

## Étude économique de la Belgique, 2001

### Résumé

Les résultats économiques ont été relativement satisfaisants au cours des dernières années. Les autorités se trouvent aujourd'hui confrontées à la difficulté de passer d'une phase d'expansion conjoncturelle rapide, qui a fait pour l'essentiel disparaître l'écart entre la production effective et la production potentielle, à une croissance forte, durable et non inflationniste. La clé de la réussite de cette transition, est la combinaison de la modération salariale et d'un allègement de la charge fiscale. Un « cercle vertueux » fondé sur une amélioration de la compétitivité internationale, des profits élevés, des investissements soutenus, une rapide création d'emplois et une solide confiance des consommateurs pourrait alors s'enclencher. Il favoriserait l'assainissement des finances publiques et créerait la marge de manœuvre nécessaire pour de nouvelles réductions d'impôts, ce qui gonflerait le revenu disponible et rendrait la modération salariale plus acceptable. La réforme prévue de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est un pas dans cette direction. Les chances de voir s'instaurer un tel cercle vertueux dépendent essentiellement de la poursuite et de l'accélération des autres efforts engagés du côté de l'offre pour obtenir la participation active d'au moins une partie des titulaires, encore nombreux, de prestations sociales qui sont en âge de travailler et sans emploi. Des progrès dans ce sens devraient atténuer quelque peu les différences géographiques des conditions du marché du travail, mais il faudrait faire plus pour adapter les mesures en fonction des conditions locales, comme les autorités ont déjà entrepris de le faire. Les efforts du gouvernement dans divers autres domaines, tels que l'intensification de la concurrence et la libéralisation des marchés, la réforme réglementaire et la simplification administrative, et le freinage des dépenses de santé, doivent aussi être poursuivis. S'agissant de la croissance écologiquement viable, ce problème est aujourd'hui amplement débattu et le gouvernement fédéral a lancé un vaste plan de développement durable. Le respect des engagements internationaux, notamment des directives de la CE, est le principal moteur qui peut faire avancer la politique environnementale. Jusqu'à présent néanmoins, il n'a guère été fait appel à des instruments économiques, notamment en ce qui concerne la réduction des

**Quelles sont les facteurs qui ont contribué à une amélioration de la croissance et du marché du travail en Belgique ?**

**Les perspectives seront-elles affectées par le prix élevé du pétrole et les conditions monétaires moins accommodantes ?**

**Dans quel secteur doit-on allouer les marges budgétaires ?**

**Comment peut-on mieux encadrer les dépenses publiques face au projet de réforme fiscale ?**

**Les politiques du marché du travail ont-elles un effet sur le chômage structurel ?**

**Est-ce que la mise en œuvre des politiques de concurrence et de réformes réglementaires est allée assez loin ?**

**La coordination et la coopération sont-elles suffisantes en matière de politique environnementale ?**

**Quelles sont les causes de la mauvaise performance des politiques menées dans les régions en matière de pollution des eaux ?**

**Qu'en est-il des instruments économiques ?**

**Pour plus d'information**

*Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de la Belgique pour 2001. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, composé des 30 pays Membres de l'Organisation et de la Commission européenne, est responsable de ces Études. Le Département des affaires économiques prépare un projet d'étude qui est ensuite modifié sur la base des délibérations et publié sous la responsabilité du Comité.*

émissions de CO<sub>2</sub> ou la pollution d'origine agricole des eaux souterraines. Une plus large sensibilisation de l'opinion à ces problèmes pourrait permettre une mise en pratique plus effective des objectifs environnementaux et de progresser plus efficacement vers les objectifs environnementaux au moyen d'instruments économiques, tels qu'une taxe sur le CO<sub>2</sub> correctement ajustée. Ces défis peuvent être relevés plus facilement et de manière plus efficace si l'économie est-elle aussi adaptable et si la croissance est vigoureuse. Il est donc nécessaire que les importants progrès de la réforme structurelle soient poursuivis et que les politiques macroéconomiques soient conçues de manière à créer les conditions adéquates pour que la croissance durable et non inflationniste qui a marqué le passé récent puisse se poursuivre. ■

## Quelles sont les facteurs qui ont contribué à une amélioration de la croissance et du marché du travail en Belgique ?

Depuis 1997, le PIB réel progresse à un taux égal ou supérieur au potentiel, l'expansion étant largement assise sur la demande intérieure et les exportations. Malgré un ralentissement temporaire en 1998-99 à la suite des crises asiatique et russe, l'économie belge a rapidement repris son élan. Le redressement de la consommation privée s'est poursuivi grâce à l'amélioration de la confiance des consommateurs et aux perspectives favorables concernant le marché du travail. Pour la première fois depuis plusieurs années, la croissance a été suffisamment forte pour faire reculer le chômage, cependant que l'offre se révélait suffisamment flexible pour satisfaire la demande grandissante sans que l'on observe de signe de surchauffe. Le dynamisme de

l'investissement fixe des entreprises a aidé à éviter l'apparition de goulets d'étranglement du côté de l'offre en faisant reculer les limites de capacité. L'excédent de la balance des opérations courantes est resté nettement positif, comme c'est le cas depuis plusieurs années. Dans le même temps, le déficit budgétaire des administrations publiques a été pratiquement effacé, et bien que la dette de l'État reste supérieure à 100 pour cent du PIB, la tendance décroissante de ce ratio s'est nettement accélérée ces dernières années.

