



**Études économiques
de l'OCDE**

Belgique



OCDE



ÉDITIONS OCDE

Volume 2007/3 – Mars 2007

Études économiques de l'OCDE

Belgique

2007



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.

Publié également en anglais

© OCDE 2007

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax (33 1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com).

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. De la stabilité à une croissance soutenue : les enjeux de l'économie belge ..	19
L'économie a gagné en vigueur	20
Des tâches essentielles restent à accomplir	35
Notes	44
Bibliographie	44
Annexe 1.A1. Progrès des réformes structurelles	46
Chapitre 2. Assurer la viabilité de la politique budgétaire dans un système fondé sur des règles	51
Principaux enjeux	52
L'assainissement budgétaire a été facilité par la baisse des taux d'intérêt et par des mesures ponctuelles	52
L'enjeu à court terme pour les finances publiques est de garantir un excédent ...	55
Viabilité à long terme des finances publiques	58
Responsabilités budgétaires des différents niveaux de pouvoir	61
Conclusion	66
Notes	68
Bibliographie	69
Chapitre 3. Des réformes du marché du travail pour stimuler l'emploi	71
Accroître les taux d'emploi par une activation plus efficiente	72
Améliorer les perspectives d'emploi des catégories ayant peu de liens avec le marché du travail	80
Accroître la sensibilité des salaires aux situations locales	85
Conclusion	90
Notes	91
Bibliographie	91
Annexe 3.A1. Interactions entre la LPE et l'indemnisation du chômage	93
Chapitre 4. Améliorer les systèmes d'incitation dans l'enseignement supérieur	97
L'enseignement supérieur belge dans un contexte international	98
Incitations économiques	108
Conclusion	111
Notes	111
Bibliographie	113

Chapitre 5. Renforcer les avantages de la libéralisation financière	115
Le secteur financier est stable et fonctionne généralement bien	116
Le système financier est très concentré	117
Le modèle économique de la bancassurance peut entraver la concurrence	123
La réglementation de l'endettement des ménages risque de faire obstacle au lissage de la consommation	126
Le développement du système financier a été influencé par des avantages fiscaux ..	135
Conclusion	141
Notes	141
Bibliographie	143

Encadrés

1.1. Quelques réserves concernant la forte productivité de la Belgique	26
1.2. Les aides publiques aux entreprises innovantes servent-elles à pallier une défaillance du marché?	29
2.1. Gestion de la dette publique	56
2.2. Mesures récentes visant à assurer la viabilité écologique	57
2.3. Coordination budgétaire entre les différents niveaux de pouvoir	62
2.4. Fédéralisme budgétaire : un contexte institutionnel évolutif	63
2.5. Coût du vieillissement aux différents niveaux de pouvoir	66
2.6. Recommandations de politique budgétaire	67
3.1. La réforme de l'aide sociale aux Pays-Bas	78
3.2. Mesures d'allègement des cotisations sociales	82
3.3. Le Pacte de solidarité entre les générations	84
3.4. La norme salariale	86
3.5. Réformes récentes des systèmes centralisés de négociations salariales dans les pays nordiques	89
3.6. Résumé des recommandations en matière de politique du marché du travail. ...	90
4.1. Mobilité sociale et enseignement supérieur	103
4.2. Réorientation de la demande du marché du travail	107
4.3. Avantages découlant des droits d'inscription	108
4.4. Recommandations visant à améliorer les systèmes d'incitation dans l'enseignement supérieur	110
5.1. Surveillance financière	123
5.2. Le lissage de la consommation	128
5.3. Les coûts de transaction en Belgique	130
5.4. Avantages fiscaux en faveur des ménages ayant contracté un emprunt hypothécaire	139
5.5. Recommandations visant à tirer parti de façon optimale de la libéralisation financière	140

Tableaux

1.1. Perspectives à court terme	23
1.2. Spécialisation sectorielle et croissance de la productivité dans l'industrie manufacturière	28
2.1. Solde financier des administrations publiques	53
2.2. Effets temporaires sur le solde des administrations publiques	54
2.3. Impact du vieillissement de la population sur le budget des administrations publiques	58

2.4. Les moyens financiers des communautés et des régions	64
2.5. Coût net du vieillissement aux différents niveaux de pouvoir	66
3.1. Taux de remplacement nets durant la période initiale de chômage (2004) . . .	75
3.2. Revenu net en situation de non-emploi après 60 mois de chômage (2004) . . .	76
3.3. La formation professionnelle dans les entreprises : ventilation par région (2002) .	79
3.4. Taux d'emploi et d'activité pour certaines catégories	80
3.5. Taux marginal de l'impôt sur le revenu plus les cotisations salariales moins les prestations versées, par catégorie de famille et niveau de salaire	81
3.6. Allègements de cotisations sociales 2004-2006	82
3.7. Taux d'emploi et de chômage dans les provinces belges, 2000-2005	88
3.A1.1. Modalités de la législation protectrice de l'emploi dans les pays de l'OCDE (2003)	94
4.1. Dépenses par étudiant, en euros, au titre de l'enseignement supérieur dans les communautés française et flamande	102
4.2. Taux de rendement nets privés de l'enseignement supérieur	105
4.3. Taux de rendement fiscaux des investissements dans l'enseignement supérieur	107
5.1. Importance relative des activités bancaires et des activités d'assurance	124
5.2. Sensibilité excessive estimée de la consommation aux fluctuations du revenu disponible	128
5.3. Marchés hypothécaires : caractéristiques générales	129
5.4. Procédure de saisie d'un bien hypothéqué	131
5.5. Principaux avantages fiscaux visant les transactions financières des ménages . .	135

Graphiques

1.1. Variabilité de l'écart de production et de la croissance de l'emploi	21
1.2. PIB par habitant de 1970 à 2005	22
1.3. Composantes de la croissance du PIB par habitant	25
1.4. Taux d'emploi des travailleurs peu qualifiés et niveaux de productivité	26
1.5. Désindustrialisation dans certains pays	27
1.6. Croissance de la productivité	31
1.7. Taux d'emploi des travailleurs peu qualifiés	33
1.8. Taux d'emploi, de chômage et d'activité	34
1.9. Dette publique brute de différents pays de l'OCDE, en 2005	36
1.10. Perspectives d'évolution démographique	36
1.11. Évolution de l'emploi	38
1.12. Évolution des coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier et des résultats à l'exportation	40
1.13. Taux d'emploi et de chômage dans les provinces belges	40
1.14. Mobilité géographique, taux de chômage et assurance chômage	41
1.15. Nombre d'étudiants par enseignant dans l'enseignement supérieur, en 2003 . . .	42
1.16. Vente croisée dans le secteur bancaire	43
2.1. L'action budgétaire a été principalement anticyclique	55
2.2. Indicateurs de la décentralisation : comparaison internationale	65
3.1. Similitudes et différences des politiques, des institutions et des performances du marché du travail	73
3.2. Durée maximum d'indemnisation du chômage	74
3.3. Rapport du chômage de longue durée (plus d'un an) au chômage total	77
3.4. Prime d'ancienneté pour les hommes dans les pays de l'OCDE	85

3.5. Coûts unitaires de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier, par comparaison avec trois pays voisins.	86
3.A1.1. LPE et taux nets de remplacement.	95
4.1. Niveau de formation et effectifs de l'enseignement supérieur, 2003	99
4.2. Effectifs de l'enseignement supérieur	100
4.3. Dépenses au titre de l'enseignement supérieur.	100
4.4. Chômage des jeunes et effectifs de l'enseignement supérieur	106
5.1. Valeur ajoutée en termes réels par secteur.	116
5.2. Actifs des intermédiaires financiers.	118
5.3. Concentration dans le secteur bancaire et taille de l'économie	119
5.4. Décomposition du passif bancaire par type de créancier	119
5.5. Situation financière des ménages	120
5.6. Endettement des ménages.	121
5.7. Capitalisation des marchés boursiers dans les pays de l'OCDE.	122
5.8. Marges d'intérêt nettes.	124
5.9. Ventes croisées avec prêts hypothécaires.	125
5.10. Coûts de transaction totaux en pourcentage du coût d'acquisition total du logement.	129
5.11. Pourcentage annuel moyen de transactions immobilières.	130
5.12. Le crédit à la consommation dans certains pays de l'OCDE.	133
5.13. Comptes d'épargne bénéficiant d'avantages fiscaux.	136
5.14. Recettes brutes tirées de l'activité de banque de détail sur les dépôts et l'épargne.	137

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 11 décembre 2006. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 21 décembre 2006.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Jens Høj, Ekkehard Ernst et Stefaan Ide, sous la direction de Patrick Lenain.

L'étude précédente de la Belgique a été publiée en mai 2005.

STATISTIQUES DE BASE DE LA BELGIQUE, 2005

LE PAYS

Superficie totale (milliers de km ²)	30.5	Principales agglomérations (milliers d'habitants), 2006 :	
Superficie agricole (milliers de km ²)	15.4	Bruxelles	1 019
		Anvers	955
		Liège	591
		Gand	509

LA POPULATION

Population (milliers)	10 446	Population active totale (milliers)	4 642
Habitants au km ²	342	Emploi intérieur total (milliers) :	4 212
Accroissement net	49 431	Agriculture	84
Solde net des migrations	31	Industrie et construction	870
		Autres activités	3 259

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut (milliards d'euros)	298	Origine du produit intérieur brut aux prix	
Produit intérieur brut par habitant (USD)	35 526	du marché (en pourcentage) :	
Investissements bruts fixes :		Agriculture	1.0
En pourcentage du PIB	19.9	Industrie	17.1
Par habitant (USD)	7 069	Construction	4.3
		Autres	77.6

L'ÉTAT

Administrations publiques (en pourcentage du PIB) :		Composition de la Chambre des représentants	
		(nombre de sièges) :	
Dépenses courantes	49.8	Libéraux	50
Recettes courantes	49.8	Socialistes	48
Dette brute	93.3	Démocrates-chrétiens	28
		Écologistes	4
		Autres	20
		Dernières élections : 18.5.2003	

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et de services		Importations de biens et de services	
(en pourcentage du PIB)	86.3	(en pourcentage du PIB)	83.5
Principaux produits exportés		Principaux produits importés	
(en pourcentage du total)		(en pourcentage du total)	
Produits chimiques	23.1	Produits chimiques	22.2
Machines et matériels	12.7	Machines et matériels	14.5
Produits textiles	4.2	Produits textiles	3.7
Matériel de transport	12.7	Matériel de transport	11.4

LA MONNAIE

Taux de conversion irrévocable de l'euro :	40.3399	Nombre d'unités monétaires de l'euro par USD,	
		moyenne journalière :	
		Année 2006	0.7964
		Décembre 2006	0.7568

Résumé

L'économie belge s'est engagée dans une phase de reprise solide. La réalisation de l'équilibre budgétaire depuis le début de la décennie a permis une baisse rapide de la dette publique en proportion du PIB, créant ainsi un contexte macroéconomique favorable à la reprise. De plus, les réformes structurelles, en particulier celles du marché du travail, donnent des premiers résultats. La production s'est accélérée et, à la mi-2006, elle affichait un taux d'expansion de 3 % – soit le rythme le plus élevé depuis 2000. La croissance étant largement supérieure au potentiel, certains facteurs de production subissent déjà des tensions. L'enjeu est de poursuivre les politiques axées sur la stabilité et la réforme pour stimuler la croissance tendancielle de l'économie, d'autant qu'il va falloir faire face au vieillissement de la population.

Le maintien de la viabilité des finances publiques à long terme exigera sans doute des réformes supplémentaires. Les dépenses de sécurité sociale liées au vieillissement devraient s'accroître de quelques 6 points de pourcentage du PIB d'ici à 2050. La stratégie gouvernementale actuelle vise à sécuriser le système jusqu'en 2030, d'où la nécessité de mesures supplémentaires pour assurer la viabilité budgétaire après cette date. Une nouvelle diminution des taux d'imposition marginaux pourrait contribuer à une hausse du taux d'activité et, partant, à un élargissement de la base taxable, mais de telles réductions ne pourraient être soutenables que si la croissance des dépenses est strictement encadrée. La limitation des dépenses est essentielle, non seulement au niveau de l'administration fédérale, mais aussi aux autres niveaux de l'État, où les dépenses ont été les plus dynamiques. Tous les échelons des pouvoirs publics doivent partager le fardeau qu'impose la perspective du vieillissement de la population.

Les politiques du marché du travail ont pour objectif d'accroître le taux d'activité. Le gouvernement a entrepris de fermer les voies vers la retraite anticipée, de ne verser des indemnités aux chômeurs d'âge très actif (c'est-à-dire de 25 à 54 ans) qu'en contrepartie d'un effort de recherche d'emploi et d'améliorer l'échange de renseignements entre les services publics pour l'emploi. Les résultats obtenus jusqu'ici sont positifs, mais limités. Des politiques d'activation sont en place, mais tous les chômeurs ne sont pas totalement assujettis aux obligations de recherche d'emploi. En outre, il n'y a pas de mécanisme de réduction progressive des indemnités de chômage, comme cela existe dans un certain nombre d'autres pays. Une augmentation des taux d'emploi reste envisageable, car toutes les possibilités de cessation précoce de l'activité n'ont pas été éliminées et les subventions salariales ne sont pas ciblées complètement sur les travailleurs à bas salaires. En outre, du fait du système centralisé de négociations salariales, les évolutions des salaires ne reflètent pas suffisamment les conditions locales du marché du travail.

L'enseignement supérieur s'est développé ces dernières décennies, si bien que la Belgique est en voie de disposer d'un stock de capital humain relativement élevé. Mais il n'y a pas eu d'augmentation correspondante des financements, ce qui, en l'absence de réforme, pourrait, à la longue, avoir une incidence négative sur la qualité de l'enseignement. L'augmentation des droits d'inscription offrirait aux établissements d'enseignement supérieur une source autonome de financement et stimulerait davantage la concurrence entre eux. Une telle mesure encourage les

étudiants à internaliser le coût de leur formation et à opter pour des filières en rapport avec leurs capacités. Le choix des études devrait être facilité par la publication d'informations sur la qualité des études et les perspectives d'emploi futures. Les obstacles financiers à l'accès peuvent être réduits par des prêts études sous conditions de ressources, accompagnés éventuellement de subventions également liées aux ressources. L'augmentation des droits d'inscription n'étant pas actuellement à l'ordre du jour, d'autres formes d'incitations économiques peuvent être envisagées.

Par son efficacité, le secteur financier a contribué à la croissance, mais il pourrait être encore plus performant. Les ventes liées de produits dans les services bancaires de détail, qui ont pour but de fidéliser les consommateurs, pourraient représenter un obstacle au changement de banque et contribuer à réduire les forces de la concurrence. Dans le même ordre d'idée, plusieurs incitations fiscales ont été introduites pour influencer sur le comportement d'épargne des ménages et réaliser divers autres objectifs de l'action publique. Leur efficacité-coût doit être évaluée par rapport aux avantages potentiels d'une réduction des taux d'imposition. En plus, plusieurs dispositifs de protection des consommateurs restreignent la souscription de crédits. En particulier, le recours des consommateurs aux emprunts garantis par leur patrimoine immobilier est limité. Cela pourrait être dû en partie à l'absence de réglementation adéquate en matière d'hypothèques.

Évaluation et recommandations

L'économie repart

La reprise économique en Belgique apparaît de nature plus durable que lors de redémarrages précédents. En 2006, l'activité s'est raffermie pour atteindre un taux de croissance de 3 % en glissement annuel. L'économie a bénéficié de la reprise dans l'Union européenne, de conditions monétaires stimulantes et des effets bénéfiques des réformes pluriannuelles de l'impôt et du marché du travail mises en œuvre par les autorités. La croissance dépasse légèrement la moyenne de la zone euro depuis 2002. D'après l'OCDE, l'expansion devrait se poursuivre à un taux supérieur au potentiel au cours des deux années à venir, si bien que l'écart de production sera presque résorbé à la fin de 2008. Néanmoins, quelques signes montrent déjà que certains facteurs de production subissent des tensions : le taux d'utilisation des capacités avoisine les points hauts historiques et un nombre croissant d'entreprises déclarent avoir des difficultés à embaucher des travailleurs qualifiés. En outre, les exportateurs perdent des parts de marché, car la compétitivité extérieure s'est affaiblie, sous l'effet en partie d'une hausse des coûts unitaires de main-d'œuvre plus élevés que chez les partenaires commerciaux, mais aussi pour des raisons structurelles, notamment la composition sectorielle et géographique des exportations. Par conséquent, un nouveau renforcement du potentiel productif et une plus grande flexibilité des salaires seront essentiels pour consolider les perspectives de croissance à long terme. La persistance d'un chômage élevé – malgré la vigueur accrue des créations d'emplois – donne à penser que la réforme du marché du travail doit rester l'une des priorités de l'action publique.

Relever des défis majeurs pour améliorer les perspectives économiques à long terme

D'un point de vue général, l'économie belge affiche un certain nombre de points forts. L'écart cyclique de la production par rapport à sa tendance est en général faible comparé aux autres pays, du fait d'une politique macroéconomique avisée. Cette stabilité relative a peut-être réduit les coûts potentiels d'un degré plutôt élevé de rigidité nominale, dans la mesure où des ajustements très profonds des marchés des produits et du travail n'ont pas été nécessaires ces dernières décennies. Le niveau de revenu par habitant est resté élevé au regard de la moyenne internationale. En outre, la Belgique a maintenu de confortables excédents courants, ce qui a permis l'accumulation continue d'avoirs extérieurs nets. La croissance de la productivité n'a pas été très dynamique ces dernières années, mais le niveau moyen de productivité des travailleurs belges est parmi les plus élevés au monde, ce qui pourrait tenir en partie à la sous-représentation des emplois peu qualifiés et peu

productifs. À cela s'ajoutent des niveaux d'emplois faibles en comparaison internationale, même si les taux d'activité affichent désormais une nette tendance à la hausse. Au total, la Belgique semble raisonnablement bien placée pour cueillir les fruits de la mondialisation et faire face au vieillissement démographique. Mais un ajustement efficace exigera des politiques qui, à moyen et à long terme, favorisent une croissance continue et plus forte de la productivité, tout en continuant à court terme d'augmenter la proportion de personnes ayant un emploi. Les autorités se sont montrées conscientes de la nécessité de mener des réformes, et leurs actions ont produit des résultats visibles : ainsi, la réalisation systématique de budgets publics équilibrés s'est traduite par une forte réduction de la dette publique en proportion du PIB; de même, la reprise de la création d'emplois s'est accompagnée d'une hausse des taux d'activité, surtout chez les travailleurs âgés. Le gouvernement entend garder le cap sur les réformes économiques et a donc axé son programme national de réforme sur des priorités-clés en vue de concrétiser des perspectives de croissance durable à long terme : créer un marché du travail plus dynamique, consolider le budget, assurer l'avenir du système de protection sociale et mieux protéger l'environnement. Il devrait en outre s'employer en priorité à intensifier davantage la concurrence sur les marchés de produits dans un certain nombre de secteurs abrités. La présente *Étude* ne couvre pas toutes ces priorités, mais elle examine de façon détaillée : i) la stratégie globale conçue pour faire face aux importantes conséquences budgétaires du vieillissement; ii) les réformes du marché du travail entreprises par le gouvernement pour stimuler l'emploi; iii) la montée des inscriptions dans les établissements d'enseignement supérieur et les tensions qui en résultent; et iv) la contribution du secteur financier à la prospérité à long terme.

Le budget est équilibré depuis 2000, mais dégager des excédents croissants est un défi

Depuis 2000, le budget des administrations publiques est maintenu strictement en équilibre, ce qui a aidé à ramener le niveau de la dette brute d'environ 110 % à moins de 90 % du PIB en 2006. Cependant, il sera désormais plus difficile d'abaisser le ratio d'endettement. En effet, l'excédent primaire a été considérablement réduit (de 6½ pour cent du PIB en 2000 à environ 4 % en 2006) car les autorités ont utilisé une partie des économies de charges d'intérêts pour accroître les dépenses. Si cette action budgétaire expansionniste a favorisé la reprise, la dissipation des gains exceptionnels sur les paiements d'intérêts rend plus difficile le maintien des finances publiques sur une trajectoire viable en longue période. Des mesures ponctuelles (vente d'actifs immobiliers, versement de dividendes spéciaux par des entreprises publiques et titrisation d'arriérés d'impôts, par exemple) équivalant à 0.5 % du PIB chaque année en moyenne ont aidé à la réalisation de l'équilibre budgétaire, ce qui a contribué à la consolidation indispensable.

Un objectif budgétaire plus ambitieux est le bienvenu

L'objectif de la politique budgétaire devient à nouveau plus ambitieux. Dans le cadre de la stratégie gouvernementale de préfinancement du coût du vieillissement, le plan à long terme des autorités consiste à dégager un excédent budgétaire de 0.3 % du PIB en 2007 puis à l'accroître de 0.2 point de PIB chaque année jusqu'à ce qu'il avoisine 1½ pour cent du PIB

en 2013. L'excédent sera maintenu à ce niveau jusqu'en 2018, avant d'être progressivement ramené à zéro à l'horizon 2030. Les excédents sont affectés au Fonds de Vieillesse – principal instrument de préfinancement – qui sera utilisé pour financer les dépenses supplémentaires liées au vieillissement. La mise en œuvre de ce plan exige d'importants efforts d'assainissement budgétaire, non seulement à cause des objectifs plus ambitieux de la politique budgétaire, mais aussi parce que les charges d'intérêts décroîtront moins rapidement à l'avenir. En outre, on peut se demander si l'horizon temporel de la stratégie budgétaire est suffisamment lointain pour couvrir la majeure partie des conséquences du vieillissement de la population. La stratégie gouvernementale de préfinancement vise la couverture des coûts supplémentaires liés au vieillissement jusqu'à 2030 seulement ; or, d'importantes charges budgétaires du vieillissement se feront aussi sentir dans les décennies ultérieures. *Les autorités doivent donc se fixer des objectifs budgétaires encore plus ambitieux, associant un préfinancement plus étendu, un élargissement de la base d'imposition, une limitation des dépenses et des réformes du marché du travail. L'ampleur des efforts additionnels nécessaires pourrait être réduite par une diminution des taux de remplacement des pensions – mais ceux-ci sont déjà bas en comparaison des autres pays. Une option plus réaliste serait de relever l'âge effectif de la retraite, par exemple en modulant progressivement l'âge légal d'ouverture des droits à une pension à taux plein en fonction de l'évolution de l'espérance de vie.* Pour faire face aux enjeux budgétaires que représente le vieillissement, il faudra améliorer la transparence comptable et renforcer la coordination entre les niveaux de pouvoir, notamment parce que, dans le cadre des dispositions actuelles, la majeure partie des dépenses supplémentaires liée au vieillissement doit être supportée par le niveau fédéral, sans perspective de compensation appropriée du côté des recettes.

Tous les éléments du budget doivent jouer un rôle

L'ampleur de l'effort de consolidation budgétaire requis conduit à penser que des mesures s'imposent à la fois du côté des dépenses et du côté des recettes. Sa réalisation par des restrictions du côté des dépenses ne peut être réalisée par le seul gouvernement fédéral, car les pouvoirs de celle-ci en matière de dépenses discrétionnaires sont relativement limités. Par conséquent, tous les niveaux de pouvoir doivent prendre part au processus d'assainissement, en maîtrisant les dépenses. De fait, vu l'importance marquée de la décentralisation budgétaire, tous les niveaux de pouvoir doivent dégager des excédents afin de contribuer à l'effort de préfinancement. Dans cette optique, ils pourraient envisager de travailler de concert pour établir une norme qui plafonnerait la croissance de l'ensemble des dépenses des administrations publiques. De plus, il faut porter attention aux excédents en termes structurels, de manière à éviter les politiques procycliques de dépense, et veiller à les définir de manière à exclure le recours à des mesures ponctuelles, qui ne sont pas applicables indéfiniment. Afin de préserver et d'amplifier les effets bénéfiques des récents efforts déployés par les autorités pour abaisser les taux d'imposition marginaux, les recettes nécessaires pour maintenir la consolidation budgétaire ne pourront être générées qu'en élargissant directement et indirectement la base d'imposition, grâce notamment à la suppression d'une série de dépenses fiscales et à l'accroissement du taux d'activité.

Le marché du travail ne fonctionne pas encore efficacement

Depuis 2000, une proportion notable de nouveaux postes ont été créés dans le secteur public, bien que plus récemment le secteur privé soit devenu la principale source de la croissance de l'emploi, ce qui est une évolution bienvenue. L'augmentation du niveau d'emploi allant de pair avec une expansion de l'offre de main-d'œuvre, le taux de chômage n'a pratiquement pas varié. La Belgique reste donc caractérisée par un niveau de chômage élevé, des taux d'activité en hausse mais encore bas, et un déséquilibre marqué entre la demande et l'offre de main-d'œuvre, illustré par de fortes disparités géographiques dans la situation du marché du travail. Par conséquent, les autorités devraient continuer de centrer leurs efforts sur l'amélioration des performances du marché du travail.

Les interventions sur le marché du travail pourraient être améliorées

Le gouvernement belge a récemment pris une série de mesures pour décourager la sortie précoce du marché du travail et faciliter le retour à l'emploi de personnes ayant cessé leur activité. Ces actions ont consisté notamment à fermer certaines voies vers la pension anticipée, comme le stipule le Pacte de solidarité entre les générations. En outre, des mesures d'activation ont été appliquées, avec notamment des plans individualisés de retour à l'emploi, des entretiens de suivi et des sanctions possibles en cas d'insuffisance des efforts de recherche d'emploi. Toutefois, ce dispositif d'activation ne s'applique qu'aux chômeurs de moins de 50 ans ayant connu des périodes de chômage relativement longues. En revanche, d'autres politiques du marché du travail sont restées inchangées; c'est le cas en particulier du système d'indemnisation du chômage. Il faut donc mettre davantage l'accent sur les interventions destinées à valoriser le travail. *L'efficacité des mesures d'activation pourrait être renforcée en limitant la durée de versement des allocations de chômage. Une autre approche, que le gouvernement pourrait envisager, serait de réduire progressivement les prestations. Cette action pourrait se doubler d'un relèvement du taux de remplacement initial. La surveillance de l'effort de recherche devrait être une tâche conjointe des services publics de l'emploi fédéraux et régionaux, ce qui contribuerait aussi à assurer la cohérence des mécanismes de rétroaction et de sanction. Afin d'améliorer les taux d'emploi des groupes ayant un lien plus faible avec le marché du travail, il faudrait appliquer différentes mesures telles que la fermeture d'autres voies vers la retraite anticipée, la mise en œuvre d'une activation précoce pour les jeunes quittant l'école, la réduction des taux marginaux effectifs élevés d'imposition applicables aux travailleurs à bas salaires et un meilleur ciblage des subventions salariales au profit des travailleurs peu qualifiés.*

La modération salariale est importante, mais une plus grande différenciation des salaires s'impose

L'accent mis sur la modération salariale est un élément important de la stratégie des autorités. Le système centralisé de négociations salariales vise à préserver la compétitivité extérieure en fixant une norme indicative pour la hausse maximale des coûts de main-d'œuvre de manière à rester en phase avec les trois principaux partenaires commerciaux. Il existe aussi une limite inférieure à la hausse des salaires résultant du système d'indexation automatique les reliant aux prix. Le système d'indexation s'impose à tous, et

les clauses de non-participation en vigueur dans les accords de branche sont rarement appliquées. Ces caractéristiques font que les négociations sont cantonnées dans une fourchette étroite définie par le plancher d'indexation et par le plafond de hausse des salaires, qui était récemment de l'ordre de 1-2½ pour cent à peine pour la période de deux ans couverte par les conventions salariales. De ce fait, dans la pratique les salaires ne sont guère modulés en fonction de considérations géographiques. Par conséquent, le système centralisé de négociations salariales devrait être révisé de façon à ce que les variations de salaire reflètent mieux les conditions locales du marché du travail. *À cet effet, il faudrait au moins faciliter l'exercice des clauses de non-participation et encourager le recours aux accords salariaux « all-in ».* À moyen terme, il serait souhaitable que les partenaires sociaux envisagent d'éliminer progressivement le système d'indexation, de façon à permettre une plus grande flexibilité des salaires réels. Les réformes peuvent aussi s'inspirer de l'évolution des négociations salariales dans certains des pays nordiques, où les conditions locales sont de plus en plus intégrées dans le cadre central de négociation.

L'enseignement supérieur a connu une importante expansion, mais il faut en garantir la qualité et l'efficience

L'enseignement supérieur s'est rapidement développé au cours des décennies écoulées, le système cessant d'être orienté vers les élites pour offrir une formation supérieure à une proportion beaucoup plus élevée de chaque génération. En conséquence, le faible niveau de formation de la population a été amélioré et la Belgique est en passe d'avoir une dotation en capital humain relativement forte. Le système tertiaire est actuellement fondé sur les principes d'accès libre, de bas niveaux de droits d'inscription et du droit des étudiants à une seconde chance après un premier échec dans l'enseignement supérieur. Certaines mesures ont été prises au niveau communautaire pour améliorer encore la qualité de l'enseignement supérieur, notamment l'adaptation des programmes, l'introduction d'un système de comptes d'apprentissage, la limitation de la durée des études nécessaires à l'obtention d'un diplôme, l'élargissement des possibilités d'admission sur la base de l'expérience professionnelle et le renforcement de la concurrence entre les établissements d'enseignement supérieur. Il est à craindre, cependant, que l'amélioration de la qualité ne soit difficile à maintenir, face à l'augmentation du nombre d'étudiants inscrits, sans un accroissement correspondant des financements. À l'heure actuelle, les droits d'inscription sont trop bas pour contribuer réellement à une amélioration de la qualité. Le faible niveau des frais de scolarité incite aussi de nombreux étudiants à considérer l'enseignement comme un bien gratuit. Les taux d'inscription sont donc élevés la première année, avec une sélection initiale limitée, mais à la fin de la première année le taux d'échec est considérable, d'où de fréquents changements de filière. *Une première mesure pour accroître l'efficience du système d'enseignement supérieur consisterait à améliorer l'adéquation entre les aptitudes des étudiants et les exigences des études. Pour cela, le mieux est de renforcer les mécanismes de sélection, soit au niveau du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, soit à l'entrée dans l'enseignement supérieur. Il serait également utile d'orienter les étudiants par des actions de conseil plus généralisées.*

Dans l'enseignement supérieur, le renforcement des incitations économiques, comme les droits d'inscription, accompagnés de prêts études et de subventions, contribuerait à une plus grande efficacité et améliorerait les liens avec le marché du travail

Une autre réponse à ces problèmes serait d'amplifier les signaux de prix. En ce qui concerne les établissements d'enseignement supérieur, l'imposition de droits d'inscription à des niveaux assurant une plus grande récupération des coûts leur offrirait une source autonome de recettes, qui dépendrait de la capacité à attirer les étudiants; les établissements obtiendraient ainsi les ressources financières nécessaires pour adapter leur offre et la qualité de leur enseignement. S'agissant des étudiants, des frais de scolarité plus élevés les inciteraient à choisir des formations en rapport avec leurs capacités, mais aussi à réduire la durée de leurs études. Si les droits d'inscription étaient finalement relevés, les obstacles financiers à l'accès pourraient devenir un problème. Les marchés financiers n'acceptant pas en garantie les investissements immatériels en capital humain, l'application de droits d'inscription ne peut pas être une mesure isolée et l'accessibilité financière doit être assurée par la mise en place de prêts études sous conditions de ressources, associés éventuellement à des subventions directes aux étudiants, fonction elles aussi des ressources. Cette combinaison de mesures aurait aussi pour effet de contrecarrer le biais social observé dans l'enseignement supérieur. Autre avantage important des droits d'inscription : ils stimuleraient davantage la concurrence entre les établissements d'enseignement supérieur. Cependant, pour atténuer les problèmes d'asymétrie de l'information et permettre aux étudiants de faire des choix éclairés, les mesures récentes visant la publication des informations pertinentes concernant la qualité de la formation devraient être élargies et associées à des services d'orientation pour déterminer les perspectives futures d'emploi. Au lieu d'augmenter les droits de scolarité, le gouvernement pourrait envisager d'introduire d'autres formes d'incitations économiques, de façon à encourager les étudiants à utiliser de façon efficiente le système d'enseignement tertiaire.

Le secteur financier témoigne du dynamisme de la Belgique, mais il pourrait être encore plus performant

Le secteur financier est sain, dynamique et stable. Les banques ont démontré leur capacité à s'adapter aux nouvelles tendances des marchés, par exemple le déclin de la fonction d'intermédiation sur le marché de la dette publique et l'importance croissante des engagements internationaux. Elles ont contribué à l'expansion économique non seulement en développant leurs propres activités mais aussi, et surtout, en mobilisant le vaste stock d'épargne des ménages et en le plaçant efficacement pour répondre aux besoins de financement. Le fait qu'aucun problème bancaire sérieux n'ait été constaté depuis plusieurs décennies, à la différence d'un certain nombre d'autres pays, témoigne de la bonne santé persistante du secteur.

Une plus grande transparence des prix des services bancaires pourrait encourager davantage la concurrence

Une caractéristique du système financier belge est la concentration entre les mains de quatre grands conglomérats de « banque-assurance », qui offrent à leur clientèle un bouquet de services d'assurance, bancaires et financiers. Les autorités estimaient que l'émergence de ces conglomérats renforcerait la diversification et contribuerait à la stabilité financière. Or ces institutions tendent à maintenir la clientèle captive en utilisant des stratégies de vente liée, qui rendent plus coûteux le changement de banque et réduisent la transparence des prix, ce qui affaiblit les pressions concurrentielles. Quelques initiatives ont été engagées pour améliorer la transparence des prix et faciliter le changement de banque. Les autorités ont ainsi demandé un examen des éléments susceptibles de freiner la concurrence sur le marché des comptes d'épargne, mais il faut qu'elles aillent encore plus loin. *Elles devraient, par exemple, reconsidérer la réglementation autorisant la liaison d'une réduction du taux d'intérêt hypothécaire avec l'achat de certains produits d'assurance. Plus généralement, les mesures visant à renforcer la concurrence et la contestabilité sur le marché financier doivent pouvoir être appliquées énergiquement par l'autorité de la concurrence.*

Il serait utile d'assouplir la réglementation des marchés du crédit à la consommation

L'intervention de l'État sur les marchés du crédit à la consommation et des prêts hypothécaires revêt également plus d'ampleur que dans certains autres pays. Les autorités cherchent à protéger les consommateurs, notamment contre le surendettement, au moyen de diverses mesures administratives, entre autres une grille de taux d'intérêt maxima. Cependant, cette réglementation risque d'étouffer l'innovation sur certains segments particuliers du marché du crédit. En outre, la grille des taux d'intérêts est devenue la norme pour certains crédits, notamment pour les cartes de crédit ou les cartes de magasin. Bien que cette réglementation semble efficace, elle paraît trop contraignante. Cela amène à se demander si les mêmes résultats ne pourraient pas être obtenus autrement, par exemple en donnant un caractère indicatif à la grille. *Des recherches empiriques sur les divers effets de la grille des taux d'intérêt pourraient contribuer à un débat entre parties intéressées et permettre aux autorités de concevoir d'éventuelles réformes. Cette action devrait s'accompagner d'un renforcement des mesures d'éducation financière pour permettre à la clientèle de s'adapter au nouvel environnement réglementaire fondé sur le marché.*

Assouplir les conditions des prêts hypothécaires au logement permettrait de lisser la consommation

Les interventions des pouvoirs publics sur les marchés immobilier et hypothécaire sont également étendues. La réglementation plafonne la variabilité autorisée des taux d'intérêt sur les prêts hypothécaires à taux variables. De même, les pénalités pour remboursement anticipé sont plafonnées à trois mois d'intérêts. Les coûts de transaction élevés sur le marché du logement dissuadent les propriétaires de faire un prélèvement de valeur immobilière en revendant leur logement pour en acheter un plus petit ou prendre une

location; les décisions prises récemment par les gouvernements régionaux de diminuer les coûts de transaction vont dans la bonne direction, mais on pourrait faire davantage. De même, la longueur des procédures de saisie peut contribuer à alourdir les coûts de transaction des banques, augmentant potentiellement les prix des prêts hypothécaires sur certains segments du marché. De surcroît, le crédit hypothécaire est presque exclusivement distribué par les banques; la quasi-absence d'établissements de crédit hypothécaire non bancaires dans ce secteur peut s'expliquer par le fait qu'il n'existe ni de législation sur les obligations hypothécaires, ni de marché des titres adossés à des créances hypothécaires. Les prêts hypothécaires ne peuvent être rechargés que jusqu'à concurrence de la valeur initiale du prêt, ce qui réduit l'incitation à tirer profit de la valorisation du patrimoine immobilier pour lisser la consommation. Globalement, les propriétaires n'utilisent guère les instruments financiers qui leur permettraient de mobiliser leur patrimoine immobilier, comme le prélèvement de valeur immobilière. *Afin de moderniser le marché hypothécaire, il faudrait que le soin de déterminer les plafonds d'ajustement des taux d'intérêt soit laissé au choix des individus, que les pénalités pour remboursement anticipé soient calculées en fonction des coûts, que les coûts élevés des transactions immobilières soient réduits et que la longue période de saisie soient raccourcies. La concurrence sur le marché des hypothèques peut être intensifiée en mettant en place une législation sur les obligations hypothécaires. En outre, pour faciliter le lissage de la consommation des ménages, il faudrait moderniser la législation sur le prélèvement de valeur immobilière et le prêt viager hypothécaire, de sorte qu'il soit plus aisé de souscrire de nouveaux emprunts hypothécaires sur la base des plus-values sur le capital.*

Il faudrait revoir les incitations fiscales à l'épargne

Les autorités ont également eu recours à la politique fiscale pour agir sur les évolutions financières. Il existe un certain nombre d'incitations fiscales favorisant les comptes d'épargne des ménages, les plans d'épargne-retraite, les programmes d'assurance-vie et les paiements hypothécaires; les dépenses fiscales correspondantes représentent près de 1 % du PIB. Ces mesures n'augmentent pas nécessairement les taux d'épargne et ne profitent manifestement pas aux consommateurs, mais il est certain qu'elles influent sur l'allocation de l'épargne. Elles exigent des taux d'imposition sur le revenu plus élevés qu'ils ne le seraient autrement. *Par conséquent, les coûts et avantages des diverses incitations fiscales favorisant certains instruments d'épargne devraient être revus et les incitations fiscales devraient être reconsidérées quand nécessaire.*

Chapitre 1

De la stabilité à une croissance soutenue : les enjeux de l'économie belge

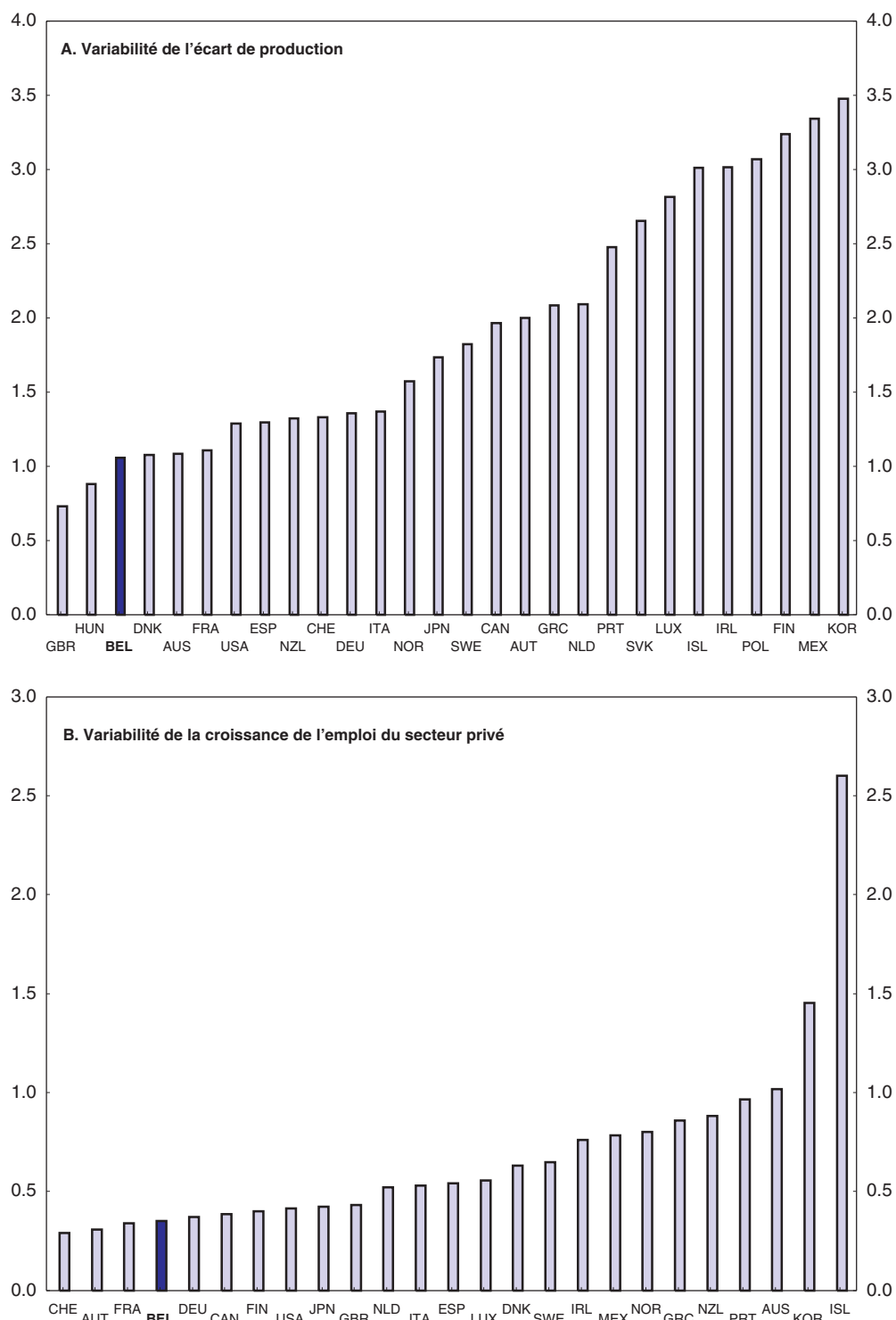
La Belgique affiche actuellement de bonnes performances économiques. La croissance de l'activité s'est récemment raffermit, atteignant 3 % en glissement annuel à la mi-2006, soit un niveau légèrement supérieur à celui de l'ensemble de la zone euro. Ce redressement tient en partie à l'évolution de la conjoncture dans les pays voisins, qui a stimulé les exportations; en outre, l'investissement en logements a été renforcé par la situation favorable du marché du crédit, et le programme pluriannuel de réduction de l'impôt sur le revenu a apporté un soutien bienvenu aux dépenses de consommation. De manière plus générale, l'économie se caractérise par un certain nombre de points forts. La croissance régulière des dix dernières années a contribué au maintien d'un niveau de vie relativement élevé en termes de comparaison internationale, contrairement à la situation observée dans les grands pays de la zone euro, où la progression du produit intérieur brut (PIB) par habitant a été plus modeste. Les niveaux de revenu de la Belgique s'expliquent essentiellement par la productivité élevée de sa main-d'œuvre, qui témoigne de l'efficacité forte de ses entreprises. En revanche, les progrès accomplis en vue d'accroître la proportion de la population d'âge actif présente sur le marché du travail ont été modestes jusqu'ici. Même si la tendance d'évolution des taux d'activité est clairement orientée à la hausse, la présence des personnes âgées sur le marché du travail reste faible par rapport aux autres pays, de même que le taux d'emploi des jeunes. Dans leur programme de réforme à moyen terme, les autorités accordent en conséquence une grande importance à l'amélioration du fonctionnement du marché du travail. Cet élément va devenir de plus en plus crucial compte tenu du vieillissement de la population, qui va peser sur la disponibilité des ressources en main-d'œuvre et sur les finances publiques. Des réformes ambitieuses et de vaste portée destinées à renforcer l'utilisation de la main-d'œuvre, tout en maintenant la productivité à un niveau élevé, constitueront une condition essentielle pour que la croissance reste soutenue au-delà de l'embellie conjoncturelle actuelle.

L'économie a gagné en vigueur

La Belgique a affiché dernièrement de bonnes performances économiques. L'activité s'est accélérée depuis le début de la reprise, atteignant à la mi-2006 un rythme de croissance légèrement supérieur à la moyenne de la zone euro. Cette phase de redressement conjoncturelle a bénéficié du raffermissement de la demande des partenaires commerciaux de la Belgique, ainsi que du niveau élevé de confiance des consommateurs et, à un degré encore plus poussé, de l'optimisme des entreprises. De manière plus générale, la récente embellie étaye les éléments indiquant que l'économie a gagné en vigueur au cours des dix dernières années. L'activité a fait preuve de résilience face aux facteurs externes, ainsi que le montre la faible variabilité de l'écart de production et de la croissance de l'emploi dans le secteur privé (graphique 1.1). Cela tient probablement aux effets de politiques économiques axées sur la stabilité, notamment aux répercussions du cadre institutionnel – ainsi, le système de négociation salariale centralisé a été utilisé en vue d'aligner les revendications salariales sur celles des pays voisins, peut-être au coût de rigidités supplémentaires. Un autre signe de vigueur économique réside dans le maintien du niveau de vie au-dessus de la moyenne de l'OCDE. Même si la Belgique n'a pas pleinement participé à l'accélération mondiale de la croissance au cours des dix dernières années, elle n'a pas pris autant de retard que les trois grands pays de la zone euro en termes de niveau de vie par rapport aux États-Unis, où l'écart de produit intérieur brut (PIB) par habitant s'est creusé avec l'Allemagne, la France et l'Italie (graphique 1.2). Les finances publiques constituent un des domaines importants où la situation s'est améliorée à moyen terme, grâce aux soldes budgétaires équilibrés enregistrés année après année, qui ont entraîné une diminution régulière du ratio dette/PIB.

Le niveau quasiment record de la productivité tient en grande partie à l'incapacité du marché du travail à fournir suffisamment d'emplois aux travailleurs peu qualifiés. Les individus ayant un faible niveau d'instruction, dotés d'une expérience limitée ou proches de l'âge de la retraite restent dans une large mesure en marge du marché du travail, bien que certains progrès aient été accomplis concernant les facteurs d'incitation qui jouent en la matière, et que la tendance d'évolution des taux d'activité soit clairement orientée à la hausse. Le nombre de créations d'emplois s'est redressé à un rythme de plus en plus rapide à la faveur du raffermissement de la conjoncture, mais le taux de chômage est resté proche de 8½ pour cent en raison de l'augmentation simultanée du nombre d'entrants sur le marché du travail. Les employeurs ont néanmoins commencé à rencontrer des difficultés de recrutement, notamment pour certaines qualifications et localités, ce qui est un signe clair d'inadéquation entre l'offre et la demande de main-d'œuvre. Les autorités sont tout à fait conscientes de ces difficultés, et l'importance prioritaire accordée à la création d'emplois dans leur Programme national de réforme indique qu'elles ont l'intention d'aller plus loin dans la réforme du marché du travail. Cet élément va revêtir une importance croissante dans la poursuite de la préparation de la Belgique aux répercussions imminentes du vieillissement de sa population, qui va affecter de manière sensible la

Graphique 1.1. **Variabilité de l'écart de production et de la croissance de l'emploi**¹
1995-2005

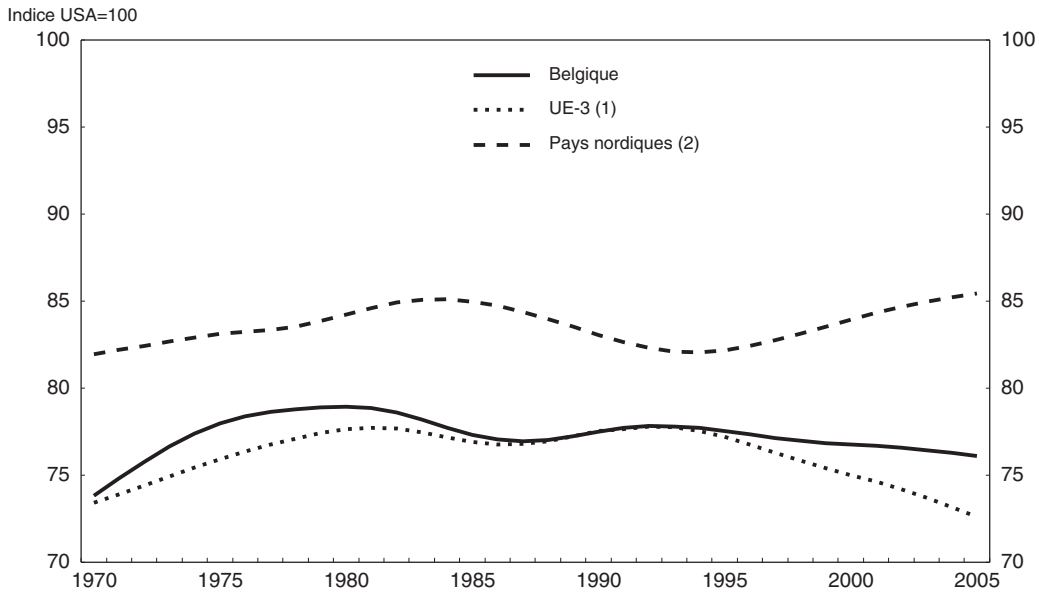


1. L'écart-type des séries correspondantes est exprimé en pourcentage.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques et calculs du Secrétariat.

Graphique 1.2. **PIB par habitant de 1970 à 2005**

Niveau relatif par rapport aux États-Unis, à parité de pouvoir d'achat (PPA),
lissé à l'aide d'un filtre de Hodrick-Prescott (HP)



1. Allemagne, France et Italie.

2. Danemark, Finlande, Norvège et Suède.

Source : Base de données analytique de l'OCDE, calculs du Secrétariat.

disponibilité des ressources en main-d'œuvre et l'état des finances publiques. De nouvelles réformes ambitieuses contribueront grandement à la préservation d'une croissance soutenue au-delà de l'embellie conjoncturelle actuelle. Ce chapitre décrit le contexte macroéconomique dans lequel s'inscrivent ces analyses, offre une synthèse des principaux enjeux de la politique économique belge, et présente brièvement ceux qui sont traités de manière plus approfondie dans la suite de l'Étude.

Évolutions récentes

La croissance du PIB réel en 2006 est estimée aux alentours de 3 % par rapport à l'année précédente, soit le rythme d'expansion le plus soutenu enregistré depuis le début de la décennie. Les exportations ont bénéficié de la forte croissance économique internationale, même si de nouvelles pertes de parts de marché ont été subies à l'exportation (tableau 1.1). Le revenu disponible net réel a été renforcé par l'achèvement d'un programme pluriannuel de réduction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui a contribué à soutenir la consommation privée. L'investissement a également été dynamique, notamment dans le secteur de la construction de logements, où les conditions monétaires accommodantes ont assoupli celles des crédits hypothécaires et facilité l'accession à la propriété. L'investissement des entreprises s'est également accru du fait de l'augmentation du taux d'utilisation des capacités et de l'amélioration de la confiance des chefs d'entreprise. Ces tendances devraient rester largement inchangées en 2007, mais un léger ralentissement de la croissance est malgré tout anticipé. Cela tient au fait que les investissements en infrastructures publiques vont diminuer, après avoir connu une hausse temporaire à l'approche des élections communales de l'automne 2006. De même, on prévoit un ralentissement des exportations, en raison du tassement de la

Tableau 1.1. **Perspectives à court terme**

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

	Prix courants, milliards EUR 2003	2004	2005	2006	2007	2008
Consommation privée	147	1.6	0.8	2.4	2.0	2.0
Consommation publique	63.2	2.1	-0.6	1.6	2.3	2.2
Formation brute de capital fixe	51.9	7.0	5.1	3.1	5.2	3.9
Secteur public	4.5	3.1	13.5	-9.2	-0.9	2.5
Secteur privé résidentiel	12.4	9.0	3.5	4.2	5.2	3.5
Secteur privé non résidentiel	34.9	6.6	4.8	4.4	5.9	4.2
Variation des stocks ¹		0.1	0.6	0.4	0.0	0.0
Demande intérieure totale	62.6	3.0	2.0	2.7	2.7	2.4
Exportations de biens et de services	22.0	5.7	3.3	3.1	4.3	5.0
Importations de biens et de services	210.0	6.2	4.1	3.0	4.8	5.4
Solde extérieur ²		-0.1	-0.4	0.1	-0.3	-0.3
Produit intérieur brut	74.6	2.7	1.5	2.9	2.3	2.1
<i>Pour mémoire</i>						
Indice des prix à la consommation		2.1	2.8	1.9	1.7	1.8
Taux de chômage		8.4	8.4	8.6	8.3	8.0
Taux d'épargne des ménages ²		11.0	10.8	11.5	11.5	11.3
Solde financier des administrations publiques ³		-0.1	0.0	0.0	-0.2	-0.2
Balance des opérations courantes ³		3.5	2.5	2.0	1.9	1.6

1. Contribution à la croissance du PIB.

2. En pourcentage du revenu disponible.

3. En pourcentage du PIB.

Source : OCDE, *Perspectives économiques* n° 80.

demande des partenaires commerciaux de la Belgique. Du fait des pertes de parts de marché subies à l'exportation, conjuguées à la précédente dégradation des termes de l'échange, l'excédent des paiements courants tombera en dessous de 2 % du PIB, alors qu'il s'établissait en moyenne aux alentours de 4 % du produit intérieur brut au début de la décennie.

Le taux de croissance de la production est actuellement supérieur à son niveau potentiel et, bien qu'on s'attende à ce qu'il diminue légèrement en 2007-08, il devrait être suffisant pour combler l'écart de production d'ici la fin de cette période. La croissance de l'emploi a été robuste et certains signes indiquent d'ores et déjà que les marges de ressources inemployées disparaissent dans certains pans de l'économie. Le taux d'utilisation des capacités est à son niveau le plus élevé depuis cinq ans, ce qui pousse les entreprises à accélérer leurs investissements pour satisfaire une demande grandissante. Sur le marché du travail, comme indiqué précédemment, les employeurs font déjà état de difficultés de recrutement pour les travailleurs qualifiés. Ces tensions n'ont pas encore suscité de pressions supplémentaires sur les coûts, et l'inflation sous-jacente demeure inférieure à 2 %. Néanmoins, le fait que les facteurs de production semblent déjà toucher dans une certaine mesure à leurs limites, à un stade relativement précoce de la reprise, laisse à penser que des éléments de rigidité entravent l'adaptation de l'offre.

Globalement, la récente accélération de l'expansion économique étaye les éléments antérieurs faisant apparaître un renforcement à moyen terme de l'économie belge. Celle-ci a connu au cours des dix dernières années une croissance plus rapide que les trois grands pays de la zone euro. Du fait de leur faible expansion de 1995 à 2005, le niveau de PIB réel

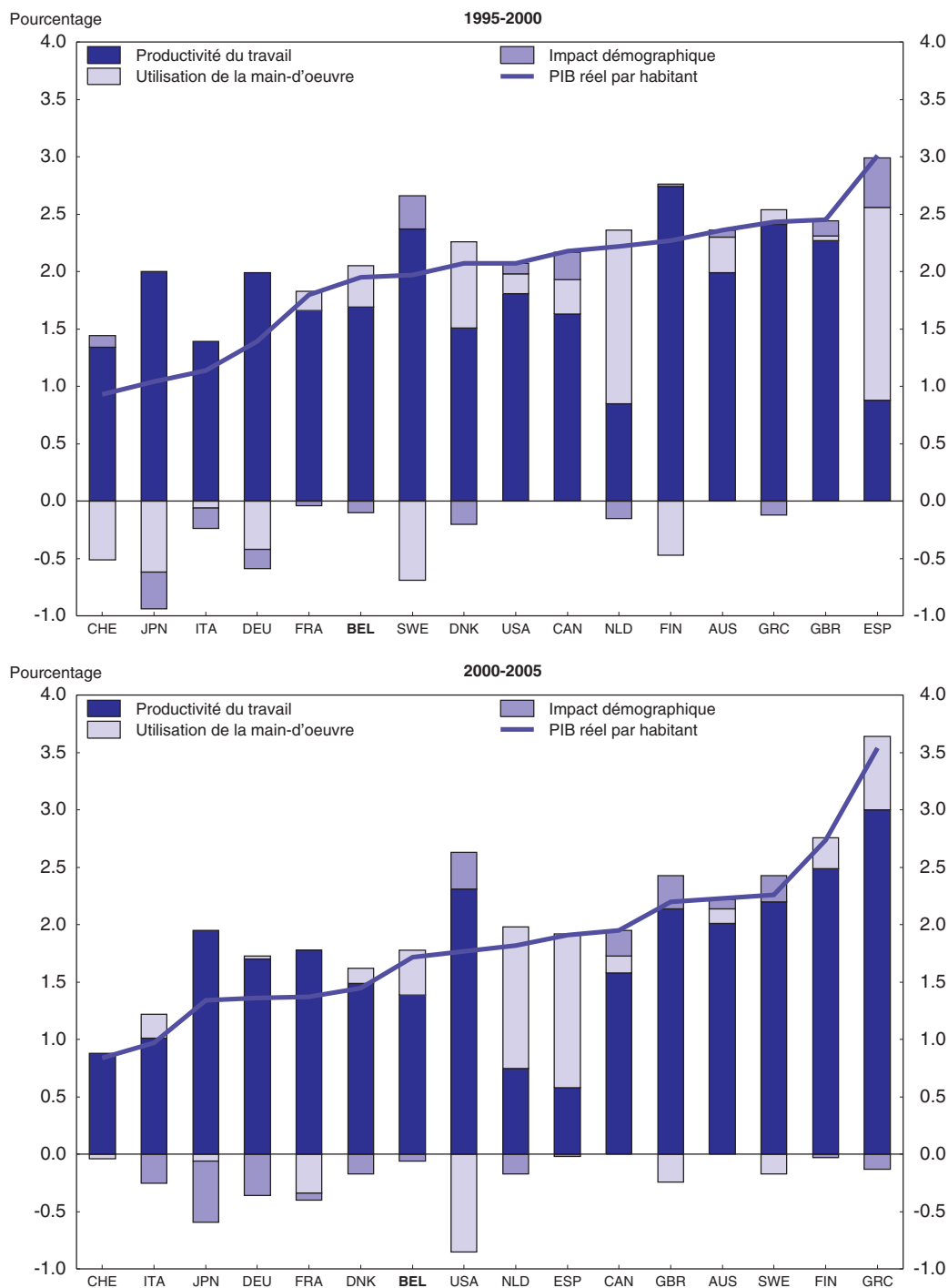
par habitant de ces trois pays, considérés dans leur ensemble, a cessé de converger vers celui des États-Unis (utilisé comme référence), et s'en est même sensiblement écarté (graphique 1.2). Si la Belgique n'a pas atteint les résultats enregistrés par les pays nordiques, elle a affiché des performances nettement meilleures que celles des trois pays de la zone euro susmentionnés, préservant ainsi l'essentiel des progrès réalisés antérieurement en termes de réduction de l'écart de revenu par habitant par rapport aux États-Unis.

Même si les performances de la Belgique en termes de croissance ont montré des signes de vigueur comparées à celles des trois grands pays de la zone euro, elle n'en sont pas moins demeurées inférieures à celles de nombreux pays de l'OCDE, tant au cours de la seconde moitié des années 90 que pendant la première moitié de la décennie actuelle (graphique 1.3). Cela s'explique par une moindre contribution de la productivité du travail, qui contraste avec le redressement observé dans les pays où la diffusion de nouvelles technologies a débouché sur des évolutions sources de gains de productivité (comme les États-Unis, le Royaume-Uni ou la Suède). La croissance de la productivité belge a quelque peu diminué au cours de la première moitié de la décennie actuelle, ce qui pourrait être lié à l'amélioration de la situation de l'emploi, en particulier chez les travailleurs âgés. Ce premier signe de renforcement de l'utilisation de la main-d'œuvre reste toutefois modeste comparé au renversement de tendance observé dans les pays où le comportement du marché de l'emploi a fortement changé (tels que l'Italie et l'Espagne).

