et P. Werquin (dir. publ.), *Les données longitudinales dans l'analyse du marché du travail*, Document n° 171-03, Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq), Marseille, pp. 271-286.
- Duval, R. (2003), « The Retirement Effects of Old-age Pension Systems and Other Social Transfer Programmes in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 370, OCDE, Paris.
- Elmeskov, J., J.P. Martin et S. Scarpetta (1998), « Key Lessons for Labour Market Reforms: Evidence from OECD Countries' experience », *Swedish Economic Policy Review*, 5 (2).

- Heckman, J. et C. Pages (2000), « The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labour Markets », *NBER Working Paper n°7773*, National Bureau of Economic Research (NBER), Cambridge (Mass.).
- Jensen, P., M. Rosholm, et M. Svarer (2003), « The Response of Youth Unemployment to Benefits, Incentives, and Sanctions », *European Journal of Political Economy*, 19 (2), 301-316.
- Kyyrä, T. et R.A. Wilke (2004), Reduction in the Long-term Unemployment of the Elderly: A Success-story from Finlande, *Discussion Paper 04-63*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim. <ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp0463.pdf>.
- Nickell, S. et R. Layard (1999), « Labour Market Institutions and Economic Performance », dans Ashenfelter, O. et D. Card (dir. publ.), *Handbook of Labour Economics*, vol. 3, Elsevier, Amsterdam, pp. 3029-3084.
- OCDE (1994), *Étude de l'OCDE sur l'emploi : Faits, analyse, stratégie*, OCDE, Paris.
- OCDE (1999), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), *Vieillesse et politiques de l'emploi : Belgique*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *Études économiques de l'OCDE, Belgique, 2003/1*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003c), *Transformer le handicap en capacité : Promouvoir le travail et la sécurité des revenus des personnes handicapées*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Assessing the OECD Jobs Strategy: Past Developments and Reforms*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Études économiques de l'OCDE, Pays-Bas, 2004/9*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004c), *Regards sur l'éducation, Indicateurs de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004d), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- Peeters, A. et A. Van Pelt (2004), « Les intérimaires et leur emploi en 2003 : étude de profil », étude réalisée à la demande de Federgon, Idea Consult, Bruxelles.
- Roed, K. et T. Zhang (2003), « Does unemployment compensation affect unemployment duration? » *The Economic Journal* 113 (484), 190-206.
- Scarpetta, S. (1996), « Le rôle des politiques du marché du travail et des dispositions institutionnelles concernant le chômage : une comparaison internationale », *Revue économique de l'OCDE*, n° 26, OCDE, Paris, pp. 53-113.
- Service public fédéral emploi, travail et concertation sociale (SPF Emploi) (2004a), *Le fonds de l'expérience professionnelle*, Direction générale humanisation du travail, Bruxelles, www.meta.fgov.be/pa/paa/framesetfrbb04.htm
- Service public fédéral emploi, travail et concertation sociale (SPF Emploi) (2004b), *Stratégie européenne pour l'emploi – Plan d'action national pour l'emploi 2004 Belgique*, Bruxelles.
- Skirbekk, V. (2003), *Age and Individual Productivity: A Literature Survey*, MPIDR Working Paper 2003-028, Max Planck Institute for Demographic Research, Rostock.
- Struyven, L., J. Bollens, I. Vanhoren et S. Vos (2000), « Evaluatie van reïntegratietrajecten voor werkzoekenden. Beknopte samenvatting van de eïndevaluatie van het Vlaamse ESF-programma. Doelstelling 3, 1997-1999 », contributed to the seminar *Met de ESF-pijlers aan het werk. Leren uit het verleden om te werken in de toekomst*, 11-12 décembre, Gand.
- Vanderlinden, B. (2001), *Opleiding gewikt en gewogen. Bruto en netto effecten van training en opleiding bij VDAB, VDAB*, Bruxelles.
- Vanheerswynghels, A. (1998), « Trajectoires scolaires, prolongation de la scolarité et insertion professionnelle des jeunes », *Critique régionale 26-27*, Institut de Sociologie, Université libre de Bruxelles (ULB), Bruxelles.

Chapitre 5

Amplifier l'impact économique des migrations

Le présent chapitre examine les mesures de nature à amplifier l'impact économique des migrations en Belgique. Les immigrants résidant dans ce pays ne sont pas tous originaires des autres États membres de l'UE. Ils viennent aussi d'Afrique du Nord, de Turquie, d'Afrique centrale (ex-Zaire) et d'Asie. Ces dernières années, les migrations ont surtout été induites par le regroupement familial (également favorisé par une campagne de régularisation) et la demande d'asile. L'intégration économique des étrangers originaires de pays non membres de l'UE est très limitée. Les taux d'emploi chez les femmes sont particulièrement bas tandis que les hommes connaissent des taux de chômage extrêmement élevés. L'étude PISA conclut que le niveau scolaire atteint par les enfants étrangers est médiocre. D'une manière générale, on estime que la méconnaissance de la langue empêche les enfants étrangers d'acquérir les compétences nécessaires pendant leur scolarité. Des études relèvent aussi l'existence d'une certaine discrimination. La Belgique a d'ailleurs mis en place une stratégie visant expressément à lutter contre ce phénomène.

Pendant près d'un siècle, la Belgique a été le pays de destination de nombreux migrants d'origines très diverses et ce, pour une multiplicité de raisons. Toutefois, la contribution à l'activité économique des travailleurs allogènes est, en moyenne, inférieure à celle du reste de la population, situation que l'on retrouve dans bon nombre d'autres pays membres de l'OCDE. Bien que les taux d'emploi aient progressé, les étrangers se caractérisent par un taux d'activité plus faible, un taux de chômage plus élevé et un niveau de formation plus limité que les autres travailleurs, et ils peuvent se trouver confrontés à la discrimination. Le phénomène est complexe, comme le sont les liens d'interdépendance avec d'autres domaines, notamment le marché du travail et les systèmes de prestations sociales et de formation. Le principal enjeu pour les pouvoirs publics est donc de trouver un moyen d'amplifier l'impact économique des migrations. À cet égard, nous examinerons dans le présent chapitre deux obstacles qui peuvent se présenter et qu'il s'agit de surmonter, à savoir la discrimination et l'insuffisance de formation. Les autres recommandations que nous formulons sont dans une certaine mesure liées aux efforts à déployer pour améliorer le fonctionnement du marché du travail et l'environnement des entreprises en général. L'encadré 5.1 résume les recommandations visant à amplifier l'impact économique des migrations.

L'un des principaux écueils sur lesquels bute l'analyse de l'immigration en Belgique (comme dans d'autres pays européens¹) provient des données. Dans la quasi-totalité des cas², en effet, le classement par origine s'appuie sur la nationalité et non sur le lieu de naissance des individus. Ainsi, des ressortissants étrangers ne sont pas forcément des immigrés car ils peuvent être nés en Belgique de parents étrangers. De leur côté, des citoyens belges peuvent être considérés comme des immigrés s'ils ont acquis la nationalité belge, ce qui a été le cas d'un grand nombre de personnes au cours des deux dernières décennies. La situation est donc paradoxale dans la mesure où, en dépit d'une immigration nette ininterrompue depuis 1990 (à un rythme plus rapide que celui de l'accroissement naturel de la population), la part des non-ressortissants dans la population est plus faible qu'elle ne l'était en 1990. On dispose bien d'informations sur le sujet, mais elles sont terriblement lacunaires. Par exemple, en Flandre (mais pas dans les autres régions), le service public de l'emploi a recueilli des données sur le profil scolaire des chômeurs selon leur origine, celle-ci étant mesurée tantôt par nationalité et tantôt par pays de naissance. Mais faute de données équivalentes sur les personnes pourvues d'un emploi ou sur la population active en général, il est impossible d'interpréter correctement les différences, pourtant intéressantes, entre les deux méthodes. Les données de l'étude PISA sur les performances éducatives constituent un autre exemple : dans cette enquête, les résultats ont été analysés en fonction du pays de naissance de l'enfant, mais il n'est pas possible de procéder à une analyse analogue en se fondant sur des données nationales. Cette situation s'explique jusqu'à un certain point par la crainte de voir les données personnelles exploitées de manière abusive comme ce fut le cas au milieu du XX^e siècle. Pourtant, même si on considère que ce risque est toujours présent, il est peut-être possible d'adopter une stratégie d'enquête par échantillonnage pour recueillir des variables indicatives dans

Encadré 5.1. **Recommandations tendant à amplifier l'impact économique des migrations**

- Il est indispensable que les étrangers maîtrisent suffisamment la langue de leur pays d'accueil. Les enfants de parents nés à l'étranger devraient bénéficier de cours de langue afin de pouvoir suivre une scolarité leur permettant d'acquérir des compétences qui leur seront utiles par la suite sur le marché du travail. Il conviendrait aussi d'offrir aux étrangers la possibilité d'acquérir une connaissance suffisante de la langue pour pouvoir créer leur entreprise, s'établir comme travailleurs indépendants ou chercher un emploi.
- Il faudrait évaluer les mesures de lutte contre la discrimination déjà en place en se fondant sur les résultats. Il conviendrait de recourir à des mesures visant à renforcer l'esprit d'entreprise pour mobiliser le potentiel économique gaspillé du fait de la discrimination.
- Les actions destinées à améliorer l'employabilité des groupes n'entretenant que de faibles liens avec le marché du travail (voir chapitre 4) devraient aussi cibler spécifiquement la main-d'œuvre étrangère, et être adaptées en tant que de besoin. Ces mesures incluent l'obligation de recherche d'emploi et le relèvement du montant des prestations liées à l'exercice d'un emploi.
- Il faudrait améliorer la communication et la coordination entre les différentes instances gouvernementales concernées pour éviter la désorganisation de certains marchés du travail dans le secteur du bâtiment, en particulier, en rationalisant les formes contractuelles résultant des différences de traitement accordé aux permis de travail et aux autorisations d'exercice.
- Il conviendrait d'augmenter les efforts pour améliorer les informations statistiques sur les membres de famille des résidents, nés à l'étranger, ainsi que leur activité économique. En l'absence d'informations appropriées sur les caractéristiques et les besoins de la population étrangère résidente, il est impossible de cibler correctement les programmes. Les informations recueillies lors des enquêtes ne doivent pas se limiter à la question de savoir si les étrangers participent ou non à des programmes publics comme les programmes actifs et passifs du marché du travail, mais doivent aussi faire le lien entre les caractéristiques sociologiques et l'activité économique. Ces informations devraient être consignées – comme le veut la pratique internationale – sur des formulaires anonymes afin de protéger la vie privée des répondants.

certaines domaines sans susciter de crainte quant à l'usage abusif qui pourrait en être fait, par rapprochement des contenus des fichiers centralisés. Cette méthode pourrait se révéler particulièrement précieuse pour recueillir des informations à l'aune desquelles mesurer l'ampleur des problèmes de discrimination (qui se fondent certainement plus sur la naissance que sur la nationalité actuelle) et juger l'efficacité globale des mesures de lutte contre ce phénomène.

En Belgique, les migrations constituent un phénomène important ; en effet, le nombre de migrants se situe au-dessus de la moyenne observée dans l'UE³. Plus de 8 % de la population du pays, soit environ 850 000 personnes⁴ sur 10.4 millions, n'ont pas la nationalité belge. Quelque 70 % de ce total sont des ressortissants d'autres pays de l'UE⁵. Les principales régions d'origine de la population étrangère sont au nombre de cinq : pays voisins membres de l'UE (France, Pays-Bas, Allemagne), pays méditerranéens membres de l'UE (Italie, Espagne, Grèce, Portugal), pays tiers méditerranéens (Turquie, Maroc, Tunisie),

Afrique centrale (République démocratique du Congo) et pays d'Europe orientale membre de l'UE (Pologne) (tableau 5.1). La Belgique fait partie des pays dans lesquels l'accroissement naturel de la population va de pair avec un solde migratoire positif⁶.

Tableau 5.1. **Proportion d'étrangers par rapport à la population totale, principales nationalités représentées, en 2002**

	Pourcentages	
Population résidente totale	10 356 000	100.0
<i>dont :</i>		
nationalité belge	9 506 000	91.8
nationalité étrangère	850 000	8.2
– UE-15	567 000	5.5
Italie	187 000	2.4
France	113 000	1.1
Pays-Bas	97 000	0.9
Autres pays de l'UE-15	170 000	1.6
– n'appartenant pas à l'UE-15	283 000	2.7
Maroc	84 000	0.8
Turquie	43 000	0.4
République démocratique du Congo	14 000	0.1
États-Unis	12 000	0.1
Pologne	10 000	0.1
– Autres pays tiers	122 000	1.2

Note : Les chiffres sont extraits des registres de population et sont arrondis au millier le plus proche.

Source : OCDE, *Tendances des migrations internationales* (2004).

Cet état de fait s'explique par cinq mouvements de population différents observés depuis la Première Guerre mondiale.

- La première vague d'immigrants venus des pays voisins, auxquels il faut ajouter les Polonais et les Italiens (170 000 personnes environ), est arrivée après la Première Guerre mondiale, au moment où la sidérurgie reposant sur les charbonnages de Wallonie était en plein essor. Mais avec la Crise de 1929, les autorités ont cessé de se montrer relativement libérales et ont mis en place un cadre juridique général pour l'octroi des permis de travail et de séjour.
- La deuxième vague, qui s'est produite au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, s'est surtout traduite par l'arrivée de travailleurs recrutés à l'étranger comme main-d'œuvre pour l'extraction minière et l'industrie lourde ; par la suite, des flux croissants se sont dirigés vers les centres industriels de Flandre. Ces migrants étaient majoritairement originaires des pays méditerranéens, européens ou non⁷. Ils ont satisfait la demande de main-d'œuvre bon marché dans les branches d'activité et les professions boudées par les autochtones, mais ont peut-être aussi contribué à freiner la restructuration de ces secteurs qui, par la suite, ont été contraints de licencier massivement.
- Le troisième mouvement est celui des migrants provenant d'autres États de l'UE, en partie originaires des pays limitrophes mais aussi d'autres pays membres et constitués pour une large part d'agents employés par les institutions internationales⁸. Les premiers flux d'immigration en provenance d'Espagne et de Grèce se sont produits avant que ces pays n'adhèrent à l'UE ; quant aux Italiens, ils sont arrivés avant que soit pleinement établie la liberté de circulation des travailleurs au sein de l'Union européenne.

Actuellement, on observe un flux d'entrées en provenance d'Europe orientale bien que la liberté de circulation soit encore soumise à quelques restrictions.

- La quatrième vague d'immigration est constituée de réfugiés politiques ayant demandé l'asile à la Belgique. S'il est incontestable que le régime des visas (possibilité d'entrer dans un pays avec un visa de n'importe quel type) influe sur le choix des demandeurs d'asile en matière de destination, ce sont plus la connaissance de la langue, la présence de compatriotes, les liens avec les anciens pays colonisateurs et le type de soutien (financier ou matériel) qui déterminent le pays auprès duquel les étrangers demandent l'asile⁹.
- Les migrations en provenance d'Afrique centrale (où se situe une ancienne colonie de la Belgique) constituent un cas particulier. Nombre d'habitants de cette région possèdent un passeport belge, ce qui leur permet d'entrer et de sortir assez librement de Belgique.

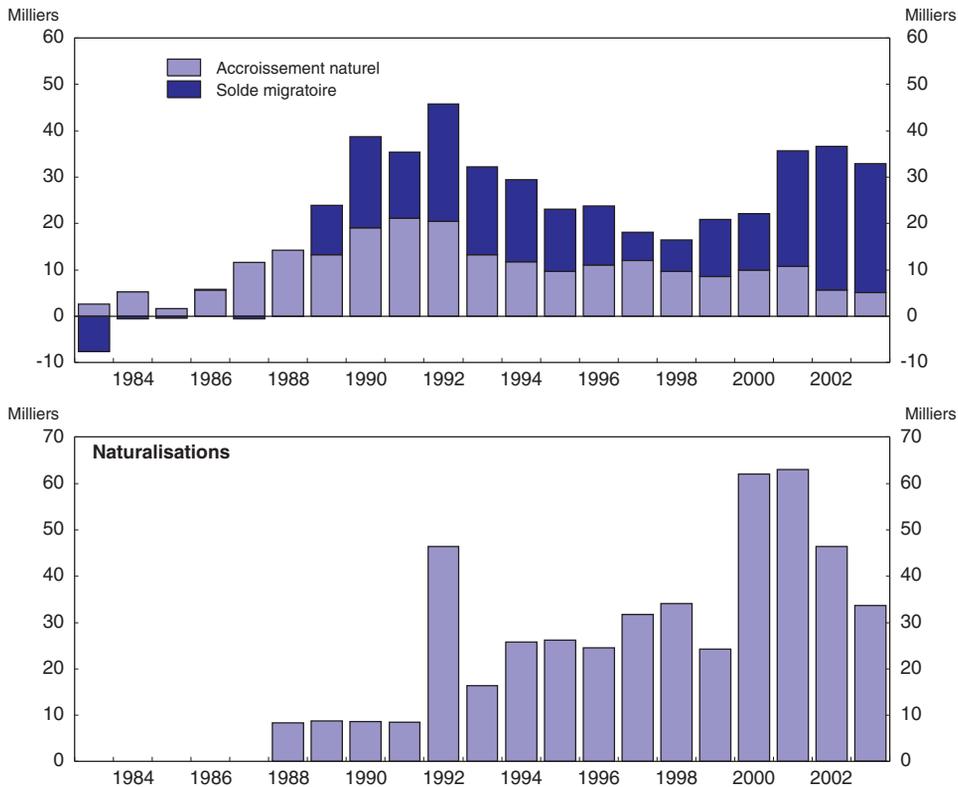
Bien souvent, les migrants arrivent seuls, mais les membres de leur famille viennent les rejoindre par la suite. Actuellement, les taux d'entrées sont légèrement supérieurs à ½ pour cent de la population, soit un ordre de grandeur analogue à celui des autres petits pays de l'UE-15. Les taux de sorties sont beaucoup plus faibles et le solde migratoire s'établit à un peu moins de ½ pour cent de la population totale.

Le principal instrument permettant aux pouvoirs publics de réguler les migrations est constitué d'une série d'accords bilatéraux avec l'Italie (1946), l'Espagne (1956), la Grèce (1957), le Maroc (1964), la Turquie (1964), la Tunisie (1969), l'Algérie (1970) et la Yougoslavie (1970). Dans les années 60, la tension du marché du travail a entraîné un assouplissement de la législation par ailleurs tout à fait restrictive qui régissait l'immigration. Cette situation a permis à de nombreux étrangers d'entrer sur le territoire avec un visa de tourisme alors qu'en réalité, ils cherchaient du travail, et de venir grossir les rangs des étrangers ne possédant pas les papiers nécessaires.

La proportion d'étrangers par rapport à la population totale a quelque peu diminué dans les années 90, après avoir atteint 9 %, voire plus. Cette baisse s'est produite bien que le flux net d'immigration ait été positif tous les ans depuis 1984 et que, pendant presque toutes les années 90, les entrées aient dépassé l'accroissement naturel de la population¹⁰. Si cette évolution ne s'est pas traduite par une augmentation de la proportion d'étrangers, c'est que le nombre d'étrangers ayant acquis la nationalité belge a été considérable, dépassant en fait celui de l'immigration nette pendant la quasi-totalité des années 90¹¹ (graphique 5.1). Une fois obtenue la nationalité, les nouveaux citoyens se fondent dans la population. Les données sur la population sont rarement ventilées par lieu de naissance, mais principalement par nationalité¹². Par ailleurs, on trouve quelques indications indirectes sur le rapport nombre d'immigrés/nombre d'étrangers présents sur le territoire dans les données recueillies pour l'étude PISA (Programme international pour le suivi des acquis des élèves). Treize pour cent des élèves pris en compte dans cette étude (d'après un échantillon représentant les élèves du premier cycle du second degré) sont nés en Belgique de parents d'ascendance étrangère et 5 % sont eux-mêmes nés hors du territoire.

À noter que dans le cas des nationalités pour lesquelles les seuils sont peu élevés, on observe des mouvements relativement importants dans un sens comme dans l'autre, l'immigration nette étant plutôt faible par rapport aux flux d'entrées bruts. Cela concerne principalement les pays de l'UE-15 et la République démocratique du Congo, ancienne colonie belge¹³. Dans le cas d'autres pays comme la Pologne, le Maroc, la Turquie et la Tunisie, les flux sont le plus souvent unidirectionnels (graphique 5.2). Environ

Graphique 5.1. **Évolution démographique : accroissement naturel, solde migratoire et naturalisations**
1983-2003



Source : Institut national de statistique.

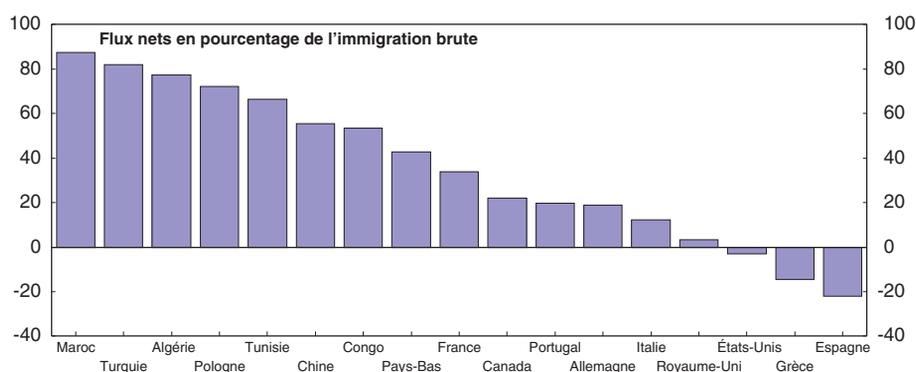
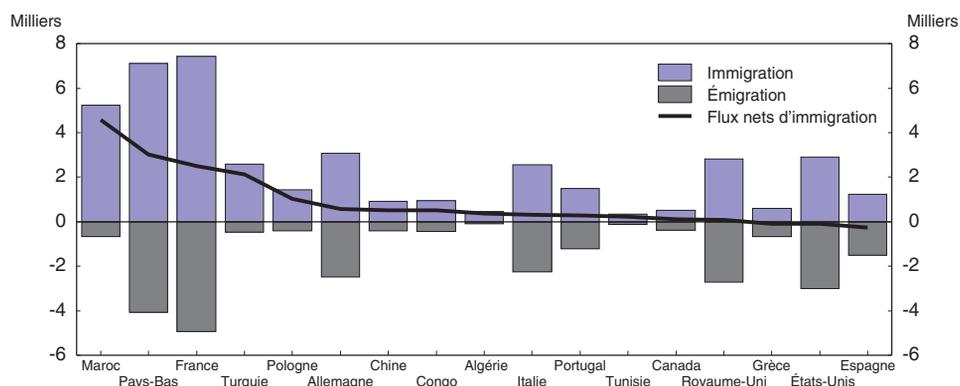
50 000 personnes résidant en Belgique sont des travailleurs frontaliers. Près de la moitié d'entre eux travaillent au Luxembourg, un tiers aux Pays-Bas et les autres se répartissent à parts à peu près égales entre l'Allemagne et la France. Les Belges et les résidents étrangers qui travaillent dans des organisations internationales ou des missions diplomatiques sont également comptabilisés dans leur pays d'origine comme des travailleurs transfrontaliers.

En moyenne, le niveau d'instruction des étrangers est plus faible que celui des Belges, et leur pyramide des âges est différente. En outre, les étrangers originaires des autres pays de l'UE sont différents des étrangers d'origine extracommunautaire (tableau 5.2). Si ces derniers sont plus jeunes que les Belges, les étrangers venus d'autres pays de l'UE sont, en moyenne, plus âgés ou, du moins, plus concentrés dans les classes d'âge très actif. À l'évidence, le niveau de formation des étrangers extracommunautaires est, en moyenne, plus faible mais, contre toute attente, cette observation vaut aussi pour les ressortissants des autres pays de l'UE qui constituent néanmoins un groupe hétérogène allant de la main-d'œuvre peu qualifiée aux travailleurs hautement qualifiés.

À l'intérieur de la Belgique, on retrouve au sein de la population étrangère les disparités observées d'une région à l'autre, ces différences semblant même un peu plus prononcées dans le cas des ressortissants de pays tiers (voir tableau 5.3 plus loin). En 2002, le taux de chômage était en moyenne de 4,4 % chez les Belges, soit 3 % en Flandre et 6 % en Wallonie. Pour les ressortissants de pays tiers, les chiffres étaient respectivement de 16,6,

Graphique 5.2. Flux migratoires par nationalité, en données brutes et nettes

Moyenne sur la période 1995-2002



Source : Institut national de statistique.

Tableau 5.2. Situation au regard de l'emploi, de l'âge et de la formation : Belges et étrangers, 2003

	Total	dont :		
	Distribution en %	Belges	Autres pays UE	Extracommunautaire
Par situation au regard de l'emploi				
occupé	59.3	60.6	54.4	30.7
chômeur	5.0	4.5	7.1	15.2
inactif	35.7	34.9	38.5	54.1
Par sexe				
Femmes	49.6	49.9	45.5	49.4
Hommes	50.4	50.1	54.5	50.6
Par tranche d'âge				
15-24 ans	18.4	18.8	9.9	23.2
25-54 ans	65.3	64.7	72.9	70.9
55-64 ans	16.2	16.6	17.3	5.9
Par niveau de formation				
faiblement qualifié	40.6	39.4	52.1	54.4
moyennement qualifié	34.8	35.4	28.7	26.4
hautement qualifié	24.6	25.1	19.3	19.2

Source : Eurostat ; Enquête sur les forces de travail.

12.7 et 20.9 %. Mais si, en valeur absolue, les écarts sont plus larges, toutes proportions gardées les niveaux relatifs sont similaires. Bruxelles-capitale est la région qui affiche le plus fort taux de chômage chez les citoyens belges alors que les étrangers y sont moins souvent sans emploi qu'en Wallonie. Ainsi, les très fortes disparités régionales en matière d'emploi viennent se surajouter à un taux de chômage déjà très élevé parmi les étrangers.

Politique en matière d'immigration

Un visa d'entrée est exigé des citoyens de la plupart des pays (sauf ceux de l'Espace économique européen ainsi que la Bulgarie et la Roumanie) et tous les individus d'origine extracommunautaire doivent être titulaires d'un permis de séjour s'ils entendent rester en Belgique plus de trois mois. En règle générale, les titres de séjour sont subordonnés au permis de travail (encadré 5.2), lequel est nécessaire pour pouvoir séjourner légalement dans le pays. Cependant, les personnes qui, pour des raisons particulières, sont autorisées

Encadré 5.2. Les permis de travail en Belgique

Entre les permis de travail eux-mêmes, on peut établir une distinction selon la nature de l'emploi et selon que le requérant travaille depuis au moins quatre ans en Belgique. Pour la plupart des types d'emploi, le permis n'est accordé que s'il est impossible de trouver la personne qui convient sur le marché du travail belge. Cette procédure d'opposabilité de la situation de l'emploi ne s'applique pas à certains types d'emploi : travailleurs qualifiés ou cadres de direction, sportifs, gens du spectacle et personnes « *au pair* », par exemple*. Si le requérant travaille en Belgique depuis moins de quatre ans, il peut (sous réserve que les autres conditions soient remplies) obtenir un permis valable un an au maximum, pour travailler pour un employeur spécifique (permis « B »). Au bout de quatre ans, un permis « A » est accordé. Ce document est valable indéfiniment et permet d'occuper n'importe quel type d'emploi.

Les personnes désireuses d'entrer en Belgique en qualité « d'entrepreneurs » (y compris les travailleurs indépendants) doivent faire une demande de « carte professionnelle », délivrée par le Service public fédéral Économie, PME, Classes moyennes et Énergie, mais cette obligation n'a pas été imposée aux ressortissants de pays d'Europe centrale et orientale ayant passé des accords d'association avec l'UE (nouveaux membres de l'UE, Bulgarie et Roumanie). Le principal critère dont dépend la délivrance de la carte professionnelle est que l'activité doit présenter un « intérêt économique » pour la Belgique.

Il existe une troisième catégorie de permis dits « permis C » qui s'appliquent à des groupes particuliers comme les demandeurs d'asile dont la requête est admissible jusqu'à la décision finale, les victimes de la traite des êtres humains et les étudiants. Valable un an, ce permis est renouvelable. Depuis 2003, les étudiants titulaires d'un permis de séjour et suivant un programme d'études à temps plein en Belgique peuvent faire une demande de permis de travail temporaire et renouvelable sans quitter le territoire belge.

Dans tous les cas, le service public fédéral de l'Intérieur conserve toute latitude en matière d'octroi de titres de séjour, même lorsque le requérant possède un permis de travail. Toutefois, si les conditions d'un regroupement familial sont remplies, un permis de séjour est automatiquement accordé. Une fois titulaires de ce permis, les étrangers peuvent prétendre à toute la palette des prestations sociales, nationales et d'assurance maladie.

* Les travailleurs qualifiés et le personnel d'encadrement doivent percevoir un salaire annuel d'au moins € 31 669 et € 52 836 respectivement.

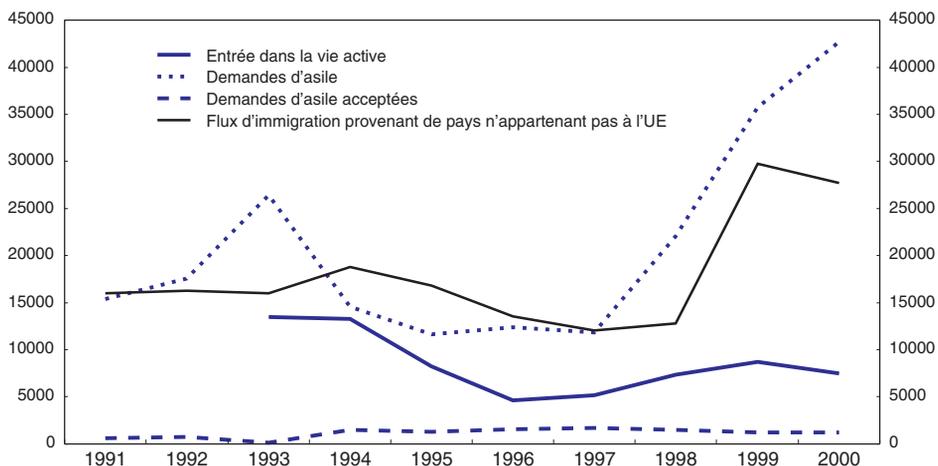
à séjourner légalement en Belgique, comme les demandeurs d'asile ou les personnes venues au titre du regroupement familial, peuvent accéder au marché du travail et obtenir un permis de travail sur la base de leur titre de séjour. Le gouvernement fédéral délivre toutes les autorisations de séjour et les administrations régionales délivrent tous les permis de travail conformément à la législation fédérale. À l'instar de nombreux autres pays de l'UE, la Belgique a passé avec les nouveaux membres de l'Union des accords prévoyant une période de transition pendant laquelle les ressortissants de ces pays continueront d'être traités, pendant au moins deux ans, comme ceux des non-membres de l'UE en matière d'immigration et de permis de travail (sauf dans le cas des « entrepreneurs », comme on le verra plus loin).

La plupart des permis délivrés ont un caractère temporaire. Ainsi, au cours de la période 2000-02, les administrations régionales ont délivré quelque 32 000 permis A et B, dont environ 4 000 seulement de durée indéterminée (type A). Les permis C n'existaient pas encore à cette époque. Quant aux permis temporaires, ils ont été délivrés à des travailleurs hautement qualifiés et à d'autres catégories spéciales d'étudiants, à des chercheurs et à des sportifs.

Le fait que l'immigration brute totale dépasse et de loin le nombre de permis de travail accordés tient en partie au regroupement familial ainsi qu'à l'admission des personnes à charge accompagnant les titulaires d'un tel permis. Toutefois, ces dernières années, les chiffres se sont plutôt stabilisés. Par exemple, bien que le nombre de permis de travail délivrés (renouvellements non compris) ait considérablement baissé entre les exercices 1993-94 et 1996-97, avant de recommencer à augmenter légèrement, les chiffres de l'immigration ont plutôt moins diminué, avant de remonter en flèche en 1999-2000 du fait de l'afflux de nombreux demandeurs d'asile¹⁴ (graphique 5.3). Au cours de cette même période, le nombre de demandes d'asile auxquelles une suite positive a été donnée a augmenté mais est resté faible par rapport aux flux d'immigration.

Graphique 5.3. **Belgique : immigration enregistrée, demandeurs d'asile et permis de travail accordés**

1991-2000



Source : SOPEMI, *Tendances des migrations internationales* (2001).

Régularisations

En 1999, le gouvernement a annoncé une campagne de régularisation des sans-papiers, autrement dit des étrangers présents sur le territoire sans permis de séjour. La campagne précédente remontait à 1974. Mis en œuvre en 2000, ce programme a permis d'accorder un droit de séjour à 40 000 personnes environ (sur 50 000, dans le cadre de 38 000 dossiers déposés)¹⁵ dont près des trois quarts ont été admises au motif qu'elles avaient noué des relations sociales fortes et durables en Belgique. Les autres critères étaient le fait de souffrir d'une maladie grave, le danger à retourner dans le pays d'origine et le fait que la demande de statut de réfugié ait été en attente depuis plus de 4 ans (3 dans le cas des familles ayant des enfants d'âge scolaire). D'après des chiffres émanant de l'administration, à la fin de 2004, les communautés congolaise (17.5 %) et marocaine (14.1 %) représentaient à elles deux près d'un tiers du nombre de demandeurs. Venaient ensuite les immigrants en provenance de Yougoslavie et de Pologne (6 % dans chaque cas), de Turquie (4.1 %) et du Pakistan (3.6 %).

Les immigrés sur le marché du travail

L'un des constats les plus frappants pour qui observe le marché du travail belge est le fort taux de chômage qui sévit parmi les étrangers venant de pays non membres de l'OCDE. De surcroît, le taux d'activité de cette population est généralement faible bien que, depuis quelque temps, les taux d'emploi aient augmenté. Malheureusement, les statistiques belges qui pourraient renseigner sur les caractéristiques (comme l'âge et le niveau d'instruction) permettant de distinguer entre les immigrés et les personnes nées en Belgique, et entre les citoyens belges et les ressortissants d'autres pays, sont vraiment très maigres. À ce problème s'ajoute le fait que certains Belges par naturalisation peuvent être considérés comme des immigrés alors que des personnes ne possédant pas la nationalité belge (si elles n'ont pas été naturalisées) sont parfois nées en Belgique et y ont été élevées. Au demeurant, certaines observations (dont le parallèle établi avec ce qui se passe dans d'autres pays) indiquent que la tendance au sein de certains groupes d'immigrés ou de descendants d'immigrés à afficher de forts taux de chômage est étroitement corrélée avec leur concentration dans des emplois relativement peu qualifiés, situation qui, elle-même, est souvent due à leur méconnaissance des langues du pays ou à une formation insuffisante. La discrimination sur le marché du travail joue également un rôle. Enfin, le cas de la Belgique présente aussi une autre particularité, à savoir la forte présence d'étrangers dans des secteurs économiques en déclin comme les charbonnages et la sidérurgie.