A la différence des précédents cycles conjoncturels, l'évolution des salaires et des prix n'a pas été marquée par des tensions au cours de la présente phase d'expansion. Les salaires réels ont moins augmenté que la productivité et les coûts unitaires de main-d'œuvre sont même restés stables en raison d'un allègement des taxes de sécurité sociale. Plus récemment, la hausse des prix à la consommation s'est accélérée du fait de la forte hausse des cours du pétrole et de la faiblesse de l'euro. Néanmoins, à la différence de ce qui s'était produit à la suite du dernier choc pétrolier de 1989-91, les revendications salariales ne reflètent pas encore un changement de comportement des partenaires sociaux, qui demeurent largement soucieux de préserver la compétitivité extérieure. Un indice spécial des prix, appelé « indice-santé » (qui exclut la plupart des produits énergétiques, le tabac et l'alcool), est utilisé pour l'indexation depuis 1994, ce qui évite dans une large mesure la répercussion automatique sur les salaires intérieurs des pertes de termes de l'échange dues à la hausse des prix du pétrole. ■

## Les perspectives seront-elles affectées par le prix élevé du pétrole et les conditions monétaires moins accommodantes ?

Les prix élevés du pétrole et les conditions monétaires moins

accommodantes dans la zone euro entraîneront vraisemblablement un ralentissement de la croissance des marchés d'exportation de la Belgique, ce qui devrait se traduire à son tour par une légère décélération de l'activité dans l'économie belge. Après avoir culminé à 3¾ pour cent en 2000, la croissance réelle devrait revenir à 3.1 pour cent en 2001 et 2.9 pour cent en 2002, ce qui devrait être un taux plus tenable. La confiance des consommateurs continuera d'être stimulée par l'amélioration des conditions du marché du travail, illustrée par l'augmentation de l'emploi et des vacances d'emploi. La consommation privée pourrait donc progresser au même rythme que le revenu disponible réel qui continuera de bénéficier de nouvelles réductions d'impôts. Le taux d'épargne restera donc probablement à un niveau nettement plus faible qu'au cours de la période 1991-95, mais sensiblement supérieur à la moyenne des autres pays de l'UE. Les investisseurs et les milieux d'affaires se félicitent de la réaffirmation de la volonté politique de poursuivre l'assainissement des finances publiques et espèrent, du côté de l'offre, une série de réformes de nature à renforcer la croissance. En conséquence, bien qu'en légère décélération, l'investissement fixe des entreprises devrait rester relativement dynamique. La croissance étant légèrement supérieure à son taux potentiel, l'écart conjoncturel devrait disparaître en 2002, le taux de chômage approchant de son taux structurel estimé, qui pourrait tomber à un peu moins de 7½ pour cent. Les principaux risques et incertitudes concernent, premièrement, les répercussions de la poussée d'inflation sur les revendications salariales alors même que le marché du travail devient plus tendu – notamment en cas d'une nouvelle accélération de la hausse des prix des importations – et, deuxièmement, une baisse plus accusée que prévu du taux de croissance des marchés d'exportation.

Bien que la BCE ait relevé ses taux directeurs de 2¼ points de pourcen-

tage en plusieurs étapes, les conditions monétaires générales ont globalement accompagné la conjoncture, étant donné la forte dépréciation réelle de l'euro depuis sa création. De l'avis du Secrétariat de l'OCDE, sur l'ensemble de la période considérée qui s'achève en 2002, un nouveau relèvement modéré des taux d'intérêt directs sera nécessaire pour contenir les risques d'inflation dans la zone euro. En conséquence, les conditions monétaires en Belgique deviendront probablement un peu moins accommodantes, ce qui semble approprié en l'occurrence. ■