Productivité de la main-d'œuvre

Les travailleurs belges figurent parmi les plus productifs de la zone OCDE. Globalement, leur niveau de productivité horaire dépasse celui de la main-d'œuvre des États-Unis d'environ 10 %, même si cet écart est peut-être un peu gonflé par des facteurs spécifiques (encadré 1.1). Ces performances s'expliquent par le niveau élevé d'efficacité de la quasi-totalité des secteurs manufacturiers ainsi que par une spécialisation (mesurée en proportion de la valeur ajoutée) dans les industries à forte intensité capitaliste, telles que les produits chimiques et le raffinage pétrolier. La Belgique bénéficie de longue date d'un volume considérable d'entrées nettes d'investissement direct étranger (IDE), et donc d'une forte présence d'entreprises multinationales étrangères. Cela s'est traduit par d'importants transferts de technologie intra-groupe, contribuant à la modernité du stock de capital. De fait, les secteurs caractérisés par la plus forte proportion de capitaux étrangers sont également ceux où la croissance de la productivité est la plus rapide. Ces branches ont en outre été relativement actives en termes d'externalisation d'activités moins productives vers les pays à bas coûts (Sleuwaegen et De Backer, 2001). Le secteur des entreprises a consolidé ce point fort traditionnel par un niveau d'investissement constamment élevé; en outre, les entreprises belges ont commencé à combler leur retard en matière de technologies de l'information et de la communication (TIC) en consacrant environ 20 % de leurs investissements à des équipements en TIC – soit une proportion plus forte que dans la plupart des autres pays de l'OCDE; elles ont également affecté des sommes considérables à leurs dépenses de recherche-développement (OCDE, 2006a). Les entreprises belges sont donc bien préparées à affronter la concurrence dans une économie mondialisée. Le processus de désindustrialisation semble s'être déroulé au même rythme qu'en France et aux États-Unis, mais plus lentement qu'au Royaume-Uni, malgré le niveau relativement élevé des coûts de main-d'œuvre (graphique 1.5).

Graphique 1.3. **Composantes de la croissance du PIB par habitant**¹
Croissance moyenne annuelle



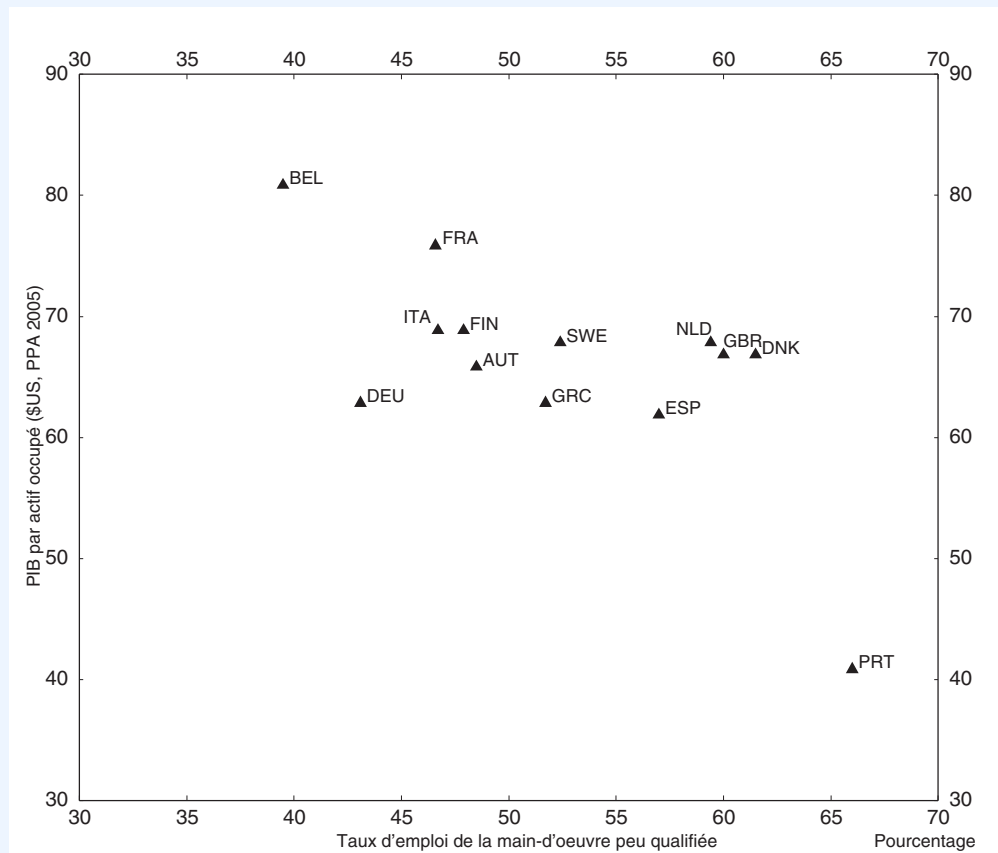
1. Ces graphiques illustrent la composition de la croissance moyenne du PIB par habitant au cours des périodes 1995-2000 et 2000-2005, en montrant les contributions respectives de la productivité du travail par heure ouvrée, du nombre total d'heures travaillées (utilisation de la main-d'œuvre) et de l'évolution de la population en âge de travailler. Toutes les séries de données ont été lissées à l'aide d'un filtre de Hodrick-Prescott (avec un paramètre $\lambda = 40$) appliqué au scénario de référence à moyen terme des *Perspectives économiques*.

Source : OCDE, *Objectif croissance*, 2007.

Encadré 1.1. Quelques réserves concernant la forte productivité de la Belgique

Un faible taux d'emploi des travailleurs peu qualifiés. La Belgique se caractérise par un des coûts de main-d'œuvre les plus élevés de la zone OCDE, ce qui, dans une petite économie ouverte, doit aller de pair avec des niveaux de productivité tout aussi élevés. Il s'est produit en conséquence un phénomène de substitution entre facteurs de production, le capital remplaçant le travail, ce qui explique que le recul de l'emploi dans le secteur manufacturier ait débuté plus tôt et qu'il ait été plus prononcé que dans d'autres pays (Robert et Dresse, 2005). En fait, le niveau élevé des coûts de main-d'œuvre a entraîné l'éviction de travailleurs peu qualifiés du marché de l'emploi, si bien qu'environ 40 % seulement d'entre eux occupent un emploi, soit un taux inférieur de 12 points de pourcentage à la moyenne de la zone euro (graphique 1.4). La Belgique affiche également un des taux de chômage des travailleurs peu qualifiés les plus élevés de l'Union européenne (UE).

Graphique 1.4. **Taux d'emploi des travailleurs peu qualifiés et niveaux de productivité**
Dans certains pays européens (2005)



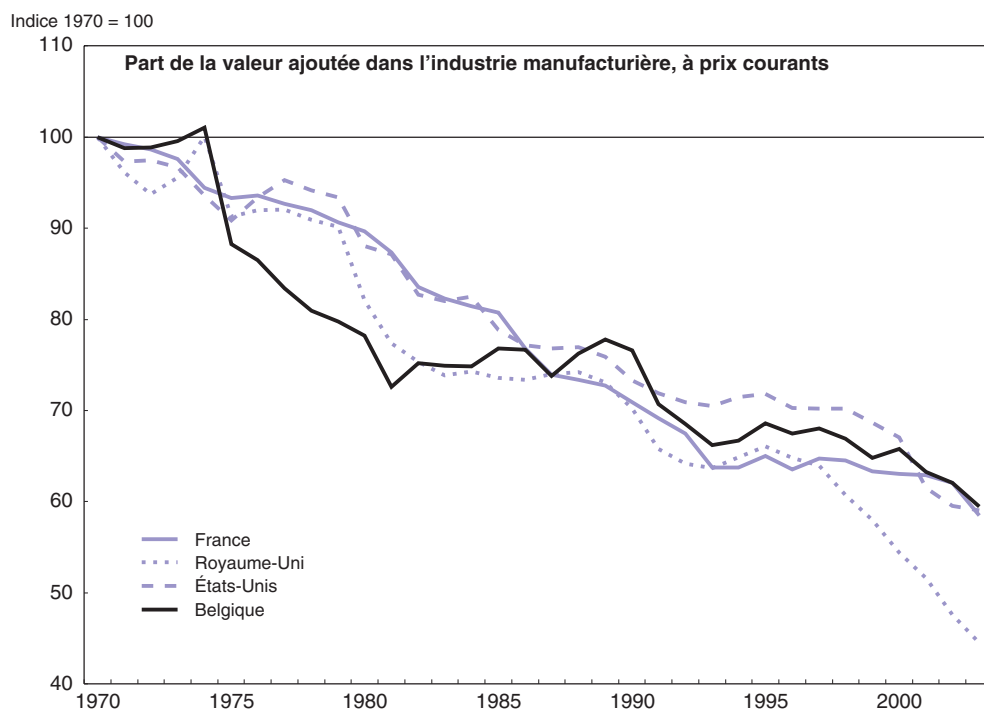
Source : OCDE, Base de données sur la productivité (2006), Eurostat.

Encadré 1.1. Quelques réserves concernant la forte productivité de la Belgique (suite)

Une durée du travail courte. Un autre facteur explicatif de ce niveau élevé de productivité réside dans la courte durée du travail, qui réduit les effets de fatigue (Bourles et Cette, 2005).

En prenant en compte ces deux facteurs, Cette (2005) montre que si le niveau d'utilisation des travailleurs peu qualifiés et la durée du travail étaient les mêmes en Belgique qu'aux États-Unis, la productivité horaire belge exprimée en pourcentage de celle des États-Unis serait inférieure à son niveau actuel de quelque 13 points de pourcentage. La Belgique semble donc relativement proche de la frontière d'efficacité technologique. Ces conclusions laissent à penser que la possibilité de réaliser de nouveaux gains de productivité en atteignant cette frontière d'efficacité technologique est assez limitée, et qu'un renforcement de l'utilisation de la main-d'œuvre passant par une élévation du taux d'emploi des travailleurs peu qualifiés déboucherait probablement sur un tassement provisoire de la croissance de la productivité sans remettre en cause son dynamisme tendanciel.

Graphique 1.5. Désindustrialisation dans certains pays



Source : OCDE, Base de données pour l'analyse structurelle (STAN).

Cette concentration des activités dans des secteurs à productivité élevée et à forte intensité capitalistique, qui constitue une adaptation naturelle au niveau élevé des coûts de main-d'œuvre, a déterminé la spécialisation de l'industrie belge, peut-être un peu à son détriment. La Belgique a en effet connu une évolution de sa structure industrielle marquée par la substitution de secteurs à moyenne ou haute technologie à des secteurs de basse

technologie, mais à un moindre degré que dans d'autres pays. En conséquence, l'économie belge est aujourd'hui spécialisée dans des secteurs manufacturiers qui sont moins dynamiques et « mûrs » que ceux d'autres pays, et orientés vers la moyenne technologie (tableau 1.2). Le fait que les entreprises belges tendent à afficher dans ces secteurs de meilleurs résultats que leurs concurrents étrangers n'a pas suffi à rehausser le niveau relatif des performances belges en termes de croissance. En outre, leurs principaux marchés d'exportation se situent généralement dans les pays à faible expansion de la zone euro (Savage, 2004; BCE, 2005). L'économie belge se caractérise notamment par un degré limité de spécialisation dans certains services utilisateurs des TIC (en particulier les télécommunications et la distribution) qui ont été les principaux moteurs de la croissance de la productivité dans d'autres pays de l'OCDE au cours des dix dernières années (BCE, 2004). À cet égard, les petites et moyennes entreprises (PME) innovantes contribuent de manière essentielle à renforcer la productivité et à préserver la compétitivité de l'économie. Le déficit de financement pouvant constituer un sérieux obstacle à la création et à l'expansion de ces entreprises, les autorités belges ont lancé un certain nombre de programmes d'aide en vue de corriger cette défaillance du marché (voir encadré 1.2).¹

Tableau 1.2. **Spécialisation sectorielle et croissance de la productivité dans l'industrie manufacturière**

	Répartition de l'emploi (%) en 1995			Répartition de l'emploi (%) en 2003			Croissance moyenne de la productivité (1995-2003)		
	Secteurs de basse technologie	Secteurs de moyenne technologie	Secteurs de haute technologie	Secteurs de basse technologie	Secteurs de moyenne technologie	Secteurs de haute technologie	Secteurs de basse technologie	Secteurs de moyenne technologie	Secteurs de haute technologie
Allemagne	30.6	55.4	14.0	28.4	57.6	13.9	0.6	1.4	3.5
Autriche	43.5	44.7	11.9	39.7	49.0	11.3	4.4	3.6	4.5
Belgique	40.0	51.5	8.5	38.2	53.1	8.6	3.3	3.3	5.5
Canada	50.1	43.2	6.8	48.5	44.9	6.7	3.0	2.2	3.3
Corée	37.0	46.4	16.5	32.6	48.4	19.1	5.8	7.4	18.0
Danemark	44.4	46.5	9.2	41.7	47.3	10.9	2.2	2.2	4.7
Espagne	48.5	45.4	6.2	46.1	48.1	5.8	0.5	0.8	0.9
États-Unis	43.1	44.5	12.4	42.7	45.8	11.5	2.5	2.9	24.0
Finlande	45.4	42.3	12.3	40.3	45.4	14.3	2.8	0.8	14.3
France	40.3	49.0	10.8	39.2	49.7	11.1	1.4	2.8	9.0
Grèce	66.4	31.4	2.2	64.7	32.5	2.8	2.8	4.8	4.2
Italie	46.3	44.8	9.0	42.8	47.7	9.5	0.6	-0.2	-0.6
Japon	42.5	40.2	17.4	40.2	42.7	17.0	0.6	1.6	12.0
Norvège	48.0	44.4	7.5	47.0	44.9	8.1	1.7	1.4	0.6
Pays-Bas	49.6	40.8	9.6	48.0	42.3	9.7	1.4	1.8	0.0
Portugal	68.5	25.5	6.0	66.1	26.2	7.7	1.0	3.0	3.6
Royaume-Uni	40.4	48.1	11.5	39.6	49.3	11.1	1.4	2.4	4.9
Suède	37.7	50.1	12.3	34.6	54.2	11.2	3.1	3.3	23.8
Suisse	..	..	..	31.1	48.3	20.6	3.7	1.8	5.1
Moyenne OCDE ¹	45.9	44.1	10.0	42.7	46.2	11.1	1.9	2.4	13.8

Note : La classification des branches d'activité en secteurs de basse, moyenne et haute technologie repose sur l'édition 2003 du *Tableau de bord de l'OCDE de la science, de la technologie et de l'industrie*.

1. Moyenne des pays de l'OCDE pondérée en fonction de leur PIB.

Source : Base de données STAN et calculs du Secrétariat de l'OCDE.

Encadré 1.2. **Les aides publiques aux entreprises innovantes servent-elles à pallier une défaillance du marché ?**

Les systèmes financiers contribuent à la croissance économique à long terme en fournissant des capitaux aux nouvelles entreprises et en stimulant ainsi l'innovation. Si certains acteurs du marché sont disposés à financer des entreprises innovantes lorsque celles-ci sont sur le point de commercialiser leurs innovations, rares sont les prêteurs qui acceptent de le faire à un stade plus précoce. La fourniture de capitaux d'amorçage est considérée comme une activité à haut risque, compte tenu des incertitudes liées à des technologies nouvelles n'ayant pas encore été éprouvées – un risque qui est souvent exacerbé par la nécessité de disposer d'un volume important de capitaux avant de pouvoir encaisser la moindre recette. C'est pour remédier à cette apparente défaillance du marché que les pouvoirs publics de nombreux pays interviennent dans le financement des petites et moyennes entreprises (PME) innovantes. Les autorités sont prêtes à fournir aux PME innovantes les capitaux dont elles ont besoin car, même si elles ne représentent généralement qu'une faible proportion de l'ensemble des PME, elles peuvent produire des effets externes extrêmement importants en introduisant de nouvelles technologies dans l'économie. En Belgique, les interventions publiques destinées à remédier à ces défaillances du marché ont lieu au niveau fédéral et, surtout, au niveau des régions.

Au niveau fédéral, le Fonds de participation propose des programmes de financement, destinés principalement aux PME et aux travailleurs indépendants en général. S'agissant des entreprises innovantes, cet organisme intervient surtout dans le cadre de cofinancements sous la forme de prêts subordonnés en faveur de projets financés par un ou plusieurs investisseurs providentiels (*business angels*). En Flandre, les aides directes aux entreprises innovantes relèvent principalement du *Vlaams Innovatiefonds* (Vinnof, Fonds d'innovation flamand). Cet organisme acquiert des participations au capital de PME innovantes ou leur accorde des prêts subordonnés. Le Vinnof fonctionne autant que possible en partenariat avec des fonds de capital d'amorçage agréés, ou avec l'*Instituut voor de aanmoediging van Innovatie door Wetenschap en Technologie in Vlaanderen* (IWT, Institut pour la promotion de l'innovation par la science et la technologie en Flandre), un organisme public géré conjointement par la Région flamande et des universités. Le Vinnof applique un système de cofinancement, dans le cadre duquel il harmonise les fonds apportés par des partenaires privés, ou accorde des prêts subordonnés aux projets soutenus – notamment sous forme de subventions – par l'IWT. Dans certains cas, des PME innovantes peuvent solliciter directement un investissement du Vinnof, sans faire appel à des fonds de capital d'amorçage ou à l'IWT. Le budget total affecté au Vinnof s'élève à 150 millions EUR. Toute PME ayant besoin de capital-risque peut également se tourner vers le programme ARKimedès (ARK = *Activering risicokapitaal*, Activation du capital-risque). Ce programme double les montants investis dans des PME flamandes par des fonds de capital-risque agréés. Ces ressources financières sont collectées par émission d'actions et d'obligations. Les résidents de Flandre qui souscrivent les titres émis bénéficient d'un crédit d'impôt. La Région flamande apporte par ailleurs un soutien financier au *BAN Vlaanderen*, une plate-forme issue de la fusion de quatre *Business Angels Networks* (BAN, réseaux d'investisseurs providentiels) flamands. Son financement dépend d'une série de critères comme le nombre d'opérations, ou le nombre de contacts organisés avec des entrepreneurs, etc.

Encadré 1.2. **Les aides publiques aux entreprises innovantes servent-elles à pallier une défaillance du marché ?** (suite)

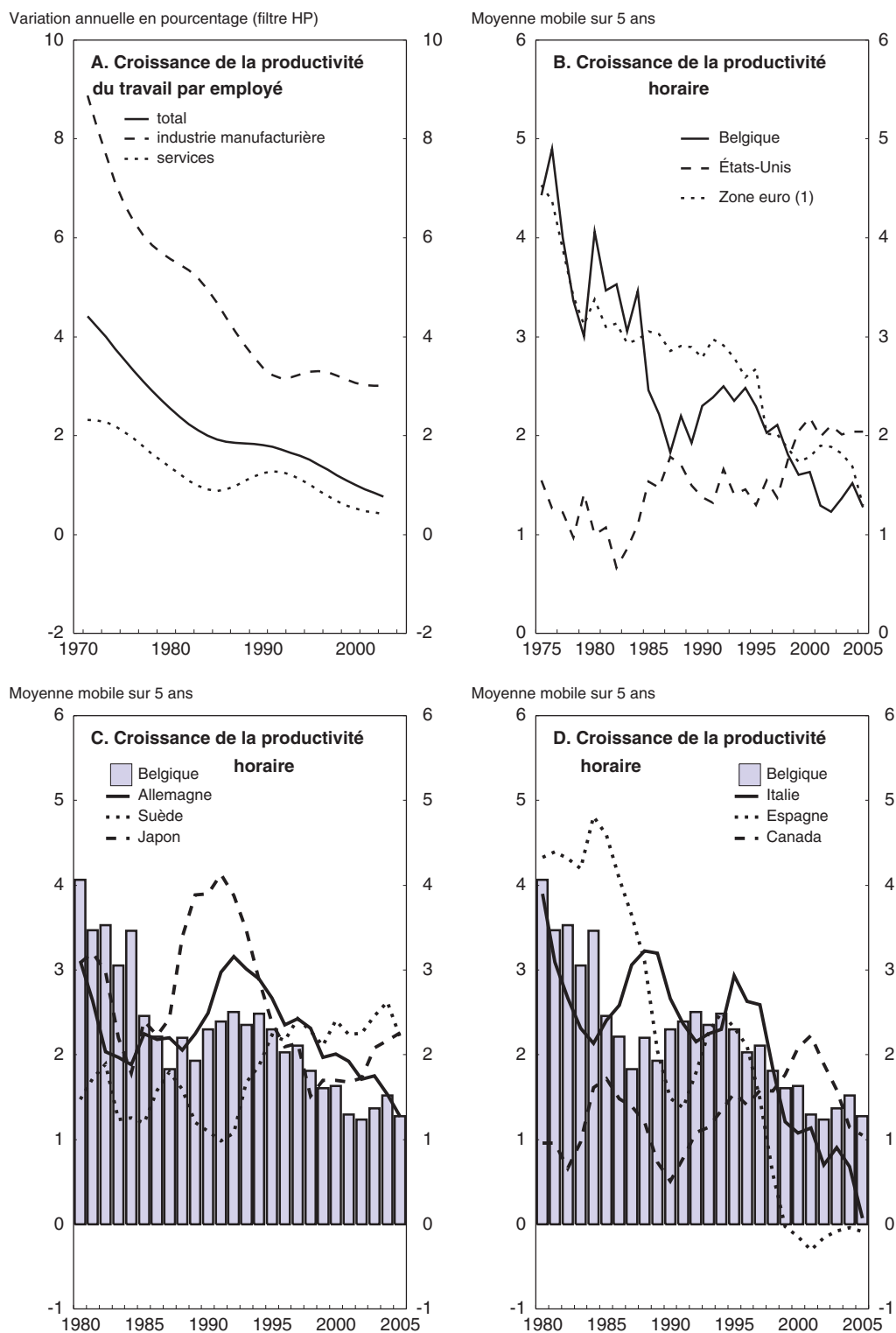
L'approche de la Région de Bruxelles-Capitale est comparable à celle adoptée par la Région flamande. La Société régionale d'investissement de Bruxelles (SRIB) met l'accent sur la concentration des ressources financières dans trois secteurs à fort potentiel d'innovation : les technologies de l'information et de la communication (TIC), la santé et l'environnement. La SRIB intervient à un stade précoce, jusqu'à ce que des investisseurs en capital-risque prennent le relais. En Wallonie, un très large éventail de programmes ont été lancés dans le but de fournir des ressources financières aux PME, notamment innovantes. La Société wallonne de financement et de garantie des petites et moyennes entreprises (Sowalfin) est l'organisme public qui coordonne les programmes de financement d'organismes sous-régionaux désignés sous le nom d'« Investis ». Les programmes de financement sont fondés sur le cofinancement (sous la forme de prêts subordonnés), ainsi que sur des garanties de crédit et des prises de participation directes. Ces programmes visent tant les PME en général que les PME innovantes. Ces dernières sont principalement financées dans le cadre de programmes destinés à favoriser les créations d'entreprises par essaimage (les « spin-offs » et « spin-outs »). Les « Investis » créent surtout des structures de financement qui soutiennent des entreprises issues de la recherche universitaire.

Bon nombre des dispositifs en vigueur se caractérisent par le fait que les interventions publiques prennent la forme de garanties de crédit ou de prêts subordonnés. Ces garanties peuvent couvrir jusqu'à 75 % du montant total des prêts, ce qui modifie sensiblement le risque assumé par les banques. Les prêts subordonnés, quant à eux, sont des créances publiques ayant un rang moins élevé que les créances privées, ce qui a tendance, en cas de défaillance de l'entreprise, à inciter les créanciers privés à demander une liquidation prématurée. Cela fausse le principe fondamental du capital-risque, selon lequel les entrepreneurs doivent persuader les investisseurs privés d'accepter un risque important dans l'espoir d'obtenir un rendement élevé (OCDE, 2006c). Il est donc possible de renforcer le principal rôle des marchés de capitaux en équilibrant la répartition des risques entre investisseurs privés et publics.

Le cofinancement est un moyen important d'inciter le secteur privé à sélectionner les meilleurs projets. Son rôle peut être renforcé, lorsque le co-investisseur est un fonds universitaire ou un autre fonds d'investissement bénéficiant d'un soutien public, par la mise en place d'un système de rémunération de ses administrateurs en fonction des résultats obtenus. Pour les investisseurs providentiels (*business angels*) et les autres investisseurs privés finançant des PME innovantes, les stratégies de désengagement conditionnent une part importante de la rémunération (OCDE, 2006d). Ces stratégies consistent essentiellement à céder les actifs détenus à des investisseurs stratégiques, étant donné que le marché des introductions en bourse ne semble guère développé. Pour remédier à cette situation, deux marchés « moins réglementés » destinés aux PME ont été créés récemment dans le cadre de l'Euronext de Bruxelles (à savoir le Marché Libre et Alternext), mais l'activité y est restée relativement limitée jusqu'ici.

Reflétant la sous-représentation des secteurs de haute technologie et la proximité de la Belgique par rapport à la frontière technologique (encadré 1.1), la croissance de la productivité a été relativement lente. En fait, la tendance d'évolution des gains de productivité est orientée à la baisse depuis les années 70. Des signes d'amélioration ont certes été observés récemment, mais cette tendance n'en contraste pas moins avec le redressement observé aux États-Unis depuis le milieu des années 90 (graphique 1.6,

Graphique 1.6. Croissance de la productivité



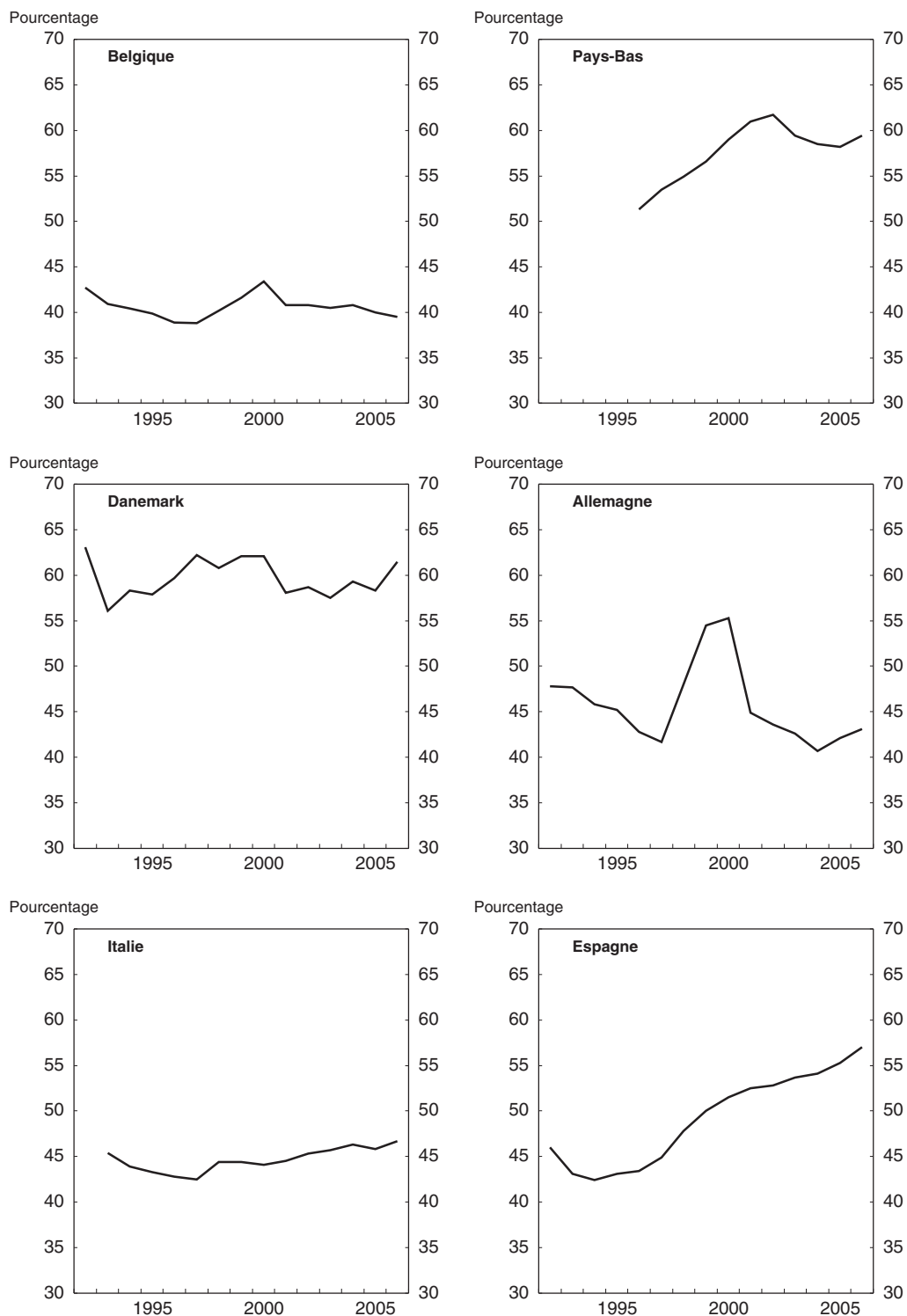
1. Hormis la Belgique, l'Autriche et le Portugal.

Source : OCDE, Base de données pour l'analyse structurelle (STAN).

parties A et B). La croissance de la productivité en Belgique n'a pas été aussi dynamique qu'en Allemagne et au Japon, où elle a été stimulée par des années de restructuration, ni aussi vigoureuse que dans les économies de haute technologie des pays nordiques, comme la Suède (graphique 1.6, partie C). Par contre, elle a dépassé la faible croissance de la productivité observée en Italie et en Espagne, mais ces deux pays ont accompli des progrès sensibles en termes d'utilisation de la main-d'œuvre, en partie grâce à des réformes de leur marché du travail (graphique 1.6, partie D). Globalement, la croissance tendancielle de la productivité s'est révélée décevante, et cette atonie n'a pas été pleinement compensée par le redressement marqué de l'emploi. Cela laisse à penser que les autorités devraient adopter une stratégie économique conjuguant des conditions-cadre propices à la croissance de la productivité et des réformes structurelles favorables à l'emploi. Le sous-emploi des travailleurs peu qualifiés est plus marqué en Belgique que dans d'autres pays et la situation a peu évolué au cours des 15 dernières années, contrairement à l'amélioration observée dans d'autres économies (graphique 1.7). Dans les temps à venir, il est possible que les mesures destinées à réduire le coût de ces travailleurs pour les réinsérer sur le marché de l'emploi et leur permettre de retrouver une activité conduisent à un ralentissement temporaire de la croissance de la productivité. Dans la mesure où il en résulterait une forte hausse des créations d'emplois, cela ne devrait pas nécessairement remettre en cause la croissance tendancielle, et ne devrait donc pas apparaître comme une menace pour les performances globales de l'économie.

Utilisation de la main-d'œuvre

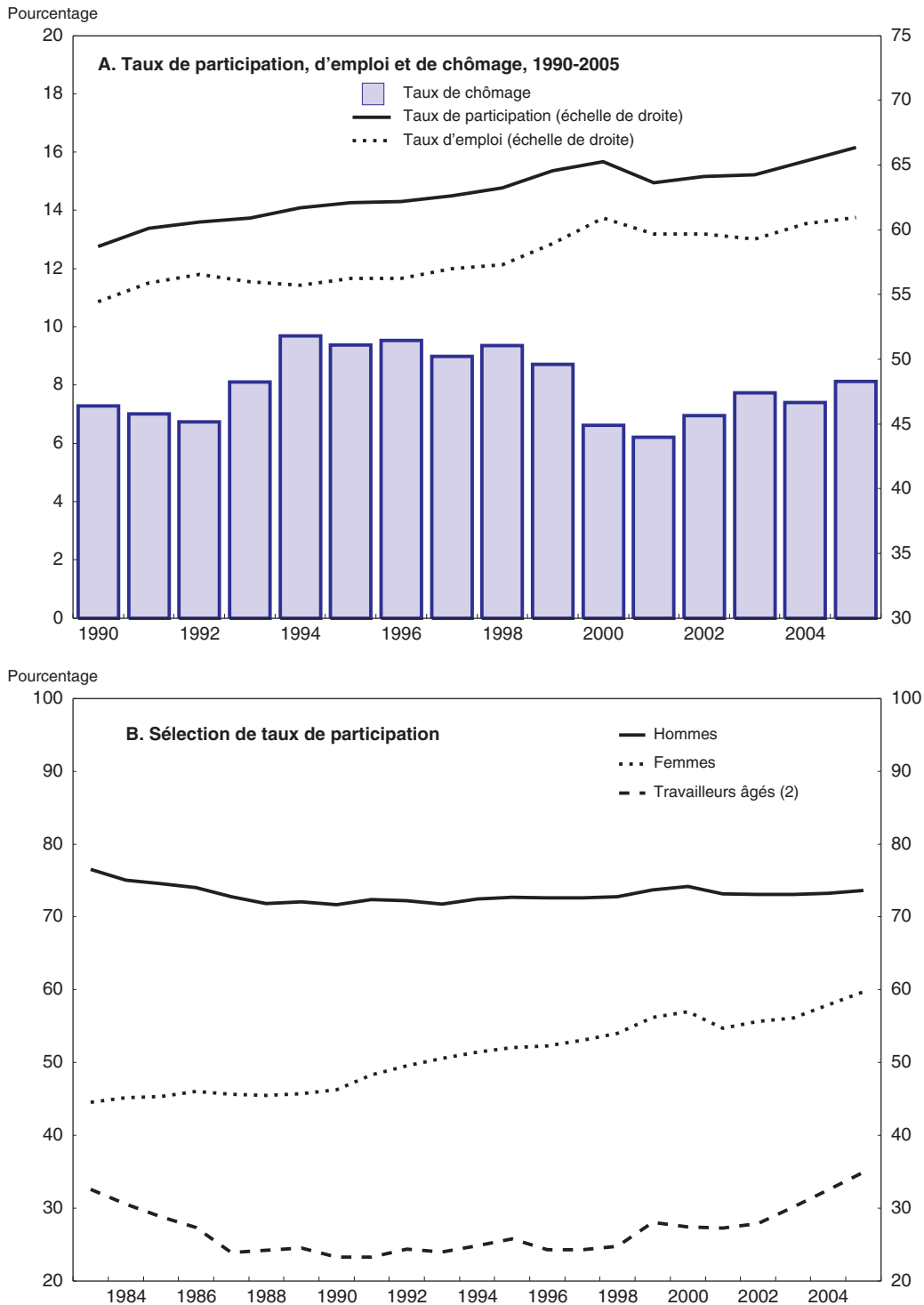
En termes de comparaison internationale, la Belgique se caractérise par un faible taux d'utilisation de la main-d'œuvre. Il est en effet inférieur de 30 points de pourcentage à celui des États-Unis, utilisé comme référence. Cela tient aux effets conjugués de la brièveté de la durée annuelle du travail (1 522 heures, alors que la moyenne de l'OCDE est de 1 740 heures), d'un taux de chômage structurel relativement élevé (7.2 % de la population active, contre 6.4 % pour la moyenne de l'OCDE), et d'un taux d'activité relativement faible au niveau international (66.4 % de la population d'âge actif, alors que la moyenne de l'OCDE s'établit à 70.3 %). Les taux d'activité des hommes et des femmes d'âge très actif ont augmenté et sont maintenant élevés comparés à ceux d'autres pays, mais la faible utilisation de la main-d'œuvre tient essentiellement à la présence limitée des personnes âgées et des jeunes sur le marché du travail. Le taux d'activité des personnes âgées s'est renforcé en Belgique depuis la fin des années 90, en raison d'effets de cohorte ainsi que des réformes structurelles mises en œuvre pour fermer les voies d'accès à la retraite anticipée et inciter les individus à travailler plus longtemps (graphique 1.8); cette tendance importante a contribué à réduire l'écart entre la Belgique et d'autres économies. Il n'en reste pas moins un long chemin à parcourir pour relever à un niveau satisfaisant le taux d'activité des personnes âgées, qui s'établit actuellement à 33.5 % pour le groupe d'âge des 55-64 ans, alors que la moyenne de l'OCDE est de 54.2 %. Par ailleurs, les progrès réalisés jusqu'ici restent des plus limités quant à l'amélioration du taux d'activité des jeunes (le groupe d'âge des 15-24 ans), qui n'était que de 33.2 % à la mi-2005, contre 49.4 % pour la moyenne de l'OCDE.²

Graphique 1.7. **Taux d'emploi des travailleurs peu qualifiés**¹

1. Il s'agit du nombre de travailleurs peu qualifiés exerçant un emploi rapporté au nombre de personnes peu qualifiées d'âge actif. On entend par travailleurs peu qualifiés les individus dont le niveau d'instruction est inférieur ou égal au premier cycle de l'enseignement secondaire.

Source : Eurostat, *Enquête sur les forces de travail*.

Graphique 1.8. **Taux d'emploi, de chômage et d'activité**¹



1. Le taux d'activité et le taux d'emploi sont indiqués en pourcentage de la population d'âge actif, tandis que le taux de chômage est exprimé en pourcentage de la population active.

2. Personnes âgées de 55 ans ou plus.

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, 2006.

Des tâches essentielles restent à accomplir

Ces résultats insatisfaisants sur certains segments du marché du travail ne doivent pas occulter le fait que l'économie belge possède divers atouts. Comme indiqué précédemment, la croissance a été forte dernièrement, et tout l'enjeu consistera pour les pouvoirs publics à prolonger ce redressement. Il sera d'autant plus important d'y parvenir que les répercussions du vieillissement démographique sont imminentes, et qu'il va affecter de manière sensible les finances publiques et la situation du marché du travail. Le Programme national de réforme adopté par le gouvernement vise à relever ces différents défis, et comprend une palette complète d'objectifs concernant des domaines aussi divers que l'innovation, l'entrepreneuriat, la concurrence, les transports et les réseaux de communication, ainsi que l'amélioration du fonctionnement du marché du travail (Chancellerie du Premier ministre, 2005). La présente *Étude* ne traite pas tous ces domaines essentiels, et porte uniquement sur les points suivants : i) assurer la viabilité des finances publiques à long terme et faire face à la montée des coûts du vieillissement démographique (chapitre 2); ii) améliorer le fonctionnement du marché du travail afin de parvenir à une répartition plus optimale des ressources en main-d'œuvre disponibles (chapitre 3); iii) veiller à ce que la récente augmentation des effectifs inscrits dans l'enseignement supérieur permette au marché de l'emploi de disposer de l'offre de diplômés nécessaire, tant sur le plan qualitatif que quantitatif, pour faciliter la transition vers des activités à productivité plus élevée (chapitre 4); et iv) tirer le meilleur parti de marchés de capitaux efficaces, en améliorant encore le fonctionnement des activités d'intermédiation financière (chapitre 5).

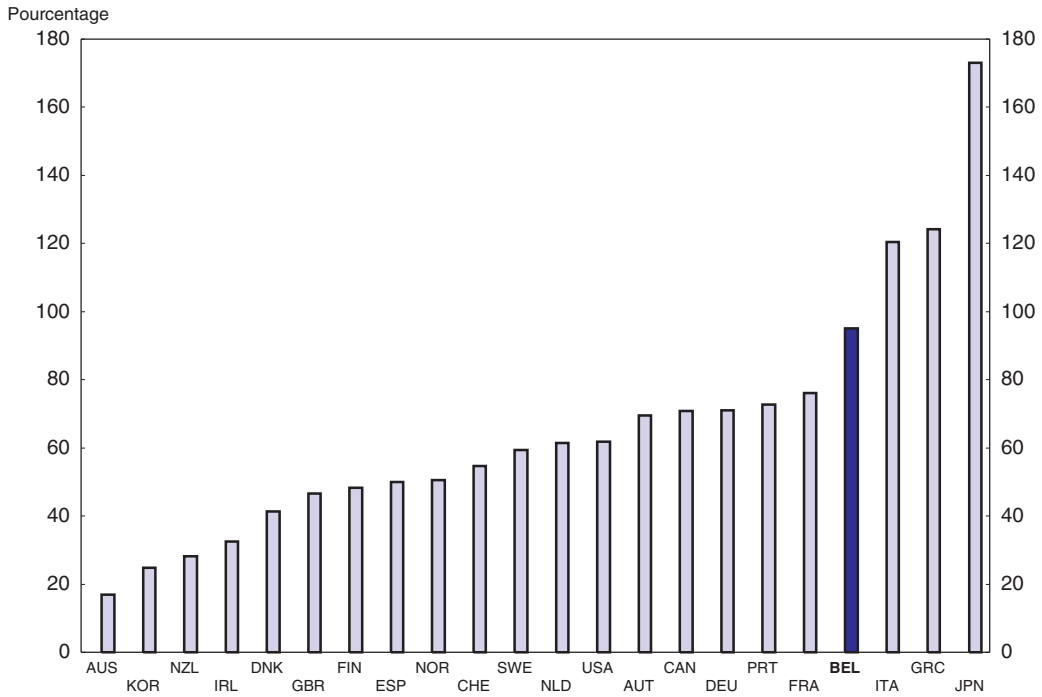
Faire face aux répercussions budgétaires à long terme du vieillissement démographique

L'assainissement budgétaire a progressé depuis la fin des années 90. Les efforts antérieurs ont contribué à ramener le ratio dette publique/PIB de plus de 130 % il y a de cela 10 ans à moins de 90 % en 2006, ce qui reste toutefois un niveau d'endettement élevé en termes de comparaison internationale (graphique 1.9). Les objectifs de solde budgétaire équilibré fixés aux administrations publiques ont été atteints de manière répétée au cours de la période 2000-06. Grâce à la réduction de l'encours de la dette et à la baisse des taux d'intérêt, la Belgique a bénéficié d'un allègement inespéré de la charge du service de sa dette. Par ailleurs, l'enregistrement de soldes budgétaires équilibrés sur fond de diminution de la charge d'intérêts signifie que le solde primaire a reculé, passant de 6 ½ pour cent du PIB en 2000 à 4 % environ en 2006, d'après les estimations de l'OCDE.

Le rythme de l'assainissement budgétaire a été remarquable, mais il n'a pas permis un renforcement des finances publiques suffisant pour faire face aux coûts budgétaires à long terme du vieillissement de la population. L'augmentation du coût des engagements au titre des retraites va s'accroître à partir du début des années 2010, où le taux de dépendance des personnes âgées commencera à s'accroître et la population d'âge actif à diminuer (graphique 1.10). En outre, les dépenses de soins de santé et de soins de longue durée devraient également progresser à un rythme de plus en plus rapide. De récentes mesures incluses dans le Pacte de solidarité entre les générations visent à relever l'âge moyen de départ en retraite, et à réduire du même coup la future charge financière des retraites – même si ce Pacte contient par ailleurs des dispositions alourdissant les futures dépenses de retraite. L'augmentation du taux d'activité des personnes âgées contribuera sensiblement à réduire les futurs déficits budgétaires, mais elle ne suffira pas à les combler. Les taux de remplacement assurés par les régimes publics de retraite pourraient

Graphique 1.9. Dette publique brute de différents pays de l'OCDE, en 2005

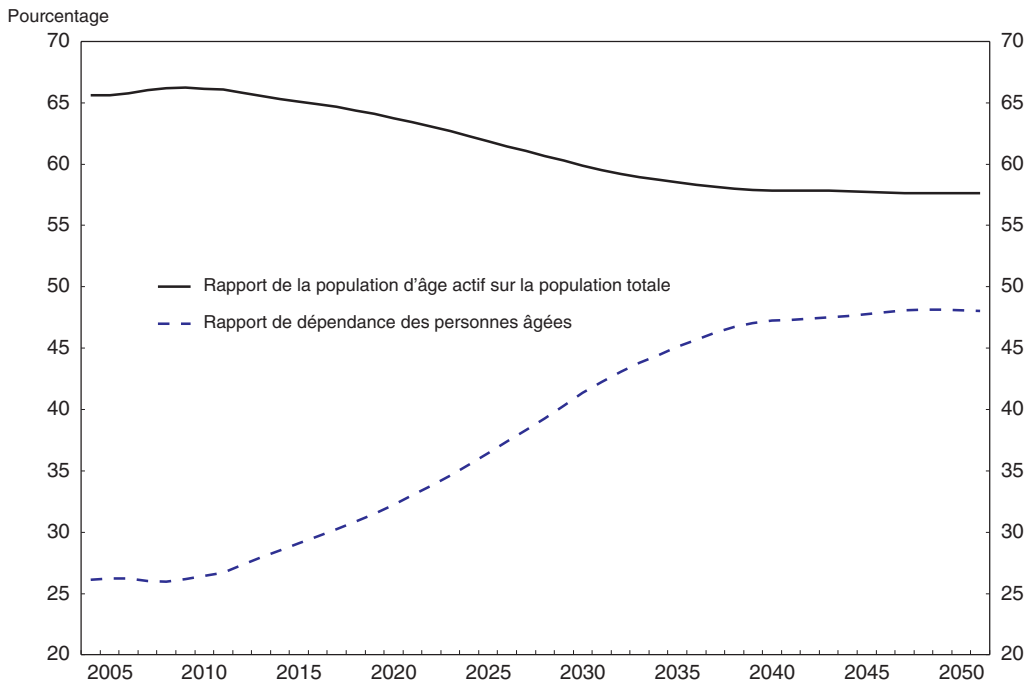
En % du PIB



Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques.

Graphique 1.10. Perspectives d'évolution démographique

En % de la population totale



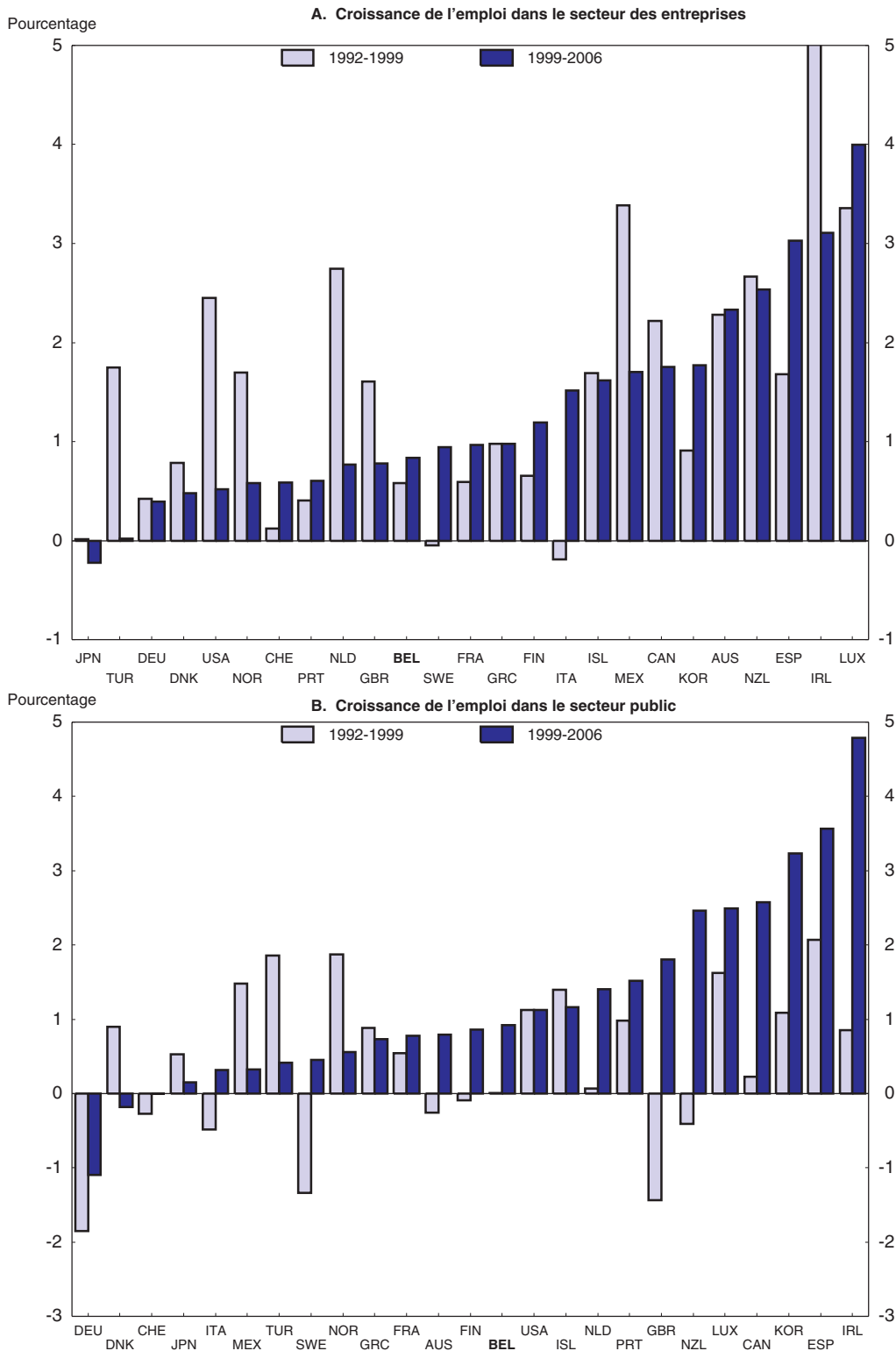
Source : OCDE, Eurostat.

également être revus à la baisse, mais ils ne sont actuellement pas très généreux en termes de comparaison internationale, et les économies liées à leur abaissement devraient donc rester limitées. En conséquence, la stratégie des autorités intègre un élément important de préfinancement des futurs engagements au titre des retraites. Un « Fonds de vieillissement » a déjà été mis en place; à partir de 2007, les autorités entendent afficher un solde financier des administrations publiques en excédent, de manière à accroître ses actifs. Lorsque le ratio dette/PIB sera inférieur à 60 %, le Fonds commencera à financer les dépenses liées au vieillissement démographique, pour arriver finalement à épuisement en 2030. Bien qu'il s'agisse d'une des composantes importantes de la stratégie adoptée pour garantir la couverture des dépenses de retraite jusqu'à 2030, cet élément de préfinancement pâtit d'un certain nombre d'insuffisances. Premièrement, les prévisions démographiques indiquent que le coût budgétaire du vieillissement continuera à s'alourdir jusqu'en 2050, ce qui signifie que des efforts supplémentaires de préfinancement seront nécessaires pour assurer la soutenabilité des finances publiques à long terme (Comité d'étude sur le vieillissement, 2006). Deuxièmement, la stratégie actuelle de préfinancement semble assez sensible à des variations modestes des variables clés, telles que les taux d'intérêt, ce qui risque de se traduire par des déficits de financement des dépenses supplémentaires liées au vieillissement. Il est donc nécessaire de maintenir la stratégie budgétaire à long terme sous surveillance, ce qui conduira probablement à réviser ses objectifs à la hausse. Des excédents budgétaires plus volumineux seront sans doute requis pour constituer des réserves suffisantes dans le Fonds de vieillissement, et pouvoir faire face aux engagements au titre des retraites jusqu'en 2050. Le gouvernement fédéral a cependant décentralisé une grande partie de ses compétences en termes de dépenses aux niveaux d'administration inférieurs, si bien que sa marge de manœuvre est limitée; des efforts s'imposeront donc à tous les niveaux d'administration.

Améliorer le fonctionnement du marché du travail

Comme indiqué précédemment, plusieurs segments du marché de l'emploi fonctionnent bien, tandis que d'autres se caractérisent par des résultats médiocres par rapport aux autres pays. L'accélération de l'augmentation du nombre de créations d'emplois depuis le début de la reprise en 2004 constitue donc un phénomène important, qui contribuera à remédier au problème du sous-emploi dans certaines catégories de travailleurs. Au cours de la période 1999-2006, la croissance moyenne de l'emploi dans le secteur privé a été un peu plus rapide que pendant la période précédente, tandis que les créations de postes dans le secteur public se sont sensiblement renforcées (graphique 1.11). Ces dernières sont exclusivement imputables aux administrations infranationales, puisque l'emploi au niveau fédéral a légèrement diminué depuis dix ans. Au cours du ralentissement économique de 2001-03, le secteur privé a connu une contraction de l'emploi de près de 1 %, qui a été quasiment compensée par l'augmentation du nombre d'actifs occupés dans le secteur public. Depuis 2004, le rythme des créations de postes s'est accéléré dans le secteur privé, tandis que les progrès observés dans le secteur public sont restés marginaux. Les créations de postes les plus notables ont eu lieu dans les domaines des soins de santé et de la sécurité sociale. Cela tient au dynamisme de la demande de services de ce type – qui correspond à une tendance internationale – mais étant donné la nécessité susmentionnée de poursuivre les efforts d'assainissement budgétaire, il sera difficile de conserver un tel rythme de création d'emplois dans ces secteurs à l'avenir. Par conséquent, les politiques du marché du travail doivent viser à

Graphique 1.11. **Évolution de l'emploi**¹



1. Estimations du Secrétariat pour 2006.

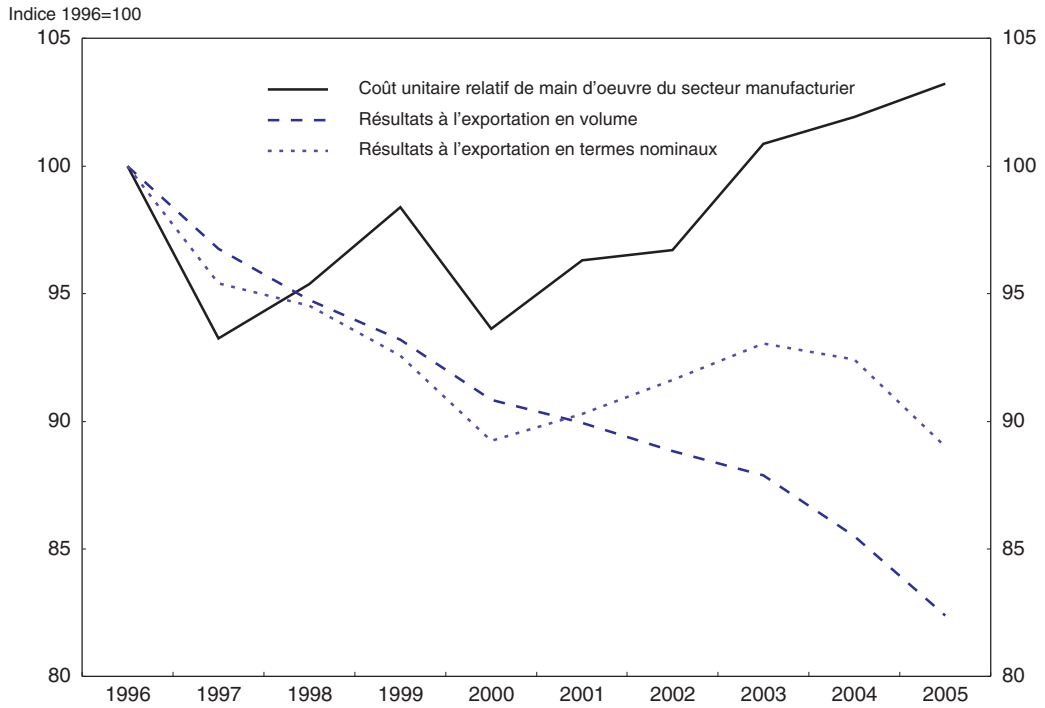
Source : OCDE, Base de données économiques, calculs du Secrétariat.

renforcer encore la croissance de l'emploi dans le secteur privé, et à la modérer dans le secteur public.

Compte tenu de la faiblesse relative du taux d'emploi des travailleurs peu qualifiés par rapport à d'autres pays, un des principaux moyens de relever ce taux consisterait à réduire le coût de ces travailleurs pour les réinsérer sur le marché de l'emploi, en permettant une forte différenciation des coûts de main-d'œuvre. Or, un des buts du système de négociation salariale est de préserver la compétitivité externe de l'ensemble de l'économie. Les négociations salariales qui se déroulent au niveau des branches d'activité et des entreprises intègrent, certes, des objectifs d'emploi, mais il existe peu de dispositions dans le système de négociation salariale expressément destinées à renforcer l'emploi des travailleurs peu qualifiés, même si certaines tentatives visent à intégrer également cet objectif. Le système de négociation salariale plafonne de manière indicative les revendications salariales, sur la base des hausses de coût de la main-d'œuvre anticipées chez les partenaires commerciaux de la Belgique, et fixe également un plancher *via* l'indexation des salaires sur l'« indice santé » (chapitre 3). Un système assurant un équilibre délicat entre les partenaires sociaux et les pouvoirs publics a été mis en place pour garantir l'application satisfaisante de ces accords. Toutefois, ce système n'a pas permis d'atteindre l'objectif de préservation de la compétitivité externe. Les coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier se sont dégradés du fait d'une modération salariale plus forte que prévu en Allemagne ainsi que de l'appréciation de l'euro, et les pertes de parts de marché à l'exportation ont été sensibles et plus marquées que dans d'autres pays de l'OCDE, même si ces pertes sont également imputables à des facteurs plus structurels, tels que la destination et la composition des exportations (graphique 1.12). Néanmoins, l'évolution des prix à l'exportation ne semble pas concorder avec celle des coûts et des prix intérieurs. En fait, mesurées en termes nominaux, les pertes de parts de marché à l'exportation sont nettement moins importantes, ce qui indique peut-être que la distinction entre variations de prix et de volume dans l'évolution des exportations soulève des problèmes statistiques.

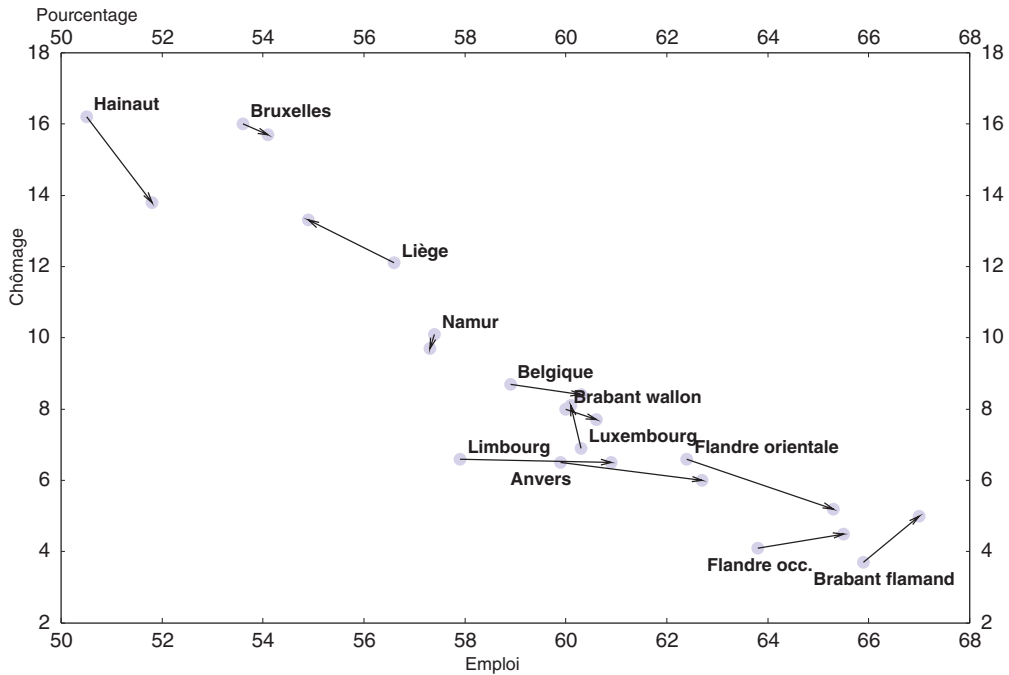
Compte tenu de l'étroitesse de l'intervalle qui sépare le plancher résultant du mécanisme d'indexation et le plafond indicatif appliqué aux salaires, les possibilités de différenciation de la croissance des rémunérations entre zones géographiques ont été des plus limitées ces dernières années. En conséquence, la marge d'ajustement de l'évolution des salaires à celle des marchés du travail locaux a été extrêmement restreinte. Conjugué aux différences d'évolution géographique des structures d'activité, ce facteur a contribué à la disparité géographique marquée et grandissante des taux d'emploi et de chômage (graphique 1.13). Le manque de différenciation des salaires a lui-même contribué à réduire la mobilité de la main-d'œuvre entre régions, ce qui a entraîné un glissement à la hausse du chômage (graphique 1.14). Cette faible mobilité tient également à d'autres facteurs, notamment à la générosité du système de prestations de chômage, aux coûts des transactions immobilières (chapitre 5) et à d'autres aspects sociologiques. Des études empiriques sur les distances de migration alternante indiquent que dans la plupart des cas, le lieu de travail se situe dans un rayon de 20 km du domicile. En outre, les migrations alternantes entre régions – à l'exception des déplacements à destination de Bruxelles – sont très rares (Dujardin, 2001). En conséquence, deux localités voisines peuvent se caractériser simultanément par une demande de main-d'œuvre excédentaire pour la première, et un taux de chômage élevé pour la seconde. Un des enjeux des mesures d'activation est donc de renforcer la mobilité de la main-d'œuvre, ce qui pourrait faciliter

Graphique 1.12. **Évolution des coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier et des résultats à l'exportation**

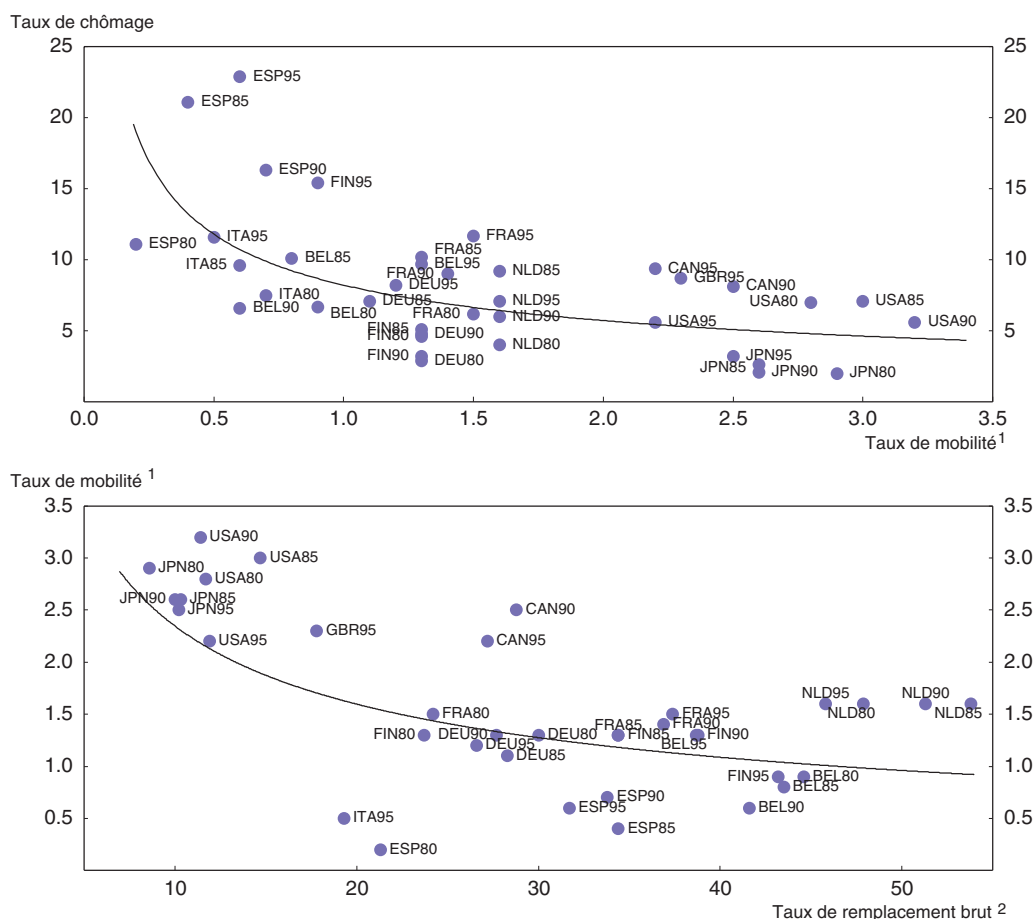


Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques.