Ce n'est pas simplement le statut d'étranger ou d'immigré qui conduit à un fort taux de chômage. Tout au long des années 90, ce taux chez les étrangers de sexe masculin a été en moyenne deux à trois fois plus élevé que celui de leurs homologues belges. C'est ainsi qu'en 1999, les chiffres étaient respectivement de 19 et de 7.5 %. Au sein de la population féminine, les taux étaient supérieurs dans les deux cas et, la même année, la moyenne, hommes et femmes confondus, a atteint 22.8 % chez les étrangers contre 9.8 % chez les Belges. D'après les résultats d'un recensement, en 2001, le taux de chômage moyen des étrangers était à peu près deux fois plus élevé que celui des citoyens belges (tableau 5.3). On observe toutefois d'importantes disparités selon les nationalités. Chez les ressortissants des pays de l'UE, le taux est de 16 %, et même un peu plus dans le cas des Allemands et des Français (dont on pourrait pourtant penser qu'il s'agit de travailleurs hautement qualifiés) ainsi qu'au sein de la communauté portugaise (qui, au Luxembourg,

constitue un groupe relativement peu qualifié). Dans le cas des Britanniques et des Irlandais, les taux sont plus faibles mais dans les communautés congolaises, marocaines et turques, ils atteignent 40 %. Ces facteurs, qui ralentissent le retour des demandeurs d'emploi sur le marché du travail (voir chapitre 4) semblent jouer un rôle tout particulier chez les étrangers. En valeur absolue, le nombre d'emplois supplémentaires nécessaires pour aligner le taux de chômage des étrangers sur celui des autochtones n'est que de 38 000¹⁶, soit 0.7 % de la population active. Il n'en demeure pas moins que ce pourcentage figure parmi les plus élevés au sein des pays de l'UE.

Globalement, comme le montre le tableau 5.3, les taux d'emploi et d'activité varient de manière tout aussi importante selon la nationalité considérée. En général, les Belges, les Néerlandais et les Italiens figurent parmi ceux qui réussissent le mieux sur le marché du travail alors que les Africains et les Turcs enregistrent les plus mauvais résultats¹⁷. Les écarts d'une région à l'autre ne modifient nullement ces conclusions : bien que pour les Africains et les Turcs, la situation de l'emploi soit nettement plus favorable en Flandre qu'ailleurs, leur taux de chômage n'en est pas moins trois à quatre fois plus élevé que celui des Belges de la même région.

On observe des différences tout aussi marquées entre les catégories dans lesquelles se classent les chômeurs étrangers et les chômeurs belges. Plus de 80 % des Belges « chômeurs en recherche d'emploi » perçoivent des allocations de chômage (proportion à peu près identique dans le cas des ressortissants des autres pays de l'UE), ce qui ne se vérifie que pour 50 % seulement des étrangers d'origine extracommunautaire (qui perçoivent plus fréquemment des prestations d'aide sociale, plus faibles et soumises à des critères de ressources). Près de 30 % de cette dernière catégorie de sans-emploi cherchent à s'installer comme travailleurs indépendants (10 % seulement dans le cas des Belges). En conséquence, il y a toute chance que le chômeur belge moyen perçoive une aide publique quelque peu supérieure à celle dont bénéficient les immigrés.

Parmi les jeunes belges et étrangers au chômage, on observe des écarts de niveau d'instruction conduisant à penser que d'autres facteurs sont à l'œuvre. D'après les résultats du recensement de 1991 (les résultats de 2001 ne sont pas encore disponibles), on constate que 20 % seulement des chômeurs belges de moins de 25 ans n'ont pas dépassé le premier cycle de l'enseignement secondaire, alors que les deux tiers des Marocains et des Turcs sont dans ce cas. Toutefois, selon Van Den Cruyce (2000), l'incidence d'une formation plus poussée sur la probabilité, pour un chômeur, de trouver un emploi est bien plus forte pour un Belge que pour un étranger. En d'autres termes, si les taux de chômage nettement plus élevés observés chez les citoyens de pays non membres de l'OCDE peuvent en partie s'expliquer par la relative faiblesse de leur niveau de formation ou de compétence, il est vrai aussi que les employeurs prisent moins les formations acquises par les étrangers, peut-être en raison d'une certaine discrimination.

Le chômage sévit très largement parmi les travailleurs étrangers d'origine extracommunautaire, même si l'ampleur du phénomène n'est pas uniforme. Dans certains pays (Autriche, Portugal, Royaume-Uni) qui se sont dotés d'institutions du marché du travail propres à assurer un faible taux de chômage chez leurs citoyens, le taux de chômage des étrangers extracommunautaires n'est guère que de 10 % environ, alors qu'il dépasse 20 % dans d'autres pays, comme l'Allemagne, l'Espagne, la France et la Finlande¹⁸. À l'évidence, des facteurs propres au pays considéré – dont la nature des institutions du marché du travail – peuvent faire la différence.

La médiocrité des performances au regard de l'emploi est-elle due à la discrimination ou à une éducation de mauvaise qualité ?

Un aspect important du processus d'immigration est de savoir jusqu'à quel point les immigrants s'intègrent-ils dans l'économie du pays hôte. Tout d'abord, il peut être mesuré en observant les taux de chômage des immigrants de fraîche date, puis l'éventuelle évolution à la baisse de ce taux à mesure que le séjour se prolonge. À moyen terme, on peut se demander si les immigrants occupent des emplois correspondant à leurs compétences et à quel niveau se situent leurs revenus par rapport à ceux des autochtones, toutes choses égales par ailleurs. Enfin, à plus long terme, on peut poser les mêmes questions au sujet de la génération des enfants et des petits-enfants d'immigrés. Malheureusement, en Belgique, il n'existe pas de moyens adéquats pour mesurer ces caractéristiques mais, d'après les données dont on dispose, il semble effectivement possible de conclure à l'absence d'intégration pleine et entière au sens « statistique » du terme. Autrement dit, on ne voit pas, au fil du temps, les caractéristiques (initialement médiocres) au regard de l'emploi de groupes assez importants d'immigrés de première et de deuxième génération se rapprocher de la moyenne affichée par les citoyens de Belgique. Il semble que ce phénomène soit dû à la conjugaison de plusieurs facteurs : institutions du marché du travail déficientes, lien de réciprocité entre la médiocrité de la situation au regard de l'emploi et le niveau relativement faible des résultats scolaires et, jusqu'à un certain point, discrimination sur le marché du travail à l'égard des immigrants non européens. En effet, non seulement la discrimination nuit aux performances des immigrants sur le plan de l'emploi mais, en réduisant le rendement de l'investissement dans le capital humain, elle diminue les incitations à investir dans le capital humain spécifique du pays hôte, ce qui, à son tour, se traduit par des performances plus mauvaises encore.

Comme, en Belgique, c'est la nationalité et non le lieu de naissance qui sont consignés dans la plupart des registres de population, une bonne partie de l'analyse des données sur le chômage des immigrants a dû être effectuée de manière indirecte, en prenant en compte le chômage des étrangers même si, entre-temps, certains immigrants ont été naturalisés (et ne sont donc plus considérés comme des étrangers dans les données) et si certains individus, quoique nés en Belgique, sont de nationalité étrangère¹⁹. Concernant la discrimination, on voit, comme le tableau 5.3 pouvait le laisser supposer, que les études concluent souvent à l'existence d'une discrimination à l'égard des étrangers sur le marché du travail ou de quiconque paraît étranger du fait de son aspect extérieur ou de la manière dont il s'exprime²⁰. Le gouvernement belge a mis en place tout un arsenal de mesures stratégiques dénonçant expressément la discrimination mais, faute de données, il est difficile de cerner l'impact de celles-ci.

Il ne faudrait pas en conclure que la médiocrité des performances au regard de l'emploi est imputable uniquement à la discrimination. À cet égard, on ne dispose d'aucune estimation, même approximative, permettant de mesurer les effets de ce comportement. À quelques exceptions près, comme celle de la communauté nord-américaine, les groupes d'immigrés extracommunautaires occupent généralement des emplois peu qualifiés et n'affichent que de médiocres résultats scolaires. Sachant que les institutions du marché du travail belges ne sont guère favorables à ces groupes, il ne faut pas s'étonner de constater qu'ils enregistrent de piètres performances sur le marché du travail et ce, même en l'absence de toute discrimination.

Les résultats de l'étude PISA pour la Belgique montrent que le système éducatif est un miroir assez fidèle de cet état de fait, laissant même entrevoir qu'il contribue à l'aggraver.

Tableau 5.3. Indicateurs du marché du travail, par nationalité, en 2001

	Belgique	<i>dont :</i>		<i>dont :</i> EU-15	<i>Pour mémoire</i>	Variations par région et par nationalité ²				
		Belges	Étrangers			Valeur la plus faible		Valeur la plus élevée		
Taux d'emploi ¹	38.3	38.8	32.7	38.6	Congolais	17.2	Wallonie/Turcs	15.0	Flandre/Néerlandais	45.1
					Turcs	19.4	Wallonie/Marocains	15.6	Flandre/Italiens	44.3
					Américains	21.3				
					Néerlandais	44.7				
Taux d'activité	68.9	70.4	55.5	60.5	Turcs	44.8	Wallonie/Américains	20.5	Flandre/Belges	71.7
					Marocains	44.8	Wallonie/Marocains	42.9	Flandre/Néerlandais	67.4
					Congolais	45.2				
					Italiens	62.3				
Taux de chômage	10.7	9.7	21.8	15.7	Congolais	49.7	Flandre/Belges	6.3	Wallonie/Congolais	55.0
					Marocains	41.7	Flandre/Néerlandais	6.6	Wallonie/Turcs	52.9
					Italiens	21.0				
					Néerlandais	7.0				
Plus de 18 ans poursuivant des études en pourcentage de la population d'âge actif	5.5	4.2	5.7	3.1	Italiens	2.2	Bruxelles-Capitale/Américains	1.4	Wallonie/Congolais	17.9
					Américains	2.9	Bruxelles-Capitale/Néerlandais	1.9	Wallonie/Marocains	9.7
					Marocains	6.9				
					Congolais	15.1				

1. Emploi en pourcentage de la population totale.

2. Seuls les ressortissants des pays suivants ont été pris en compte : Allemagne, Belgique, Congo (République du), Espagne, États-Unis, France, Grèce, Italie, Maroc, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Turquie.

Source : Institut national de statistique, résultats d'un recensement.

Un abîme sépare le niveau scolaire atteint par les étrangers ou les enfants d'étrangers et celui des Belges autochtones. Il existe toutefois une très forte corrélation entre le piètre niveau de formation acquis par les étrangers en Belgique d'une part, et leur situation sur le plan social ou au regard de l'emploi, d'autre part. D'ailleurs, certaines études montrent que l'écart est entièrement dû à cette corrélation (voir Lafontaine, 2003) tandis que d'autres constatent que ces facteurs jouent un grand rôle mais n'expliquent pas tout²¹. Cette analyse débouche sur d'autres résultats qui attisent la curiosité même si les conclusions à en tirer ne vont pas de soi : en Wallonie, par exemple, l'écart entre les résultats obtenus respectivement par les autochtones et les immigrés de la première génération est le même que celui qui sépare les enfants autochtones des enfants d'immigrés. En Flandre, l'écart est *plus large* pour les enfants nés en Belgique de parents immigrés que pour les enfants immigrants. Globalement, l'écart qui, d'après l'étude PISA, est imputable à l'origine étrangère des enfants (91 points sur l'échelle de compréhension de l'écrit contre 60 en moyenne pour les pays de l'OCDE) est à peu près égal à la moyenne UE. En conséquence, l'écart moyen pour les enfants étrangers nés en Belgique semble dû à une interaction avec le statut social. Pour autant, la langue elle aussi joue probablement un rôle important étant donné que 8 % des enfants parlent une langue étrangère chez eux, dont 5.5 une langue autre que celles des pays de l'UE-15.

Conscientes du danger potentiel de perpétuation ou de renforcement des handicaps sociaux par le biais du système éducatif, les autorités ont mis en place différentes mesures. En Flandre, aux termes de dispositions arrêtées en 1994, les enfants des immigrés de fraîche date peuvent fréquenter pendant un an des classes d'accueil dans lesquelles ils apprennent le flamand et s'initient au système éducatif flamand afin de mieux s'intégrer dans le milieu scolaire ordinaire. Le système éducatif de la Communauté française de Belgique semble illustrer une conception différente des choses : des ressources supplémentaires sont en effet affectées aux écoles situées dans des quartiers défavorisés (faibles revenus, fort taux de chômage) et ne visent donc pas les enfants d'immigrés de manière aussi spécifique. L'aide directe destinée à favoriser l'intégration des enfants immigrés date de 2001. En Flandre, les autorités envisagent d'utiliser les indicateurs de pauvreté précités pour affecter des ressources à des établissements d'enseignement (principalement dans le primaire). Pour sa part, la Communauté française a mis en place des programmes avec les pays d'origine pour encourager les enfants à intégrer le patrimoine culturel de leurs parents. Mais, apparemment, aucune étude n'indique quel a été le succès de ces différents programmes.

Depuis quelque temps, la structure de qualifications des immigrés a amorcé une légère amélioration, surtout s'agissant des ressortissants des autres pays de l'UE²² (tableau 5.4). À noter toutefois que les travailleurs qualifiés provenant de pays non européens représentent moins de un pour cent de la totalité des travailleurs hautement qualifiés présents en Belgique, soit un nombre très inférieur à la proportion d'étrangers dans la population active totale.

Structure de l'emploi par secteurs

Si les étrangers sont présents dans tous les secteurs de l'économie²³, on observe néanmoins une très forte concentration de certaines nationalités dans certains secteurs, phénomène correspondant bien souvent à la mesure dans laquelle le segment faiblement qualifié de cette population peut être utilisé. Ainsi, alors que moins de un pour cent des Belges travaillent dans l'agriculture, 15 % des Bulgares et entre 5 et 7 % des Africains et des

Tableau 5.4. **Structure de compétences de la population de Belgique dans la tranche d'âge des 25 à 64 ans (moyenne sur la période 1996-2002)**

	Pourcentage de la population				Pourcentage du groupe considéré		
	Faible	Moyen	Fort	Total	Faible	Moyen	Fort
Citoyens	87.7	92.7	93.5	90.8	40.6	32.3	27.1
UE	7.6	5.7	5.0	6.3	50.5	28.5	21.0
Immigration récente comprise	0.8	1.0	1.8	1.1	29.6	28.3	42.1
Autres pays	4.7	1.6	1.4	2.9	68.7	18.1	13.2
Immigration récente comprise	1.1	0.6	0.8	0.9	54.1	22.9	23.0
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0			

Note : Par immigration récente, on entend une durée de séjour inférieure à 11 ans.

Source : Debuissson et al. (2004).

Asiatiques y exercent une activité (tableau 5.5)²⁴. L'industrie lourde et le bâtiment emploient beaucoup d'immigrés mais ces derniers sont assez peu nombreux dans les différents secteurs des services, encore que la restauration, le transport et le nettoyage constituent des exceptions importantes à cette règle. Certaines nationalités très représentées dans le secteur public se retrouvent principalement dans le secteur de la santé. Par ailleurs, la structure de l'emploi des ressortissants des pays voisins est assez proche de celle des Belges. Certaines nationalités apparaissent aussi beaucoup plus souvent sur les registres des travailleurs indépendants bien que les statistiques ne permettent pas de distinguer les entrepreneurs des personnes qui travaillent sans doute de manière indépendante mais n'exécutent que des tâches peu qualifiées (comme sur les chantiers de construction, par exemple) (tableau 5.6).

Il est intéressant de constater que les immigrés originaires d'un certain nombre de régions ont tendance à se concentrer dans des secteurs souvent associés au phénomène de l'emploi d'immigrants clandestins²⁵, comme l'agriculture, le bâtiment, l'hôtellerie et la restauration. On ne dispose pas de beaucoup d'informations sur l'activité économique des immigrés clandestins en Belgique, et il n'existe pas non plus d'estimations sérieuses, ne

Tableau 5.5. **Emploi par secteur et par nationalité**
Part dans chaque secteur par rapport à celle des Belges, en pourcentage

	Pays voisins	Europe du Sud	Turquie, Bulgarie, Roumanie	Asie	Afrique du Nord	Autres pays africains
Agriculture	17	-33	2 417	1 083	717	833
Agroalimentaire, textile	14	-2	74	-23	42	-42
Bois et industries graphiques	5	-11	-58	-79	-42	-63
Chimie, métallurgie, etc.	0	74	8	-47	-14	-68
Bâtiment	8	140	225	-77	64	-62
Restauration et distribution	48	45	-36	157	25	30
Transport et communications	-10	-40	-64	-36	-31	-41
Services aux entreprises	60	-9	-9	29	31	82
Nettoyage industriel	44	178	1 367	89	1 333	267
Autres services	43	186	-29	343	0	29
Services publics	-44	-61	-81	-61	-65	-10

Note : Ce tableau montre la part respective de chaque nationalité dans chaque secteur. On voit ainsi que la proportion de Nord-Africains qui travaillent dans l'agriculture est huit fois supérieure à celle des Belges alors que la proportion d'Asiatiques dans le bâtiment n'est que de 23 % par rapport à celle des Belges. Les cases en bleu indiquent les secteurs dans lesquels tel ou tel groupe national est sous-représenté.

Source : KSZ Datawarehouse Arbeidsmarktgegevens (Bewerking Steunpunt WAV).

Tableau 5.6. **Travailleurs indépendants enregistrés, par nationalité, 2002**

Pays d'origine	Nombre de travailleurs indépendants ¹	Nombre de résidents en Belgique ²	Proportion d'entreprises (en %) ^{1, 2}
Pologne	1 197	25 753	4.6
Suisse	299	1 995	15.0
Ex-Yougoslavie	150	6 364	2.4
Inde	472	3 589	13.2
Japon	329	3 691	8.9
Chine	478	4 472	10.7
Israël	248	1 602	15.5
Pakistan	437	2 016	21.7
Turquie	1 451	45 866	3.2
Congo	364	12 974	2.8
Maroc	1 557	90 642	1.7
Tunisie	155	3 324	4.7
États-Unis	592	11 814	5.0
Canada	129	2 413	5.3
Fédération de Russie	68	2 930	2.3
Roumanie	277	3 135	8.8
Total (pays ci-dessus)	8 203	222 580	3.7
Belgique	795 257	10 309 725	7.7

1. Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (2002).

2. Institut national de statistique – population étrangère au 1^{er} janvier 2002.

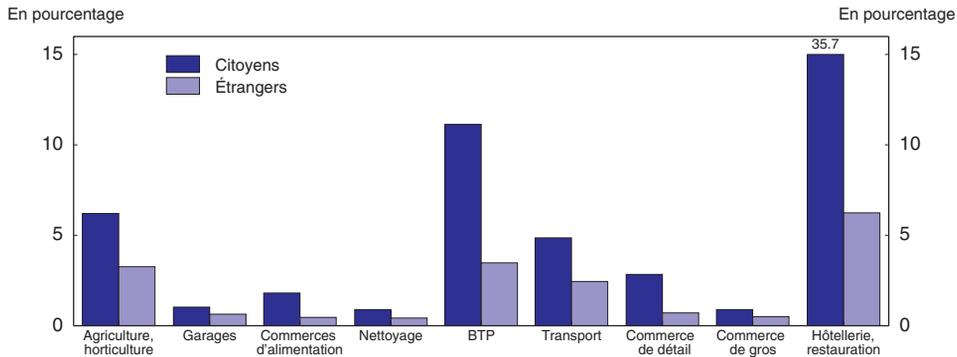
Source : Institut national de statistique ; Institut national d'assurances sociales.

serait-ce que des effectifs en cause²⁶. La campagne de régularisation de 1999 n'a concerné que ceux (au nombre de 40 000) qui étaient en mesure de prouver l'existence d'un lien social étroit avec la Belgique. Il est peu probable que les clandestins n'entretenant que des liens ténus avec le marché du travail aient pu en profiter. On peut donc raisonnablement supposer que les individus n'ayant rien gagné à cette campagne sont au moins aussi nombreux que ceux qui en ont bénéficié. Autrement dit, la Belgique compte probablement plus de 40 000 travailleurs clandestins, toutes catégories confondues.

On dispose d'information supplémentaire sur les chiffres correspondant au nombre de poursuites engagées contre les employeurs faisant travailler des personnes dans des conditions irrégulières (salariés sans contrat de travail en bonne et due forme, défaut de paiement des cotisations sociales et non-respect du droit du travail ou de la législation sur la sécurité). Ces données renseignent sur le nombre de salariés concernés par ces actions en justice et précisent s'ils sont citoyens belges ou non, mais ne font pas de distinction entre les étrangers originaires de pays de l'UE et les étrangers extracommunautaires. Les étrangers représentent environ un quart de l'échantillon retenu (dont la représentativité est bien entendu tout particulièrement sujette à caution), soit près de trois fois leur part dans la population active totale. Leur distribution entre les différents secteurs ne diffère pas beaucoup de celle des Belges (graphique 5.4). Ils sont quelque peu surreprésentés dans l'agriculture, le transport, la réparation automobile et le nettoyage, mais ils sont sous-représentés dans l'hôtellerie et la restauration.

Depuis peu, la population des « entrepreneurs » indépendants augmente rapidement. À titre d'exemple, le nombre « d'entrepreneurs » venus de Pologne est passé de 938 en 2001 à près de 1 200 en 2002 et à 1 732 en 2003 bien que, proportionnellement, l'accroissement soit plus important (mais plus modeste en valeur absolue) pour les Bulgares et les Roumains. Il semble que dans le secteur du bâtiment, un nombre croissant de travailleurs

Graphique 5.4. **Poursuites engagées pour emploi dans des conditions irrégulières, par secteur**
2001-03



Note : Ce graphique montre, par exemple, que sur un total de 11 294 salariés concernés par des actions en justice pendant la période 2001-03, 1 258, soit 11.1 % étaient des Belges travaillant dans le bâtiment, alors que 276, soit 2.4 %, étaient des étrangers travaillant dans le secteur du transport. Les données couvrent 5 422 poursuites impliquant 8 663 Belges et 2 631 étrangers. Un tiers des salariés concernés sont des Belges travaillant dans l'hôtellerie ou la restauration. La barre correspondante est tronquée pour rendre les autres barres plus visibles.

Source : Service public fédéral emploi, travail et concertation sociale.

de cette catégorie exécutent des tâches qui, normalement, devraient être effectuées par des salariés et ne comportent aucun élément véritablement entrepreneurial ; or, les « entrepreneurs » ne sont pas soumis à certaines obligations liées à la sécurité sociale et à la protection de l'emploi qui seraient applicables s'ils étaient salariés. Cette réalité pourrait bien fragiliser quelque peu les accords concernant la période de transition appliquée aux nouveaux membres de l'UE, en vertu desquels, pour occuper ces emplois, les Polonais devraient normalement posséder un permis de travail (que, vraisemblablement, ils n'obtiendraient pas du fait de l'opposabilité du marché du travail)²⁷. Théoriquement, les Belges pourraient aussi choisir la voie de l'entrepreneuriat mais on peut supposer que cette possibilité manque d'attraits, à cause soit de la baisse du niveau de revenu qu'elle engendre, soit de la diminution des droits à la sécurité sociale et à la retraite.

L'incidence budgétaire

Comme dans la plupart des pays européens, le spectre du vieillissement de la population plane sur l'équilibre des finances publiques à moyen terme, le rôle que l'immigration pourrait jouer pour desserrer l'étau qui se forme constitue un thème de débat récurrent. L'incidence de la présence d'immigrés sur les budgets est étroitement liée à leur situation sur le marché du travail. De fait, les immigrés pourvus d'un emploi sont susceptibles d'apporter une contribution nette aux finances publiques à moins d'avoir des personnes à charge bénéficiant de transferts publics au titre de l'éducation ou des soins de santé. Il est toutefois probable que les montants en jeu varieront considérablement en fonction du niveau de revenu, les migrants hautement qualifiés étant plus susceptibles que les autres de contribuer de façon positive au budget parce que leur niveau de rémunération est supérieur lorsqu'ils sont occupés et qu'ils ont plus de chances d'avoir un emploi. Bien que l'on ne dispose d'aucune étude d'ensemble sur la question²⁸ traitant spécifiquement de la Belgique, on est en droit de penser que le faible taux d'activité et le fort taux de chômage chez les personnes peu qualifiées (étrangers et Belges), ainsi que la forte proportion de travailleurs peu qualifiés parmi les immigrés extracommunautaires présents

en Belgique, auront vraisemblablement un impact défavorable sur les finances publiques. À l'inverse, on peut s'attendre à une incidence favorable quand on considère les niveaux de revenu relativement élevés et le faible taux de chômage des immigrés, plus nombreux, originaires des autres pays de l'UE (et dont beaucoup sont hautement qualifiés). Cette argumentation appelle néanmoins une réserve, à savoir que la probabilité est plus faible pour les chômeurs étrangers que pour les chômeurs belges de percevoir l'intégralité de l'indemnité de chômage : par conséquent, à qualifications égales, un chômeur d'origine extracommunautaire « coûtera » sans doute moins cher qu'un chômeur belge. Globalement, il est très vraisemblable que les résidents étrangers puissent représenter un gain net pour les finances publiques, à condition toutefois que l'on parvienne à accroître encore leur taux d'emploi.

Si l'on veut maintenant quantifier l'incidence de l'immigration sur les finances publiques, on peut prendre comme exemple les calculs portant sur les immigrés aux Pays-Bas, pays dans lequel la situation des étrangers au regard du marché du travail est assez proche de celle rencontrée en Belgique, ce qui permet de donner une idée des ordres de grandeur à considérer. Roodenburg *et al.* (2003) ont examiné l'impact sur le budget des immigrants de différentes origines et des citoyens néerlandais dans un cadre de comptabilité intergénérationnelle, autrement dit en considérant l'impact de la présence de l'immigré sur la totalité de sa vie et pas simplement son effet ponctuel. Partant de là, les auteurs estiment à € -43 000 la contribution budgétaire nette d'un immigrant « non occidental », c'est-à-dire d'une personne qui, au regard du marché du travail, présenterait tout au long de sa vie les caractéristiques de l'immigrant moyen actuel (d'origine non occidentale) entrant aux Pays-Bas à l'âge de 25 ans. Pour un bébé, le chiffre serait de € -95 000, et la contribution demeurerait négative même si l'enfant était né aux Pays-Bas (€ -38 000). L'analyse donne à penser que, dans ces conditions, une augmentation continue des flux nets d'immigrants « non occidentaux » équivalant à 0.05 % de la population exigerait d'augmenter la pression fiscale globale d'environ 0.3 point de PIB pour qu'à terme, le rapport dette/PIB ne soit pas modifié. À l'inverse, l'admission d'un nombre analogue d'immigrants « très performants » affichant des taux d'emploi et des perspectives de gains plus élevés permettrait de réduire la pression fiscale de 0.2 point de PIB.

Pour la Belgique, les chiffres seraient sans doute du même ordre. Étant donné que les immigrés non occidentaux sont probablement moins nombreux²⁹ que les immigrés originaires des autres pays de l'UE et de l'OCDE, l'impact budgétaire global à long terme des flux d'immigration en Belgique pourrait avoisiner zéro. Pourtant, la possibilité d'une contribution positive est bien réelle. Malheureusement, comme la présente analyse s'appuie sur des résultats à long terme, elle ne permet pas de juger des effets des migrations sur le niveau actuel des finances publiques.

Évaluation

Nombreuse, la population active allogène que compte la Belgique (dont beaucoup de membres ont été naturalisés) est moins intégrée dans la vie économique, comme en témoignent ses taux d'activité et d'emploi, que les citoyens et les étrangers dans un certain nombre d'autres pays de l'UE. Cela tient en partie au fait que l'immigration en Belgique n'est pas essentiellement fondée sur des raisons économiques, comme le prouve le nombre important de demandes d'asile déposées dans le pays. Il semble que la discrimination soit à l'origine d'un certain nombre d'obstacles à l'exercice d'une activité économique officielle. Il se peut aussi que se pose un problème de chevauchement vu la

taille considérable de l'économie parallèle en Belgique et l'implication des étrangers dans cette économie, en particulier ceux encore très nombreux qui ne possèdent pas les papiers appropriés. Cependant, on ne dispose guère d'informations sur les diverses caractéristiques de la main-d'œuvre allogène, son activité économique ou son degré de participation aux programmes gouvernementaux. Les principaux enjeux auxquels les autorités belges devront faire face pour amplifier l'impact économique de la main-d'œuvre étrangère peuvent se résumer comme suit.

- Le niveau d'instruction atteint par les étrangers est très inférieur à celui des citoyens belges. Certains signes montrent que ce problème se retrouve chez les immigrés de deuxième, voire de troisième génération. Si de toute évidence la situation sociale joue un rôle, l'absence de maîtrise de la langue constitue le principal obstacle à cet égard, obstacle qui peut être aplani par des mesures gouvernementales. Il conviendrait par conséquent de veiller à ce que les enfants de parents nés à l'étranger bénéficient d'un nombre suffisant de cours de langue pour pouvoir réussir un parcours scolaire qui les dotera des compétences utiles pour s'insérer sur le marché du travail.
- Il conviendrait d'évaluer les mesures de lutte contre la discrimination déjà en place en se fondant sur les résultats. S'il y a effectivement discrimination, aucune activité économique viable n'est possible quoique pour des raisons n'ayant rien à voir avec l'économie. Ce constat conduit à penser que le renforcement de l'esprit d'entreprise devrait aider à améliorer la situation de la main-d'œuvre étrangère. Des projets visent à alléger les formalités pour la création d'une entreprise et à réduire les coûts économiques qu'engendre le respect des normes gouvernementales. Ces réformes devraient également profiter aux travailleurs étrangers (voir chapitre 7). Il est vrai que les programmes gagneraient en efficacité s'ils étaient mieux ciblés, en termes de langue et de coutumes, sur les besoins spécifiques d'une population allogène, active sur le plan économique et animée de l'esprit d'entreprise.
- En déployant des efforts pour améliorer l'employabilité des groupes n'ayant qu'un faible lien avec le marché du travail (voir chapitre 4), on peut aussi espérer aider certains segments de la population active étrangère. Par conséquent, les mesures gouvernementales préconisées sont aussi particulièrement pertinentes pour qui veut améliorer l'impact économique de cette main-d'œuvre. Les mesures en question concernent l'obligation de recherche d'emploi et le relèvement du montant des prestations liées à l'exercice d'un emploi. Toutes en étant ciblées, ces mesures devraient être mises en œuvre en tenant compte de l'hétérogénéité de la population allogène.
- On observe un certain manque de cohérence entre la procédure de délivrance des permis de travail (soumise à des conditions d'opposabilité du marché du travail et relativement restrictive, et dépendant des régions) et des autorisations d'exercer une profession (délivrées par les autorités fédérales) pour les travailleurs indépendants. Récemment, on a vu parfois des services fournis par des travailleurs indépendants étrangers se substituer au travail effectué jusqu'alors par des résidents salariés. Il importe donc d'améliorer la communication et la coordination entre les différentes instances gouvernementales concernées pour éviter la désorganisation de certains marchés du travail (le secteur du bâtiment en particulier) en rationalisant les formes contractuelles afin de remédier aux différences de traitement accordé aux permis de travail et aux autorisations d'exercice de certaines professions.

- Il conviendrait d'augmenter les efforts pour améliorer les statistiques sur les ressortissants belges nés à l'étranger et leur activité économique. En l'occurrence, il ne faudrait pas se borner à étudier la participation à des projets gouvernementaux comme les programmes actifs et passifs du marché du travail, mais chercher à obtenir une image plus fidèle de l'interaction entre les caractéristiques sociologiques et l'activité économique des étrangers.

Notes

1. Voir Salt (2003), p. 9.
2. L'Enquête socio-économique générale, qui tient compte du lieu de naissance, fait exception à cette règle.
3. Voir Muus (2001), qui décrit les tendances générales de l'émigration et de l'immigration dans l'UE.
4. Ce chiffre est extrait des registres de population et n'inclut aucune estimation des effectifs d'immigrés clandestins, dont près de 40 000 ont profité d'un programme de régularisation en l'an 2000. D'aucuns prétendent que la Belgique abriterait encore plusieurs dizaines de milliers d'étrangers sans papiers (Lennert, 2001).
5. L'importance de la proportion d'étrangers ressortissants de pays de l'UE s'explique aussi par l'implantation des institutions européennes à Bruxelles.
6. Voir Salt (2003).
7. Pour obtenir une description détaillée des flux ainsi que des politiques menées jusqu'au début des années 70, voir Martens (1975). Il est intéressant de noter qu'au début des années 60, l'immigration était considérée comme nécessaire à la fois pour équilibrer la démographie du pays et pour combler des pénuries de main-d'œuvre spécifiques.
8. La Belgique accueille un certain nombre d'organisations internationales. Leurs employés ne figurent pas dans l'emploi intérieur car leur activité économique n'est pas considérée comme faisant partie de l'économie belge quoique leurs agents soient comptabilisés dans la population du pays. Le nombre de résidents travaillant pour les différentes institutions européennes et autres serait de 20 à 30 000. Sur ce total, les trois quarts sont probablement des étrangers. Sachant qu'environ un demi-million de ressortissants d'autres pays de l'UE résident en Belgique, l'impact direct de l'emploi dans les institutions européennes (y compris la présence de la famille des agents) représente sans doute entre 10 et 15% de ce chiffre. À cela s'ajoutent quelques effets indirects exercés par des organismes du secteur privé qui se sont implantés en Belgique pour être à proximité des institutions européennes.
9. Voir Salt (2003), p. 28.
10. Il se trouve aussi qu'au début des années 80, l'accroissement naturel de la population chez les citoyens belges était presque négatif, tout juste compensé par l'excédent de naissances par rapport aux décès parmi les étrangers. Vers la fin des années 90, en revanche, l'accroissement naturel de la population belge dépassait celui des étrangers.
11. Au cours des années 90, le nombre de naturalisations a également augmenté dans d'autres pays de l'Union européenne, ce qui tient principalement aux effets de cohorte résultant de la présence de longue date d'une main-d'œuvre étrangère, mais aussi aux liens tissés avec les anciennes colonies. La Belgique compte parmi les pays affichant un taux de naturalisations élevé (voir Garson et Loizillon, 2003, p. 6).
12. Cela ne signifie pas forcément que la proportion d'étrangers soit inférieure à celle des personnes nées hors de Belgique. Rappelons que, si les naturalisations ont tendance à faire baisser le premier chiffre par rapport au second, avant 1984, la Belgique appliquait le « droit du sang » et la nationalité était relativement difficile à obtenir, ce qui fait que de nombreuses personnes nées en Belgique de parents n'ayant pas la nationalité belge continuent d'être comptabilisées comme des étrangers.
13. À l'instar des autres anciennes colonies, la République démocratique du Congo (ex-Zaïre) ne figure que très rarement dans les statistiques sur la population étrangère ventilée par nationalité. Jusqu'en 1960, les Congolais possédaient un passeport belge et n'étaient pas considérés séparément dans les statistiques belges. Avant 1994, ils n'avaient même pas besoin de permis de travail.