## Dans quel secteur doit-on allouer les marges budgétaires ?

Le Budget 2001 et le Programme de stabilité pour 2001-2005 fixent comme objectifs une augmentation de l'excédent budgétaire des admi-

nistrations publiques, qui devrait passer de 0.2 pour cent du PIB en 2001 à 0.7 pour cent en 2005, et un recul du rapport de la dette au PIB, de 106 pour cent en 2001 à moins de 90 pour cent en 2005. Sur la base d'hypothèses macroéconomiques prudentes – notamment un taux annuel moyen de croissance du PIB réel de 2½ pour cent –, le gouvernement estime que ces objectifs budgétaires peuvent être atteints, tout en ménageant des marges budgétaires égales à 0.2 pour cent du PIB en 2001, puis à 1.3 pour cent en 2005, pour l'adoption de mesures supplémentaires. La faible marge retenue pour 2001 a été utilisée dans le budget de ce même exercice pour financer une réduction de la charge fiscale et augmenter les dépenses de soins de santé et autres dépenses de sécurité sociale. Un taux de croissance du PIB réel supérieur aux 2½ pour cent retenus comme hypothèse se traduirait naturellement par la création de marges supplémentaires,

dont le gouvernement a indiqué qu'elles serviraient essentiellement, mais pas exclusivement, à accélérer la réduction de la dette publique. Il serait souhaitable, dans la mesure où ces marges supplémentaires ne seraient pas utilisées pour réduire la dette, qu'elles soient réservées pour le financement de la réforme fiscale envisagée (voir plus loin).

En ce qui concerne les marges budgétaires pour la période 2002-2005, le gouvernement a l'intention de les utiliser pour financer un ambitieux programme économique et social comportant une réforme de l'impôt sur le revenu. Un Fonds de vieillissement sera par ailleurs créé, son financement devant être assuré par le produit des privatisations (notamment de la vente de licences UMTS qui doit intervenir au début de 2001, et éventuellement par les excédents du système de sécurité sociale et une partie des excédents budgétaires. Dans la mesure où le

### Aperçu des résultats macroéconomiques

	Belgique						UE <sup>1</sup>
	1996	1997	1998	1999	2000 <sup>2</sup>	Moyenne 1997-00	Moyenne 1997-00
Variations en pourcentage d'une année sur l'autre							
Demande intérieure finale réelle	1.1	2.6	3.2	2.9	2.6	2.8	2.9
Demande intérieure totale réelle	0.9	2.6	3.9	2.1	2.7	2.8	3.0
Solde extérieur <sup>3</sup>	0.3	0.9	-1.2	0.7	1.2	0.4	-0.1
PIB réel	1.2	3.4	2.4	2.7	3.8	3.1	2.8
Inflation <sup>4</sup>	2.2	1.6	1.0	1.2	2.6	1.6	1.8
Emploi total	0.4	0.8	1.2	0.9	1.5	1.1	1.5
Pourcentage							
Taux d'emploi <sup>5</sup>	56.4	56.8	57.5	57.9	58.8	57.7	62.4
Taux de chômage <sup>6</sup>	9.7	9.4	9.5	9.0	8.5 <sup>7</sup>	9.0	9.4
Solde des administrations publiques – effectif (% du PIB)	-3.8	-1.9	-0.9	-0.7	-0.1	-0.9	-1.1
Solde des administrations publiques – corrigé des fluctuations conjoncturelles (% du PIB potentiel)	-1.6	-0.5	0.3	0.4	0.3	0.1	-0.7

1. Sauf pour l'emploi total, moyennes pondérées sur la base de la méthode décrite dans les *Perspectives économiques*.

2. Estimations partielles, sauf indication contraire.

3. Contribution à la croissance du PIB réel.

4. Indice implicite de la consommation privée.

5. En pourcentage de la population d'âge actif.

6. Taux de chômage standardisé.

7. Donnée actuelle.

Source : OCDE.

Fonds investira et accumulera des réserves, il contribuera à une réduction accélérée de la dette publique nette. La réforme fiscale s'étendra sur une plus longue période (2001-2004) qu'initialement prévu. D'après le projet présenté par le gouvernement, elle représentera un allègement fiscal de 135 milliards de francs belges (soit un peu plus de 1 pour cent du PIB). Le but premier de cette réforme est d'atténuer la charge fiscale sur le revenu du travail, notamment sur les revenus salariaux les plus faibles, ce qui augmentera le revenu disponible avec deux effets : premièrement, réduire les taux de compensation pour encourager certains des nombreux bénéficiaires de prestations sans emploi à intégrer (ou réintégrer) la population active occupée ; et deuxièmement, rendre plus acceptable la poursuite de la modération salariale. Néanmoins, pour éviter une détente inflationniste de la politique budgétaire, il sera nécessaire de freiner la progression des dépenses publiques, en donnant la priorité à celles qui accroissent l'élasticité de l'offre, même si cela peut impliquer des choix difficiles. Ces réserves étant faites, la réforme proposée de l'impôt sur le revenu vient extrêmement à propos pour renforcer les incitations au travail et consolider la culture encore fragile de modération salariale qui résulte des libres négociations entre les partenaires sociaux. ■