Graphique 1.13. **Taux d'emploi et de chômage dans les provinces belges 1999-2004**



Source : Eurostat.

Graphique 1.14. **Mobilité géographique, taux de chômage et assurance chômage**

1. Rapport entre le nombre total de personnes ayant changé de région de résidence et la population totale au cours d'une année.
2. Moyenne des taux de remplacement bruts correspondant à trois types de ménage (travailleur célibataire, travailleur avec conjoint à charge et travailleur dont le conjoint exerce un emploi) sur une période cinq ans, pour deux niveaux de rémunération (deux tiers et 100 % du salaire de l'ouvrier moyen) en 1999.

Source : OCDE, *Études économiques de l'OCDE : Zone euro*, 2004.

la transition de l'inactivité à l'emploi (Conseil supérieur de l'emploi, 2006). Le manque d'interactions entre les marchés locaux du travail soulève la question de savoir comment réviser le cadre actuel de négociation salariale, de manière à ce qu'il permette de poursuivre parallèlement des objectifs de compétitivité externe et de croissance de l'emploi.

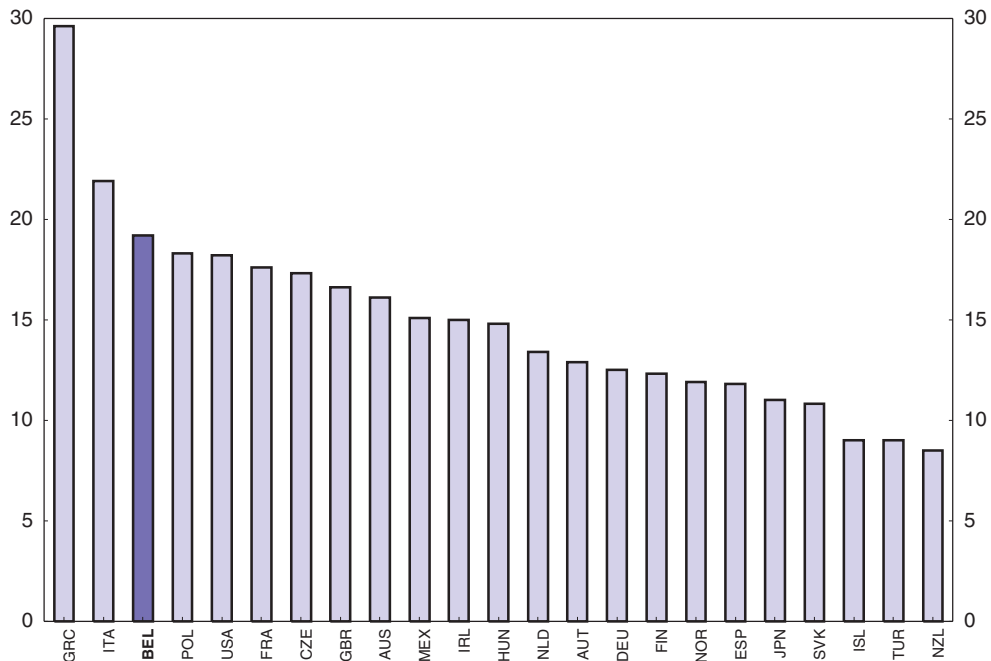
Accroître l'efficacité de l'enseignement supérieur

La transition de l'enseignement au monde du travail est plus aisée lorsque les jeunes ont acquis des qualifications adaptées. La qualité de la formation du capital humain constitue par conséquent un déterminant essentiel du comportement du marché de l'emploi, et donc de la croissance économique. Des travaux empiriques indiquent que l'augmentation de la part de la population diplômée de l'enseignement supérieur a joué un rôle essentiel dans l'accélération de la croissance tendancielle de la productivité aux États-Unis au cours des années 90 (Acemoglu, 2002; Beaudry, 2005). En outre, il est possible que

la mobilité géographique se renforce, dans la mesure où les coûts d'opportunité liés à l'inactivité augmentent avec le niveau de qualification des individus. Par conséquent, un relèvement de la proportion de la population active diplômée de l'enseignement supérieur pourrait contribuer à la fois à l'accélération de la croissance tendancielle de la productivité du travail, et à la mobilisation des ressources en main-d'œuvre, renforçant du même coup la croissance potentielle à long terme.

Au cours des dernières décennies, la Belgique a vu augmenter les effectifs inscrits dans l'enseignement supérieur, les jeunes tirant de plus en plus parti d'un accès quasiment gratuit. Ce mouvement n'a cependant pas vraiment été accompagné d'une progression correspondante des financements. En conséquence, l'efficacité et la qualité de l'enseignement supérieur ont sans doute été mises à mal (graphique 1.15). Un des enjeux importants pour l'enseignement supérieur est donc de poursuivre son expansion tout en fournissant des prestations de haute qualité. En outre, les taux d'échec aux examens sont élevés et les changements de filière fréquents. Le taux de chômage des jeunes diplômés tend à être important dans certains domaines, ce qui, conjugué à des signes de pénurie de qualifications, soulève la question de la manière dont le marché du travail indique ses besoins en matière de qualifications. Un autre problème est de définir un ensemble clair de signaux permettant aux étudiants de choisir un domaine d'études en fonction de leurs capacités ainsi que des exigences du marché du travail.

Graphique 1.15. **Nombre d'étudiants par enseignant dans l'enseignement supérieur, en 2003**

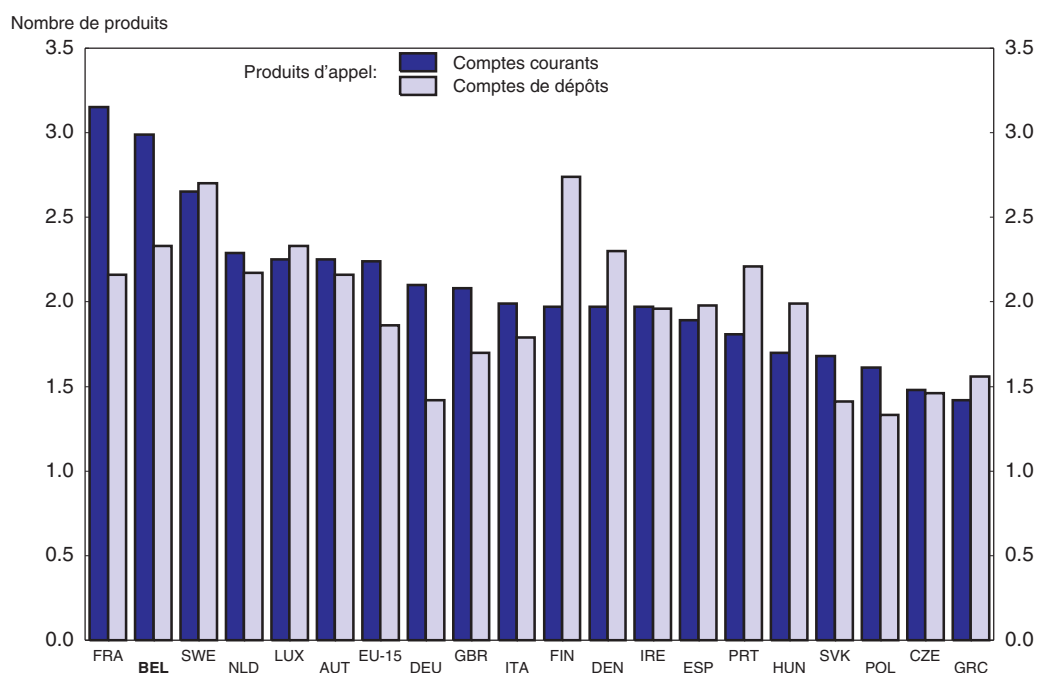


Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2005.

Renforcer les avantages de la libéralisation financière

L'économie belge bénéficie d'un secteur financier stable en expansion régulière. Les activités d'intermédiation financière sont fortement concentrées dans un petit nombre de conglomérats de bancassurance, qui offrent un large éventail de produits et de services financiers, allant des opérations classiques de banque de détail à des placements complexes en assurance-vie. Le marché belge se caractérise également par un niveau élevé de vente croisée de produits financiers par rapport aux autres pays (graphique 1.16). La disponibilité d'une palette de produits et services financiers fournis par le même établissement favorise en règle générale le développement de relations étroites avec la clientèle et fidélise les consommateurs. Bien que cela puisse être bénéfique, il est à craindre que les établissements n'utilisent ces stratégies de vente croisée pour rendre leurs clients captifs. De fait, une fidélisation trop poussée risque de dissuader les consommateurs de se tourner vers d'autres prestataires. Les offres groupées de services vendues à un prix global, en particulier, risquent de nuire à la transparence des tarifs; de même, la fourniture de services complexes et étroitement liés est susceptible de faire obstacle aux changements de prestataires et d'en alourdir le coût. L'instauration de relations étroites entre les banques et leur clientèle peut donc découler davantage d'une stratégie de commercialisation que d'une décision délibérée des consommateurs. Ces pratiques réduisent la probabilité que les clients se tournent vers un autre établissement, et permettent aux banques de relever plus aisément leurs tarifs (OCDE, 2006b). Des mesures ont été prises par les autorités afin d'améliorer la transparence des prix et de faciliter les changements de prestataire. Le gouvernement a également commandé une étude des pressions concurrentielles sur le segment des comptes d'épargne, mais il

Graphique 1.16. Vente croisée dans le secteur bancaire¹



1. On mesure la vente croisée par le nombre moyen de produits que les clients acquièrent auprès d'une même banque en plus du « produit d'appel » sur lequel ils ont initialement porté leur choix.

Source : Commission européenne, « Retail Banking Survey », 2005-2006.

faudrait aller plus loin. Ainsi, l'autorisation de commercialiser des prêts hypothécaires à taux réduit subordonnés à l'achat de certains produits d'assurance – malgré le fait que des pratiques similaires sont explicitement prohibées par les autorités de la concurrence d'autres pays de l'OCDE – conduit à s'interroger sur le jeu effectif de la concurrence.

Une des fonctions importantes des marchés de capitaux est de fournir des services financiers permettant aux ménages de lisser leur consommation sur la durée du cycle économique. Ce financement est tout particulièrement important pour les consommateurs qui sont confrontés à des contraintes de liquidité et n'ont guère d'autre choix que de réduire leurs dépenses en cas de repli conjoncturel de l'activité, faute d'accès au crédit. En fait, des éléments empiriques tendent à indiquer que la consommation privée est plus sensible aux variations du revenu disponible en Belgique que dans d'autres pays de l'OCDE, laissant à penser que le lissage de la consommation y est plus limité (Pozzi et autres, 2004). À priori, cela pourrait correspondre au choix des consommateurs. Néanmoins, le fait que les prélèvements sur la valeur immobilière soient quasiment inexistantes – malgré un taux record de propriétaires occupants – laisse entrevoir la possibilité que des facteurs institutionnels ou des paramètres de l'action publique entravent l'innovation financière. L'accès au crédit est également restreint par une réglementation excessivement prescriptive concernant la protection des consommateurs, tant en matière de crédits à la consommation que d'hypothèques. Il semble donc que la contribution des marchés de capitaux aux performances de l'économie pourrait être améliorée.

Notes

1. Une des mesures prises pour remédier à cette défaillance du marché a résidé dans la création du Marché Libre par Euronext en 2004. Ce compartiment du marché boursier vise à attirer les PME en phase de croissance au moyen de conditions d'admission à la cote extrêmement souples – ni capitalisation minimale, ni obligation de publier des chiffres intermédiaires, ni nécessité de respecter les normes internationales de comptabilité et d'information financière (IAS/IFRS), etc. – la seule obligation étant la publication d'un prospectus approuvé par la Commission bancaire, financière et des assurances (CBFA). Une seconde étape a été franchie 2006 avec la création d'Alternext, destiné à combler le vide qui séparait le Marché Libre et le Premier Marché en termes d'obligations d'information financière. Comparé au Premier Marché, Alternext se caractérise par un cadre réglementaire allégé, qui offre aux petites et moyennes entreprises de tous les secteurs d'activité un accès simplifié aux marchés de capitaux, tout en assurant la protection des investisseurs, en respectant leurs besoins en matière de transparence, et en favorisant la liquidité. Il donne aux investisseurs privés et institutionnels la possibilité de participer à la croissance de ces entreprises.
2. La faiblesse relative du taux d'activité des jeunes est en partie liée à la longueur de la scolarité obligatoire et à un taux d'inscription relativement élevé dans l'enseignement postsecondaire (OCDE, 2005).

Bibliographie

- Acemoglu, D. (2002), « Directed Technical Change », *Review of Economic Studies*, n° 69, pp. 781-810.
- BCE (Banque centrale européenne) (2004), « Sectoral specialisation in the EU. A macroeconomic perspective », *ECB Occasional Paper*, n° 19.
- BCE (2005), « Competitiveness and the export performance of the euro area », *ECB Occasional Paper*, n° 30.
- Beaudry, P. (2005), « Explorations in Medium-Run Macroeconomics », *Revue canadienne d'Économique*, vol. 38/4, pp. 1136-1159.

- Bourles, R. et G. Cette (2005) « Une comparaison des niveaux de productivité structurels des grands pays industrialisés », *Revue économique de l'OCDE*, n° 41, vol. 2005-2.
- Cette, G. (2005), « La productivité du travail est-elle réellement plus élevée dans divers pays européens qu'aux États-Unis? », *Observateur international de la productivité*, numéro 10, printemps 2005.
- Chancellerie du Premier ministre (2005), *Programme national de réforme 2005-2008*, Bruxelles.
- Comité d'étude sur le vieillissement (2006), *Rapport annuel*, mai, Bruxelles.
- Conseil supérieur de l'emploi (2006), « Mobility Study », document interne, Bruxelles.
- Dujardin, C. (2001), « Effet de frontière et interaction spatiale. Les migrations alternantes et la frontière linguistique en Belgique », *L'espace géographique*, n° 4/01.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Zone euro*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*, Paris.
- OCDE (2006a), *Perspectives des technologies de l'information de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2006b), « Competition and Regulation in Banking », DAF/COMP/WP2(2006)7.
- OCDE (2006c), « Risk capital in OECD countries: Past Experience, Current situation and policies for promoting entrepreneurial finance », *Financial Market Trends*, n° 90.
- OCDE (2006d), *The SME Financing Gap: Theory & Evidence*, Paris.
- Pozzi, L., F. Heylen et M. Dossche (2004), « Government Debt and Excess Sensitivity of Private Consumption: Estimates from OECD Countries », *Economic Inquiry*, vol. 42, n° 4, octobre.
- Robert, B. et L. Dresse (2005), « L'industrie en Belgique : évolutions passées et défis futurs », *Revue économique*, Banque nationale de Belgique (BNB), septembre, Bruxelles.
- Savage, R. (2004), *L'économie belge 1953-2000 : ruptures et mutations*, Presses Universitaires de Louvain.
- Sleuwaegen L. et K. De Backer (2001), « Desindustrialisatie in België », *Tijdschrift voor Économie en Management*, vol. XLVI, 3.

ANNEXE 1.A1

Progrès des réformes structurelles

Cette annexe offre un aperçu des mesures prises pour donner suite aux recommandations formulées en matière de politique structurelle dans l'Étude économique de 2005 consacrée par l'OCDE à la Belgique. Les recommandations faites dans la présente Étude figurent dans les encadrés situés à la fin des différents chapitres.

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation actuelle
A. Finances publiques	
Ramener les finances publiques sur une trajectoire durable, 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.	Le budget des administrations publiques devrait être à l'équilibre en 2006, et un excédent de 0.3 % du PIB est visé pour l'année suivante. Selon les récentes modifications apportées à la loi sur le Fonds de vieillissement, l'excédent budgétaire doit augmenter ensuite de 0.2 point de pourcentage, au moins, par an jusqu'en 2012.
Privilégier la maîtrise des dépenses dans le cadre des efforts de consolidation budgétaire, et éviter les mesures non récurrentes.	Les mesures non récurrentes représentaient 0.7 % du PIB en 2006, et devraient équivaloir à 0.4 % du PIB en 2007.
Renforcer les gains de productivité dans les administrations publiques en favorisant une plus grande mobilité, en encourageant la formation permanente, en instaurant une nouvelle culture de gestion, et en mettant en œuvre des services électroniques (e-gouvernement).	En Flandre, un dispositif de mobilité interne impose à l'administration de pourvoir les postes vacants avec des candidats internes afin de favoriser la mobilité. Les primes salariales annuelles peuvent aller jusqu'à 20 %. Les gestionnaires ont maintenant des objectifs individuels annuels et sont tenus de préparer des contrats de gestion devant être conclus entre leur organisme et le gouvernement. La Flandre propose des services d'e-gouvernement accessibles <i>via</i> un portail unique.
Envisager de mettre en place une tarification des routes dès que cela sera techniquement possible.	Une vignette routière devrait être introduite en 2008.
Axer la taxation des carburants sur les seuls effets environnementaux et réduire en conséquence les subventions aux transports publics.	
B. Soins de santé	
Mesures ayant une incidence sur le niveau des dépenses globales de santé	
Procéder à des contrôles plus fréquents et plus rigoureux du respect du plafond budgétaire global concernant les dépenses de santé.	Depuis 2005, des évaluations trimestrielles des dépenses totales sont réalisées. Cela a permis au gouvernement de prendre des mesures en temps voulu pour limiter l'augmentation des dépenses nominales à 2.5 % en 2005. L'année suivante, la croissance réelle des dépenses de santé devrait être inférieure à 3 %.
Fixer le prix de référence appliqué pour les remboursements à un niveau équivalent à celui du médicament générique le moins onéreux, dans la mesure où les médicaments génériques sont médicalement équivalents aux médicaments enregistrés auxquels ils se substituent.	L'établissement des prix de référence a été lié en partie aux médicaments génériques, si bien que ces prix ont évolué à la baisse. Les règles de remboursement de chaque médicament sont réexaminées dans un délai de 18 à 36 mois.
Revoir périodiquement la politique appliquée en matière de remboursement sur la base des preuves médicales disponibles.	
Veiller à ce que les restrictions concernant l'accès aux facultés de médecine n'aboutissent pas à des pénuries de professionnels de la santé à long terme.	Les autorités belges ont commandé une étude sur les besoins à long terme en matière de professions médicales.

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation actuelle
Mesures visant à améliorer l'efficacité par rapport aux coûts au niveau microéconomique	
Intégrer dans les évaluations des médecins généralistes des comparaisons par rapport à des normes factuelles. Étendre la procédure d'évaluation comparative à d'autres professions médicales. Impliquer dans l'élaboration des normes de référence des acteurs n'appartenant pas aux professions médicales.	Des normes de référence et des évaluations comparatives ont également été mises en place pour certains types de médicaments (comme les antibiotiques) et certaines professions médicales (infirmières, kinésithérapeutes). Des recommandations (non contraignantes) de bonne pratique ont été élaborées.
Durcir le système de financement sur la base des pathologies pour les interventions chirurgicales les plus fréquentes.	Le coût d'un traitement ne sera intégralement remboursé que s'il n'excède pas 1.1 fois (et non 1.2 fois, comme prévu initialement) son coût moyen au niveau national.
Mettre en place des dossiers médicaux électroniques complets et à jour, qui pourront être consultés par les médecins généralistes pour tous les patients.	Certaines mesures ont été prises pour encourager l'utilisation des dossiers médicaux électroniques, mais il n'existe pour l'heure aucun mécanisme d'échange automatique entre généralistes.
Renforcer le rôle de filtrage des médecins généralistes, en encourageant fermement les patients à les consulter en premier lieu, sauf pour les urgences.	Les remboursements sont réduits pour les patients n'ayant pas consulté en premier lieu leur généraliste.
Réduire la charge de travail administrative découlant des nouvelles réglementations dans le secteur de la santé.	Aucune mesure prise.
Mesures visant à améliorer l'accès aux soins de santé et les résultats dans ce domaine	
Compte tenu de la mise en place du maximum à facturer, évaluer la marge de manœuvre pour procéder à des augmentations sélectives de certains tickets modérateurs.	Aucune mesure prise.
Fournir aux médecins généralistes un soutien technique en mettant à leur disposition des guides de bonnes pratiques pour le traitement de maladies chroniques spécifiques.	Une division claire des tâches entre généralistes et spécialistes est actuellement établie pour des maladies chroniques spécifiques (diabète et néphropathie).

C. Marché du travail

Accroître l'emploi des travailleurs âgés	
Fixer l'âge d'ouverture du droit au complément d'ancienneté s'ajoutant à l'allocation de chômage à 58 ans pour les nouveaux chômeurs, de façon qu'il corresponde à l'âge où le chômeur est exempté de la recherche d'un emploi, étant entendu que ce seuil devra être relevé graduellement par la suite.	À titre de mesure d'activation, les chômeurs âgés ont été autorisés à continuer à percevoir le complément d'ancienneté lorsqu'ils reprennent un emploi.
Mettre énergiquement en œuvre les règles qui s'appliquent en matière de recherche d'emploi pour les chômeurs âgés de 50 ans et plus.	Aucune mesure prise. Une évaluation du système actuel d'activation est prévue en 2007.
Imposer toutes les allocations versées en complément de l'allocation de chômage normale de la même manière que les revenus normaux du travail. Permettre uniquement aux chômeurs recherchant activement un emploi d'accumuler des droits à pension tout en touchant des allocations de chômage. Subordonner le complément proprement dit au versement de la totalité des cotisations sociales.	Un « Pacte de solidarité entre les générations » (Pacte de solidarité) a été adopté, mais il n'a pas été pleinement mis en œuvre. Il prévoit notamment d'imposer les allocations versées en complément de l'allocation de chômage au taux normal de 32.5 %.
Réduire la générosité du système de crédit-temps. Faire en sorte que les dispositions des conventions collectives établissant des conditions plus généreuses que la norme prévue par la loi soient financées par chaque branche concernée.	Le Pacte de solidarité a réduit les crédits-temps prévus au titre de l'éducation des enfants de moins de 8 ans, des soins dispensés à des parents, et de la formation.
Revoir à la hausse l'âge minimum de la prépension et le nombre d'années de travail requis pour y avoir droit. Cesser d'utiliser de façon discrétionnaire la prépension dans les licenciements collectifs.	Le Pacte de solidarité a porté l'âge minimum de la prépension à 60 ans et le nombre d'années de travail requis pour y avoir droit à 30, à compter de 2008. À partir de 2012, le nombre d'années de travail nécessaire pour pouvoir prétendre à une prépension sera de 35 ans.
Assurer la neutralité actuarielle du premier pilier du système de retraite.	Afin d'inciter les travailleurs âgés à rester en activité plus longtemps, un bonus de 2 euros par jour ouvré a été introduit pour les personnes qui continuent à travailler après 62 ans ou après 44 ans de carrière.
Suivre de près les nouvelles demandes d'indemnité d'invalidité, pour éviter les effets de substitution tandis que sont fermées d'autres voies d'accès à la cessation anticipée d'activité.	Les entrées dans le régime d'invalidité sont suivies de près, et aucune mesure n'a été jugée nécessaire jusqu'ici.
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.	Dans le Pacte de solidarité, les partenaires sociaux sont invités à revoir leur politique salariale actuelle, afin d'améliorer les perspectives d'emploi des travailleurs âgés en négociant des primes d'ancienneté plus faibles. Les partenaires sociaux ont également été invités à porter leurs dépenses de formation professionnelle à 1.9 % de la masse salariale en 2006. En outre, l'objectif visé est que d'ici 2010, la moitié des salariés aient accès chaque année à une formation.

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation actuelle
Réduire le chômage structurel	
Faire en sorte que les services publics de l'emploi (SPE) locaux veillent 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.	Les SPE des régions échangent maintenant des informations sur les offres d'emploi, au moins pour les postes que les employeurs ont des difficultés à pourvoir. Les SPE fédéral et régionaux échangent des informations sur les efforts de recherche d'emploi pour mieux cibler les mesures d'aide en la matière et les sanctions.
Les Régions devraient moins recourir à la création directe d'emplois subventionnés dans le secteur public.	Aucune mesure prise.
Assigner un rôle croissant aux mesures de formation (recyclage).	Le Pacte de solidarité met l'accent sur la formation, en particulier en cas de restructuration d'entreprise.
Améliorer l'efficacité des dépenses publiques au titre de la formation en mettant sur pied une base de données sur le profil des demandeurs d'emploi.	Les bases de données administratives sont constamment liées les unes aux autres de manière à permettre un suivi des évolutions de carrière.
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.	Le plafond appliqué à la base de calcul des pensions pour les chômeurs n'est plus aligné sur le plafond qui s'applique aux pensions des salariés.
Lutter contre le chômage et encourager l'emploi des jeunes	
Réduire les obstacles à des formes d'emploi plus souples, et rendre plus flexible la durée du travail.	Un nouveau système baptisé « Plus Minus Conto » mis en place dans l'industrie automobile permet un allongement de la durée du travail pouvant aller jusqu'à 10 heures par semaine pendant trois années consécutives au maximum, suivi d'une réduction similaire de la durée du travail au cours de la période suivante. Les cotisations de sécurité sociale applicables aux heures supplémentaires et aux travailleurs postés ont été réduites (ce qui, dans le second cas, se traduit par une diminution de 5 % des coûts salariaux).
Envisager de faire une plus large place aux stages dans le cadre des programmes d'études normaux de l'enseignement postsecondaire et de la formation professionnelle de niveau supérieur.	Aucune mesure prise.
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. Donner une place plus importante aux mesures actives durant la transition entre les études et la vie active.	Les autorités ont adopté un nouveau programme, destiné à renforcer de manière systématique les activités de recherche d'emploi des chômeurs de longue durée (plus de six mois), en les aidant en temps utile dans leur recherche et en sanctionnant ceux dont les efforts à cet égard sont insuffisants.
D. Migrations	
Offrir aux enfants de parents nés à l'étranger les cours de langue nécessaires pour qu'ils puissent suivre une scolarité leur permettant d'acquérir des compétences qui leur seront utiles par la suite sur le marché du travail.	Aucune mesure prise.
Évaluer les mesures de lutte contre la discrimination déjà en place. Renforcer l'esprit d'entreprise pour mobiliser le potentiel économique gaspillé du fait de la discrimination.	Aucune mesure prise.
Axer également sur la main-d'œuvre étrangère les actions destinées à améliorer l'employabilité des groupes n'entretenant que de faibles liens avec le marché du travail. Appliquer aux étrangers l'obligation de recherche d'emploi et le relèvement du montant des prestations liées à l'exercice d'un emploi.	Aucune mesure prise.
Accroître les efforts déployés pour améliorer les informations statistiques sur les membres des familles de résidents nés à l'étranger, ainsi que sur leurs activités économiques.	Depuis 2006, les données démographiques contiennent des informations concernant le pays de naissance des résidents belges et étrangers.
E. Enseignement secondaire	
Allonger le temps d'instruction consacré aux disciplines fondamentales.	Aucune mesure prise.
Améliorer la qualité et l'attrait des filières techniques et professionnelles. Supprimer l'orientation dès le début du premier cycle du secondaire et garantir les mêmes contenus d'enseignement jusqu'en 8 ^e année.	Aucune mesure prise.
Poursuivre les efforts déployés pour renforcer l'attrait des professions techniques au sein de la Communauté française.	Aucune mesure prise.

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation actuelle
Fixer le niveau des subventions scolaires en fonction de la situation économique, culturelle et sociale des élèves. Laisser les établissements scolaires utiliser librement leur enveloppe budgétaire, en l'affectant à des équipements ou à du temps d'enseignement.	La Communauté flamande envisage de mettre en place un nouveau mécanisme de financement prenant en compte le milieu socioéconomique dont sont issus les élèves.
Faire de l'efficacité avec laquelle les établissements scolaires améliorent la situation initiale de leurs élèves un critère d'affectation des ressources budgétaires.	Aucune mesure prise.
Renforcer la transparence des critères d'admission. Sensibiliser davantage les parents des milieux défavorisés à l'importance que revêt l'éducation, et améliorer les conseils sur les diverses filières pédagogiques proposées.	Les critères d'admission ont été modifiés de manière que chaque établissement puisse définir sa propre politique en matière d'inscriptions, pour garantir une plus grande diversité socio-économique des élèves.

F. Croissance de la productivité

Éliminer les obstacles à la croissance de la productivité dans les services utilisateurs des TIC	
Mettre pleinement en œuvre le Plan d'action pour les services financiers et appliquer l'« approche Lamfalussy » à quatre niveaux.	Aucune mesure prise.
Examiner de près les effets de la nouvelle loi qui facilitera l'entrée sur le marché des grandes surfaces. Rechercher 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. Assouplir les horaires d'ouverture des magasins.	Les règles relatives au jour de fermeture hebdomadaire et aux horaires d'ouverture en soirée ont été simplifiées. Le nombre de dimanches pendant lesquels les magasins peuvent être ouverts a été revu à la hausse.
Intensifier plus généralement la concurrence sur les marchés de produits	
Faire obligation aux autorités réglementaires d'évaluer les autres instruments d'action (réglementaires et autres) avant d'adopter une nouvelle réglementation. Poursuivre l'examen des mesures résiduelles de contrôle des prix et les supprimer lorsqu'elles ne se justifient plus.	Aucune mesure prise.
Réduire les obstacles à l'activité d'entreprise. 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).	Aucune mesure prise.
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.	À la suite de la fusion entre Suez et Gaz de France, le gouvernement a exigé que Suez – qui est le principal actionnaire d'Electrabel – vende 30 % de ses capacités de transmission à ses concurrents.
Politique d'innovation	
Assurer un accès non discriminatoire à la nouvelle réduction du précompte professionnel en faveur des entreprises privées coopérant avec des établissements publics de recherche. Surveiller de près les résultats de ce dispositif, dont les effets d'aubaine pourraient être substantiels.	Depuis janvier 2006, des réductions d'impôt sont également prévues pour les chercheurs qui exercent leurs activités dans le secteur privé.
Redéployer les mesures qui concernent l'innovation de façon à développer l'investissement dans le changement organisationnel.	Aucune mesure prise.
Améliorer les capacités d'utilisation des TIC des travailleurs peu ou moyennement qualifiés et ayant un niveau d'instruction peu élevé.	Aucune mesure prise.
Enseignement supérieur	
Augmenter la proportion des financements concurrentiels et diffuser au maximum des indicateurs de qualité en vue d'améliorer les performances des universités.	Aucune mesure prise.
Développer les financements privés, surtout pour les études universitaires longues, et accorder aux étudiants des prêts dont le remboursement serait fonction du revenu ultérieur. Ménager aux universités plus de latitude pour déterminer le niveau des droits d'inscription.	Aucune mesure prise.

Chapitre 2

Assurer la viabilité de la politique budgétaire dans un système fondé sur des règles

La réalisation de l'équilibre des budgets des administrations publiques a contribué à réduire le niveau de la dette brute au cours des dix années écoulées. Cet assainissement a été facilité par des facteurs non récurrents tels que la baisse des taux d'intérêt et par des mesures ponctuelles. À plus longue échéance, les objectifs de la politique budgétaire deviennent plus ambitieux car il s'agit d'accumuler des excédents et de préfinancer le coût du vieillissement de la population. Par ailleurs, l'actuelle stratégie à long terme vise essentiellement à garantir le fonctionnement du système jusqu'en 2030. Mais au-delà, le surcoût du vieillissement n'est pas préfinancé, d'où la nécessité de prendre des mesures supplémentaires pour que le financement des dépenses additionnelles liées au vieillissement soit assuré jusqu'en 2050. De fait, pour maintenir la viabilité des finances publiques dans le long terme, il faudra engager des réformes supplémentaires. L'assainissement axé sur la dépense doit se faire à tous les niveaux de pouvoir, chaque niveau étant tenu de dégager un excédent formulé en termes structurels pour éviter les profils de dépense procycliques, et l'objectif doit être défini de façon à exclure le recours à des mesures ponctuelles. Si l'on veut préserver et étendre les effets bénéfiques de l'abaissement récent des taux marginaux d'imposition, un assainissement budgétaire par accroissement des recettes ne pourra être réalisé qu'en élargissant la base d'imposition, notamment grâce à la suppression d'une série de dépenses fiscales et à l'augmentation du taux d'activité.

Principaux enjeux

L'objectif primordial de la politique budgétaire, dans le contexte d'un endettement public élevé et d'un système fiscal de plus en plus décentralisé, est de s'attaquer au déficit de financement résultant du vieillissement imminent de la population. Selon les estimations, le coût budgétaire du soutien à la population âgée croîtrait de près de 4 % de PIB d'ici à 2030 et d'environ 6 % de PIB d'ici à 2050, sous l'effet conjugué d'un alourdissement des dépenses de pension et de santé et d'une diminution des dépenses sur d'autres postes, notamment le chômage, l'éducation et les prestations familiales (OCDE, 2005). La stratégie du gouvernement belge pour atteindre cet objectif est centrée sur le préfinancement et l'amélioration des taux d'activité (chapitre 3). Les fondations du préfinancement ont été établies au cours des cinq années écoulées avec la mise en équilibre du solde des administrations publiques et la création connexe du Fonds de vieillissement (« Fonds argenté »). Aujourd'hui, la difficulté consiste à accumuler des réserves suffisantes pour financer le coût supplémentaire du vieillissement sans recourir à des réformes engendrant des perturbations, par exemple une forte augmentation des impôts ou des coupes draconiennes dans d'autres programmes sociaux.

La suite du chapitre examine les progrès accomplis dans l'assainissement budgétaire, avant d'aborder les défis que pose le passage de l'équilibre budgétaire à des excédents croissants. Le chapitre évalue ensuite la marge de manœuvre de la stratégie budgétaire à long terme. Le chapitre s'achève par une évaluation et une série de recommandations d'action.

L'assainissement budgétaire a été facilité par la baisse des taux d'intérêt et par des mesures ponctuelles

Depuis 2000, les autorités sont parvenues à équilibrer le budget des administrations publiques. À cet égard, la Belgique soutient avantageusement la comparaison avec beaucoup d'autres pays de l'OCDE. En outre, elle a équilibré ses budgets dans le contexte d'une réforme fiscale progressive (réduction des impôts sur le revenu et des cotisations de sécurité sociale). En conséquence, la dette publique (définition de Maastricht) est revenue de 107 % du PIB en 2000 à moins de 90 % en 2006.

Les progrès de l'assainissement budgétaire ont été facilités par la baisse des paiements au titre du service de la dette, les taux d'intérêt à long terme étant en recul tandis que le ratio dette publique/PIB a diminué. Au total, la charge d'intérêts en pourcentage du PIB a baissé de 2 points depuis 2000 (tableau 2.1). Un autre facteur important pour la réalisation de budgets équilibrés a été le recours à des mesures ponctuelles (principalement destinées à accroître les recettes), notamment des cessions immobilières et la prise en charge des engagements de retraite de sociétés (auparavant sous contrôle de l'État (tableau 2.2). En moyenne, ces mesures ont contribué pour environ ½ point de PIB par an à la réalisation de l'équilibre budgétaire. En revanche, si l'on considère l'amélioration du déficit primaire structurel (financement primaire corrigé des

Tableau 2.1. **Solde financier des administrations publiques**
En pourcentage du PIB potentiel/effectif

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Recettes courantes	49.6	49.8	51.1	49.3	49.8	49.0	48.5	48.4
Dépenses courantes	49.1	49.9	51.1	49.4	49.8	49.0	48.7	48.6
Recettes courantes corrigées des influences conjoncturelles ¹	49.1	49.3	48.7	48.4	48.9	48.0	47.4	47.3
Dépenses courantes corrigées des influences conjoncturelles ¹	48.5	48.5	48.6	47.9	47.6	47.4	47.3	47.4
Dépenses courantes, ajustées et hors charge d'intérêts	42.0	42.8	43.3	43.1	43.3	43.4	43.5	43.8
1) Solde des administrations publiques	0.5	0.0	0.0	-0.1	0.0 ²	0.0	-0.2	-0.2
Charge d'intérêts nette	6.1	5.5	5.1	4.6	4.2	3.8	3.6	3.5
2) Solde primaire net	6.7	5.4	5.1	4.5	4.2	3.8	3.4	3.3
3) Composante conjoncturelle	0.3	-0.4	-1.0	-0.8	-1.0	-0.7	-0.4	-0.3
4) Solde primaire net corrigé des variations conjoncturelles	6.4	5.9	6.1	5.3	5.2	4.5	3.8	3.6
5) Facteurs non récurrents	0.4	0.2	1.2	0.8	0.5	0.7	0.4	-0.1
4)-5) Solde primaire structurel net, hors mesures ponctuelles	5.9	5.6	4.9	4.5	4.7	3.8	3.5	3.7
1)-3)-5) Solde structurel des administrations publiques	-0.2	0.2	-0.2	-0.1	0.6	0.0	-0.1	0.2

1. L'ajustement conjoncturel établit une distinction entre les influences cycliques sur les soldes budgétaires résultant de la divergence entre production effective et production potentielle et les influences non cycliques.
 2. Pour la notification à Eurostat des données sur le déficit public et sur la dette, les autorités belges ont présumé que le FIF (Fonds de l'infrastructure ferroviaire) n'appartient pas au secteur des administrations publiques. Toutefois, Eurostat estime que la prise en charge de la dette de la compagnie de chemins de fer par le FIF entraîne nécessairement un transfert en capital, avec un impact sur le déficit public de 7 400 millions d'euros (2.5 % du PIB).
- Source : OCDE, Base de données analytiques.

influences conjoncturelles), le processus s'est dégradé au cours des cinq années écoulées. Les dépenses et les recettes, corrigées des influences conjoncturelles et rapportées au PIB, ont été réduites d'environ 1 point de pourcentage depuis le début des années 2000. Qui plus est, les paiements corrigés des influences conjoncturelles, à l'exclusion des versements d'intérêts, ont augmenté de près de 1½ pour cent du PIB, ce qui signifie que les gains exceptionnels liés à la détente des taux d'intérêt ont servi en partie à financer d'autres dépenses.

La réforme pluriannuelle de l'impôt sur les revenus du travail a été intégralement mise en œuvre en 2006. En conséquence, le produit de l'impôt sur le revenu et des prélèvements de sécurité sociale rapporté au PIB a diminué d'environ 1½ point de pourcentage depuis 2001. Cependant, les recettes publiques totales en proportion du PIB sont restées presque constantes car les impôts directs ont été augmentés (relèvement des taxes d'accise sur les tabacs, les huiles minérales et les déchets d'emballage). En revanche, la réforme fiscale n'a guère réduit les dépenses fiscales, qui s'élèvent à quelque 3.2 % du PIB (Chambre des représentants, 2006)¹. Elles sont particulièrement importantes dans le cas de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (1.4 % du PIB), de l'impôt des sociétés (1 % du PIB) et de la TVA (0.4 % du PIB)². L'élimination de ces dépenses fiscales pourrait avoir des effets économiques substantiels. À titre d'exemple, le manque à gagner lors de la réforme fiscale de 2001 a représenté environ la moitié du coût des dépenses fiscales totales, et a permis de réduire de 3.1 points le taux moyen de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, ce qui a suscité une hausse de l'emploi dans le secteur des entreprises estimée à 2.4-3.5 % (Saintrain, 2001; Stockman, 2004). Côté dépenses, les soins de santé et la sécurité ont été prioritaires; les fortes hausses annuelles des dépenses de santé ont permis de moderniser les infrastructures et de rendre les salaires du secteur plus concurrentiels.

Du point de vue de la stabilité macroéconomique, certains ont craint que l'objectif d'un budget équilibré n'engendre des effets procycliques. Du fait qu'elles ne laissent pas

Tableau 2.2. **Effets temporaires sur le solde des administrations publiques**¹

En millions d'euros sauf indication contraire

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
A. Recettes	339	239	4 923	833	1 350	1 446
Sources ponctuelles classiques	-11	-208	440	962	430	987
Paiements TGV reçus des Pays-Bas						
Remboursement des aides Maribel	139	..	..	..	..	..
Dividende exceptionnel de Belgacom	..	125	150	..	..	..
Remboursement des subventions Beaulieu	..	39	..	..	..	..
Réduction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques dans la Région flamande	..	-223	..	..	..	..
Baisse des taux de retenue à la source pour les couples mariés	-150	-150	30	..	..	..
Augmentation des taux de retenue à la source au profit des communes	..	..	260	319	89	..
Augmentation des retenues à la source sur les revenus de remplacement	..	..	..	145	116	..
Amnistie fiscale	..	..	..	498	..	150
Décision sur la TVA due par Aquafin					225	
Impôt exceptionnel sur l'industrie diamantaire						137
Accélération de l'enrôlement et du recouvrement de l'impôt des sociétés						700
Variations autoréversibles	350	447	-517	-280	439	459
Des taux de retenue à la source d'impôt sur le revenu des personnes physiques	350	350	-420	-280	..	..
Indexation insuffisante en 2001 et 2002	350	350	-420	-280	..	..
Des « settlements » avec le Luxembourg au titre des accises	..	97	-97	..	..	..
Titrisation des arriérés fiscaux	..	..	..	..	439	459
Prise en charge des obligations de pension	..	..	5 000	151	481	..
Belgacom	..	..	5 000	..	..	..
Biac	..	..	..	151	..	..
NMBS/SNCB					267	
Autorité du port d'Anvers					214	
B. Dépenses	730	383	-1 552	1 481	-26	923
Subventions à l'Institut nucléaire	..	..	..	48	..	..
Adjudications UMTS/ventes de licences	450	..	..	..	..	..
Financement SNCB /NMBS	..	..	1 051	1 051	..	100
Vente de biens immobiliers	319	383	195	689	171	920
Dettes Sabena garantie	-40	..	..	..	..	..
Subventions La Poste/De Post	..	..	-199	..	..	..
Remboursement de taxes boursières	..	..	..	-130	..	..
Remboursement de « contributions au titre des animaux » (abattoirs)			-250			
Prise en charge de la dette des hôpitaux d'Anvers			-247			
Contribution de pension exceptionnelle des autorités locales à Ethias				-177		
Subvention à l'énergie	..	..	..	..	-145	-97
Subventions aux compagnies régionales de distribution d'eau en Flandre						-100
C. Solde total	1 069	622	3 371	2 314	1 376	2 268
% du PIB	(0.4)	(0.2)	(1.2)	(0.8)	0.5	(0.7)
Variation en % du PIB	(0.6)	(-0.2)	(1.0)	(-0.4)	-0.3	(0.3)

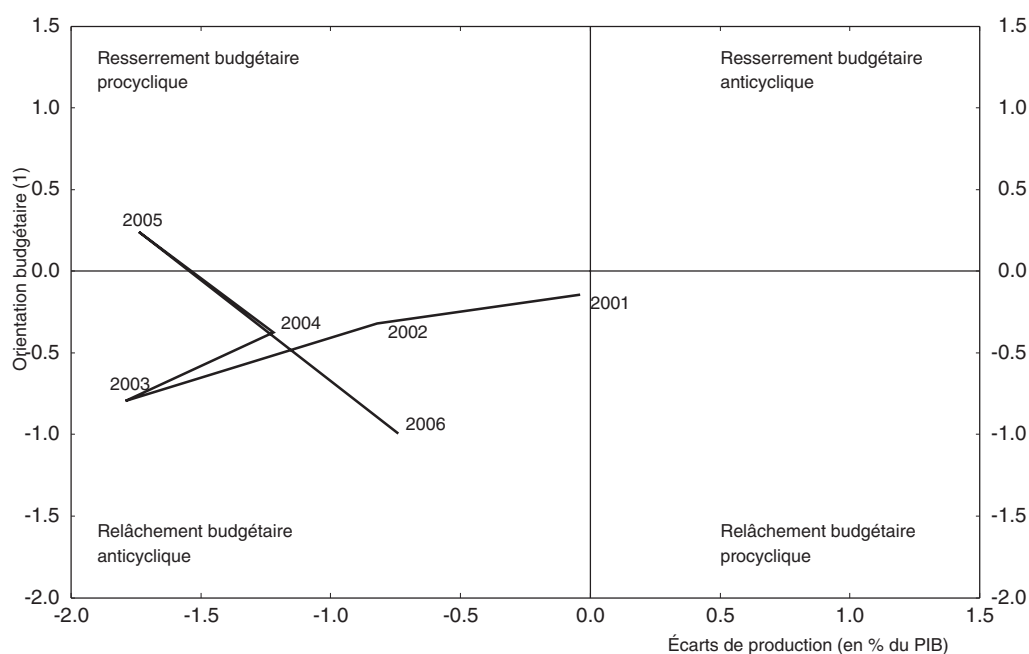
1. Une valeur positive (négative) dénote une amélioration (aggravation) du solde budgétaire.

Source : Banque nationale de Belgique.

jouer librement les stabilisateurs automatiques, les autorités pourraient être contraintes d'augmenter les impôts en période de ralentissement économique ou être incitées à dépenser les recettes exceptionnelles en période de haute conjoncture. D'emblée, ces effets étaient susceptibles d'être relativement plus prononcés que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, car les stabilisateurs automatiques belges (dont la semi-élasticité est estimée à 0.52, c'est-à-dire qu'une variation de 1 % du PIB fait varier le solde budgétaire à raison de 0.52 % du PIB) sont relativement plus puissants que dans les autres pays (Girouard et André, 2005). Toutefois, les deux principaux éléments – mesures ponctuelles et

baisse de la charge d'intérêts – ayant contribué à la réalisation de l'équilibre budgétaire sont largement indépendants du cycle économique, ce qui signifie qu'il y a eu peu d'effets procycliques. En fait, depuis le début de la décennie l'orientation budgétaire discrétionnaire a été expansionniste compte tenu du creusement de l'écart de production négatif, de sorte que le solde primaire net est revenu d'environ 6½ pour cent à moins de 4 % du PIB (graphique 2.1). Étant donné que la contribution de la charge d'intérêts va décroître (voir ci-après) et que le recours à des mesures ponctuelles doit prendre fin, des effets procycliques risquent d'apparaître dans l'avenir. Pour les éviter, on pourrait recentrer la norme budgétaire sur une mesure indépendante du cycle d'activité.

Graphique 2.1. **L'action budgétaire a été principalement anticyclique**



Note : 2006 : prévisions de l'OCDE.

1. L'orientation de l'action budgétaire est mesurée par la variation du solde primaire corrigé des influences conjoncturelles à l'exclusion des mesures ponctuelles.

Source : OCDE, base de données analytiques.

L'enjeu à court terme pour les finances publiques est de garantir un excédent

Le budget des administrations publiques pour 2007 vise à dégager un excédent de 0.3 % du PIB, après des années de budgets équilibrés. La réalisation de cet objectif sera facilitée par une nouvelle baisse de 0.2 point du ratio charge d'intérêts/PIB, chiffre un peu plus faible qu'il y a un an, car le portefeuille de la dette publique ne compte plus que quelques obligations à rendement élevé (encadré 2.1). Parmi les autres facteurs positifs, on peut citer l'achèvement de la réforme fiscale pluriannuelle l'année précédente et la décision du gouvernement d'augmenter les taxes environnementales. De plus, la situation budgétaire des administrations locales devrait s'améliorer car les communes reviennent à l'équilibre budgétaire après un déficit dû aux élections en 2006 (ministère du Budget, 2005). Cependant, des subventions salariales supplémentaires seront mises en place pour stimuler l'emploi des travailleurs ayant un lien plus faible avec le marché du travail (en 2006 pour les jeunes et

Encadré 2.1. Gestion de la dette publique

La gestion de la dette publique a été adaptée à l'évolution du marché. L'Agence belge de la dette a été créée en 1998 en prévision de l'introduction de l'euro – l'État cessant alors d'être un emprunteur majeur sur le marché national pour devenir un acteur plus modeste sur un marché européen des capitaux beaucoup plus vaste. De plus, la stratégie d'équilibre budgétaire a modifié le rôle de la gestion de la dette, qui n'est plus focalisée sur l'émission de nouveaux instruments d'emprunt mais sur le refinancement de la dette existante. L'Agence de la dette fait toujours partie du ministère des Finances, mais s'est vu accorder une certaine autonomie. D'autres pays (notamment l'Allemagne, l'Autriche et l'Irlande) sont allés plus loin dans cette voie en déléguant les responsabilités opérationnelles de gestion de la dette à des unités séparées non rattachées au ministère des Finances (BCE, 2005). L'Agence est chargée de la gestion opérationnelle de la dette publique fédérale en conformité avec les directives adoptées par le ministre des Finances. Ces directives concernent principalement la structure et le niveau de risque acceptable du portefeuille de la dette.

L'Agence applique une stratégie de financement consistant à émettre d'importants emprunts obligataires de référence à échéances de 5 et 10 ans afin de réduire les risques de refinancement. En conséquence, on a observé un allongement de la structure par échéances de l'encours de la dette. Depuis l'introduction de l'euro, les avoirs extérieurs en titres de la dette publique ont augmenté considérablement pour avoisiner 50 % de la dette à long terme et 70 % de la dette à court terme (certificats du Trésor). En revanche, le risque de change a été presque entièrement éliminé, étant donné que près de 99 % des titres de la dette en circulation sont libellés en euros. Les obligations publiques sont négociées sur le marché comme si elles étaient notées AAA – en effet, il n'y a pratiquement pas d'écart par rapport aux obligations de référence allemandes – bien qu'elles ne bénéficient que d'une notation AA. Ces conditions de financement favorables ont contribué à la baisse continue du taux d'intérêt implicite sur la dette publique, les obligations anciennes à taux d'intérêt nominaux élevé ayant été progressivement refinancées par des obligations à taux plus bas. Il existe encore quelques obligations à taux d'intérêt élevé dans le portefeuille de la dette, ce qui autorise une nouvelle réduction du taux d'intérêt implicite de quelque 25 points de base jusqu'en 2009 (Agence de la dette, 2006). Néanmoins, la charge d'intérêts reste sensible aux variations des taux du marché : une augmentation des taux d'intérêt de 1 point de pourcentage entraînerait une hausse de la charge d'intérêts de près de ½ pour cent de PIB en quatre ans.

À l'heure actuelle, l'Agence de la dette n'émet pas d'obligations indexées. Pourtant, ces obligations peuvent être attrayantes pour des investisseurs institutionnels tels que les fonds de pension, qui pourraient ainsi couvrir leurs engagements de retraites à long terme sensibles à l'inflation. De même, des obligations indexées à long terme seraient un produit indiqué pour le Fonds de vieillissement, qui accumule des actifs pour financer par la suite des engagements de long terme, jusqu'à épuisement du Fonds à l'horizon 2030.

en 2007 pour les travailleurs âgés – pour plus de détails, voir le « Pacte de solidarité entre les générations » au chapitre 3). De surcroît, l'objectif pour la hausse maximale des dépenses de santé sera maintenu à 4 ½ pour cent en termes réels^{3, 4, 5}.

Côté recettes, la mise en œuvre intégrale de la réforme fiscale pluriannuelle en 2006 signifie que les recettes devraient désormais croître au même rythme que les revenus. Toutefois, un effet de composition est attendu en 2007, car les gains d'emplois devraient concerner principalement des postes faiblement rémunérés, d'où un effet négatif sur les

recettes fiscales d'environ ¼ pour cent de PIB. L'impact budgétaire de cette baisse sera partiellement compensé par une augmentation des taxes liées à l'environnement, qui font partie intégrante de la stratégie environnementale des autorités (encadré 2.2). En outre, le gouvernement prévoit de recourir à des mesures ponctuelles (0.4 % du PIB), à quoi s'ajoutera un léger effet négatif (environ 0.1 % du PIB) découlant de la titrisation précédente d'arriérés d'impôts.

Encadré 2.2. Mesures récentes visant à assurer la viabilité écologique

Dans le cadre de l'accord au sein de l'UE pour la mise en œuvre de l'objectif du Protocole de Kyoto, la Belgique a accepté de réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES) de 7.5 % à l'horizon 2008-2012, de sorte que leur niveau n'excéderait pas 134.1 millions de tonnes d'équivalent CO₂. Mais d'après les prévisions actuelles, cet objectif ne sera pas atteint et le dépassement serait de 8.4 % (Bureau fédéral du Plan, 2006). Le gouvernement fédéral et les régions ont adopté conjointement un Plan national Climat qui regroupe des mesures susceptibles de ramener les émissions de GES plus près des objectifs. Les principales initiatives concernent la politique des transports (amélioration de l'infrastructure de transport public, réduction de la pollution automobile grâce à des incitations fiscales) et le soutien de la production d'énergie à partir de sources renouvelables.

Compte tenu de ces mesures, les émissions de GES devraient rester supérieures au niveau des engagements pris dans le cadre du Protocole de Kyoto (Bureau fédéral du Plan, 2006). En conséquence, le gouvernement fédéral a récemment annoncé une série de mesures fiscales destinées à abaisser davantage les émissions de GES¹. Ces dispositions comprennent de nouvelles taxes sur certains types d'emballages (recettes estimées : plus de 300 millions EUR en 2007 et 600 millions EUR en 2008), des allègements fiscaux pour les investissements destinés à améliorer l'efficacité énergétique des logements et une réduction de la TVA pour certains types de véhicules peu polluants. Le Plan national Climat prévoit que le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux peuvent acheter des droits d'émission dans le contexte des mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto : le Mécanisme pour un développement propre (MDP) et le Mécanisme de mise en œuvre conjointe (MOC). En 2005, les gouvernements fédéral et flamand ont lancé le premier appel d'offres MOC/MDP pour l'achat de réductions d'émissions dans des projets MOC et MDP. La Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale ont investi dans le Fonds carbone de la Banque mondiale pour le développement des collectivités, qui finance des projets MDP à petite échelle.

1. Premier ministre, Déclaration de politique générale (2006), « Les finances belges pour 2007 : de l'équilibre à l'excédent ».

Les prévisions de l'OCDE à partir de l'automne 2006 indiquent que la capacité de financement se dégradera légèrement en 2007. Les nouvelles taxes sur les matériaux d'emballage et les tabacs, ainsi que d'autres mesures génératrices de recettes, ne suffisent pas à compenser l'effet des nombreuses initiatives ponctuelles appliquées l'année précédente mais aussi les coûts budgétaires des réductions prévues de certaines cotisations sociales et d'une légère augmentation de quelques prestations sociales. Au demeurant, un certain nombre de mesures ponctuelles à l'étude n'étaient pas assez détaillées pour pouvoir être prises en considération. Par ailleurs, compte tenu des mesures actuellement prévues, il est peu probable qu'une nouvelle amélioration budgétaire se

concrétise en 2008, car presque aucune action structurelle n'a été adoptée pour remplacer les mesures ponctuelles de 2007. Il faudra donc prendre d'autres dispositions pour assurer une restriction continue des dépenses et obtenir le nouvel accroissement escompté de l'excédent budgétaire.

Viabilité à long terme des finances publiques

Le principal défi à long terme sur le front de la politique budgétaire consiste à financer le coût du vieillissement résultant du départ à la pension des générations du baby-boom et de l'allongement de l'espérance de vie. À titre d'exemple, le taux de dépendance totale, à savoir le rapport entre la population non active (moins de 20 ans et plus de 60 ans) et la population d'âge actif (20-60 ans), passera de 78.5 % actuellement à quelque 109 % en 2050. Les hausses de coûts connexes découlent principalement de l'augmentation des dépenses de pension et de santé (en particulier au titre des soins de longue durée) (tableau 2.3). D'un autre côté, le chômage devrait décroître et les cohortes de jeunes se réduiront, d'où une baisse des dépenses correspondantes.

Tableau 2.3. **Impact du vieillissement de la population sur le budget des administrations publiques**

% du PIB	2005	2010	2020	2030	2050
Dépenses totales ¹	50.0	49.5	48.9	50.8	53.8
Dépenses sociales	23.1	23.4	24.4	26.8	28.8
Pensions	9.1	8.9	10.0	12.0	13.0
Soins de santé	7.1	7.9	8.6	9.5	10.8
Autres dépenses sociales	6.9	6.6	5.8	5.3	5.0
Charge d'intérêts	4.5	3.7	2.5	1.8	2.8
Autres dépenses	22.4	22.5	22.0	22.1	22.1
Recettes totales	50.0	49.0	49.4	49.8	50.0
<i>Pour mémoire :</i>					
Croissance de la productivité du travail	0.9	1.4	1.8	1.8	1.8
Croissance du PIB réel	1.5	2.2	1.8	1.5	1.6
Taux d'activité masculine (20-64 ans)	86.3	86.0	86.5	86.9	86.9
Taux d'activité féminine (20-64 ans)	72.6	74.9	77.5	78.7	78.6
Taux d'activité total (20-64 ans)	79.5	80.5	82.0	82.9	82.8
Taux de chômage ²	14.3	13.2	9.7	8.0	7.9
Part de la population âgée de plus de 65 ans	17.2	17.5	20.4	24.2	26.6

1. L'estimation des dépenses totales présume que les dépenses primaires (autres que les dépenses sociales) baissent légèrement en pourcentage du PIB. Dans le cas des recettes, le montant en pourcentage du PIB est présumé constant après 2009.

2. Il s'agit du chômage selon la définition du Bureau fédéral du Plan, qui diffère à certains égards de la définition européenne.

Source : Bureau fédéral du Plan.