14. À raison de 2.2 % de sa population totale en 1998, la Belgique est l'un des pays de l'UE ayant reçu proportionnellement le plus grand nombre de demandeurs d'asile. L'éventail des pays d'origine est un peu plus large que dans d'autres pays de l'Union bien que le groupe majoritaire soit, comme dans de nombreux autres pays de l'UE, constitué de ressortissants de l'ex-Yougoslavie (Muus, 2001). Avec 27 % en 2001, le pourcentage de demandes satisfaites se situe dans la tranche supérieure des moyennes relevées dans les pays de l'OCDE (voir Garson et Loizillon, 2003, tableau 1).
15. Comparé à d'autres programmes de régularisation récemment mis en œuvre dans l'UE, celui de la Belgique est relativement modeste. Ainsi, le programme 1997-98 de la Grèce regroupait-il environ 375 000 dossiers, celui de l'Italie (1988-99) visait à régulariser quelque 300 000 étrangers vivant alors dans la clandestinité, tandis que les campagnes menées par l'Espagne en 1991 et 1996 concernait respectivement 108 000 et 21 000 individus.
16. Voir SOPEMI, *Tendances des migrations internationales* (2003).
17. L'analyse qui sous-tend le tableau 5.3 n'est pas très élaborée. Les communautés qui ne comptent qu'un petit nombre de représentants, comme les Chinois, n'ont pas été prises en compte. Qui plus est, certaines des nationalités citées ne regroupent qu'un nombre d'individus relativement modeste (celle des ressortissants des États-Unis, par exemple) et ne sont pas nécessairement suffisamment représentatives pour être fiables. Les différences de pyramide des âges et de sexe selon les nationalités n'ont pas été prises en considération.
18. Voir Muus (2003), tableau III. Ce tableau présente une comparaison des taux de chômage des citoyens Belges, des étrangers originaires d'autres pays de l'UE et des étrangers d'origine extracommunautaire.
19. Toutefois, les effectifs de ce dernier groupe ont probablement amorcé une diminution assez rapide et ce, depuis les premiers amendements de la loi sur la nationalité dans les années 80. En revanche, les amendements en question ainsi que l'assouplissement croissant des procédures de naturalisation font qu'en réalité, le groupe des immigrés naturalisés est probablement en train d'augmenter.
20. Voir Arriijn *et al.* (1997), Van den Cruyce (2000). Bien souvent, ce sont les noms des individus qui sont retenus comme indicateurs d'origine dans les études sur la discrimination à l'embauche. L'employeur ne peut donc que supposer la nationalité ou l'origine ethnique de la personne considérée.
21. Lafontaine (2003) a procédé à une analyse de régression en neutralisant les facteurs « origine sociale » et « statut socioéconomique de l'établissement », par exemple, ainsi que 13 autres facteurs. L'influence de la nationalité sur l'échelle combinée de compréhension de l'écrit de l'étude PISA est minime. Toutefois, l'un des autres facteurs de contrôle était la classe dans laquelle se situait l'élève. Étant donné que la probabilité est plus forte, pour les élèves issus de l'immigration et ceux appartenant à une minorité ethnique, de redoubler au moins une classe, une influence qui devrait normalement être attribuée à la nationalité peut passer inaperçue. En outre, l'analyse a été effectuée en tenant compte de la nationalité et non de la situation de l'immigré ou de la langue parlée à la maison, et fait abstraction des résultats de l'étude PISA concernant les mathématiques ou les sciences.
22. Voir OCDE (2004), *Policies for Developing Highly-Skilled Workers for Belgium*, DSTI.
23. De fait, la distribution des salariés étrangers par secteurs se rapproche de celle des citoyens belges (voir Garson et Loizillon, 2003).
24. Sur le tableau 5.5 figurent des chiffres très élevés dont certains ne traduisent en fait qu'un nombre d'individus relativement faible. Par exemple, le chiffre très élevé correspondant aux Turcs, aux Bulgares et aux Roumains travaillant dans l'agriculture vient de ce que 8 % des travailleurs de ce secteur sont originaires de ces pays, alors qu'en réalité, ils ne représentent guère que 0.4 % de la totalité des salariés agricoles.
25. Pendant les années 60, l'emploi d'étrangers ne possédant pas les papiers nécessaires a été toléré pour lutter contre les pénuries de main-d'œuvre.
26. D'après certains articles, le nombre de clandestins originaires d'Europe orientale qui travaillent dans le bâtiment serait de 50 000, soit l'équivalent d'un tiers des actifs occupés enregistrés. Le chiffre est probablement trop élevé pour être vraisemblable, même en tenant compte de l'absence apparente de poursuites contre ces individus au cours des décennies précédentes.
27. À noter qu'il ne s'agit pas du même phénomène que celui de la présence d'étrangers travaillant pour des entreprises étrangères qui fournissent des services à la Belgique. Ces derniers

relèveraient de ce qu'il est convenu d'appeler le « Mode 4 » de l'Accord général sur le commerce des services en vertu duquel ces travailleurs (temporaires) se verraient accorder des permis de court séjour ne relevant pas du régime général.

28. Simonis et Lambrecht (2001) examinent ce sujet sous l'angle de l'élargissement. Ils observent un effet légèrement positif de l'immigration en provenance des nouveaux États membres de l'UE (environ 12 000 travailleurs supplémentaires), principalement à cause du taux d'activité plus élevé des immigrants, relativement jeunes.
29. Ce n'est qu'une probabilité, parce que les immigrants d'origine extracommunautaire ont plus de chances d'obtenir la nationalité belge et n'apparaîtraient donc plus en tant qu'immigrés dans les statistiques démographiques.

Bibliographie

- Arriijn, P., S. Feld et A. Nayer, *Discrimination in Access to Employment on Grounds of Foreign Origin: the Case of Belgium*, Organisation internationale du travail, Genève.
- Debuisson, M., A. Noury, F. Docquier et M. NantchoA.l (2004), « Immigration and Aging in the Belgian Regions », *Brussels Economic Review*, Numéro hors série.
- Garson, J.-P. et A. Loizillon (2003), *Changes and Challenges. Europe and Migration from 1950 to Present, The Economic and Social Aspects of Migration*, Conférence coorganisée par la Commission européenne et l'OCDE à Bruxelles, les 21 et 22 janvier 2003.
- Lafontaine, D. (2003), « Le Programme International pour le Suivi des Acquis des élèves de l'OCDE », *Cahiers du service de pédagogie expérimentale*, 13-14/2003, Université de Liège.
- Lennert, M. (2001), « Flux migratoires de et vers la Belgique », Étude pour la Fondation Roi Baudouin, Université Libre de Belgique, document interne.
- Martins, A. (1975), *Les immigrés*.
- Muus, P. (2001), « International Migration and the European Union, Trends and Consequences », *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 9, pp. 31-49.
- OCDE (2004), *Policies for Developing Highly-Skilled Workers for Belgium*, DSTI, OCDE, Paris.
- Roodenburg, H., R. Euwals et H. ter reale (2003), *Immigration and the Dutch Economy*, CPB, La Haye.
- Salt, J. (2003), *Évolution actuelle des migrations internationales en Europe*, Conseil de l'Europe, CDMG (2003) 39.
- Simonis, D., et M. Lambrecht (2001), *Some Economic Implications of Eastern EU Enlargement for Belgium. Trade, FDI, Migrations*. Bureau fédéral du Plan, WP 7-01.
- SOPEMI (2003), *Tendances des migrations internationales*.
- Van den Cruyce, B. (2000), *Statische discriminatie van allochtonen op jobmarkten met rigide lonen*, thèse de doctorat, Université catholique de Louvain.

Chapitre 6

Améliorer les résultats dans l'enseignement secondaire¹

Le présent chapitre examine les moyens d'améliorer les résultats dans l'enseignement secondaire et de réduire les taux de décrochage scolaire, en particulier dans la Communauté française où la sélection des élèves dans les écoles en fonction de critères socioéconomiques, le recours excessif au redoublement et l'orientation précoce des élèves ont pour effet de fragiliser les perspectives d'éducation des élèves, surtout dans les filières techniques et professionnelles. Les autorités s'emploient à améliorer la qualité et l'attrait de ces filières et à réorienter les programmes scolaires sur les compétences de base. Il y a lieu d'utiliser le budget de l'éducation d'une façon plus efficiente en réaffectant les ressources là où les besoins sont les plus grands et en incitant davantage les établissements scolaires, les enseignants et les élèves à obtenir les meilleurs résultats possibles. Dans cette perspective, il est nécessaire de reconsidérer les modalités d'affectation des ressources budgétaires, les règles applicables au recrutement et à la rémunération des enseignants, les normes de certification des performances, les politiques d'admission des élèves et les services de conseils aux familles, l'objectif étant de tirer le meilleur parti possible du principe de liberté dans le choix de l'établissement scolaire.

Diverses raisons expliquent le taux élevé de chômage des jeunes, en particulier dans la Communauté française et parmi les enfants nés à l'étranger (voir le chapitre 5) : on peut citer, entre autres, la proportion relativement importante des jeunes qui ont abandonné leurs études (en sortant de l'enseignement obligatoire sans diplôme de fin d'études secondaires) et le faible niveau des savoirs et savoir-faire de ces derniers, comme cela est mentionné au chapitre 4. Cette situation se reflète dans de fortes variations des résultats des élèves belges en compréhension de l'écrit et en mathématiques, mesurés par le PISA 2003 (Programme international pour le suivi des acquis des élèves), variations qui sont les plus prononcées de la zone OCDE². Comme dans la Communauté flamande, et à la différence de la situation observée dans la plupart des autres pays de l'OCDE, ces variations sont pour la plus grande part attribuables à des différences de performances moyennes entre les établissements scolaires (par opposition aux différences entre élèves au sein d'une même école). Le système flamand obtient néanmoins des performances moyennes élevées puisque les participants flamands au PISA arrivent en première position en mathématiques et en troisième position en compréhension de l'écrit (tableau 6.1)³. Offrant un très net contraste avec les résultats flamands, le niveau des acquis des élèves de langue française ne semble pas progresser globalement plus vite malgré la relative homogénéité des populations scolaires dans cette Communauté linguistique où les résultats moyens en compréhension de l'écrit et en sciences se situent parmi les plus faibles dans la zone OCDE malgré les progrès notables récemment observés en sciences (voir plus loin). En mathématiques, les résultats moyens sont plus encourageants puisque les élèves de langue française se rapprochent de la moyenne OCDE et ont progressé entre 2000 et 2003⁴. Si l'on en croit également les chiffres provenant d'une autre grande évaluation internationale, la Troisième enquête internationale sur les mathématiques et les sciences (TIMSS), les élèves francophones obtiennent des résultats légèrement supérieurs à la moyenne nationale. Le présent chapitre décrit certains des mécanismes qui aboutissent à un recul à la fois de l'équité et de l'efficacité dans la Communauté française et étudie les moyens de réduire les taux de décrochage scolaire et de stimuler les performances globales (encadré 6.1).

Outre les écarts très nets de développement macroéconomique à l'avantage de la Flandre, le Conseil supérieur de l'emploi a recensé quatre hypothèses pouvant expliquer les disparités entre les Communautés flamande et française, du point de vue à la fois des performances moyennes et de l'équité : i) des choix de stratégies pédagogiques différents depuis la régionalisation en 1988 ; ii) le recours au redoublement pour surmonter les difficultés d'apprentissage ; iii) la réputation des filières professionnelles ; iv) le degré d'autonomie des établissements scolaires et l'utilisation effective de celle-ci (CSE, 2004).

L'admission dans les établissements scolaires, l'orientation des élèves et le redoublement sont les principaux mécanismes de sélection

Depuis la réforme institutionnelle de 1988, l'éducation relève des différentes Communautés linguistiques (française, flamande et germanophone). La séparation étant

Tableau 6.1. Performances en compréhension de l'écrit, en culture mathématique et en culture scientifique dans l'enseignement secondaire^{1, 2}

	PISA 2003			Classement dans le PISA ³	TIMSS 1995		Classement dans la TIMSS ⁴
	Compréhension de l'écrit	Mathématiques	Sciences	Mathématiques	Mathématiques	Sciences	Mathématiques
Finlande	543	544	548	1-3	–	–	–
Corée	534	542	538	1-4	607	565	1
Belgique (Fl.)⁵	530	553	532	–	565	550	3
Canada	528	532	519	4-7	527	531	12
Australie	525	524	525	7-9	530	545	11
Nouvelle-Zélande	522	523	521	7-10	508	525	17
Irlande	515	503	505	15-18	527	538	13
Suède	514	509	506	12-16	519	535	15
Pays-Bas	513	538	524	1-5	541	560	7
Belgique	507	529	509	4-8	–	–	–
Norvège	500	495	484	18-21	503	527	19
Suisse	499	527	513	4-9	545	522	6
Belgique (Ger.)⁵	499	515	492	–	–	–	–
Japon	498	534	548	2-7	605	571	2
Pologne	497	490	498	19-23	–	–	–
France	496	511	511	11-15	538	498	9
États-Unis	495	483	491	22-24	500	534	21
Danemark	492	514	475	10-14	502	478	20
Islande	492	515	495	10-13	487	494	22
Allemagne	491	503	502	14-18	509	531	16
Autriche	491	506	491	13-18	539	558	8
République tchèque	489	516	523	9-14	564	574	4
Hongrie	482	490	503	19-23	537	554	10
Espagne	481	485	487	22-24	487	517	23
Luxembourg	479	493	483	19-21	–	–	–
Portugal	478	466	468	25-26	454	480	25
Belgique (Fr.)⁵	477	498	483	–	526	471	14
Italie	476	466	486	25-26	–	–	–
Grèce	472	445	461	27	484	497	24
République slovaque	469	498	495	16-21	547	544	5
Turquie	441	423	434	28	–	–	–
Mexique	400	385	405	29	–	–	–
Royaume-Uni ⁶	m	m	m	–	506	552	18

1. Le classement des pays reflète leur résultat moyen sur l'échelle du PISA 2003 pour la compréhension de l'écrit, sauf dans le cas du Royaume-Uni (voir note 6). Voir, note 3, la réserve concernant le classement des pays.
2. Le PISA (Programme international pour le suivi des acquis des élèves) évalue les compétences des jeunes de 15 ans, quelle que soit la classe qu'ils fréquentent ; la TIMSS (Troisième enquête internationale sur les mathématiques et les sciences), évalue les élèves de 7^e et 8^e années, quel que soit leur âge. Ces évaluations sont donc plus complémentaires que directement comparables. Par ailleurs, dans les résultats de la TIMSS, certaines réserves sont à faire en ce qui concerne la comparabilité directe des résultats entre ceux de pays qui satisfont et ceux qui ne satisfont pas tout à fait aux lignes directrices applicables à l'échantillonnage, au taux de réponse et à la sélection des participants (NCES, 1996).
3. Classement de 29 pays/régions participant au PISA. À proprement parler, il n'est pas possible d'attribuer un rang à chaque pays, puisque l'enquête est fondée sur des échantillons. Conformément à OCDE (2004a), cette colonne indique donc la fourchette de rangs dans laquelle se situe la moyenne de chaque pays, avec une probabilité de 95 %.
4. Classement de 25 pays/régions participant à la TIMSS.
5. Belgique (Fl.) : Communauté flamande ; Belgique (Ger.) : Communauté germanophone ; Belgique (Fr.) : Communauté française.
6. Le taux de réponse du Royaume-Uni est trop faible pour que l'on puisse comparer les résultats du PISA 2003, à ceux du PISA 2000, dans lequel le pays s'était classé au septième rang sur l'échelle combinée de compréhension de l'écrit (OCDE, 2001, graphique 2.4). Dans l'évaluation de la TIMSS, l'Angleterre et l'Écosse ont participé séparément : leurs résultats sont analogues en mathématiques mais l'Angleterre est mieux placée en sciences.

Source : OCDE (2004), *Connaissances et compétences : des atouts pour la vie – Premiers résultats de PISA 2003*, Paris ; National Center for Education Statistics (NCES) (1996), *Pursuing Excellence*, Washington, D.C.

Encadré 6.1. **Améliorer les résultats dans l'enseignement secondaire : recommandations**

- Il faudrait allonger le temps d'instruction consacré aux disciplines fondamentales aux dépens des plages de temps considérables allouées aux cours à option et aux programmes obligatoires à la carte.
- Pour améliorer la qualité et l'attrait des filières techniques et professionnelles, il faut modifier les modes de recrutement dans ces filières en réduisant la fréquence des redoublements, en particulier dans la Communauté française. Les autorités devraient également se fixer pour objectif de supprimer l'orientation dès le début du premier cycle du secondaire et garantir les mêmes contenus d'enseignement jusqu'en 8^e année.
- Le gouvernement de la Communauté française devrait poursuivre ses efforts pour renforcer l'attrait des professions techniques. Il faudrait actualiser à intervalles réguliers les programmes d'enseignement pour qu'ils répondent mieux aux besoins du marché du travail. Les *Carrefours*, récemment créés, devraient se multiplier et devenir des lieux de rencontre systématique des élèves avec les entreprises.
- Le gouvernement devrait fixer le niveau des subventions scolaires en fonction de la situation économique, culturelle et sociale des élèves afin d'inciter davantage les établissements à accepter des élèves issus de milieux défavorisés. Pour renforcer encore cette incitation, il faudrait renoncer à la distinction actuelle entre les coûts salariaux (directement supportés par le gouvernement) et les dépenses de fonctionnement (couvertes par une subvention). Les établissements scolaires devraient recevoir une enveloppe budgétaire totale calculée en fonction du nombre d'élèves et corrigée pour tenir compte de la situation économique, culturelle et sociale. Ils devraient par ailleurs avoir la latitude de l'affecter à des équipements ou à du temps d'enseignement.
- L'efficacité avec laquelle les établissements scolaires améliorent la situation initiale de leurs élèves devrait aussi servir de critère pour l'affectation des ressources budgétaires. Pour cela, il faudrait compléter les évaluations *ex ante* des capacités des élèves par des examens en fin d'année ou en fin de cycle, fondés sur des normes de performances quantifiables établies en dehors de l'établissement scolaire afin d'obtenir des informations sur la valeur ajoutée par les enseignants, par les cours et par les établissements. La publication des résultats de ces examens réduirait le coût que les personnes extérieures doivent supporter pour s'informer, en permettant aux parents de choisir un établissement en meilleure connaissance de cause.
- Il faudrait assurer une plus grande équité dans l'accès aux établissements scolaires très demandés en s'assurant que les critères d'admission soient plus transparents qu'ils ne le sont aujourd'hui. Alors que les autorités flamandes ont récemment pris un décret sur l'égalité des chances devant l'enseignement, la Communauté française n'a pas encore adopté de mesures dans ce sens. Les autorités devraient également sensibiliser davantage les parents des milieux défavorisés à l'importance que revêt l'éducation et améliorer les conseils sur les diverses filières pédagogiques proposées.

assez récente, la structure de base de l'enseignement obligatoire – six années de primaire suivies d'un premier cycle d'enseignement secondaire de deux ans et d'un deuxième cycle de quatre ans, ce parcours s'achevant par une année supplémentaire pour obtenir une qualification professionnelle ou une deuxième chance d'accéder à l'université (encadré 6.2) – est restée la même dans les Communautés flamande et française. Toutefois, la Communauté française a mis en application les principes de *l'enseignement rénové*,

Encadré 6.2. Principales caractéristiques du système d'enseignement non supérieur dans la Communauté française

Les enfants belges fréquentent pour la plupart un établissement préprimaire dès l'âge de 3 ans. L'école primaire commence à l'âge de 6 ans et dure six années. Dans la Communauté française, les élèves dans leur majorité accèdent ensuite au *premier degré commun de l'enseignement ordinaire* qui dure deux ans (*Première A* et *Deuxième C*). Toutefois, un peu plus de 10 % de la population, c'est-à-dire ceux dont les résultats sont médiocres, suivent une filière « allégée » du premier cycle du secondaire (le *premier degré différencié de l'enseignement ordinaire*, à savoir la *Première B* et la *Deuxième P*), où ils ont peu de chance de passer en première année du cycle général au bout d'un an.

Le deuxième cycle de l'enseignement secondaire comprend les quatre années allant de la 9^e année (*Troisième*) à la 12^e année (*Sixième*). Ce cycle comprend quatre filières. Environ la moitié des élèves commencent dans la filière générale (*Général*), et un nombre plus restreint d'élèves (moins de 10 %) fréquentent une filière à vocation plus pratique (*Technique et artistique de transition*), où le niveau de formation est normalement encore proche de celui de la filière générale. Les deux autres filières, par ordre décroissant de prestige, sont respectivement la filière technique (*Technique et artistique de qualification*) et la filière professionnelle (*Professionnel*). Trois types de diplômes sanctionnent la fin des études secondaires. Le *Certificat d'enseignement secondaire supérieur* (CESS) est le plus prestigieux d'entre eux. Il donne directement accès aux études supérieures et peut être obtenu dans toutes les filières d'enseignement secondaire du deuxième cycle sauf la filière professionnelle. Les deux autres diplômes sont par ordre décroissant de réputation, le *Certificat de qualification* (CQ) et le *Certificat d'études* (CE).

Les élèves qui terminent leurs études secondaires sans obtenir le CESS peuvent être admis dans l'enseignement supérieur en suivant un programme post-secondaire d'un an (*7^e année de l'enseignement professionnel secondaire*). Parmi les autres formations post-secondaires proposées figure une 13^e année technique, une 13^e année professionnelle et un programme en trois ans de formation professionnelle complémentaire. Les effectifs scolarisés dans l'enseignement post-secondaire non supérieur sont relativement faibles comparés à ce qu'ils sont en Flandre, et environ un tiers seulement de ces étudiants suivent des formations leur permettant d'accéder à l'université (80 % environ dans la Communauté flamande). Les programmes d'*enseignement de promotion sociale*, spécifiquement conçus pour une fréquentation à temps partiel, offrent une deuxième chance aux adultes, notamment ceux qui n'ont pas fait d'études secondaires du deuxième cycle.

Source : OECD (2004b), *Handbook of Internationally Comparable Education Statistics*, pp. 202-209.

aboutissant à une réduction du temps d'enseignement consacré aux disciplines de base. Cela explique sans doute en partie l'écart de résultat moyen entre la Communauté française et la Communauté flamande. La réforme qui introduit l'enseignement rénové (loi de 1971 relative au structure général de l'éducation secondaire et son organisation) a eu pour effet de retarder de deux ans le moment de l'orientation, de la fin du cycle primaire à la fin du premier cycle du secondaire. Cependant, l'objectif consistant à garantir à tous le même niveau d'instruction jusqu'à 14 ans n'a pas été totalement atteint du fait de la création de classes spéciales pour les élèves comparativement faibles, ce qui a permis aux établissements scolaires de gérer plus facilement la diversité des compétences de la population d'élèves. Toutefois, la scolarisation dans une classe « allégée » de ce genre est

particulièrement stigmatisante étant donné son caractère exceptionnel et implique de renoncer dès l'âge de 12 ou 13 ans à la possibilité de faire des études supérieures pour une part importante des élèves (environ 10 % en 7^e année, alors que 25 % des élèves de 7^e année avaient choisi la filière professionnelle avant 1988).

Le choix de l'établissement scolaire est un autre facteur d'hétérogénéité qui, dans le contexte actuel, n'entraîne pas nécessairement une amélioration des performances. Depuis 1959, parents et élèves ont la liberté de choisir leur établissement scolaire mais étant donné que les capacités d'accueil sont fixes, les établissements très réputés ont de longues listes d'attente dont la gestion n'est pas transparente. En fait, les établissements réputés choisissent leurs élèves et privilégient ceux qui sont issus de milieux socioéconomiques favorisés, tandis que les effectifs des listes d'attente sont répartis dans l'ensemble de la circonscription scolaire en coopération avec d'autres écoles. Cette pratique étant en place depuis un certain temps, il en résulte un recrutement des élèves dans les différents établissements en fonction de critères socioéconomiques, grâce en partie aux listes d'attente et en partie à l'autosélection. Un autre moyen pour évincer les élèves plus faibles consiste à ne pas proposer la filière « allégée » du premier cycle de l'enseignement secondaire. Les effets positifs et négatifs d'émulation impliquent que le milieu socioéconomique et culturel moyen est un puissant prédéterminant des performances à l'école⁵. Cette situation est très différente de celle observée en Australie, en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni, en Norvège et en Suède, où la variation globale des performances des élèves est également importante mais où les écarts entre établissements scolaires sont limités. Ces pays affichent tous des performances égales ou supérieures à la moyenne de l'OCDE (Lafontaine, 2003, p. 170), ce qui donne à penser qu'une plus grande hétérogénéité socioéconomique des élèves profiterait aux plus faibles sans porter préjudice aux plus forts.

Dans la Communauté flamande, également, la variation des performances des élèves d'un établissement scolaire à un autre est importante, ce qui témoigne d'éventuels effets d'un recrutement différencié. Le système scolaire flamand parvient mieux néanmoins à corriger les différences initiales entre les élèves et assure un niveau de résultats minimum plus élevé parmi les élèves les plus faibles⁶. Une raison à cela est peut-être que le système flamand s'emploie davantage à éviter les redoublements, qui dans la Communauté française constituent un moyen de plus utilisé systématiquement pour gérer la diversité des élèves. Au lieu de répondre à un choix délibéré d'exercer plus tard une profession plus manuelle et technique, la scolarisation dans une filière technique ou professionnelle est souvent synonyme d'échec dans l'une des classes précédentes. La diminution du pourcentage d'élèves n'ayant perdu aucune année durant leur scolarité secondaire montre que les enfants commencent systématiquement dans la filière la plus prestigieuse puis soit redoublent, soit se réorientent dans une filière moins réputée, ou encore font les deux. Moins la filière est réputée, plus élevé est le nombre d'années perdues dans le système éducatif (tableau 6.2). Une comparaison entre la Communauté française et la Communauté flamande amène au constat suivant : i) l'héritage de l'enseignement primaire, mesuré en nombre d'années perdues, est plus important ; ii) la sélection s'opère chaque année scolaire alors qu'en Flandre, un grand rebrassage a lieu entre le premier et le deuxième cycle du secondaire mais les redoublements sont moins fréquents d'une année à l'autre dans les premier et deuxième cycles ; et iii) la filière professionnelle du deuxième cycle du secondaire, que les élèves les plus faibles sont censés emprunter, affiche une plus grande stabilité. De ce fait, un élève flamand, selon la filière, perd normalement entre 0.2 et

Tableau 6.2. **Proportion d'élèves n'ayant perdu aucune année dans les Communautés française et flamande, 2001-2002**

Années	Première	Deuxième	Troisième	Quatrième	Cinquième	Sixième
Communauté française						
1 ^{re} A et 2 ^e C	78.6	73.0				
1 ^{re} B et 2 ^e P	26.5	31.3				
Général	–	–	75.3	71.8	69.4	70.9
Technique et artistique de transition			48.8	42.8	37.4	38.8
Technique et artistique de qualification			34.5	30.5	24.9	26.5
Professionnel	–	–	25.3	22.8	18.7	18.1
Communauté flamande						
Filière A	85.1	84.1	–			
Filière B	45.5	44.4	–			
Général	–	–	90.4	88.4	84.8	83.4
Technique	–	–	67.0	63.8	55.7	54.9
Artistique	–	–	55.6	49.6	43.2	43.6
Professionnel	–	–	42.8	42.9	39.9	41.3

Source : CSE (2004), Rapport 2003, tableau 11.

0.9 année avant d'atteindre la fin de l'enseignement secondaire, alors que cette perte se situe entre 0.3 et 1.7 année pour les élèves de la Communauté française⁷. Le pourcentage beaucoup plus faible des élèves qui, dans la filière professionnelle de la Communauté française, obtiennent le diplôme d'études secondaires du deuxième cycle le plus élevé, voire le suivant, montre bien que les élèves des filières professionnelles sont déconnectés des programmes du secondaire du deuxième cycle (tableau 6.3).

Tableau 6.3. **Taux de diplômés selon les filières de formation¹**

Type de diplôme ²	Communauté française			Communauté flamande		
	CESS	CQ	CE	CESS	CQ	CE
Général	94.0	–	–	96.8	–	–
Technique et artistique de transition	88.2	–	–	–	–	–
Technique et artistique de qualification	85.2	55.7	–	–	–	–
Technique	–	–	–	92.4	–	–
Artistique	–	–	–	92.7	–	–
Professionnel (6 ^e année)	–	60.9	77.8	–	–	91.9
Professionnel (7 ^e année)	59.3	42.7	–	89.8 ³	–	–

1. À la fin de l'année scolaire 2001-2002.

2. CESS = Certificat d'enseignement secondaire supérieur, CQ = certificat de qualification, CE = certificat d'études.

3. Proportion d'élèves obtenant à la fois le CESS et le CQ.

Source : CSE (2004), Rapport 2003, tableau 12.

Réorientation des programmes d'enseignement sur les compétences essentielles et négociables sur le marché

Les autorités de la Communauté française ont admis que la tendance à délaissier les disciplines de base était une erreur. En conséquence, elles entendent augmenter le temps d'enseignement consacré à ces disciplines, et pas uniquement dans le secondaire. Comme le précise la note d'orientation générale récente (*Contrat stratégique pour l'enseignement en Communauté française*), le gouvernement a l'intention de réformer l'enseignement primaire

dans les programmes duquel il entend donner à l'apprentissage du français et à la lecture une place centrale. Cette décision est certes bienvenue, mais il convient de considérer que la compréhension de l'écrit est non pas un acquis des premières années du primaire seulement mais plutôt un exercice qu'il faut pratiquer et approfondir en permanence – en particulier ses aspects qui ont trait à l'interprétation et au commentaire des textes, qui semblent être encore insuffisamment développés (Lafontaine, 2003, pp. 194-195). Les mathématiques et les sciences nécessitent également une attention accrue. Comme il ressort de la dernière *Étude*, le temps d'enseignement consacré à ces disciplines est limité dans la Communauté française (OCDE, 2003a, graphique 37). Cette situation tient principalement au fait que le nombre d'heures de cours en sciences est très inférieur à la moyenne de l'OCDE. Les disciplines scientifiques ont gagné en importance entre 2001 et 2002, ce qui explique sans doute les progrès remarquables enregistrés en sciences entre le PISA 2000 et le PISA 2003⁸. Cependant, vu qu'elles occupent 9 % du temps d'enseignement total⁹, il y a encore quelques progrès à faire avant d'atteindre la moyenne de l'OCDE, qui est de 12 %. Le temps consacré aux programmes obligatoires à la carte dans la Communauté française est proportionnellement très élevé, ce qui reflète le nombre important de cours d'option. Il faudrait augmenter le temps d'instruction alloué aux disciplines fondamentales aux dépens de ces options. Les élèves auraient ainsi plus de temps pour faire les exercices indispensables pour maîtriser ces disciplines, comme le font ressortir les recherches récentes sur les facteurs de réussite des élèves en mathématiques, mesurés à l'occasion de la TIMSS¹⁰.

Un autre objectif essentiel décrit dans le « contrat stratégique » consiste à réévaluer les filières de l'enseignement technique et professionnel. Une condition nécessaire à cette fin est de réduire la sélection par défaut dont ces filières font actuellement l'objet. L'un des principaux instruments pour atteindre cet objectif est de réduire la fréquence des redoublements de classe et les établissements scolaires devraient s'employer à n'utiliser cette solution qu'en dernier recours. Sachant que les élèves faibles et/ou ceux qui sont issus de milieux familiaux défavorisés ont plutôt besoin d'une aide spécifique accrue que de programmes d'enseignement plus faciles, les autorités devraient aussi s'efforcer d'abolir les classes de niveau dès le début du premier cycle du secondaire et garantir les mêmes contenus d'enseignement jusqu'à la huitième année, comme c'est le cas dans les pays qui obtiennent les meilleurs résultats dans le PISA. Il est probable que les élèves sont plus en mesure et plus disposés à faire un choix avisé au sujet de leur avenir professionnel à l'âge de 14 ou 15 ans qu'à l'âge de 12 ou 13 ans, de sorte qu'en maintenant toutes les options jusqu'à cet âge, on augmenterait la probabilité de voir les élèves choisir une classe technique par prédilection plutôt que faute d'autres possibilités. Indépendamment des différences culturelles entre les communautés, le nombre beaucoup plus faible d'années perdues constaté dans l'enseignement secondaire technique/professionnel en Flandre pourrait expliquer – en même temps que les résultats scolaires plus élevés signalés dans le PISA – la meilleure réputation dont ces filières jouissent dans cette Communauté.

Améliorer l'attrait et la qualité de l'enseignement technique et professionnel

Le gouvernement devrait également poursuivre ses efforts pour accroître l'attrait qu'exercent les professions techniques sur les jeunes élèves. Depuis 1995, la Commission communautaire des professions et qualifications (CCPQ) évalue la capacité du système d'enseignement secondaire à inculquer les qualifications que requièrent les emplois techniques. Cette Commission, dans sa nouvelle définition des besoins en la matière, a

souligné les « compétences » à acquérir. Certaines des leçons tirées de cet exercice ont été utilisées pour modifier les programmes d'enseignement technique et professionnel. À la suite d'un exercice analogue, les Pays-Bas ont renoncé à la méthode traditionnelle fondée uniquement sur les niveaux de formation, et opté à la place pour des profils de compétences à maîtriser, autrement dit un ensemble plus général de savoirs, savoir-faire et comportements, l'idée étant explicitement de faire en sorte que l'élève puisse remplir plusieurs fonctions dans sa vie professionnelle et, par là même, d'accroître la mobilité professionnelle et de réduire l'inadéquation des qualifications. Le gouvernement devrait persévérer dans cette voie et actualiser les programmes d'enseignement de façon périodique, de façon à mieux les adapter aux besoins du marché du travail. Au cours de la période récente, les autorités ont mis en place deux fonds publics pour financer l'équipement des écoles techniques en Wallonie et à Bruxelles. Elles ont aussi créé deux organismes à but non lucratif, dont le premier (*Zénobe Gramme*) recueille auprès des entreprises du matériel et des équipements, qui bien qu'amortis ne sont pas encore techniquement obsolètes, et le second crée des centres équipés des TIC modernes afin de familiariser les élèves à l'utilisation de ces technologies et d'assurer au personnel enseignant un volume suffisant de formation continue (*Carrefour Économie-Technologie-Enseignement*). Il faudrait envisager d'utiliser ces centres comme points de rencontre entre les élèves et les entreprises, par exemple en organisant des séminaires avec des salariés et dirigeants d'entreprises qui expliqueraient l'utilisation des machines, ce qui donnerait aux élèves un contact avec le marché du travail avant la fin de leurs études secondaires.