La stratégie budgétaire vise notamment à préfinancer ces hausses de coûts liées au vieillissement. Il est prévu de continuer d'accroître progressivement l'excédent budgétaire des administrations publiques pour le porter à 1½ pour cent du PIB à l'horizon 2013. L'excédent est maintenu à ce niveau jusqu'en 2018, après quoi les excédents seront réduits progressivement pour tomber à zéro en 2030⁶. La réduction simultanée du ratio dette publique/PIB permettra de ramener progressivement la charge d'intérêts à 1.1 pour cent du PIB en 2030, et de créer ainsi les marges budgétaires requises pour accumuler les excédents⁷. À moyen terme, les augmentations progressives programmées des excédents

budgétaires peuvent être considérées comme des objectifs minimaux, le gouvernement s'étant engagé à épargner tous les éventuels gains cycliques exceptionnels, qui ne serviront en aucun cas à financer des mesures de relance.

Jusqu'en 2012, les excédents sont affectés à la constitution de réserves dans le Fonds de vieillissement, principal instrument de préfinancement des coûts futurs liés au vieillissement⁸. Le Fonds devrait atteindre sa taille maximale vers 2010, à 16 % du PIB, avant d'être progressivement épuisé, à l'horizon 2030, ses ressources servant à absorber les hausses de dépenses des divers régimes statutaires de pension⁹. À l'heure actuelle, rien n'est prévu pour préfinancer les coûts du vieillissement sur la période 2030-2050, qui sont pourtant considérables (environ 2 % du PIB), comme l'a souligné le dernier rapport du Comité d'études sur le vieillissement (CEV, 2005) (voir ci-après). Si cette période est prise en compte dans les estimations, les besoins financiers supplémentaires font que l'augmentation requise des excédents budgétaires futurs pourrait atteindre $\frac{3}{4}$ -1 % de PIB par an à partir de 2010 (Langenus, 2006).

Même dans le moyen terme, de nouveaux efforts d'assainissement budgétaire s'avèrent nécessaires. La baisse de la charge d'intérêts dépend essentiellement de la contraction de la dette publique : les objectifs d'excédent ne peuvent donc être atteints que si l'excédent primaire se stabilise à un peu plus de 4 % du PIB, ce qui exige une amélioration supplémentaire d'environ $\frac{1}{4}$ pour cent de PIB selon les estimations du Secrétariat de l'OCDE. De plus, l'écart de production sera probablement résorbé peu après 2008 et, à défaut d'un nouveau redressement conjoncturel du solde public, l'augmentation requise des excédents primaires ne pourra être obtenue que par des mesures structurelles. L'ampleur de l'amélioration nécessaire transparaît dans une évaluation de la politique budgétaire au printemps 2006, qui indiquait qu'en l'absence de mesures ponctuelles ou d'autres actions budgétaires, la politique en place à cette date n'aboutirait à un excédent budgétaire des administrations publiques qu'en 2012 (Bureau fédéral du Plan, 2006). La politique budgétaire a depuis lors été ajustée de manière à ramener le budget sur la trajectoire prévue.

Les problèmes du vieillissement se manifestent aussi dans le secteur public

Le vieillissement touche aussi le secteur public. Les agents du secteur public sont en général plus âgés que ceux du secteur privé. Cette disparité vient de ce que le système de protection sociale a été mis en place dans les années 60 et 70, ce qui a entraîné une forte expansion de l'emploi public. L'assainissement budgétaire étant devenu prioritaire, les recrutements ont été freinés et l'âge moyen des agents publics a commencé à augmenter. En conséquence, la moitié peut-être des fonctionnaires pourraient partir à la pension au cours de la prochaine décennie. Cette évolution coïncide avec une diminution des cohortes de jeunes arrivant sur le marché du travail. Remplacer tous les agents publics partant à la pension par de nouveaux entrants sur le marché du travail engendrerait un effet d'éviction au détriment du secteur privé. À défaut, les autorités pourraient maintenir le recrutement au niveau antérieur, exprimé en pourcentage du total des nouveaux entrants, auquel cas la productivité du secteur public devrait augmenter de 2.1 % par an au cours de la prochaine décennie – condition qui serait assouplie par la suite – pour que le niveau des services publics reste inchangé (Høj et Toly, 2005). Certes, ces scénarios apparaissent l'un et l'autre peu plausibles, mais toute évolution intermédiaire impliquera nécessairement des mesures d'amélioration de la productivité dans le secteur public de manière à préserver les niveaux de service. Ainsi, des analyses empiriques font apparaître que dans certains

segments du système d'enseignement primaire et secondaire l'efficacité pourrait être largement améliorée (Sutherland, 2006). On a des raisons de penser que le cadre institutionnel est également en cause (Gonand, 2006).

Les coûts du vieillissement sont considérables

Le vieillissement s'amorce pour de bon en 2011. La population d'âge actif commence à se contracter du fait que le nombre des retraités augmente alors que des cohortes moins nombreuses entrent sur le marché du travail. Ces facteurs, s'ajoutant à un allongement attendu de l'espérance de vie, entraînent un quasi-doublement du ratio de dépendance des personnes âgées qui atteint près de 50 % à l'horizon 2050, selon les projections démographiques de base d'Eurostat. Toutefois, le ratio population d'âge actif/population totale diminue de moins de 10 points de pourcentage car l'accroissement de la population âgée est partiellement compensé par une diminution des cohortes de jeunes (graphique 1.10).

Le Groupe de travail sur le vieillissement du Comité de politique économique de l'Union européenne a estimé que la charge budgétaire totale de la Belgique sera augmentée de 4.5 points de PIB en 2030 par rapport à 2004. En 2050, elle se sera encore alourdie de 1.8 point de PIB¹⁰. La plus grande partie de l'accroissement tient à la hausse des pensions du premier pilier, qui représente 4.3 et 5.3 points de PIB en 2030 et 2050 respectivement. Les dépenses de santé et de soins de longue durée augmenteraient respectivement de 1.3 et 2.4 points de PIB. La charge budgétaire sera allégée par une baisse des dépenses d'indemnisation du chômage et d'éducation, de 1.1 et 1.2 point de PIB respectivement (Commission européenne, 2006)¹¹.

Ces projections reposent sur des hypothèses concernant l'évolution d'un certain nombre de facteurs clés, évolution qui peut être difficile à déterminer avec précision. Par exemple, l'évolution de la croissance de la productivité du travail est notoirement difficile à prévoir, car on ne dispose pas d'informations sur les tendances futures de l'innovation et de la productivité multifactorielle; or, cette évolution peut avoir d'importants effets sur les dépenses de retraite car les pensions ne sont pas totalement indexées sur les salaires (et, partant, sur les gains de productivité) et font l'objet d'une série d'augmentations minimales. La progression présumée des taux d'activité – en dépit des mesures récentes – peut se révéler inférieure aux attentes. Dans certains secteurs, les pressions des dépenses risquent d'être plus fortes que prévu : ce pourrait être le cas de l'investissement public, qui a été faible par rapport aux autres pays au cours des dernières décennies¹². Des taux d'intérêt plus élevés que prévu peuvent alourdir la charge d'intérêts et donc accentuer les tensions budgétaires. En outre, des pressions politiques peuvent s'exercer en vue d'empêcher ou de limiter la baisse implicite des taux de remplacement moyens des pensions – les pensions étant indexées sur les prix à la consommation, avec un certain ajustement discrétionnaire pour tenir compte de l'évolution du PIB par habitant. Cette baisse implicite est plus faible que dans d'autres pays, mais le taux de remplacement actuel est déjà très bas (OCDE, 2005b; Commission européenne, 2006). Les conséquences budgétaires de modifications de ces hypothèses sont examinées ci-après :

- Les prévisions en matière de vieillissement tablent sur une croissance tendancielle future de la productivité du travail de l'ordre de 1.8 % par an, contre une tendance récente (sur les cinq dernières années) de 1.3 %. Dans l'hypothèse où cette accélération de la productivité du travail ne se concrétise pas, des calculs inductifs à partir de

simulations sur modèle indiquent que l'augmentation des coûts budgétaires serait de 0.4 % de PIB en 2030 (CEV, 2004).

- Le taux d'emploi est supposé croître pour passer de 61 % aujourd'hui à près de 70 % à l'horizon 2030¹³. Selon les calculs du Secrétariat de l'OCDE, si le taux d'emploi est inférieur de 1 point de pourcentage au niveau supposé, la charge budgétaire augmente de 0.3 % de PIB – ce qui souligne l'importance des politiques du marché du travail pour l'instauration de positions budgétaires viables.
- Des taux d'intérêt à long terme réels de 3 % sont présumés pour la période de prévision – en accord avec les recommandations du Groupe de travail sur le vieillissement. Si ces taux sont plus élevés de 1 point de pourcentage, alors (compte tenu uniquement de la dynamique de la dette) les excédents primaires devraient être supérieurs de ½ point aux niveaux prévus, ou, à défaut, le ratio dette/PIB devrait être quatre fois plus élevé en 2050, selon les estimations du Secrétariat de l'OCDE¹⁴.
- Le coût budgétaire du vieillissement est très sensible à des taux de remplacement plus élevés. L'ajustement social des pensions décidé en 2005 entraînera une élévation progressive du taux de remplacement moyen qui se trouvera majoré de 1½ pour cent en 2030. Des calculs effectués avant l'application de l'ajustement indiquent que le coût budgétaire implicite pourrait avoisiner 0.4 % du PIB à l'horizon 2030 (CEV, 2005).

En résumé, l'analyse ci-dessus indique que le sentier d'une politique budgétaire soutenable est très sensible à un certain nombre de paramètres, d'où la nécessité de mettre en place un cadre de politique budgétaire robuste. À défaut, la viabilité pourrait être obtenue par un préfinancement plus important des coûts liés au vieillissement, ce qui exigerait des politiques budgétaires plus ambitieuses, ou par des réformes du marché du travail, visant en particulier à relever l'âge effectif de la pension et le taux d'activité (chapitre 3). D'une manière plus générale, il est apparu que les réformes structurelles contribuent puissamment à améliorer les positions budgétaires à long terme par leurs effets sur la croissance potentielle – ces résultats sont d'ailleurs confirmés par l'expérience de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie (Hoeller et Giorno, 2006).

Responsabilités budgétaires des différents niveaux de pouvoir

La formulation de la politique budgétaire reflète la structure fédérale de la Belgique. D'un point de vue macroéconomique, cela pose des problèmes de coordination et de cohérence des politiques entre les divers niveaux de pouvoir. Dans le contexte belge, ces questions sont traitées par des institutions indépendantes.

Deux conseils budgétaires indépendants interviennent dans le processus de planification budgétaire : le Conseil supérieur des finances (CSF) et l'Institut des comptes nationaux. Parmi les principales tâches du CSF figurent le suivi de la politique budgétaire des entités fédérées et les recommandations annuelles pour un plan budgétaire coordonné à l'intention des divers niveaux de pouvoir. La section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du CSF recommande même des objectifs financiers à moyen terme, qui servent de base pour l'approche consensuelle de la coordination budgétaire (encadré 2.3). Cette tâche normative se fonde sur la notion de viabilité budgétaire (Bogaert et autres, 2006). L'Institut des comptes nationaux est un organe spécialisé chargé de coordonner la production des principales statistiques macroéconomiques nationales et des prévisions macroéconomiques sous-jacentes pour le budget fédéral – tâches qui sont sous-traitées à la Banque nationale de Belgique (statistiques) et au Bureau fédéral du Plan (prévisions et

Encadré 2.3. **Coordination budgétaire entre les différents niveaux de pouvoir**

La coordination des politiques budgétaires entre les différents niveaux de pouvoir repose largement sur le consensus (CE, 2005). Un rôle clé revient au comité « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des finances (CSF). Ce comité assure des fonctions de suivi et de conseil en ce qui concerne les besoins de financement de tous les niveaux de pouvoir. Il se compose d'experts de haut niveau : universitaires, agents de la Banque nationale de Belgique et représentants des administrations fédérales et régionales. Dans le cadre de sa fonction économique normative, le comité analyse à intervalles réguliers les besoins de financement de chaque administration et formule des recommandations sur les objectifs budgétaires à moyen et à long terme concernant les soldes des différents niveaux de pouvoir (Bogaert et autres, 2006). Ces recommandations se fondent sur un concept de viabilité des finances publiques selon lequel les programmes publics sont financés à ratios dépenses primaires (hors coûts du vieillissement)/PIB et recettes/PIB constants tandis que le ratio dette publique/PIB se stabilise – comme dans les autres pays de la zone euro – à un niveau inférieur à 60 % du PIB (Conseil supérieur des finances, 2002).

Les recommandations du CSF servent de base des accords sur les objectifs budgétaires entre le gouvernement fédéral, les régions et les communautés. Ces accords couvrent généralement une période de cinq à six ans et sont régulièrement actualisés de manière à ajuster les objectifs budgétaires. Dans le cadre des accords, les gouvernements des différentes régions et communautés s'engagent à réaliser des objectifs budgétaires annuels spécifiques concernant les besoins de financement. Les régions et les communautés sont en principe libres de réaliser leurs objectifs budgétaires en ajustant les dépenses ou les impôts, encore que leurs pouvoirs fiscaux discrétionnaires soient très limités. En outre, les régions doivent veiller à ce que les finances publiques des communes se conforment à l'objectif budgétaire fixé pour ce sous-secteur (BNB, 2005). À cet effet, les communes sont astreintes à une règle d'or en vertu de laquelle les déficits sont autorisés uniquement pour les investissements. En principe, le gouvernement fédéral est seul chargé d'assurer le respect des règles budgétaires de l'UE; par conséquent, les accords sur les objectifs budgétaires ont pour but de répartir les engagements de conformité avec ces contraintes extérieures entre tous les niveaux de pouvoir, pour éviter que les politiques budgétaires des autres niveaux de pouvoir n'aillent à l'encontre des objectifs nationaux.

Dans le cadre de ses tâches économiques positives, le comité « Besoins de financement des pouvoirs publics » examine aussi si toutes les entités administratives ont atteint leurs objectifs budgétaires respectifs. Le gouvernement fédéral, sur recommandation du Conseil supérieur des finances, peut limiter la capacité d'emprunt d'une région ou d'une communauté qui n'a pas respecté l'objectif de façon à éviter un dérapage structurel du besoin de financement, ou si la stabilité économique ou le solde extérieur se trouvaient menacés (Van Rompuy, 2005). Jusqu'ici, il n'a pas jugé nécessaire de recourir à ce mécanisme de sanction.

tableaux entrées-sorties), conjointement responsables du compte des administrations publiques. L'intervention de plusieurs institutions indépendantes dans le processus budgétaire contribue à l'établissement de prévisions non biaisées, en particulier grâce à la réduction des influences politiques, ce qui favorise la transparence du processus de planification budgétaire.

La surveillance budgétaire est bien développée. La section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du CSF publie normalement deux rapports par an, encore que ses

Encadré 2.4. **Fédéralisme budgétaire : un contexte institutionnel évolutif**

La Belgique est devenue un État fédéral à la suite de cinq révisions successives de sa Constitution (en 1970, 1980, 1988, 1993 et 2001) qui ont entraîné un important transfert de compétences de l'autorité fédérale aux niveaux des entités fédérées – les régions et les communautés. Ces dernières ont en charge l'éducation, la culture, les langues et les questions liées aux personnes (politique à l'égard des jeunes, progrès social, loisirs, tourisme, etc.) tandis que les régions s'occupent des questions liées aux territoires (notamment la planification du développement et la protection de l'environnement) ainsi que des questions économiques, notamment la politique de l'emploi. On compte trois communautés : la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone. Dans la zone bilingue de Bruxelles, on estime que 20 % des habitants sont néerlandophones et que les autres sont francophones – en conséquence, le produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques de la zone de Bruxelles est partagé entre les Communautés flamande et française. En outre, le pays compte trois régions : la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale. En Flandre, les institutions communautaires et régionales ont fusionné.

Afin que les entités fédérées puissent exercer les compétences qu'ils avaient acquises, leurs ressources financières ont été progressivement augmentées par la loi spéciale de financement de 1989 et ses amendements consécutifs, dont le dernier a été l'accord de Lambermont de 2001. Les recettes des entités fédérées se composent des transferts du gouvernement fédéral ou *dotations au titre de la loi de financement* (72 % du total en 2003), les recettes fiscales propres (18 %) et quelques autres composantes de faible importance (10 %) (Claeys et autres, 2004). Les dotations au titre de la loi de financement proviennent des recettes fiscales fédérales, en particulier de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Ces impôts sont perçus de façon uniforme sur tout le territoire. Ensuite, une partie de ces recettes est distribuée selon un certain nombre de critères (voir ci-après). Les parts sont définies en fonction de l'allocation de 1989, mais ajustées chaque année. Par conséquent, il n'y a pas de relation directe entre les recettes fiscales fédérales et les dotations ultérieures aux niveaux des entités fédérées.

Les transferts liés au produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques sont ajustés chaque année en fonction de l'IPC et de la croissance du PIB réel. L'allocation des transferts dépend de la part de chaque entité administrative locale dans le produit total des impôts sur le revenu des personnes physiques (clé de répartition de la dotation IRPP).

Les transferts de TVA aux communautés sont ajustés chaque année en fonction de l'IPC et d'un facteur de correction démographique (population âgée de moins de 18 ans). L'allocation des transferts de TVA est fonction du nombre d'élèves dans chaque communauté (clé de répartition de la dotation TVA). Entre 2007 et 2011, le système sera progressivement modifié. À partir de 2007, l'ajustement annuel prendra en compte la croissance économique réelle. Cette modification concernera d'abord la clé de répartition de la dotation TVA puis, en 2011, la clé de répartition de la dotation IRPP¹.

Les régions exercent un contrôle total sur les impôts indirects suivants : droits d'enregistrement des logements, droits de succession, taxe sur les véhicules à moteur, taxe au titre du fonds routier, retenue à la source sur le revenu d'actifs immobiliers, impôt sur les donations, et quelques autres impôts mineurs. Les régions sont également autorisées à percevoir des impôts sur des éléments qui ne sont pas déjà soumis à un impôt fédéral (redevances sur l'eau et redevances environnementales, par exemple). Enfin, les entités régionales peuvent appliquer des surtaxes ou accorder des réductions de l'impôt sur le revenu des personnes physiques sous réserve que : a) l'assiette de l'impôt sur le revenu ne soit pas altérée, b) l'impact soit inférieur à 6.75 % des recettes, c) la progressivité du système fiscal ne soit pas modifiée et d) la mesure n'implique aucune concurrence fiscale.

Encadré 2.4. Fédéralisme budgétaire : un contexte institutionnel évolutif (suite)

Les dotations disponibles au titre de la loi de financement ont évolué différemment suivant les entités fédérées. Au cours de la période 1990-2004, les recettes combinées du Nord (Région flamande et Communauté flamande, plus 20 % des recettes de la Région de Bruxelles-Capitale) ont augmenté en moyenne de 3.6 % par an, contre 2.2 % par an dans le Sud (Région wallonne et Communauté française, plus le reste des recettes de la Région de Bruxelles-Capitale). Cette différence s'explique principalement à la fois par une part plus élevée et par une croissance plus forte du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en Flandre et dans la Communauté flamande, d'où un accroissement de la part du montant distribué. Ce transfert plus élevé a permis à cette partie du pays de réduire ses recettes fiscales propres (notamment les taxes sur les transactions; voir le chapitre 5). En outre, cette partie du pays reçoit une fraction relativement plus faible des recettes de TVA parce que la part de la population jeune y est relativement plus réduite. Au total, les recettes par habitant de la Flandre et de la Communauté flamande sont inférieures de 17 % à celles de la Wallonie et de la Communauté française (tableau 2.4).

Tableau 2.4. Les moyens financiers des communautés et des régions

Budget initial pour 2006 (hors emprunts)

En euros par habitant ¹	Ensemble des entités régionales	Nord (Flandre + 20 % de la Région de Bruxelles-Capitale)	Sud (Communauté française + Région wallonne + 80 % de la Région de Bruxelles-Capitale)
Dotations fédérales	140	135	146
Partie attribuée de l'impôt sur le revenu des personnes physiques	1 337	1 359	1 305
<i>dont</i> : intervention de solidarité nationale	92	7	219
Partie attribuée des recettes de TVA	1 131	1 077	1 211
Impôts régionaux	645	621	682
Autres	119	50	223
Total	3 465	3 248	3 787

1. Pour répartir la population de la Région de Bruxelles-Capitale entre la Communauté flamande et la Communauté française, on utilise les parts de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, soit respectivement 20 % et 80 %.

Source : Federale Overheidsdienst Budget en Beheerscontrole.

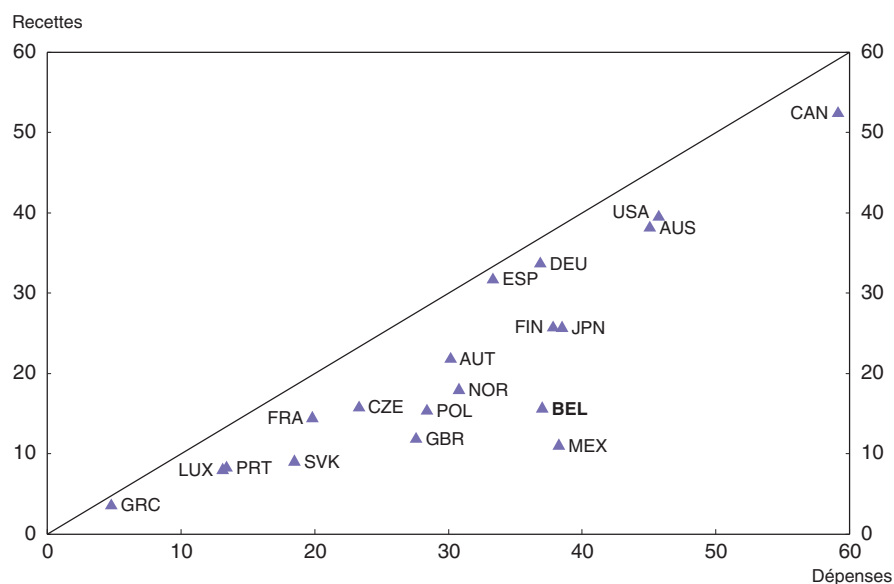
1. Le nouveau système accroîtra les fonds à disposition des échelons infranationaux d'administration et entraînera une légère redistribution au profit de la Communauté flamande.

activités aient été temporairement suspendues pendant la période 2005-06. Le rapport de printemps évalue le programme de stabilité gouvernemental de l'année précédente, tandis que le rapport d'été analyse les besoins de financement de chaque entité gouvernementale et formule des recommandations sur les objectifs budgétaires à court et à moyen terme. En outre, le Comité d'études sur le vieillissement du CSF publie un rapport annuel présentant des prévisions des dépenses budgétaires liées à l'âge. Par ailleurs, le Bureau fédéral du Plan établit au printemps des perspectives économiques à moyen terme, qui contiennent des prévisions des comptes du secteur public ainsi qu'une analyse approfondie des finances publiques.

Au fil des ans, le partage des responsabilités pour la réalisation de l'équilibre budgétaire a fait que le gouvernement fédéral (à la faveur d'une charge d'intérêts alléguée) a amélioré son solde et que les entités fédérées ont visé à équilibrer leurs budgets. Néanmoins, les entités fédérées ont pu accroître leurs dépenses (à un taux annuel moyen de 3.7 % en termes réels depuis 2002) beaucoup plus rapidement que le gouvernement fédéral (taux annuel moyen de 2.8 % en termes réels)¹⁵. La forte hausse des dépenses réelles au niveau des entités fédérées traduit le fait que les transferts fédéraux sont faiblement liés aux besoins de dépenses et dépendent davantage de la croissance économique. De fait, il n'y a pas de relation directe entre les recettes fiscales de l'administration fédérale et les transferts ultérieurs aux régions et aux communautés, car ceux-ci dépendent de l'évolution de l'IPC, de la population âgée de moins de 18 ans et de la croissance économique réelle (encadré 2.4). De plus, le découplage des compétences en matière de dépenses et des pouvoirs fiscaux aux niveaux des entités fédérées est relativement plus marqué que dans les autres pays de l'OCDE. L'administration fédérale collecte près de 56 % des recettes publiques totales, contre près de 16 % pour les régions et les communautés, tandis que les dépenses au niveau fédéral ne représentent que 25 % des dépenses publiques totales, contre 37.5 % pour les régions et les communautés (graphique 2.2).¹⁶ Un moyen de faire en sorte que les entités fédérées éprouvent les conséquences de la réalisation d'excédents par une restriction des dépenses consisterait à aligner les pouvoirs fiscaux sur les obligations de dépenses.

Graphique 2.2. Indicateurs de la décentralisation : comparaison internationale

Parts infranationales des recettes et des dépenses en pourcentage du total des administrations publiques, 2003 ou 2004¹



1. 2002 pour le Mexique. Les recettes comprennent les impôts directs et indirects ainsi que les recettes non fiscales perçues par les administrations régionales et locales. Les transferts entre niveaux d'administration sont ramenés à une base nette. Pour l'Australie, la taxe sur les biens et services est considérée comme un impôt perçu par les États. Pour la Norvège, les données ne prennent pas en compte les recettes au titre de la production pétrolière.

Source : Base de données des comptes nationaux annuels de l'OCDE, mai 2006; Belgostat; Statistique Canada; Statistics Norway; US Bureau of Economic Analysis; Australian Bureau of Statistics (2006).

Les dotations aux niveaux des entités fédérées vont augmenter et la baisse de la charge d'intérêts touche à sa fin, ce qui implique des modifications de la capacité de gérer les objectifs budgétaires à l'échelon fédéral. En outre, le gouvernement fédéral assure environ 60 % de toutes les dépenses publiques, mais la moitié environ d'entre elles concernent le secteur de la sécurité sociale, sur lequel l'administration fédérale n'a guère de pouvoirs discrétionnaires. Cela souligne la nécessité pour les entités fédérées de prendre en charge une partie du préfinancement des dépenses liées au vieillissement, qui à l'heure actuelle incombe surtout à l'administration fédérale (encadré 2.5). Certes, ces exigences pourraient être définies à partir du concept de viabilité budgétaire, mais la formulation de règles plus claires pour le partage des responsabilités dans la réduction de l'endettement améliorerait la transparence et la compréhension du processus, facilitant ainsi la réalisation des excédents requis.

Encadré 2.5. Coût du vieillissement aux différents niveaux de pouvoir

Le surcoût budgétaire du vieillissement de la population (5.8 % du PIB entre 2005 et 2050) incombera essentiellement à l'administration fédérale et au système de sécurité sociale, c'est-à-dire au niveau fédéral (tableau 2.5). Le gouvernement fédéral est chargé de financer le régime général de retraite ainsi que les pensions de presque tous les salariés du secteur public, y compris la plupart de ceux qui sont employés au niveau infranational. La plus grande partie des augmentations de dépenses est liée à la poussée des dépenses de santé et de soins de longue durée. En revanche, le niveau fédéral devrait aussi connaître une baisse des dépenses au titre des indemnités de chômage, des prestations familiales, etc., qui compense un peu plus d'un quart de la hausse des dépenses liée au vieillissement. Aux niveaux des entités fédérées, les seules conséquences du vieillissement sur les coûts seront une légère augmentation des dépenses sociales, liée surtout à l'aide en faveur des handicapés et à l'assistance sociale.

Tableau 2.5. Coût net du vieillissement aux différents niveaux de pouvoir

Hausse des coûts budgétaires liés au vieillissement entre 2005 et 2050, en pourcentage du PIB

	Fédéral		Entités fédérées	
	Administration fédérale	Sécurité sociale	Régions et communautés	Communes
Pensions	1.0	2.8	0.1	0.1
<i>dont</i> : transferts au niveau des entités fédérées	(0.6)			
Autres dépenses sociales	0.0	1.7	0.1	0.0
Total	1.0	4.5	0.2	0.1

Source : Bureau fédéral du Plan.

Conclusion

Il faut inscrire les finances publiques sur une trajectoire viable – de telle sorte que le financement des coûts futurs liés au vieillissement ne nécessite pas d'ajustements des politiques budgétaires ayant des effets perturbateurs¹⁷. Concrètement, la définition de la viabilité utilisée en Belgique implique que les programmes gouvernementaux peuvent être financés à ratios recettes/PIB constants, que les dépenses primaires (hors coûts du vieillissement) rapportées au PIB restent constantes et que le ratio dette publique/PIB se

Encadré 2.6. **Recommandations de politique budgétaire**

- Un objectif budgétaire encore plus ambitieux s'impose pour assurer la viabilité budgétaire à long terme jusqu'en 2050 en accroissant les ressources de préfinancement. Le montant requis de préfinancements additionnels pourrait représenter environ 2 points de pourcentage du PIB par an, mais il serait possible de le réduire en abaissant le taux de remplacement des pensions (déjà élevé en comparaison des autres pays) et en relevant l'âge effectif de la pension. Par exemple, l'âge légal d'ouverture des droits à pension complète pourrait être lié à terme à l'évolution de l'espérance de vie.
- La contribution de l'allègement de la charge d'intérêts aux améliorations budgétaires devrait décroître, et donc affaiblir la capacité du gouvernement fédéral de jouer le rôle principal dans l'assainissement – capacité déjà relativement réduite étant donné que l'administration fédérale a des pouvoirs limités en matière de dépenses discrétionnaires. De plus, pour éviter que les programmes financés sur le budget fédéral ne subissent des modifications aux effets perturbateurs, l'assainissement doit avoir lieu à tous les niveaux de pouvoir.
- L'assainissement devrait être réalisé essentiellement par des mesures de restriction des dépenses, aussi tous les niveaux de pouvoir doivent dégager des excédents en limitant leurs dépenses. À cet effet, tous les niveaux de pouvoir pourraient envisager de travailler ensemble à instaurer une règle de dépense ayant pour effet de plafonner la hausse des dépenses des administrations publiques. La restriction des dépenses devrait se focaliser sur l'emploi public pour éviter des effets négatifs sur le marché du travail, et sur les dépenses de santé pour que la forte croissance en termes réels dans ce secteur ces dernières années ne devienne pas la norme.
- L'actuel cadre de coordination pour l'assainissement des finances publiques repose sur des accords, qui seront vraisemblablement mis à rude épreuve dans le moyen terme. Pour relever les défis budgétaires du vieillissement, il faudra une plus grande responsabilité et une coordination plus étroite à tous les niveaux de pouvoir. On peut donc penser qu'un cadre plus robuste pour la coordination de la politique budgétaire pourrait se révéler nécessaire; chaque niveau de pouvoir devrait avoir un ensemble d'objectifs budgétaires clairs et contraignants, avec des mécanismes d'action en retour appropriés. À défaut, les pouvoirs en matière de fiscalité devraient être réalignés sur les obligations en matière de dépenses, de sorte que les communes devraient faire face aux conséquences du non-respect des objectifs budgétaires.
- Un assainissement budgétaire par accroissement des recettes ne saurait être obtenu qu'en élargissant la base d'imposition, à l'aide de mesures directes et indirectes. On peut y parvenir en supprimant progressivement une série de dépenses fiscales – notamment les déductions d'impôts au titre des emprunts hypothécaires, de l'épargne privée et des régimes de pension du troisième pilier – coûteuses et génératrices de distorsions, et en développant les taux d'activité, ce qui souligne la nécessité de préserver et d'étendre les effets bénéfiques de la réforme fiscale récemment mise en œuvre.
- La norme budgétaire devrait être recentrée sur une mesure indépendante du cycle d'activité, par exemple le solde structurel des administrations publiques, afin d'éviter le risque de mener des politiques budgétaires procycliques, et définie à l'exclusion des mesures ponctuelles.

stabilise à un niveau inférieur à 60 % du PIB (comme dans les autres pays de la zone euro). La stratégie budgétaire à long terme du gouvernement permettra de financer les dépenses liées au vieillissement jusqu'en 2030, sans fortes hausses d'impôts ni coupes sévères dans les programmes sociaux. Il convient donc de prendre les mesures nécessaires pour suivre la trajectoire d'augmentation progressive des excédents, comme l'a proposé le Conseil supérieur des finances, ce qui exige tout à la fois de nouvelles mesures de préfinancement, un élargissement de la base d'imposition, une restriction des dépenses et une réforme du marché du travail. L'encadré 2.6 résume les actions qui devraient être mises en œuvre pour maintenir cette trajectoire.

Notes

1. L'estimation des dépenses fiscales repose sur la méthode du « manque à gagner » qui consiste à mesurer *ex post* de quel montant les recettes fiscales sont réduites en raison d'une mesure fiscale déterminée. Le montant obtenu est très probablement une sous-estimation, étant donné qu'un certain nombre de dépenses fiscales ne peuvent pas être calculées faute de données et que les dépenses fiscales des entités régionales ne sont pas incorporées.
2. La suppression de toutes les mesures génératrices de dépenses fiscales accroîtrait les recettes fiscales de plus de 12 %, le produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques augmentant de quelque 13 %, celui de l'impôt sur les sociétés d'environ 34 % et celui de la TVA de près de 5,4 % (Chambre des représentants).
3. La réduction des cotisations sociales patronales pour les travailleurs à bas salaire âgés de 19-29 ans peut être convertie en une prime sur les cotisations sociales totales de l'employeur si elle est supérieure à la cotisation sociale sur les salaires des jeunes travailleurs. Parmi les autres allègements fiscaux destinés à stimuler l'économie, on peut citer la réduction de moitié de la retenue à la source sur les salaires des chercheurs dans des entreprises qui ont conclu un accord de coopération avec un centre de recherche agréé. Cette mesure sera transformée en une réduction générale de 25 % de la retenue à la source applicable aux chercheurs. En outre, la retenue à la source sur le revenu des travailleurs postés sera réduite.
4. Les crédits généreux accordés au secteur de la santé sont destinés à des investissements dans les installations hospitalières et à l'amélioration des salaires relatifs du personnel infirmier. En vue de maîtriser les dépenses de santé, une loi de février 2005 a instauré des mesures visant à réprimer les abus et à promouvoir les bonnes pratiques (profils types pour les prescriptions, utilisation et distribution plus rationnelles des équipements médicaux lourds, etc.), à renforcer la mission de filtrage du généraliste et à contenir les dépenses en médicaments (extension du remboursement de référence, recours accru aux appels d'offres et aux comparaisons internationales de coûts). En outre, un fonds des soins de santé a été mis en place pour financer les coûts de santé futurs.
5. La base de financement du système de sécurité sociale est élargie; les nouvelles sources sont une taxe sur les emballages ainsi qu'un montant égal à 15 % du produit annuel de la retenue à la source sur les revenus du capital y compris les recettes générées par la nouvelle mesure fiscale visant les fonds de placement. En outre, une partie des recettes au titre de la taxe d'accise sur le tabac sera affectée au financement des soins de santé.
6. Ce processus est inscrit dans la législation, car le Parlement a approuvé le projet de loi modifiant la loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement.
7. Les objectifs budgétaires à moyen terme actuels du gouvernement ont été définis dans l'accord gouvernemental fédéral de mai 2003, qui prévoit une trajectoire budgétaire équilibrée jusqu'en 2006, et par la suite des excédents croissants jusqu'en 2012. Par rapport aux précédents Programmes de stabilité et de croissance (de 2000 à 2003, pour la période 2001-05), les ambitions budgétaires sont plus modestes, puisque dans ces programmes l'objectif budgétaire était un excédent de l'ordre de ½ à ¾ pour cent du PIB dès 2005.
8. En vertu de dispositions législatives, le Fonds de vieillissement est tenu de placer ses ressources en obligations publiques. De la sorte, il n'y a aucune variation de la position débitrice nette de l'État. En revanche, le Fonds est un important indicateur de la politique budgétaire de par son rôle de mécanisme d'engagement.

9. Le Fonds de vieillissement a été mis en place en 2001. Ses ressources financières proviennent des excédents budgétaires, des excédents du système de sécurité sociale, de recettes non budgétaires ponctuelles et de revenus de placements. Jusqu'ici, le Fonds a été principalement financé par des recettes non récurrentes. Pour la période 2007-2010, les ressources financières provenant de financements non récurrents sont limitées à 250 millions d'euros, ce seuil étant porté à 500 millions d'euros les années suivantes. Fin 2005, les réserves du Fonds atteignaient au total 13.5 milliards d'euros – environ 4 % du PIB.
10. Le Conseil supérieur des finances publie un rapport annuel du Comité d'études sur le vieillissement (CEV). Ce rapport indique des chiffres quelque peu différents pour le fardeau budgétaire du vieillissement, qui atteindrait seulement 3.8 points de PIB en 2030 et 5.8 points en 2050. Toutefois, il s'appuie sur des hypothèses différentes et ne prend pas en compte les comparaisons internationales, à la différence de la publication du Groupe de travail sur le vieillissement.
11. Le vieillissement a deux effets négatifs sur la politique budgétaire. Premièrement, il existe un effet temporaire dû aux générations du baby-boom, qui engendre a) une élévation du ratio de dépendance des personnes âgées et b) un ralentissement de la croissance économique résultant de la contraction de la population d'âge actif – ce dernier effet peut comprendre une diminution des gains de productivité du travail en raison d'un effet de composition de la main-d'œuvre. En conséquence, les dépenses liées au vieillissement augmentent, mais les pressions des dépenses au titre du chômage, de la sécurité sociale et de l'éducation devraient s'atténuer avec l'érosion des cohortes jeunes, et la croissance des revenus devrait ralentir. Deuxièmement, il existe un effet permanent résultant de l'allongement de l'espérance de vie, qui engendre une hausse plus durable des dépenses liées à l'âge, par exemple au titre des soins de santé et des retraites.
12. Les pensions étant calculées sur la base des salaires antérieurs, les taux de remplacement varient en fonction de l'année de départ à la retraite. L'ajustement discrétionnaire s'applique généralement aux retraités qui ont vu leur taux de remplacement se dégrader par rapport aux retraités « plus jeunes ».
13. Le chômage étant censé redescendre à son niveau structurel, le taux d'activité devrait passer de 66 % à 78 % au cours de la même période. La différence actuelle entre le taux de chômage implicite et le taux de chômage effectif de 8 % tient au fait que certains travailleurs en retraite anticipée sont comptabilisés comme chômeurs mais sont exemptés des obligations de recherche d'emploi et ne sont donc plus disponibles pour une activité.
14. La prévision des taux d'intérêt à long terme présente de multiples difficultés. L'une des raisons de prévoir des taux d'intérêt à long terme plus élevés dans l'avenir tient au fait que, selon les simulations à long terme du modèle INGENUE, les taux d'intérêt pourraient marquer une hausse allant jusqu'à 2 points de pourcentage dans le long terme en réaction à une pénurie internationale d'épargne due à un processus de vieillissement similaire parmi les pays de l'OCDE et à un processus de vieillissement légèrement retardé dans certains pays importants non membres de l'OCDE (INGENUE, 2001).
15. Jusqu'en 2011, les dépenses des deux niveaux d'administration devraient croître chaque année de 2.3 % en termes réels (Bureau fédéral du Plan, 2006).
16. Les recettes de sécurité sociale représentent 28.3 % des recettes des administrations publiques et 38.9 % des dépenses.
17. Pour une analyse plus détaillée du concept de politique budgétaire viable, voir Langenus (2006).

Bibliographie

- Agence de la dette (2006), « Belgian Government Debt: Presentation to the OECD », document non publié.
- Australian Bureau of Statistics (2006), *Government Finance Statistics*, 2004-05.
- BCE (2005), « Government debt management in the euro area, Recent theoretical developments and changes in practices », *Occasional paper series* n° 25, mars.
- BNB (2005), « Budgetary coordination in a federal state – The case of Belgium », *Belgian Prime News* n° 29.
- Bogaert H., L. Dobbelaere, B. Hertveldt et I. Lebrun (2006), « Fiscal councils, independent forecasts and the budgetary process: lessons from the Belgian case », *Bureau fédéral du Plan, Working Paper* 4-06, juin.

- Bureau fédéral du Plan (2006), *Perspectives économiques 2006-2011*, mai.
- CE (2005), « Federalisation and fiscal consolidation: the Belgian experience », *ECFIN country focus*, vol. 2, n° 16.
- Chambre des représentants (2006), « Inventaire 2004 des exonérations, abattements et réductions qui influencent les recettes de l'État », annexe au *Budget des voies et moyens pour l'année budgétaire 2005*, février.
- Claes J., T. Stragier, K. Van Cauter et L. Van Meensel (2004), *The finances of the communities and regions*, *Revue économique de la Banque nationale de Belgique*, décembre.
- Commission européenne (2006), « The impact of ageing on public expenditure: projections for the EO25 member states on pension, health care, long-run care, education and unemployment transfers », *European Economy Special Report* n° 1/2006.
- Conseil supérieur des Finances (2002), *Rapport annuel*, Section « Besoins de financement des pouvoirs publics », juillet.
- Conseil supérieur des finances (2004), *Rapport annuel*, Section Comité d'études sur le vieillissement.
- Conseil supérieur des finances (2005), *Rapport annuel*, Section Comité d'études sur le vieillissement.
- Conseil supérieur des finances (2006), *Rapport annuel*, Section Comité d'études sur le vieillissement.
- Cour des comptes (2006), *La Vente de patrimoine immobilier par la Régie des bâtiments*, Bruxelles
- Girouard, N. et C. André (2005), « Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 434.
- Gonand, F. (2006), « Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education: Performance Indicators », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.
- Hoeller, P. et C. Giorno (2006), « Nothing ventured, nothing gained: the long-run fiscal rewards of structural reforms », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 493.
- Høj, J. et S. Toly (2005), « The Labour Market Impact of Rapid Ageing of Government Employees: Some Illustrative Scenarios », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 441.
- INGENUE (2001), « L'avenir de nos retraites face à la globalisation financière : une exploration du modèle INGENUE », *La Lettre du CEPII* n° 200.
- Langenus, G. (2006), « Fiscal sustainability indicators and policy design in the face of ageing », *Working paper research*, n° 102, octobre 2006, Banque nationale de Belgique.
- Ministère du Budget (2005), *Les finances publiques belges pour l'année 2006*.
- OCDE (2005a), *Études économiques de l'OCDE : Belgique*.
- OCDE (2005b), *Les pensions dans les pays de l'OCDE : Panorama des politiques publiques*.
- Saintrain M. (2001), « La réforme de l'impôt des personnes physiques », Bureau fédéral du Plan, Working Paper 01-01, janvier.
- Stockman P. (2004), « Personal income tax reform in Belgium: The short-, medium- and long-run impact on wages, employment and value added by LABMOD », Federal Planning Bureau, Working Paper 11-04, avril.
- Sutherland, D. (2006) « Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education: Performance Indicators », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.
- Van Rompuy P. (2005), « De coördinatie van het budgettair beleid in België: een evaluatie » Documentatieblad van de FOD Financiën, 1^e kwartaal, pp. 299-318, en néerlandais seulement.

Chapitre 3

Des réformes du marché du travail pour stimuler l'emploi

Grâce aux mesures prises par le gouvernement pour encourager la participation au marché du travail, la hausse de l'emploi a repris depuis 2004, de même que celle de l'offre de main-d'œuvre. Néanmoins, le chômage est persistant et particulièrement élevé pour certaines catégories, telles que les travailleurs âgés et les jeunes. À cela s'ajoutent d'importantes disparités géographiques des taux de chômage. Les autorités ont mis en place un nouveau programme d'activation des chômeurs. Cependant, le suivi de l'effort de recherche d'un emploi n'est toujours pas réalisé conjointement par le service public fédéral et les services régionaux de l'emploi, ce qui contribuerait à plus de cohérence des mécanismes de retour d'informations et de sanctions. S'agissant des travailleurs âgés, le gouvernement a pris une série de mesures pour stimuler leur participation au marché du travail en éliminant les incitations au départ anticipé à la retraite. Le système centralisé de négociations salariales a permis de modérer la hausse des salaires, mais pas d'éviter les pertes de compétitivité-coûts et, conjugué à l'indexation générale sur les prix, il n'a permis que peu de différenciation géographique des salaires.

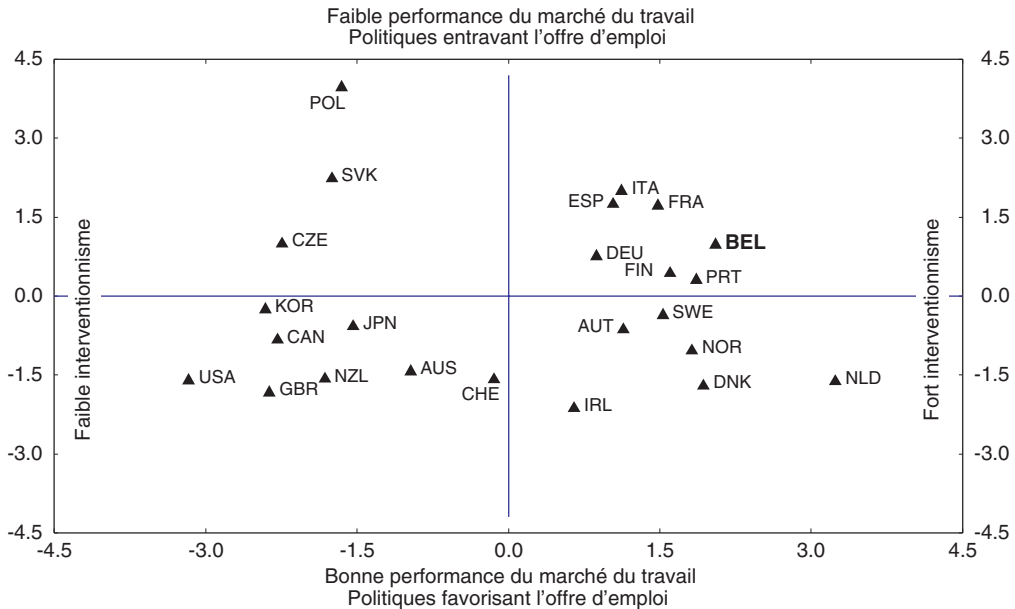
Depuis 2004, la croissance de l'emploi a repris en Belgique, après un recul au début de la décennie. L'offre de main-d'œuvre s'est également accrue, avec la remontée de l'activité des travailleurs âgés et des femmes et le retour de certains travailleurs découragés sur le marché du travail. Le taux actuel de croissance de l'emploi reste cependant inférieur à celui enregistré dans les années 90, où le niveau de l'emploi s'était davantage rapproché de celui des autres pays de l'OCDE. On peut en déduire qu'il persiste des problèmes structurels non résolus, comme en témoignent d'ailleurs le niveau élevé du chômage structurel et la forte proportion de chômeurs de longue durée. Les nettes disparités géographiques se sont encore accentuées ces dernières années : certaines zones sont proches du plein emploi tandis que d'autres souffrent de problèmes de chômage tenaces, signe d'un mauvais fonctionnement du marché du travail, notamment d'un manque de mobilité et d'une réactivité des salaires insuffisante. Le maintien de dispositifs généreux de retraite anticipée et d'une indemnisation du chômage sans limite de durée sont autant d'incitations à se retirer du marché du travail. Enfin, l'insuffisance de capital humain et son inadéquation – en particulier s'agissant des jeunes travailleurs – et des taux marginaux effectifs d'imposition et des coïns fiscaux qui sont parmi les plus élevés de l'OCDE continuent de peser sur les taux d'emploi.

La suite de ce chapitre s'articule de la façon suivante : on commencera par examiner comment intensifier l'effet d'activation du système d'indemnisation du chômage et d'aide à la recherche d'emploi. Ensuite, on étudiera les obstacles à l'emploi des catégories ayant de faibles liens au marché du travail. Enfin, on examinera, sous l'angle de la stimulation de l'emploi, les mesures prises pour améliorer le processus de formation des salaires. Le chapitre se termine par une série de recommandations.

Accroître les taux d'emploi par une activation plus efficiente

Par le passé, comme d'autres pays d'Europe de l'Ouest, la Belgique s'est contentée, pour faire face à ses problèmes de chômage, d'interventions visant à restreindre l'offre de main-d'œuvre. Il s'agissait notamment de mesures qui ont fini par décourager la participation au marché du travail (coïns fiscaux élevés, forte imposition des travailleurs âgés, retraite anticipée et rigueur de la LPE en matière de contrats temporaires et de licenciements collectifs). Comme l'a montré le réexamen de la « Stratégie pour l'emploi », cela ne lui a pas permis de rapprocher la performance de son marché du travail de celle des pays qui avaient pris des mesures pour inciter au retour à l'emploi et rendre le travail plus intéressant financièrement et, d'une façon générale, encourager la participation au marché du travail (voir graphique 3.1). Le gouvernement actuel a adopté une stratégie se rapprochant de ce dernier modèle, en s'efforçant d'accroître l'offre de main-d'œuvre par la réforme des dispositifs d'activation, l'amélioration des incitations à la recherche d'emploi et le développement des formations pour les peu qualifiés.

Graphique 3.1. **Similitudes et différences des politiques, des institutions et des performances du marché du travail**



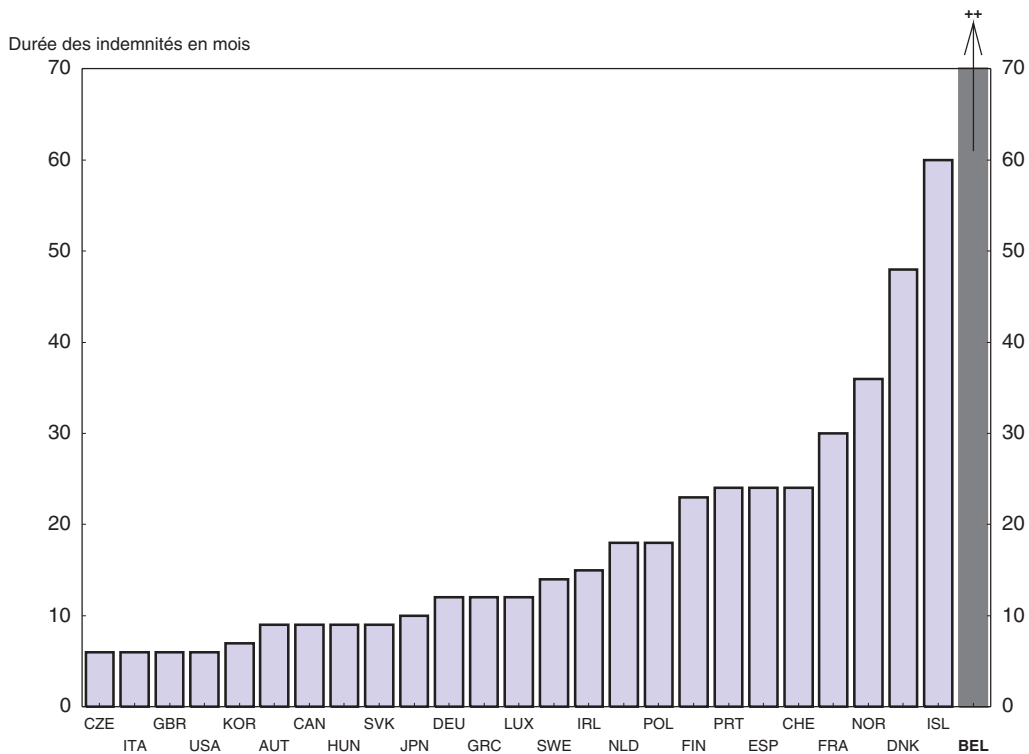
Note : Les interventions relatives au marché du travail sont mesurées par les politiques actives du marché du travail, le degré de coordination des négociations salariales, la couverture des accords salariaux, la législation de protection de l'emploi, le coin fiscal, la réglementation des marchés de produits et les taux de remplacement bruts des indemnités de chômage, en 2003 ou vers cette date. Les variables de performances sont les taux de chômage et d'emploi. L'axe vertical indique à la fois la performance du marché du travail et le degré auquel les interventions tendent à peser sur l'offre de main-d'œuvre. L'axe horizontal mesure l'orientation globale des interventions.

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2006.

Modifier l'assurance chômage pour renforcer l'activité de recherche d'emploi

À la différence de tous les autres pays de l'OCDE (voir graphique 3.2), en Belgique les indemnités de chômage sont de durée illimitée. De plus, bien que les taux de remplacement (nets) – compte tenu de la situation de famille – ne soient pas élevés au début de la période de chômage, ils diminuent à peine avec le temps, ce qui fait qu'au bout de 60 mois de chômage (ininterrompu) ils sont parmi les plus élevés de l'OCDE, à 77 % environ pour les travailleurs à bas salaire mariés (tableaux 3.1 et 3.2). Ceci crée une trappe à inactivité non négligeable, qui fait que la Belgique accuse l'une des durées moyennes de chômage les plus longues des pays de l'OCDE, près de la moitié des chômeurs indemnisés étant au chômage depuis plus d'un an (graphique 3.3).

Les données empiriques montrent que pour inciter davantage les chômeurs à intensifier leur recherche d'emploi, il faut que les indemnités de chômage diminuent avec le temps. La preuve que la durée illimitée d'indemnisation du chômage freine le retour rapide au travail en Belgique est donnée par la seule catégorie de chômeurs qui, jusqu'à une période récente, pouvait être sanctionnée pour durée excessive de chômage en l'absence d'effort suffisant de recherche d'emploi. Les données empiriques sur l'effet à la fois de la notification de fin de droits et de la cessation effective de l'indemnisation montrent que la probabilité de passage du chômage au travail double au moment où l'indemnisation cesse et triple un an après (Cockx et Ries, 2004). Ceci montre la nécessité de réduire progressivement les taux de remplacement pour les chômeurs de longue durée pour se rapprocher de ceux d'autres pays. En outre, l'interaction entre les taux de

Graphique 3.2. **Durée maximum d'indemnisation du chômage**

Source : OCDE, *Prestations et salaires*, 2006.

remplacement des indemnités de chômage – même à des niveaux modérés – et la législation de protection de l'emploi peuvent aggraver l'effet de trappe à chômage (voir annexe 3.A1). Au total, on peut en déduire un moyen d'activation potentiellement puissant : limiter strictement la durée de l'indemnisation, qui selon les données internationales ne doit pas dépasser deux ans, après quoi d'autres mesures d'activation doivent être prises pour que le chômeur retrouve un emploi. Dans le cas de la Belgique, il faudrait que l'indemnisation baisse graduellement jusqu'au niveau de l'aide sociale. En conséquence, les taux de remplacement nets initiaux devraient être plus élevés afin de laisser une marge suffisante de dégressivité.

On peut aussi se servir de l'indemnisation pour renforcer les incitations à la recherche d'emploi en appliquant des sanctions aux personnes qui refusent des offres d'emploi convenables. En principe, ce mécanisme existe ; les définitions de ce qu'est un travail acceptable sont larges, de même que les critères de mobilité et de temps de déplacement, mais jusqu'ici on ne les a pas appliqués strictement. En juillet 2004, un nouveau programme a été mis en place pour encourager les chômeurs de longue durée à retourner au travail. L'agence fédérale de l'emploi a établi un système de suivi individualisé des demandeurs d'emploi qui a été mis en place en coopération avec les régions et les communautés. Ce système comporte des conseils (avant 12 mois de chômage) et une série d'entretiens (après 21 mois de chômage) pour aider le chômeur à profiler sa recherche d'emploi¹. Des sanctions peuvent être prononcées en cas de non-présentation à un entretien ou de refus d'un emploi convenable. Préalablement, après 12 mois de chômage, le chômeur doit être avisé des conséquences que peut avoir une

Tableau 3.1. **Taux de remplacement nets durant la période initiale de chômage (2004)**

	67 % du SOM			100 % du SOM		
	Célibataire, sans enfant	Parent isolé, deux enfants	Couple marié biactif, deux enfants	Célibataire, sans enfant	Parent isolé, deux enfants	Couple marié biactif, deux enfants
Allemagne	62	82	93	61	75	91
Australie	45	60	68	31	51	57
Autriche	55	74	86	55	70	82
Belgique	83	79	85	63	64	74
Canada	65	70	87	62	75	83
Corée	54	55	77	51	51	71
Danemark	84	90	94	61	76	77
Espagne	76	77	89	69	75	87
États-Unis	62	52	84	62	61	80
Finlande	73	88	86	60	80	79
France	77	90	89	73	77	84
Grèce	71	81	74	48	55	60
Hongrie	58	70	81	43	53	70
Islande	69	82	88	51	67	77
Irlande	42	63	76	30	60	65
Italie	50	54	84	54	60	79
Japon	70	78	87	60	68	79
Luxembourg	84	90	94	85	89	93
Nouvelle-Zélande	53	78	62	37	63	50
Norvège	65	89	86	66	83	83
Pays-Bas	81	85	85	71	80	83
Pologne	75	76	84	52	81	68
Portugal	81	93	91	78	87	88
République slovaque	61	59	85	64	62	83
République tchèque	50	64	79	50	64	74
Royaume-Uni	63	71	77	45	65	65
Suède	82	92	92	77	88	88
Suisse	80	82	88	70	81	87
Moyenne zone euro	69	78	86	61	71	80
Moyenne OCDE	67	76	84	58	70	77

Note : Ce tableau présente le revenu net en situation de non-emploi pendant la période initiale de chômage, après un délai de carence éventuel. Aucun complément provenant de l'aide sociale n'est supposé accessible en situation d'emploi comme en situation de non-emploi. L'impôt sur le revenu à payer au titre des allocations de chômage est déterminé par rapport aux valeurs annualisées des prestations (c'est-à-dire aux valeurs mensuelles multipliées par 12) même si la durée maximum des prestations est inférieure à 12 mois. Pour les couples mariés, le pourcentage du SOM concerne un seul conjoint; le deuxième conjoint est censé être inactif et ne percevoir aucun revenu dans un couple à un seul apporteur de revenu, ou une rémunération à plein-temps égale à 67 % du SOM dans un couple à deux apporteurs de revenu. Les enfants sont âgés de 4 et 6 ans et ni les allocations de garde d'enfants, ni les frais de garde d'enfants ne sont pris en considération.