Réaffectation des ressources en fonction des besoins

Si le système n'est guère en mesure de corriger les différences initiales du milieu d'origine, c'est aussi du fait que l'affectation des ressources financières et humaines n'est pas axée sur les besoins les plus grands. Jusqu'à présent, les budgets des établissements scolaires ont été déterminés en fonction de la taille des établissements scolaires puisque le temps total d'enseignement – indépendamment du nombre d'heures minimum que chaque enseignant doit fournir selon le diplôme qu'il possède – était calculé en fonction du nombre d'élèves scolarisés ; quant à la subvention de fonctionnement, son montant était lui aussi fixé à partir de cet effectif. À l'avenir, il sera tenu compte de l'origine socioéconomique des élèves pour déterminer l'accroissement de cette subvention. Les établissements scolaires sont libres d'allouer le temps total d'enseignement aux disciplines générales obligatoires, aux cours optionnels, aux langues étrangères, à la pédagogie différenciée ou à la lutte contre le décrochage scolaire. Globalement, le temps d'enseignement total alloué est suffisamment généreux pour que la taille des classes et les effectifs d'élèves par enseignant soient inférieurs à la moyenne des pays de l'OCDE¹¹. Cependant, cela signifie que les efforts supplémentaires faits pour lutter contre le décrochage scolaire sont déployés au détriment de l'enseignement global devant la salle de classe. Le Conseil supérieur de l'emploi a proposé de fixer le niveau des subventions de fonctionnement allouées aux établissements scolaires en fonction de la composition socioéconomique des effectifs scolarisés (CSE, 2004, p. 10). Il serait de fait bienvenu d'inciter davantage les établissements scolaires à accroître leur diversité économique, sociale, culturelle et ethnique (voir ci-dessous).

Outre la rémunération et le temps de travail, le recrutement dans la profession enseignante fait l'objet de réglementations plus ou moins strictes, certaines différences en la matière étant liées à l'organisme de tutelle des établissements scolaires¹². À diplôme

égal, le critère de recrutement est l'ancienneté ou le nombre de candidatures parvenues aux établissements scolaires relevant de la Communauté. Les écoles provinciales et municipales sont libres de choisir entre des jeunes enseignants possédant les mêmes diplômes (n'ayant pas plus d'un an d'expérience) mais uniquement si aucun autre candidat, ayant une plus grande ancienneté, ne se présente. Même dans le réseau d'écoles libres subventionnées, le seul où l'école (ou l'organisation à but non lucratif dont elle relève) agit en qualité d'employeur direct, une hiérarchie a été mise en place en 1993. Parmi tous les candidats à un poste donné, la priorité doit aller à ceux qui ont travaillé au moins 240 jours chez le même employeur puis à tous les candidats qui peuvent faire état de 480 jours de travail chez un autre employeur du même type¹³ dans le réseau libre (Dupriez et Zachary, 1998).

Indépendamment du nombre d'enseignants, les diplômes universitaires et les qualifications pédagogiques de ce personnel sont un déterminant essentiel des résultats du système éducatif. L'enseignant qui possède un diplôme universitaire dans la discipline qu'il enseigne obtient en général de meilleurs résultats avec sa classe (OCDE, 2001 ; Wößmann, 2003 ; Lafontaine, 2003), surtout si ses études ont été associées à une formation spécifique à l'enseignement (Jürges et Schneider, 2004). En Belgique, seul un tiers des enseignants ont un diplôme universitaire dans leur domaine de spécialisation contre les deux tiers en moyenne dans les pays de l'OCDE (Lafontaine, 2003, p. 176). De plus, les établissements scolarisant les élèves issus des populations socioéconomiques les plus aisées s'arrangent pour les recruter : la Belgique, à l'instar de l'Allemagne et du Luxembourg, se caractérise par une corrélation très étroite entre le niveau de diplôme universitaire des enseignants et l'indice de la situation économique, sociale et culturelle des établissements scolaires. Pour les enseignants, l'investissement important à faire pour obtenir un diplôme de ce genre peut ne pas être rentable dans la mesure où l'évolution des salaires dépend beaucoup de l'ancienneté, comme dans de nombreux autres pays.

Favoriser les performances des enseignants et des élèves : trouver un juste milieu entre la réglementation centralisée et l'autonomie

Le volume des ressources financières consacrées aux systèmes scolaires n'est pas à lui seul un indicateur des performances de ces derniers dans les différents pays (Wößmann, 2003, p. 119, et OCDE, 2003b, graphique 17). De plus, la forte progression des dépenses publiques au titre de l'éducation a surtout abouti à une hausse des prix alors que la productivité du système scolaire baissait (Gundlach et al., 2001). Les hypothèses économiques qui pourraient expliquer ce phénomène reposent sur le fait que les systèmes éducatifs sont pour la plupart financés par les deniers publics et ne sont soumis à aucun critère de performances clairement défini ni, bien souvent, à aucune concurrence (Gundlach et Wößmann, 2001). Les institutions et les politiques en place peuvent avoir pour effet d'inciter élèves, enseignants et administrations scolaires à utiliser les ressources de façon à maximiser leur utilité individuelle, compte tenu des contraintes auxquelles ces différents acteurs sont confrontés, ce qui peut être en contradiction avec l'objectif qui est d'obtenir le meilleur résultat scolaire possible pour les générations futures. De bonnes politiques et pratiques sont essentielles, car elles tendent à renforcer l'effet du contexte socioéconomique d'un établissement d'enseignement sur ses résultats¹⁴. Bien que l'éducation ne soit pas un secteur économique ordinaire, il est nécessaire d'utiliser le budget avec la plus grande efficacité possible, ce qui exige de modifier certaines des incitations proposées aux acteurs.

Inciter les établissements scolaires à diversifier leur recrutement d'élèves et obtenir la valeur ajoutée maximum

Comme on l'a mentionné plus haut, le mode de recrutement actuel des élèves n'est pas satisfaisant du point de vue social car il a pour effet d'abaisser le niveau moyen de performances du système scolaire et contribue à l'incapacité à assurer à tous les jeunes l'égalité des chances devant l'enseignement. C'est pourquoi le gouvernement devrait déterminer le niveau des subventions aux écoles (et non pas seulement les accroissements futurs) en fonction de la situation économique, sociale et culturelle de leurs élèves afin de les inciter davantage à scolariser des élèves issus de milieux défavorisés. L'effet ainsi obtenu serait beaucoup plus puissant si l'on supprimait la distinction actuelle entre les coûts salariaux (directement à la charge du gouvernement) et les dépenses de fonctionnement. En fait, les établissements scolaires devraient recevoir une enveloppe budgétaire globale dont le montant, calculé en fonction du nombre d'élèves, serait corrigé pour tenir compte du milieu socioéconomique de ces derniers – autrement dit, de la difficulté de la tâche à accomplir –, les établissements étant alors libres d'allouer ces ressources à des équipements ou à du temps d'enseignement. Les établissements seraient alors plus fortement incités à utiliser leurs ressources humaines de façon à répondre au mieux aux besoins de leurs élèves. Cette solution permettrait aussi de récompenser les enseignants talentueux et déterminés, qui créent une valeur ajoutée particulièrement élevée, autrement dit qui obtiennent des résultats scolaires satisfaisants dans des conditions difficiles, ce qui est actuellement impossible du fait de la conjugaison de deux facteurs : les modes de financement, indépendants des besoins, et la réglementation, définie inutilement à l'échelon central, en matière de recrutement et de conditions de travail (voir plus haut). Dans un système réformé, les établissements scolaires devraient avoir toute latitude de récompenser les enseignants les plus performants en leur octroyant des primes salariales ou en réduisant leur temps de travail¹⁵.

Définir un cadre fiable pour mesurer la valeur ajoutée dans l'enseignement secondaire

Lorsque le gouvernement augmente les ressources allouées aux établissements scolaires qui en ont le plus besoin, il doit s'assurer que l'enveloppe budgétaire complémentaire est effectivement de nature à améliorer la valeur ajoutée de l'enseignement. Les évaluations externes sont un moyen de procéder à des contrôles de qualité de ce genre. Toutefois, elles doivent être transparentes (pour éviter toute collusion entre l'évaluateur et l'unité soumise à évaluation) et intelligibles pour le grand public. C'est pourquoi de nombreux pays ont recours à des examens centralisés de fin d'études afin de dynamiser l'ambition à la fois des enseignants et des élèves, ce qui d'après certaines études aurait un effet positif sur les performances des systèmes éducatifs (Wößmann, 2003). Jusqu'à présent, la Communauté française a procédé à l'évaluation *ex ante* des aptitudes des élèves, au début des première, troisième et cinquième années de l'enseignement secondaire, afin d'aider les enseignants à déterminer les besoins pédagogiques. Pour connaître la valeur ajoutée par les différents enseignants, années d'études et établissements, il serait bon de compléter cet exercice important par des examens en fin d'année ou en fin de cycle. Ces derniers, pour être comparables, devraient répondre à des normes fixées en dehors de l'établissement scolaire et il faudrait de préférence pouvoir quantifier les résultats et les publier afin de réduire le coût que doivent supporter les personnes extérieures pour obtenir des informations au sujet des différents

établissements scolaires¹⁶. L'amélioration que l'école apporte aux élèves par rapport à leur niveau initial (plutôt que le seul niveau absolu des performances) devrait désormais représenter un nouveau facteur déterminant de l'allocation des ressources budgétaires, au même titre que le volet « besoins ».

Donner une véritable liberté de choix d'établissement : assurer l'équité d'accès et aider les parents à prendre des décisions en connaissance de cause

On critique souvent, pour des raisons d'équité, la concurrence entre les établissements scolaires car, dit-on, les parents les plus privilégiés seraient en mesure de tirer le meilleur parti possible de cette concurrence et de scolariser leurs enfants dans les meilleurs établissements. Il va de soi que plus le niveau de formation des parents est élevé, plus ces derniers sont à même de faire des choix pédagogiques éclairés. Toutefois, des signaux clairs au sujet de la valeur ajoutée des établissements scolaires, qui résulteraient par exemple d'une définition centralisée des normes, telle que celle qui est suggérée plus haut, atténuerait ce problème et rendrait le système beaucoup plus équitable qu'il ne l'est aujourd'hui, où cette information est au mieux indirectement accessible. L'une des conditions nécessaires à cette fin serait que l'accès aux établissements scolaires ayant une bonne réputation réponde à des règles plus justes et plus transparentes qu'elles ne le sont aujourd'hui. Les autorités flamandes ont récemment pris un décret sur l'égalité des chances devant l'éducation, qui tente de répondre à cet objectif et pourrait donner certaines indications sur la façon d'améliorer l'équité devant l'accès aux établissements scolaires dans la Communauté française également. Dans le même temps, la Communauté française devrait sensibiliser davantage les parents, en particulier dans les milieux socioéconomiques défavorisés, à l'importance cruciale que revêt l'éducation dans la société de la connaissance, et améliorer les services de conseils pour les aider à faire les meilleurs choix possibles parmi les diverses filières pédagogiques proposées.

Notes

1. L'analyse et les recommandations présentées dans ce chapitre portent essentiellement sur la Communauté française de Belgique. Toutefois, certaines des questions d'équité devant l'accès à l'enseignement s'appliquent également à la Communauté flamande, ce qui exige de rendre aussi compte de certaines innovations et initiatives flamandes. La Communauté germanophone de Belgique, qui organise ses propres filières d'enseignement obligatoire et de formation professionnelle, associe des performances supérieures à la moyenne en compréhension de l'écrit, en culture mathématique et scientifique pour les jeunes de 15 ans, et une variance inférieure à la moyenne (Conseil supérieur de l'emploi, 2004, pp. 30-32) et ne fait donc pas l'objet d'une analyse plus poussée.
2. La variance en compréhension de l'écrit est beaucoup plus grande dans la Communauté française que dans la Communauté flamande, où elle est comparable à celle de l'ensemble de la zone OCDE. En revanche, la variance en mathématiques est à peu près identique dans les différentes Communautés.
3. Les autres pays qui obtiennent les meilleures performances dans le PISA affichent pour la plupart un faible pourcentage de variation entre établissements scolaires, bien que la variation globale des performances des élèves ne soit pas toujours faible.
4. La note moyenne sur l'échelle combinée en mathématiques est passée de 491 à 498 pour la Communauté française et de 543 à 553 pour la Communauté flamande (moyenne OCDE : 500). Les notes obtenues dans le cadre du PISA 2000 et du PISA 2003 ne sont pas directement comparables, car ce dernier comprenait deux domaines de performance supplémentaires (« quantité » et « incertitude ») par rapport à son prédécesseur. En revanche, dans les domaines déjà couverts en 2000 (« espace et formes » et « variations et relations »), la Belgique a globalement enregistré des progrès sensibles (OCDE, 2004a).

5. Le PISA illustre à la fois le mécanisme de recrutement et ses profondes répercussions sur les performances (OCDE, 2001). En 2000, l'écart interquartile de l'indice moyen de SESC (statut économique, social et culturel) de l'établissement était de 0.97 pour la Belgique, ce qui situe ce pays au quatrième rang après l'Italie, le Brésil et le Mexique. Le passage d'une école se situant au seuil de 25 % à une école se situant au seuil de 75 % de la distribution des résultats coïncide avec une baisse du SESC (loi normale-centrée réduite) de près de 2 points en moyenne, ce qui revient à changer de milieu social, économique et culturel en passant par exemple du de population le plus riche au de population le plus pauvre. Le fait d'accéder à un établissement scolaire ayant un indice moyen de SESC supérieur de 1 point a, selon les estimations, un effet beaucoup plus prononcé pour la Belgique que pour la moyenne de l'OCDE. Cet effet représente 112 points en compréhension de l'écrit (OCDE, 2001) et 97 points en mathématiques (OCDE, 2004a).
6. Le niveau de compréhension de l'écrit d'un élève flamand appartenant au groupe de population socioéconomique et culturel le plus démuné est en général aussi élevé que celui d'un élève francophone appartenant à la classe moyenne.
7. La plus grande propension à laisser les élèves échouer est attestée pour la Belgique dans son ensemble par les conclusions du PISA sur le seuil de réussite/d'échec, qui est supérieur à la moyenne de l'OCDE à la fois en compréhension de l'écrit (28 % contre 11 % d'élèves dans une classe) et en culture mathématique (21 % contre 16 %) (OCDE, 2001).
8. Le résultat moyen en sciences est passé de 467 à 483 dans la Communauté française.
9. Le temps d'enseignement total prévu pour l'ensemble des disciplines ne saurait expliquer l'insuffisance des résultats des élèves dans la Communauté française, puisqu'il est supérieur à la moyenne de l'OCDE jusqu'à l'âge de 15 ans. Il est également supérieur au temps prévu dans la Communauté flamande (OCDE, 2004c).
10. Les exercices dont il est question dans le texte concernent les devoirs à la maison en mathématiques. L'exigence ou non de devoirs à la maison en mathématiques fait une grande différence dans les résultats à tous les niveaux de performances des élèves : l'absence totale de devoirs à la maison est particulièrement pénalisante et les devoirs quotidiens ont un effet tout à fait bénéfique (Jürges et Schneider, 2004, p. 365).
11. Dans la Communauté française, la taille des classes dans le primaire est en moyenne de 20.4 élèves (OCDE : 21.8). Dans le premier cycle du secondaire, ce chiffre passe à 21.1 pour les établissements publics (OCDE : 23.6). Le taux d'encadrement en classe (9.3) qui n'est publié que pour l'ensemble de la Belgique, est très inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE, qui est de 13.6 (OCDE, 2004c).
12. Trois réseaux différents d'établissements coexistent dans l'enseignement primaire et secondaire. Les écoles sont dirigées soit par le gouvernement de la Communauté française, soit par un niveau inférieur d'administration (provincial, communal), soit par des associations sans but lucratif. Le dernier de ces réseaux représente environ 60 % des effectifs scolarisés dans l'enseignement secondaire contre 25 % et 15 % pour les écoles relevant respectivement de la Communauté française et d'instances provinciales/communales. Indépendamment de leur pouvoir organisateur, les établissements scolaires sont subventionnés par la Communauté française de telle sorte que la scolarisation est gratuite pour tout le monde.
13. Une école confessionnelle doit donc donner la préférence plutôt à un enseignant venant d'une autre école confessionnelle qu'à celui qui vient d'une autre école privée s'il n'y pas d'autres candidats.
14. L'effet de l'interaction entre le contexte socioéconomique, la politique scolaire et les pratiques de gestion explique à hauteur de 15 % la variance des résultats des élèves en mathématiques entre les établissements dans l'ensemble de la zone OCDE, mais il atteindrait 35 % en Autriche, en Belgique et aux Pays-Bas (OCDE, 2004a). Les domaines dans lesquels il semble exister une corrélation positive entre l'autonomie des établissements et les résultats en mathématiques sont les suivants : nomination des enseignants, licenciement des enseignants, répartition des enveloppes budgétaires au sein de l'établissement et choix des enseignements offerts (OCDE, 2004a).
15. Le Conseil supérieur de l'emploi a recommandé de récompenser l'excellence pédagogique (entendue au sens de valeur ajoutée élevée) par une réduction du temps de travail (CSE, 2004, p. 10). Toutefois, le fait de seulement réduire le temps de travail des meilleurs enseignants abaisserait le niveau global des performances de la profession. De plus, la récompense ne devrait pas être irréversible.
16. Le questionnaire PISA 2003 a permis de rassembler des informations sur une large gamme de méthodes d'évaluation des résultats obtenus par les établissements scolaires. Les méthodes

particulièrement peu utilisées en Belgique par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE sont les suivantes : i) la comparaison des résultats d'un établissement avec ceux d'autres établissements ou du district/de la Région, ii) le suivi des progrès des établissements année après année et iii) l'évaluation de l'efficacité des enseignants (OCDE, 2004a).

Bibliographie

- Conseil supérieur de l'emploi (CSE) (2004), *Rapport 2003*, Bruxelles.
- Dupriez, V. et M.D. Zachary (1998), Le cadre juridique et institutionnel de l'enseignement, *Courrier hebdomadaire*, n° 1611-1612, Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP), Bruxelles.
- Gundlach, E. et L. Wößmann (2001), *Better schools for Europe*, Cahiers BEI 6 (2), Banque européenne d'investissement (BEI), Luxembourg, pp. 8-23.
- Gundlach, E., L. Wößmann et J. Gmelin (2001), « The decline of schooling productivity in OECD countries », *The Economic Journal* 111, Blackwell Publishers, Oxford, pp. C135-C148.
- Jürges, H. et K. Schneider (2004), « International Differences in Student Achievement: An Economic Perspective », *German Economic Review* 5 (3), pp. 357-380.
- Lafontaine, D. (2003), Introduction – Le programme international pour le suivi des acquis des élèves de l'OCDE, *Cahiers du service de pédagogie expérimentale* 13-14, Université de Liège, Liège.
- ministère de l'Éducation des États-Unis (1996), *Pursuing Excellence – A Study of US Eighth-Grade Mathematics and Science Teaching, Learning, Curriculum and Achievement in International Context*, National Center for Education Statistics 97-198, Washington, D.C., www.ed.gov/NCES/timss.
- OCDE (2001), *Connaissances et compétences : des atouts pour la vie : Premiers résultats de PISA 2000 (PISA)*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), *Études économiques de l'OCDE : Belgique*, 2003/1, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *Études économiques de l'OCDE : Luxembourg*, 2003/15, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Learning for Tomorrow's World – First Results from PISA 2003*, Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Handbook for Internationally Comparable Education Statistics – Concepts, Standards, Definitions and Classifications*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004c), *Regards sur l'éducation : Les indicateurs de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- Wößmann, L. (2003), *Schooling Resources, Educational Institutions and Student Performance: The International Evidence*, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 65 (2), pp. 117-170.

Chapitre 7

Accélérer la croissance de la productivité

Ce chapitre traite des réformes qui ont pour but d'accélérer la croissance de la productivité. Les obstacles à une utilisation fructueuse des TIC dans le secteur financier et dans la distribution, qui doivent être éliminés pour stimuler la croissance de la productivité, y sont identifiés. Puis, les moyens de renforcer d'un point de vue plus général la concurrence sur les marchés de produits sont discutés, en s'appuyant sur les principaux enseignements à tirer de la base de données internationales de l'OCDE sur la réglementation. L'allègement de la charge administrative des entreprises, la réglementation de certains services professionnels et l'accroissement de la concurrence dans le secteur de l'électricité contribueraient également au renforcement de la concurrence sur les marchés de produits. Par ailleurs, les autorités belges sont soucieuses de renforcer le système national d'innovation en favorisant les dépenses de R-D et le dépôt de brevets. Il faudrait aussi prêter davantage attention à l'innovation dans les services qui prend souvent la forme d'un changement organisationnel. Enfin, les universités risquent de perdre de leur attrait à mesure que la mondialisation de l'enseignement supérieur met à l'épreuve les modalités de financement.

La croissance de la productivité est tombée à des niveaux relativement bas par rapport au passé et est inférieure à celle observée dans un certain nombre de pays de l'OCDE, notamment les États-Unis, en tête dans ce domaine. Alors que la croissance de la productivité s'est fortement accélérée aux États-Unis (et dans plusieurs autres pays) depuis le milieu des années 90 dans les services qui utilisent les TIC et qui représentent une bonne partie de l'ensemble des gains de productivité, la Belgique n'a pas connu une telle évolution. L'un des principaux défis pour la Belgique, si elle veut accélérer la croissance de sa productivité et donc atténuer les effets économiques négatifs du vieillissement démographique, est d'éliminer les obstacles à une utilisation fructueuse dans ces secteurs de ces technologies universellement disponible. Plus généralement, une intensification de la concurrence sur les marchés de produits contribuerait à une accélération de la productivité en permettant une allocation plus efficiente des ressources et en incitant davantage la plupart des entreprises à innover. On pourrait aussi accélérer la croissance de la productivité en améliorant les résultats dans l'éducation et le fonctionnement du système national dans les secteurs de l'innovation et de l'enseignement supérieur. On examinera dans le présent chapitre les solutions qui s'offrent pour accroître les gains de productivité (en laissant de côté l'enseignement autre que supérieur, déjà traité au chapitre 6). Les principales recommandations sont résumées dans l'encadré 7.1.

Éliminer les obstacles à l'accélération de la productivité dans les secteurs qui utilisent les TIC

La faible croissance de la productivité du travail en Belgique depuis le milieu des années 90 par rapport à celle observée aux États-Unis (et dans certains autres pays de l'OCDE, bien qu'elle se situe dans la moyenne de la zone UE est essentiellement due aux activités de services qui utilisent les TIC, en particulier la distribution et le secteur financier (voir le premier chapitre). Une série de facteurs propres au contexte belge ont limité une utilisation fructueuse des TIC, au reste universellement disponibles, par rapport à ce qui s'est produit aux États-Unis et dans un certain nombre d'autres pays. On constate en particulier l'existence d'obstacles à la réalisation des économies d'échelle et de gamme dans les principaux secteurs des services utilisateurs des TIC, notamment un manque de qualification des travailleurs.

Les mesures applicables au secteur financier dans les pays européens limitent l'intégration des services financiers de détail

Dans le secteur financier, les marchés sont moins intégrés dans l'Union européenne qu'ils ne le sont aux États-Unis. Néanmoins, on progresse actuellement dans l'intégration des marchés financiers en Europe. Ce phénomène est surtout visible pour les marchés financiers de gros (CE, 2004a). Lorsqu'il y a eu intégration, c'est grâce aux forces du marché, qui se sont traduites par la création d'infrastructures paneuropéennes communes, aux évolutions mondiales, à la recherche de gains d'efficacité reposant sur des regroupements et aux premières mesures de mise en œuvre du Plan d'action pour les services financiers¹

Encadré 7.1. Accélérer la croissance de la productivité : recommandations

Éliminer les obstacles à la croissance de la productivité dans les services utilisateurs des TIC

- Pour éliminer les obstacles à l'intégration des activités bancaires de détail en Europe, il faudrait que les autorités belges et leurs homologues européennes mettent pleinement en œuvre le Plan d'action pour les services financiers et appliquent l'« approche Lamfalussy » à quatre niveaux.
- Pour atténuer les obstacles à une plus large diffusion des TIC, qui serait de nature à accroître la productivité dans le secteur de la distribution, il faudrait que les autorités belges examinent de près les effets de la nouvelle loi qui facilitera l'entrée sur le marché ou le développement des grandes surfaces à partir de juillet 2005 et qu'elles assouplissent les règles d'urbanisme si cette nouvelle loi ne donne pas les résultats attendus. Il faudrait aussi que le gouvernement, comme il le fait actuellement, recherche un accord avec les partenaires sociaux en vue d'une réglementation moins stricte et moins complexe du travail en heures supplémentaires et d'un régime plus souple pour les contrats à durée déterminée. Il faudrait enfin assouplir les horaires d'ouverture des magasins.

Intensifier plus généralement la concurrence sur les marchés de produits

- Pour réduire le recours à une réglementation de type coercitif, il faudrait que les autorités réglementaires aient l'obligation d'évaluer les autres instruments d'action (réglementaires et autres) avant d'adopter une nouvelle réglementation et des directives devraient être établies pour l'utilisation des substituts à la réglementation traditionnelle. De plus, le gouvernement devrait poursuivre son examen des mesures résiduelles de contrôle des prix et les supprimer lorsqu'elles ne se justifient plus.
- Il faudrait également intensifier la concurrence sur les marchés de produits en réduisant les obstacles à l'activité d'entreprise. L'un des moyens pour alléger les formalités dans le domaine des autorisations serait de mettre en place une règle d'approbation tacite (l'autorisation étant automatiquement accordée si l'autorité compétente n'a pas agi dans le délai de réponse fixé par la loi) et de créer des guichets uniques pour la délivrance des autorisations.
- En ce qui concerne les mesures sectorielles destinées à intensifier la concurrence, il faudrait abroger ou adapter les dispositions législatives et réglementaires qui limitent le nombre de concurrents dans les transports ferroviaires de marchandises et de voyageurs, les transports urbains, suburbains et interurbains, la fourniture d'infrastructures ferroviaires et les services au sol dans les aéroports. Dans le secteur ferroviaire, la séparation juridique de la NMBS/SNCB (à capitaux publics) en une entreprise chargée de l'infrastructure et un prestataire de services de transport, les deux sociétés faisant partie d'une nouvelle holding, devra être étroitement contrôlée afin de veiller à ce que les autres opérateurs de services de transport aient accès aux infrastructures dans des conditions non discriminatoires. Si ce n'est pas le cas, il faudrait soumettre le gestionnaire des infrastructures à une réglementation plus stricte ou, mieux, démanteler le holding, en mettant fin aux relations relevant de l'actionnariat entre les sociétés relevant d'une part de l'opérateur historique et chargé des infrastructures et d'autre part des services de transport.
- Il conviendrait également d'intensifier la concurrence dans l'électricité en attribuant aux enchères une plus forte proportion de la capacité de production de l'opérateur historique, en augmentant les capacités d'interconnexion, en facilitant l'octroi des autorisations de production d'électricité et en surveillant mieux les marchés sur lesquels opère l'entreprise en place verticalement intégrée afin de limiter ses possibilités d'abus de pouvoir de marché.

Encadré 7.1. Accélérer la croissance de la productivité : recommandations (suite)**Politique d'innovation**

- Il faudrait assurer un accès non discriminatoire à la nouvelle réduction du précompte professionnel en faveur des entreprises privées coopérant avec des établissements publics de recherche, en appliquant cette mesure aux cas de coopération avec des établissements étrangers de recherche, de façon à multiplier les possibilités de coopération entre le secteur public et les entreprises privées et à améliorer la qualité de ces opérations communes. Il faudrait en outre surveiller de près les résultats de ce dispositif, dont les effets d'aubaine pourraient être substantiels.
- Il faudrait redéployer les mesures qui concernent l'innovation de façon à développer l'investissement dans le changement organisationnel.
- Pour accélérer l'adoption des nouvelles technologies, il faudrait améliorer les capacités d'utilisation des TIC des travailleurs peu ou moyennement qualifiés et ayant un niveau d'instruction peu élevé.

Enseignement supérieur

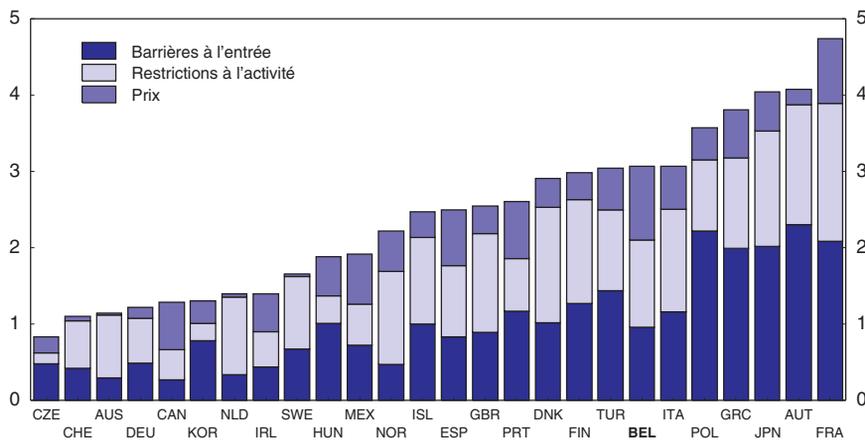
- Il faudrait que les Communautés augmentent la proportion des financements concurrentiels et diffusent au maximum des indicateurs de qualité dans l'optique de l'amélioration des performances des universités.
- Pour faire face aux besoins supplémentaires de financement découlant de la proportion croissante de diplômés dans la population active et de l'internationalisation des marchés de l'enseignement supérieur, il faudrait développer les financements privés, surtout pour les études universitaires longues (CITE 5A et 6), qui se caractérisent par un rendement privé élevé, notamment en relevant les droits d'inscription et en accordant aux étudiants des prêts dont le remboursement serait fonction du revenu ultérieur. Par ailleurs, il faudrait ménager aux universités plus de latitude pour déterminer le niveau des droits d'inscription.

(*ibid.*). Le lancement de l'euro semble avoir accéléré ces changements (BCE, 2004). Mais il n'y a guère eu d'intégration dans les services bancaires de détail, c'est-à-dire les services destinés aux consommateurs et aux PME (CE, 2004). Une certaine intégration de ces services aura lieu sous l'effet de l'évolution des marchés, notamment par des regroupements d'infrastructures utilisées pour les transactions et les opérations de règlement. Mais une action des pouvoirs publics sera également nécessaire, en particulier pour la mise en œuvre du Plan d'action et pour une plus large application de l'« approche Lamfalussy » à quatre niveaux². Dans ce contexte, il ne faudrait surtout pas que les gouvernements des pays européens s'opposent pas à des regroupements transnationaux dans la banque de détail au nom de la défense de champions nationaux.

Éléments des réglementations limitant les économies d'échelle et de gamme dans la distribution

La Belgique a l'un des environnements réglementaires les plus restrictifs dans la zone OCDE pour le commerce de détail (graphique 7.1). Ce dispositif réglementaire vise à limiter le développement des grandes surfaces afin de préserver les petites et moyennes surfaces et de maintenir l'activité en centre-ville ; il s'agit aussi de faire en sorte que les salariés du commerce de détail n'aient pas des horaires de travail incompatibles avec une vie sociale normale. Le caractère restrictif des réglementations est valable pour les trois catégories sur

Graphique 7.1. Indicateurs synthétiques de la réglementation dans le commerce de détail
1998¹



1. La notation va de 0 à 6 (du moins restrictif au plus restrictif).

Source : Boylaud (2000).

lesquelles repose l'indicateur établi à cette fin : les barrières à l'entrée (les formalités à accomplir pour créer une entreprise, les autorisations nécessaires pour vendre certains produits et les restrictions applicables aux grandes surfaces), les restrictions à l'activité (heures d'ouverture, participation des organismes professionnels, monopoles locaux) et la réglementation des prix. En ce qui concerne les barrières à l'entrée, les locaux des points de vente au détail sont soumis à des réglementations spéciales qui viennent s'ajouter aux règles d'urbanisme (Boylaud et Nicoletti, 2001) ; cet indicateur ne prend pas en compte les règles d'urbanisme, l'un des principaux obstacles au développement des grandes surfaces en Belgique. Les réglementations spéciales en question concernent essentiellement les grandes surfaces. Le seuil de superficie auquel s'appliquent les restrictions est relativement faible (1 000 mètres carrés) en Belgique (*ibid.*). De plus, les autorités compétentes disposent d'un délai relativement long pour se prononcer sur la demande d'autorisation (six mois). Ces restrictions au développement des grandes surfaces ralentissent les regroupements et la modernisation dans le commerce de détail (Høj et al., 1995), en limitant les gains d'efficacité que peuvent procurer les économies d'échelle et de gamme (Boylaud et Nicoletti, 2001). Les principales contraintes pour l'activité dans le commerce de détail concernent les horaires d'ouverture, qui sont également assez restrictifs³. Le résultat est qu'on entrave l'amélioration de l'efficacité dans les grandes surfaces qui pourrait être obtenue en tirant davantage parti des économies d'échelle, qu'on réduit la gamme des produits offerts aux consommateurs et qu'on préserve les rentes sur les marchés de produits et sur le marché du travail (*ibid.*). S'agissant de la réglementation des prix, les activités promotionnelles sont réglementées sous tous leurs aspects, ce qui constitue une attitude plus restrictive que dans un grand nombre d'autres pays. Au total, cet environnement réglementaire a réussi à limiter le développement des grandes surfaces. Le nombre moyen de salariés par point de vente est faible sur le plan international et la densité des magasins est élevée⁴.

Une nouvelle loi, qui entrera en vigueur en juillet 2005, a pour but de réduire les barrières à l'entrée ou au développement dans le secteur du détail. Ce sont les communes

qui se prononceront sur la création ou l'extension d'une grande surface. Jusqu'à présent, de nombreux acteurs intervenaient dans l'autorisation, notamment le Comité socioéconomique pour la distribution⁵. Ce comité étudiait l'offre dans la zone où avait été déposée une demande de création ou d'extension et refusait l'autorisation si cela risquait de compromettre ce qu'il jugeait être un équilibre acceptable entre les petites, moyennes et grandes surfaces. Tout en rendant plus transparente la procédure d'autorisation, la nouvelle loi diminue de moitié le délai de réponse. Bien qu'on ait ainsi nettement progressé dans la réduction des barrières à l'entrée pour les grandes surfaces, il reste à savoir si cette loi permettra d'accroître sensiblement le nombre des grandes surfaces ou leur taille. Dans le cas contraire, il faudra assouplir les règles d'urbanisme si les grandes surfaces ne se développent pas et si la productivité ne s'accélère pas en conséquence. Le gouvernement examine également avec les professionnels du commerce de détail la possibilité de libéraliser les heures d'ouverture des magasins. Les discussions portent sur l'horaire quotidien d'ouverture et l'obligation de fermeture hebdomadaire, ainsi que sur le régime à appliquer pour les zones touristiques et les activités nocturnes.

La législation protectrice de l'emploi est relativement rigoureuse en Belgique pour les contrats à durée déterminée (contrats à durée fixe et contrats d'intérim) par rapport à d'autres pays de l'OCDE (voir le chapitre 5). De plus, l'horaire de travail est strictement réglementé, comme dans les autres pays européens, la réglementation dans ce domaine étant jugée complexe. Cette situation nuit à la rentabilité d'un long horaire d'ouverture des magasins et donc à celle des investissements dans le commerce de détail, et notamment dans les TIC. Le gouvernement a demandé aux partenaires sociaux de négocier un nouveau cadre pour le temps de travail, grâce auquel les entreprises qui connaissent un surcroît d'activité pourraient conclure plus facilement un accord avec les salariés souhaitant faire des heures supplémentaires. L'un des points essentiels de cette négociation serait d'instaurer le droit pour les salariés de pouvoir travailler en heures supplémentaires en contrepartie d'un supplément de rémunération, ce qui est impossible actuellement puisque les heures supplémentaires sont compensées par une réduction ultérieure du temps de travail. Le gouvernement a également demandé aux partenaires sociaux de reconnaître que le travail intérimaire est l'instrument approprié pour faire face à un surcroît subit d'activité et permettre aux jeunes d'acquérir une première expérience. Enfin, le gouvernement voudrait autoriser les contrats de travail intérimaire dans tous les secteurs et ouvrir la possibilité de conclure des contrats à durée indéterminée avec les agences d'intérim.

Intensifier plus généralement la concurrence sur les marchés de produits

Doter des ressources nécessaires les autorités de la concurrence et les autorités sectorielles de régulation

Les autorités de la concurrence sont en voie de transformation pour améliorer leur efficacité et leur permettre d'exercer les compétences transférées par la Commission européenne en mai 2004 (contrôle des abus de pouvoir de marché et des ententes). On crée actuellement un organisme indépendant comprenant une instance chargée des enquêtes (Service de la concurrence) et une instance décisionnelle (Conseil de la concurrence), un corps de rapporteur assurant la liaison entre les deux instances. De plus, on revoit la régulation des opérations de concentration de façon à ce qu'elle exige moins de ressources de la part des autorités de la concurrence. Néanmoins, l'augmentation de l'effectif, qui passera de 23 à 39 personnes, ne sera probablement pas suffisante pour pouvoir mener à

bien correctement ces missions ; en effet, un tel effectif est très faible par comparaison avec les autres pays.

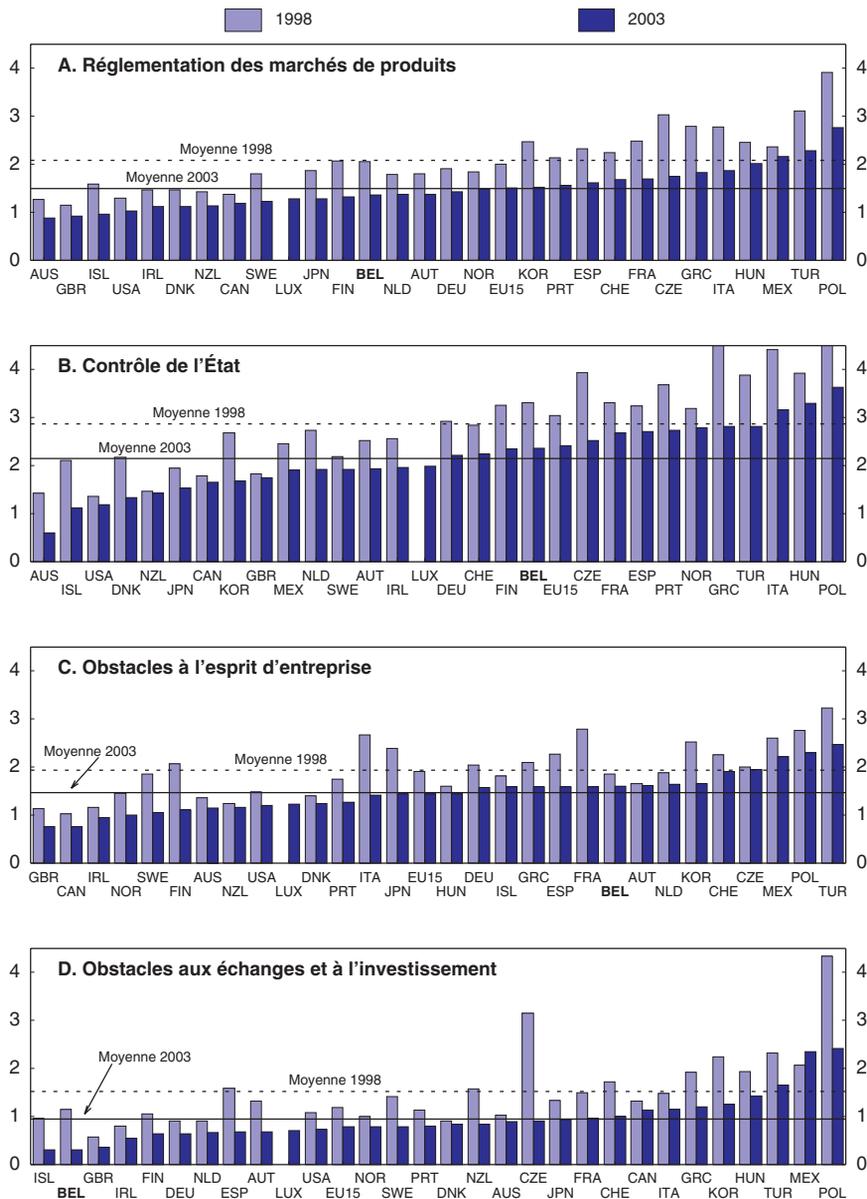
D'autres autorités sectorielles de régulation dans les industries de réseau ont pour mission d'intensifier la concurrence, essentiellement en veillant à ce que l'opérateur historique ne tire pas avantage de sa position dominante pour limiter l'entrée de nouveaux concurrents, sur le marché même et sur les marchés d'amont et d'aval. L'une des tâches essentielles est la réglementation des tarifs d'accès proposés par l'opérateur historique lorsqu'ils sont jugés excessifs (cela a été le cas dans le secteur de l'électricité, où le régulateur a imposé des prix fondés sur les coûts pour l'accès au réseau de transport). Un sous-effectif du régulateur sectoriel dans des secteurs comme les télécommunications et l'électricité, où les compétences techniques sont cruciales, est de nature à entraver la bonne exécution des missions du régulateur.

Réforme de la réglementation pour intensifier la concurrence sur les marchés de produits

Du point de vue de la concurrence sur les marchés de produits, la réglementation exerçait en Belgique en 2003 un impact légèrement inférieur à la moyenne pour les pays de l'OCDE à en juger par les informations contenues dans la *Base de données internationale de l'OCDE sur la réglementation* (graphique 7.2), ce qui laisse néanmoins place à une marge d'amélioration pour s'aligner sur les meilleures pratiques. On trouvera à l'encadré 7.2 une description de l'indicateur de réglementation des marchés de produits et de ses sous-indicateurs. La réforme de la réglementation a intensifié la concurrence sur les marchés de produits par rapport à 1998, comme dans la plupart des autres pays. Si la Belgique se trouve dans une position moyenne pour l'impact de la réglementation du point de vue de la concurrence sur les marchés de produits, c'est parce que son résultat inférieur à la moyenne pour le contrôle étatique et les obstacles à l'activité d'entreprise est compensé par un très bon résultat pour les obstacles au commerce et à l'investissement. Pour ce qui est du contrôle étatique, la Belgique a plus progressé que la moyenne des pays de l'OCDE, mais l'élimination des obstacles à l'activité d'entreprise se fait assez lentement, de sorte qu'au total la réglementation est à l'heure actuelle plus restrictive en Belgique que pour la moyenne de la zone OCDE.

Réduire l'intervention de l'État dans les activités des entreprises

Si le niveau du contrôle de l'État est plus élevé que la moyenne en Belgique, c'est principalement à cause de l'intervention de celui-ci dans les activités industrielles et commerciales, puisque les prises de participation publiques sont proches de la moyenne de l'OCDE (tableau 7.1). La Belgique obtient une mauvaise notation pour une des catégories d'indicateurs élémentaires qui constituent l'indicateur d'intervention de l'État dans les activités industrielles et commerciales, à savoir l'utilisation d'une réglementation de type coercitif ; elle reçoit une note moyenne en ce qui concerne le contrôle des prix (tableau 7.2). Pour que la réglementation de type coercitif joue un moins grand rôle, il faudrait que les autorités réglementaires belges alignent leurs pratiques sur celles en vigueur dans la plupart des autres pays de l'OCDE en étant soumises à l'obligation d'évaluer les autres instruments d'action (réglementaires et non réglementaires) avant d'adopter une nouvelle réglementation et en pouvant s'appuyer sur des directives pour l'utilisation des solutions autres que la réglementation traditionnelle. En ce qui concerne le contrôle des prix, les autorités publiques peuvent fixer les hausses de prix pour un certain nombre de biens et services, dont les plus importants sont les médicaments (sur ordonnance et en vente libre),

Graphique 7.2. La réglementation des marchés de produits¹

1. Valeurs 2003. La notation va de 0 à 6 (du moins restrictif au plus restrictif).

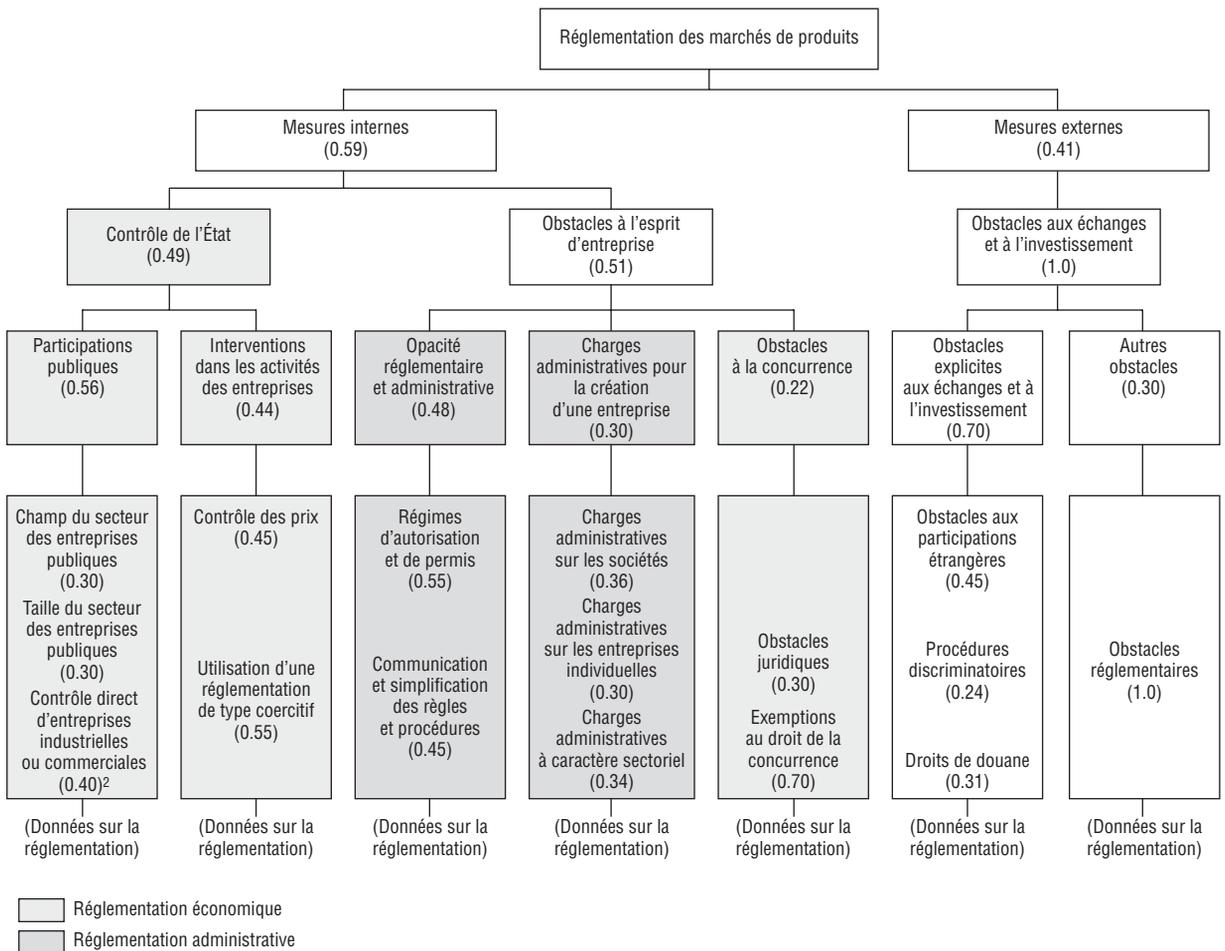
Source : Conway, Janod et Nicoletti (2005, Annexe 1).

les consultations médicales, les tarifs pour les soins résidentiels de longue durée aux personnes âgées, les courses de taxi, l'eau, l'électricité, les timbres et les billets de chemin de fer. Le contrôle des prix du pain, limité à certains produits, a été supprimé en juillet 2004. Le gouvernement réexamine actuellement les mesures de contrôle des prix en vue d'y mettre fin lorsqu'elles ne se justifient plus au regard des intérêts sociaux ou du fait d'un manque de concurrence⁶. De plus, on pourrait améliorer les contrôles s'ils sont justifiés⁷. Lorsqu'il est possible d'instaurer un régime de concurrence, les intérêts sociaux ne doivent pas faire obstacle à la suppression du contrôle des prix ; une solution plus efficace est celle des transferts de la part des administrations publiques, pour éviter les

Encadré 7.2. Le système d'indicateurs de la réglementation des marchés de produits

Le système d'indicateurs de la réglementation des marchés de produits comporte 16 indicateurs élémentaires, qui couvrent un large éventail de mesures. Ces indicateurs élémentaires sont brièvement commentés ci-après.

- **Champ du secteur des entreprises publiques** : indicateur de la présence de l'État actionnaire dans l'ensemble des activités, reflétant la proportion de secteurs où l'État détient une participation financière dans au moins une entreprise.
- **Taille du secteur des entreprises publiques** : indicateur reflétant la taille globale du secteur des entreprises à capitaux publics par rapport à la taille de l'économie
- **Contrôle direct d'entreprises industrielles ou commerciales** : indicateur reflétant l'existence de droits de vote spéciaux détenus par l'État dans des entreprises à capitaux privés, les contraintes attachées à la cession des participations de l'État et l'ampleur du contrôle exercé par les organes législatifs sur les choix stratégiques des entreprises publiques.
- **Contrôle des prix** : indicateur reflétant le degré de contrôle des prix dans certains secteurs.
- **Utilisation d'une réglementation de type coercitif** : indicateur reflétant le degré auquel les pouvoirs publics utilisent une réglementation coercitive (par opposition à une réglementation incitative) en général et dans certains secteurs des services en particulier.
- **Régimes d'autorisation et de permis** : indicateur reflétant l'utilisation de « guichets uniques » et de règles de « consentement tacite » pour l'obtention d'informations sur les autorisations et permis et pour leur délivrance.
- **Communication et simplification des règles et procédures** : indicateur reflétant certains aspects de la stratégie de communication des pouvoirs publics et leurs efforts pour réduire et simplifier la charge administrative représentée par les relations avec les pouvoirs publics.
- **Charges administratives pesant sur les sociétés** : indicateur reflétant les charges administratives pour la création d'une société.
- **Charges administratives pesant sur les entreprises individuelles** : indicateur reflétant les charges administratives pour la création d'une entreprise individuelle.
- **Charges administratives à caractère sectoriel** : indicateur reflétant les charges administratives dans les secteurs des transports routiers et du commerce de détail.
- **Obstacles juridiques** : indicateur reflétant la portée des dispositions légales qui limitent expressément le nombre de concurrents autorisés dans un large éventail de secteurs d'activité.
- **Exemptions au droit de la concurrence** : indicateur reflétant la portée des exemptions au droit de la concurrence pour les entreprises publiques.
- **Obstacles aux prises de participation** : indicateur reflétant les dispositions légales qui restreignent l'acquisition, par des étrangers, de titres de capital d'entreprises publiques et privées et les prises de participation étrangères dans les télécommunications et le transport aérien.
- **Droits de douane** : indicateur reflétant la moyenne (simple) des droits de douane en vertu du régime de la nation la plus favorisée.
- **Procédures discriminatoires** : indicateur reflétant l'ampleur de la discrimination à l'encontre des entreprises étrangères dans le domaine des procédures.
- **Obstacles réglementaires** : indicateur reflétant les autres obstacles au commerce international (harmonisation internationale, accords de reconnaissance mutuelle, etc.).

Graphique 7.3. Le système d'indicateurs RMP¹

1. Les pondérations indiquées entre parenthèses ont été obtenues par une analyse en composantes principales effectuée séparément pour les données réglementaires de chacun des domaines principaux de régulation (contrôle de l'État, obstacles à l'esprit d'entreprise, obstacles aux échanges et à l'investissement, réglementation économique et réglementation administrative). Une analyse similaire a été également réalisée pour les domaines qui relèvent de l'indicateur concernant les mesures intérieures (contrôle de l'État et obstacles à l'esprit d'entreprise) et pour l'indicateur synthétique de la réglementation (réglementations internes et externes). L'analyse en composantes principales a porté sur les données initiales pour 1998.
2. Deux indicateurs de la version 1998 des indicateurs RMP (droits de vote spéciaux et contrôle des entreprises publiques par les corps législatifs) sont combinés dans cet indicateur.

Source : Conway, Janod et Nicoletti (2005, Annexe 3 : Les indicateurs RMP de l'OCDE).

distorsions du marché. Si l'on éliminait le contrôle des prix dans ces conditions, on augmenterait l'offre (à supposer que le contrôle des prix ait eu un effet contraignant) et on élargirait les choix des consommateurs. Il faudrait aussi que le gouvernement réexamine les restrictions aux ventes promotionnelles, pour déterminer dans quelle mesure ces restrictions sont dans l'intérêt des consommateurs.

Réduire l'opacité réglementaire et administrative

Le niveau légèrement supérieur à la moyenne des obstacles à l'activité d'entreprise en Belgique reflète le degré d'opacité réglementaire et administrative, car les charges administratives pour la création d'une entreprise et les obstacles à la concurrence sont inférieurs à la moyenne de l'OCDE (tableau 7.3). Cette situation s'explique par les régimes d'autorisation et de permis, et non par la communication et la simplification des règles et

Tableau 7.1. **Contrôle de l'État : notes des pays par domaine et sous-domaine**

	Domaine		Sous-domaine			
	Contrôle de l'État		Participations publiques		Intervention dans les activités industrielles ou commerciales	
	1998	2003	1998	2003	1998	2003
Australie	1.4	0.6	1.1	0.8	1.9	0.3
Autriche	2.5	1.9	2.7	2.2	2.3	1.6
Belgique	3.3	2.4	2.8	2.2	4.0	2.6
Canada	1.8	1.7	1.8	1.7	1.8	1.5
République tchèque	3.9	2.5	4.8	3.0	2.9	1.9
Danemark	2.2	1.3	2.2	1.7	2.1	0.8
Finlande	3.3	2.3	3.7	3.2	2.6	1.3
France	3.3	2.7	3.5	3.3	3.0	1.9
Allemagne	2.9	2.2	3.0	2.8	2.9	1.5
Grèce	4.5	2.8	4.2	2.4	4.9	3.3
Hongrie	3.9	3.3	4.5	3.8	3.3	2.6
Islande	2.1	1.1	2.4	1.8	1.8	0.3
Irlande	2.6	2.0	2.5	1.8	2.7	2.1
Italie	4.4	3.2	5.1	3.8	3.6	2.3
Japon	1.9	1.5	0.9	0.8	3.3	2.4
Corée	2.7	1.7	3.0	1.8	2.2	1.5
Luxembourg		2.0		2.6		1.2
Mexique	2.5	1.9	2.5	2.3	2.3	1.4
Pays-Bas	2.7	1.9	3.3	2.5	2.0	1.2
Nouvelle-Zélande	1.5	1.4	1.5	1.9	1.4	0.8
Norvège	3.2	2.8	3.7	3.5	2.5	1.8
Pologne	4.6	3.6	5.3	4.2	3.6	2.8
Portugal	3.7	2.7	3.6	3.1	3.8	2.2
République slovaque		1.4		1.9		0.8
Espagne	3.2	2.7	3.0	2.7	3.5	2.7
Suède	2.2	1.9	2.7	2.2	1.5	1.6
Suisse	2.8	2.2	2.7	2.4	3.0	2.1
Turquie	3.9	2.8	3.7	3.1	4.1	2.5
Royaume-Uni	1.8	1.7	1.8	1.9	1.8	1.6
États-Unis	1.4	1.2	1.3	1.2	1.4	1.2
Moyenne ¹	2.9	2.1	2.6	2.1	2.8	1.9

1. Moyenne des pays pour lesquels des données sont disponibles pour 1998.

Source : Conway, Janod et Nicoletti (2005, *Annexe 3 : Les indicateurs RMP de l'OCDE*).

des procédures (tableau 7.4). Pour remédier à l'opacité réglementaire et administrative, une règle d'approbation tacite (l'autorisation étant automatiquement accordée si l'autorité compétente n'a pas agi dans le délai imparti) devrait être mise en place comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE et il faudrait créer des guichets uniques pour la délivrance des autorisations, en conformité cette fois encore avec les meilleures pratiques internationales. Les charges administratives pour la création d'une entreprise sont inférieures à la moyenne pour l'OCDE et des mesures sont prises actuellement pour les alléger encore (encadré 7.3).

Réduire les obstacles juridiques à l'entrée

On pourrait également renforcer la concurrence sur les marchés de produits en réduisant les obstacles juridiques à l'entrée, qui sont supérieurs à la moyenne de l'OCDE. Malgré tout, la note obtenue pour les « obstacles à la concurrence », l'un des éléments des

Tableau 7.2. **Contrôle de l'État : valeurs des indicateurs élémentaires¹**

	Champ du secteur des entreprises publiques		Taille du secteur des entreprises publiques		Contrôle direct dans des entreprises industrielles ou commerciales		Utilisation d'une réglementation de type coercitif		Contrôle des prix	
	1998	2003	1998	2003	1998	2003	1998	2003	1998	2003
Australie	2.8	2.8	0.8	0.1	0.0	0.0	1.9	0.4	2.5	0.0
Autriche	5.0	3.5	4.3	4.0	0.0	0.0	2.4	2.2	2.7	1.3
Belgique	2.3	1.8	3.3	3.3	2.6	1.5	4.7	4.5	4.0	1.0
Canada	2.8	2.8	2.1	2.1	0.8	0.8	1.2	1.3	2.9	2.0
République tchèque	4.5	3.8	4.5	3.2	5.3	2.3	2.3	2.3	2.5	1.3
Danemark	3.0	2.5	2.3	2.3	1.5	0.8	3.9	1.4	0.3	0.0
Finlande	3.5	3.5	4.2	3.2	3.6	2.9	2.9	1.4	1.8	0.3
France	5.0	4.5	4.3	4.1	1.9	1.9	4.4	3.0	1.7	0.3
Allemagne	3.5	3.3	3.4	3.2	2.3	2.3	3.3	1.8	2.5	0.5
Grèce	3.3	3.0	4.4	3.8	4.6	0.9	5.3	5.1	4.7	2.3
Hongrie	4.5	3.5	3.4	3.0	5.3	4.8	2.3	2.3	3.5	2.0
Islande	2.8	2.3	3.3	2.8	1.4	0.7	2.5	0.0	1.0	0.3
Irlande	3.0	2.5	3.3	2.6	1.5	0.8	3.8	3.8	1.8	0.8
Italie	5.3	4.5	4.2	3.7	5.6	3.5	3.4	1.9	2.8	2.0
Japon	2.0	2.0	0.0	0.0	0.6	0.6	3.9	3.0	3.9	2.5
Corée	2.3	2.0	3.4	2.8	3.4	1.0	1.0	1.1	3.3	2.0
Luxembourg	1.9	3.5	1.2	1.2	1.3	2.9	2.0	1.5	1.2	0.0
Mexique	3.5	3.0	3.7	3.6	1.1	0.9	2.1	1.7	3.0	1.0
Pays-Bas	3.0	2.8	3.2	2.8	3.8	2.0	1.8	1.7	1.3	0.3
Nouvelle-Zélande	1.5	2.3	1.0	0.8	2.0	2.6	1.5	0.8	1.0	0.0
Norvège	4.8	4.8	4.6	4.0	2.4	2.4	2.2	2.2	2.7	0.8
Pologne	6.0	5.8	5.4	4.6	4.9	3.0	4.5	3.5	1.8	1.6
Portugal	3.9	3.8	2.5	1.7	4.2	3.8	3.5	2.0	4.0	1.8
République slovaque	–	1.6	–	0.0	–	3.5	–	0.0	–	0.4
Espagne	4.5	3.5	2.7	2.5	2.3	2.3	4.5	4.4	2.7	0.8
Suède	3.7	3.7	3.2	2.7	1.8	0.7	1.5	2.3	1.0	1.0
Suisse	3.8	3.8	0.9	0.9	3.4	2.6	1.4	1.2	4.7	2.6
Turquie	4.8	4.8	4.5	4.3	2.4	1.0	5.1	4.4	3.5	0.6
Royaume-Uni	0.8	0.8	1.7	1.6	2.6	2.9	1.9	2.3	1.6	0.4
États-Unis	2.8	2.5	0.6	0.6	0.8	0.8	1.5	1.5	1.4	0.8
Moyenne ²	3.4	3.1	3.0	2.5	2.5	1.9	2.9	2.2	2.5	1.0

1. Italiennes = indicateur estimé (valeurs manquantes).

2. Moyenne des pays indiqués ci-dessus (données de 1998).

Source : Conway, Janod et Nicoletti (2005, Annexe 3 : Les indicateurs RMP de l'OCDE).

« obstacles à l'esprit d'entreprise » dans le système d'indicateurs RMP, n'est pas inférieure à la moyenne parce que l'existence d'obstacles juridiques à l'entrée est plus que compensée par l'absence d'exemptions au droit de la concurrence (voir le tableau 7.4). En tirant parti de l'expérience d'autres pays, il serait possible de réduire les obstacles juridiques à l'entrée en abrogeant les dispositions législatives et réglementaires qui limitent le nombre de concurrents dans le transport ferroviaire de marchandises et de voyageurs, les transports urbains, suburbains et interurbains, les infrastructures ferroviaires et les services au sol dans les aéroports.

Alléger les charges administratives pour les entreprises

Outre qu'elles pèsent sur les coûts, de lourdes formalités administratives pour les entreprises découragent l'entrée sur les marchés, en particulier pour les petites entreprises

Tableau 7.3. **Obstacles à l'activité d'entreprise : notes des pays par domaine et sous-domaine**

	Domaine		Sous-domaine					
	Obstacles à l'activité d'entreprise		Charges administratives pour la création d'une entreprise		Opacité réglementaire et administrative		Obstacles à la concurrence	
	1998	2003	1998	2003	1998	2003	1998	2003
Australie	1.4	1.1	1.1	1.0	1.5	1.2	1.8	1.5
Autriche	1.7	1.6	2.6	2.8	0.6	0.4	1.0	0.8
Belgique	1.9	1.6	1.3	1.7	3.3	2.2	1.0	0.6
Canada	1.0	0.8	1.4	0.9	0.6	0.5	0.7	0.7
République tchèque	2.0	1.9	2.2	2.3	2.7	2.3	0.6	0.5
Danemark	1.4	1.2	0.5	0.5	2.4	2.1	2.1	1.7
Finlande	2.1	1.1	2.0	1.3	3.2	1.2	0.7	0.4
France	2.8	1.6	3.4	1.9	2.7	1.3	1.5	1.4
Allemagne	2.0	1.6	2.4	1.6	2.6	2.2	0.4	0.5
Grèce	2.1	1.6	3.0	2.6	1.7	0.6	0.6	0.5
Hongrie	1.6	1.4	2.4	2.3	0.4	0.4	1.5	1.1
Islande	1.8	1.6	1.7	1.4	2.7	2.4	0.8	0.7
Irlande	1.2	0.9	0.9	0.5	2.2	2.1	0.2	0.3
Italie	2.7	1.4	4.6	2.4	0.7	0.4	1.0	0.6
Japon	2.4	1.4	2.1	1.9	3.8	1.2	1.0	0.6
Corée	2.5	1.7	2.2	2.2	3.8	1.2	1.3	1.0
Luxembourg	–	1.2	–	1.8	–	1.1	–	0.1
Mexique	2.6	2.2	3.2	3.1	2.4	0.4	1.4	2.9
Pays-Bas	1.9	1.6	1.8	1.6	2.4	2.5	1.2	0.6
Nouvelle-Zélande	1.2	1.2	1.0	0.8	2.2	2.2	0.4	0.4
Norvège	1.5	1.0	1.8	1.0	1.3	1.2	0.8	0.6
Pologne	2.8	2.3	3.8	3.7	2.0	1.5	1.6	0.3
Portugal	1.8	1.3	2.1	1.7	1.8	1.2	1.0	0.5
République slovaque	–	1.2	–	1.9	–	0.7	–	0.3
Espagne	2.3	1.6	3.5	2.8	1.6	0.4	0.5	0.4
Suède	1.9	1.1	1.1	1.2	3.5	1.1	1.3	0.6
Suisse	2.3	1.9	2.2	1.7	3.4	3.1	0.8	0.7
Turquie	3.2	2.5	2.7	2.7	4.1	3.4	3.2	0.5
Royaume-Uni	1.1	0.8	1.0	0.7	1.7	1.2	0.7	0.4
États-Unis	1.5	1.2	0.9	1.0	2.3	1.3	1.5	1.5
Moyenne ¹	1.9	1.5	2.1	1.8	2.4	1.5	1.1	0.8

1. Moyenne des pays pour lesquels des données sont disponibles pour 1998.

Source : Conway, Janod et Nicoletti (2005, Annexe 3 : Les indicateurs RMP de l'OCDE).

– qui supportent proportionnellement les plus lourdes charges administratives – et elles freinent la concurrence et l'innovation, et donc les perspectives de croissance à long terme. Le droit du travail étant considéré comme responsable de près des trois quarts du coût administratif total pour les sociétés (Joos et Kegels, 2004), les mesures de simplification administrative peuvent réduire le coût du travail de la même manière qu'une baisse des impôts (en stimulant la croissance des entreprises et la création d'emplois). En outre, c'est surtout aux travailleurs faiblement qualifiés que cette simplification bénéficierait le plus en général. Par ailleurs, l'allègement des charges administratives, surtout dans le domaine du droit du travail, diminue l'incitation à exercer certaines activités dans l'économie souterraine. Le gouvernement s'est lancé dans un programme de réforme administrative qui vise à atteindre les objectifs de réglementer le secteur privé à un moindre coût. Il serait souhaitable que ce programme soit mené à bien aussi rapidement que possible.

Tableau 7.4. **Obstacles à l'activité d'entreprise : valeurs des indicateurs élémentaires**

	Régimes d'autorisations et de permis		Communication et simplification des règles et procédures		Charges administratives pour la création d'une entreprise – sociétés		Charges administratives pour la création d'une entreprise – entreprises individuelles		Charges administratives à caractère sectoriel		Obstacles juridiques à l'entrée		Exemptions au droit de la concurrence	
	1998	2003	1998	2003	1998	2003	1998	2003	1998	2003	1998	2003	1998	2003
Australie	2.0	2.0	0.8	0.2	1.0	1.3	2.0	1.3	0.2	0.3	1.9	1.6	1.9	1.5
Autriche	0.0	0.0	1.1	0.5	2.8	3.0	2.5	2.5	2.4	3.4	3.5	0.3	0.0	1.0
Belgique	6.0	4.0	0.5	0.3	1.5	1.8	1.0	1.5	1.3	1.7	1.4	1.6	0.7	0.0
Canada	0.0	0.0	1.2	1.0	1.5	0.8	1.5	1.3	1.5	0.9	0.8	0.9	0.6	0.6
République tchèque	4.0	4.0	1.2	0.5	3.0	3.0	2.0	2.0	1.7	2.2	1.6	1.4	0.0	0.0
Danemark	4.0	4.0	0.7	0.0	0.5	1.0	0.3	0.0	0.2	0.3	2.3	1.4	2.1	1.9
Finlande	4.0	2.0	2.6	0.3	1.5	1.3	2.8	1.8	1.8	1.1	1.6	1.4	0.0	0.0
France	4.0	2.0	1.1	0.3	3.3	2.0	3.8	2.0	3.6	1.6	2.0	2.2	1.2	1.1
Allemagne	4.0	4.0	1.0	0.3	2.3	2.3	3.3	1.3	2.1	1.4	1.1	1.4	0.0	0.0
Grèce	2.0	0.0	1.2	1.1	3.0	2.3	3.3	3.3	3.2	2.9	1.6	1.6	0.0	0.0
Hongrie	0.0	0.0	0.5	0.5	2.3	2.3	3.0	3.0	2.2	2.0	2.7	1.6	1.0	0.9
Islande	4.0	4.0	1.3	0.7	1.3	1.3	<i>1.9</i>	<i>1.3</i>	<i>1.9</i>	<i>1.6</i>	2.3	2.3	0.0	0.0
Irlande	4.0	4.0	0.3	0.2	1.5	0.8	0.8	0.3	0.5	0.3	0.6	0.9	0.0	0.0
Italie	0.0	0.0	0.9	0.5	5.5	2.8	4.3	2.8	4.7	2.1	3.3	1.9	0.0	0.0
Japon	6.0	2.0	1.5	0.3	2.3	1.5	2.3	<i>2.3</i>	1.8	<i>2.3</i>	2.2	1.4	0.3	0.3
Corée	6.0	2.0	1.5	0.0	2.7	2.7	2.3	2.3	1.6	1.9	2.5	1.9	0.7	0.6
Luxembourg	<i>0.2</i>	2.0	<i>0.4</i>	0.0	0.8	2.5	0.3	3.0	<i>0.1</i>	<i>0.3</i>	–	0.3	–	0.0
Mexique	4.0	0.0	0.5	0.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.9	3.2	2.2	1.9	0.9	3.5
Pays-Bas	4.0	4.0	0.6	0.9	2.0	2.0	1.8	1.3	1.6	1.3	2.2	1.9	0.8	0.0
Nouvelle-Zélande	4.0	4.0	0.4	0.3	1.0	1.0	1.0	0.8	1.0	0.8	0.3	0.3	0.3	0.4
Norvège	2.0	2.0	0.4	0.2	1.9	1.0	1.9	1.0	1.7	0.9	2.7	2.2	0.0	0.0
Pologne	2.0	2.0	<i>1.9</i>	0.8	4.3	4.3	3.3	3.3	4.1	4.1	<i>1.6</i>	0.6	1.5	0.0
Portugal	2.0	0.0	1.5	2.6	2.8	1.5	1.8	1.8	1.8	1.8	1.2	1.4	0.8	0.0
République slovaque	–	0.0	–	1.4	–	2.0	–	2.3	–	1.9	–	0.6	–	0.0
Espagne	2.0	0.0	1.0	0.6	3.5	2.8	4.0	4.0	3.5	2.4	1.4	1.1	0.0	0.0
Suède	6.0	2.0	0.9	0.0	1.3	1.0	1.0	1.8	0.8	0.9	2.0	2.0	0.9	0.0
Suisse	6.0	6.0	0.5	0.0	3.3	2.3	3.3	1.8	0.0	0.8	2.5	2.2	0.0	0.0
Turquie	6.0	6.0	2.1	0.5	2.3	2.3	3.0	3.0	2.9	3.2	2.2	1.4	3.7	0.0
Royaume-Uni	3.0	2.0	0.4	0.2	0.8	0.8	1.3	0.5	0.8	0.6	1.4	1.4	0.3	0.0
États-Unis	4.0	2.0	0.4	0.4	0.5	0.8	1.5	1.3	0.8	1.0	1.1	1.4	1.8	1.6
Moyenne ¹	3.3	2.2	1.0	0.5	2.2	1.9	2.2	1.9	1.9	1.6	1.9	1.4	0.7	0.4

1. Moyenne des pays pour lesquels des données sont disponibles pour 1998.

Note : Italiques = indicateur estimé (points de données manquants).