Source : OCDE, *Modèles impôts-prestations*.

recherche d'emploi insuffisante. Seules les personnes de moins de 50 ans sont soumises à cette nouvelle procédure. De plus, les jeunes qui n'ont jamais travaillé et sont en allocation d'attente, sont conseillés avant 6 mois de chômage et convoqués à un entretien consacré à leur effort de recherche d'emploi après 15 mois de chômage (y compris le stage d'attente) après leur sortie du système scolaire². Ce programme d'activation fera l'objet d'une évaluation en 2007 en vue de déterminer dans quelle mesure il réussit à faire revenir les chômeurs dans l'emploi. En juin 2006, le suivi individuel de la recherche d'emploi a débouché sur une suspension temporaire ou permanente de l'indemnisation pour 4.5 % des intéressés. De plus, le nombre des

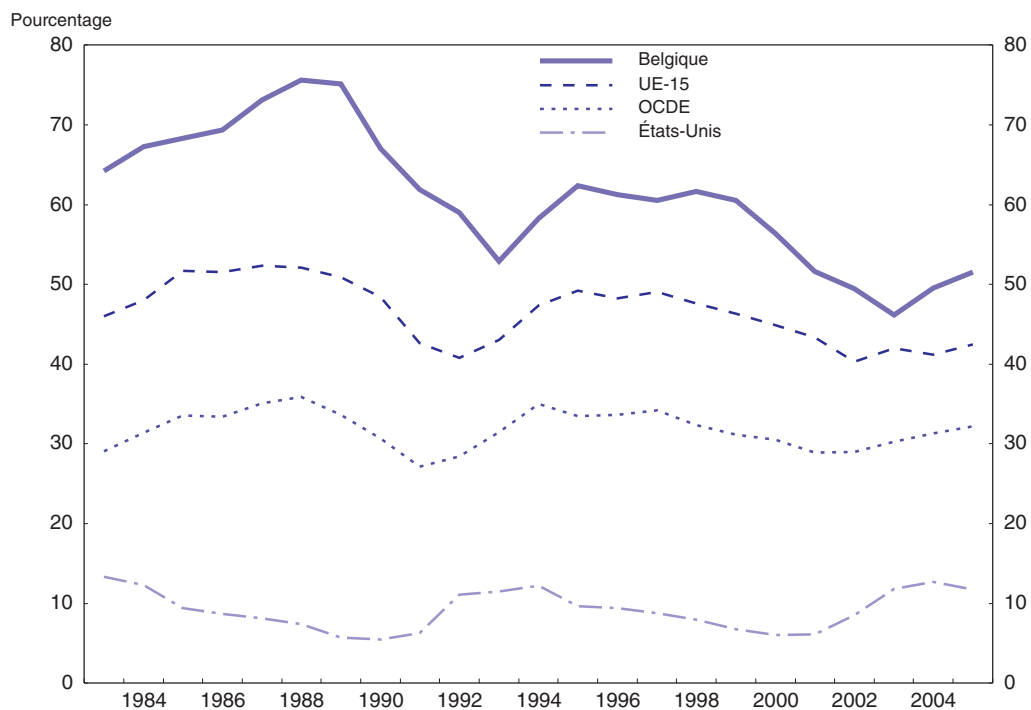
Tableau 3.2. **Revenu net en situation de non-emploi après 60 mois de chômage (2004)**

	67 % du SOM			100 % du SOM		
	Célibataire, sans enfant	Parent isolé, deux enfants	Couple marié biactif, deux enfants	Célibataire, sans enfant	Parent isolé, deux enfants	Couple marié biactif, deux enfants
Allemagne	81	92	66	60	72	58
Australie	45	60	64	31	51	53
Autriche	66	82	74	51	66	71
Belgique	69	79	77	52	64	68
Canada	32	55	67	23	48	57
Corée	23	53	50	16	36	41
Danemark	81	84	71	59	71	58
Espagne	35	54	53	25	39	44
États-Unis	9	42	65	7	34	54
Finlande	67	75	74	49	64	63
France	55	80	57	40	61	48
Grèce	0	5	51	0	3	41
Hongrie	35	46	55	25	34	47
Islande	69	82	88	51	67	77
Irlande	71	64	76	51	60	65
Italie	0	0	65	0	0	56
Japon	49	82	62	33	62	51
Luxembourg	71	85	69	51	61	58
Norvège	58	63	56	41	53	47
Nouvelle-Zélande	53	78	62	37	63	50
Pays-Bas	82	79	55	61	67	47
Pologne	44	57	64	30	61	52
Portugal	35	84	71	25	61	59
République slovaque	29	49	54	21	36	46
République tchèque	44	70	65	30	57	55
Suède	76	68	59	52	58	49
Suisse	80	95	58	55	68	48
Royaume-Uni	63	71	73	45	65	62
Moyenne zone euro	54	63	65	40	51	56
Moyenne OCDE	51	66	64	36	53	54

Note : Ce tableau présente le revenu net en situation de non-emploi après 60 mois d'indemnisation continue. Selon le pays, le revenu net comprend les allocations de chômage, l'aide sociale, les allocations familiales et l'aide au logement. Pour les couples mariés, le pourcentage du SOM concerne un seul conjoint; le deuxième conjoint est censé être inactif et ne percevoir aucun revenu dans un couple à un seul apporteur de revenu, ou une rémunération à plein-temps égale à 67 % du SOM dans un couple à deux apporteurs de revenu. Les enfants sont âgés de 4 et 6 ans et ni les allocations de garde d'enfants ni les frais de garde d'enfants ne sont pris en considération.

Source : OCDE, Modèles impôts-prestations.

sanctions prononcées après échange de renseignements entre le service public fédéral de l'emploi et les régions et communautés (refus d'emploi ou de formation, absence à un entretien, etc.) a plus que doublé par rapport à 2003. D'un autre côté, depuis l'introduction du nouveau régime, environ 5 % des chômeurs ne sont plus inscrits. Pour renforcer encore davantage l'activation, il faudrait étendre le système à tous les chômeurs et le faire démarrer dès que l'effort de recherche d'emploi commence à faiblir. Dans le cas des jeunes, cette action pourrait même intervenir dès le début du stage d'attente.

Graphique 3.3. **Rapport du chômage de longue durée (plus d'un an) au chômage total**

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, 2006.

Renforcer l'efficacité des mesures d'activation

Les services publics de l'emploi auraient besoin d'un cadre unifié pour l'aide à la recherche d'emploi et les sanctions. Or, actuellement, les agences fédérales perçoivent les cotisations de sécurité sociale, versent les allocations et appliquent les sanctions en cas de recherche d'emploi insuffisante, tandis que les agences régionales assurent l'aide à la recherche d'emploi. Un problème supplémentaire à cet égard est que les agences régionales n'ont pas d'informations sur les offres d'emploi non satisfaites dans les autres régions. Ce problème a été partiellement résolu par un récent accord interrégional d'échange d'informations sur les emplois lorsque la demande des employeurs est particulièrement pressante. Il a été jugé nécessaire de limiter l'échange d'informations pour éviter de surcharger d'informations le demandeur d'emploi. Les autorités devraient néanmoins considérer que les demandeurs d'emploi ont, sur le plan de l'information, certains avantages en termes d'auto-évaluation dont le service public de l'emploi ne peut sans doute pas tirer parti lorsqu'il s'efforce de rapprocher les offres d'emploi des caractéristiques des demandeurs d'emploi. Par conséquent, si l'on veut éliminer totalement le problème, il faut que l'échange d'informations porte sur la totalité des offres d'emploi non satisfaites.

Les données internationales montrent que l'externalisation dans le secteur privé de l'aide à la recherche d'emploi peut améliorer les choses. L'Australie, les Pays-Bas et la Nouvelle-Zélande notamment ont récemment entrepris d'expérimenter une concurrence accrue sur le marché des services de l'emploi en déléguant des services de placement à des

prestataires privés et en intensifiant la concurrence entre les SPE existants (OCDE, 2005a)³. Ceci peut se faire par un système de notation de la performance des services locaux de l'emploi, comme celui mis en place en Suisse dans le cadre de la réforme opérée en 2000. Ces notations ont été précédées par une étude détaillée des déterminants de l'efficacité des bureaux locaux de placement. Elles ont permis d'améliorer la performance de ces bureaux locaux et contribué à faire baisser le taux de chômage. Il faudrait encourager davantage la concurrence entre prestataires publics et privés en attribuant aux chômeurs des coupons pour l'aide à la recherche d'emploi, en s'appuyant sur la première expérience, menée récemment en Flandre, d'externalisation des services de placement pour les chômeurs de longue durée.

Jusqu'ici, les SPE ont été réticents à recourir aux indemnités de chômage pour activer les chômeurs, considérant que ces indemnités étaient un substitut de l'aide sociale, c'est-à-dire du revenu d'insertion (précédemment connu sous le nom de minimex – minimum d'existence). En pratique, ce système a été jugé incapable d'activer efficacement les personnes ayant peu de liens avec le marché du travail. Or, comme l'a montré la récente réforme de l'aide sociale néerlandaise, ce n'est pas nécessairement le cas (voir encadré 3.1). Il conviendrait par conséquent que les autorités envisagent de renforcer les incitations des communes – qui versent l'aide sociale – à aligner leur politique d'activation sur celle du SPE. En revanche, les allocations de chômage ne devraient plus être considérées comme un substitut de l'aide sociale; il serait d'autant plus nécessaire de les limiter dans le temps⁴.

Encadré 3.1. La réforme de l'aide sociale aux Pays-Bas

La plupart des lois relatives à l'aide sociale dans les pays de l'OCDE prévoient des mesures d'activation pour éviter une dépendance permanente des bénéficiaires à l'égard des transferts. Quelques régimes ont également renforcé les dispositions incitant l'administration compétente à appliquer réellement ces mesures d'activation de façon à remettre les bénéficiaires au travail rapidement. En 2004, les Pays-Bas ont adopté un nouveau système qui va dans ce sens en donnant l'entière responsabilité financière du budget des prestations sociales aux administrations municipales (loi sur le travail et l'aide sociale). Cette loi prévoit également que 70 % au moins du budget spécifique d'activation reçu de l'État doit être sous-traité à des prestataires de services de réinsertion privés et que les crédits non dépensés doivent être remboursés. Les communes sont ainsi encouragées à réinsérer les bénéficiaires plutôt que de se borner à verser les prestations sociales. Elles restent libres de la façon dont elles dépensent les 30 % restants du budget d'activation (par exemple, emplois municipaux aidés ou modestes subventions salariales pour des emplois réguliers), étant entendu que l'État souhaite réduire le nombre élevé d'emplois municipaux aidés, car les chances des bénéficiaires d'accéder au marché normal de l'emploi se sont révélées faibles. En 2003, une subvention temporaire de 17 000 euros par travailleur a été accordée pour la transformation d'emplois aidés en emplois réguliers.

Favoriser la formation continue de façon à réduire l'inadéquation des compétences

À côté des disparités géographiques de taux de chômage, on observe aussi de graves inadéquations des compétences. Celles-ci tiennent en partie à l'absence de centres de formation en nombre suffisant pour répondre aux variations de la demande pour certaines qualifications, mais, par ailleurs, pour les travailleurs à qualifications intermédiaires, il

semble y avoir une inadéquation entre les compétences acquises dans ces centres de formation et les emplois disponibles (CCE, 2006a). L'effort financier consenti par les entreprises pour la formation est faible, avec des variations régionales (tableau 3.3) qui s'expliquent en partie par les différences géographiques de distribution des entreprises selon leur taille (Heuse et Delhez, 2003).

Tableau 3.3. La formation professionnelle dans les entreprises : ventilation par région (2002)

	Entreprises monorégionales			Entreprises multirégionales			Total
	Bruxelles	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Flandre	Wallonie	
Nombre de stagiaires (en % de l'emploi)	31.3	29.7	19.9	54.9	56.5	53.1	35.1
Nombre d'heures de formation (en % du nombre d'heures travaillées)	0.62	0.57	0.38	1.36	1.62	0.95	0.79
Coûts de formation (en % des coûts de main-d'œuvre)	0.87	0.84	0.52	2.49	2.43	1.27	1.26
Entreprises faisant état d'activités de formation (en % du nombre total d'entreprises)	7.1	7.3	4.8	45.7	49.7	46.6	7.3

Source : Banque nationale de Belgique, 2004.

Pour remédier à ces problèmes, les partenaires sociaux stipulent régulièrement dans leurs accords interprofessionnels (AIP) que les employeurs doivent consacrer à la formation continue un certain pourcentage de leur masse salariale (CCE, 2006b). Néanmoins, les efforts de formation du secteur privé ont légèrement régressé ces dernières années (les dépenses de formation ont représenté 1.13 % de la masse salariale en 1997, 1.34 % en 2000, 1.09 % en 2004 et un chiffre estimé à 1.09 % en 2005). Qui plus est, la formation s'est concentrée sur les travailleurs hautement qualifiés et les jeunes. Face à cela, les partenaires sociaux ont complété l'objectif financier pour 2004, fixé en 1998 à 1.9 % de la masse salariale : en 2010, 50 % des salariés devront participer à une formation chaque année (CCE, 2006b). Dans le cas où l'objectif financier ne serait pas respecté, le gouvernement a mis en place un mécanisme de sanctions qui s'appliquera aux secteurs dont l'effort de formation est insuffisant. Par ailleurs, les chèques-formation visant à stimuler la demande n'ont pas rencontré une offre suffisante de la part des centres publics ou privés, comme en témoigne la baisse de la durée moyenne de congé formation que les entreprises sont disposées à accorder à leurs salariés (CCE, 2006b). Qui plus est, il est reproché aux formations d'être désuètes et à leurs infrastructures d'être de mauvaise qualité. Si l'on veut maximiser les avantages attendus des subventions fiscales, il conviendrait de mettre en place des mécanismes permettant d'assurer une offre appropriée de formation, à savoir la mise à jour périodique du contenu des formations et l'accroissement des investissements, en particulier pour les centres publics de formation.

L'absence de qualifications ou leur inadéquation empêchent également les chômeurs de retrouver rapidement un emploi rémunéré. À cet égard, les efforts actuels de formation ne semblent pas conçus pour améliorer les perspectives d'emploi des catégories les plus désavantagées, car 5.9 % seulement du total des chômeurs et des inactifs ont bénéficié en 2004 d'une formation (CCE, 2006a), soit nettement moins que la moyenne européenne de 8 %. En dehors de l'aspect purement quantitatif, la façon dont la formation est assurée a aussi son importance. En particulier, lorsque les SPE organisent eux-mêmes les formations, le contenu de celles-ci peut ne pas correspondre aux besoins du marché du travail⁵. Il vaudrait mieux que la formation des chômeurs s'inscrive dans un cadre unifié où ils puissent avoir accès aux infrastructures de formation utilisées par le secteur privé,

comme cela est le cas avec les centres de compétence. Il faudrait en outre mieux déterminer le profil de ces chômeurs, de façon à sélectionner les programmes qui permettront d'améliorer leurs chances de retour rapide à l'emploi.

Améliorer les perspectives d'emploi des catégories ayant peu de liens avec le marché du travail

Favoriser davantage par la fiscalité et les dépenses publiques, l'emploi des travailleurs à bas salaire

Pour lutter contre la faiblesse des taux d'emploi et de participation de certaines catégories (tableau 3.4), le gouvernement a jusqu'ici périodiquement procédé à des allègements de cotisations sociales aussi bien patronales que salariales (voir encadré 3.2). Récemment, les réductions ont été concentrées sur les cotisations des salariés. Toutefois, même si l'on tient compte de la dernière réduction en date, les taux marginaux effectifs d'imposition restent élevés, quel que soit le niveau de revenu/salaire. Pour les travailleurs à bas revenu (67 % du SOM), aussi bien le taux marginal d'imposition sur le revenu que les cotisations de sécurité sociale se situent en haut de l'échelle des pays de l'OCDE (tableau 3.5). Le niveau élevé des taux marginaux d'imposition a un double impact sur les taux d'emploi d'équilibre, en réduisant à la fois l'offre de main-d'œuvre, du fait des trappes à inactivité et à pauvreté, et la demande, du fait du niveau plus élevé des salaires de réserve

Tableau 3.4. Taux d'emploi et d'activité pour certaines catégories

	Taux d'activité					
	Par âge			Par niveau de qualification		
	25-54 ans	55-59 ans	60-64 ans	Faible	Moyen	Élevé
Allemagne	86.4	73.3	31.7	61.1	78.2	87.5
Belgique	84.4	45.2	17.8	55.4	77.7	86.9
États-Unis	82.8	71.4	51.6	63.1	77.2	84.7
France	87.2	61.0	17.5	67.8	81.5	87.1
Italie	77.4	44.5	18.7	56.0	77.7	86.5
Luxembourg	83.9	47.7	12.9	62.4	71.2	85.7
Pays-Bas	84.6	63.6	24.4	62.6	80.8	88.1
Royaume-Uni	84.1	70.6	43.0	56.8	82.4	89.6
UE15	83.9	62.4	30.0	63.1	79.8	88.1
OCDE	80.6	65.2	41.1	62.5	79.0	87.2

	Taux d'emploi					
	Par âge			Par niveau de qualification		
	25-54 ans	55-59 ans	60-64 ans	Faible	Moyen	Élevé
Allemagne	77.4	63.4	28.2	48.6	69.5	82.7
Belgique	78.3	43.3	17.0	49.4	73.1	84.1
États-Unis	79.3	69.0	50.0	56.5	72.8	82.0
France	79.6	56.7	16.6	59.6	75.4	81.7
Italie	72.2	43.1	18.0	51.6	73.5	82.3
Luxembourg	80.6	46.8	12.6	59.3	68.5	93.2
Pays-Bas	80.9	60.8	23.2	59.0	77.7	95.6
Royaume-Uni	81.1	68.5	42.0	53.0	79.4	88.8
UE15	77.7	58.1	28.2	57.5	74.9	84.4
OCDE	75.8	62.1	39.3	56.6	74.2	83.9

Note : Les taux d'activité et d'emploi par âge concernent 2005; ceux par niveau de qualification portent sur 2004.
Source : OCDE, 2005a.

Tableau 3.5. **Taux marginal de l'impôt sur le revenu plus les cotisations salariales moins les prestations versées, par catégorie de famille et niveau de salaire**

En % du salaire brut, 2005

Catégorie de famille :	Céliba.	Céliba.	Céliba.	Céliba.	Couple marié	couple marié	Couple marié	Couple marié
	Sans enfant	Sans enfant	Sans enfant	2 enfants	2 enfants	2 enfants	2 enfants	Sans enfant
Niveau de salaire (% du salaire moyen)	67	100	167	67	100-0	100-33 ²	100-67 ²	100-33 ²
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Allemagne	51.3	57.8	44.3	49.1	46.9	51.2	54.4	51.3
Australie	31.5	31.5	48.5	66.4	51.5	31.5	31.5	31.5
Autriche	44.9	44.9	37.5	44.9	44.9	44.9	44.9	44.9
Belgique	61.3	54.8	59.3	61.3	54.8	54.8	54.8	54.8
Canada	26.5	35.1	33.0	51.9	52.9	39.1	39.1	35.1
Corée	10.3	17.6	19.9	10.3	12.1	17.6	17.6	17.6
Danemark	42.9	49.2	63.0	42.9	43.7	43.7	43.7	43.7
Espagne	34.0	28.8	37.0	23.6	28.8	28.8	28.8	28.8
États-Unis	28.9	28.9	38.9	20.0	45.0	28.9	28.9	28.9
Finlande	38.9	44.1	49.8	38.9	44.1	44.1	44.1	44.1
France	32.6	36.8	42.2	21.4	30.6	26.0	31.3	31.3
Grèce	16.0	41.2	49.6	16.0	41.2	41.2	41.2	41.2
Hongrie	36.5	69.5	51.5	36.5	69.5	69.5	69.5	69.5
Irlande	26.0	48.0	44.4	62.4	26.0	26.0	26.0	26.0
Islande	36.2	36.2	40.2	42.9	42.9	42.9	42.9	36.2
Italie	37.1	37.1	45.6	38.7	39.5	38.7	37.1	37.1
Japon	19.0	23.1	27.0	19.0	20.2	20.2	20.2	23.1
Luxembourg	33.7	46.1	47.9	14.0	14.1	30.1	37.2	30.1
Mexique	14.9	14.9	26.1	14.9	14.9	14.9	14.9	14.9
Norvège	35.8	35.8	47.8	35.8	35.8	35.8	35.8	35.8
Nouvelle-Zélande	21.0	33.0	39.0	39.0	63.0	33.0	33.0	33.0
Pays-Bas	49.6	45.4	52.0	45.3	45.4	45.4	45.4	45.4
Pologne	34.8	34.8	43.7	34.8	34.8	34.8	34.8	34.8
Portugal	24.0	34.5	45.0	24.0	24.0	24.0	34.5	24.0
République slovaque	29.9	29.9	28.7	29.0	29.0	29.0	29.0	29.9
République tchèque	25.6	30.0	34.4	46.6	42.3	25.6	30.0	30.0
Royaume-Uni	33.0	33.0	41.0	70.0	33.0	33.0	33.0	33.0
Suède	35.4	32.2	56.6	35.4	32.2	32.2	32.2	32.2
Suisse	26.7	28.9	37.1	21.2	24.2	25.9	30.7	27.9
Turquie	32.6	32.6	36.8	32.6	32.6	32.6	32.6	32.6
<i>Moyenne non pondérée :</i>								
OCDE	32.4	37.2	42.3	36.3	37.3	34.8	36.0	35.0
UE15	37.4	42.3	47.7	39.2	36.6	37.6	39.2	37.9
UE19	36.2	42.0	46.0	38.7	38.1	38.1	39.6	38.5

1. Suppose une augmentation du salaire brut du principal apporteur de revenu du ménage. Le résultat peut être différent si le salaire du conjoint augmente, surtout en cas d'imposition séparée.

2. Famille à deux apporteurs de revenu.

Source : OCDE, *Les impôts sur les salaires*, 2006.

(Daveri et Tabellini, 2000; Everaert et Heylen, 2002; Nickell, Nunziata et Ochel, 2005). Dans les pays où les salaires sont essentiellement fixés au niveau sectoriel, comme la Belgique, les syndicats tendent à être suffisamment puissants pour transférer au moins une partie de la charge fiscale sur les salaires supérieurs, mais sans internaliser complètement les effets externes négatifs, ce qui peut expliquer pourquoi les Belges sont confrontés à des taux d'imposition marginaux élevés en même temps qu'à un chômage persistant.

Encadré 3.2. Mesures d'allègement des cotisations sociales

La Belgique pratique depuis longtemps l'allègement des cotisations sociales, aussi bien patronales que salariales. Une première réduction des charges patronales a été opérée dès 1981 dans le but de freiner le chômage (Cockx et autres, 2003). Ces réductions non conditionnelles (« structurelles »), qui sont assimilées à des subventions salariales, se sont élevées en 2004 à 3.3 milliards euros (environ 1.3 % du PIB). D'autres mesures ont été axées sur les bas salaires en 1993, et en 2000 une réduction des cotisations salariales a été appliquée aux bas salaires. Il existe en outre plusieurs types d'aides à l'embauche pour des catégories ciblées de chômeurs. Des mesures spécifiques visent à encourager l'embauche de travailleurs jeunes et âgés ainsi que de certaines professions (chercheurs, métiers du secteur non marchand et travailleurs postés). Enfin, les entreprises en restructuration peuvent bénéficier d'allègements des charges sociales. Certaines de ces mesures auraient eu d'importants effets de substitution, par exemple lorsque des travailleurs âgés sont embauchés à la place de jeunes, sans accroissement net de l'emploi (Cockx et autres, 2005). Le coût total de ces mesures s'élève à environ 15.5 % du total des cotisations sociales (voir le détail au tableau 3.6).

Tableau 3.6. Allègements de cotisations sociales 2004-2006

En milliers d'euros

	2004	2005 ¹	2006 ¹
(1) Réduction totale des cotisations sociales patronales	3 869 966	4 361 224	4 471 600
Réductions structurelles	3 343 773	3 572 992	3 598 727
Réductions ciblées	274 503	524 142	608 833
<i>Travailleurs âgés</i>	72 410	93 153	92 541
<i>Entreprises en restructuration</i>	11 993	25 880	27 500
Réductions spécifiques	251 690	264 090	264 040
<i>Personnel scientifique</i>	68 890	60 340	61 600
(2) Réductions dans le secteur non marchand	396 000	420 000	468 000
(3) Réductions des cotisations sociales salariales	157 220	238 813	516 764
Total réductions (1) + (2) + (3)	4 423 186	5 020 037	5 456 364
En % du PIB	1.5	1.7	1.7

1. Prévu au budget.

Source : Office national de sécurité sociale, 2006.

Le niveau élevé des taux marginaux effectifs d'imposition – particulièrement pour les bas revenus – est dû en grande partie à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (environ 60 %, voir OCDE, 2006a). Une baisse de l'impôt sur le revenu – ciblée sur les bas salaires – permettrait de réduire notablement les taux marginaux. Une mesure d'allègement des cotisations salariales de sécurité sociale a déjà été adoptée et une prime à l'emploi remplaçant le crédit d'impôt antérieur a été mise en place en 2005 pour les bas salaires. D'autres mesures pourraient être prises dans ce domaine. Outre l'impact favorable sur l'offre de main-d'œuvre, cela inciterait les partenaires sociaux à réduire la pression sur les salaires de cette catégorie, ce qui améliorerait ses perspectives sur le marché du travail. De plus, les réductions de cotisations sociales devraient être davantage ciblées. Le système actuel en Belgique applique à la fois des mesures non conditionnelles (« réductions structurelles » assimilées à une subvention salariale) et conditionnelles (subventions à l'embauche), les premières étant les plus importantes. Tous les salariés bénéficient d'un abattement forfaitaire non conditionnel de 133.3 euros par mois. À ceci s'ajoute un

abattement variable qui fait que l'abattement total maximum est de 257.3 euros par mois au salaire minimum, puis diminue jusqu'à l'abattement forfaitaire à 1.5 fois le salaire minimum. Les résultats sont mitigés. Dans plusieurs cas, ces abattements ont fini par alimenter une plus forte hausse des salaires. 50 % environ des abattements opérés jusqu'ici seraient retournés aux salariés sous forme de hausse des salaires nets (Ooghe et autres., 2000). Afin de réduire les coûts indus (les pertes de recettes dues aux réductions des cotisations sociales ont atteint 1.7 % du PIB en 2005, contre 0.5 % dix ans plus tôt), les mesures existantes pourraient s'accompagner d'une dégressivité de la subvention salariale forfaitaire non conditionnelle. Parallèlement, l'abattement pourrait être plus fort pour les bas salaires. En particulier, le système devrait viser à réduire encore les cotisations sociales pour les travailleurs au salaire minimum.

Fermer les voies de sortie des travailleurs âgés et améliorer leur employabilité

Réduire plus radicalement le recours aux systèmes de préretraite

Les taux d'emploi des travailleurs âgés sont faibles et diminuent fortement après 50 ans. Le taux d'activité des travailleurs belges de 60 ans et plus est l'un des plus bas de l'OCDE. Diverses voies ont jusqu'ici facilité leur sortie du marché du travail. Par ailleurs, après 50 ans, les travailleurs n'étaient pas soumis jusqu'en 2002 à des exigences de recherche d'emploi, et des compléments d'indemnités leur étaient versées par les entreprises ou par des caisses sectorielles. En outre, il était possible de prendre une retraite anticipée à 58 ans ou même moins en cas de restructuration d'une entreprise. À cela s'ajoute une baisse de l'employabilité due à la forte progression des salaires au titre de l'ancienneté et la faiblesse de l'offre, même pour les plus jeunes, de formations qui permettraient de maintenir et de développer la base de capital humain. Compte tenu du vieillissement démographique qui va réduire la population d'âge actif à partir de 2011, les travailleurs âgés semblent par conséquent constituer une source potentielle importante d'accroissement de l'offre de main-d'œuvre.

Récemment, le « Pacte de solidarité entre les générations », qui entre en vigueur progressivement, a prévu des mesures pour limiter les départs en retraite anticipés (voir encadré 3.3). Les conditions de la prépension ont été durcies et les exigences de recherche d'emploi prolongées jusqu'à 58 ans. En revanche, les programmes d'activation ne s'étendent toujours pas aux plus de 50 ans. Les compléments aux allocations chômage versés par les entreprises pour des suppressions de postes négociées individuellement sont maintenant soumises à un taux d'imposition de 32.5 % – payé par l'employeur –, afin d'en limiter l'usage. En outre, les victimes de suppressions d'emplois suite à des restructurations d'entreprises vont être prises en charge au SPE par des structures spéciales (cellules de reconversion), et les travailleurs âgés n'auront plus automatiquement accès à la prépension. En conséquence de la réforme des retraites de 1996, l'âge d'accès à la pension du premier pilier est progressivement porté à 65 ans pour les femmes, de façon à l'aligner sur celui des hommes, ce qui rend les prépensions plus coûteuses pour les employeurs du fait qu'ils doivent payer des compléments de prépension pendant une durée plus longue.

Le Pacte de solidarité entre les générations a réduit le nombre de voies de sortie pour les travailleurs âgés. Cependant, il en existe d'autres, qui pourraient être de plus en plus utilisées dans les années qui viennent. En particulier, la surtaxe de 32.5 % sur les indemnités complémentaires de chômage ne s'applique qu'aux accords sectoriels signés après le 1^{er} août 2005. Les employeurs qui ont signé des accords antérieurement à cette

Encadré 3.3. Le Pacte de solidarité entre les générations

Pour restreindre l'accès à certains régimes de prépension et mettre en place des dispositifs qui encouragent la demande de main-d'œuvre âgée, le gouvernement a adopté début 2006 un nouveau plan de réforme dénommé « Pacte de solidarité entre les générations ». Ses principaux volets sont les suivants :

- Imposition d'une taxe de 32.5 % sur les indemnités complémentaires de chômage que les entreprises versent pour encourager les départs volontaires (régimes « Canada-dry »).
- Relèvement de l'âge normal de la prépension de 58 ans avec 25 ans d'ancienneté actuellement à 60 ans en 2008 (30 ans d'ancienneté) et allongement de la durée d'activité requise à 35 ans en 2012. Quelques exceptions sont maintenues, par exemple pour les métiers pénibles.
- Création dans les SPE de structures spéciales (cellules de reconversion) chargées de suivre de près les victimes de licenciements collectifs dus à des restructurations d'entreprises.
- Mise en place d'incitations financières au maintien en activité, notamment de nouveaux allègements des charges patronales pour les entreprises qui emploient ou recrutent des travailleurs âgés, plus de facilité de cumul retraite-salaire, un nouveau système de bonification des droits à retraite pour les personnes qui continuent à travailler après 62 ans, et un traitement fiscal plus généreux des revenus de retraite complémentaire dans le cas de personnes qui reprennent un emploi ou y restent jusqu'à l'âge légal de départ à la retraite.

Parallèlement à ces dispositions légales, les partenaires sociaux ont été invités à envisager une réforme des barèmes de salaires qui augmentent avec l'ancienneté, afin d'alléger la pression due aux différentiels de salaires entre travailleurs jeunes et âgés.

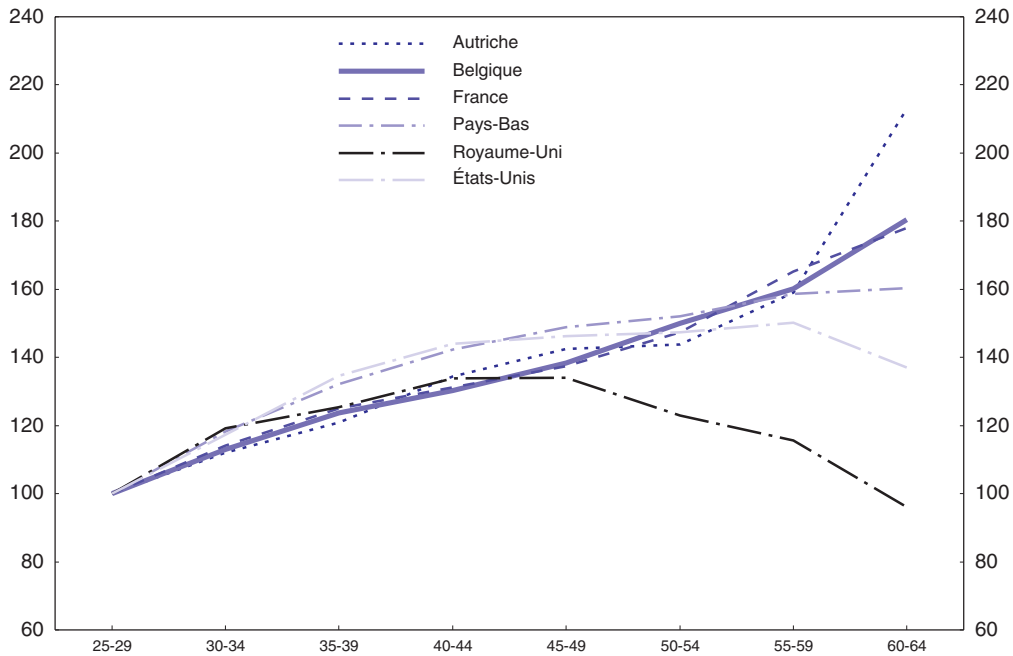
date continuent de pouvoir proposer ces indemnités complémentaires à leurs salariés sans payer cette taxe. Au minimum, et afin d'éviter un traitement asymétrique des salariés selon les secteurs, les indemnités complémentaires de chômage devraient être systématiquement taxées quelle que soit la date de signature des accords sectoriels. En outre, les exemptions des dispositions du Pacte – notamment celles relatives à certaines professions – devraient être progressivement supprimées. De même, les exigences de recherche d'emploi pour les chômeurs âgés ne devraient pas s'assouplir en fonction de l'âge. À moyen terme, les autorités devraient envisager d'ajuster l'âge légal de départ à la retraite en fonction de l'allongement de l'espérance de vie.

Moins faire jouer l'ancienneté dans le salaire pour améliorer l'employabilité des travailleurs âgés

L'employabilité des travailleurs âgés souffre de la forte augmentation du salaire en fonction de l'ancienneté; il faut la modérer si l'on veut encourager l'emploi des travailleurs âgés. Pour les hommes de plus de 60 ans, le salaire représente près de 180 % de celui des 25-29 ans. Ce profil est très différent de ce qu'on observe au Royaume-Uni et aux États-Unis – où la baisse de productivité avec l'âge se traduit par une réduction de salaire moyen au-delà d'un certain âge – mais il est très proche de celui qui prévaut en France (voir graphique 3.4). La protection de l'emploi, dont la rigueur croît avec l'ancienneté, a probablement renforcé la position des travailleurs âgés en place, ce qui contribue à gonfler

Graphique 3.4. **Prime d'ancienneté pour les hommes dans les pays de l'OCDE**

Salaires des 25-29 ans = 100

Source : OCDE, *Vivre et travailler plus longtemps*, 2006.

les majorations pour ancienneté. De plus, les subventions salariales applicables aux travailleurs âgés ont créé des effets de substitution qui s'exercent sur la demande de main-d'œuvre et qui ont sans doute alimenté la hausse des salaires pour les personnes ayant une grande ancienneté. Si l'on veut améliorer l'employabilité des travailleurs âgés, il faut donc réduire les primes d'ancienneté en éliminant les dispositions qui renforcent la protection en fonction de l'ancienneté. De plus, il faut cibler les aides à l'embauche non plus sur les salariés âgés, mais sur les bas salaires.

Accroître la sensibilité des salaires aux situations locales

Le système belge de négociations salariales s'appuie sur deux piliers : la norme salariale (voir encadré 3.4) et l'indexation des salaires, qui constituent les limites (indicatives) haute et basse de la croissance des salaires. La Belgique est l'un des derniers pays de l'OCDE (en dehors du Luxembourg, où elle a été récemment temporairement suspendue) à pratiquer cette indexation automatique des salaires sur le coût de la vie. L'indexation est une limite basse efficace car elle introduit un plancher pour la négociation des hausses de salaire. Elle empêche d'ajuster les salaires réels aux chocs de l'offre, qui sont de plus en plus importants, ce à quoi s'ajoute une forte rigidité des salaires réels. Afin d'élargir la marge de manœuvre, l'indexation des salaires a été modifiée en 1994; elle se fait maintenant sur la base d'une mesure ajustée de l'inflation, connue sous le nom d'indice santé, qui exclut les boissons alcoolisées, le tabac et les carburants (mais non l'énergie de chauffage), soit environ 7.5 % de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH)⁶.

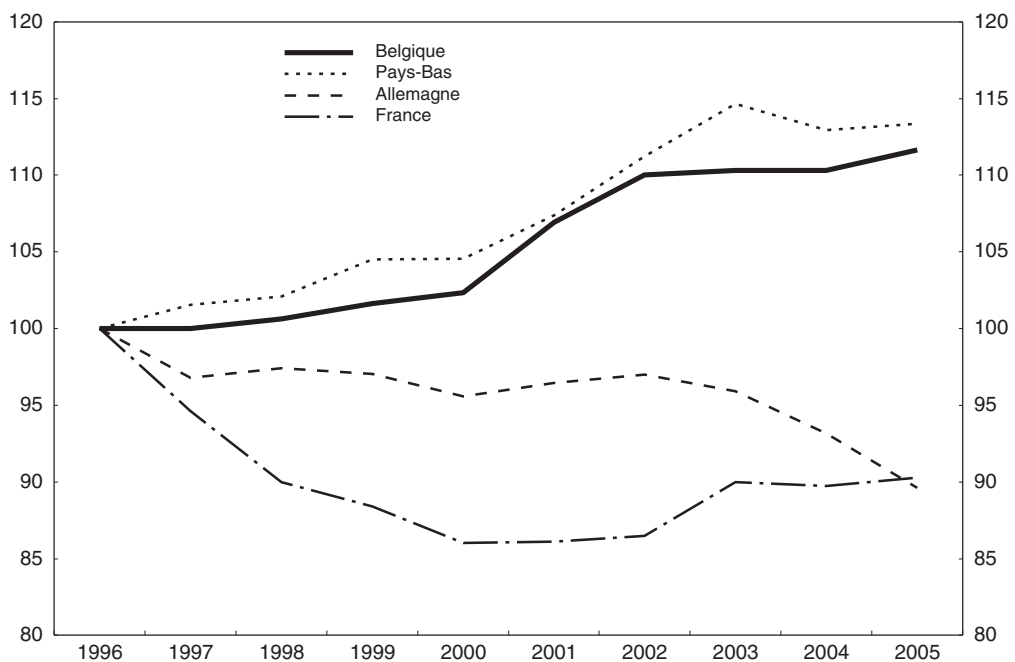
Encadré 3.4. **La norme salariale**

La limite haute de la hausse des salaires est fixée par une norme nationale (indicative). Celle-ci est déterminée par les partenaires sociaux (ou le gouvernement, en cas de désaccord) à la lumière des calculs bisannuels du Conseil central de l'Économie (CCE) sur la base de l'évolution attendue du coût horaire de main-d'œuvre moyen nominal dans trois pays voisins (Allemagne, France et Pays-Bas). La loi sur la compétitivité de 1996 oblige les partenaires sociaux à négocier des accords qui au maximum augmentent le coût salarial du pourcentage fixé par la norme et au minimum les augmentent du taux de l'inflation et des augmentations barémiques. La norme salariale est publiée officiellement dans un accord interprofessionnel (AIP) qui constitue la base des négociations sectorielles et d'entreprise consécutives à l'AIP. En principe, les accords sur des niveaux plus bas ne peuvent descendre en dessous du niveau déterminé centralement. Exceptionnellement, en cas de restructuration d'entreprise par exemple, il existe des règles de dérogation qui permettent à une entreprise de s'écarter temporairement de l'accord sectoriel après accord d'un comité paritaire sectoriel; toutefois, cette procédure n'est que rarement utilisée.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, le système actuel de négociations salariales n'a jamais permis de maintenir la compétitivité des prix (voir graphique 3.5). Cela tient en partie au fait que le calcul de la norme salariale est basé sur un horizon de prévision à deux ans qui s'est avéré impropre en période de volatilité des prix et des salaires, que ce soit en Belgique ou dans les pays voisins. De plus, le cadre lui-même ne semble pas toujours

Graphique 3.5. **Coûts unitaires de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier, par comparaison avec trois pays voisins**

1996 = 100



Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, 2006.

donner les résultats attendus : lors du dernier accord, le gouvernement a dû intervenir pour modérer la hausse des salaires en l'absence de volonté des partenaires sociaux d'accepter la norme salariale. Les partenaires sociaux ont cherché à diminuer le risque qu'implique pour la compétitivité une forte hausse des salaires en concluant des accords dits « all-in » qui stipulent qu'en cas de hausse plus forte que prévue de l'indice santé (et par conséquent des augmentations de salaires découlant de l'indexation), les accords sectoriels et d'entreprise doivent être réduits d'autant, de façon à garantir que les augmentations effectives de salaire ne dépasseront jamais la norme salariale (CCE, 2005). Toutefois, l'indexation des salaires continue de s'appliquer à ces accords « all-in », ce qui crée un plancher de hausse des salaires. Il faudrait que ces accords soient plus complets pour gagner en efficacité, et les partenaires sociaux devraient envisager de mettre fin progressivement à moyen terme au régime d'indexation des salaires afin d'accroître la flexibilité des salaires réels. De plus, ce type d'accord devrait être beaucoup plus répandu ; pour le moment, il ne couvre que 20 % des salariés du secteur privé. Enfin, pour aider les entreprises à faire face aux chocs négatifs, l'utilisation des règles existantes de dérogation aux accords salariaux sectoriels ne devrait dépendre que de l'accord de l'entreprise et de ses salariés, sans exiger l'aval du comité paritaire sectoriel.

Laisser les salaires tenir compte des différentiels géographiques de chômage

L'indexation des salaires et la norme salariale déterminent une part importante de la hausse annuelle des salaires au niveau national et laissent très peu de marge pour négocier des différences de croissance des salaires à d'autres niveaux⁷. Un tel système n'est pas assez souple pour réagir aux différences économiques au niveau de l'entreprise ou au niveau local. En outre, la marge entre l'indexation des salaires et la norme salariale indicative s'est réduite depuis peu, et elle ne laisse qu'environ 1.2 % pour la négociation aux niveaux inférieurs sur une période de deux ans. De ce fait, à de rares exceptions près, les taux de salaire évoluent à peu près de la même façon quel que soit le secteur ou le lieu. Au niveau des secteurs, les coûts de main-d'œuvre horaires (nominaux) ont augmenté en moyenne de 2.6 % par an entre 1998 et 2004, avec un minimum de 0.5 % dans l'agriculture et un maximum de 3.2 % dans certains secteurs de services. Quant à l'évolution des salaires au niveau local, une évaluation récente montre que les hausses ont été à peu près analogues entre 1998 et 2002 à Bruxelles, en Flandre (16 %) et en Wallonie (13 %) (Heuse et Delhez, 2004). Il s'ensuit que les différences entre marchés du travail locaux ne se traduisent pas par des différences de dynamique des salaires, ce qui empêche les taux de chômage de s'harmoniser dans l'ensemble du pays.

En plus du caractère centralisé du système de négociations salariales, le niveau élevé du salaire minimum légal, 1 234 euros (ce qui correspond à des coûts horaires de main-d'œuvre comptant parmi les plus élevés dans la zone de l'OCDE, même s'ils sont légèrement inférieurs aux niveaux observés dans les pays voisins) fait que les travailleurs peu qualifiés sont trop chers pour être embauchés. Il n'y a pas de différenciation entre secteurs ou entre professions. Le salaire minimum légal est ajusté automatiquement chaque année en fonction de l'indice santé. En outre, les accords sectoriels prévoient des salaires planchers supérieurs au niveau légal. Ces salaires minimums sectoriels ne sont pas couverts par les accords all-in actuellement en vigueur, même si leur rythme de progression est supérieur à la norme salariale (CCE, 2006a). Cela accentue la baisse de compétitivité et les difficultés que rencontrent certaines catégories pour trouver un emploi. Au total, ce système de fixation des salaires a contribué à créer des disparités importantes et croissantes des taux d'emploi et de chômage (tableau 3.7).

Tableau 3.7. **Taux d'emploi et de chômage dans les provinces belges, 2000-2005**

En %

	Taux d'emploi						Taux de chômage					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Bruxelles	55.0	53.9	54.5	53.2	54.1	54.8	13.9	12.9	14.5	15.6	15.7	16.3
Flandre	63.9	63.4	63.5	62.9	64.3	64.9	4.3	4.0	4.9	5.7	5.4	5.2
Anvers	61.7	61.8	61.6	61.0	62.7	63.5	4.8	4.3	5.6	6.4	6.0	6.2
Limbourg	60.0	60.3	61.1	59.4	60.9	60.5	4.9	4.3	5.3	6.8	6.5	7.1
Flandre orientale	64.9	64.8	64.3	64.4	65.3	66.7	4.5	3.8	5.5	5.5	5.2	4.9
Flandre occidentale	65.9	63.6	64.5	64.2	65.5	67.5	3.6	3.6	3.8	4.2	4.5	4.4
Brabant flamand	67.1	66.5	66.5	65.6	67.0	65.7	3.6	3.7	4.0	5.6	5.0	4.7
Wallonie	56.0	55.4	54.9	55.4	55.0	56.0	10.2	9.9	10.5	10.8	12.0	12.0
Brabant wallon	61.2	60.9	59.5	60.2	60.6	60.0	6.9	5.9	7.0	7.9	7.7	9.0
Hainaut	53.6	52.2	52.1	52.6	51.8	52.9	12.0	11.9	12.6	12.6	13.8	14.0
Liège	54.9	55.3	54.7	55.6	54.9	56.1	10.2	10.4	10.8	11.2	13.3	11.9
Luxembourg	62.1	61.5	60.5	59.4	60.1	61.1	6.8	6.3	6.5	6.7	8.1	7.9
Namur	57.6	56.9	56.5	57.1	57.3	59.1	10.3	8.9	9.4	9.5	9.7	10.4
Belgique	60.5	59.9	59.9	59.6	60.3	61.1	7.0	6.6	7.5	8.2	8.4	8.4

Source : Eurostat.

La demande de main-d'œuvre jeune est elle aussi déprimée par le niveau élevé des salaires de départ. Cela peut s'expliquer en partie par le niveau relativement élevé du salaire minimum même chez les jeunes. Le revenu minimum mensuel moyen garanti (RMMMG) est fixé par une convention collective au niveau national entre les partenaires sociaux, sous l'égide du Conseil national du travail. Une convention collective conclue en 1991 et encore en vigueur définit le salaire minimum pour les travailleurs de moins de 21 ans. Le RMMMG y est fixé à 94 % du salaire minimum courant pour les jeunes de 20 ans et il diminue progressivement jusqu'à 70 % du salaire minimum pour les jeunes de 16 ans et moins. Les salaires minimums effectivement observés dans les différents secteurs se situent au-dessus de ces niveaux (OCDE, 2007). Étant donné les différentiels de productivité dus à la pratique et à d'autres facteurs liés à l'expérience, ces salaires initiaux peuvent être considérés comme trop élevés, en particulier si l'on sait qu'ils ne représentent que le minimum légal et que les accords sectoriels prévoient généralement des salaires d'entrée supérieurs.

Le gouvernement et les partenaires sociaux, jugeant que le système actuel laisse suffisamment de marge de différenciation, sont très réticents vis-à-vis d'une décentralisation plus poussée des négociations salariales comme réponse possible aux problèmes du marché du travail. Ils craignent qu'en cas d'accords salariaux régionaux, les salaires élevés du Nord aient des retombées sur le Sud, ce qui peut être interprété en ce sens que, même au niveau local, les salaires sont peu influencés par les variations des taux de chômage. La détermination de salaires à partir du sommet, la norme salariale nationale étant suivie d'accords sectoriels, puis d'accords au niveau de l'entreprise, est considérée comme laissant une marge suffisante de négociation (Deschamps, 2003). Les opposants à une négociation décentralisée arguent aussi des importants différentiels de l'emploi sectoriel entre les deux grandes régions – notamment en ce qui concerne la part de l'emploi public – la décentralisation des négociations risquant d'amplifier les disparités géographiques actuelles de l'emploi.

Ces préoccupations sont compréhensibles, mais il semble que certains de ces risques se révéleraient minimes si le système permettait une plus grande différenciation géographique de l'évolution des salaires. Ce qui se passe dans d'autres pays qui présentent des disparités régionales analogues – comme l'Allemagne – montre que si l'on généralise les clauses de dérogation et les accords salariaux locaux, les négociateurs locaux s'en serviraient pour adapter le résultat de leurs négociations aux conditions locales afin de ne pas importer une forte hausse des salaires de régions économiquement plus avancées. Cela impliquerait toutefois que les salaires, et en particulier les salaires minimums, sont eux aussi fixés à un niveau décentralisé et que l'indemnisation du chômage permette la différenciation des salaires à travers le pays. Quant aux différences de spécialisation sectorielle, il faut les considérer comme endogènes, et l'une des raisons pour lesquelles certaines industries ont disparu dans le sud du pays est qu'elles ont été éliminées par la forte croissance des salaires.

Les fortes variations du chômage selon les provinces montrent que le cadre actuel des négociations salariales et l'existence de différents salaires plancher – pour le salaire légal et les salaires sectoriels – ne permettent pas aux chômeurs de se réinsérer dans l'emploi. Cela appelle une importante réforme de l'approche centralisée de la négociation salariale, qui peut s'inspirer des récents changements intervenus dans certains pays nordiques (voir encadré 3.5). Il conviendrait en particulier que les partenaires sociaux révisent – ou mieux abolissent – le système actuel d'indexation qui impose un plancher aux négociations, de façon que la dynamique des salaires puisse mieux refléter les différences locales. À court terme, une démarche progressive consisterait à réajuster le calcul actuel de l'indice santé. Une possibilité à cet égard consisterait à éliminer les éléments qui ont fait l'objet de très fortes hausses dans le passé, avec un plafond. L'indicateur ainsi modifié constituerait une limite basse réduite, ce qui augmenterait la marge de négociation des salaires tout en préservant une partie du pouvoir d'achat des salariés. En dehors d'une utilisation modifiée de l'indexation des salaires, il faudrait généraliser les accords *all-in* et faciliter les dérogations.

Encadré 3.5. Réformes récentes des systèmes centralisés de négociations salariales dans les pays nordiques

Les pays nordiques (Danemark, Finlande, Norvège et Suède) ont toujours eu des systèmes de négociations salariales très centralisés. Certains de ces pays y ont cependant introduit au fil du temps des éléments de souplesse pour tenir compte de la situation locale du marché du travail. La Suède a depuis longtemps adopté une approche plus sectorielle des négociations salariales, certains accords ne donnant que des indications pour les hausses de salaires au niveau de l'entreprise. Au Danemark, les conditions cadres sont négociées au niveau sectoriel : congés, cotisations à la retraite, et salaire plancher. Celui-ci est dans tous les secteurs nettement inférieur au salaire moyen. Le résultat des négociations sectorielles constitue alors le cadre des négociations salariales au niveau de l'entreprise (ou de l'établissement). Pour le salarié, ces négociations locales peuvent aussi bien déboucher sur une hausse uniforme des salaires pour tous les salariés que sur une hausse moyenne négociée au niveau de l'entreprise, ce qui laisse aux employeurs beaucoup de latitude pour fixer les augmentations individuelles de salaire en fonction du mérite. Avec ce système, les salariés d'une même entreprise ne sont pas assurés d'avoir la même augmentation de salaire et les entreprises d'une même branche ne sont pas assurées d'avoir des hausses de salaires analogues. Ceci se traduit d'ailleurs par une plus forte variation des hausses de salaires. Enfin, les accords au niveau de l'entreprise ne peuvent être signés qu'après approbation finale par la confédération des syndicats et l'organisation patronale.

Conclusion

L'écart entre les taux d'emploi en Belgique et le taux d'emploi moyen des pays de l'OCDE s'est réduit. Cependant, il faut que la croissance de l'emploi s'accélère si l'on veut que les taux de chômage continuent à diminuer alors que les taux d'activité augmentent. Il faut pour cela que le récent programme d'activation des chômeurs devienne un objectif central du SPE afin d'aider à réduire le nombre élevé de chômeurs de longue durée. Les

Encadré 3.6. Résumé des recommandations en matière de politique du marché du travail

Améliorer les mesures d'activation

- Rendre l'indemnisation du chômage dégressive en fonction de la durée du chômage, de façon à inciter davantage les chômeurs à renforcer leur recherche d'emploi, et fixer pour cette indemnisation une durée limitée stricte. Il faudra sans doute que les taux nets initiaux de remplacement augmentent pour assurer une marge de manœuvre suffisante pour mettre en œuvre cette dégressivité.
- Appliquer à tous les mesures d'activation. Cela impliquerait d'étendre le nouveau programme fédéral d'activation aux travailleurs de plus de 50 ans et de contrôler plus tôt l'effort de recherche d'emploi des jeunes sortis du système scolaire qui perçoivent l'allocation d'attente.
- Mieux coordonner les activités des services publics de l'emploi de façon à renforcer l'efficacité des mesures d'activation. L'aide à la recherche d'emploi, les demandes de formation et les sanctions éventuelles doivent être mieux coordonnées entre les services régionaux et fédéraux.
- Encourager la formation continue de façon à réduire les inadéquations de compétences. La formation continue a besoin d'être mieux soutenue, en particulier par l'amélioration des conditions de l'offre de formation professionnelle.

Améliorer les taux d'emploi des catégories qui ont un faible lien au marché du travail

- Les taux marginaux effectifs d'imposition sont élevés, en particulier pour les bas salaires, et doivent être réduits de façon à accroître l'offre de main-d'œuvre et à freiner les pressions structurelles sur les salaires de cette catégorie.
- Cibler toutes les subventions salariales et tous les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires afin d'éviter les effets de substitution entre différents programmes. Éliminer progressivement les autres allègements de cotisations sociales.
- Éliminer plus rapidement les régimes de retraite prépension et fermer les voies de sortie qui existent encore. Ceci implique d'étendre la surtaxe sur les compléments d'indemnités de chômage à tous les accords salariaux et de supprimer progressivement les exonérations de certaines professions.
- À moyen terme, il conviendrait que les autorités envisagent d'ajuster l'âge légal de la retraite pour tenir compte de l'allongement de l'espérance de vie.

Accroître la sensibilité des salaires aux situations locales

- Réviser le système centralisé de négociations salariales de façon que l'évolution des salaires puisse refléter les conditions locales du marché du travail. Ceci implique au minimum d'abolir l'indexation des salaires, comme cela s'est fait dans d'autres pays. De plus, les hausses de salaires devraient seulement être négociées au niveau de l'entreprise. Il faudrait également faciliter le recours aux règles de dérogation.

mesures du marché du travail, telles que les actions de formation et les allègements de charges sociales, doivent être davantage ciblées sur les travailleurs peu qualifiés et à bas salaires, dont les liens avec le marché du travail sont faibles et le retour à l'emploi particulièrement difficile. De plus, il faudrait que les salaires reflètent mieux les différences de situation des marchés du travail locaux. Au-delà de ces préconisations générales, on trouvera dans l'encadré 3.6 une série de recommandations précises.

Notes

1. Pour les chômeurs de moins de 25 ans, les conseils commencent avant 6 mois et les entretiens après 15 mois.
2. L'assurance chômage ne couvre pas les jeunes sortis du système scolaire qui n'ont jamais travaillé. Avec au moins un diplôme de l'enseignement secondaire, ceux qui ne peuvent pas trouver un emploi doivent attendre entre 155 et 310 jours (selon l'âge) avant de pouvoir s'affilier à un régime d'assurance complémentaire dénommé « allocation d'attente » et versé pendant une durée illimitée. Pour une description plus détaillée de ce système, voir OCDE (à paraître).
3. Une telle stratégie n'est pas sans risque, car la pratique de l'écrémage (sélection de la clientèle par les prestataires de services) doit être évitée, une évaluation adéquate des services fournis doit être réalisée (c'est-à-dire que les mesures des résultats et des effets doivent être difficilement « manipulables ») et les droits individuels aux prestations doivent être protégés face à des prestataires de services enclins à signaler un nombre excessif de refus de participation au programme du marché du travail.
4. Dans le même temps, il faut renforcer dans le cadre de l'aide sociale les mécanismes d'incitation afin de réinsérer sur le marché du travail les prestataires sociaux. Actuellement, le système incite les bénéficiaires de l'aide sociale à passer sous le régime de l'indemnisation du chômage au lieu de rechercher un emploi.
5. Les faits montrent aussi que rendre des mesures de formation obligatoires pour les chômeurs est inefficace, car les personnes concernées essaient de s'y soustraire, les considérant comme une perte de temps inutile (Geerdsen, 2006).
6. Du fait de cette structure de l'indice santé, la hausse des salaires indexés est inférieure à la hausse des prix à la consommation depuis 2003 et devrait le rester en 2007 (BFP, 2006). L'écart ne pourra être rattrapé que si l'indice santé augmente plus rapidement jusqu'en 2011.
7. Les niveaux de salaire diffèrent en fait – parfois nettement – d'un secteur et d'une localité à l'autre compte tenu des différences de capital humain et matériel ainsi que des rentes sectorielles à partager.

Bibliographie

- Bassanini, A. et R. Duval (2006), « Employment Patterns in OECD Countries: reassessing the role of policies and institutions », OECD Social, Employment and Migration Working Paper, n° 35, et Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n° 486, 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.
- Cockx, B., H. Sneessens et B. Van der Linden (2003), « Allègements de charges sociales : Une mesure à promouvoir mais à réformer », *Regards Économiques*, n° 15.
- Cockx, B., H. Sneessens et B. Van der Linden (2005), « Allègements des cotisations patronales à la sécurité sociale : Pourquoi, pour qui et comment? », *Revue belge de sécurité sociale*, pp. 583-598.
- Conseil central de l'économie (2005), Rapport technique du secrétariat sur les marges maximales disponibles pour l'évolution du coût salarial.
- Conseil central de l'économie (2006a), *Lettre mensuelle socio-économique*, n° 113
- Conseil central de l'économie (2006b), *Lettre mensuelle socio-économique*, n° 115.
- Conseil central de l'économie (2006c), *Lettre mensuelle socio-économique*, n° 112.

- Daveri, F. et G. Tabellini (2000), « Unemployment and taxes. Do taxes affect the rate of unemployment? », *Economic Policy*, vol. 30, pp. 48-104.
- Debuissson, M., F. Docquier, A. Noury et M. Nantcho (2004), « Immigration and aging in the Belgian regions », *Brussels Economic Review*, vol. 47/1, pp. 139-157.
- Deschamps, R. (2003), « Faut-il régionaliser la négociation salariale? », *Reflets et Perspectives de la Vie Économique*, XLII/4, pp. 71-80.
- Everaert, G. et F. Heylen (2002), « Labour taxes and unemployment in the OECD. A nonstationary panel data analysis », SHERPA, Discussion Paper.
- Geerdsen, L.P. (2006), « Is there a threat effect of labour market programmes? A study of ALMP in the Danish UI system », *Economic Journal*, 116, pp. 738-750.
- Heuse, P. et P. Delhez (2004), « Le bilan social 2003 », Banque nationale de Belgique. *Revue Économique*, vol. 4-2004, pp. 95-133.
- Conseil supérieur de l'emploi (2006), « La mobilité du facteur travail », mimeo.
- Nickell, S., L. Nunziata et W. Ochel (2005), « Unemployment in the OECD since the 1960s. What do we know? », *Economic Journal*, vol. 115, pp. 1-27.
- OCDE (2005a), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2005b), *Regards sur l'éducation*, Paris.
- OCDE (2006a), *Les impôts sur les salaires*, édition 2005, Paris.
- OCDE (2006b), *Études économiques de l'OCDE : Luxembourg*, vol. 2006/9, Paris.
- OCDE (2006c), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2007), *Des emplois pour les jeunes : Belgique*, Paris.
- Ooghe, E., E. Schokkaert et J. Flechet (2000), « The incidence of social security contributions: An empirical analysis », Discussion paper DPS 00.23, *Center for Economic Studies*, KUL.
- Van der Linden, B. (1997), « Effets des formations professionnelles et des aides à l'embauche : exploitation d'une enquête auprès d'employeurs », *Économiet et Prévision*, vol. 130, pp. 113-130.
- Wibaut, Q. (2001), « Centralisation de la formation des salaires en économie ouverte et politique monétaire », *Reflets et Perspectives de la Vie Économique*, XL/1-2, pp. 103-115.

ANNEXE 3.A1

Interactions entre la LPE et l'indemnisation du chômage

On constate souvent que les politiques du marché du travail se renforcent mutuellement dans leurs effets sur l'emploi et sur la dynamique des salaires (OCDE, 2006c). Dans le cas de la Belgique, cela semble particulièrement vrai s'agissant de l'interaction entre le système de négociations salariales, le taux de syndicalisation et l'indemnisation du chômage, d'une part, et la législation protectrice de l'emploi (LPE) de l'autre. La protection de l'emploi renforce la position des salariés présents dans l'entreprise, modifiant ainsi l'équilibre des négociations salariales au détriment de la création d'emplois et, par conséquent, perpétuant le chômage. En outre, les effets négatifs sur l'emploi des négociations salariales sectorielles seront amplifiés par des taux de remplacement élevés qui réduisent les coûts d'opportunité des licenciements pour les salariés.

Interaction de l'indexation des salaires et de la législation protectrice de l'emploi

S'agissant des licenciements individuels, la protection de l'emploi en Belgique est à un niveau moyen (voir tableau 3.A1.1), mais les dispositions qui régissent les licenciements collectifs sont parmi les plus strictes de l'OCDE, avec surtout des obligations supplémentaires de notification qui impliquent de longs délais. Cette réglementation renforce la position des salariés en place et il faudrait peut-être l'assouplir pour que les partenaires sociaux internalisent les coûts de leurs négociations salariales et allègent les pressions à la hausse sur les accords salariaux. De plus, les effets d'une LPE rigoureuse sont amplifiés par l'indexation des salaires. On peut effectivement incorporer le prix de la LPE dans les salaires, ce qui permet aux salariés d'échanger une modération des salaires contre une protection de l'emploi plus forte. Cela implique toutefois que les salaires soient flexibles vers le bas, et c'est exactement ce qu'empêche l'indexation des salaires.

Interaction entre l'indemnisation du chômage, le taux de syndicalisation et la législation protectrice de l'emploi

Le réexamen récent de la « Stratégie pour l'emploi » a permis de constater une forte interaction entre le taux de syndicalisation et l'indemnisation du chômage, les deux augmentant le pouvoir de négociation des travailleurs et par conséquent augmentant les salaires et diminuant l'emploi. Comme le montrent Bassanini et Duval (2006), une réforme de l'assurance chômage et une baisse du taux de syndicalisation, qui séparément réduiraient le taux de chômage d'un point chacune ont, lorsqu'elles interviennent simultanément, un effet cumulé de 0.36 point supplémentaire de baisse du chômage. Cela représente 15 % de l'effet total de l'ensemble des réformes.

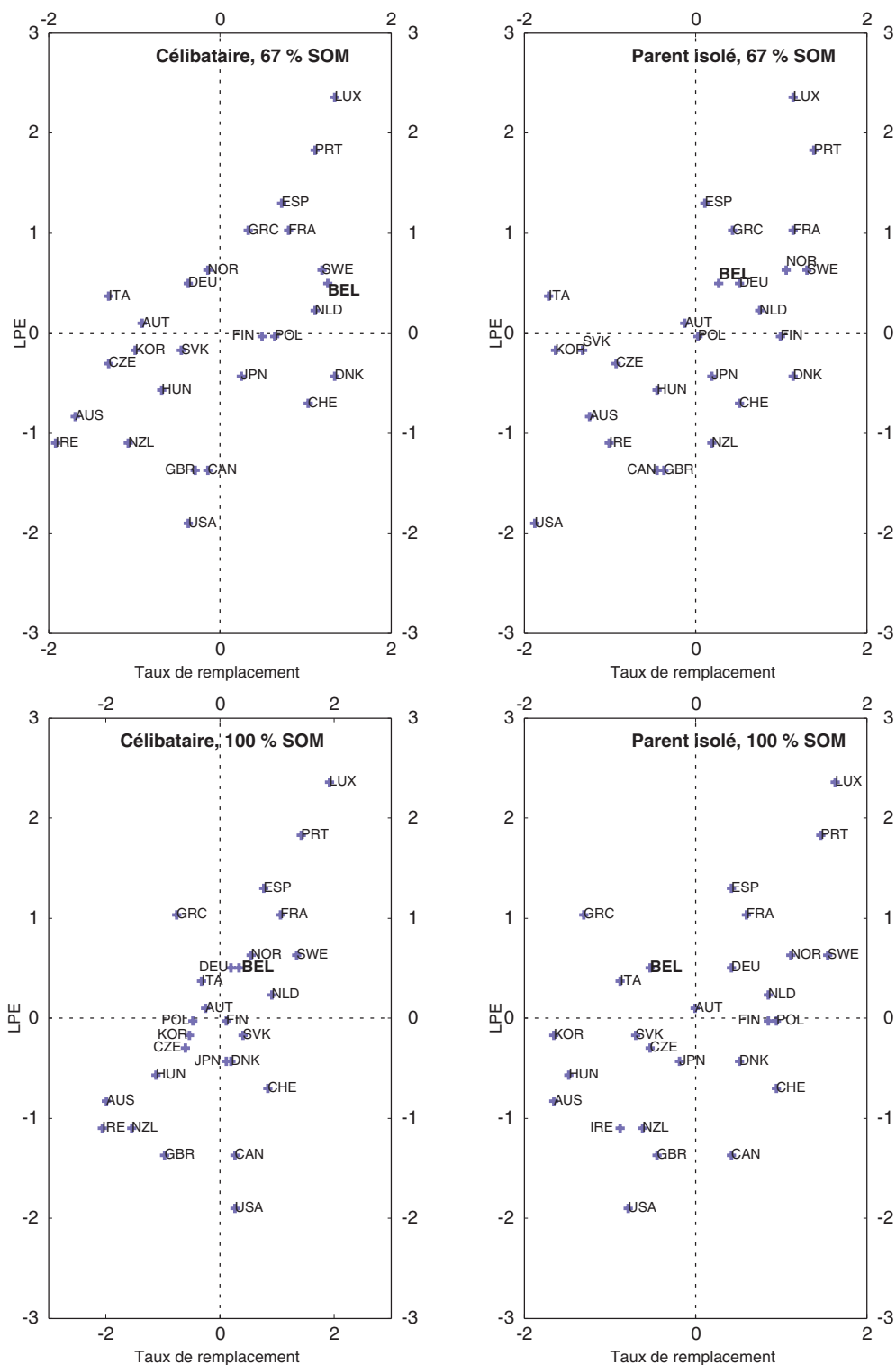
Tableau 3.A1.1. **Modalités de la législation protectrice de l'emploi dans les pays de l'OCDE (2003)**

	Difficultés occasionnées par les procédures normales	Préavis et indemnités applicables aux licenciements individuels sans faute professionnelle	Difficultés de licenciement	Contrats à durée déterminée	Contrats d'intérim	Licenciements collectifs	LPER	LPET	Indicateur synthétique
Allemagne	3.5	1.3	3.3	1.8	1.8	3.8	2.7	1.8	2.5
Australie	1.5	1.0	2.0	1.3	0.5	2.9	1.5	0.9	1.5
Autriche	2.5	0.9	3.8	1.8	1.3	3.3	2.4	1.5	2.2
Belgique	1.0	2.4	1.8	1.5	3.8	4.1	1.7	2.6	2.5
Canada	1.0	1.0	2.0	0.0	0.5	2.9	1.3	0.3	1.1
Corée	3.3	0.9	3.0	0.8	2.6	1.9	2.4	1.7	2.0
Danemark	1.0	1.9	1.5	2.3	0.5	3.9	1.5	1.4	1.8
Espagne	2.0	2.6	3.3	3.0	4.0	3.1	2.6	3.5	3.1
Finlande	2.8	1.0	2.8	3.3	0.5	2.6	2.2	1.9	2.1
France	2.5	1.9	3.0	4.0	3.3	2.1	2.5	3.6	2.9
Grèce	2.0	2.2	3.0	4.5	2.0	3.3	2.4	3.3	2.9
Hongrie	1.5	1.8	2.5	1.8	0.5	2.9	1.9	1.1	1.7
Irlande	2.0	0.8	2.0	0.8	0.5	2.4	1.6	0.6	1.3
Italie	1.5	0.6	3.3	2.5	1.8	4.9	1.8	2.1	2.4
Japon	2.0	1.8	3.5	0.5	2.0	1.5	2.4	1.3	1.8
Luxembourg	2.5	2.0	3.3	5.3	4.3	5.0	2.6	4.8	3.9
Mexique	1.0	2.1	3.7	2.5	5.5	3.8	2.3	4.0	3.2
Norvège	2.0	1.0	3.8	3.3	2.5	2.9	2.3	2.9	2.6
Nouvelle-Zélande	2.0	0.4	2.7	1.5	1.0	0.4	1.7	1.3	1.3
Pays-Bas	4.0	1.9	3.3	0.8	1.6	3.0	3.1	1.2	2.3
Pologne	3.0	1.4	2.3	0.0	2.5	4.1	2.2	1.3	2.1
Portugal	3.5	5.0	4.0	1.8	3.8	3.6	4.2	2.8	3.5
République slovaque	5.0	2.7	2.8	0.3	0.5	2.5	3.5	0.4	2.0
République tchèque	3.5	2.7	3.8	0.5	0.5	2.1	3.3	0.5	1.9
Royaume-Uni	1.0	1.1	1.3	0.3	0.5	2.9	1.1	0.4	1.1
Suède	3.0	1.6	4.0	1.8	1.5	4.5	2.9	1.6	2.6
Suisse	0.5	1.5	1.5	1.3	1.0	3.9	1.2	1.1	1.6
Turquie	2.0	3.4	2.3	4.3	5.5	2.4	2.6	4.9	3.5
États-Unis	0.0	0.0	0.5	0.0	0.5	2.9	0.2	0.3	0.7
<i>Minimum</i>	0.0	0.0	0.5	0.0	0.5	0.4	0.2	0.3	0.7
<i>Maximum</i>	5.0	5.0	4.0	5.3	5.5	5.0	4.2	4.9	3.9
<i>Moyenne OCDE</i>	2.2	1.7	2.8	1.8	2.0	3.1	2.2	1.9	2.2
<i>Moyenne UE</i>	2.3	1.8	2.9	2.4	2.1	3.5	2.4	2.2	2.5

Note : L'indicateur synthétique de la LPE est une moyenne pondérée de la LPER, de la LPET et de la rigueur des licenciements collectifs, avec des poids de 5/12, 5/12 et 2/12.

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, 2004; OCDE, *Étude économique du Luxembourg*, 2006.

En outre, une LPE stricte augmente la durée moyenne du chômage pour les travailleurs licenciés. Ces effets dynamiques de la protection de l'emploi sont amplifiés par la durée de l'indemnisation du chômage et le niveau élevé de l'impôt sur les bas salaires. Cette interaction se manifeste déjà à des niveaux modérés de protection de l'emploi et de taux de remplacement, en particulier lorsque les salaires sont essentiellement négociés au niveau sectoriel (Nickell, Nunziata et Ochel, 2005). Parmi les pays de l'OCDE, la LPE et l'indemnisation du chômage semblent être fortement corrélées, indépendamment de la situation de famille du bénéficiaire des prestations (voir graphique 3.A1.1). Ce graphique montre que la Belgique occupe une position située dans le quadrant nord-est du

Graphique 3.A1.1. LPE et taux nets de remplacement¹

1. Ce graphique illustre le niveau en pourcentage des taux nets de remplacement au bout de six mois, en fonction de la rigueur de la protection de l'emploi telle que mesurée par le niveau 2003 de l'indicateur de LPE. Quatre schémas différents sont présentés ici, qui correspondent à des différences de niveaux de salaire et de situation de famille. Les points situés au nord-est indiquent une plus grande limitation de la réactivité du marché du travail. Les valeurs de la LPE et des taux nets de remplacement sont centrées sur les moyennes arithmétiques de l'ensemble de l'OCDE.

Source : OCDE, Prestations et salaires, 2005; OCDE, Perspectives de l'emploi de l'OCDE, 2004; calculs du Secrétariat.

diagramme, qui correspond aux politiques les plus restrictives à la fois en matière de protection de l'emploi et de taux nets de remplacement, et ceci pour les quatre catégories de travailleurs. Indépendamment des diverses allocations familiales et de garde d'enfants, les ménages sont donc confrontés à une interaction entre les taux nets de remplacement et la protection de l'emploi qui se situe dans le quartile le plus élevé de l'OCDE. Il conviendrait donc de réorienter les politiques de façon à éviter la combinaison de deux facteurs qui freinent la réactivité du marché du travail. Il faudrait en particulier assouplir la LPE, en particulier pour les licenciements collectifs, tout en renforçant les mesures actives du marché du travail, comme le suggère ce chapitre, afin d'aider les chômeurs à retourner rapidement au travail.

Chapitre 4

Améliorer les systèmes d'incitation dans l'enseignement supérieur

Auparavant élitiste, l'enseignement supérieur a été transformé en un système devant permettre à une part plus importante de chaque nouvelle génération de faire des études supérieures. Cette réorientation a contribué à élever le niveau de formation en Belgique. Cela étant, à bien des égards, l'organisation du système d'enseignement supérieur n'a pas été fondamentalement modifiée et les conditions économiques permettant d'assurer une offre et une qualité d'enseignement suffisantes sont loin d'être réunies. Le système est en proie à des difficultés, comme en témoigne le taux d'échec élevé des étudiants de première année et les nombreux changements de filière. Il doit donc faire l'objet d'aménagements si l'on veut qu'il puisse continuer à améliorer le niveau de formation.

Les investissements en capital humain contribuent dans une très large mesure à soutenir et stimuler la croissance. Ils semblent être appelés à jouer un rôle encore plus important à l'avenir, étant donné que le processus de mondialisation en cours nécessite que l'on mette l'accent sur des activités à forte valeur ajoutée et que le vieillissement exerce une pression à la baisse sur la croissance globale. Dans ce contexte, la Belgique a déjà imprimé un nouvel élan à l'enseignement supérieur au cours des vingt dernières années. Mais, mis à part certains aménagements récents, le financement de cet enseignement continue à être essentiellement fondé sur le nombre d'étudiants inscrits et il n'existe qu'une faible concurrence entre les établissements d'enseignement supérieur. Malgré la qualité globalement bonne de l'enseignement supérieur et un accroissement sensible des investissements en capital humain, il n'y a pas eu d'amélioration de la productivité du travail et partant, du bilan économique (voir chapitre 1), ce qui amène à s'interroger sur l'efficacité des investissements réalisés¹. Les défis qui se posent aux pouvoirs publics dans le domaine de l'enseignement supérieur sont examinés dans le présent chapitre. Après une brève description des évolutions récentes, sont abordées certaines questions touchant l'organisation des établissements d'enseignement supérieur et le financement des études. Suit un examen de diverses mesures qui, une fois mises en place, pourraient contribuer à améliorer l'efficacité économique et la qualité du système d'enseignement supérieur.

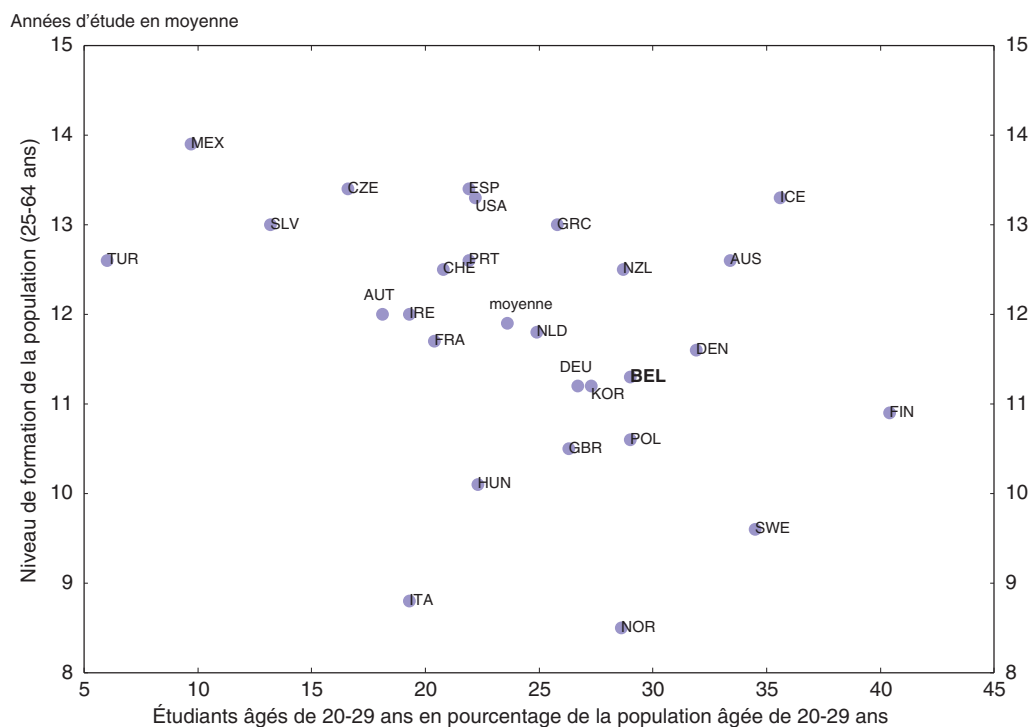
L'enseignement supérieur belge dans un contexte international

Le niveau de formation est relativement faible, mais les effectifs de l'enseignement supérieur sont élevés

Le niveau de formation moyen de la population d'âge actif de la Belgique est inférieur à celui de la plupart des autres pays de l'OCDE (OCDE, 2006). Cette situation tient au fait que, pendant très longtemps, seule une assez faible part de la population a atteint le niveau de fin d'études secondaires. En revanche, le niveau de formation supérieure a pratiquement toujours été relativement élevé. Qui plus est, l'enseignement supérieur s'est développé au cours des dernières décennies, ce qui a entraîné une hausse sensible du niveau de formation des jeunes générations, 41 % de la cohorte des 25-34 ans étant diplômés de l'enseignement supérieur. Il s'agit là de l'un des taux de formation supérieure les plus élevés enregistrés dans la population jeune des pays de l'OCDE et il est deux fois supérieur à celui de la cohorte des 55-64 ans belges². S'agissant de la population totale, environ 30 % de ses membres sont titulaires d'un diplôme d'enseignement supérieur, pourcentage qui est (abstraction faite des pays nordiques) parmi les plus élevés d'Europe et qui devrait encore progresser du fait des forts taux d'inscription observés dans l'enseignement supérieur (graphique 4.1)³.

Les établissements supérieurs comprennent les universités – qui délivrent des diplômes sanctionnant une formation longue – et des établissements non universitaires qui délivrent en général des diplômes professionnels à l'issue de formations plus courtes (encore que leur durée, dans certains cas, soit équivalente à celle des formations

Graphique 4.1. Niveau de formation et effectifs de l'enseignement supérieur, 2003



Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2006.

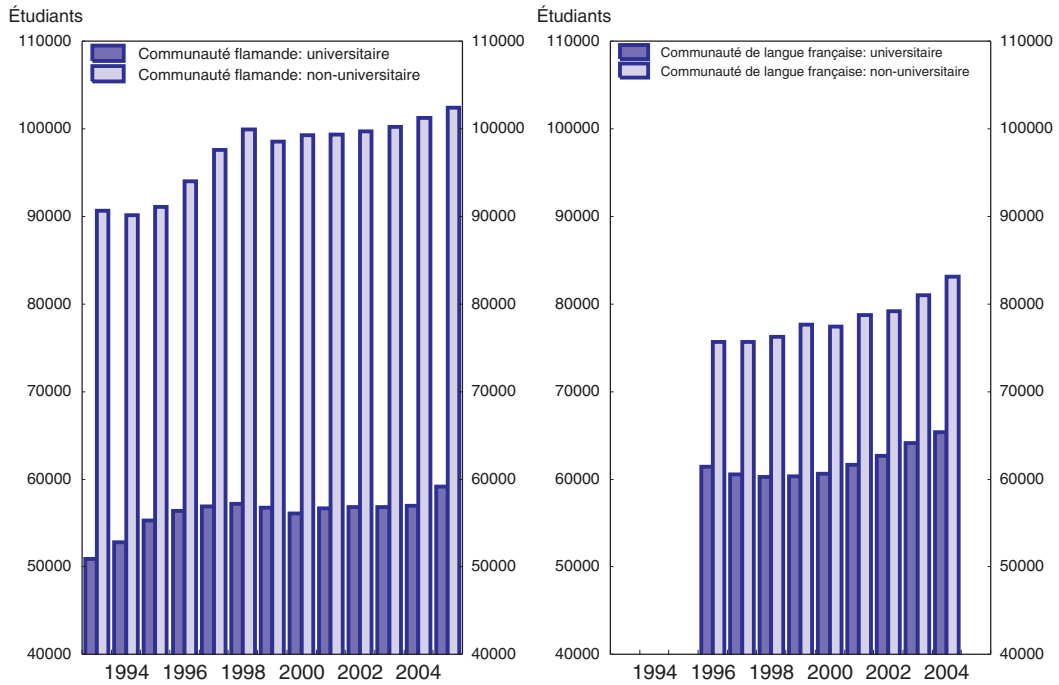
universitaires) et où sont inscrits environ deux tiers des effectifs de l'enseignement supérieur. Celui-ci s'est essentiellement développé dans le cadre des établissements non universitaires (graphique 4.2). Cela étant, les ressources éducatives ne se sont pas développées au même rythme, ce qui s'est traduit par une augmentation du nombre d'étudiants par enseignant au cours des dix dernières années : globalement, la Belgique a actuellement l'un des effectifs d'élèves par enseignant les plus élevés de la zone OCDE (graphique 1.15)⁴.

Malgré le manque manifeste de ressources éducatives, les dépenses totales consacrées à l'enseignement supérieur en proportion du PIB sont relativement élevées par comparaison avec les autres pays (graphique 4.3). Compte tenu des difficultés budgétaires engendrées par l'accroissement des effectifs, la Communauté française a cherché à réaliser des économies d'échelle et d'envergure en regroupant des établissements non universitaires – mais il ne semble pas, à ce jour, que les frais généraux aient été pour autant réduits.

Des signes de difficultés se manifestent dans l'enseignement supérieur. Dans les établissements universitaires, le taux d'abandon est proche de 40 % – donc plus élevé que celui de la plupart des autres pays de l'OCDE – et près de la moitié des étudiants qui ont abandonné une formation universitaire poursuivent des études dans des établissements non universitaires (Jacobs et van der Ploeg, 2006). En outre, plus de la moitié de l'ensemble des étudiants en première année d'université échouent à leur examen annuel (Vandamme et autres, 2006). Enfin, la durée effective moyenne des études (si l'on ne tient pas compte des étudiants qui quittent prématurément les établissements) est près de 20 % plus longue

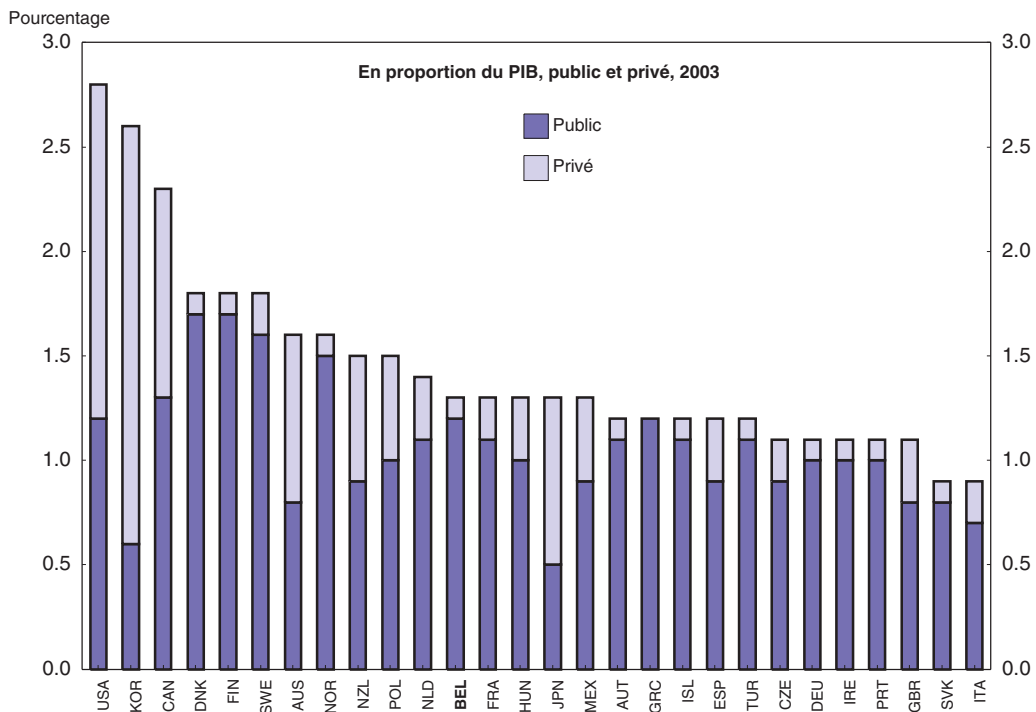
Graphique 4.2. **Effectifs de l'enseignement supérieur**

1993-2005



Source : Ministères de l'Éducation.

Graphique 4.3. **Dépenses au titre de l'enseignement supérieur**



Source : OCDE, Regards sur l'éducation, 2006.

que la durée théorique, ce qui donne à penser que les étudiants ne sont pas suffisamment incités à achever rapidement leurs études (ministère de l'Enseignement et de la Formation, 2006). Un certain nombre de mesures ont été adoptées pour tenter de résoudre ces problèmes (voir plus bas).

L'organisation de l'enseignement supérieur est décentralisé

L'enseignement supérieur relève des communautés. Le financement des établissements d'enseignement est assuré à un niveau d'administration plus bas que dans la majorité des autres pays de l'OCDE, ce qui est également le cas dans d'autres pays à structure fédérale, comme l'Allemagne, l'Espagne et les États-Unis (Commission européenne, 2004). Le gouvernement fédéral continue néanmoins de jouer un rôle important en accordant des allocations pour enfants à charge et des crédits d'impôt aux parents ayant un enfant dans l'enseignement supérieur. Les dépenses d'éducation totales représentent la plus grande partie des budgets des Communautés (près de la moitié du budget combiné de la Région et de la Communauté flamandes et les trois quarts environ de celui de la Communauté française) dont un cinquième est affecté à l'enseignement supérieur. Les établissements d'enseignement supérieur ont traditionnellement été financés selon un système basé sur le nombre d'étudiants inscrits⁵. Pour ce qui est des universités, près des trois quarts des ressources globales qui leur sont affectées (qui sont indexées sur l'indice santé) sont réparties entre les établissements en fonction de leur nombre d'étudiants (Deschamps et Schmitz, 2006). Par ailleurs, la répartition des fonds entre établissements d'enseignement supérieur universitaires et non universitaires est fixée depuis 1995. Une part relativement restreinte des ressources est allouée en tant que complément de revenu aux étudiants sous la forme de bourses et d'allocations d'études (voir plus bas).

La Communauté flamande met en place un nouveau système de budgétisation fondé sur les résultats, qui devrait être appliqué au début de 2008. Dans ce nouveau système, en dehors d'une dotation forfaitaire, le budget correspondant à la première année d'études continuera d'être en fonction du nombre des inscriptions, tandis que le budget alloué aux autres années dépendra du nombre d'étudiants ayant réussi leur examen de fin d'année⁶. Étant donné le plafonnement effectif des dépenses de l'enseignement supérieur (dans le cadre du budget global), le nouveau système permettra une réaffectation des ressources ainsi dégagées vers les établissements les plus efficaces. Un financement basé sur le nombre des inscriptions n'incitant guère à renforcer les capacités et la qualité de l'enseignement en fonction des flux entrants d'étudiants, le passage à un système de budgétisation fondé sur les résultats constitue un progrès, encore qu'il convienne de parer au risque d'inflation des diplômes en mettant en place un système d'examineurs extérieurs ou, même s'il est moins efficace, un système d'examen par les pairs⁷. En outre, il est regrettable que le nouveau système ne concerne pas les étudiants de première année, dont les problèmes sont pourtant les plus manifestes : échec aux examens, nombreux changements de filière ou sortie totale du système⁸.

Les dépenses réelles au titre de l'enseignement supérieur ont suivi des évolutions divergentes dans les communautés flamande et française. Dans la Communauté flamande, les dépenses réelles par étudiant dans les universités et les établissements non universitaires ont progressé depuis 1991 de près de 7½ et 13 % respectivement, alors que ces mêmes dépenses ont diminué respectivement de 17 % et 12 % dans la Communauté française. En 2005, les dépenses universitaires par étudiant étaient de 70 % plus élevées en

Tableau 4.1. **Dépenses par étudiant, en euros, au titre de l'enseignement supérieur dans les communautés française et flamande**

2003-04

	Communauté française	Communauté flamande
Établissements universitaires	7 761	13 241
Établissements non universitaires	4 772	6 219
Dépenses totales en millions d'euros	894	1 409

Source : Ministères de l'Éducation.

Flandre qu'en Wallonie, tandis que les dépenses au titre des étudiants inscrits dans des établissements non universitaires étaient de 30 % supérieures (tableau 4.1). Les budgets des communautés sont essentiellement financés par des transferts fédéraux, ainsi qu'on l'a vu au chapitre 2. Ces transferts sont eux-mêmes financés par la TVA et répartis entre les communautés en fonction de la part de la population de moins de 18 ans, ce qui crée une relation relativement étroite entre le nombre des élèves et les dépenses d'éducation qui leur sont associées. Les critères de répartition devant être progressivement modifiés afin de tenir compte de la croissance du PIB réel, cette relation sera quelque peu affaiblie.

L'accès à l'enseignement supérieur est pratiquement libre et gratuit

Il est facile d'accéder à l'enseignement supérieur. Il n'y a pratiquement pas de sélection préalable des étudiants en fonction de leurs aptitudes. Pour être admis à suivre un enseignement supérieur dans la plupart des filières, il suffit d'avoir obtenu un diplôme de fin d'études secondaires, et c'est uniquement dans quelques disciplines très recherchées comme les études en sciences dentaires, la médecine et la médecine vétérinaire que l'on a restreint le nombre des inscriptions en imposant des examens d'entrée⁹. En outre, les droits d'inscription sont peu élevés – ils couvrent en moyenne environ 7 % des coûts des universités – et sont semblables dans toutes les filières. La quasi-gratuité de l'accès à l'enseignement supérieur est souvent défendue au nom de l'équité car elle avantage les étudiants appartenant à des familles à faible revenu. Cela étant, le système d'enseignement supérieur ne favorise pas, dans les faits, la mobilité sociale (encadré 4.1). La facilité d'accès contribue au taux d'échec élevé des étudiants, lequel reflète par ailleurs une mauvaise adéquation entre les choix d'études des individus et leurs aptitudes, de même qu'une préparation insuffisante aux études supérieures aux niveaux d'enseignement précédents (OCDE, 2005a)¹⁰. Ainsi, la gratuité d'accès conduit surtout à une mauvaise affectation des ressources, les établissements d'enseignement supérieur devant assurer un enseignement à un grand nombre d'étudiants qui échouent à leurs examens et/ou abandonnent leurs études. Face à ces problèmes, la Flandre remplace actuellement le système d'examens annuels par un système de crédits correspondant aux travaux accomplis dans le cadre d'un programme d'études. Un système de comptes études est en outre mis en place. À leur entrée à l'université, les étudiants se voient attribuer un nombre défini de points de crédit sur leur compte études. Au début de chaque année universitaire, les comptes études sont débités d'un nombre de points de crédit équivalent aux travaux devant être accomplis dans le cadre des programmes d'études considérés. Une fois ces travaux menés à bien, les points sont recredités sur le compte études. En principe, lorsque les étudiants ont épuisé le nombre de points qui leur a été attribué, ils ne peuvent plus poursuivre leurs études, ce qui les incite à achever celles-ci en temps voulu mais le nombre de points initial permet de prolonger d'au moins un an la durée des études¹¹.

Encadré 4.1. **Mobilité sociale et enseignement supérieur**

Dans la plupart des pays de l'OCDE, il existe une corrélation entre le revenu familial et la réalisation/l'achèvement d'études supérieures. Cette corrélation s'explique normalement par des contraintes de liquidités à court terme (le manque de financements publics ou privés empêche les étudiants pauvres d'accéder à l'enseignement supérieur) ou par le milieu familial (qui influe à la fois sur les capacités cognitives et non cognitives et détermine les aspirations en matière d'études). D'après des tests empiriques de ces hypothèses pour la Belgique, l'existence de contraintes de liquidités à court terme ne semble guère établie et pratiquement toutes les variations peuvent s'expliquer par le milieu familial et les résultats obtenus dans l'enseignement secondaire (Vandenberghe, 2006a). Une aide financière aux familles n'influerait donc probablement pas sur la scolarisation dans l'enseignement supérieur et une hausse des droits d'inscription actuellement peu élevés n'influerait sans doute pas non plus sur la répartition des effectifs selon les groupes socioéconomiques. Les résultats des tests indiquent par ailleurs que les investissements dans l'enseignement supérieur ont un caractère régressif important du point de vue de la distribution des revenus (en particulier lorsqu'on prend en compte les revenus sur l'ensemble du cycle de vie qui sont, pour le contribuable moyen, inférieurs à ceux du diplômé moyen). Il semblerait donc que, pour améliorer l'accès des groupes socialement défavorisés à l'enseignement supérieur, il faille perfectionner l'enseignement secondaire (Vandenberghe, 2006b). De fait, Jakobs et van der Ploeg (2006) montrent l'existence d'une corrélation entre les résultats de l'enquête du PISA en sciences (domaine où la Belgique a obtenu des notes moyennes relativement basses) et les taux d'abandon.

Néanmoins, en l'absence de récompense lorsque les études sont réalisées dans les délais prescrits, un tel système risque d'instaurer une norme prévoyant de fait un allongement de la durée des études. En outre, la question de savoir comment refuser à des étudiants proches du diplôme de poursuivre leurs études n'est pas encore réglée. Dans la Communauté française, un certain nombre de mesures visant à abaisser le taux d'échec élevé des étudiants de première année ont été mises en place, consistant notamment à faciliter le passage d'examens partiels, à créer des passerelles vers des études préparant à d'autres diplômes et à permettre l'inscription d'étudiants sur la base de leur expérience professionnelle. En outre, les universités sont tenues de consacrer une plus large part de leur budget à la préparation aux examens des étudiants de première année et doivent bénéficier de subventions spéciales à cette fin.

Les nationaux d'autres pays de l'UE bénéficient également d'un libre accès à l'enseignement supérieur, ce qui peut contribuer à expliquer la part relativement élevée d'étrangers dans les établissements d'enseignement supérieur belges¹². La plupart d'entre eux sont inscrits dans des universités francophones, ce qui suppose aussi un choix de langue d'enseignement¹³. Cette situation crée un problème budgétaire qui vient s'ajouter aux problèmes d'affectation des ressources, dans la mesure où les étudiants étrangers ne contribuent au financement de l'enseignement ni directement par le biais de droits d'inscription assurant la couverture des dépenses, ni indirectement par le biais des futures augmentations des recettes fiscales¹⁴. Afin de contribuer à éviter que les étudiants belges soient supplantés par des étudiants étrangers, la Communauté française a institué un système de régulation dans certaines filières (en particulier, les études vétérinaires), limitant à 30 % la proportion d'étudiants étrangers. Le problème budgétaire pourrait également être résolu moyennant à la fois l'instauration de droits d'inscription destinés à

couvrir les dépenses et la mise en place de chèques éducation ou d'allocations d'études en faveur des étudiants belges (Gérard, 2006)¹⁵. Un tel système aurait aussi pour avantages de permettre aux universités de se concurrencer sur les prix tout en incitant les étudiants à réduire au minimum la durée de leurs études.

L'aide financière apportée aux étudiants se fonde essentiellement sur des mesures indirectes. Il n'existe pas de système de prêts étudiants et une aide *directe* n'est fournie que sous la forme de bourses versées sous conditions de ressources aux étudiants appartenant à des familles à faible revenu – système dont la portée est relativement limitée¹⁶. Une aide *indirecte* est attribuée aux étudiants sous la forme d'allocations pour enfants à charge (octroyées à environ 90 % des familles) ainsi que de crédits d'impôts en faveur des parents d'étudiants pour chaque enfant inscrit dans l'enseignement supérieur – méthode relativement peu courante dans les autres pays (Vossensteyn, 1999). Le gouvernement fédéral finance cette aide, dont le montant est estimé à environ 700 millions d'euros, d'après les calculs du Secrétariat de l'OCDE¹⁷. En outre, à la différence de ce qu'on observe dans un certain nombre d'autres pays européens (comme le Danemark, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède), il n'existe pas de lien fort entre l'aide financière (indirecte) aux étudiants et le déroulement de leurs études, ce qui les incite peu à limiter autant que possible la durée de celles-ci. Par ailleurs, comme les aides financières sont versées aux familles, beaucoup d'étudiants continuent à vivre chez leurs parents et choisissent des établissements d'enseignement supérieur qui se situent à une distance autorisant des déplacements quotidiens.

La mise en place d'une aide directe en faveur des étudiants contribuerait à stimuler la concurrence entre les établissements d'enseignement supérieur, une telle mesure permettant aux étudiants de se rendre dans les établissements qui proposent les meilleurs programmes (Jacobs et van der Ploeg, 2006). D'après des recherches empiriques, les étudiants s'inscrivent en général dans des établissements proches du domicile de leurs parents, ce qui donne à entendre que les frais de déplacement et de logement influent fortement sur le choix des établissements (Kelchermans et Verboven, 2006). C'est là un aspect qui risque de réduire la concurrence entre les universités. Pour renforcer la concurrence entre établissements, il faudrait que les étudiants aient accès à des informations sur la qualité de l'enseignement dispensé et sur les débouchés qui s'offriront à eux. La Flandre a commencé à diffuser des informations sur chaque université (y compris le nombre d'étudiants par enseignant, les TIC et l'utilisation de laboratoires, les résultats de recherches ainsi que les examens par les pairs et les évaluations par les étudiants), alors que les informations de ce type gardent un caractère confidentiel en Wallonie. À l'évidence, la diffusion de ces informations est le minimum que l'on puisse exiger pour permettre aux étudiants de faire des choix éclairés. En outre, l'enseignement supérieur constitue un investissement en capital humain et, afin de pouvoir évaluer et comparer les taux de rendement de cet investissement au niveau de l'ensemble des filières et des universités, les étudiants devraient aussi avoir accès à des services d'orientation professionnelle les informant des perspectives qui s'offriront à eux sur le marché du travail.

Les taux de rendement des investissements dans l'enseignement supérieur sont faibles

Les taux de rendement des investissements en capital humain peuvent être calculés du point de vue de la personne qui fait des études, en faisant apparaître le rapport entre l'ampleur de l'avantage salarial futur escompté et les coûts privés de l'éducation (ce que l'on appelle le taux de rendement privé), ou du point de vue du prestataire d'éducation, en déterminant si les recettes fiscales futures plus élevées qui seront perçues sont

supérieures au coût de l'enseignement (taux de rendement fiscal) (pour un examen détaillé des divers taux de rendement des investissements en capital humain, voir De La Fuente et Jimeno, 2005). Le taux de rendement privé tient compte du manque à gagner des étudiants pendant leurs études, des coûts privés de l'éducation, des revenus futurs supérieurs escomptés, des risques de chômage, des profils de retraite et d'autres variables pertinentes. Les différences entre les taux de rendement qui ont été calculés s'expliquent par de multiples facteurs (dont la valeur relative des qualifications sur le marché du travail, les taux d'imposition marginaux et les systèmes de négociations salariales) sur l'ensemble desquels le système d'enseignement supérieur n'a aucun pouvoir. Néanmoins, les écarts de gains constatés constituent de fortes incitations économiques à faire des études supérieures (OCDE, 2005b).

Comparer les taux de rendement dans le temps est une entreprise hasardeuse dans la mesure où l'évolution des méthodologies et le recours à des sources de données nouvelles peuvent avoir des effets sur les résultats qui masquent des évolutions essentielles. Il semblerait cependant que les taux de rendement privés de l'enseignement supérieur aient baissé au cours des dix dernières années. Les estimations relatives à ces taux présentées par Nonneman et Cortens (1997) en ce qui concerne le début des années 90 sont de près de 20 % supérieures à celles portant sur le début des années 2000 qui figurent dans le tableau 4.2. Qui plus est, les taux de rendement privés de la Belgique sont actuellement parmi les plus faibles d'Europe¹⁸.

Tableau 4.2. **Taux de rendement nets privés de l'enseignement supérieur**

En pourcentage

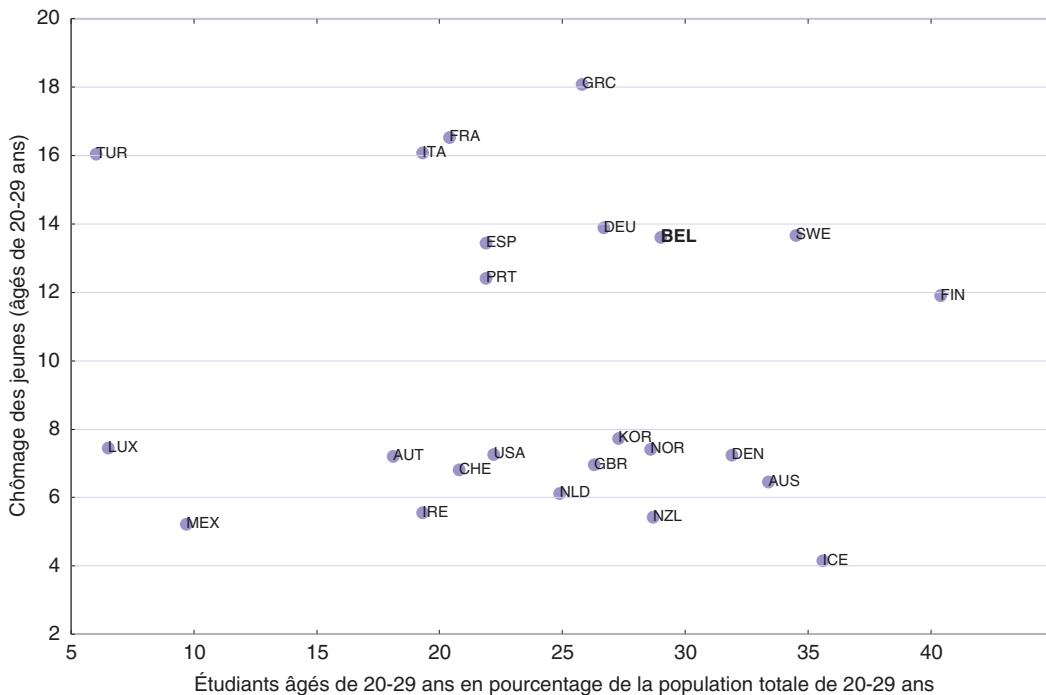
	Taux bruts (c'est-à-dire hors transferts publics)	+ Subventions à l'éducation	+ Impôts	+ Allocations de logement et de chômage
Autriche	6.22	10.35	8.96	8.52
Belgique	7.20	9.91	9.88	7.47
Danemark	5.08	7.87	9.16	7.99
Finlande	9.19	13.31	12.15	9.98
France	7.25	11.00	10.59	8.63
Allemagne	8.32	11.32	9.97	9.13
Grèce	8.28	11.16	10.22	9.18
Irlande	10.98	15.82	12.40	11.03
Italie	7.31	10.46	10.08	8.44
Pays-Bas	6.11	8.73	7.98	6.95
Portugal	6.87	11.44	10.82	10.30
Espagne	8.91	12.24	11.59	7.50
Suède	3.21	6.48	7.18	4.28
Royaume-Uni	9.94	13.07	13.16	12.25
Moyenne UE14	7.56	11.05	10.43	8.78

Source : De La Fuente, A. et J.F. Jimeno, 2005.

L'examen des diverses composantes des taux de rendement privés permet de mieux comprendre la faiblesse relative des résultats concernant la Belgique. Le rendement en termes d'accroissement escompté des revenus futurs (diminués du manque à gagner) est légèrement inférieur à la moyenne UE14. Cette situation reflète la faible dispersion des salaires, que ce soit par rapport aux différents niveaux d'instruction ou aux différents diplômes d'enseignement supérieur. Les taux de rendement relativement bas tiennent également au fait que la valeur des subventions à l'éducation est inférieure à celle d'autres

pays. Fait intéressant, le système fiscal influe peu sur les taux de rendement privés en Belgique, alors qu'il fait baisser ces taux dans la plupart des autres pays, ce qui témoigne sans doute du caractère relativement peu progressif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. La prise en compte, en outre, du risque de chômage et des allocations de logement situe les taux de rendement privés belges à un niveau sensiblement plus bas que la moyenne observée dans les pays de l'UE. On peut en conclure que les incitations économiques à entreprendre des études supérieures en Belgique sont relativement faibles. Le taux d'inscription élevé dans l'enseignement supérieur serait plutôt lié à la volonté d'éviter le chômage (voir également le chapitre 3) (graphique 4.4).

Graphique 4.4. **Chômage des jeunes et effectifs de l'enseignement supérieur**



Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2005, *Statistiques de la population active*.

Les pouvoirs publics sont assez fortement incités à assurer un enseignement supérieur, compte tenu de son taux de rendement fiscal élevé. Les recettes fiscales supplémentaires résultant d'un accroissement du niveau d'instruction sont supérieures au coût de l'enseignement (tableau 4.3). Cette situation tient aux taux moyens élevés de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des cotisations sociales ainsi qu'au faible coût de l'enseignement, à la fois en termes de dépenses directes consacrées à l'enseignement supérieur et de dépenses liées à la garantie de ressources des étudiants – domaine auquel la Belgique consacre des crédits relativement restreints, mais auxquels s'ajoute l'aide indirecte assurée aux étudiants par le biais des abattements d'impôts et des allocations pour enfants à charge dont bénéficient les parents.

Les taux de rendement de l'enseignement supérieur varient selon les domaines d'études. En général, les diplômés en sciences humaines (sciences politiques, sciences

Tableau 4.3. **Taux de rendement fiscaux des investissements dans l'enseignement supérieur**

En pourcentage

	+ Impôt sur le revenu des personnes physiques	+ Impôts à la consommation	+ Cotisations sociales des employeurs
Autriche	0.68	1.17	2.11
Belgique	3.03	3.15	3.91
Danemark	0.82	1.19	1.18
Finlande	3.77	4.10	4.92
France	1.52	2.11	3.66
Allemagne	3.97	4.13	4.70
Grèce	1.79	2.54	3.70
Irlande	5.34	5.67	6.17
Italie	1.81	2.21	3.39
Pays-Bas	2.25	2.52	2.82
Portugal	0.09	1.18	2.42
Espagne	2.98	3.37	4.74
Suède	-1.42	-1.25	-0.52
Royaume-Uni	3.19	3.80	4.53
Moyenne UE-14	2.35	2.74	3.58

Source : De La Fuente et Jimeno, 2005.

sociales, psychologie, histoire et philosophie) connaissent des problèmes de chômage supérieurs à la moyenne (EIU, 2005). En Flandre, le taux de chômage moyen des diplômés récents était d'environ 11.6 % en 2004, mais on observait des variations considérables d'un domaine d'études à l'autre (ministère de l'Enseignement et de la Formation – Communauté flamande, 2006)¹⁹. Le grand nombre d'inscriptions dans des filières offrant peu de débouchés peut sans doute s'expliquer par un niveau élevé de chômage des jeunes, qui incite ces derniers à obtenir un diplôme universitaire afin de faire preuve de leurs capacités. Ce phénomène a en outre permis aux jeunes travailleurs de tirer profit de la tendance générale de la demande du marché du travail à se porter davantage sur des travailleurs plus qualifiés (encadré 4.2).

Encadré 4.2. Réorientation de la demande du marché du travail

Parallèlement à l'accroissement du nombre des diplômés, la demande du marché du travail s'est davantage portée sur les travailleurs plus qualifiés. Depuis la fin des années 90, la part des travailleurs peu qualifiés (définis comme ayant au maximum un niveau d'études du premier cycle du secondaire) a diminué d'environ 6¼ points de pourcentage. En revanche, la part des travailleurs ayant fait des études supérieures courtes ou longues a augmenté d'environ 4 points de pourcentage. Les plus fortes augmentations de la proportion de travailleurs ayant fait des études supérieures ont été observées dans les secteurs de l'administration publique et des services privés, en particulier le secteur des services aux entreprises. Une augmentation du nombre de jeunes titulaires d'un diplôme d'enseignement supérieur a donc répondu à l'évolution de la demande de main-d'œuvre. À la différence de ce qui se passe dans d'autres pays, peu d'adultes ont entrepris des études supérieures. Le faible nombre d'étudiants adultes tient probablement au manque de structures éducatives flexibles (enseignement à distance, cyberformation) ainsi qu'au manque d'incitations financières (absence d'aides financières et lourde imposition des travailleurs âgés poursuivant leur activité).

Incidations économiques

Un certain nombre d'instruments économiques peuvent améliorer l'efficacité de l'enseignement supérieur. Parmi ceux-ci, les droits d'inscription peuvent déboucher sur deux grands avantages : *premièrement*, ils assurent des moyens de financement supplémentaires aux établissements supérieurs et les incitent à se livrer concurrence pour attirer les étudiants; *deuxièmement*, ils encouragent les étudiants à internaliser les coûts sociaux de l'enseignement, à choisir des domaines d'études ayant des taux de rendement élevés et à réduire au minimum la longueur de leurs études ainsi que les coûts qui y sont associés. Voir l'encadré 4.3 pour un examen plus détaillé des avantages découlant des droits d'inscription. D'après des recherches empiriques, l'instauration de droits d'inscription uniformes fondés sur les coûts permet de réaliser dans la plupart des cas les

Encadré 4.3. Avantages découlant des droits d'inscription

L'instauration de droits d'inscription destinés à couvrir tout ou partie des dépenses a un certain nombre d'effets à même de bénéficier au système d'enseignement supérieur :

- Les difficultés budgétaires des gouvernements semblent devoir subsister dans un avenir prévisible, d'où l'absence de volonté ou l'incapacité des pouvoirs publics d'affecter des fonds suffisants au maintien de la qualité et du volume de l'enseignement supérieur. Les droits acquittés auprès des bénéficiaires directs de l'enseignement constitueront pour les établissements d'enseignement supérieur une source de revenus autonome.
- Les droits d'inscription permettront aux établissements d'enseignement supérieur de mieux répondre aux besoins et aux demandes des étudiants; ils représentent donc un facteur non négligeable d'amélioration permanente de l'efficacité et de la qualité, y compris du personnel enseignant.
- Les droits incitent les étudiants à entreprendre des études en rapport avec leurs aptitudes et à réduire la durée moyenne de leurs études – ces deux facteurs libérant des ressources pour l'enseignement supérieur. Il est possible de concevoir des « droits négatifs ». Ainsi, aux Pays-Bas, une « bourse liée aux résultats » est initialement attribuée en tant que prêt, mais est convertie en bourse si l'étudiant parvient à achever en six ans un programme d'études d'une durée de quatre ans (Vossensteyn, 1999).
- Les droits constituent un instrument fiscal dynamique et progressif, car les diplômés tendent à appartenir à des familles aisées et percevront des revenus supérieurs à la moyenne. Il va de soi que des objectifs d'équité peuvent être poursuivis par le biais d'un système d'imposition progressif, mais il est préférable de prélever des droits auprès des bénéficiaires directs de l'enseignement.
- Prélever des droits d'inscription destinés à couvrir les dépenses évite un financement croisé des étudiants étrangers (Vandenberghe et Debande, 2006).
- Il est peu probable que l'imposition de droits d'inscription réduise fortement les incitations à étudier, car, d'après les évaluations empiriques, l'instauration de droits d'un montant cumulé de 20 000 euros réduit au maximum les taux de rendement privé de l'enseignement supérieur de ¾ point de pourcentage (Vandenberghe et Debande, 2006).
- D'après les données relatives à d'autres pays, lorsque les droits sont associés à des mesures visant à assurer l'accessibilité de l'enseignement (octroi de prêts étudiants, de bourses assujetties à des conditions de ressources, etc.) ils n'ont pas d'effets défavorables importants sur la fréquentation et réduisent, dans certains cas, les distorsions liées à l'origine sociale (OCDE, 2004).

gains de bien-être susmentionnés et ces droits n'influenceraient donc dans l'ensemble que faiblement sur la demande d'enseignement supérieur (Kelchtermans et Verboven, 2006). Cela étant, la faible dispersion des salaires empêche les marchés du travail d'adresser des signaux clairs quant à la demande relative de qualifications. On pourrait donc envisager de faire acquitter des droits d'inscription plus élevés dans les filières où le taux de rendement privé est particulièrement important, sans risquer de modifier fondamentalement la demande d'enseignement dans ces filières. D'autres instruments économiques peuvent être utilisés afin d'instaurer une concurrence entre les établissements. Ainsi, les subventions actuellement versées aux établissements d'enseignement supérieur pourraient servir à financer des chèques éducation individuels (attribués de préférence pour une durée d'études limitée) que les étudiants pourraient consacrer à l'achat de services éducatifs auprès d'établissements nationaux ou étrangers²⁰.

Les droits d'inscription ne peuvent cependant pas être un instrument isolé. Si les étudiants doivent faire face à des contraintes de liquidités en raison d'un manque de ressources ou de dysfonctionnements des marchés de capitaux, ces droits se révèlent inefficaces et inéquitables car les étudiants éventuels à fortes aptitudes/faibles revenus sont dissuadés d'entreprendre des études supérieures (ce qui engendre une perte d'efficacité ainsi qu'une perte pour la collectivité). Il est possible de remédier aux problèmes de revenus insuffisants ou de dysfonctionnements des marchés de capitaux en fournissant une aide aux étudiants sous la forme de bourses ou de prêts.

Les bourses à caractère général tendent à être régressives car les revenus des diplômés sur la durée du cycle de vie sont supérieurs à ceux du contribuable moyen. Par ailleurs, les bourses assujetties à des conditions de ressources qui sont fonction du revenu des étudiants ont tendance à être largement attribuées, les étudiants ne disposant en général que de faibles revenus du travail. Quant aux bourses qui sont fonction du revenu parental, elles ne remédient pas directement aux problèmes de dysfonctionnements des marchés de capitaux. Ceux-ci peuvent être résolus au moyen de prêts publics (bonifiés) aux étudiants. Qui plus est, si les remboursements sont subordonnés aux revenus futurs, l'efficacité de l'aide sera renforcée (en l'absence de risques excessifs à même d'avoir un effet dissuasif sur les étudiants ou le prêteur) et le principe d'équité sera respecté (les remboursements étant adaptés à la capacité contributive *ex post*)^{21, 22}. Il conviendrait sans doute néanmoins de combiner l'octroi de prêts étudiants remboursables en fonction des revenus et l'attribution d'allocations (bourses d'études) ciblées sur les étudiants issus de ménages à faible revenu afin d'atténuer les problèmes d'asymétrie de l'information.

Trouver une formule optimale pour les prêts étudiants remboursables en fonction des revenus peut se révéler difficile. À ces prêts est associée une prime de risque couvrant l'éventualité que les diplômés ne perçoivent pas les revenus élevés escomptés, situation qui, d'après les estimations relatives à la Belgique, se présente pour 13 % des étudiants du supérieur (Vandenberghe et Debande, 2004). Ce risque peut soit être transféré aux contribuables, soit mutualisé. Le choix entre les deux solutions dépend du rapport entre les coûts budgétaires et l'augmentation implicite de la dette publique d'une part, et l'augmentation du coût de la mutualisation en cas de risque élevé d'antisélection (les hauts revenus potentiels s'excluant du système) d'autre part. Ce dernier problème peut être en partie résolu en regroupant les étudiants conformément à leur profil de risque. Une autre solution, sans doute difficile à appliquer, consiste à obliger les intéressés à participer au système (Vandenberghe et Debande, 2006). On craint par ailleurs que ces prêts limitent l'exercice d'une activité dans la mesure où ils risquent d'augmenter les taux d'imposition

marginaux effectifs (TIME) pendant la période de remboursement. C'est là un point particulièrement important, compte tenu des faibles taux de rendement privés de l'enseignement supérieur en Belgique, et il serait donc souhaitable de prévoir un élément de bonification non négligeable²³.

Les droits d'inscription ne devraient pas constituer le seul mécanisme régulant l'entrée dans l'enseignement supérieur. Les tests de sélection permettent de faire concorder les aptitudes des étudiants et les exigences de l'enseignement qu'ils ont choisi et renforcent, par conséquent, l'efficacité du système d'enseignement supérieur. Il s'agit là d'une question intéressant particulièrement la Belgique, pays où n'existe pas d'examen de sortie du second cycle du secondaire à l'échelon régional ou national, et donc pas de mécanisme assurant des niveaux d'aptitude homogènes parmi les étudiants. Dans ces conditions, ceux-ci risquent de ne pouvoir se faire une idée juste de leurs propres aptitudes et il serait donc utile de les aider à faire de meilleurs choix d'études en mettant davantage de services d'orientation à leur disposition. Actuellement, les examens de première année constituent bien un test d'aptitude mais, étant donné que plus de la moitié des étudiants échouent à ces examens, ce type de sélection se révèle très onéreux. Deux formes de sélection sont appliquées dans les pays de l'OCDE. Dans ceux où sont organisés des

Encadré 4.4. **Recommandations visant à améliorer les systèmes d'incitation dans l'enseignement supérieur**

- Il conviendrait d'instaurer des droits d'inscription suffisamment élevés (permettant une couverture partielle des coûts) pour constituer une source importante de financement des établissements d'enseignement supérieur. Ces droits inciteraient les établissements à offrir un volume et une qualité d'enseignement répondant à la demande. Dans le même temps, ils inciteraient les étudiants à opter pour des études en rapport avec leurs aptitudes.
- L'instauration de droits d'inscription plus élevés ne peut cependant pas être une mesure isolée. L'accessibilité financière de l'enseignement devrait être assurée par la mise en place de prêts étudiants remboursables en fonction des revenus. Étant donné les faibles taux de rendement privés de l'enseignement supérieur, ces prêts pourraient comporter un élément de bonification portant sur les taux d'intérêt ou se présentant sous forme de prime versée en cas d'achèvement des études dans des délais normaux. En outre, l'institution d'allocations (bourses d'études) ciblées sur les étudiants issus de ménages à faible revenu pourrait permettre de remédier aux problèmes de distorsions liées à l'origine sociale.
- La mise en place d'un système de sélection contribuerait à l'adéquation des aptitudes des étudiants et de leurs choix d'enseignement supérieur et diminuerait donc le taux d'échec actuellement élevé des étudiants de première année ainsi que le grand nombre de changements de filière d'études. Un tel système pourrait également servir de mécanisme d'information au niveau de l'enseignement secondaire. L'orientation des étudiants gagnerait par ailleurs à ce que soient développées les mesures récentes visant à la diffusion d'informations touchant la qualité de l'enseignement, celles-ci étant associées à un accroissement des services d'orientation professionnelle les informant des débouchés futurs sur le marché du travail.
- Les droits d'inscription offrent notamment l'intérêt d'inciter les établissements d'enseignement supérieur à se faire concurrence pour attirer les étudiants. Toutefois, pour réduire l'asymétrie de l'information et permettre aux étudiants de faire des choix éclairés, tous les établissements devraient être tenus de publier des informations pertinentes concernant la qualité des formations dispensées et les débouchés associés à celles-ci.

examens à l'échelon national (faisant intervenir des examinateurs extérieurs) à l'issue des études secondaires, les notes obtenues servent souvent de critères d'accès à l'enseignement supérieur. D'autres pays ont mis en place des examens d'entrée soit au niveau général, soit au niveau de certains établissements. Mais les examens d'entrée risquent parfois d'avoir un caractère discriminatoire sur le plan social, les familles plus aisées étant mieux à même de prendre en charge financièrement les candidats tout au long de la période souvent prolongée de préparation de ces examens.

Conclusion

Malgré les évolutions récentes, les structures d'incitation en place poussent encore les établissements d'enseignement supérieur à accepter en première année le plus grand nombre d'étudiants possible. Dans le même temps, les étudiants ne sont guère incités à choisir des études qui correspondent véritablement à leurs aptitudes. Le recours à certains instruments économiques peut faire en sorte que l'offre d'enseignement supérieur réponde aux demandes en volume et en qualité d'une part, et que les étudiants adaptent leur demande en fonction de leurs aptitudes et soient encouragés à réduire au minimum la durée de leurs études d'autre part. L'encadré 4.4 présente des recommandations détaillées concernant la réorientation de l'enseignement supérieur.

Notes

1. La qualité des établissements d'enseignement supérieur est confirmée par les classements publiés par le journal *The Times*.
2. À noter cependant que la proportion de diplômés dans les programmes de recherche avancée est relativement faible par comparaison avec les autres pays.
3. La majorité des étudiants de l'enseignement supérieur sont inscrits dans des établissements non universitaires. La part des étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur universitaire est en fait parmi les plus faibles de la zone OCDE (OCDE, 2006).
4. Dans le même temps, le nombre des étudiants en doctorat s'est accru (traduisant dans une large mesure les efforts déployés en ce sens à l'échelon régional et européen). Les professeurs étant de plus en plus appelés à assurer un enseignement et un encadrement aux étudiants en doctorat, on peut craindre, d'après certains observateurs, que les professeurs ne disposent pas de suffisamment de temps pour faire leurs propres recherches. Par ailleurs, certains des problèmes de financement devraient être corrigés, les budgets des Communautés flamande et française prévoyant des augmentations en termes réels des crédits affectés à l'enseignement supérieur.
5. Les systèmes de financement basés sur le nombre d'étudiants inscrits introduisent une certaine concurrence entre les établissements d'enseignement supérieur, chacun d'entre eux étant incité à attirer le plus grand nombre d'étudiants possible. Cela étant, ces systèmes ne les incitent guère à accroître les taux de diplômés.
6. Des crédits supplémentaires seront en outre alloués au titre d'étudiants appartenant à des groupes socio-économiques sous-représentés, d'étudiants inscrits dans des disciplines stratégiquement importantes (mathématiques, sciences et technologie) ainsi que d'étudiants inscrits dans des programmes communs d'études.
7. En Flandre, la qualité de l'enseignement supérieur est assurée grâce à un système d'examen par les pairs (programme de validation des acquis universitaires), eu égard, en particulier, au système d'enseignement supérieur néerlandais. De tels systèmes visent à permettre des évaluations objectives, même si cette structure d'incitation risque d'empêcher la formulation de critiques de fond. Le recours à des examinateurs extérieurs constituerait un système d'évaluation plus direct, à la fois des résultats individuels des étudiants et du bilan global des établissements.
8. Le nouveau modèle de financement aura un impact sur les étudiants de première année, dans la mesure où les crédits d'études acquis peuvent être transférés vers d'autres programmes d'études.