Source : Conway, Janod et Nicoletti (2005, Annexe 3 : Les indicateurs RMP de l'OCDE).

Encadré 7.3. Charges administratives pour la création d'une entreprise

En 2002, il fallait 56 jours ouvrables pour accomplir toutes les formalités obligatoires d'immatriculation d'une SPRL. Ce long délai est considéré comme un obstacle majeur à l'entrepreneuriat. C'est pourquoi le gouvernement s'est fixé un objectif ambitieux : ramener ce délai à trois jours au 1^{er} juillet 2005. Il a également élaboré une vaste stratégie pour atteindre cet objectif. L'ouverture de guichets uniques où les entrepreneurs peuvent accomplir leurs formalités administratives pour la création d'une entreprise grâce à un formulaire unique et la mise en place d'un numéro unique d'identification de l'entreprise et d'une Banque Carrefour pour les entreprises ont ramené le délai d'immatriculation à 34 jours en janvier 2004. L'intégration de l'immatriculation TVA dans les formalités qui peuvent être accomplies en ligne auprès des guichets uniques d'entreprise a encore réduit le délai moyen, qui n'est plus que de 27 jours depuis octobre 2004. La simplification de la procédure d'immatriculation d'une société anonyme, qui permettra au milieu de 2005 d'accomplir les formalités de façon entièrement électronique, devrait ramener le délai à 3 jours.

Les enquêtes nationales biennales sur les coûts administratifs pour les entreprises montrent que la charge administrative s'allège progressivement, ce qui confirme la conclusion qu'on pouvait tirer de la *Base de données internationales de l'OCDE sur la réglementation*, à savoir que la charge imputable aux régimes d'autorisation et de permis était en baisse (tableau 7.4). La charge administrative s'entend du coût total des ressources utilisées pour mettre en application et gérer toutes les prescriptions réglementaires concernant l'emploi, la fiscalité et l'environnement (y compris la santé et la sécurité). Une première enquête, qui a servi de référence, a estimé que la charge administrative pour les entreprises était de € 8.6 milliards (3.5 % du PIB) en 2000, dont 6.3 milliards (2.6 % du PIB) pour les entreprises⁸ et 2.3 milliards (0.9 % du PIB) pour les travailleurs indépendants. Selon la même enquête renouvelée en 2002, la charge administrative pour les entreprises s'était alourdie pour atteindre € 9 milliards en valeur absolue, bien qu'elle ait diminué en valeur relative à 3.4 % du PIB ; la charge administrative pour les entreprises restait égale à € 6.3 milliards, mais elle avait augmenté pour les travailleurs indépendants en passant à € 2.7 milliards. En ce qui concerne les entreprises, la charge administrative est particulièrement lourde pour les entreprises les plus petites : elle accroît le coût horaire du travail de € 4.2 dans une petite entreprise (moins de 10 personnes), de € 1.21 dans une entreprise moyenne (entre 10 et 50) et de € 0.3 seulement dans une grande entreprise (Joos et Kegels, 2004). Enfin, la partie qualitative de l'enquête montre que les entreprises et les travailleurs indépendants sont plus satisfaits de leurs contacts avec l'administration que de la réglementation même. Sur ce dernier point, les entreprises et les travailleurs indépendants sont extrêmement critiques à l'égard du manque de cohérence et de souplesse, qui fait qu'il est difficile d'adapter la réglementation aux différentes situations. Elles considèrent également que, souvent, la réglementation est peu compréhensible.

La simplification administrative reste une priorité pour le gouvernement. Une Agence pour la Simplification administrative a été créée en 1999 afin d'élaborer une stratégie et de coordonner cette action et un secrétaire d'État a été nommé en 2003 pour faire valoir l'importance politique de l'accomplissement de progrès tangibles, dans ce domaine. (secrétariat d'État à la Simplification administrative, 2003). L'informatisation de l'État (e-gouvernement) devrait être très bénéfique grâce à plusieurs applications. Plus

précisément, la création de la Banque Carrefour pour les entreprises signifie qu'il n'y aura qu'un point de contact pour les formalités de création d'une entreprise, que chaque société n'aura qu'un seul numéro d'identification pour toutes ses démarches administratives (il y avait auparavant 70 types de numéros d'identification) et que les données de base d'identification ne devront être fournies à l'administration qu'une seule fois et pas plusieurs fois à différentes instances administratives. Désormais, les employeurs doivent déclarer leurs nouvelles embauches par voie électronique et les informations entrent dans une base de données (DIMONA). On peut maintenant consulter la réglementation fiscale en ligne (FISCONET), les formulaires fiscaux peuvent être obtenus électroniquement (FINFORM) et les déclarations pour les impôts directs et pour la TVA peuvent également être faites électroniquement (TAX-ON-WEB, INTERVAT). De plus, on a créé dans tout le pays des guichets uniques qui facilitent l'accomplissement des formalités administratives des entreprises.

Un ensemble de projets de simplification a été choisi à partir des informations obtenues par le point de contact *Kafka*⁹ (site Web où les entreprises, les particuliers et les fonctionnaires ont pu signaler les réglementations et procédures trop lourdes entre décembre 2003 et mars 2004). De plus, en vertu de la « clause *Kafka* », mise en place en octobre 2001, chaque ministre doit évaluer l'impact des décisions qu'il propose sur la charge administrative pour les particuliers, les entreprises et le secteur public, les résultats de cette évaluation étant soumis au Conseil des ministres. Cette clause a été remplacée par le test *Kafka* à compter d'octobre 2004 : une approche plus ciblée a été adoptée et un modèle de rapport et un document explicatif ont été publiés dans le but de renforcer l'efficacité de l'analyse d'impact. Idéalement, il faudrait que le test *Kafka* soit intégré à une analyse coût-efficacité plus large pour chaque texte législatif ou réglementaire proposé. Il faudrait aussi que la réglementation en vigueur fasse l'objet d'une évaluation périodique, de façon que les dispositions obsolètes soient abrogées rapidement. Grâce à un tel mécanisme, l'Australie a pu réduire de moitié le nombre de ses lois en vigueur.

Les formalités administratives complexes et sclérosantes, de même que les modifications fréquentes des réglementations, résultent également d'une absence de coordination entre les différents niveaux d'administration (européen, fédéral, régional), qui partagent souvent les compétences dans les domaines d'action les plus importants. Pour assurer une coordination plus étroite des initiatives réglementaires et administratives et rationaliser les procédures administratives, un accord de coopération en matière de simplification a été conclu par les différents niveaux d'administration en décembre 2003. La Belgique a également l'intention de collaborer avec les autres pays européens pour mettre au point une méthodologie commune d'évaluation des charges administratives découlant des nouvelles directives européennes. Il faudrait aussi que le gouvernement belge examine comment transposer en droit interne la réglementation européenne sans alourdir les prescriptions réglementaires au niveau fédéral (régional).

Libéraliser la réglementation des services professionnels dans l'intérêt des consommateurs

La réglementation des services professionnels se justifie pour remédier à une défaillance du marché due à une information asymétrique entre le prestataire et son client, le prestataire étant bien mieux informé de la qualité véritable du service offert que son client, surtout lorsqu'il fournit le service au client pour la première fois. À défaut de réglementation, il pourrait y avoir un problème d'aléa moral – le prestataire induisant un

profil de demande qui est en fait inefficace pour le client – et un problème d’antisélection – la qualité étant évincée du marché parce que le consommateur ne peut apprécier celle de la prestation fournie. En revanche, les réglementations restrictives et l’autoréglementation émanant des instances professionnelles peuvent également être utilisées à l’encontre des intérêts du consommateur pour tirer parti d’une rente économique. Au niveau international, de nombreuses données empiriques montrent que ce dernier objectif a tendance à prédominer dans la pratique (Nguyen-Hong, 2000 ; OFT, 2001 ; Paterson *et al.*, 2003).

Selon une étude récente de la Commission européenne (Paterson *et al.*, 2003), la Belgique se classe à un niveau moyen d’intensité réglementaire pour l’ensemble des services professionnels par rapport au groupe de pays pris en compte (tableau 7.5). L’intensité réglementaire est forte pour les comptables et les pharmaciens et elle se situe entre un niveau moyen ou bas pour les autres professions. Bien que l’intensité réglementaire soit également forte pour les pharmaciens dans la plupart des autres pays, ce n’est pas le cas pour les comptables. Il faudrait réexaminer la réglementation restrictive de l’entrée et de l’exercice applicable à toutes les professions libérales pour déterminer si elle est véritablement dans l’intérêt des consommateurs, ce réexamen étant prioritaire pour la profession comptable.

Tableau 7.5. **Indices de réglementation dans les services professionnels**¹

	Comptables	Juristes	Architectes	Ingénieurs	Pharmaciens
Autriche	6.2	7.3	5.1	5.0	7.3
Belgique	6.3	<i>4.6</i>	<i>3.9</i>	1.2	5.4
Danemark	<i>2.8</i>	<i>3.0</i>	0.0	0.0	5.9
Finlande	<i>3.5</i>	0.3	1.4	1.3	7.0
France	5.8	6.6	<i>3.1</i>	0.0	7.3
Allemagne	6.1	6.5	<i>4.5</i>	7.4	5.7
Grèce	5.1	9.5	n.d.	n.d.	8.9
Irlande	<i>3.0</i>	<i>4.5</i>	0.0	0.0	<i>2.7</i>
Italie	5.1	6.4	6.2	6.4	8.4
Luxembourg	5.0	6.6	5.3	5.3	7.9
Pays-Bas	<i>4.5</i>	<i>3.9</i>	0.0	1.5	<i>3.0</i>
Portugal	n.d.	5.7	<i>2.8</i>	n.d.	8.0
Espagne	<i>3.4</i>	6.5	<i>4.0</i>	<i>3.2</i>	7.5
Suède	<i>3.3</i>	<i>2.4</i>	0.0	0.0	12.0
Royaume-Uni	<i>3.0</i>	<i>4.0</i>	0.0	0.0	<i>4.1</i>

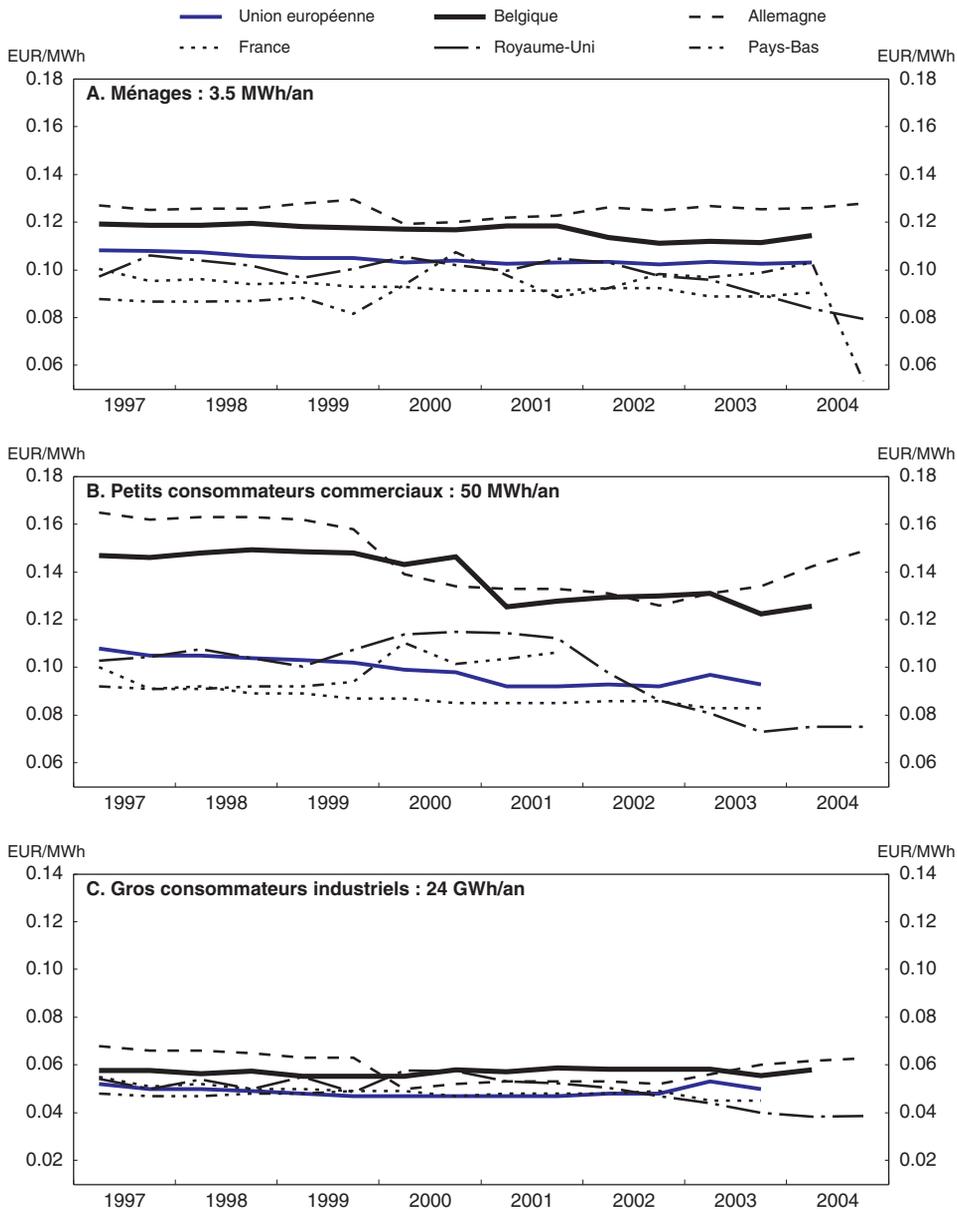
1. Plus l’intensité de la réglementation est forte, plus le chiffre correspondant est élevé (de 0 à 12). Tous les indices de réglementation dont la valeur est égale ou supérieure à 5 sont indiqués en caractères gras ; les indices se situant entre 2.5 et 4.9 sont marqués en italiques et ceux inférieurs à 2.5 figurent en caractères normaux.

Source : Paterson *et al.* (2003).

Intensifier la concurrence dans le secteur de l’électricité

Les prix de l’électricité (hors taxes) sont élevés par rapport à la moyenne pour l’UE, bien que l’écart se soit sensiblement réduit pour les ménages ces dernières années du fait d’une baisse des prix par voie de réglementation (graphique 7.4). Cela tient au niveau élevé des coûts de production, des coûts d’ajustement et du prix de la puissance ainsi que des redevances d’accès aux réseaux (CE, 2004b) ; il convient toutefois de noter que les tarifs d’utilisation du réseau de transport ont baissé en 2003 et 2004 par rapport à 2002. L’un des facteurs qui contribuent aux coûts élevés de production est une concurrence insuffisante,

Graphique 7.4. Prix hors taxes de l'électricité



Source : Base de données Eurostat.

les autres étant le niveau élevé des coûts d'équipement pour l'énergie nucléaire et le mode de calcul des prix, fondé sur le coût total de production et non sur le coût marginal. Le marché est très concentré, le plus gros producteur (Electrabel) représentant 59 % des capacités (compte tenu des importations) par rapport à une moyenne pour l'UE (à 14)¹⁰ de 37 % (*ibid.*). Les capacités insuffisantes d'interconnexion font obstacle à l'entrée sur le marché, de même que le coût administratif des licences d'exploitation. Le niveau élevé des coûts d'ajustement freine également l'entrée sur le marché.

Si l'on veut intensifier la concurrence dans la production d'électricité, il est crucial d'accroître les capacités d'interconnexion, en particulier à la frontière avec la France, où il

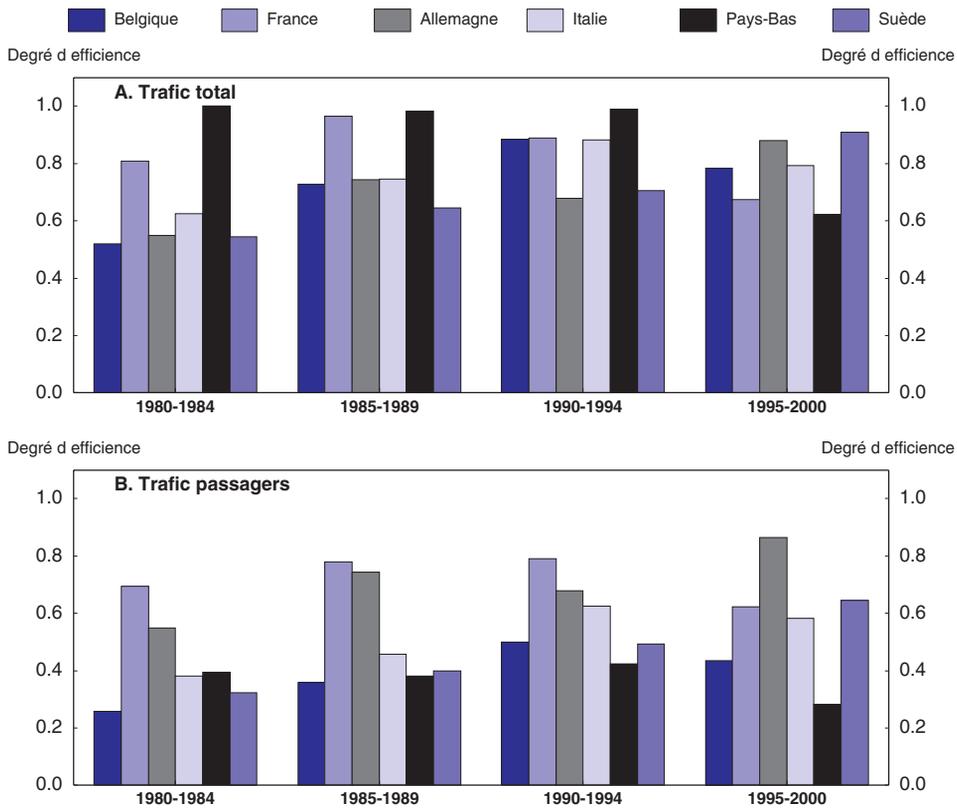
y a fréquemment congestion. C'est ce qui est prévu par le propriétaire du réseau. La première phase des investissements prévus a commencé en novembre 2004 et devrait s'achever à la fin de 2005. Une deuxième phase devrait débuter en 2005 et s'achever en 2006. On notera que cet accroissement des capacités d'interconnexion transfrontalière programmé en Europe dans le cadre de la libéralisation du marché de l'électricité nécessite un renforcement substantiel des réseaux nationaux de transport dans les pays occupant une position centrale comme la Belgique, par lesquels transite énormément d'électricité ; en l'occurrence, la plupart du trafic de transit va dans le sens France-Pays-Bas. Le réseau national de transport ne s'est pas développé au rythme du trafic de transit, ce qui a entraîné un quasi-effondrement du réseau, début 2004. Une coordination plus étroite du développement des infrastructures au niveau européen contribuerait à intensifier la concurrence tout en préservant la sécurité de l'approvisionnement. La solution la plus efficiente à long terme serait de mettre en place un gestionnaire pour l'ensemble du réseau européen.

Actuellement, les gestionnaires de réseau étudient la possibilité de faire jouer les signaux du marché (notamment *via* des mécanismes d'enchères) pour répartir l'accès au réseau afin que celui-ci soit utilisé de façon plus efficiente. La mise en place d'un marché de l'électricité au comptant, comme en France et aux Pays-Bas, est également envisagée. Ces mesures intensifieraient efficacement la concurrence en permettant à de nouveaux entrants d'avoir accès à des sources d'approvisionnement moins coûteuses qu'Electrabel. À titre temporaire, on a obligé Electrabel à mettre aux enchères une faible proportion (10 %) de ses capacités de production chaque année entre 2004 et 2008. Pour ces capacités virtuelles de production, la gamme des produits étant la même que celle de l'opérateur historique, l'impact sur la concurrence est assez limité. Le principal effet de cette mesure est de rendre le marché plus liquide. Ce mécanisme serait plus efficace si les charges administratives supportées par les acheteurs lors des enchères étaient plus faibles.

Une proposition visant à instaurer des tarifs pluriannuels pour l'accès au réseau de transport a été approuvée par le Conseil des ministres en décembre 2004. Ces tarifs seront applicables pendant une période de quatre ans à compter du 1^{er} janvier 2006, alors que les tarifs ne sont fixés que pour trois mois actuellement. On atténuera ainsi l'incertitude pour les utilisateurs du réseau (sur le plan des prix) et pour le gestionnaire du réseau (sur le plan de la couverture des coûts d'exploitation et des amortissements). Cela allégera également les coûts administratifs pour l'autorité de régulation et pour le gestionnaire du réseau. Étant donné ses effets bénéfiques, cette mesure devrait favoriser les investissements dans le réseau de transport et accroître ainsi la sécurité des approvisionnements à long terme. Il faudrait aussi que les pouvoirs publics simplifient les formalités administratives pour l'attribution des licences d'exploitation, afin que davantage de nouveaux producteurs puissent entrer sur le marché.

Accroître l'efficiencia des transports ferroviaires

D'après une étude récente (Friebel, Ivaldi et Vibes, 2004), l'efficiencia des chemins de fer belges par rapport aux transports ferroviaires les plus efficients de 11 pays européens s'est améliorée, passant d'environ 50 % en 1980-84 à près de 90 % une décennie plus tard, mais elle s'est dégradée d'environ 10 points depuis (graphique 7.5). L'efficiencia relative des services de transport de passagers a suivi une évolution analogue, mais elle reste faible. La diminution de l'efficiencia relative depuis le milieu des années 90 s'explique principalement par les progrès plus rapides d'autres pays, comme l'Allemagne et la Suède.

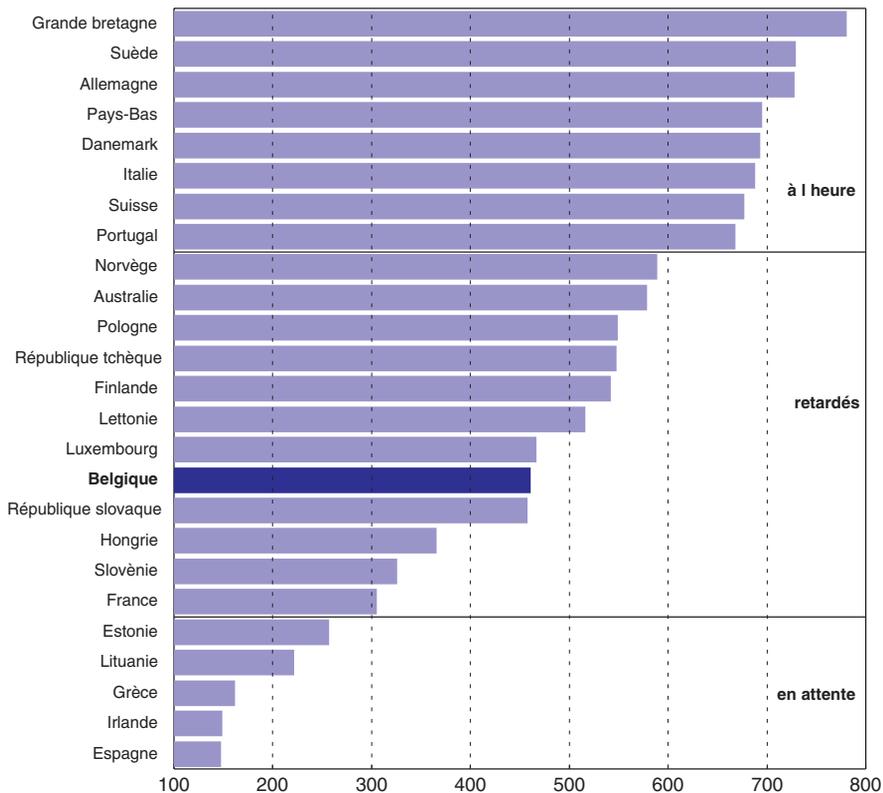
Graphique 7.5. **Efficacité relative dans le transport ferroviaire**

Source : Friebel, Ivaldi et Vibes (2004).

Depuis 1991, une série de directives communautaires ont été adoptées pour améliorer les performances dans le secteur ferroviaire. L'un des principaux éléments est l'obligation de séparation juridique entre la gestion des infrastructures et la fourniture des services de transport ferroviaire ainsi que la création d'une autorité sectorielle de régulation pour assurer aux concurrents un accès non discriminatoire au réseau. Le but de ce dispositif n'est pas seulement d'intensifier la concurrence dans la fourniture des services de transport, mais aussi d'inciter davantage les propriétaires des réseaux à développer l'interopérabilité avec les autres réseaux nationaux¹¹. En outre, plusieurs directives exigent un élargissement progressif de l'ouverture à l'ensemble du réseau de transport de marchandises – avec application de la politique européenne de la concurrence – et une plus grande interopérabilité par voie d'harmonisation et de normalisation¹². La Belgique a certes avancé dans la voie d'un renforcement de la concurrence sur le marché des services de transport ferroviaire, mais beaucoup d'autres pays européens, comme la Suède et l'Allemagne, ont enregistré des progrès plus rapides à cet égard (graphique 7.6). En dépit de la transposition du Premier paquet infrastructure ferroviaire de l'UE dans la législation nationale en 2003, de nombreux obstacles à l'entrée de concurrents potentiels de la NMBS/SNCB sur le marché étaient encore en place au printemps 2004 (IBM Business Consulting Services et Kirchner, 2004). D'un point de vue juridique, les principales faiblesses tenaient au fait que les unités commerciales de la NMBS/SNCB respectivement chargées de l'infrastructure et du transport n'étaient séparées que sur le plan comptable, et que les divisions s'occupant respectivement du fret et du transport de passagers n'étaient pas

Graphique 7.6. **Indice de libéralisation du transport ferroviaire**

2004



1. Les pays obtenant 600 points ou plus sont considérés comme étant « à l'heure ». Ces pays ont un cadre législatif propice à la concurrence et offrent des conditions d'accès au marché équitables et objectives. Le deuxième groupe de pays – « retardés » – comprend les pays obtenant entre 300 et 600 points. Ces pays ont accompli nettement moins de progrès que ceux du premier groupe en ce qui concerne l'ouverture de leur marché du transport ferroviaire. Enfin, les pays qui obtiennent moins de 300 points – « en attente » – ont très peu progressé à cet égard.

Source : IBM Business Consulting Services et Kirchner (2004).

encore séparées. Les sociétés étrangères de transport ferroviaire de passagers ne disposant pas d'autorisation nationale ne pouvaient accéder au réseau que dans le cadre de groupements internationaux et le marché intérieur du transport de passagers n'était pas ouvert aux concurrents de la NMBS/SNCB. Surtout, des obstacles considérables autres que législatifs entravaient encore la concurrence. Les concurrents potentiels devaient attendre longtemps (environ deux ans) pour obtenir tous les certificats nécessaires ; l'homologation du matériel roulant déjà utilisé dans divers États membres de l'UE constituait un obstacle particulièrement coûteux, en temps et en argent, pour les nouveaux prestataires de services de transport ferroviaire. Enfin, les licences d'exploitation et les certificats de sécurité n'avaient qu'une validité de respectivement cinq et trois ans.¹³

Conformément à la directive sur la séparation des services ferroviaires, le gouvernement fédéral a promulgué une loi modifiant la structure de l'opérateur historique (NMBS/SNCB), qui comprendra à compter de janvier 2005 deux sociétés anonymes indépendantes l'une de l'autre dans le cadre d'une holding (NMBS/SNCB-Holding) : le gestionnaire des infrastructures (Infrabel) et l'exploitant du réseau (NMBS/SNCB). Une nouvelle autorité de régulation a été mise en place, sous la tutelle du ministre chargé des chemins de fer. Infrabel doit assurer un accès non discriminatoire au réseau, sous la

surveillance de l'autorité de régulation¹⁴. Plusieurs aspects de la nouvelle structure rendent plus probables un accès non discriminatoire et une interopérabilité en net progrès¹⁵. Cependant, si tel n'est pas le cas, il faudrait soumettre le gestionnaire de l'infrastructure à une réglementation plus stricte ou, mieux encore, démanteler le holding, en mettant fin aux relations relevant de l'actionnariat entre les sociétés relevant d'une part de l'opérateur historique chargé des infrastructures et d'autre part de l'opérateur historique chargé des services de transport.

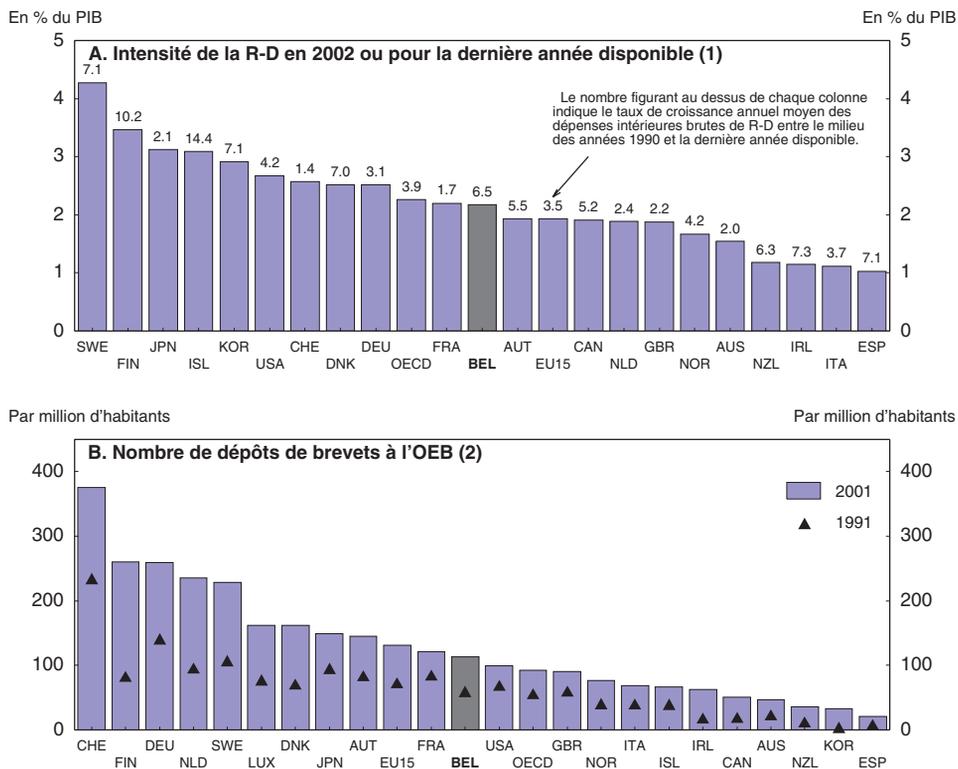
Renforcer le système national d'innovation

Améliorer l'environnement de l'innovation résultant de la R-D

Les dépenses de R-D et les dépôts de brevets sont proches de la moyenne pour l'UE

Les dépenses intérieures totales de R-D sont comparables à la moyenne pour l'UE. Elles atteignaient 2 % du PIB en 1999 et sont passées à 2.2 % en 2001 (graphique 7.7). Les deux tiers de ces dépenses sont financées par le secteur privé et le reste par le secteur public. La Belgique se situe également dans la moyenne en termes de résultats si on mesure ceux-ci par les dépôts de brevets à l'Office européen des brevets (OEB)¹⁶. Le nombre des dépôts de brevets est proche de la moyenne pour l'UE et supérieur à la moyenne pour la zone OCDE ; il a beaucoup augmenté dans les années 90. Toutefois, les brevets sont moins nombreux dans les secteurs de haute technologie, ce qui tient à la part traditionnellement faible,

Graphique 7.7. Les dépenses de R-D et les dépôts de brevets sont proches de la moyenne pour l'UE



1. 2000 pour l'Australie et la Suisse ; 2001 pour la Belgique, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Mexique, les Pays-Bas et la Suède.

2. Office européen des brevets

Source : OCDE, Principaux indicateurs de la science et de la technologie (2004/1) et bases de données sur les brevets.

en Belgique, des technologies hautes et moyennes dans les industries manufacturières. Les flux internationaux de R-D ont joué un grand rôle dans l'intensification de la R-D au cours des années 90. Entre 1993 et 2001, les investissements en R-D des entreprises étrangères en Belgique ont augmenté de 22 % par an en moyenne, ce qui a porté la part des entreprises étrangères dans les dépenses intérieures privées de R-D de 3 à 9 %. Dans le même temps, les investissements belges en R-D à l'étranger connaissent une croissance plus faible et leur part dans les dépenses totales de R-D des entreprises belges est restée stationnaire, à 48 %. Un grand nombre de sociétés multinationales ont des filiales de R-D qui coopèrent avec les universités et les PME.