9. Des systèmes d'accès comparables existent au Danemark, en Allemagne et aux Pays-Bas. Au Danemark, cependant, l'accès est fonction des notes obtenues dans le secondaire. À l'opposé, le Royaume-Uni, la Suède et les « grandes écoles » en France, appliquent des critères d'entrée stricts (Jacobs et van der Ploeg, 2006).
10. Les examens annuels, qui portent sur la totalité des matières étudiées, peuvent représenter un obstacle considérable pour des étudiants de première année inexpérimentés et constituent sans doute un autre facteur à prendre en compte, encore que ce type d'examen contribue probablement au taux de réussite élevé les années suivantes, où il est impossible de repasser des examens par matière.
11. La possibilité de s'inscrire dans un autre programme d'études constitue une autre incitation à achever des études dans les délais normaux.
12. Le nombre le plus élevé d'étrangers est inscrit dans la Communauté française. Leur proportion est proche de 10 % lorsqu'on prend en compte les non-Belges et les membres de la Communauté flamande inscrits dans une université à Bruxelles (Vandenberghe, 2006b).
13. Seuls un petit nombre d'enseignements universitaires sont proposés en anglais. Plus du quart de l'ensemble des étudiants étrangers viennent de France et environ la moitié viennent d'autres pays de l'UE (OCDE, 2006).
14. Ce problème tend à concerner surtout les formations de courte et moyenne durée, les frais d'inscription relatifs aux programmes d'études de Master avancé étant en général beaucoup plus élevés.
15. Dans ce contexte, il convient de noter que les États membres de l'Union européenne sont tenus d'imposer les mêmes droits d'inscription à tous les citoyens des pays de l'UE, mais peuvent imposer des droits plus élevés aux citoyens d'autres pays. Cette façon d'agir diffère de la méthode appliquée aux États-Unis, où les droits d'inscription des étudiants résidents sont notablement plus faibles que ceux des étudiants ne résidant pas dans l'État concerné (Gérard, 2006).
16. Par exemple, en Flandre, les étudiants de familles à faible revenu qui peuvent prétendre à une bourse complète et résident sur un campus ont droit à 3 069 euros par an. Pour les étudiants à même d'obtenir une bourse qui résident dans leur famille, le montant annuel perçu est de 1 842 euros.
17. Ces estimations se fondent sur l'hypothèse que les 303 427 étudiants concernés viennent de 202 285 ménages (étant entendu que la moitié des étudiants de l'enseignement supérieur ont aussi un frère ou une sœur faisant des études à ce niveau). La valeur moyenne du crédit d'impôt dont bénéficie chacun de ces ménages est de 988 euros par an; ils perçoivent par ailleurs en moyenne des allocations pour enfants à charge d'un montant de 2 437 euros par an.
18. Il y a lieu d'interpréter les estimations présentées dans le tableau 4.2 comme le taux de rendement d'une année d'études supplémentaire. Des estimations comparables portant sur tout le cycle de l'enseignement supérieur (Blöndal et autres., 2002) tendent à confirmer le classement indiqué, même si certaines estimations ponctuelles varient considérablement entre les deux études. À noter cependant que l'étude de Blöndal et al. (2002) n'inclut pas la Belgique.
19. Le taux de chômage des diplômés de l'enseignement supérieur est de 37 % en arts plastiques et arts audiovisuels, de 22 % en architecture, de 22 % en musique et art dramatique, de 20 % en sciences politiques et sociales, de 23 % en histoire, de 27 % en archéologie et sciences des arts et de 26 % en philosophie et sciences morales (ministère de l'Enseignement et de la Formation, 2006).
20. L'accroissement de la demande engendré par ce biais devrait susciter une réaction au niveau de l'offre, qui pourrait se traduire par des changements dans l'organisation de l'enseignement supérieur.
21. Les aspects suivants sont invoqués pour justifier les remboursements différés : la notion selon laquelle les contraintes de liquidités sont inégalement réparties, le décalage temporel entre la décision d'investir et la matérialisation des avantages effectifs et le manque d'information concernant le revenu futur des étudiants. Face à ce dernier problème, si les paiements étaient modulés en fonction des revenus, cela reviendrait à aligner les frais d'inscription sur la capacité contributive des étudiants (Vandenberghe et Debande, 2006).
22. Jacobs et van der Ploeg (2006) présentent certaines données qui tendent à confirmer que si les étudiants empruntent et paient davantage pour leurs études, ils obtiennent globalement de meilleurs résultats.

23. Le fait qu'il puisse être difficile de percevoir, dès l'obtention du diplôme, des revenus suffisamment élevés (recherche d'un emploi, salaires fondés sur l'ancienneté, etc.) est également source de préoccupation et la durée des prêts devrait donc être relativement longue.

Bibliographie

- Blöndal, S., S. Field et N. Girouard (2002), « Investment in Human Capital Through Post-Compulsory education and Training: Selected Efficiency and Equity Aspects », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 333.
- Brunello, G. et R. Winter-Ebmer (2003), « Why do Students Expect to Stay Longer in College? Evidence from Europe », *Economics Letters* n° 80.
- De la Fuente A. et J.F. Jimeno (2005), « The Private and Fiscal Returns to Schooling and the Effect of Public Policies on Private Incentives to Invest in Education: A General Framework », *CESifo Working Paper Series* n° 1392, CESifo GmbH.
- Deschamps, R. et V. Schmitz (2006), « Le financement de l'enseignement supérieur et le contexte budgétaire de la Communauté française de Belgique », *Reflets et perspectives*, XLV, 2006/2.
- EIU – Economist Intelligence Unit (2005), *Belgium – Country Profile 2005*.
- Commission européenne (2004), Initiative « Économie de l'éducation » étude sur « The Financing of Higher Education in Europe ».
- Jacobs, B. et F. van der Ploeg (2006), « How to reform higher education in Europe », *Economic Policy*, juillet 2006.
- Gérard, M. (2006), « Enseignement supérieur et mobilité, l'interpellation du passager clandestin », *Reflets et perspectives*, XLV, 2006/2.
- Keltchtermans, S. et F. Verboven (2006), « Participation and Schooling in a Public System of Higher Education », *CEPR Discussion Paper*, n° 5690.
- OCDE (2004), *Études économiques : Royaume-Uni*, Paris.
- OCDE (2005), *Études économiques : Belgique*, Paris.
- OCDE (2005), *Regards sur l'éducation : Les indicateurs de l'OCDE*.
- OCDE (2006), *Regards sur l'éducation : Les indicateurs de l'OCDE*.
- Ministère de l'Enseignement et de la Formation (Communauté flamande – Belgique), *Country Background Report – Flanders – Examen thématique de l'OCDE de l'enseignement supérieur*, Bruxelles, juin 2006.
- Nonneman, W. et I. Cortens (1997), « A note on the rate of return to investment in education in Belgium », *Applied Economics Letters*, 1997, n° 4.
- Vandamme, J.P., N. Meskens et J.F. Superby (2006), « Évaluation du risque d'échec des étudiants de première année universitaire selon leur profil », in *Reflets et perspectives*, XLV, 2006/2.
- Vandenberghe, V. (2006a), « Attending Tertiary Education – Does Parental Money Matter? An empirical assessment using Belgian household data », document interne, Département des sciences économiques, IRES, Université catholique de Louvain.
- Vandenberghe, V. (2006b), « Au-delà de Bologne, la question du “comment” financer l'enseignement supérieur européen persiste », *Reflets et perspectives*, XLV, 2006/2.
- Vandenberghe, V. et O. Debande (2004), « Financing Higher Education with Student Loans, The crucial role of Income contingency and risk pooling », *IRES-ECON DP*, n° 2004-36, IRES, UCL.
- Vandenberghe, V. et O. Debande (2006), « Refinancing Europe's Higher Education with Deferred and Income-Contingent Fees: An empirical assessment using Belgian, German, and UK data » à paraître dans *Education Economics*.
- Vossensteyn, J.J. (1999), « Where in Europe would people like to study? The affordability of higher education in nine Western European countries », *Higher Education*, n° 37.

Chapitre 5

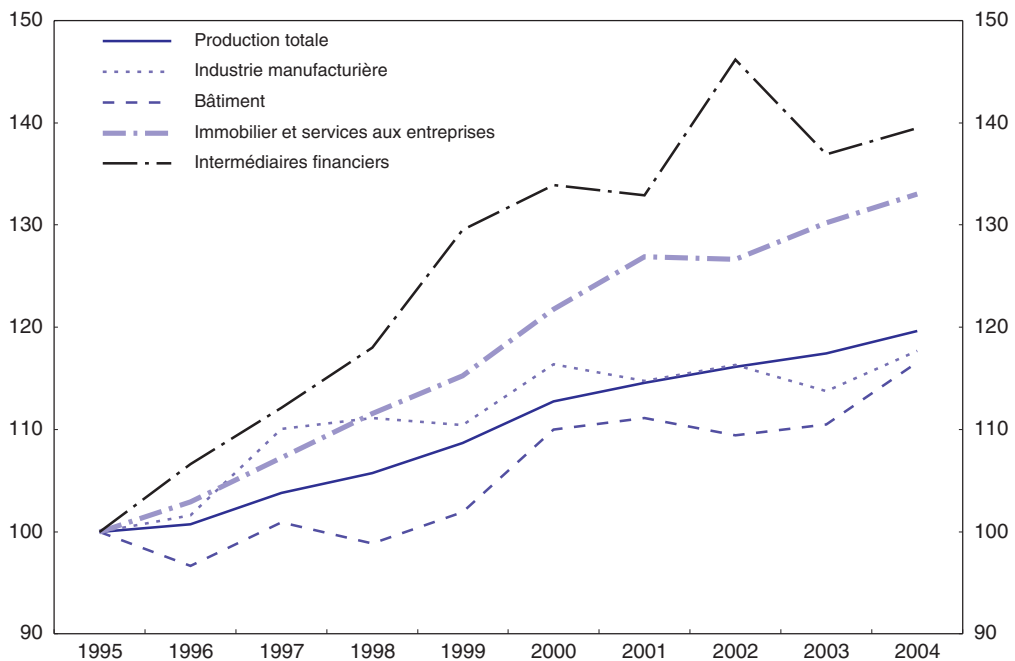
Renforcer les avantages de la libéralisation financière

Le paysage financier belge s'est transformé au cours des deux dernières décennies et se caractérise aujourd'hui par un secteur financier relativement important, fonctionnant bien et intégré au niveau international, qui contribue directement et indirectement, par sa fonction d'intermédiation, à la croissance économique à long terme. L'une des principales caractéristiques du système financier est la concentration de l'activité au sein d'un petit nombre de conglomérats financiers qui offrent simultanément des services bancaires et des services d'assurance. Bien que cette combinaison d'activités puisse contribuer à la stabilité financière, elle a conduit à une pratique commerciale très répandue, la vente croisée, qui peut atténuer les pressions concurrentielles. La concurrence est peut-être aussi entravée par les dispositions réglementaires concernant les marchés du crédit hypothécaire et du crédit à la consommation; bien que ces dispositions aient pour objet de protéger les consommateurs contre le risque de surendettement, elles peuvent avoir pour conséquence involontaire d'accroître les coûts d'entrée pour les nouveaux prestataires, et de limiter ainsi la concurrence et l'innovation tout en portant atteinte aux intérêts des consommateurs. Outre la politique réglementaire, la politique fiscale a été utilisée pour façonner le développement du système financier. Des crédits d'impôt sont accordés pour influencer les décisions d'investissement et d'emprunt, en particulier afin de stimuler l'accession à la propriété du logement, encourager l'épargne et promouvoir la constitution de comptes retraite privés. L'expérience d'autres pays donne à penser que ces dépenses fiscales, si elles influent sur l'affectation de l'épargne, n'ont pas d'impact manifeste sur son niveau global. Or, elles se traduisent par d'importantes dépenses fiscales et obligent à relever les taux d'imposition dans d'autres domaines. Les réformes recommandées dans le présent chapitre contribueraient à améliorer encore le fonctionnement du système, qui est déjà satisfaisant.

Le secteur financier est stable et fonctionne généralement bien

L'économie belge a l'avantage de disposer d'un secteur financier relativement étoffé, fonctionnant bien et intégré au plan international. Celui-ci est composé de quatre grands conglomérats offrant des services bancaires et des services d'assurance, du marché boursier Euronext Bruxelles et d'un certain nombre d'autres entités privées importantes. Le paysage financier s'est transformé au cours des deux dernières décennies sous l'effet de réformes visant la libéralisation des flux internationaux, la privatisation des banques et la déréglementation des activités financières et d'assurance. En outre, cette transformation est aussi la conséquence de l'intégration continue des marchés financiers européens. Bien que toute évaluation de la production du secteur financier soit sujette à des marges d'erreur considérables, la différence entre la croissance de la valeur ajoutée en termes réels au cours des dix dernières années dans le secteur de l'intermédiation financière (3.8 % par an) et dans l'ensemble de l'économie (2 %) ne laisse subsister aucun doute quant au dynamisme intrinsèque de ce secteur (graphique 5.1). D'autres indicateurs d'activité confirment ce dynamisme¹. La stabilité financière du secteur au cours des vingt dernières

Graphique 5.1. Valeur ajoutée en termes réels par secteur
1995 = 100



Source : Banque Nationale de Belgique, Belgostat.

années – il a échappé aux grandes crises bancaires observées dans certains autres pays – a aussi contribué de façon importante à la prospérité générale.

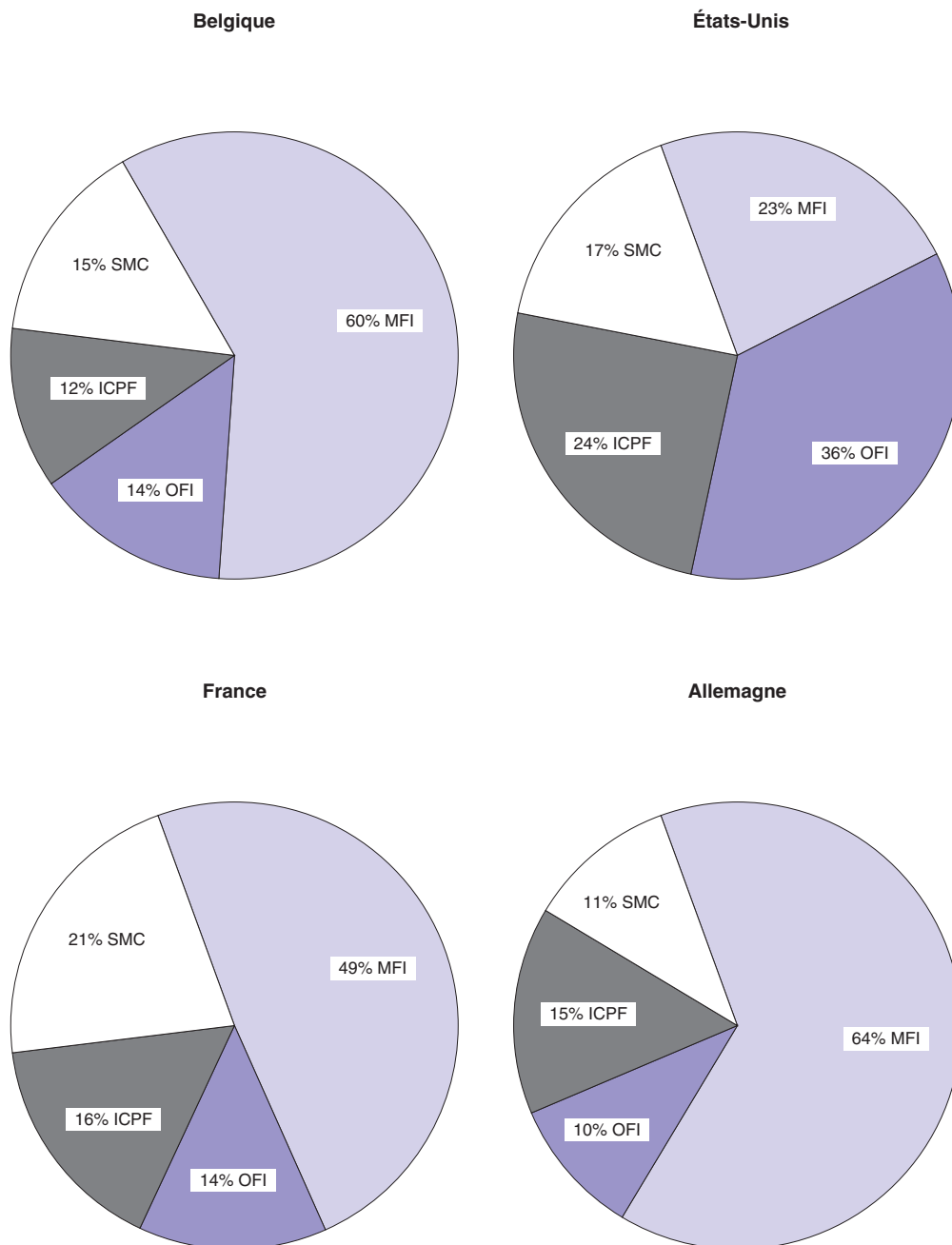
La contribution directe du système financier à la croissance de la production est notable, mais sa contribution *indirecte* l'est encore plus. Comme le donnent à penser des études empiriques récentes, un système financier performant contribue à la croissance à long terme par divers canaux (Leahy *et autres*, 2001; de Serres *et autres*, 2006). En effet, il permet de mobiliser un volume important d'épargne nationale et internationale, d'affecter celle-ci de façon adéquate, de répartir les risques au sein de l'économie et de contrôler l'utilisation des ressources externes. Par ailleurs, un système financier performant peut renforcer la résilience de l'économie en permettant aux consommateurs de recourir au crédit en cas de dégradation de la conjoncture pour stabiliser leurs dépenses et, partant, l'activité économique. Les données présentées dans ce chapitre incitent à penser que le secteur financier de la Belgique remplit en général ces fonctions de façon adéquate, mais que des améliorations seraient possibles. Les principaux facteurs qui risquent de nuire à la performance économique globale sont la forte concentration de l'activité parmi un petit nombre d'établissements, la rigidité relative de la réglementation du crédit, notamment en ce qui concerne le crédit hypothécaire et le crédit à la consommation, et le large recours à des incitations fiscales pour influencer sur les décisions financières. Le présent chapitre examine ces questions et recommande un certain nombre de nouvelles mesures de réforme susceptibles de stimuler la croissance à long terme.

Le système financier est très concentré

Si l'on se fonde sur la répartition des actifs, le secteur financier belge est dominé par les établissements bancaires (graphique 5.2). Le système bancaire est lui-même très concentré en un petit nombre d'établissements qui offrent à la fois des services bancaires et des services d'assurance et ont de ce fait été qualifiés de « conglomérats de bancassurance ». À la suite d'opérations de fusion et d'acquisition, le secteur est aujourd'hui essentiellement entre les mains de quatre conglomérats, qui offrent aux particuliers une large gamme de services financiers dans des conditions assimilables à un guichet unique². Les quatre conglomérats détiennent environ 80 % des actifs bancaires du pays, contre une moyenne de 45 % pour les cinq plus grandes banques de l'UE15, et l'on peut donc dire que le secteur bancaire belge est très concentré (Allen *et autres*, 2005). Il convient de nuancer ce qualificatif en tenant compte de la taille du pays : un nombre plus limité de banques peuvent réaliser des économies d'échelle suffisantes dans les petits pays. De fait, le degré de concentration en Belgique est comparable à celui que l'on observe aux Pays-Bas et en Finlande (graphique 5.3). Néanmoins, il y a d'autres petits pays (Autriche, Danemark, Irlande et Grèce) où le secteur bancaire, bien que moins concentré, semble fonctionner de façon rentable.

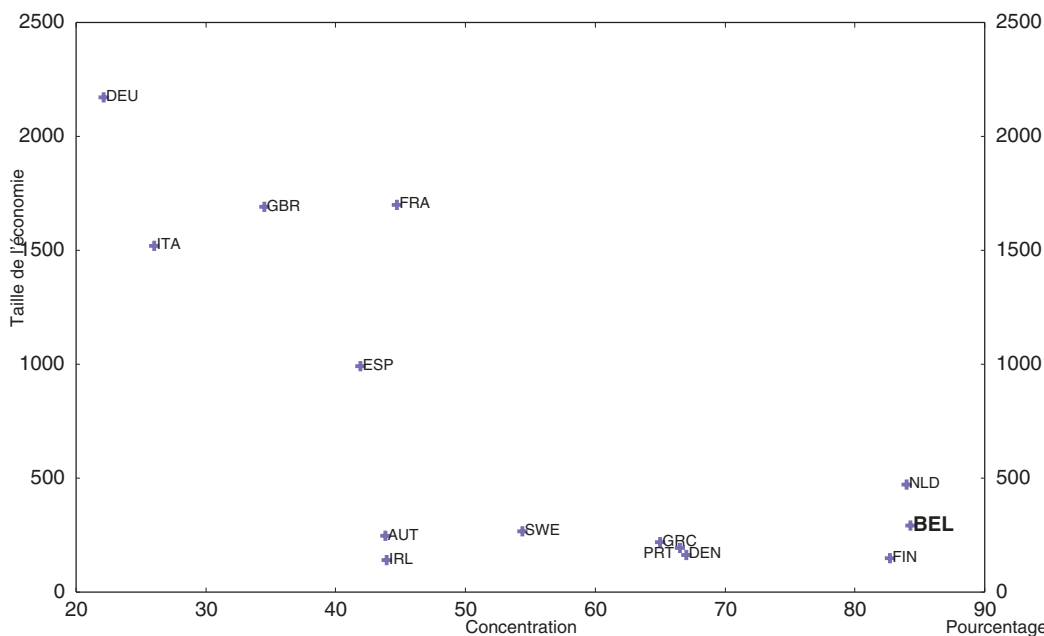
Les banques se sont transformées depuis le début des années 90, mais un examen des comptes financiers révèle que la composition de leurs ressources est restée stable et qu'elles ont largement recours au secteur des ménages pour financer leurs activités (graphique 5.4). Cependant, ces comptes font abstraction des opérations sur le marché interbancaire et, ayant un caractère territorial, ne concernent que les succursales et filiales exerçant leurs activités en Belgique. Par conséquent, l'importance du secteur des ménages est peut-être surestimée. Cela étant, ces ressources sont stables et moins coûteuses à mobiliser que d'autres fonds externes et exploitent en même temps le vaste réseau de

Graphique 5.2. **Actifs des intermédiaires financiers**
En pourcentage des actifs financiers totaux, 2004



1. MFI : Institutions financières monétaires. OFI : Autres intermédiaires financiers. ICPF : Compagnies d'assurance et fonds de pension. SMC : Capitalisation boursière.

Source : Comptes financiers des pays de l'OCDE, Euronext, Allen et autres, 2005.

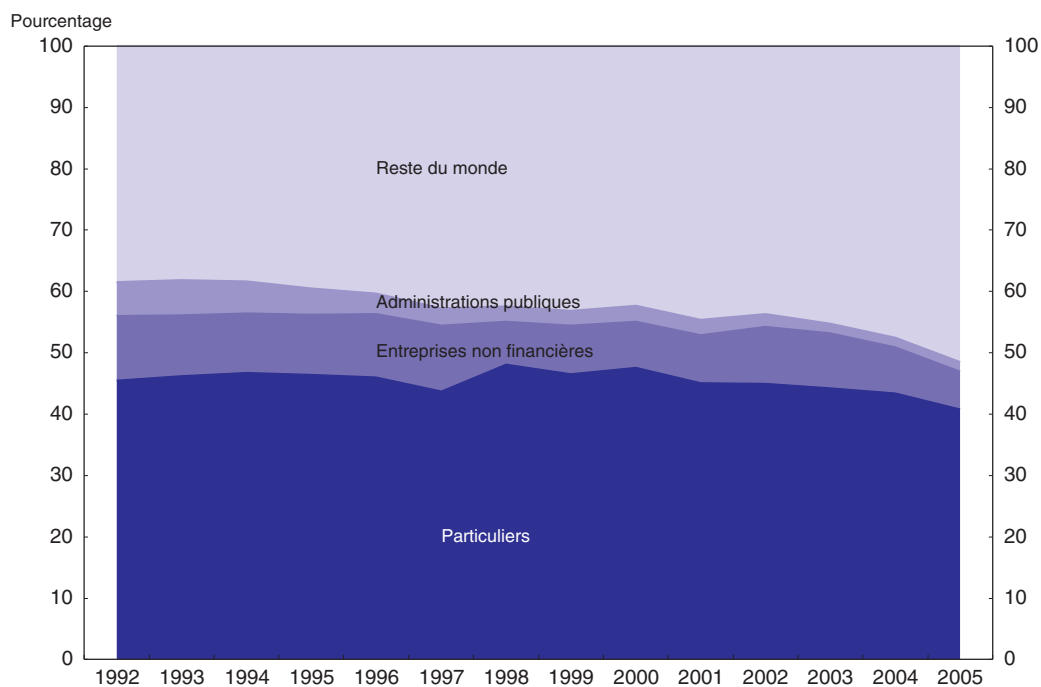
Graphique 5.3. **Concentration dans le secteur bancaire et taille de l'économie**¹

1. Le taux de concentration correspond à la part des cinq plus grands établissements dans l'actif bancaire total en 2004. Le taux de concentration des trois plus grandes banques, dans quelques-uns des principaux pays non européens, est de 30 % (États-Unis), 39 % (Japon) et 53 % (Canada). La taille de l'économie est mesurée par le PIB en volume exprimé en milliards de dollars, aux PPA de 2005.

Source : OCDE, Allen et autres, 2005.

Graphique 5.4. **Décomposition du passif bancaire par type de créancier**

En pourcentage



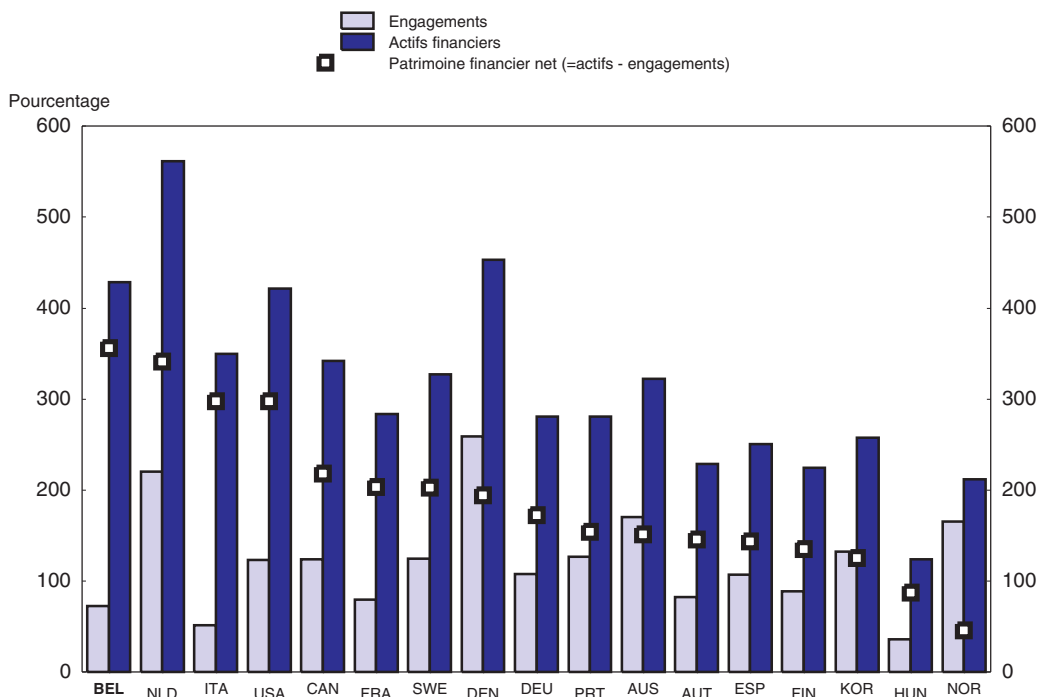
Source : Comptes financiers de la Belgique, Belgostat.

succursales de détail. La préservation de cette source de financement est donc à la fois un aspect important du modèle économique appliqué par les banques et un facteur essentiel de leur rentabilité.

Le fait que les ménages apportent autant de ressources au système financier n'est pas totalement surprenant. Le secteur belge des ménages se caractérise par un taux d'épargne élevé et, de ce fait, par un actif net cumulé considérable par comparaison avec les autres pays, les actifs financiers bruts représentant plus de 400 % du revenu disponible brut alors que le passif financier est inférieur à 80 % (graphique 5.5). En outre, le secteur des ménages détient un patrimoine immobilier qui représente aussi environ 400 % du revenu disponible brut, si bien que son actif net total est très important par comparaison avec les autres pays. L'accumulation de richesse reflète en partie le volume qui demeure élevé de l'épargne des ménages, peut-être par réaction à l'accumulation persistante d'une dette publique importante (FMI, 2006). Cependant, le taux d'épargne des ménages a baissé, passant de plus de 20 % en 1995 à moins de 14 % ces dernières années, en raison notamment du rééquilibrage du budget au cours des cinq dernières années. Le fait que les ménages aient tendance à accumuler une grande quantité d'épargne est peut-être lié, également, aux faibles taux de remplacement assurés par le premier pilier du système de retraite, ce qui a sans doute incité les ménages à investir dans des produits de retraite du deuxième et du troisième pilier (produits d'assurance-vie, par exemple), de même qu'au chômage élevé et persistant, qui encourage probablement la constitution d'une forte épargne de précaution.

Graphique 5.5. Situation financière des ménages

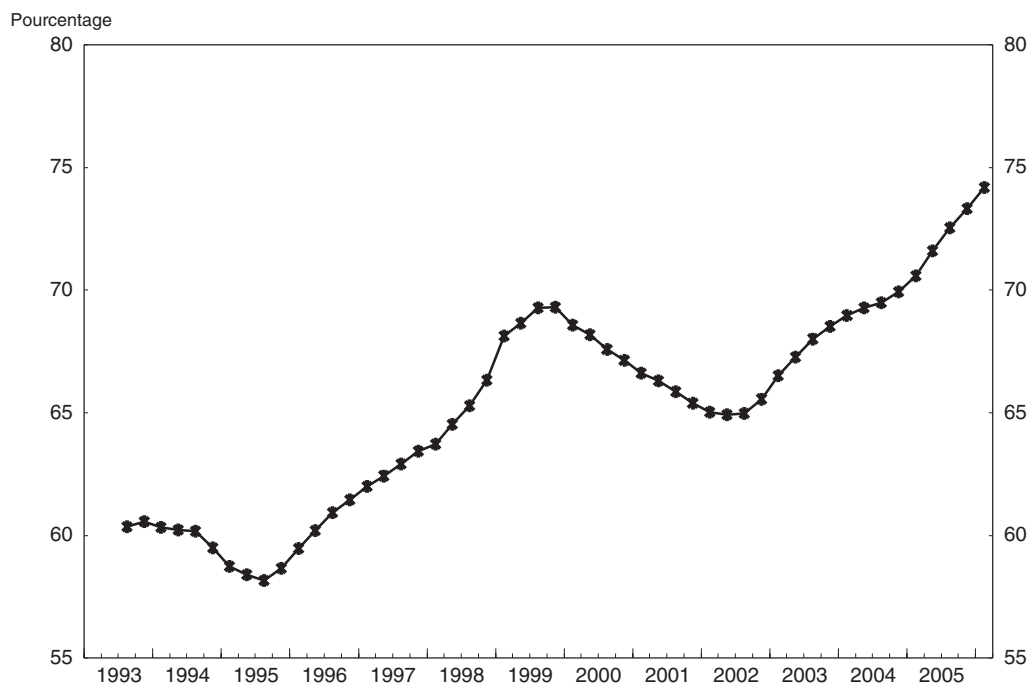
En pourcentage du revenu disponible



Source : OCDE, Comptes financiers.

Comme dans d'autres pays, le secteur des ménages a fortement accru ses emprunts pendant la première moitié de la décennie (graphique 5.6). L'activité a été particulièrement soutenue sur le marché du crédit hypothécaire, les ménages ayant profité du bas niveau des taux hypothécaires pour accroître leurs emprunts, alors que les autres formes d'emprunt (crédit à la consommation et prêts à moyen et long terme, par exemple) augmentaient plus modérément. En conséquence, l'endettement des ménages en proportion de leur revenu a atteint le niveau record de 75 % au début de 2006, la part des emprunts hypothécaires dans l'endettement total des ménages s'élevant quant à elle à 72 %, niveau sans précédent. L'actif net financier de l'ensemble du secteur des ménages reste néanmoins extrêmement élevé et la forte hausse des prix des logements depuis quelques années se traduit par une augmentation rapide de leur patrimoine total.

Graphique 5.6. **Endettement des ménages**
En pourcentage du revenu disponible brut

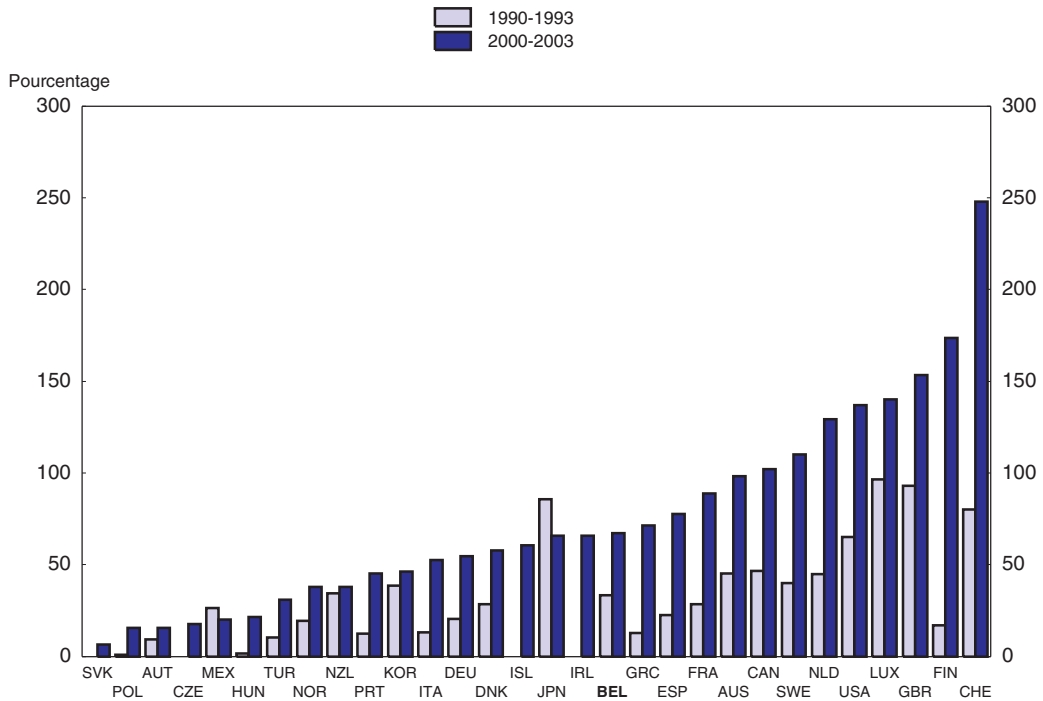


Source : OCDE, Base de données analytique.

Contrairement au secteur des ménages, le secteur des *entreprises* a continué de réduire son endettement auprès du secteur bancaire local. L'importance du crédit bancaire aux entreprises belges en proportion du PIB a diminué au cours des cinq dernières années et est aujourd'hui largement inférieur au niveau moyen observé dans la zone euro. Les grandes et moyennes entreprises ont accès au marché du crédit international et font relativement peu appel au système bancaire belge. De même, le secteur des entreprises n'a recours que de façon limitée au marché boursier belge. De fait, la capitalisation de celui-ci est relativement modeste par comparaison avec les marchés des autres pays (graphique 5.7), tandis que sa liquidité (mesurée par le taux de rotation des titres rapporté à la capitalisation boursière) est assez faible (Allen et autres, 2005)³. Le nombre d'actions

Graphique 5.7. **Capitalisation des marchés boursiers dans les pays de l'OCDE**

En pourcentage du PIB



Source : Banque mondiale, base de données sur la structure financière.

inscrites à la cote est limité par le grand nombre de petites entreprises à actionnariat familial et par l'émission d'actions non cotées dans le contexte des investissements directs étrangers et des fonds de capital-risque (Baugnet et Wuyts, 2006). La conjonction de ces facteurs explique le volume limité d'actions en circulation (actions susceptibles de faire l'objet de transactions) sur Euronext Belgique⁴.

Il ressort de ce qui précède que les activités du marché financier belge (émission d'actions ou d'obligations, par exemple) jouent un rôle moins important que le crédit bancaire dans la croissance à long terme; cette situation semble être confirmée par une analyse empirique comparant les rôles respectifs du financement avec intermédiation et du financement sans intermédiation en Belgique et aux États-Unis (Ernst et Compton, 2007).

La stabilité financière des banques tient à un certain nombre de caractéristiques propres à la Belgique, comme le volume important (quoiqu'en diminution) de titres d'État détenu par le système, la stabilité des sources de financement des banques (comptes des ménages, notamment) et une attitude traditionnellement prudente vis-à-vis des risques (BNB, 2006a). La bonne santé générale des intermédiaires financiers est confirmée par les résultats de tests de résistance (simulant des chocs importants) réalisés par les principaux établissements financiers, la Banque nationale et l'autorité de surveillance financière, en coordination avec le FMI. La réforme en cours de la surveillance financière n'y est pas étrangère (voir encadré 5.1).

Encadré 5.1. **Surveillance financière**

En 2004, la responsabilité de la surveillance financière des secteurs de la banque, de la finance et de l'assurance a été confiée à une autorité unique (la Commission bancaire, financière et des assurances – CBFA) afin de renforcer encore la surveillance des stratégies de plus en plus complexes et évolutives des groupes de bancassurance et du développement tendanciel des activités transfrontalières. La création d'une autorité unique devrait permettre d'améliorer la qualité de la surveillance et d'assurer une meilleure cohérence de celle-ci entre les trois secteurs (Cihak et Podpiera, 2006). Par ailleurs, un Comité de stabilité financière (CSF), rassemblant tous les membres des comités de direction de la CBFA et de la Banque nationale de Belgique, a été mis en place afin de compléter la surveillance micro-prudentielle et l'analyse macro-prudentielle. Sa mission concerne notamment la stabilité globale du système financier, la coordination de la gestion des crises et la coordination de la surveillance des conglomérats financiers.

Le modèle économique de la bancassurance peut entraver la concurrence

Le système financier belge se caractérise par le fait que les quatre principaux établissements offrent à la fois des services bancaires et des services d'assurance. Les clients peuvent donc combiner des opérations bancaires traditionnelles avec des transactions d'assurance (notamment la souscription de produits d'assurance-vie). Les banques proposent en général à leurs clients un ensemble de services dans le cadre d'une stratégie de tarification globale, offrant ainsi simultanément différents services et produits. Ce modèle économique présente de nombreux avantages, notamment parce qu'il contribue à réduire les coûts de fonctionnement des banques et permet de constituer de vastes bases de données sur les principales caractéristiques de chaque client, et donc d'élaborer des produits adaptés et de mieux répondre aux besoins de la clientèle. D'après certaines études, les ventes croisées seraient aussi l'un des principaux moyens d'établir des relations plus étroites avec les clients et de réduire leur « rotation » (Kamakura et autres, 2003). En effet, la souscription de produits supplémentaires rend le changement de prestataire plus onéreux pour le client et réduit donc la probabilité qu'il se tourne vers un établissement concurrent qui lui ferait une offre plus intéressante.

Les autorités voient dans le modèle économique de la bancassurance une mesure de diversification des risques qui contribue à renforcer la robustesse du système (BNB, 2006a). Les cycles du marché bancaire et de celui de l'assurance vont généralement dans des directions différentes dans la mesure où les actifs et passifs n'ont pas les mêmes durées dans les deux secteurs. Ainsi, la vente croisée de services bancaires et de services d'assurance contribue à la stabilité financière. Bien que les activités d'assurance soient moins importantes que les activités bancaires pour les quatre principaux conglomérats, elles constituent une source importante de diversification des actifs et des recettes (tableau 5.1). Cependant, le développement de la distribution croisée risque d'atténuer les pressions de la concurrence en nuisant à la transparence des prix et en fidélisant la clientèle. Dans le segment des emprunts des grosses sociétés, la forte concentration dans le secteur bancaire n'a pas eu pour contrepartie une restriction de la concurrence parce que les grandes entreprises ont accès aux marchés financiers internationaux. Les ménages, en revanche, n'ont guère d'autre choix que de traiter avec des banques locales, qui appliquent toutes plus ou moins, surtout les plus grandes, les mêmes modèles économiques⁵.

Tableau 5.1. **Importance relative des activités bancaires et des activités d'assurance**

En pourcentage

	Part de marché en Belgique ¹		Contribution aux bénéfices du groupe ^{2, 3}		Part de l'actif total ³	
	Banque ⁴	Assurance ⁵	Banque	Assurance	Banque	Assurance
Dexia	14.7	6.4	81.1	18.9	93.1	6.9
Fortis	31.9	17.8	66.5	33.5	85.7	14.3
ING Belgique	14.0	6.7	84.4	15.6	93.3	6.7
KBC	21.4	13.4	80.7	19.3	91.2	8.8
<i>Total</i>	<i>82.0</i>	<i>44.3</i>	..	..	..	..

1. Dépôts des résidents pour les activités bancaires et primes collectées pour les activités d'assurance.

2. Pourcentage du résultat net d'exploitation du groupe.

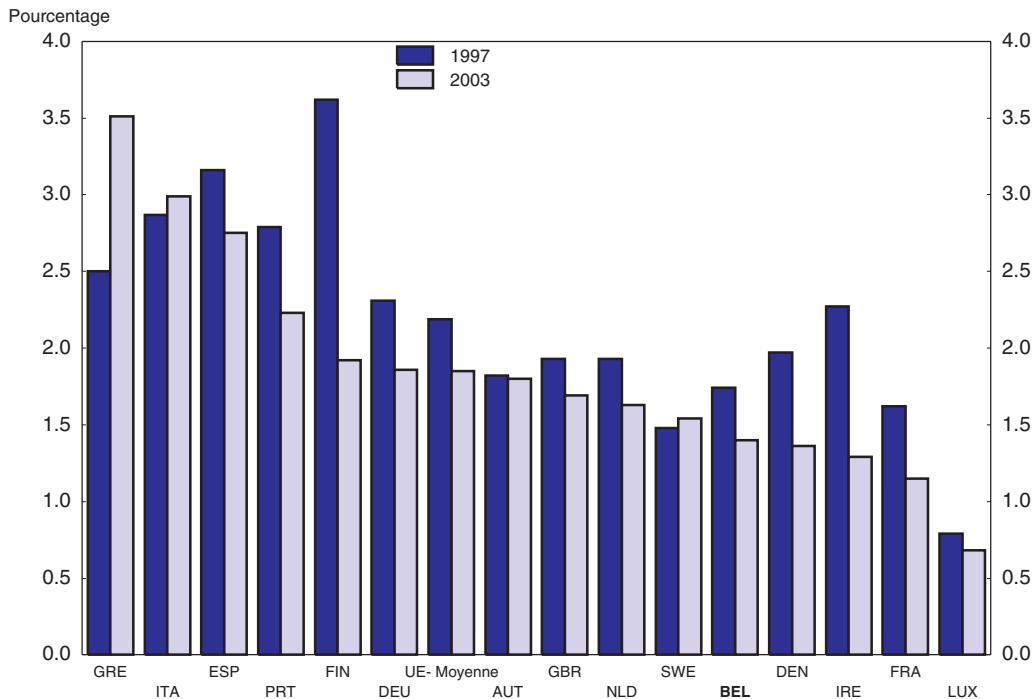
3. Données 2005.

Source : BNB, 2006a.

En principe, les banques sont suffisamment nombreuses pour préserver la concurrence et, à en juger par le très faible niveau des marges d'intérêt, par exemple, le marché des services bancaires à la clientèle particulière semble être concurrentiel (graphique 5.8). Cependant, il est possible que ces marges peu élevées reflètent une stratégie consistant à dégager des recettes sous la forme de commissions au lieu de couvrir les frais de gestion et de transaction au moyen des marges d'intérêt. De fait, les résultats nets des établissements de crédit se répartissent à parts égales entre les intérêts nets perçus et les autres recettes (BNB, 2006a). Cela s'explique peut-être par le fait que les clients des banques se voient offrir des crédits à faible taux d'intérêt (prêts hypothécaires,

Graphique 5.8. **Marges d'intérêt nettes**

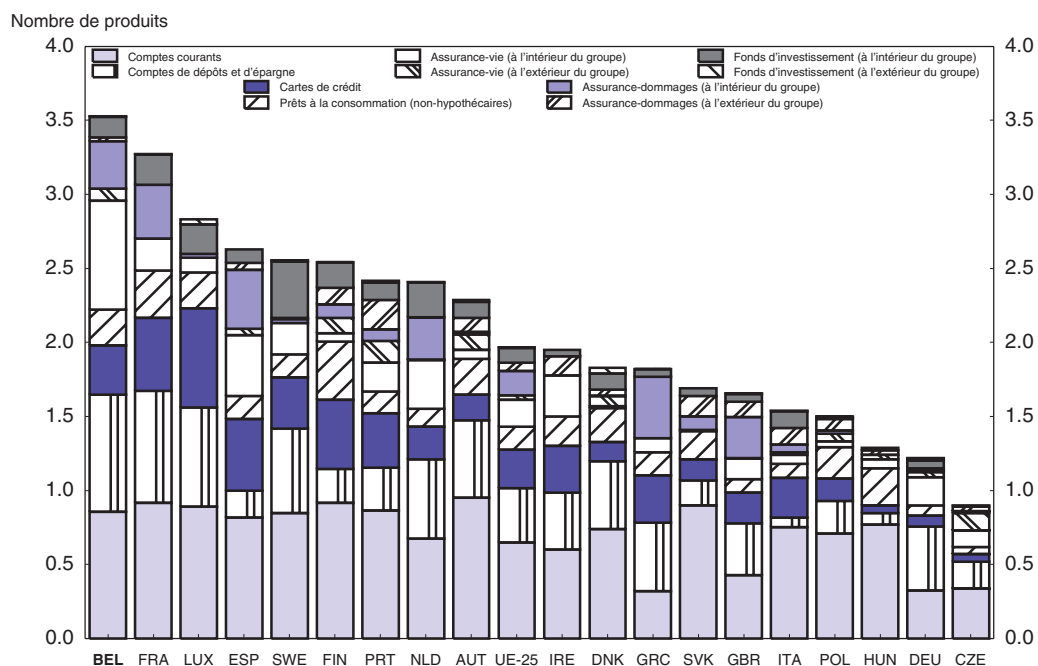
En pourcentage de l'actif bancaire total



Source : BankScope, d'après Allen, Bartiloro, Kowalewski, 2005.

par exemple) et des comptes d'épargne rémunérés en même temps que des services payants (placements d'assurance-vie et parts de fonds communs de placement) (graphiques 1.16 et 5.9)⁶. Comme indiqué plus haut, l'objectif commercial stratégique des ventes croisées est de rendre plus onéreux le changement d'établissement et de réduire ainsi la probabilité que les clients se tournent vers un concurrent plus compétitif. Ces ventes croisées peuvent inclure des produits faisant l'objet d'une tarification particulièrement compétitive, comme les prêts hypothécaires ou les comptes d'épargne, en association avec d'autres produits. Ainsi, les prestataires de services financiers tendent à compenser leurs faibles marges nettes sur les taux d'intérêt par les recettes qu'ils tirent de la vente croisée de produits bancaires et de produits d'assurance. Par ailleurs, on peut craindre que les clients se voient offrir un ensemble de produits – nouveaux crédits, comptes d'épargne, police d'assurance, produits de placement – à des conditions négociées individuellement, d'où une moindre transparence de la tarification des divers produits pour la clientèle (mais pas pour le prestataire de service). Par conséquent, même si les ventes croisées permettent de réaliser des économies d'envergure, il est difficile de dire – en l'absence de transparence des prix – si ces gains d'efficacité sont effectivement répercutés sur la clientèle. De telles pratiques ne se limitent pas à la Belgique, mais elles sont renforcées par le caractère particulier du modèle économique de la bancassurance.

Graphique 5.9. **Ventes croisées avec prêts hypothécaires**



1. Les ventes croisées représentent la moyenne des produits que les clients qui souscrivent un emprunt hypothécaire achètent auprès du même établissement financier.

Source : Commission européenne, enquête sur la banque de détail, 2005-06.

La vente croisée est peut-être une stratégie rationnelle pour les banques et leurs clients, mais le fait d'associer plusieurs produits financiers est potentiellement dangereux pour la concurrence (Commission européenne, 2006). Bien qu'en règle générale l'association de produits financiers soit expressément interdite en Belgique, la législation

relative au crédit hypothécaire prévoit une exception : les fournisseurs de prêts hypothécaires sont autorisés à accorder une réduction conditionnelle de taux d'intérêt si une police d'assurance-vie (« assurance de solde restant dû ») et/ou d'assurance habitation est contractée auprès du même établissement financier⁷. De ce fait, un emprunt hypothécaire est négociable, ce qui nuit à la transparence et risque fort d'être préjudiciable aux consommateurs qui se retrouvent avec des produits indissociables et doivent supporter des frais importants s'ils veulent par la suite se tourner vers un établissement concurrent. C'est précisément pour décourager les pratiques anticoncurrentielles de distribution croisée que les autorités devraient réexaminer la règle autorisant la réduction du taux de crédit hypothécaire à condition que des produits d'assurance soient achetés simultanément.

En février 2004, les autorités ont conclu avec l'Association belge des banques un *gentleman's agreement* en vertu duquel celles-ci s'engagent à améliorer la transparence des tarifs et à en faciliter la comparaison. Malgré cet accord, d'autres mesures ont semblé nécessaires pour stimuler la concurrence. C'est ainsi qu'en juin 2006, le Conseil des ministres a adopté un projet de loi – anticipant la réglementation européenne – qui permet aux déposants de clore un compte courant ou un compte d'épargne sans frais et de se faire rembourser toute commission bancaire versée à l'avance pour de futurs services. Ces mesures, qui visent à réduire les frais de changement de prestataire, vont dans la bonne direction et devraient être complétées par une application rigoureuse de la législation par l'autorité de la concurrence sur les marchés financiers. Un pas important a été fait dans ce sens lorsque le gouvernement a chargé les autorités de la concurrence d'examiner les pressions concurrentielles sur le marché des comptes d'épargne.

On fait souvent valoir que le développement de la concurrence sur les marchés financiers peut avoir des conséquences défavorables pour la stabilité des institutions financières et, partant, pour la stabilité économique. Cependant, rien ne prouve que les pays de l'OCDE se caractérisant par une intense concurrence soient plus sujets à l'instabilité que les pays où les forces du marché sont moins vigoureuses (De Serres et autres, 2006). De fait, Beck et autres (2004) observent qu'une réglementation moins restrictive – abaissement des obstacles à l'entrée et réduction des restrictions visant les activités des banques – réduit la fragilité du système bancaire, ce qui donne à penser que les restrictions réglementaires ne contribuent pas à la stabilité. Au demeurant, Degryse et Ongena (2006) font remarquer que les autorités de surveillance sont aujourd'hui mieux à même de préserver la stabilité grâce à la réglementation prudentielle et aux normes de fonds propres (Bâle I et Bâle II). Par ailleurs, les autorités de la concurrence sont déterminées à appliquer les mêmes principes de concurrence à tous les secteurs d'activité, afin d'assurer des conditions uniformes.

La réglementation de l'endettement des ménages risque de faire obstacle au lissage de la consommation

La politique en matière de protection des consommateurs – spécialement la protection des emprunteurs contre le risque de surendettement – est un autre type de réglementation qui a influé sur l'évolution du système financier, notamment dans les domaines du crédit hypothécaire et du crédit à la consommation.

Réglementation du crédit hypothécaire

Les biens immobiliers constituent la composante la plus importante du patrimoine de la plupart des ménages et le crédit hypothécaire représente une part tout aussi grande de leur passif. Dans beaucoup de pays, l'innovation financière a permis aux ménages d'emprunter sur leurs biens immobiliers pour compenser des fluctuations temporaires de leurs revenus. Lorsque la conjoncture est défavorable, les consommateurs peuvent maintenir leur niveau de dépenses de diverses manières en utilisant le crédit au logement (en contractant par exemple un emprunt hypothécaire pour rénover un logement, en prenant une deuxième hypothèque, en rechargeant un emprunt hypothécaire existant, en obtenant des lignes de crédit garanties par le logement, en prenant un logement plus petit, en devenant locataires, etc.). Il faut pour cela un marché hypothécaire efficient, un marché immobilier performant et un environnement réglementaire relativement souple. Ces conditions sont particulièrement importantes pour les ménages qui ont peu de liquidités et ne peuvent donc pas mobiliser des actifs à court terme (comptes courants ou dépôts d'épargne). Or, en Belgique, l'effet conjugué des pratiques bancaires et des politiques publiques semble y faire obstacle, au risque de nuire au lissage de la consommation (encadré 5.2).

En Belgique, les banques n'offrent pas de prêts permettant l'extraction de liquidités, bien que la réglementation ne les empêche pas de le faire (tableau 5.3). Presque tous les prêts hypothécaires sont du type « ouverture de crédit hypothécaire ». Ce type de prêt hypothécaire peut être rechargé dans la limite du montant initialement prêté. Cette formule permet aux emprunteurs de dégager de nouvelles ressources, mais seulement après plusieurs années de remboursement du principal, et elle empêche les propriétaires-occupants de tirer avantage des plus-values latentes. En conséquence, les possibilités de lissage de la consommation par extraction de liquidités sont limitées. L'extraction de liquidités sous forme de rente hypothécaire peut aussi être utilisée par les personnes âgées pour dégager des ressources sur leur patrimoine immobilier et obtenir un flux de revenus en complément de leur pension⁸. Cela pourrait être particulièrement intéressant en Belgique, où les dispositifs de retraite des deuxième et troisième piliers ne sont pas très développés et où le taux de remplacement du système de retraite du premier pilier est l'un des plus bas de la zone OCDE.

Un autre moyen d'extraire des liquidités d'un logement consiste à le vendre – pour en acquérir un autre plus petit ou pour en louer un temporairement. Cependant, les coûts de transaction élevés risquent fort d'être dissuasifs. Ceux-ci représentent environ 18 % de la valeur d'acquisition (à cause du niveau relativement élevé des droits d'enregistrement et des frais de notaire), soit l'un des pourcentages les plus élevés de la zone OCDE (graphique 5.10). Ils expliquent en partie le faible nombre de transactions (graphique 5.11), qui limite à son tour les possibilités d'acquisition. De fait, de nombreux propriétaires achètent un seul logement durant leur vie, si bien que celui-ci s'adapte peu en fonction de la taille de la famille. Les coûts de transaction élevés contribuent aussi à expliquer la très faible mobilité géographique des travailleurs (voir chapitre 3). Pour tenter de remédier à ces problèmes, la Flandre a récemment institué la « portabilité » des frais de transaction à l'intérieur de la région (encadré 5.3)⁹. Une réduction plus prononcée des coûts de transaction sur les biens immobiliers stimulerait le marché du logement et, partant, le marché hypothécaire, qui s'ouvrirait par là même à de nouveaux prestataires.

Encadré 5.2. **Le lissage de la consommation**

La théorie économique et l'analyse empirique conduisent à penser que les individus déterminent leurs dépenses en fonction des revenus de l'ensemble de leur vie. Globalement, ils n'ajustent pas totalement leurs dépenses à l'évolution de leurs revenus : ils épargnent plus lorsque leurs revenus sont temporairement élevés et ils épargnent moins et/ou empruntent plus lorsque leurs revenus sont temporairement faibles. Les avis divergent sur la question de savoir si les riches et les pauvres ont des comportements différents, mais on s'accorde à reconnaître que, globalement, les individus s'efforcent de lisser leur consommation. Pour que les consommateurs puissent maintenir leurs dépenses à un niveau inchangé malgré une modification de leurs revenus, il faut que le système financier fonctionne de façon efficace, en particulier pour les personnes qui ne disposent pas de liquidités. Un secteur financier efficace peut donc contribuer largement à rendre la production moins instable et les économies plus résilientes en cas de choc. Il est manifeste que l'innovation financière a réduit l'instabilité de la production en permettant aux consommateurs de recourir plus facilement au marché du crédit pour emprunter en cas de dégradation de la conjoncture (Dyanan et autres, 2006). Afin de déterminer empiriquement le comportement des consommateurs, on estime la sensibilité de la consommation privée aux variations des revenus réels. Une forte propension marginale à consommer (« sensibilité excessive ») est sans doute le signe que, du côté de l'offre, le système financier ne propose pas des services efficaces aux personnes qui souhaitent lisser leur consommation ou que, sur le plan de la demande, le recours au crédit à la consommation est entouré d'une grande prudence. En revanche, une faible sensibilité aux variations du revenu réel donne à penser que les individus peuvent et entendent utiliser le système financier de façon efficace pour préserver leur niveau de dépenses lorsque leurs revenus fluctuent. D'après les études empiriques qui ont été réalisées, les ménages belges se caractérisent par un degré de sensibilité excessive relativement élevé (tableau 5.2). Alors qu'on observe une faible sensibilité des dépenses aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Europe du Nord, cette sensibilité est relativement excessive en Europe occidentale et notamment en Belgique.

Tableau 5.2. **Sensibilité excessive estimée de la consommation aux fluctuations du revenu disponible**¹

	1990	1999
Belgique	0.92	0.85
Italie	0.80	0.84
Canada	0.44	0.48
Autriche	0.50	0.53
Danemark	0.47	0.41
Pays-Bas	0.48	0.57
Espagne	0.40	0.39
États-Unis	0.39	0.16
Finlande	0.06	0.06
France	0.33	0.45
Allemagne	0.40	0.53
Japon	0.31	0.28
Suède	0.27	0.26
Royaume-Uni	0.26	0.24

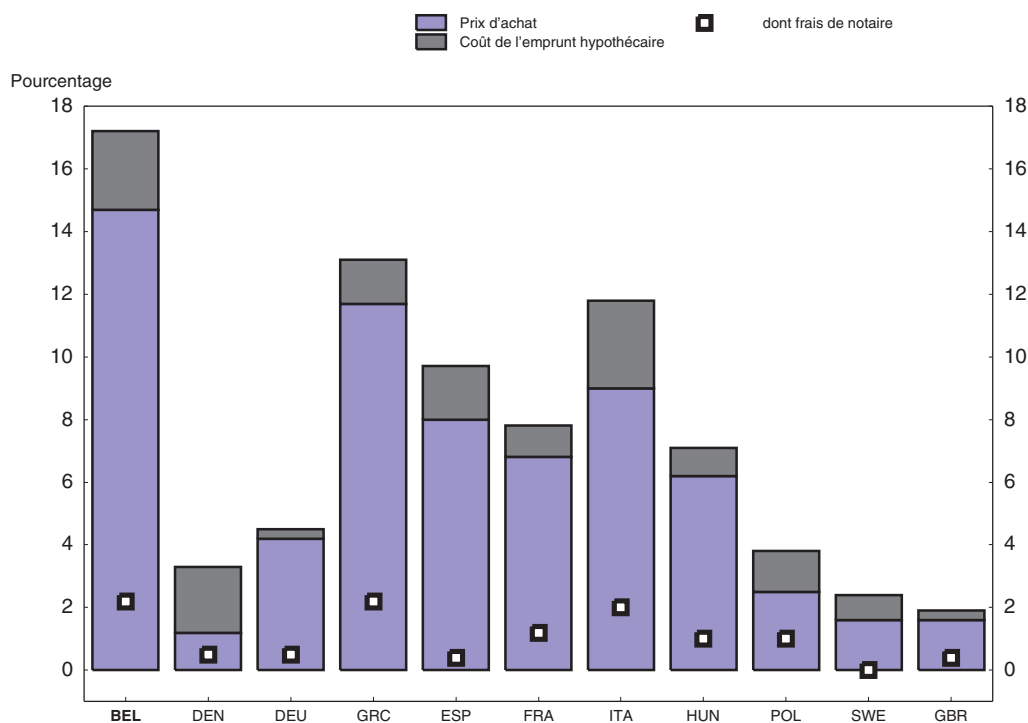
1. Le degré de sensibilité excessive (λ) a été estimé au moyen de la spécification linéaire suivante : $\Delta c_{jt} = \alpha_j + \lambda_{jt} \Delta y_{jt} + \varepsilon_{jt}$ et $\lambda_{jt} = \beta_0 + \beta_1 b_{jt} + \beta_2 FL_{jt}$ dans laquelle c est la consommation privée, y est le revenu disponible des ménages, b est le ratio de la dette publique au PIB et FL est le nombre de cartes de crédit par habitant. Source : Pozzi et autres, 2004.