Le système national d'innovation fait intervenir l'État fédéral, les Régions et les Communautés

Le système national d'innovation comporte trois intervenants publics : l'État fédéral, principale autorité fiscale, les Régions, compétentes en matière de politique économique, et les Communautés, chargées de l'éducation. En général, le financement direct de la recherche est l'instrument privilégié pour favoriser la R-D de source privée. Dans chaque Région, les principales mesures sont i) les subventions à la recherche industrielle précompétitive et ii) le financement des projets se situant au stade précompétitif et visant à développer des produits commercialement viables, ce financement prenant le plus souvent la forme de prêts remboursables en cas de succès. Par ailleurs, la Région flamande s'efforce tout particulièrement d'encourager la R-D dans les PME (notamment au moyen de subventions pour la réalisation d'études de faisabilité).

Les Régions mènent une politique volontariste de diffusion du savoir par des mesures visant à créer des pôles de compétences. En Région flamande, les principaux acteurs sont les Réseaux coopératifs flamands d'innovation. La Région wallonne privilégie la création de pôles technologiques en accordant des aides financières à des projets communs de coopération rassemblant des chercheurs d'entreprises et d'instituts de recherche. De plus, les PME bénéficient d'avantages financiers lorsqu'elles participent à des projets européens ou internationaux de recherche.

Nouvelles incitations fiscales pour la R-D

Les mesures fiscales d'incitation à l'investissement dans la R-D sont traditionnellement très limitées si on les mesure par l'indice OCDE-B (OCDE, 2003b)¹⁷. Jusqu'à présent, les entreprises recrutant du personnel supplémentaire pour la R-D bénéficiaient d'une déduction forfaitaire du bénéfice imposable au cours de la première année¹⁸. Pour accélérer les investissements en R-D dans le secteur public et le secteur privé, et pour mettre en œuvre l'objectif de Barcelone, à savoir porter les dépenses de R-D à 3 % du PIB en 2010, le gouvernement a élargi l'utilisation des instruments fiscaux. Depuis octobre 2003, les établissements publics de recherche (universités, écoles d'enseignement supérieur et fonds nationaux pour la recherche scientifique) bénéficient d'une réduction de 50 % du précompte professionnel frappant les revenus des chercheurs. En juillet 2004, cette mesure a été étendue à 72 autres organismes scientifiques. Le gouvernement a décidé d'élargir cette mesure aux sociétés privées qui collaborent avec un établissement public de recherche, et ce à compter d'octobre 2005 (*Belgian Progress Report*, 2004, p. 15). Initialement, il était envisagé de limiter ce dispositif à la coopération avec les établissements nationaux mais on y a renoncé tout en étendant la couverture géographique des établissements publics de recherche à l'ensemble de l'Espace

économique européen, ce dont il faut se féliciter car les possibilités de coopération entre le secteur public et le secteur privé s'en trouvent accrues, de même que la qualité des activités menées dans ce contexte. De fait, le profil de spécialisation du secteur privé pouvant être différent de celui des établissements publics de recherche, il est essentiel de faire bénéficier toutes les entreprises de la même réglementation fiscale pour que le développement technologique ne soit pas faussé dans le secteur privé. Cependant, il faudra surveiller de près l'impact de cette mesure et évaluer les effets d'aubaine (inévitables), de façon à mettre fin au dispositif s'il ne permet pas d'augmenter le volume total de l'investissement privé dans la R-D¹⁹. Les effets d'aubaine peuvent être de grande ampleur puisque la coopération entre le secteur privé et le secteur public est déjà très développée, surtout entre les entreprises multinationales et les universités.

On renforcerait les capacités d'innovation dans les services en favorisant l'investissement dans le changement organisationnel

Les mesures actuelles en faveur de l'innovation sont généralement axées sur la mise au point de nouvelles technologies et la création de nouveaux produits à forte intensité technologique. Les activités de services semblent présenter un profil différent du point de vue de l'innovation, le changement organisationnel y jouant un bien plus grand rôle (Van Ark et al., 2003). En conséquence, les dépenses de R-D dans les entreprises du secteur des services ne reflètent qu'imparfaitement les activités d'innovation (Flikkema et Jansen, 2004). De plus, l'option du brevet ne se présente pas dans de nombreuses activités de services, où le cycle d'innovation est plus bref que dans les industries manufacturières et où les processus sont moins standardisés, ce qui est le cas, par exemple, pour les services professionnels (Kox, 2003). Certaines données empiriques montrent que le processus d'innovation est long et coûteux et que l'imitation est possible à moindre coût de la part de concurrents (effets de débordement), ce qui freine l'incitation des entreprises privées à mettre en œuvre des innovations de nature à accroître la productivité dans les services (Van Dijk, 2002). Face à ce problème potentiel, il faudrait axer les mesures en faveur de l'innovation sur les éléments non technologiques de l'innovation et le gouvernement devrait faire en sorte d'améliorer les statistiques concernant les profils d'innovation dans les services.

Des études récentes ont identifié cinq types d'innovation dans les services²⁰, mais n'ont pu que difficilement attribuer à la plupart des activités de services un seul type dominant d'innovation, étant donné l'hétérogénéité de chacune des activités (Van Ark et al., 2003). Or, des types différents d'innovation appellent des politiques différentes. Par exemple, l'innovation dominée par les fournisseurs, qui peut avoir son origine au stade de la production, bénéficiera de programmes de diffusion technologique au profit des entreprises de services et des fonctions de prestation de services, de façon que les nouveaux produits se doublent des nouveaux services nécessaires. L'innovation dans les services pourra tirer parti d'instruments plus traditionnels comme les avantages fiscaux déjà accordés pour le recrutement de personnel de R-D, mais il faudra peut-être les adapter aux besoins des entreprises de services, afin qu'elles ne renoncent pas à des innovations potentielles pour des raisons fiscales (voir OCDE, 2000). On voit donc, dans ces deux cas, combien il est souhaitable que les activités de services réagissent davantage aux mesures en vigueur. En ce qui concerne les innovations induites par le client, la meilleure solution est de favoriser la concurrence sur les marchés de produits (voir ci-dessus). Grâce à une plus vive concurrence, les consommateurs pourront obtenir que les services soient mieux

adaptés à leurs besoins, directement ou indirectement (en changeant de fournisseur). Il serait également indiqué d'éliminer les obstacles à l'entrée sur le marché pour les services aux entreprises à forte intensité en savoir, surtout lorsque l'innovation intervient *via* les services, car ces prestataires de services (par exemple, les consultants auprès des entreprises) jouent souvent un rôle de facilitateur du changement et sont parfaitement au fait des meilleures pratiques (Van Ark *et al.*, 2003).

Quant aux autres politiques cadres qui ne visent pas spécifiquement les activités de services, mais sont de nature à stimuler la productivité du fait du rôle de ces activités dans la diffusion du savoir, il faudrait les concevoir de manière à minimiser les obstacles au changement. Premièrement, la formation continue et l'apprentissage tout au long de la vie, en particulier pour que les utilisateurs des TIC peu ou moyennement qualifiés et ayant un niveau d'instruction peu élevé puissent mieux utiliser les TIC, sont essentiels à la fois sous l'angle de l'employabilité (voir le chapitre 4) et de la productivité. En vérité, l'écart de croissance de la productivité de part et d'autre de l'Atlantique paraît particulièrement prononcé dans les activités qui font un usage intensif des TIC et qui comportent une forte proportion de travailleurs peu ou moyennement qualifiés (O'Mahony et van Ark, 2003). En relevant le niveau de qualité de l'enseignement secondaire, on augmenterait également les possibilités d'emploi de ce segment de la population active (voir le chapitre 6). Deuxièmement, il faudrait réduire les obstacles qui subsistent aux échanges de services, par exemple en appuyant l'initiative de l'UE qui vise à achever la réalisation du marché unique pour les services, et en déterminant les domaines dans lesquels la réglementation et les normes nationales devraient céder le pas devant des règles communautaires, ce qui serait un moyen de stimuler la concurrence internationale et les retombées de connaissance transnationales du point de vue des meilleures pratiques dans le secteur des services. Enfin, le gouvernement a un grand rôle à jouer dans la fourniture de services publics innovants et efficaces, afin d'alléger les charges administratives pour les entreprises (voir la section ci-dessus consacrée à l'intensification de la concurrence sur les marchés de produits) et d'inculquer une culture de changement dans l'ensemble de la société.

Valoriser les ressources humaines dans la science et la technologie

Les pénuries prévisibles pour les emplois très qualifiés...

Avec sept chercheurs pour 1 000 personnes exerçant un emploi, la part des chercheurs est relativement élevée en Belgique par rapport à d'autres pays. Mais si l'on considère les pays à forte intensité de R-D, notamment le Japon, la Suède et la Finlande, où la proportion est égale ou supérieure à 10 pour mille, les autorités belges craignent que l'intensification récente et constante de la R-D n'entraîne une pénurie de travailleurs du savoir. Les emplois les plus concernés sont ceux d'ingénieur, de technicien qualifié et d'informaticien. La diminution récente, dans l'enseignement supérieur, du nombre d'étudiants dans les disciplines scientifiques et dans les sciences de l'ingénieur, a renforcé la crainte d'une pénurie structurelle. Ce phénomène est particulièrement marqué en Flandre, où le vieillissement a commencé plus tôt, le niveau des dépenses de R-D est plus élevé et les budgets publics de recherche doivent beaucoup augmenter ces prochaines années. Un autre problème se pose, celui de l'inadéquation des spécialisations : en 2000, les diplômes scientifiques et les diplômes d'ingénieur représentaient 22 % des nouveaux diplômes, proportion voisine de la moyenne pour l'OCDE, mais bien inférieure à celle pour l'UE. Le fait que dans le secteur privé les rémunérations pour les emplois de R-D soient bien

supérieures à celles que pratique le secteur public (d'où un phénomène très prononcé de mobilité à sens unique secteur public/secteur privé) peut refléter l'étroitesse de certains segments du marché du travail. Cela peut aussi indiquer un faible attrait des carrières dans la recherche universitaire en Belgique, comme le montre la proportion assez faible de doctorats (0.8 % de la population des tranches d'âge concernées).

... peuvent être atténuées grâce à une plus grande mobilité au niveau national et international

Les autorités belges considèrent que la mobilité est l'une des réponses au risque de pénurie sur le marché du travail, car elle est propre à atténuer l'inadéquation entre l'offre et la demande tout en conférant plus d'attrait aux professions scientifiques et aux métiers d'ingénieur. En Région flamande, la mobilité est l'un des critères appliqués pour les aides directes aux entreprises dans le cadre des programmes de promotion de la R-D destinés aux PME. La Région flamande s'efforce également de promouvoir l'accès aux universités en facilitant la reconnaissance des compétences acquises ailleurs – à l'étranger ou dans des établissements de type CITE 5B (par exemple, les écoles supérieures/hogescholen) – de manière à donner ainsi une deuxième chance aux titulaires de diplômes de type B. Les Régions encouragent également les partenariats entre l'industrie et les universités via la création de centres de recherche industrielle et technologique. Les autorités de la Région wallonne soutiennent des programmes dans lesquels les étudiants en doctorat et les chercheurs, tout en travaillant dans un institut de recherche public, font des stages dans des entreprises ou dans d'autres établissements publics de recherche étrangers. Elles ont également facilité les opérations d'essaimage.

L'autre stratégie mise en œuvre consiste à favoriser l'entrée de travailleurs du savoir étrangers. La Belgique se trouve dans une situation de départ relativement bonne, puisque la proportion des non-ressortissants dans ses ressources humaines en sciences et technologies atteint 5½ pour cent, ce qui la place au troisième rang des pays de l'UE, mais les travailleurs hautement qualifiés sont sous-représentés par rapport à ceux qui le sont moins (voir le chapitre 4). Le gouvernement a décidé récemment d'offrir des aides au retour aux chercheurs belges travaillant à l'étranger, notamment aux États-Unis. Néanmoins, il serait plus judicieux de ne pas lier ces aides à la nationalité du chercheur, qui est indifférente du point de vue du transfert de connaissances au profit de l'économie belge. Un autre moyen d'accroître les ressources humaines en science et technologie est d'accueillir des diplômés étrangers dans la perspective d'un emploi en Belgique. Dépassant un tiers, la proportion des non-ressortissants parmi les étudiants en doctorat est l'une des plus fortes pour la zone de l'OCDE (OCDE, 2003b), ce qui montre bien que l'offre a été adaptée aux besoins de la communauté internationale des diplômés. Le gouvernement a récemment assoupli le régime des permis de travail pour ces étudiants une fois qu'ils sont diplômés. Il devrait poursuivre dans la voie de l'allègement des charges administratives pour l'entrée des travailleurs hautement qualifiés, de manière à renforcer l'attrait de la Belgique pour la localisation d'activités de R-D et à permettre l'augmentation des investissements directs étrangers dans le secteur de la R-D. Une telle politique serait grandement facilitée si l'on améliorait les modalités de financement des universités (voir ci-après).

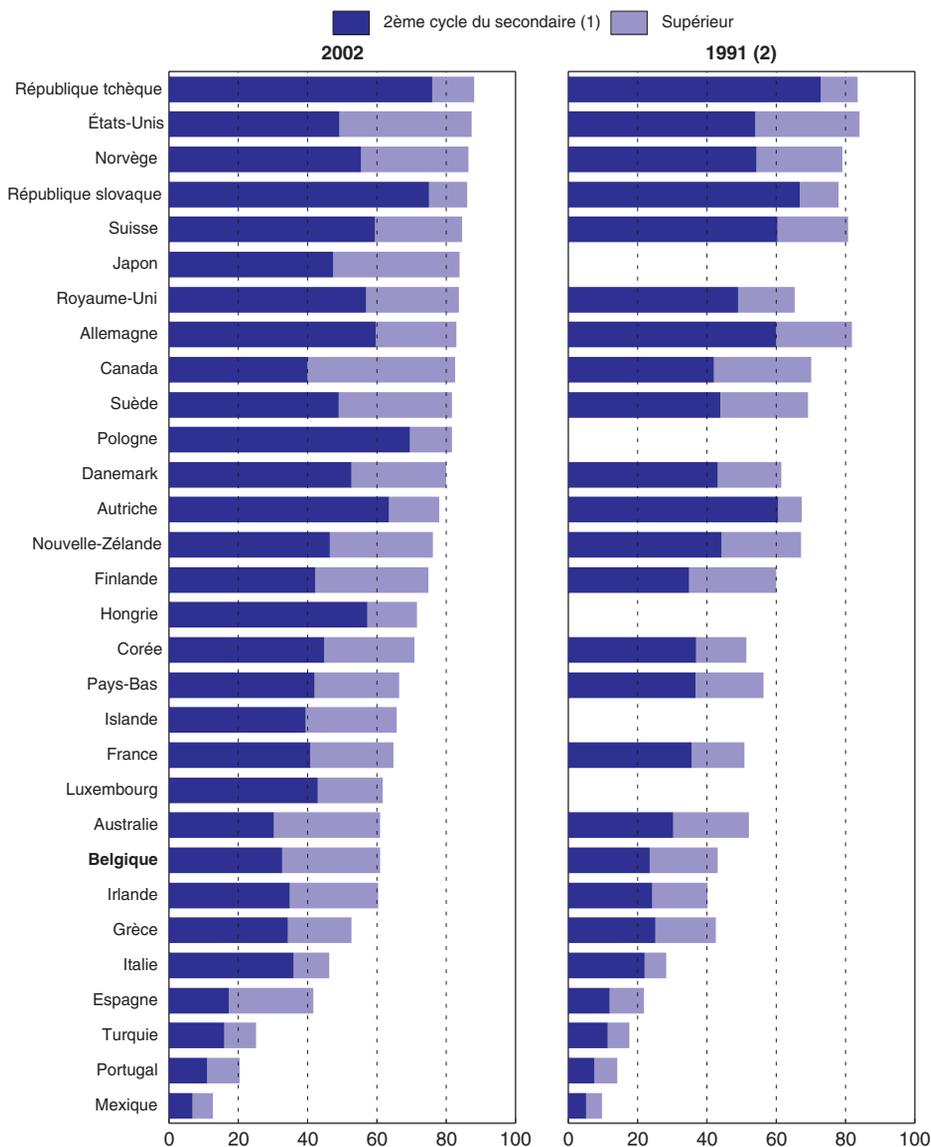
Renforcer l'enseignement supérieur

La proportion de la population ayant un niveau d'études supérieures a beaucoup progressé, cette tendance étant appelée à se poursuivre...

Le niveau d'instruction de la population active est un indicateur essentiel de la façon dont une économie est à même de tirer parti de la technologie et du savoir. Il existe en Belgique des marges d'amélioration du point de vue de la scolarisation et des résultats éducatifs dans l'enseignement secondaire (voir le chapitre 6), mais la proportion de la population ayant fait des études supérieures a beaucoup augmenté, puisqu'elle atteignait en 2002 près de 30 % pour les tranches d'âge de 25 à 64 ans (graphique 7.8). À 38 %, c'est

Graphique 7.8. **Niveau d'études de la population de 25 à 64 ans (1991-2002)**

Proportion de la population, 1991 et 2002



1. Deuxième cycle du secondaire et post-secondaire autre que tertiaire.

2. 1995 pour la République tchèque, le Mexique et la Slovaquie.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2004*.

pour les tranches d'âge de 25 à 34 ans qu'elle était la plus forte, se répartissant assez également entre les programmes de recherche avancée (CITE 5A et 6) et les programmes davantage axés sur une activité professionnelle (CITE 5B). Ce pourcentage est relativement élevé sur le plan international, à la fois parce que l'âge de la scolarité obligatoire est fixé à 18 ans, une forte proportion de la population obtient le diplôme d'accès à l'université, les droits d'inscription sont faibles et les étudiantes sont nombreuses (CSE, 2004)²¹. Toutefois, l'accès entièrement subventionné à l'université a contribué à certaines inadéquations entre l'offre et la demande de travail, qui se concrétisent par de fortes disparités intersectorielles de taux d'emploi des étudiants récemment diplômés (OCDE, 2004c). La croissance de l'emploi a été particulièrement rapide dans les services utilisateurs des TIC, qui représentaient en 2000 environ 6 % de l'emploi dans le secteur des entreprises, c'est-à-dire le même niveau qu'aux Pays-Bas et au Royaume-Uni (OCDE, 2004c), tandis que les sciences politiques et sociales se caractérisaient par des problèmes aigus de chômage, ce qui était également le cas en psychologie, en histoire et en philosophie.

... et mettent à l'épreuve les modalités de financement des universités

La forte mobilité des chercheurs dans le sens secteur public/secteur privé, mais pas dans le sens inverse, et le nombre relativement faible d'étudiants en doctorat conduisent à se demander si les universités ne sont pas sous-financées. En 2001, la Belgique a dépensé \$11 589 (PPA) par étudiant dans l'enseignement supérieur, ce qui la place au huitième rang des pays de l'OCDE. Les autorités flamandes augmenteront les dépenses publiques pour l'enseignement supérieur ces prochaines années, mais les possibilités budgétaires sont moindres dans la Communauté française. À l'avenir, il faudra sans doute accroître les financements des universités pour qu'elles puissent faire face à l'élévation du niveau d'instruction dans la société et à l'internationalisation de plus en plus marquée des marchés dans l'enseignement supérieur. Il faudra que les universités attirent des enseignants nationaux et étrangers de très haut niveau pour rester compétitives dans les domaines de la recherche et de l'enseignement supérieur. Étant donné les contraintes budgétaires futures liées au vieillissement et la nécessité d'alléger la fiscalité pour stimuler l'emploi, les possibilités d'augmentation des financements publics seront limitées à moyen terme. De plus, la mobilité croissante des étudiants et des diplômés dans l'enseignement supérieur se traduit par un lien de plus en plus distendu entre l'entité fiscale qui finance l'enseignement supérieur et l'entité qui bénéficie du capital humain en résultant, de sorte que le « contrat » traditionnel de financement (éducation gratuite en contrepartie d'impôts plus élevés pour les titulaires de hauts revenus) est de moins en moins soutenable (Vandenberghe, 2004)²². Pour relever le défi d'un enseignement supérieur de haute qualité, la Belgique ferait mieux d'utiliser de façon plus efficiente les ressources actuelles et de développer les financements privés.

Une plus vive concurrence entre les universités améliorerait les performances

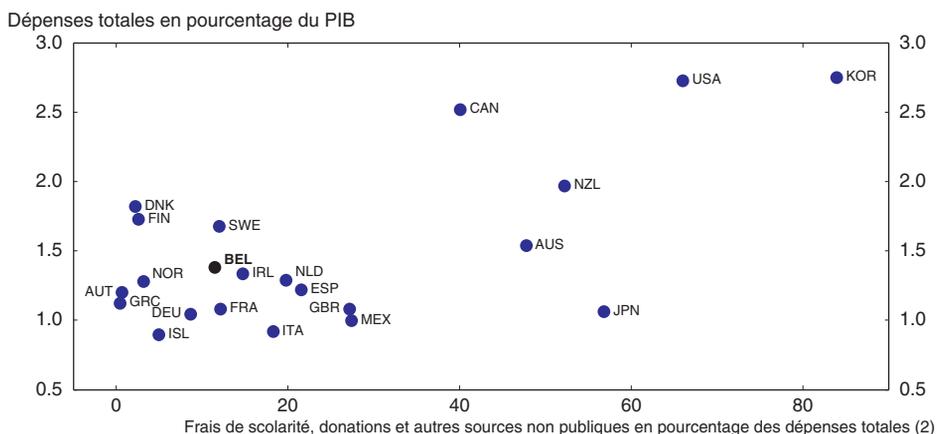
Les autorités régionales font en sorte que les financements publics destinés aux universités soient utilisés de façon plus efficiente. En dehors du financement de base, qui couvre 50 % de leur budget, les universités de la Communauté flamande sont de plus en plus tributaires des aides à la recherche attribuées directement ou via les fonds publics pour la recherche. Depuis peu, les subventions publiques directes sont plus concurrentielles car on a ajouté aux critères existants (volume de la recherche fondamentale, nombre de diplômes universitaires et de doctorats décernés) un critère

supplémentaire concernant les publications et citations, dont le poids passera de 10 à 30 % entre 2003 et 2005. Les financements émanant des fonds pour la recherche sont soumis à des indicateurs de qualité et à un examen par les pairs. Les neuf universités de la Communauté française sont financées presque entièrement par la Communauté en fonction du nombre d'étudiants inscrits. Les droits d'inscription jouent un faible rôle (ils varient entre € 150 et 200 pour les études courtes et entre € 100 et 739 pour les études longues, pour l'année universitaire 2004-05), comme en Flandre. Une Agence de la qualité évalue les universités, mais ses rapports sont uniquement conçus comme un outil interne de gestion des universités et restent donc confidentiels. Il faudrait que les Communautés augmentent encore la part des financements concurrentiels et diffusent aussi largement que possible les indicateurs de qualité de façon à améliorer les performances des universités par une plus vive concurrence.

Il faudrait des fonds supplémentaires de source privée

De plus en plus, il faudrait dans l'enseignement supérieur des fonds supplémentaires de source privée. À l'heure actuelle, la Belgique se situe en position intermédiaire avec une très faible part des sources autres que publiques (graphique 7.9). Le niveau total des dépenses pour l'enseignement supérieur a tendance à être plus élevé dans les pays où des financements substantiels proviennent des étudiants, de donations et d'autres sources non publiques. Les pays où les financements destinés à l'enseignement supérieur dépassent 2 % du PIB – États-Unis, Corée, Canada et Nouvelle-Zélande – tirent une forte proportion des financements de ces autres sources. Comme dans la plupart des autres pays européens, le niveau élevé des subventions dépasse ce qui serait justifié du point de vue économique en raison, par exemple, des externalités positives, des contraintes d'emprunt des étudiants et de leur aversion au risque d'endettement. Il est également contestable pour des raisons distributives, étant donné la forte corrélation entre un niveau d'instruction du secondaire et la position sociale, en particulier dans la Communauté française (voir le chapitre 6)²³.

Graphique 7.9. Dépenses pour les établissements d'enseignement supérieur
2001¹



1. 2000 pour la Nouvelle-Zélande.
2. Sans les frais de scolarité payés par l'État.

Source : OCDE, Base de données sur l'éducation (2004).

Une méthode efficace pour intensifier la concurrence entre les universités et faire en sorte que l'enseignement supérieur réagisse davantage à la demande consisterait à ouvrir la possibilité aux universités de fixer les droits d'inscription acquittés par les étudiants avec une assez grande latitude, en leur permettant de gérer les fonds de façon autonome, ce qui diminuerait la part des subventions directes dans leur budget. Pour le reste, les subventions publiques devraient être davantage fonction des performances qu'aujourd'hui, par exemple, en augmentant la part des subventions concurrentielles. Les étudiants seraient davantage incités à choisir les universités qui répondent le mieux à leurs besoins éducatifs et qui présentent le meilleur rapport qualité/prix. De plus, il faudrait autoriser les universités à percevoir des droits d'inscription pour l'enseignement supérieur lorsqu'il présente des caractéristiques rappelant celles d'un bien de consommation (cours du soir et cours de vacances ne relevant pas de l'éducation initiale). Une plus vive concurrence inciterait davantage les universités à optimiser leurs programmes et, avec des droits d'inscription plus élevés, les étudiants pourraient faire jouer davantage le rapport qualité/prix. La concurrence serait également plus vive si les nouvelles universités bénéficiaient des financements publics dans les mêmes conditions que celles en place. En outre, cela renforcerait la tendance déjà décelable des universités à lever des fonds dans le secteur privé, par exemple dans le contexte de la création de chaires, de contrats de recherche et d'associations d'anciens élèves, tendance que les autorités souhaiteraient voir se confirmer.

Un plus large recours aux droits d'inscription à la charge des étudiants supposerait toutefois que l'on élimine la contrainte de financement qui pèse sur ceux-ci si l'on veut préserver l'accessibilité générale du système d'enseignement supérieur. Il faudrait aussi atténuer le risque de défaut de remboursement de l'emprunt pour les personnes qui investissent dans leur propre éducation. Puisqu'en général il n'y a pas de marché privé pour les prêts étudiants, il faudrait que les pouvoirs publics interviennent en tant que prêteur. Les données d'observation démontrant que le rendement privé de l'enseignement supérieur est élevé et que la différence entre le rendement social et le rendement privé est bien plus faible pour l'enseignement supérieur que pour l'enseignement des degrés inférieurs, l'attribution de prêts étudiants remboursables serait un bon moyen d'accroître les financements, aussi bien pour des raisons d'efficacité que pour des raisons d'équité. Si le remboursement était subordonné au revenu du diplômé, l'étudiant n'aurait pas à se soucier du risque de non-remboursement du crédit du fait de circonstances qu'il ne maîtrise absolument pas. L'expérience de l'Australie montre qu'un large accès aux universités est possible sans être coûteux pour les autorités publiques (Canton et Venniker, 2001). Si l'on veut transposer cette expérience à d'autres pays, il faut s'assurer que la répartition des salaires récompense suffisamment l'investissement dans l'enseignement supérieur pour que l'emprunteur soit en mesure de rembourser son prêt. À en juger par des simulations pour les Pays-Bas, où le salaire brut des travailleurs de 30 à 44 ans ayant fait des études supérieures représente environ 1.4 fois celui des diplômés du deuxième cycle de l'enseignement secondaire et de l'enseignement post-secondaire autre que supérieur, un régime de prêts étudiants remboursables en fonction du revenu ultérieur et comportant un élément substantiel de partage des risques est réalisable, et il éliminerait les obstacles à l'accès aux universités plus efficacement que le dispositif actuel (Jacobs, 2002). En Belgique, le salaire brut des diplômés de l'enseignement supérieur de type A de 30 à 44 ans est même plus élevé (atteignant environ 1.6 fois la moyenne pour l'enseignement secondaire du deuxième cycle et l'enseignement post-secondaire autre que supérieur, voir

OCDE, 2004d). Pour les diplômés de l'enseignement supérieur de type B des mêmes classes d'âge, l'écart de salaire est bien plus faible, aux alentours de 20 %. Cette distribution des salaires relatifs montre que le degré de financement privé devrait s'accroître davantage en fonction du niveau d'enseignement supérieur.

Notes

1. Le Plan d'action pour les services financiers est un programme de réforme de la réglementation qui vise à éliminer les obstacles à l'intégration des marchés financiers au sein de l'UE. Les priorités pour le futur, outre la mise en œuvre réussie des mesures déjà arrêtées, comprennent l'adoption rapide par le Parlement et le Conseil de la huitième directive sur le droit des sociétés concernant le contrôle légal des comptes, ainsi que des prochaines propositions de la Commission concernant une troisième directive sur le blanchiment de capitaux et une nouvelle directive sur l'adéquation des fonds propres (Commission européenne, communiqué de presse IP/04/696, 1^{er} juin 2004).
2. L'approche préconisée par le Comité Lamfalussy ne concerne pour l'instant que la réglementation des marchés de valeurs mobilières. Elle comporte les quatre niveaux suivants :
 - La CE, en consultation avec le Parlement européen et le Conseil européen, parvient à un accord sur des principes-cadres et sur la définition de pouvoirs d'exécution dans la directive ou le règlement proposés.
 - La CE, après avoir consulté le Comité européen des valeurs mobilières, sollicite l'avis du Comité européen des régulateurs des valeurs mobilières sur les mesures techniques d'exécution. Cela aboutit à une proposition qui est adoptée par la CE si elle est approuvée par le Comité européen des valeurs mobilières.
 - Le Comité européen des régulateurs des valeurs mobilières élabore des recommandations interprétatives communes, des lignes directrices cohérentes et des standards communs (dans les domaines qui ne sont pas couverts par la législation de l'UE), organise des évaluations réciproques et compare les pratiques réglementaires en vue d'assurer une mise en œuvre et une application cohérente des règles.
 - La CE vérifie que les États membres sont en conformité avec la législation de l'UE et peut entreprendre un recours contre tout État membre qui ne respecterait pas le droit communautaire.
3. Les magasins peuvent ouvrir de 5 heures à 20 heures la semaine et le week-end. Mais un point de vente ne peut pas être ouvert plus de 91 heures par semaine et doit être fermé au moins 37 jours par an (Boylaud, 2000).
4. Il y avait 3.5 salariés par entreprise en Belgique en 2000 contre 6.3 en moyenne dans l'UE (Eurostat, New Cronos) et 15.3 aux États-Unis en 1996-1997 (Boylaud et Nicoletti, 2001).
5. Le Comité socio-économique pour la distribution est une association sans but lucratif qui a pour objet d'améliorer la productivité et l'efficacité dans le commerce de détail. Il se compose de représentants de toutes les catégories de professionnels de la distribution et coopère étroitement avec le service public fédéral des Affaires économiques et des Classes moyennes.
6. À cet égard, une étude récente du Bureau fédéral du Plan (Huveneers et Verlinden, 2004) a conclu que le marché des médicaments en vente libre ne pouvait pas être considéré comme homogène, car il comporte plusieurs catégories différentes de médicaments qui ne sont pas substituables. Il faut examiner la formation des prix catégorie par catégorie pour déterminer si l'on se trouve en présence d'une concurrence suffisante pour pouvoir libéraliser les prix. Il ressort également de cette étude que l'effet de la réglementation sur les prix n'est pas clair, étant donné que le nombre des marchés sur lesquels les prix des médicaments en vente libre ne sont pas réglementés est inférieur à celui observé en Allemagne et supérieur à celui constaté en France.
7. À cet égard, une étude récente du Bureau fédéral du Plan (Kegels, van der Linden et Verlinden, 2004) conclut que les mesures de contrôle des prix sont justifiées pour les soins résidentiels de longue durée aux personnes âgées du fait de l'existence d'une « asymétrie de l'information » et de l'importance des subventions publiques. On pourrait néanmoins améliorer le système en fixant une règle IPC-X pour la hausse des prix (comme en France) et en confiant à un seul niveau d'administration le contrôle des prix.
8. Par comparaison, l'impôt sur les bénéfices des entreprises a rapporté 3.2 % du PIB en 2002.

9. Franz Kafka (1883-1924) a dénoncé l'indifférence de l'État et la détresse du citoyen devant la toute puissance d'autorités arrogantes et inaccessibles, entièrement étrangères à la réalité.
10. Données non disponibles pour les Pays-Bas.
11. Un propriétaire de réseau qui n'est plus intégré verticalement s'efforce de maximiser ses recettes provenant de redevances d'utilisation (réglementées) et a donc intérêt à maximiser le trafic sur le réseau. Pour une entreprise verticalement intégrée, une telle stratégie coûterait des parts de marché à son unité chargée des services de transport. Pour l'ensemble de l'entreprise, la maximisation du profit consiste à arbitrer entre les recettes provenant de l'accès des tiers et les pertes de part de marché pour les services de transport.
12. En vertu du « premier paquet ferroviaire » de la Commission européenne, les opérateurs de réseau ont été tenus d'accorder, le 15 mars 2003, au plus tard l'accès au Réseau transeuropéen de fret ferroviaire pour les services internationaux. Le « deuxième paquet ferroviaire » les oblige à ouvrir l'accès à l'ensemble du réseau pour la totalité des services de fret d'ici à 2006. En 2007, l'accès devra être accordé pour les services nationaux (cabotage). Les autres mesures de ce dernier paquet visent à étendre au réseau classique les progrès accomplis dans l'interopérabilité sur le réseau à haute vitesse, en définissant une approche commune de la sécurité et en créant une Agence ferroviaire européenne pour la reconnaissance mutuelle des normes de sécurité.
13. À ce moment, un autre exploitant séparé du titulaires et actif dans le transport ferroviaire de marchandise belge (in casus Dillen et Le Jeune) même si des autres sociétés ont eu des licences.
14. Infrabel est chargée :
- d'établir le document de référence du réseau ;
 - de fixer les tarifs d'accès au réseau ;
 - de répartir les capacités entre les opérateurs ;
 - de certifier le personnel des entreprises ferroviaires et le matériel roulant sur la base de critères de sécurité ;
 - d'entretenir et de gérer l'infrastructure ferroviaire.
- L'autorité de régulation (*Dienst regulering van het Spoorwegvervoer – Service de régulation du transport ferroviaire*) a notamment pour mission :
- de contrôler le document de référence du réseau et l'accès au réseau ;
 - de veiller à ce que le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire ou les entreprises ferroviaires se conforment à la législation et, en cas d'infraction, d'infliger des amendes ;
 - de saisir immédiatement le Conseil de la concurrence pour toute inobservation des règles de concurrence, de l'arrêté royal du 12 mars 2004, modifié par l'arrêté royal du 11 juin 2004, ou de ses textes d'application.
15. Les dispositions suivantes visent à assurer l'indépendance du gestionnaire de l'infrastructure, Infrabel :
- l'État a 80 % des voix plus une voix ;
 - cinq des six membres du conseil d'administration (dont l'administrateur délégué) sont totalement indépendants de la holding ;
 - les fonctions essentielles sont exercées sous l'autorité directe du Comité de direction et sont soumises à l'obligation de secret professionnel, tout manquement à cette obligation pouvant être sanctionné pénalement ;
 - le niveau et la structure des redevances d'utilisation du réseau ferroviaire sont publiés chaque année dans le document de référence du réseau, sous une forme transparente et facilement compréhensible ;
 - le traitement non discriminatoire de tous les opérateurs sera défini par de strictes instructions dans le contrat de gestion entre l'État et Infrabel ; au cas où il faudrait opérer des arbitrages entre divers impératifs, Infrabel engagera des négociations avec les candidats dans le seul but de parvenir à un accord satisfaisant avec toutes les parties concernées ;
 - conformément à la législation européenne, aucun rabais ne sera consenti aux opérateurs qui réservent un accès important au réseau ferroviaire.
16. Plusieurs réserves s'imposent en ce qui concerne l'utilisation du nombre de brevets comme indicateur de l'innovation. Premièrement, un grand nombre d'inventions ne sont pas brevetées ou le sont par la société mère dans un autre pays et la propension à déposer un brevet varie d'un pays et d'un secteur à l'autre. Deuxièmement, les réglementations différentes d'un pays à l'autre dans le domaine des brevets rendent difficiles les comparaisons internationales. Troisièmement, les

modifications du droit des brevets peuvent influencer sur la comparabilité dans le temps. Enfin, la répartition des brevets en valeur est faussée étant donné qu'un grand nombre de brevets n'ont pas d'application commerciale, alors qu'un petit nombre d'entre eux ont une très grande valeur (OCDE, 2003b).

17. Pour la Belgique, l'indice B pour 2001 était proche de zéro. Pour pouvoir procéder à des comparaisons internationales, plusieurs hypothèses simplificatrices sont nécessaires. C'est pourquoi un indice B proche de zéro ne signifie pas automatiquement que le pays n'ait aucune mesure fiscale spéciale pour la R-D.
18. Les entreprises considèrent généralement que cette mesure n'est pas très efficace, car la déduction (environ € 10 000 par personne recrutée) compense à peine les coûts administratifs et les contraintes à respecter (en particulier, on ne prend en compte que les recrutements à plein-temps, l'intéressé doit travailler à plein-temps dans les services de recherche et la déduction est à rembourser lorsque le chercheur quitte l'entreprise).
19. Aux Pays-Bas, une évaluation du dispositif WBSO (déduction fiscale pour les salaires des chercheurs des PME) a montré que pour chaque euro de déduction fiscale, les dépenses de R-D ont augmenté d'un peu plus d'un euro, résultat conforme aux études empiriques, dont il ressort que l'effet net attendu n'est pas très marqué (OCDE, 2004b).
20. Ces cinq types d'innovations sont les suivantes : i) l'innovation dominée par les fournisseurs ; ii) l'innovation dans les services ; iii) l'innovation induite par les clients ; iv) l'innovation via les services ; v) l'innovation paradigmatique (qui concerne toute la chaîne de valeur et est déclenchée, par exemple, par une révolution technologique).
21. La proportion de femmes pour tous les diplômés de l'enseignement supérieur dans la tranche d'âge 25-64 ans était de 51 % en 2001, ce pourcentage reflétant une scolarisation plus forte pour les jeunes générations et plus faible pour les générations précédentes. En conséquence, le taux d'emploi des femmes à niveau d'instruction élevé se rapproche davantage de celui des hommes que dans un grand nombre d'autres pays de l'OCDE.
22. Une modification du financement des universités et l'alignement, sur le niveau en vigueur dans l'UE, de l'impôt sur le revenu frappant les diplômés de l'enseignement supérieur ne semblent pas être une réponse politique réaliste à la plus forte mobilité.
23. Plusieurs décisions récentes ont tendance à accroître encore les subventions. La Communauté flamande a augmenté le montant des bourses d'études et dans la Communauté française, les bourses sont maintenant renouvelables pour les étudiants qui échouent à la fin de la première année d'études universitaires.

Bibliographie

- Banque centrale européenne (BCE) (2004), « Measuring Financial Integration in the Euro Area », *Occasional Paper* n° 14, avril.
- Belgian Progress Report (2004), *Economic Reforms of the Products, Services and Capital Markets*, Belgian Report for the European Union, FPB, FPS Économie, FPS Finances, Bruxelles.
- Boylaud, O. (2000), « Regulatory Reform in Road Freight and Retail Distribution », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 255, OCDE, Paris.
- Boylaud, O. et G. Nicoletti (2001), « La réforme de la réglementation dans le secteur de la distribution de détail », *Revue économique de l'OCDE*, n° 32, 2001/I, OCDE, Paris.
- Canton, E. et R. Venniker (2001), « The Dutch Higher Education System: Options for Policymakers », in: CPB and CHEPS, *Higher Education Reform: Getting the Incentives Right*, La Haye.
- Commission européenne (CE) (2004a), « Financial Integration Monitor », *Commission Staff Working Document SEC (2004) 559*.
- Commission européenne (CE) (2004b), « Third Benchmarking Report on the Implementation of the Internal Electricity and Gas Market », *DG Trend Draft Working Paper*, 01.03.2004.
- Conseil supérieur de l'emploi (CSE) (2004), *Rapport 2003*, Bruxelles.
- Conway, P., V. Janod et G. Nicoletti (2005), « Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003 », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 497, OCDE, Paris.

- Dijk, M. van (2002), « Marktfalen bij innovaties in de dienstensector », CPB Memorandum n° 50, Netherlands Bureau of Economic Policy Research (CPB), La Haye.
- Flikkerma, M.J. et P.G.W. Jansen (2004), « Dienstverleners innoveren anders », *Economisch Statistische Berichten* 89 (4437), pp. 317-319.
- Friebel, G., M. Ivaldi et C. Vibes (2004), « Railway (De)regulation: a European Efficiency Comparison », *Centre for Economic Policy Research Discussion Paper*, n° 4319.
- Høj, J., T. Kato et D. Pilat (1995), « Déréglementation et privatisation dans le secteur des services », *Revue économique de l'OCDE*, n° 25.
- Huveneers, C. et J. Verlinden, « Prijnsregulering in de markt van de niet-terugbetaalbare geneesmiddelen verkrijgbaar zonder voorschrift », *Rapport du Bureau fédéral du Plan*, avril 2004 (non publié).
- IBM Business Consulting Services et Kirchner, C. (2004), *Rail Liberalisation Index 2004*, http://europa.eu.int/comm/transport/rail/research/studies_en.htm.
- Jacobs, B. (2002), « An Investigation of Education Finance Reform - Graduate Taxes and Income Contingent Loans in the Netherlands », *CPB Discussion Paper*, 9, La Haye.
- Joos, A. et C. Kegels (2004), *De administratieve lasten in België voor het jaar 2002*, Bureau fédéral du Plan, Bruxelles.
- Kegels, C., J. van der Linden, J. Verlinden, « Le contrôle des prix d'hébergement en maison de repos », *Rapport du Bureau fédéral du Plan*, juillet 2004 (non publié).
- Kox, H.L.M. (2003), « The Contribution of Business Services to Productivity Growth », Netherlands Bureau of Economic Policy Research (CPB), La Haye.
- Link, H. (2003), « Rail Restructuring in Germany: 8 Years Later », *Japan Railway and Transport Review*, vol. 34, pp. 42-49.
- Nguyen-Hong, D. (2000), « Restrictions on Trade in Professional Services », *Productivity Commission, Staff Research Paper*, AusInfo, Canberra.
- OCDE (1997), *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, volume II, études thématiques.
- OCDE (2000), « The Service Economy », *STI Business and Industry Policies Forum Series*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), *Études économiques, Belgique*, 2003/1, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *Tableau de bord de la science, de la technologie et de l'industrie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), « La réglementation des marchés de produits dans les pays de l'OCDE, 1998-2003 », Groupe de travail n° 1 chargé de l'analyse des politiques macroéconomiques et structurelles, ECO/CPE/WP1(2004)/9, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Études économiques, Pays-Bas*, 2004/9, Paris.
- OCDE (2004c), *Developing Highly-skilled Workers: Review of Belgium*, Direction de la Science, de la Technologie et de l'Industrie, OCDE, Paris.
- OCDE (2004d), *Regards sur l'éducation, Indicateurs de l'OCDE 2004*, OCDE, Paris.
- OFT (2001), *Competition in Professions*, Office of Fair Trading 328, Londres.
- O'Mahony, M. et B. van Ark (2003), « EU Productivity and Competitiveness: An Industry Perspective. Can Europe Resume the Catching-up Process? » *Enterprise publications*, Publications de la Communauté européenne, Luxembourg.
- Paterson, I., M. Fink et A. Ogus (2003), « Economic Impact of Regulation in the Field of Liberal Professions in Different Member States », *Institute for Advanced Studies*, Vienne.
- Secrétariat d'État à la simplification administrative (2003), *Note de politique générale concernant la simplification administrative*, 26 novembre 2003, Bruxelles.
- Van Ark, B., L. Broersma, et P. den Hertog (2003), *Services Innovation, Performance and Policy: A Review, Synthesis Report in the Framework of the Project SIID (Structural Information Provision on Innovation in Services)*, La Haye.
- Vandenbergh, V. (2004), « L'université doit-elle être gratuite ? » *Problèmes économiques* 2850, La Documentation française, Paris, pp. 28-31.

Glossaire

AIP	Accord interprofessionnel
APR-DRG	<i>All Patient Refined Diagnosis Related Group</i>
BCE	Banque Carrefour des Entreprises
BFP	Bureau fédéral du Plan
BNB	Banque nationale de Belgique
CCPQ	Commission communautaire des professions et qualifications
CSF	Conseil supérieur des finances
CE	Certificat d'études
CESS	Certificat d'enseignement secondaire supérieur
CQ	Certificat de qualification
DLU	Déclaration libératoire unique
DRG	Classification des patients en groupes diagnostiques
EIAA	L'enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes
FedMAN	Interconnexion des organismes de l'administration fédérale
FOREM	Office de l'emploi, Wallonie
GES	Gaz à effet de serre
GLEM	Groupes locaux d'évaluation médicale
INAMI	Institut national d'assurance-maladie invalidité
IPC	Indice des prix à la consommation
LPE	Législation sur la protection de l'emploi
MFG	Données financières minimales
MKG	Données cliniques minimales
ONEM	Office national de l'emploi
ORBEM	Office de l'emploi, Bruxelles
PAMT	Politiques actives du marché du travail
PISA	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
PME	Petites et moyennes entreprises
PMF	Productivité multifactorielle
PPA	Parité de pouvoir d'achat
PPP	Partenariats entre secteur public et secteur privé
R-D	Recherche-développement
RMP	Réglementation des marchés de produits
RVA	Service public fédéral de la mobilité et transports
SCS	Système de comptes de santé
SNCB/NMBS	Société nationale de chemins de fer
TIC	Technologies d'information et de communication
TIMSS	Troisième enquête internationale sur les mathématiques et les sciences
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
VDAB	Office flamand de l'emploi

ANNEXE A

Chronologie économique

2002

Novembre

Nomination à dater du 1^{er} novembre des cinq membres du Comité de direction de la nouvelle Commission bancaire et financière (CBF), dans le cadre du rapprochement des entités chargées du contrôle macro (la BNB) et micro (la CBF) prudentiel. 2 membres sont issus de la CBF, 2 de la BNB, le président étant celui de l'ancienne CBF.

Lancement du site portail Internet du gouvernement fédéral : *belgium.be*. Simple fournisseur d'informations statiques dans ce premier stade il est appelé à devenir transactionnel dans le courant de 2003.

Dans le cadre de la lutte contre les pièges à l'emploi, approbation par le Conseil des ministres d'un arrêté royal (A.R.) prévoyant une réduction supplémentaire des cotisations personnelles à la Sécurité sociale. Pour les salaires de moins de € 1 170.64 bruts par mois la réduction forfaitaire est fixée à € 95 /mois. Elle est ensuite dégressive jusque € 1 509.17 par mois. Cette mesure touchera 630 000 salariés.

Approbation par le Conseil des ministres du programme de stabilité 2003-05 de la Belgique. La détérioration de la croissance économique a contraint le gouvernement à ajuster ses objectifs : pour 2003 il vise l'équilibre budgétaire. En supposant une reprise en 2003 et le maintien d'une croissance tendancielle les années suivantes, le gouvernement souhaite constituer une capacité de financement de 0.5 % du PIB en 2005.

Décembre

Annonce du lancement à partir du 2 janvier de la Banque Carrefour des Entreprises qui centralisera les données concernant les entreprises nécessaires dans leurs relations avec les administrations fédérales. L'année 2003 constituera une année de transition dans la mise en œuvre de cette Banque.

Vote au Parlement de la proposition de loi instaurant un service bancaire universel de base, pour tout client sans condition de revenus, pour un prix maximum de € 12 par an.

Vote au Parlement du projet de loi prévoyant la fermeture des centrales nucléaires quand elles attendront 40 ans d'âge (entre 2015 et 2025). Ce projet de loi stipule qu'aucune nouvelle centrale ne sera construite.

Inauguration de la ligne de chemin de fer à grande vitesse Liège-Louvain.

Vote au Parlement de la réforme de l'impôt des sociétés qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2003. Le taux standard de l'impôt est abaissé de 39 % à 33 % (33.99 % y compris la contribution complémentaire de crise). Simultanément est introduit un système de décision anticipée (ruling).

Accord interprofessionnel 2003-04. La norme indicative pour les hausses salariales est fixée à 5.4 %.

Selon la BNB, le passage à l'euro n'a eu qu'un impact de 0.2 % en un an sur la hausse des prix à la consommation.

2003

Janvier

Toutes les entreprises sont libres de choisir leur fournisseur de gaz et d'électricité (éligibles) en Flandre. Au 1^{er} juillet la libéralisation y sera étendue aux particuliers.

La durée légale du travail est ramenée à 38 heures/semaine.

Le *Moniteur belge* (Journal officiel) ne paraît plus que sous forme électronique.

Le budget 2002 de l'ensemble des pouvoirs publics est clôturé avec un très léger excédent.

Février

Selon une étude de Cap Gemini Ernst et Young sur les services publics électroniques, le degré de sophistication de ces services a progressé de 24 % en Belgique entre octobre 2001 et octobre 2002, la plus forte progression après la Suède. En niveau la performance belge reste cependant inférieure à la moyenne des pays analysés.

Contrôle budgétaire. La croissance estimée pour 2003 est revue en baisse, à 1.4 % au lieu de 2.1 % lors de la préparation du budget. L'équilibre budgétaire est préservé.

Adoption par le Parlement du cadre législatif régissant le commerce électronique.

Annnonce de la fin du partenariat entre Electrabel et la société publique SPE, les deux producteurs belges d'électricité.

Mars

Le 15, ouverture à la concurrence du fret ferroviaire transfrontalier

Définition du système de retraite des managers du secteur public. Ils seront assujettis au régime de pension des travailleurs salariés et participeront à un régime de pensions complémentaires.

Approbation par la Creg (Commission de régulation de l'électricité et du gaz) des tarifs de transport de l'électricité sur les lignes à haute tension.

À partir du 31, les plaques d'immatriculation d'automobile peuvent être demandées par voie électronique.

Pour la première fois depuis 1995 le budget des soins de santé est clôturé en léger excédent en 2002. La croissance des dépenses est estimée à 2.7 %.

Avril

À partir du 1^{er} avril, les entreprises envoient leur déclaration trimestrielle à la Sécurité sociale par voie électronique.

Présentation du système Tax on Web qui permettra de remplir et d'envoyer sa déclaration d'impôt des personnes physiques via Internet.

Selon Accenture, la Belgique est passée en un an de la 16^e à la 9^e place dans son classement de la maturité des services publics aux citoyens et aux entreprises via Internet.

Augmentation des pensions minimales des salariés, indépendants et fonctionnaires (+2 %) ainsi que du montant de la garantie de revenu aux personnes âgées (+3.4 %).

Adoption par le Conseil des ministres des modalités de création du Fonds Starters, établi au sein du Fonds (public) de participation, afin d'accorder des prêts aux créateurs d'entreprises ou à des entreprises dont les activités ont démarré depuis moins de 4 ans.

Fin de la législature.

Décision d'arrêt de la phase à chaud de la sidérurgie à Liège (Cockerill-Arcelor) en 2009.

Selon une étude de l'HIVA (Hoger Instituut voor Arbeid-KUL), au moins 6 % des salaires sont payés en noir en Belgique.

Mai

Élections législatives.

Le nombre de sociétés belges cotées en Bourse (Euronext ou Nasdaq Europe) est passé de 172 en mai 2001 à 151 en mai 2003. En deux ans il n'y a eu qu'une introduction en Bourse.

Parution au *Moniteur* des arrêtés relatifs à la création des Pricafs privées, véhicule d'investissement en capital à risque non coté, assurant dispersion des risques, gestion professionnelle et sortie organisée.

Approbation par la CREG (Commission de régulation de l'électricité et du gaz) des tarifs d'utilisation des réseaux de distribution basse et moyenne tension. Ces tarifs seront d'application à dater du 1^{er} juin.

Selon une étude de la KBC 63 % de la population active belge estime que l'âge légal de la retraite (65 ans) est trop élevé. 60 % opterait pour une pension anticipée même en cas de réduction des revenus qu'ils pourraient attendre.

Juin

Mise en service, auprès de la BNB, de la centrale positive des crédits, recensant tous les crédits contractés par des personnes physiques à des fins privées en Belgique. Son objectif est d'aider à traiter en amont le risque de surendettement.

Dans son deuxième Rapport, le Comité d'étude du vieillissement estime à 3.1 % du PIB le coût budgétaire du vieillissement sur la période 2002-30.

Présentation du Rapport annuel du Fonds de Vieillissement, créé en septembre 2001. À fin avril 2003, ses réserves s'élevaient à € 1 507 millions.

Contrôle budgétaire. À politique inchangée un déficit de 0.8 % du PIB est prévu pour 2003.

Juillet

Démarrage effectif le 1^{er} du système de guichets d'entreprise et de la Banque carrefour des entreprises (BCE). Divers problèmes informatiques obligent les autorités à mettre en place un système alternatif temporaire.

À fin juin 2003 l'écart de rendement entre les OLO de l'État belge à 10 ans (3.94 %) et celui du titre allemand correspondant n'était plus que de 4 points de base.

Entrée en fonction, le 12, du nouveau gouvernement.

Approbation d'un système cliquet, de hausse des accises sur l'essence et le gasoil routier en cas de baisse des cours du pétrole, couplé à la suppression de la taxe d'immatriculation. L'usage d'un véhicule et non plus sa possession devrait être taxé.

Mise en place du Comité de stabilité financière qui regroupe, sous la Présidence du gouverneur de la BNB, des membres des Comités de direction de la BNB, de la Commission bancaire et financière (CBF) et de l'Office de contrôle des assurances (OCA).

Août

La CREG se prononce en faveur du monopole de Fluxys pour le transport du gaz aussi longtemps que Fluxys est prêt à investir suffisamment pour répondre à la demande du marché.

Septembre

Adoption du Plan d'action national « inclusion sociale » pour 2003-05.

Selon le ministre des Finances, pour sa première année Tax on Web, le système de déclaration à l'IPP par voie électronique, a été utilisé pour rentrer 56 746 déclarations.

Accord au niveau ministériel sur une opération de régularisation fiscale de capitaux non déclarés placés à l'étranger (DLU), entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2004.

Ouverture de la Conférence pour l'emploi.

Accord sur l'intervention de BIAC (gestionnaire de l'aéroport de Bruxelles-national) et des Régions dans le préfinancement de travaux d'extension de capacité du réseau ferroviaire. Ce système permettra une réalisation plus rapide des projets concernés (liaison Diabolo Anvers-Zaventem, dessertes des ports d'Anvers ou Zeebrugge, ligne vers Luxembourg,...).

Selon le manager de crise de la Banque Carrefour, le système alternatif mis en place provisoirement permet un traitement de 95 % des dossiers en moins de 5 jours. Ce système restera en place jusqu'à la fin de l'année.

Octobre

Entrée en vigueur le 1^{er} de la dispense de versement de la moitié du précompte professionnel sur les rémunérations des chercheurs assistants ou post doctoraux employés par les Universités et diverses écoles supérieures.

Ford annonce la suppression de 3 000 emplois d'ici fin 2004 à Genk.

Annonce d'un accord pour une introduction de Belgacom en Bourse et pour la reprise de son Fonds de pension par l'État.

Confirmation pour une durée de 10 ans des accords liant la Belgique à 9 autres pays au sein d'une constituante au FMI.

Accord de conclusion de la Conférence pour l'emploi. Diverses mesures sont annoncées dont : des réductions supplémentaires de charges sociales (structurelles et sur les bas salaires), un engagement des employeurs à renforcer leurs efforts de formation professionnelle, la mise en place d'un dispositif de prévention des restructurations.

Le budget 2004 est présenté en équilibre. La réforme fiscale sera poursuivie comme programmée et à la réduction prévue des charges patronales (structurelle, bas salaires, personnel très qualifié) s'ajoutera une mesure fiscale en faveur du travail de nuit et en équipe. Du côté des dépenses des efforts particuliers sont consentis pour les soins de santé (+4.5 %), la police et la justice (+9.5 %) et la coopération ; en dehors de cela la maîtrise est étroite.

La courbe synthétique globale lissée, baromètre de conjoncture de la BNB se réoriente à la hausse.

Présentation d'un projet de réorientation de la réforme Copernic de la fonction publique. L'accent est mis sur la formation et le développement des compétences. La tension salariale entre les « top managers » et les autres agents sera réduite.

Novembre

Disparition de la Société générale de Belgique. Fusionnée avec Tractebel elle devient Suez-Tractebel.

Ouverture de la Table ronde des indépendants. Elle aura à traiter de l'amélioration de la couverture sociale des indépendants (renforcement du 1^{er} pilier du système de pensions, couverture des petits risques en soins de santé,...).

Le secteur de l'alimentation est le premier à instaurer, à dater du 1^{er} avril 2004, dans le cadre d'une convention collective, un plan de pension social tel que prévu dans la loi relative aux pensions complémentaires.

Approbation par le Conseil des ministres d'un projet d'arrêté royal (AR) prévoyant d'alimenter le Fonds de vieillissement du montant des obligations de pension établies jusqu'au 31 décembre 2003 par Belgacom.

Approbation du plan de réformes visant à améliorer l'accès la justice.

Accord sur la réforme, à dater du 1^{er} janvier 2004, du système de Titres services, qui vise à offrir un emploi et une protection sociale à des personnes en difficulté et à lutter contre le travail au noir, au départ dans les secteurs de l'aide à domicile. L'objectif est de créer 25 000 emplois d'une durée moyenne de 25 heures/semaine dont 12 500 à fin 2004. Le coût du titre service pour l'utilisateur pour une heure est de € 6.2 (mais compte tenu d'une déduction fiscale de € 4 net environ) pour un coût réel de € 19.47.

Approbation par le Conseil des ministres du Programme de stabilité 2004-07. Il prévoit le maintien de l'équilibre budgétaire de l'ensemble des pouvoirs publics en 2004, 2005 et 2006, et un excédent de 0.3 % du PIB en 2007. Le taux d'endettement passerait sous la barre des 100 % en 2004 pour atteindre 87 % en 2007.

Approbation du plan d'investissement de la SNCB par son Conseil d'administration. Il table sur € 5.8 milliards d'investissement sur la période 2004-07, dont 1.5 en 2004.

Fermeture définitive le 28 de Nasdaq Europe.

Décembre

Adoption du projet Tax on Web II qui élargira aux indépendants, en 2004, la possibilité d'effectuer sa déclaration à l'impôt des personnes physiques par voie électronique.

L'État fédéral et les Régions signent une convention de collaboration pour la simplification administrative.

Lancement dans onze communes d'une expérience pilote de distribution d'une carte d'identité électronique. Celle-ci devrait être généralisée en 2007.

Accord médico-mutualiste. Les honoraires de consultation médicale augmenteront de 1.4 % au 1.1.2004. La consultation de généraliste passera à € 20 le 1^{er} décembre 2005 et la consultation de spécialiste à € 30 (respectivement € 19 et 28 le 1^{er} octobre 2004).

Selon un avocat spécialisé (Th. Claeys), sur base de la jurisprudence, la durée moyenne des préavis accordés aux employés licenciés ne cesse de diminuer en Belgique (-7 % entre 1997 et 2003), principalement parce qu'un plafonnement de fait des indemnités tend à s'instaurer.

Prolongation, jusqu'au 31 décembre 2005, de l'application d'un taux réduit de TVA de 6 % aux travaux de rénovation et réparation de logements occupés depuis plus de 5 ans, ainsi qu'une réparation de chaussures, vêtements, linge et bicyclettes.

L'indice BEL 20 des valeurs belges en Bourse de Bruxelles a augmenté de 7 % en 2003, après quatre années de baisse.

2004

Janvier

Entrée en vigueur le 1^{er} :

- du nouveau système des Titres services.
- de la simplification des aides à l'embauche : à côté de la réduction structurelle subsistent cinq types de réductions ciblées sur les jeunes, les plus âgés, les peu qualifiés, les chômeurs de longue durée et le partage du travail.

Compte tenu de la reprise du fonds de pensions de Belgacom, l'exercice budgétaire 2003 est clôturé en léger excédent. La dette publique se situe aux alentours de 100 % du PIB, soit un niveau comparable à celui atteint en 1982.

L'État fédéral annonce sa volonté de réduire sa participation au capital de BIAC à 30 % (contre 63 %).

Conseil des ministres spécial de Gembloux consacré aux questions socio-économiques. Un grand nombre de mesures sont esquissées, en particulier :

- pour lutter contre les pièges à l'emploi : la création du bonus crédit d'emploi ou la réforme de l'allocation garantie de revenus accordées aux demandeurs d'emploi qui acceptent un travail à temps partiel ;
- la préparation d'un nouveau système de suivi des chômeurs ;
- diverses mesures de simplification administrative.

La Banque Carrefour des Entreprises est pleinement opérationnelle.

- Installation de la Commission Corporate Governance, créée sous les auspices de la Fédération des entreprises de Belgique, de la Commission bancaire, financière et des assurances et d'Euronext, dans le but de rédiger un code de référence.
- Dernière hausse réglementée du pain avant la libéralisation programmée de son prix.

Février

Accord gouvernement fédéral-partenaires sociaux sur le nouveau système de suivi des chômeurs. Il sera introduit par phase : pour les moins de 30 ans au 1^{er} juillet, puis pour les moins de 40 ans à partir du 1^{er} juillet 2005 et le 1^{er} juillet 2006 pour les moins de 50 ans.

Selon le ministre de l'Emploi, en un mois le nouveau système de Titres services a permis la création de 3 180 emplois.

Accord direction-syndicat à la SNCB pour ramener l'emploi de 40 800 à 38 000 effectifs à taux plein.

Approbation par le Conseil des ministres des projets d'arrêté royal prévoyant d'augmenter de 25 % les limites de l'activité autorisée pour les pensionnés des secteurs privé, public et des indépendants.

Mars

Accord État fédéral-Régions sur la répartition des efforts à fournir dans le cadre de l'application du protocole de Kyoto.

Installation du Conseil de surveillance de l'autorité des services financiers, dernière phase de la réforme de la surveillance du secteur financier.

Présentation du Rapport 2003 de l'ONEM. Chaque mois 16.8 % des personnes en âge de travailler ont perçu une allocation de l'ONEM, dont seulement 45 % étaient demandeurs d'emploi. À ceux-ci s'ajoutent les chômeurs temporaires, certains travailleurs à temps partiel, les bénéficiaires de mesures d'activation ou d'aménagement du temps de travail.

Approbation par le Conseil des ministres du projet de loi sur les implantations commerciales qui vise à simplifier et raccourcir les procédures d'autorisation d'implantation de plus de 400 m².

Conseil des ministres spécial d'Ostende, consacré aux mesures sociales, familiales et environnementales. Les décisions prises ou esquissées lors de ce Conseil concernent entre autres : le phasage et le financement de la réalisation d'un RER autour de Bruxelles ; toute une série de mesures fiscales visant à diminuer les émissions de CO₂ ; une série de mesures relatives au logement social et dans les grandes villes ; une série de décisions concernant les pensions et en particulier :

- la décision d'impliquer les partenaires sociaux, à partir de 2007, dans la décision d'ajuster les allocations à l'évolution du bien-être ;
- la fixation d'un nouvel objectif de € 13 milliards pour les réserves du Fonds de vieillissement d'ici à 2007.

Introduction de Belgacom en Bourse. À l'issue de l'opération, l'État détient 51.6 % du capital et le public 38.6 %.

Approbation par le Conseil des ministres du plan d'entreprise 2003-04 et 2005 de la SNCB et d'un projet d'arrêté royal réformant la structure de la SNCB et d'un projet d'arrêté royal réformant la structure de la SNCB. La nouvelle structure comportera un holding faitier et deux sociétés gestionnaires de l'infrastructure et exploitant ferroviaire. Enfin une société distincte sera créée, propriétaire des infrastructures et du parc immobilier de la SNCB, société qui reprendra la dette historique de la SNCB.

Conseil des ministres spécial consacré à la justice et à la sécurité.

Avril

Lancement d'une première émission d'OLO (obligations linéaires de l'État belge) destinée aux particuliers.

Contrôle budgétaire. Par rapport à la prévision utilisée lors de la préparation du budget 2004 (+1.8 %) la croissance économique est légèrement revue en hausse (+2 %). Les surcoûts engendrés par les mesures décidées lors des Conseils des ministres extraordinaires (Gembloux, Ostende et Sécurité) sont compensés. Le budget 2004 devrait être à nouveau en équilibre.

Décision du relèvement de la pension minimum des indépendants le 1^{er} septembre 2004 puis le 1^{er} décembre de chaque année de 2005 à 2007.

Mai

Approbation par le Conseil des ministres d'un avant-projet de loi transposant en droit belge diverses directives européennes relatives au droit des télécoms. Celles-ci visent à : renforcer la concurrence, simplifier les conditions d'entrée sur le marché, rationaliser les règles régissant le service universel et l'ouvrir à la concurrence. La réduction du nombre de cabines téléphoniques sera autorisée en fonction du taux de pénétration du téléphone portable : 4 000 des 14 000 cabines existantes pourraient être supprimées.

Présentation du Rapport 2004 du Comité d'Étude du vieillissement. Le coût budgétaire du vieillissement devrait représenter 3.4 % du PIB, soit une baisse de 0.2 % entre 2003 et 2008 et une augmentation de 3.6 % entre 2009 et 2030.

Selon la Commission européenne la Belgique est deuxième en Europe, après le Danemark, pour la couverture en accès internet à haut débit.

Présentation du test Kafka. Ce test, qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} octobre, vise à éviter les charges administratives supplémentaires en analysant si les nouvelles mesures politiques n'entraînent pas de formalités inutiles (approche préventive).

Juin

Démarrage le 1^{er}, auprès du ministère des Finances, du Service de recouvrement des créances alimentaires, chargé de récupérer les créances auprès des débiteurs en défaut de paiement.

Selon le secrétaire d'État à la Simplification administrative, le lancement d'une entreprise, toutes formalités confondues, prenait 56 jours en moyenne en juin 2003 et 34 en juin 2004.

Nouveau contrôle budgétaire. La croissance économique est revue en hausse de 2 à 2.3 %. Le budget 2004 devrait afficher un très léger surplus.

Les exécutifs communautaires et régionaux adoptent un accord de coopération relatif à la mobilité inter-régionale des chercheurs d'emploi. Les exécutifs s'engagent à améliorer l'échange des offres et demandes d'emploi entre organismes régionaux de placement. Des cours de langue seront encouragés. Des formations transrégionales devront être organisées.

Élections régionales et européennes.

Juillet

Le 1^{er}, ouverture à la concurrence des marchés du gaz et de l'électricité pour les utilisateurs professionnels en Wallonie et à Bruxelles.

Simplification du système de déclaration à la TVA. Un plus grand nombre d'assujettis seront autorisés à faire des déclarations trimestrielles plutôt que mensuelles, et le seuil pour pouvoir bénéficier d'un régime de taxation forfaitaire est augmenté. Diverses mesures de lutte contre la fraude sont prises parallèlement.

Selon le ministre de l'Emploi, après six mois, le système de Titres-Service occupait 5 462 personnes en juin (sous l'hypothèse d'une durée moyenne de travail de 80 heures par mois).

Selon une étude des Mutualités chrétiennes, la part dans la consommation des médicaments génériques est passée de 1.9 % en 2001 à 10.3 % en 2004. Cette proportion atteindrait 32.2 % dans le groupe des médicaments pour lesquels un équivalent générique est disponible.

Approbation par le Conseil des ministres d'un projet d'AR créant et organisant le Service de régulation du transport ferroviaire.

Août

Le ministre des Entreprises publiques demande à la SNCB de chercher un fournisseur d'électricité alternatif à Electrabel. D'ores et déjà, l'électricité destinée aux gares et bâtiments administratifs de la SNCB est fournie par la société hollandaise Nuon.

Delhaize (distribution), Fortis (banque) et Press shop signent un accord de partenariat avec la Poste pour une expérience pilote de distribution des produits postaux de base en dehors de ses bureaux.

Belgacom annule 70 % de ses actions détenues en propre. La participation de l'État passe ainsi à 55.3 %.

Octobre

Présentation du Budget 2005. Le budget de l'ensemble des pouvoirs publics sera à nouveau en équilibre en 2005. La dette devrait passer de 100 % du PIB en 2003 à 96.6 % en 2004 et 95.5 % en 2005, malgré la reprise de dettes de la SNCB à hauteur de 2.5 %. Du côté des recettes, les principales mesures fiscales annoncées sont confirmées. De nouvelles initiatives sont prévues dans le domaine de la justice et de la sécurité, et pour les dépenses de soins de santé la norme de croissance de 4.5 % est appliquée.

L'opérateur logistique DHL annonce son intention de déplacer son centre d'activité de l'aéroport Bruxelles national en 2008.

Décembre

Approbation par le gouvernement belge du programme de stabilité 2005-08. La norme budgétaire pour l'ensemble des pouvoirs publics est un budget en équilibre pour les années 2005-06 suivi d'un excédent de 0.3 % en 2007, conformément à l'accord de gouvernement. Pour 2008, l'objectif consiste en un surplus de 0.6 % du PIB. Ceci permet à la Belgique de s'inscrire dans la trajectoire pluriannuelle recommandée par le Conseil supérieur des finances. La dette devrait passer de 95.5 % du PIB en 2005 à 91.7 % en 2006, 88.0 % en 2007 et 84.2 % en 2008.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2005 05 2 P) ISBN 92-64-00865-9 – n° 54018 2005