Tableau 5.3. **Marchés hypothécaires : caractéristiques générales**

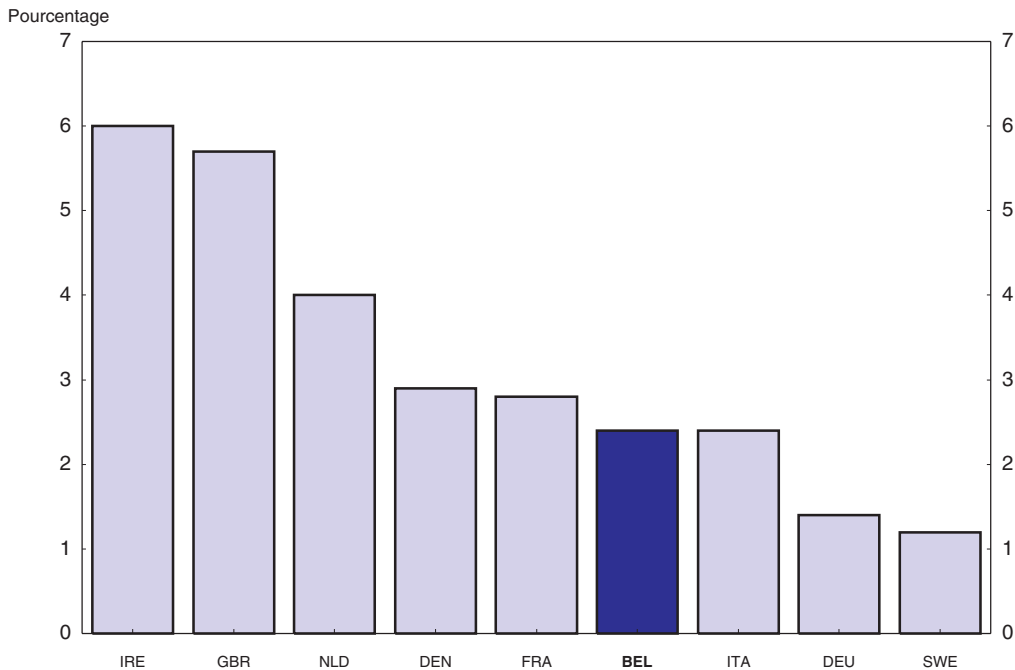
	Type de taux	Quotité maximum ou récente (%) ¹	Échéance type (années)	Frais de remboursement anticipé	Extraction de liquidités	Régime fiscal ²	Propriétaires-occupants (%)
Belgique	Fixe	80/115	20	Plafonnés à 3 mois d'intérêts	Non utilisée	Déd. IT	68
Danemark	Fixe	80	30	Frais de dossier seulement	Utilisée	Déd. partielle WT IT	51
France	Fixe	67/100	15	Limités à 3 % du principal remboursé	Non utilisée	WT IT	56
Allemagne	Fixe	67/80	25	Indemnisation du créancier pour manque à gagner ³	Non utilisée	IT	43
Japon	Fixe	85/100	25	Indemnisation du créancier pour manque à gagner	Utilisation limitée	Déd. limitée dans le temps WT IT	n.d.
Pays-Bas	Fixe	90/115	10	Pas de frais jusqu'à 10 % du principal remboursé annuellement	Utilisée	Déd. IT	55
Royaume-Uni	Variable	69/110	25	Pas de frais en général	Utilisée	IT	69
États-Unis	Fixe/ variable	80/100	30	Pas de frais en général	Utilisée	Déd. IT	68
Canada	Fixe/ variable	75/100	25	Pénalités. Pas de frais sur les hypothèques transférables.	Non utilisée	Ni impôt ni déduction	n.d.

1. La quotité maximum est de 80 % pour les Realkreditobligationer au Danemark, 60 % pour les Obligations foncières en France et 60 % pour les Pfandbriefe en Allemagne.
2. Déductibilité des intérêts (Déd.); Impôts sur les biens immobiliers (WT); Droits de succession sur les biens immobiliers (IT). Dans la plupart des pays, les plus-values sont imposables. Cependant, les propriétaires-occupants bénéficient aussi à des degrés divers d'exemptions fiscales au bout d'un certain nombre d'années d'occupation.
3. Pendant les dix premières années du prêt.

Source : Mercer Oliver Wyman, 2003; Fédération hypothécaire européenne, 2005; estimations du secrétariat du FMI.

Graphique 5.10. **Coûts de transaction totaux en pourcentage du coût d'acquisition total du logement**

Source : Fédération hypothécaire européenne, 2006a.

Graphique 5.11. **Pourcentage annuel moyen de transactions immobilières**¹

1. Moyenne annuelle simple du nombre de transactions sur les dix dernières années (1995-2004) divisée par la moyenne simple du parc total de logements sur la même période.

Source : Fédération hypothécaire européenne, 2004.

Encadré 5.3. Les coûts de transaction en Belgique

Les coûts de transaction, qui s'élèvent à 18 %, comprennent les éléments suivants : un droit d'enregistrement de 12.5 %, des frais de notaire de 2.5 % et une commission d'agent immobilier de 3 %. Ils peuvent être moins élevés dans certains cas, dans la mesure où les transactions immobilières ne se font pas toutes par l'intermédiaire d'un agent et où les droits d'enregistrement sont ramenés à 6 % pour les logements modestes, c'est-à-dire ceux dont la valeur locative est inférieure à 750 euros¹. En 2002, la Flandre a ramené les droits d'enregistrement à 10 % (5 % pour les logements modestes) et a institué la portabilité des frais de transaction : les frais acquittés sur un logement précédent sont déductibles des frais applicables au prochain logement, jusqu'à un montant maximum de 12 500 euros. Cette portabilité n'est toutefois pas transférable hors de Flandre. Dans la région de Bruxelles, une exonération d'impôt sur les 45 000 premiers euros (60 000 euros dans les régions socialement désavantagées) du prix d'acquisition a été instituée en 2003. Ces montants ont été portés à respectivement 60 000 et 75 000 euros en 2006.

1. La valeur locative (ou revenu cadastral) représente le revenu annuel net du logement considéré.

Le rôle des marchés financiers dans le financement du crédit hypothécaire (par le biais de titres adossés à des créances immobilières et d'obligations sécurisées) reste très limité, contrairement à ce que l'on observe dans un certain nombre de pays (BRI, 2006). Le marché des titres adossés à des créances immobilières, qui prennent la forme, en Belgique, de placements collectifs en titres de créance, est relativement peu actif, et aucune disposition

législative ne régit les obligations sécurisées ou les obligations hypothécaires (voir plus loin). En Belgique, le crédit hypothécaire est principalement financé par l'épargne des ménages. Ce flux d'épargne constitue une source de financement très stable dans la mesure où les dépôts d'épargne sont défiscalisés (voir plus loin). L'utilisation d'instruments du marché secondaire présente l'avantage d'ouvrir l'accès à une plus large gamme de capitaux d'investissement et de permettre ainsi aux créanciers de mieux gérer leur capital et donc, éventuellement, de faire baisser le coût des emprunts hypothécaires, ce qui devrait en fin de compte se traduire par des taux plus bas pour les emprunteurs¹⁰.

La Belgique est l'un des rares pays de l'Union européenne à ne pas s'être doté d'une législation sur les obligations hypothécaires¹¹. Les établissements de crédit hypothécaire ne peuvent donc pas financer leurs prêts en émettant des obligations. Naturellement, ils peuvent en émettre dans d'autres pays, mais cela risque de faire obstacle au développement des établissements belges, tout en ajoutant un risque de change pour les nouveaux venus originaires de pays qui ne font pas partie de la zone euro. Il convient de noter que l'un des principaux avantages des établissements de crédit hypothécaire est que les taux d'intérêt hypothécaires sont cotés sur le marché obligataire, ce qui accroît la transparence des prix. La création d'établissements spécialisés dans le crédit hypothécaire permettrait de remédier à certains des problèmes d'asymétrie d'information qui caractérisent le système actuel de négociation des emprunts hypothécaires. Les emprunteurs paieraient des taux d'intérêt identiques quels que soient leurs revenus, si bien que les familles à bas revenus pourraient emprunter à moindre coût pour accéder à la propriété de leur logement (OCDE, 2006). Par conséquent, l'adoption de dispositions concernant les obligations hypothécaires permettrait sans doute d'intensifier la concurrence sur le marché hypothécaire; il conviendrait donc de mettre en place une législation appropriée en ce qui concerne les obligations hypothécaires (obligations sécurisées).

La durée de la procédure judiciaire en cas de défaut de paiement (saisie d'hypothèque) est une autre forme de coût réglementaire qui risque de limiter l'offre de crédit hypothécaire – notamment dans le cas des emprunteurs de second ordre. Le délai habituellement nécessaire pour la distribution du produit de la vente des biens aux créanciers est de 18 mois en Belgique (tableau 5.4). À titre de comparaison, le délai observé dans les pays dotés de marchés hypothécaires développés, comme le Danemark, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, est inférieur à un an. La durée de la procédure de saisie d'hypothèque alourdit les charges des créanciers,

Tableau 5.4. Procédure de saisie d'un bien hypothéqué

	Délai habituel ¹ (mois)
Autriche	6
Belgique	18
Danemark	6
États-Unis	8
Finlande	3
France	15-25
Pays-Bas	6
Royaume-Uni	8-12
Suède	5

1. Délai total s'écoulant entre l'ordonnance de saisie (dans les pays où un tribunal doit autoriser l'exécution) et la distribution du produit de la vente aux créanciers.

Source : *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 75; *The Economist*; Ahearne et autres, 2005.

qui les répercutent généralement sur les consommateurs (Mercer Oliver Wyman, 2003). Par conséquent, le coût élevé qu'implique une longue procédure judiciaire obligerait les établissements de crédit hypothécaire à pratiquer des taux d'intérêt plus élevés quel que soit le profil de risque du client, ce qui pourrait nuire à leur compétitivité par rapport aux banques, bien informées. Une réduction de la durée de la procédure de saisie des biens hypothéqués permettrait donc de mettre les différents établissements financiers sur un pied d'égalité.

La réglementation stipule que les prêts hypothécaires à taux d'intérêt variable doivent comporter un taux plafond et un taux plancher afin d'en limiter les fluctuations. Le même type de disposition existe dans d'autres pays, mais la Belgique se caractérise par des obligations légales particulièrement contraignantes à cet égard (FHE, 2006b). Les taux ne peuvent pas être révisés plus d'une fois par an et, en vertu de la législation relative à la protection des consommateurs, les taux d'intérêt variables ne doivent pas augmenter de plus de 1 point la deuxième année et de 2 points la troisième année. Ces dispositions protègent les emprunteurs contre de fortes variations des taux d'intérêts, mais elles rendent plus coûteux le financement des emprunts. En outre, les frais de remboursement anticipé sont plafonnés à trois mois d'intérêts sur l'encours du prêt (tableau 5.3). Ce montant ne permet généralement pas de couvrir les coûts de refinancement, contrairement à ce que l'on observe normalement dans les autres pays européens (où des pénalités sont expressément prévues ou intégrées aux taux d'intérêt offerts). Il est également à craindre que ces dispositions spécifiques n'accroissent les coûts d'entrée et n'exacerbent les différences structurelles et économiques entre les marchés, rendant ainsi plus difficile l'intégration des marchés financiers européens (Mercer Oliver Wyman, 2003). Par conséquent, il conviendrait de mettre un terme à la réglementation plafonnant l'ajustement des taux d'intérêt et de calculer les frais de remboursement anticipé en fonction des coûts effectifs, de manière à permettre aux créanciers de demander une compensation objective des pertes qu'ils encourent.

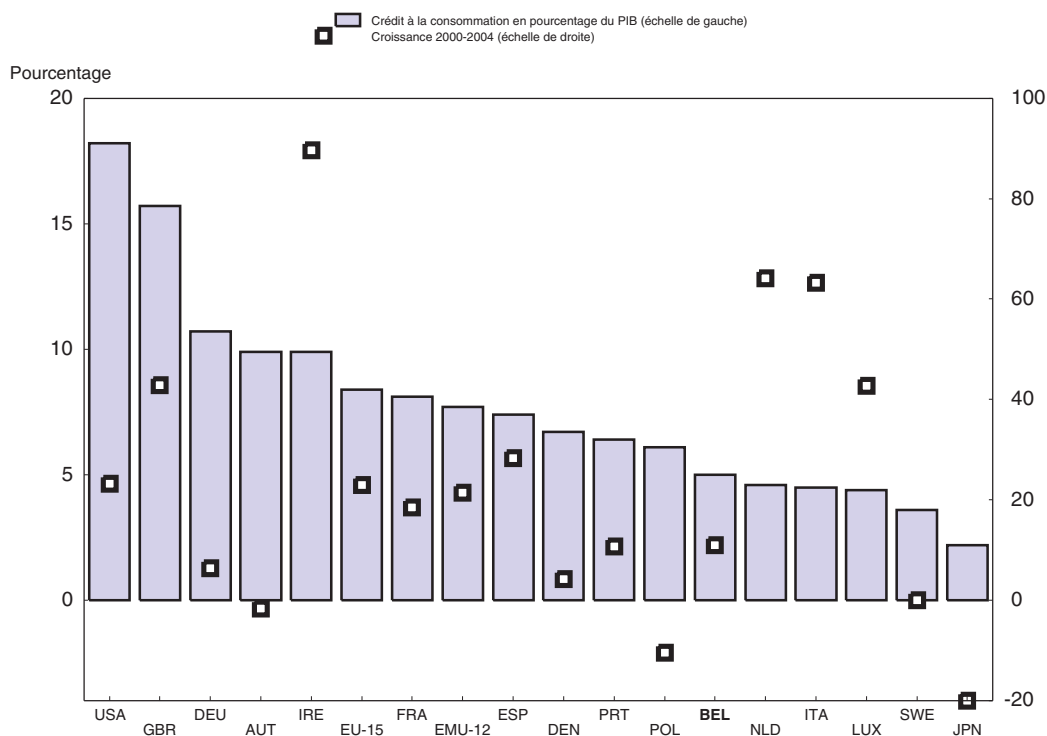
Réglementation du crédit à la consommation

Le crédit à la consommation est un autre moyen de financement permettant aux individus, notamment ceux qui ont des contraintes de liquidités, de lisser leur consommation pendant des périodes de ralentissement temporaire de l'activité. Il est en général proposé directement aux consommateurs dans les magasins et est donc immédiatement disponible pour financer des achats. En Belgique, cependant, les établissements offrant des crédits à la consommation, y compris les émetteurs de cartes de crédit, sont soumis à une réglementation stricte destinée à protéger les consommateurs contre le surendettement. La réglementation du crédit vise en général à corriger les dysfonctionnements du marché dus à l'asymétrie de l'information entre créanciers et emprunteurs. Les créanciers peuvent ne pas avoir assez d'informations pour calculer un tarif de crédit correspondant au profil de risque de l'emprunteur, ce qui les incite généralement à pratiquer des tarifs surévalués. De leur côté, les emprunteurs peuvent ne pas avoir assez d'informations sur les conditions de crédit pour comparer différentes offres et pour bien comprendre les conséquences financières de leur décision. La plupart des pays imposent une obligation d'information complète et un délai de rétractation de manière à assurer des conditions équitables et une information complète des consommateurs. La Belgique est dotée d'une réglementation adéquate à cette fin. Par exemple, les créanciers doivent présenter leur offre en respectant certaines règles qui permettent aux consommateurs de comparer différents prestataires : les contrats doivent détailler tous les coûts du crédit et, pour faciliter les comparaisons, ces coûts doivent être présentés sous la forme d'un taux

d'intérêt global – le « Taux annuel effectif global » (TAEG) – qui comprend le taux d'intérêt, les frais administratifs, les commissions, etc. Dans la même optique, tous les crédits doivent être enregistrés dans une base de données nationale (voir plus loin) que les créanciers doivent consulter pour obtenir des informations sur l'endettement des emprunteurs.

Cependant, la réglementation en vigueur ne se contente pas de remédier à l'asymétrie d'information : elle influe directement sur les relations contractuelles par le plafonnement des taux d'intérêt. Il y a une « grille » de taux maxima autorisés (les frais étant exprimés en termes de pourcentage annuel, coûts fixes compris) qui varient suivant le type de crédit, le montant emprunté et, jusqu'au 31 janvier 2007, la durée du crédit. Pour plusieurs catégories de crédit (notamment les cartes de crédit), cette grille est devenue une norme, les taux d'intérêt observés étant très voisins des taux maxima (Test Achats, 2006). Il en résulte que la plupart des établissements de crédit à la consommation présents dans ces segments du marché ne sont guère incités à étudier les profils de risque individuels, si bien que certains emprunteurs paient probablement des taux excessifs¹². En outre, des taux maxima inférieurs au niveau d'équilibre du marché engendrent une pénurie de crédit et le rationnement qui en résulte provoque une réaffectation du crédit au bénéfice des hauts revenus. Villegas (1989) observe qu'aux États-Unis, les ménages à bas revenu résidant dans des États où les taux sont strictement plafonnés obtiennent nettement moins de crédits à la consommation que leurs homologues des États où les taux ont été déplafonnés. Ainsi, la grille de taux d'intérêt maxima a sans doute pour effet involontaire de réduire le crédit offert aux emprunteurs à bas revenus. De fait, le crédit est relativement peu développé en Belgique et il s'accroît à un rythme plus modéré que dans les autres pays (graphique 5.12).

Graphique 5.12. **Le crédit à la consommation dans certains pays de l'OCDE**



Source : European Credit Research Institute, dossier statistique.

Plusieurs autres pays, comme les Pays-Bas, la Pologne, l'Italie et la France, plafonnent aussi les taux d'intérêt. Dans tous ces pays, à l'exception de la France, l'encours du crédit à la consommation est peu élevé.

Comme les taux d'intérêt plafonnés sont devenus la norme pour certaines catégories de crédit, la concurrence entre établissements de crédit à la consommation est limitée dans certains segments du marché. Par ailleurs, les grandes banques occupent une position dominante sur l'ensemble du marché du crédit à la consommation. En effet, le poids des établissements spécialisés dans le crédit à la consommation, bien qu'en augmentation, reste limité¹³. De plus, la rigueur de la réglementation renforce le rôle des facilités de caisse et d'autres instruments de crédit à court terme dans le financement de la consommation. De même, les établissements non financiers comme les supermarchés et les sociétés de vente par correspondance doivent recourir à un établissement ou un intermédiaire financier pour offrir des facilités de crédit à leurs clients.

Les autorités ont adopté en juillet 2006 une nouvelle grille de taux d'intérêt maxima, plus restrictive, qui variera à l'avenir en fonction de l'évolution des taux du marché. Comme cette grille avait déjà un caractère normatif en ce qui concerne certaines catégories de crédit, pour le consommateur, le coût de la réglementation destinée à le protéger contre le surendettement devrait augmenter. On peut donc se demander s'il n'y aurait pas lieu d'envisager un autre système de protection des consommateurs, plus souple, consistant à donner à la grille un caractère indicatif reflétant des taux considérés comme non usuraires et à encourager les prêteurs à se montrer plus prudents. Des recherches empiriques sur les divers effets de la grille de taux d'intérêt pourraient promouvoir un débat entre les parties intéressées et aider le gouvernement à élaborer d'éventuelles réformes. En France, par exemple, pour analyser les raisons qui pourraient expliquer le faible niveau du crédit à la consommation, les autorités ont mesuré le nombre de personnes qui ne peuvent accéder au crédit à la consommation en vertu de la législation en vigueur (y compris en ce qui concerne le taux de l'usure) (Babeau, 2006). Il va de soi qu'il faudrait commencer par collecter des micro-données sur la situation financière des ménages, comparables à celles qui sont rassemblées, par exemple, dans le cadre de l'enquête menée par le Conseil de la Réserve fédérale des États-Unis sur la situation financière des consommateurs.

La protection des consommateurs est aussi une préoccupation au niveau européen, et la législation dans ce domaine est en cours d'harmonisation au sein de l'Union européenne. Cela étant, les directives européennes actuelles prévoient une harmonisation minimale, ce qui a permis aux autorités belges de maintenir ou d'adopter des dispositions nationales se superposant aux règles de l'UE. Ainsi, la législation belge en matière de protection des consommateurs apparaît comme l'une des plus rigoureuses de l'UE, notamment en ce qui concerne la lutte contre le surendettement.

La lutte contre le surendettement est motivée par des considérations sociales. Cependant, ce concept est difficile à mesurer. Aucun consensus ne se dégage des études consacrées à ce sujet sur la manière de mesurer le surendettement et les autorités belges se réfèrent souvent au taux de défaut de paiement enregistré par la Centrale des crédits aux particuliers¹⁴. Suivant cette définition, en 2005, environ 4.2 % des Belges ont été en défaut de paiement sur au moins un contrat, pour un montant moyen de 4 305 euros (BNB, 2006b)¹⁵. Les deux chiffres ont baissé depuis 2002. De plus, ils sont probablement surestimés dans la mesure où ils recouvrent aussi les différends commerciaux non réglés,

et les prestataires de crédit sont très peu incités à rechercher un compromis compte tenu de la quasi-absence de faillites personnelles.

La responsabilité du maintien d'un marché concurrentiel doit être en partie confiée aux emprunteurs eux-mêmes, car des emprunteurs avertis contribuent à promouvoir la concurrence sur le marché du crédit (Federal Reserve, 2006). Un autre instrument utile est l'éducation financière, en complément de la législation de base relative à la protection des consommateurs ou à titre de mesure temporaire destinée à étoffer et approfondir le marché du crédit à la consommation. Dans plusieurs pays de l'OCDE, des programmes d'éducation financière ont été mis sur pied. Au Royaume-Uni, par exemple, il existe un service gratuit d'assistance téléphonique à l'intention des consommateurs isolés et sans connaissances financières (OCDE 2005); on peut également citer à ce propos les sites web d'information des États-Unis et les campagnes de vulgarisation organisées par l'autorité de surveillance financière en Corée.

Le développement du système financier a été influencé par des avantages fiscaux

Le régime fiscal applicable aux transactions financières est un autre moyen, pour les pouvoirs publics, d'influer sur le système financier. Trois grandes catégories d'avantages fiscaux influencent les décisions financières des ménages : la défiscalisation des intérêts perçus sur les comptes d'épargne, le crédit d'impôt au titre des cotisations à des dispositifs de retraite du deuxième et du troisième pilier, et la déductibilité fiscale des remboursements d'emprunts hypothécaires (voir tableau 5.5)¹⁶. Des données internationales révèlent qu'une proportion relativement faible des fonds placés dans des instruments d'épargne fiscalement avantageux peut être considérée comme de l'épargne « nouvelle » (Attanasio *et autres*, 2004). D'après les données les plus récentes dont on dispose, les dépenses budgétaires correspondant aux avantages fiscaux en faveur des transactions financières des ménages belges se seraient élevées à environ 2.1 milliards d'euros en 2002 (soit 0.8 % du PIB)¹⁷. On estime que le produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques s'en est trouvé amputé d'environ 6 % par an, d'où des taux d'imposition plus élevés que ce ne serait le cas autrement. Si la générosité des avantages fiscaux vient alourdir les taux marginaux effectifs d'imposition, la performance économique globale risque de s'en ressentir.

Tableau 5.5. Principaux avantages fiscaux visant les transactions financières des ménages

Type d'avantage fiscal		Montant maximum défiscalisé par an (euros)	
Comptes d'épargne	Exonération de précompte mobilier	1 600 par an au titre des intérêts perçus (3 200) ¹	
Comptes d'épargne retraite du troisième pilier²			
Assurance-vie individuelle	Réduction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques au taux de cotisation moyen ajusté	1920 (3 840) ¹	
Comptes d'épargne retraite individuels		800 (1 600) ¹	
Remboursements d'emprunts hypothécaires	Réduction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques au taux marginal pour toutes les composantes des mensualités ³	Dix premières années	Années suivantes
		2 560 (5 120) ¹	1 920 ⁴ (3 840) ¹

1. Ménages cohabitants.

2. Si la liquidation a lieu à la date stipulée dans le contrat, les fonds sont imposés à 10 % des cotisations ou primes versées après 1993. Un taux de 16.5 % est appliqué aux cotisations ou primes versées avant 1993. En cas de liquidation anticipée, les cotisations versées avant 1993 sont imposées au taux progressif et les cotisations versées après 1993 sont imposées à 33 %.

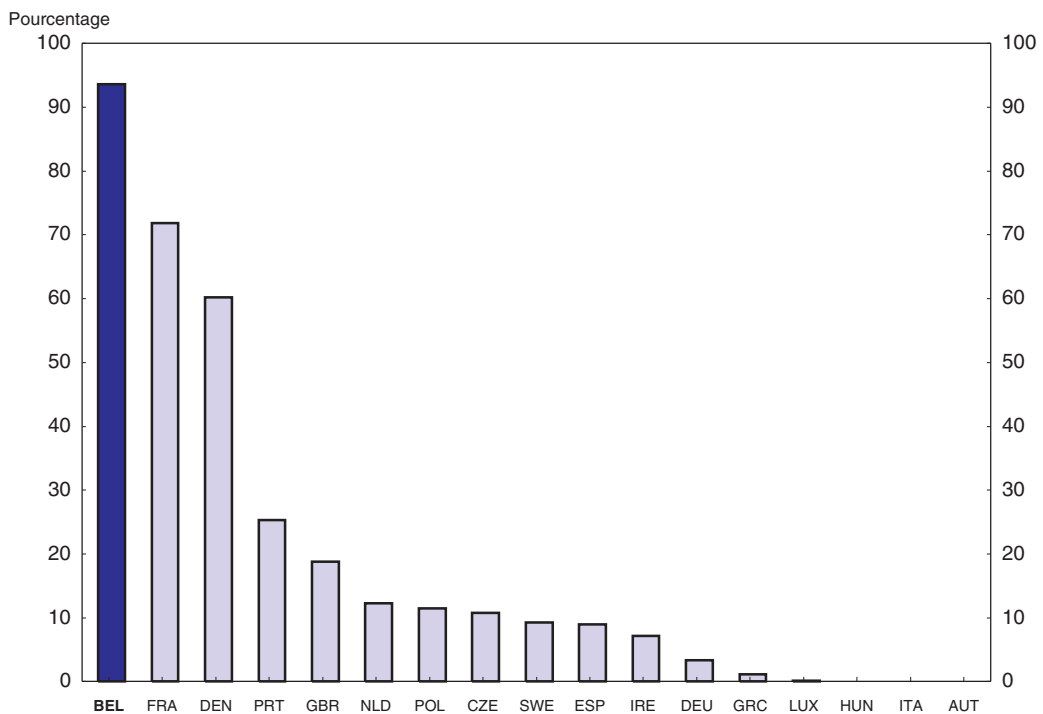
3. Intérêts, capital et prime d'assurance-vie (*assurance du solde*).

4. Les avantages au titre de l'assurance-vie individuelle et des remboursements d'emprunts hypothécaires ne sont pas cumulables.

Source : Ministère des Finances, Mémento fiscal.

La réduction d'impôt au titre des intérêts perçus sur les comptes d'épargne existe depuis très longtemps. Les comptes d'épargne des résidents sont exonérés du précompte mobilier et de l'impôt sur le revenu à concurrence de 1 600 euros par an¹⁸. Cette mesure semble très populaire à en juger par le grand nombre de comptes d'épargne (environ 17 millions), largement supérieur à la population belge (10.4 millions d'habitants). Beaucoup de Belges ont donc plusieurs comptes, peut-être parce qu'ils sont des consommateurs avertis. D'un autre côté, il est possible d'échapper au précompte mobilier en ouvrant des comptes d'épargne dans plusieurs banques. Plus de 160 milliards d'euros (l'équivalent d'environ 54 % du PIB) sont actuellement déposés sur des comptes d'épargne. Un régime fiscal préférentiel des dépôts et des comptes existe également dans d'autres pays de l'UE, mais la part de ces comptes est beaucoup plus importante en Belgique (graphique 5.13).

Graphique 5.13. **Comptes d'épargne bénéficiant d'avantages fiscaux**
En pourcentage du total, 2005



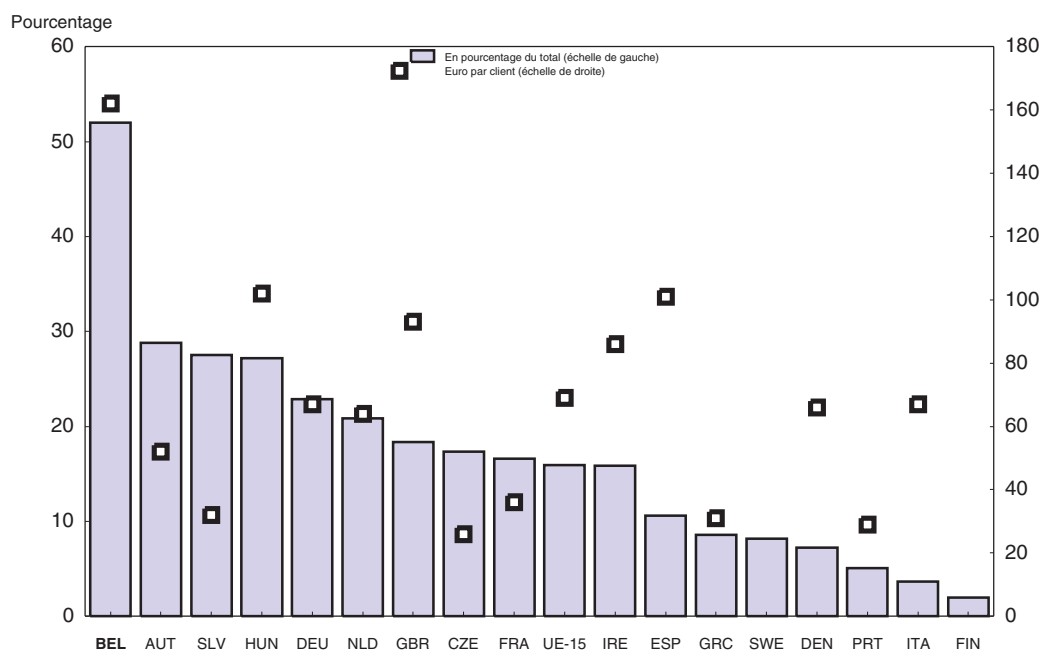
Source : Commission européenne, enquête sur la banque de détail, 2005-06.

Les avantages fiscaux en faveur des comptes d'épargne ne semblent répondre à aucun objectif de politique économique évident. Néanmoins, on entend souvent dire qu'ils ont été motivés par des considérations sociales puisque ces comptes sont censés être le principal instrument d'épargne des ménages défavorisés. Or, les comptes d'épargne procurent un revenu non imposable proportionnel aux montants déposés et risquent donc de favoriser les ménages aisés tout en contrariant l'ambition redistributive du système fiscal. Quoi qu'il en soit, ce régime fiscal favorable a facilité la mobilisation d'un volume important d'épargne auprès des ménages pour faire face au besoin de financement considérable du secteur public dans le passé, ainsi qu'à la demande des autres

emprunteurs. Il était plus impératif de couvrir cet important besoin de financement à des taux d'intérêt raisonnables avant la création de la zone euro, car les investisseurs étrangers demandaient des taux plus élevés que ceux des obligations de référence pour couvrir le risque de change¹⁹. Par ailleurs, compte tenu de l'étroitesse du marché local des capitaux, il était difficile de couvrir les besoins de financement en émettant des titres.

Par ailleurs, il semblerait que les épargnants n'aient pas entièrement tiré avantage de la défiscalisation; d'après Valenduc (2003), le taux de rendement (net) des dépôts imposables a été plus élevé que celui des comptes d'épargne défiscalisés d'échéance comparable²⁰. Calculant les taux d'imposition effectifs des deux produits d'épargne, cet auteur constate que le taux d'imposition (quasi) effectif des comptes d'épargne est même parfois plus élevé que celui des dépôts non défiscalisés, ce qui signifie que l'exonération de précompte mobilier ne bénéficie pas à l'épargnant. À en juger par cette analyse, la défiscalisation semble s'être en fait traduite, partiellement au moins, par une subvention fiscale en faveur du secteur bancaire. Il n'est donc pas surprenant que les comptes d'épargne soient devenus une source importante de revenus pour les banques : ils représentent la moitié des revenus bruts tirés des activités de banque de détail et, en termes de revenus par client, ils sont parmi les plus élevés de l'Union européenne (graphique 5.14)^{21, 22}. Cela tient en partie au fait que les taux de rémunération des dépôts d'épargne sont relativement inélastiques par rapport aux fluctuations des taux du marché, mais de façon asymétrique : ils réagissent mollement aux augmentations de ces derniers, mais rapidement en cas de baisse (Maes et Timmermans, 2005). Parallèlement, ces auteurs constatent que les dépôts d'épargne sont relativement peu sensibles aux variations des

Graphique 5.14. **Recettes brutes tirées de l'activité de banque de détail sur les dépôts et l'épargne¹**



1. L'activité de banque de détail recouvre les comptes courants, les dépôts et l'épargne, les prêts à la consommation, les prêts hypothécaires et les cartes de crédit. Le revenu brut variable représente la totalité des recettes que les banques dégagent sur leur activité de banque de détail, sous forme d'intérêts et sous d'autres formes.

Source : Commission européenne, enquête sur la banque de détail, 2005-06.

taux de rémunération d'autres instruments ou aux taux plus élevés offerts par des prestataires occupant un créneau spécialisé. Cette sensibilité limitée est peut-être due en partie au caractère « relationnel » du secteur bancaire, ce qui renforce l'impression que les grandes banques ont un certain pouvoir de marché. En 2002 (dernière année pour laquelle on dispose de données officielles), les dépenses fiscales dans ce domaine n'ont représenté qu'environ 0.4 milliard d'euros, en raison du faible niveau des taux d'intérêt. Comme cette mesure paraît mal ciblée et que sa suppression ne soulèverait sans doute qu'une résistance relativement limitée compte tenu des taux actuels, il semblerait opportun de la réexaminer. Une suppression des incitations à investir dans les comptes d'épargne pourrait à court terme avoir des conséquences pour les banques et éventuellement pour la stabilité financière globale (les dépôts d'épargne représentent plus de 15 % du passif des banques). Cependant, on observe actuellement un décalage entre les échéances des actifs et des passifs bancaires, les dépôts à vue à court terme servant à financer des prêts à long terme, y compris des prêts hypothécaires. Par conséquent, le système actuel pose déjà des problèmes du point de vue de la gestion des risques du secteur bancaire (Dewachter, Lyrio, Maes, 2006). Par ailleurs, les autorités devraient envisager de mettre en place un système de collecte d'informations afin d'empêcher toute fraude fiscale grâce à la détention de plusieurs comptes.

Une autre mesure incitative d'un point de vue fiscal a été prise pour encourager les particuliers à investir dans des produits de retraite du deuxième et troisième pilier, afin de compléter le faible taux de remplacement assuré par le premier pilier. Face au vieillissement, les ménages s'intéressent de plus en plus à l'épargne à long terme sous la forme de contrats d'assurance-vie individuels et de groupe et de fonds d'épargne retraite, mais cette tendance a été renforcée par le régime fiscal favorable accordé aux produits de retraite. Dans le cas des fonds d'épargne retraite, le placement est déductible du revenu imposable des ménages jusqu'à un certain plafond. Bien que cet avantage fiscal ne soit pas très élevé par comparaison internationale, il introduit néanmoins des distorsions dans la composition de l'épargne des ménages (Yoo et de Serres, 2004). Il serait par ailleurs souhaitable que la fiscalité de l'épargne retraite soit plus neutre non seulement par rapport aux autres produits offerts dans le même domaine, mais aussi vis-à-vis de l'ensemble des produits d'épargne. Il serait possible de prendre modèle, à cet égard, sur la règle de l'UE concernant la retenue fiscale à la source sur les dépôts transfrontaliers. Une retenue pourrait être appliquée aux comptes d'épargne nationaux, avec un taux uniforme pour tous les instruments financiers.

La troisième disposition fiscale qui influe sur les décisions financières des ménages est la déductibilité des remboursements d'emprunts hypothécaires. Celle-ci a pour objet de favoriser l'accession à la propriété et l'amélioration de l'habitat. Alors que ces objectifs semblent avoir été atteints – à en juger par la proportion élevée de logements occupés par leur propriétaire par comparaison avec les autres pays – le montant maximum déductible a été relevé en 2005, contrairement à la tendance observée ailleurs (encadré 5.4). En vertu du nouveau régime fiscal, toutes les dépenses liées à un emprunt hypothécaire (intérêts, remboursement du capital et primes d'assurance-vie) sont déductibles. La nouvelle législation définit le montant fixe (indexé sur les prix) que le contribuable peut déduire de son revenu imposable en fonction de son taux marginal d'imposition²³. En outre, ce montant est doublé dans le cas des ménages cohabitants. D'après des études empiriques, la déduction fiscale a peut-être été internalisée, au moins en partie, dans les prix plus élevés des logements, mais cette analyse est sujette à caution compte tenu de la

Encadré 5.4. **Avantages fiscaux en faveur des ménages ayant contracté un emprunt hypothécaire**

Dans les pays suivants, la déductibilité fiscale des remboursements d'emprunts hypothécaires a été réduite :

- La Suède a progressivement réduit la déductibilité fiscale des intérêts sur les emprunts hypothécaires entre 1985 et 1991. Le taux de déduction maximum est passé de 50 % en 1985 à 30 % en 1991.
- Le Royaume-Uni a progressivement supprimé la déductibilité fiscale des intérêts sur les emprunts hypothécaires sur une période de 25 ans (1974-99). Dans un premier temps, le montant des emprunts éligibles a été plafonné en termes nominaux. Ensuite, le taux auquel les intérêts pouvaient être déduits, pour la partie de l'emprunt ne dépassant pas le montant plafonné, a été progressivement ramené à zéro.
- Au Danemark, la valeur de la déduction a été réduite à plusieurs reprises au cours des années 80 et 90. Étant donné que le taux marginal d'imposition des revenus du capital a été ramené de 46 % à 33 %, la valeur fiscale des intérêts déductibles se trouve réduite.
- Aux Pays-Bas, plusieurs mesures ont été prises pour limiter la déductibilité des intérêts sur les emprunts hypothécaires lorsque les propriétaires-occupants extraient des liquidités de leur patrimoine immobilier : depuis 1997, ces derniers ne sont plus autorisés à déduire fiscalement les intérêts relatifs à des emprunts contractés postérieurement à l'acquisition de la résidence, sauf à des fins d'amélioration de l'habitat; depuis 2001, la période pendant laquelle les intérêts des emprunts hypothécaires peuvent être déduits du revenu des personnes physiques est limitée à 30 ans et, surtout, la réduction des taux d'imposition s'est en fait traduite par une baisse d'environ 20 % de la réduction d'impôt pour les hauts revenus; par ailleurs, depuis le début de 2004, les propriétaires-occupants ne peuvent déduire que les intérêts correspondant à la partie de l'emprunt qui est égale à la valeur du logement diminuée des liquidités retirées du logement précédent (OCDE, 2004).
- En France, le crédit d'impôt égal à 25 % des intérêts versés sur un emprunt hypothécaire, sous réserve que celui-ci concerne la résidence principale et uniquement pendant les cinq premières années suivant l'acquisition, a été supprimé en 1997.

complexité des diverses incitations fiscales (FMI, 2006). L'imposition optimale du logement est fondée sur le principe de la neutralité, en vertu duquel le logement doit être imposé de la même manière que les investissements auquel il peut se substituer (Van den Noord et Heady, 2001). Comme pour les autres investissements, l'imposition sur le logement peut s'appliquer à trois niveaux : lors de l'acquisition du logement (qui équivaut à un placement financier), sur le loyer imputé et les plus-values (qui équivalent au rendement du placement) et lors de la liquidation du capital investi, à la revente du logement. La neutralité fiscale est assurée lorsque ces trois niveaux d'imposition sont traités de façon symétrique. C'est le cas si un système taxé-taxé-exempté (TTE) ou exempté-taxé-taxé (ETT) est appliqué aux trois niveaux et que des taux d'imposition comparables sont utilisés. Actuellement, les loyers imputés sont inférieurs aux valeurs observées sur le marché privé pour des logements comparables et les plus-values réalisées ne sont pas imposables au-delà d'une période de détention de cinq ans (Carey, 2003). La Belgique applique donc pratiquement un système TEE. Dans ces conditions, l'application d'un régime fiscal favorable aux emprunts hypothécaires favorise l'affectation du capital à

Encadré 5.5. **Recommandations visant à tirer parti de façon optimale de la libéralisation financière**

Mesures favorisant la vente croisée de produits par les conglomérats de bancassurance

- Mettre un terme aux réglementations autorisant expressément l'octroi de réductions de taux d'intérêt sur les prêts hypothécaires en contrepartie de l'achat de certains produits d'assurance, afin de promouvoir la transparence des prix et de renforcer par là même les pressions concurrentielles.
- Plus généralement, pour renforcer encore la concurrence et la contestabilité sur les marchés financiers, charger les autorités de la concurrence de déterminer si la pratique actuelle de la vente croisée est conforme aux principes de concurrence applicables à l'ensemble de l'économie.

Mesures visant à faciliter l'accès des ménages au crédit

- Moderniser la législation relative à l'extraction de liquidités sur les biens immobiliers afin de permettre aux ménages de lisser leur consommation, de faciliter le financement de la retraite et de permettre le transfert intergénérationnel des plus-values.
- Réduire davantage les coûts de transaction sur les biens immobiliers afin de stimuler le marché hypothécaire.
- Afin d'approfondir le marché des prêts hypothécaires, mettre en place une législation appropriée sur les obligations hypothécaires (obligations sécurisées).
- Réduire les délais de saisie en cas de prêt improductif afin de les ramener à la même durée que dans les autres pays.
- Ajuster le plafond des pénalités de remboursement anticipé en fonction des coûts de manière à permettre aux créanciers de réclamer une somme équitable et objective pour compenser leur manque à gagner.
- Supprimer progressivement la réglementation relative aux plafonds d'ajustement des taux d'intérêt et s'en remettre à la décision individuelle.
- Encourager des recherches empiriques approfondies au sujet des divers effets de la grille des taux d'intérêt sur le crédit à la consommation, et évaluer notamment la possibilité de donner à la grille des taux d'intérêt maxima un caractère indicatif reflétant des taux considérés comme non usuraires, afin d'éclairer le débat entre les parties intéressées et d'aider les pouvoirs publics à élaborer d'éventuelles réformes.
- Stimuler la concurrence en promouvant le principe d'une « harmonisation totale » énoncé dans la directive européenne sur le crédit à la consommation, en réduisant au minimum la législation nationale venant se superposer aux règles de l'UE.
- Promouvoir l'information des consommateurs et le développement des connaissances financières au moyen de programmes d'éducation financière, dans la mesure où des emprunteurs avertis contribuent à promouvoir la concurrence, notamment dans le contexte d'un élargissement et d'un approfondissement du marché financier.

Régime fiscal des transactions financières des ménages

- Rendre les règles fiscales plus neutres afin de réduire les distorsions affectant la répartition de l'épargne. En particulier, comme la défiscalisation des comptes d'épargne paraît mal ciblée, il y aurait lieu de la réexaminer. Il serait préférable d'appliquer aux comptes d'épargne nationaux le même taux d'imposition que celui des dépôts transfrontaliers au sein de l'UE.
- Réévaluer la déductibilité fiscale des emprunts hypothécaires compte tenu de son objectif initial, à savoir favoriser l'accession à la propriété, et en limiter tout au plus l'application aux intérêts.

l'accession à la propriété, aux dépens d'emplois éventuellement plus productifs. Étant donné la proportion déjà élevée de propriétaires-occupants et les distorsions que risque de provoquer la déductibilité fiscale des remboursements d'emprunts hypothécaires, la déduction devrait avoir une portée plus limitée et ne s'appliquer tout au plus qu'aux intérêts.

Conclusion

Le système financier belge, globalement sain, soutient l'activité économique. De fait, aucune réforme en profondeur ne semble s'imposer. Néanmoins, il semblerait que sous l'effet conjugué de la forte concentration du secteur bancaire de détail, des mesures fiscales prises par les autorités et de la législation relative à la protection des consommateurs, la concurrence se soit éteinte. Pour rectifier la situation, il y aurait lieu de veiller à une plus grande neutralité de la politique fiscale vis-à-vis des différents instruments financiers et de rééquilibrer la législation relative à la protection des consommateurs dans le sens d'une plus large concurrence. En outre, la prédominance actuelle des quatre principales banques incite à penser que l'entrée de nouveaux venus sur le marché contribuerait très certainement à renforcer la concurrence. Dans cette optique, les autorités devraient limiter les réglementations nationales et faciliter la mise en application des directives européennes sur la création d'un marché financier unique au plan interne. Parallèlement à ces recommandations générales, un certain nombre de recommandations détaillées sont résumées dans l'encadré 5.5.

Notes

1. Les prêts accordés aux ménages ont progressé de 35 % depuis 1999 et les prêts aux petites entreprises de 56 % sur la même période. Dans le secteur de l'assurance, les primes d'assurance-vie par tête ont augmenté de 166 % entre 1996 et 2003.
2. Fortis est un grand établissement belgo-néerlandais. Le groupe néerlandais ING est très présent en Belgique, via ses filiales ING Belgique et ING Insurance. Dexia est un groupe belgo-français. KBC, société belge, est très présente sur les marchés financiers d'Europe centrale et orientale.
3. Le volume limité d'actions cotées s'explique en partie par la prédominance historique des conglomérats industriels (désignés sous le nom de « *holdings* »). Ces *holdings* structurent en général leur portefeuille de manière à conserver des blocs de contrôle dans un certain nombre de sociétés appartenant à différents secteurs et à diversifier leurs risques. En conséquence, le volume important d'actions qu'elles détiennent en portefeuille ne peuvent pas faire l'objet de transactions quotidiennes. Cela étant, l'importance des *holdings* est en diminution.
4. Sur la période 1995-2005, les actions inscrites à la cote officielle n'ont représenté que 5 % des nouveaux engagements cumulés des sociétés non financières.
5. Un grand nombre d'établissements financiers étrangers (spécialisés) sont présents sur le marché belge, ce qui témoigne du haut degré d'internationalisation de l'économie belge (attesté, entre autres, par les entrées substantielles d'investissement direct étranger et le grand nombre de travailleurs étrangers). Néanmoins, la part des quatre grands conglomérats de bancassurance dans les principaux segments du marché de détail (comptes d'épargne, comptes à vue, emprunts hypothécaires) demeure importante et stable.
6. Les données utilisées pour les graphiques 9, 10 et 13 sont tirées de l'enquête de la Commission européenne sur la banque de détail figurant dans le rapport intermédiaire II sur les comptes courants et les services liés. Ce rapport a été publié dans le cadre de l'enquête de la Commission européenne sur la concurrence dans le secteur des services financiers, conformément à l'article 17 du règlement (CE) n° 1/2003. L'enquête sur le secteur des services financiers concerne essentiellement trois domaines : les cartes de paiement, les services bancaires de détail de base et l'assurance des entreprises. L'enquête sur la banque de détail porte sur un échantillon d'environ 250 banques couvrant chacun des 25 États membres.

7. Cette assurance sert à financer le reliquat de l'emprunt hypothécaire en cas de décès de l'emprunteur avant le remboursement intégral de celui-ci.
8. L'introduction d'un système de rente hypothécaire sur le marché financier belge est à l'étude.
9. La Commission européenne craint que cela ne conduise à une discrimination fiscale, dans la mesure où les citoyens venant d'un autre État membre de l'UE qui s'établissent en Flandre et y acquièrent un logement ne peuvent pas obtenir de crédit pour les droits d'enregistrement qu'ils ont versés lors de l'achat d'un logement dans leur État d'origine. Au début de 2007, la Commission européenne a décidé de poursuivre la Belgique devant la Cour de justice des Communautés européennes.
10. Le recours aux marchés financiers prend principalement la forme d'obligations hypothécaires sécurisées et de titres adossés à des créances immobilières. Ces deux catégories d'instruments représentent des droits sur un flux prédéterminé de remboursements effectués par l'emprunteur. Les titres adossés à des créances immobilières sont une méthode de transfert de fonds et de risques en vertu de laquelle la banque ou société de crédit à l'origine du prêt hypothécaire cède et/ou transfère ce prêt à une société ou entité indépendante créée à cette fin, contre paiement au comptant. Une obligation hypothécaire sécurisée implique généralement la titrisation d'une créance immobilière, la banque ou société de crédit conservant les prêts dans son bilan, les droits légaux et les créances sous-jacentes devant satisfaire aux conditions fixées par la loi régissant l'émission d'obligations sécurisées. Un des derniers pays d'Europe à ne pas avoir adopté de législation de ce type, la Belgique ne permet pas aux établissements hypothécaires de fonctionner correctement.
11. Dans le contexte de la création d'un marché de titres adossés à des créances immobilières, les établissements financiers ont été invités à indiquer si le développement d'un tel marché serait facilité par l'adoption d'une législation sur les obligations hypothécaires. Or, les établissements financiers ne se sont guère montrés intéressés dans la mesure où ils utilisent à cette fin, comme indiqué plus haut, une entité spéciale de placement collectif en titres de créance pour titriser l'encours de leurs prêts hypothécaires.
12. Contrairement à ce que l'on observe dans les autres pays européens, en Belgique, les créanciers peuvent directement saisir une partie des gains de l'emprunteur sans décision de justice.
13. D'après des données provenant de la Centrale des crédits de la Banque nationale de Belgique, la part des banques (établissements financiers monétaires) dans le crédit à la consommation, hors crédit hypothécaire, est de l'ordre de 70 %. Les banques occupent une place prédominante dans le domaine des prêts amortissables, principal segment du marché, et elles détiennent une part de marché d'environ 55 % en ce qui concerne les ouvertures de crédit (cartes de crédit comprises). Les établissements spécialisés dans le crédit à la consommation ont une position prépondérante pour ce qui est de la vente à tempérament.
14. La Centrale des crédits aux particuliers centralise toutes les informations relatives à l'ensemble des crédits à la consommation et prêts hypothécaires consentis par des entités belges, ainsi que tout défaut de paiement sur ces prêts.
15. Ce montant représente moins d'un tiers du revenu net après impôt d'un ouvrier moyen célibataire et sans enfant gagnant 67 % du salaire moyen. Le prêt est considéré comme improductif si les paiements ont plus de trois mois de retard, si trois échéances n'ont pas été honorées ou si le paiement n'intervient pas dans un délai d'un mois en cas de mise en demeure.
16. Par ailleurs, les décisions d'investissement sont également influencées par l'absence générale d'impôt sur les plus-values.
17. Ce chiffre comprend les dépenses fiscales au titre des comptes d'épargne (406 millions d'euros), des primes d'assurance-vie et du remboursement du capital (230 millions d'euros), de l'épargne retraite (246 millions d'euros), de l'assurance-vie de groupe (86 millions d'euros), des intérêts d'emprunts hypothécaires (325 millions d'euros) et d'autres dépenses liées aux emprunts hypothécaires (846 millions d'euros). Source : Chambre des représentants de Belgique (2006). Ces estimations sont fondées sur les « pertes de recettes », calcul statique *a posteriori* largement utilisé car relativement facile à effectuer.
18. La défiscalisation est subordonnée à une structure de rémunération à plusieurs niveaux comprenant le taux de base et les primes, respectivement plafonnés à 4 % et 2 %. Les primes non cumulables sont la prime d'accroissement et la prime de fidélité, la première s'appliquant aux nouveaux dépôts sur les livrets d'épargne restant en compte pendant 12 mois au moins et la seconde au solde du compte d'épargne restant en compte pendant 12 mois au moins.

19. La marge entre les obligations d'État belges et les obligations d'État allemandes était de l'ordre de 80 points de base entre 1991 et 1994.
20. Valenduc (2003) compare le taux de rendement et le taux d'imposition effectif des comptes d'épargne défiscalisés et d'un dépôt bancaire à un an (assujéti à l'impôt). La défiscalisation ne signifie pas que l'imposition effective est nulle. L'auteur calcule la quasi-imposition résultant de la réglementation relative aux taux d'intérêt. L'investisseur peut retirer ses fonds à tout moment, mais le choix d'un dépôt bancaire à un an à la place d'un dépôt d'épargne défiscalisé est justifié étant donné le caractère « inactif » de la plupart des comptes d'épargne. Cependant, ce calcul est peut-être biaisé dans la mesure où un dépôt bancaire à un an ne procure pas à son détenteur la même liquidité qu'un dépôt d'épargne défiscalisé.
21. Le revenu par client le plus élevé, pour les comptes de dépôt et les comptes d'épargne, est en fait observé au Luxembourg et à Chypre mais, pour des raisons de confidentialité, les chiffres concernant ces pays n'ont pas pu être indiqués (CE, 2006).
22. Le revenu brut variable englobe toutes les recettes que les banques tirent de l'activité bancaire, sous la forme d'intérêts et sous d'autres formes. La totalité du revenu brut ne provient évidemment pas de la clientèle. Un épargnant peut se voir verser un intérêt par sa banque, laquelle utilisera le capital de l'épargnant pour obtenir un rendement plus élevé ailleurs (CE, 2006).
23. La Commission européenne a adressé à la Belgique une requête officielle lui demandant de modifier sa législation concernant les avantages fiscaux en faveur des logements occupés par leur propriétaire. Un résident d'un autre État membre propriétaire d'un logement faisant l'objet d'un emprunt hypothécaire dans ledit État et tirant ses revenus entièrement ou presque exclusivement d'activités exercées en Belgique ne peut pas bénéficier de l'avantage fiscal sur son emprunt hypothécaire au même titre qu'un résident de la Belgique. D'après la Commission européenne, cela constitue une entrave à la libre circulation des travailleurs.

Bibliographie

- Ahearne A.G. et al. (2005), « Housing prices and Monetary Policy: A Cross-Country study », *International Finance Discussion Papers No. 841*, Board of Governors of the Federal Reserve System.
- Allen F., L. Bartiloro et Kowalewski (2005), « The financial system of the EU 25 ».
- Attanasio O., J. Banks et M. Wakefield (2004), « L'efficacité des avantages fiscaux pour accroître l'épargne (retraite) : Éléments théoriques et empiriques », *Revue économique de l'OCDE*, n° 39, 2004/2.
- Babeau, A. (2006), « La demande des ménages en matière de crédit à la consommation et les ajustements nécessaires pour y répondre », rapport réalisé par le BIPE pour le CSSF, janvier.
- Baugnet, V. et G. Wuyts (2006), « Le rôle des actions dans le financement des sociétés en Belgique », *Revue économique de la Banque nationale de Belgique*, septembre.
- Beck, T., A. Demirguc-Kunt, et R. Levine, « Bank Concentrations and Crises », Banque mondiale, document interne.
- BNB (2006a), *Financial Stability review*, Bruxelles.
- BNB (2006b), « Statistiques, Centrale des crédits aux particuliers », juin.
- BRI (2006), « Housing Finance in the global financial market », *Comité sur le système financier mondial*, document n° 26.
- Carey, D. (2003), « Tax reform in Belgium », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 354.
- Cihak et Podpiera (2006), « Is one watchdog better than three? International evidence with integrated financial sector supervision », *IMF Working paper WP/06/57*.
- Commission européenne (2006), « Interim report II current accounts and related services », *Sector inquiry under Article 17 Regulation 1/2003 on retail banking*, juillet.
- Degryse, H. et S. Ongena (2006), « Competition and regulation in retail banking », *DAF/COMP/WP2(2006)7*.
- De Serres, A., S. Kobayakawa, T. Sløk et L. Vartia (2006), « Regulation of financial systems and economic growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 506.
- Dewachter, H., M. Lyrio et K. Maes (2006), « A multi-factor model for the valuation and risk management of demand deposits », *BNB, Working Paper n° 83*, mai.

- Dynan K., D.W. Elmendorf et D.E. Sichel, (2006), « Can Financial Innovation Help to Explain the Reduced Volatility of Economic Activity? » *Journal of Monetary Economics*, vol. 53.
- Ernst, E. et R.A. Compton (2007), « An Examination of the Changing Transmission from Banking to Growth: Evidence from the OECD », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.
- Federal Reserve (2006), « Controlling Interest: Are Ceilings On Interest Rates a Good Idea? », www.chicagofed.org/consumer_information/controlling_interest.cfm.
- FHE (2004), « Study on the cost of housing », www.hypo.org.
- FHE (2005), « Hypostat 2004 – A Review of Europe's Mortgage and Housing Markets », www.hypo.org.
- FHE (2006a), « Study on the cost of housing in Europe », Bruxelles.
- FHE (2006b), « Study on interest rate variability in Europe », Bruxelles.
- FMI (2006), « Belgium's Financial System – Stability Assessment », *IMF Country Report* n° 06/75.
- Hypostat (2003) *European Housing Finance Review* (2004).
- Kamakura, W., M. Wedel, F. de Rosa et J.A. Mazzon (2003), « Cross-selling through database marketing: a mixed data factor analyzer for data augmentation and prediction », *International Journal of Research in Marketing*, 20 (2003) 45-65.
- Leahy, M., S. Schich, G. Wehinger, F. Pelgrin et T. Thorgeirsson (2001), « Contributions of financial systems to growth in OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 280.
- Maes, K. et T. Timmermans (2005), « Measuring the interest rate risk of Belgian regulated savings deposits », BNB, *Financial Stability review*, pp. 136-151.
- Mercer Oliver Wyman (2003), « Study on the Financial Integration of European Mortgage Markets », Fédération hypothécaire européenne, Bruxelles, octobre.
- OCDE (2004), *Études économiques, Pays-Bas*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), « Pour une meilleure éducation financière, Enjeux et initiatives », OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Études économiques, Danemark*, OCDE, Paris.
- Pozzi, L., F. Heylen et M. Dossche (2004), « Government debt and excess sensitivity of private consumption: Estimates from OECD countries », *Economic Inquiry*, vol. 42, n° 4, octobre.
- Test Achats (2006), article sur les cartes de crédit, *Budget et Droits*, n° 185, mars.
- Valenduc (2003), « Effective taxation of household savings in Belgium », communication au 59^e Congrès de l'Institut international de finances publiques, « Public Finance and Financial Markets ».
- Van den Noord, P. et C. Heady (2001), « Surveillance of tax policies: a synthesis of findings in Economic Surveys », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 303.
- Villegas (1989), « The impact of Usury Ceilings on Consumer Credit », *Southern Economic Journal* 56, pp. 126-141, juillet.
- Yoo, K.Y. et A. de Serres (2004), « Tax treatment of private pension savings in OECD countries and the net tax cost per unit of contribution to tax-favoured schemes », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 406.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2007 03 2 P) ISBN 978-92-64-03188-3 – n° 55462 2007

Belgique

Thème spécial : Marchés financiers et résultats économiques

Études économiques

Dernières parutions

Allemagne, mai 2006
Australie, juillet 2006
Autriche, juillet 2005
Belgique, mars 2007
Canada, juin 2006
Corée, novembre 2005
Danemark, mai 2006
Espagne, janvier 2007
États-Unis, décembre 2005
Finlande, mai 2006
France, septembre 2005
Grèce, septembre 2005
Hongrie, juillet 2005
Irlande, mars 2006
Islande, août 2006
Italie, novembre 2005
Japon, juillet 2006
Luxembourg, juillet 2006
Mexique, novembre 2005
Norvège, janvier 2007
Nouvelle-Zélande, septembre 2005
Pays-Bas, décembre 2005
Pologne, juin 2006
Portugal, avril 2006
République slovaque, septembre 2005
République tchèque, juin 2006
Royaume-Uni, novembre 2005
Suède, février 2007
Suisse, janvier 2006
Turquie, octobre 2006
Zone euro, janvier 2007

Économies des pays non membres

Dernières parutions

Brésil, novembre 2006
Bulgarie, avril 1999
Chili, novembre 2005
Chine, septembre 2005
Les États baltes, février 2000
Roumanie, octobre 2002
Fédération de Russie, novembre 2006
Slovénie, mai 1997
République fédérale de Yougoslavie,
janvier 2003

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

SourceOECD@oecd.org

www.oecd.org

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2007
(18 NUMÉROS)



Volume 2007/3 – Mars 2007

ISBN 978-92-64-03188-3
10 2007 03 2 P



9 789264 031883