### Comment peut-on mieux encadrer les dépenses publiques face au projet de réforme fiscale ?

L'assainissement budgétaire doit aller de pair avec des modifications structurelles des dépenses et des recettes publiques, afin d'atténuer progressivement les nombreuses distorsions qui résultent du poids de la charge fiscale et du niveau élevé des dépenses. La part des dépenses publiques aux niveaux fédéral, régional et local en Belgique est l'une des

plus importantes de la zone de l'OCDE. En conséquence, les taux d'imposition belges – essentiellement sur le revenu du travail – sont eux aussi supérieurs à la moyenne européenne. L'existence d'un important coin fiscal fausse les décisions relatives à l'offre de travail en même temps qu'elle crée une prévention à l'encontre des technologies à forte intensité de travail (et de compétences). Si le gouvernement a l'intention de poursuivre son programme de réduction d'impôts, il semble évident – compte tenu des besoins de dépenses accrues qui seront inévitablement associés au vieillissement de la population – que les programmes généraux de dépenses devront être de plus en plus encadrés grâce à un meilleur ciblage. La reprise de la progression des dépenses de santé du secteur public est un exemple des difficultés dans ce domaine. Le ralentissement de la croissance des coûts de santé obtenu au cours des années précédentes s'est révélé difficilement tenable. Principalement du fait d'une forte augmentation des dépenses de produits pharmaceutiques, l'année 1999 a été à nouveau marquée par un important dérapage des dépenses publiques de santé. Il semble qu'il ne soit peut-être pas suffisant de compter exclusivement sur des mesures administratives et sur la bonne volonté des groupes concernés. En conséquence, à plus long terme, à moins que le pays ne veuille consacrer un pourcentage croissant de ses ressources à la santé, il sera nécessaire d'envisager de nouvelles mesures pour accroître l'efficacité et freiner les dépenses. ■

### Les politiques du marché du travail ont-elles un effet sur le chômage structurel ?

Le marché du travail de la Belgique présente encore de graves faiblesses héritées du passé. Les taux d'emploi sont bas alors même que les coins fiscaux et les taux de compensation sont élevés. En 1999, le chômage de

longue durée représentait plus de 60 pour cent du chômage total, et les mesures passives représentaient environ les deux tiers des dépenses publiques au titre du marché du travail, ce qui est relativement élevé par rapport aux autres pays. Qui plus est, les importants écarts des taux de chômage régionaux, aussi bien entre les trois régions qu'à l'intérieur de chacune d'elles, sont symptomatiques d'une très faible mobilité de la main-d'œuvre. Bien que l'on observe certains signes indiquant une élasticité accrue des salaires relatifs entre différents secteurs, la faible mobilité géographique et la concentration du chômage sur les travailleurs les moins qualifiés donnent à penser que la différenciation des salaires entre les régions et les activités est encore insuffisante. Le récent retournement de tendance du marché du travail belge – essentiellement de nature conjoncturelle – conforte les efforts engagés par les autorités pour accroître le taux d'activité. Parmi les mesures prises figurent des réductions générales et ciblées des cotisations de sécurité sociale et des accords cadres volontaires avec les partenaires sociaux. Cette stratégie semble déjà porter ses fruits : les employeurs ont nettement intensifié leurs efforts de formation professionnelle en échange d'une réduction générale des cotisations de sécurité sociale. Pour améliorer encore la flexibilité des salaires au niveau microéconomique, il conviendrait d'encourager l'utilisation de « clause de sortie » ou d'autres dispositifs comparables, ainsi que l'adoption de barèmes sectoriels, au bas de l'échelle des salaires, plus proches du niveau du salaire minimum interprofessionnel, et de plus larges dérogations à l'application de ce dernier à différents groupes cibles. En outre, un nouvel assouplissement des restrictions imposées au travail temporaire améliorerait la flexibilité du marché du travail en général.

Le gouvernement utilise un large éventail de mesures actives et passi-

ves pour aider les personnes n'appartenant pas à la population active. Ces dispositifs souffrent dans une certaine mesure de la complexité du partage institutionnel des responsabilités. Un exemple flagrant est la politique menée à l'égard des chômeurs, dans la mesure où l'administration des indemnités de chômage relève des autorités fédérales alors que ce sont les régions qui gèrent les aides à la recherche d'emplois. Le peu d'empressement des autorités régionales à faire respecter les conditions de participation à un programme, qui font peser des contraintes au niveau local, pourrait en partie s'expliquer par la rigidité des sanctions qui ne peuvent être utilisées de manière discrétionnaire. On ne peut donc que se féliciter que les règles aient été récemment modifiées pour que les sanctions imposées au niveau des prestations soient mieux adaptées à la nature des critères non respectés. Une plus forte participation impliquerait cependant l'application régulière et crédible des restrictions aux droits à prestations, et cette application tendrait aussi à renforcer peu à peu la flexibilité des salaires et la mobilité de la main-d'œuvre, notamment si dans le même temps la rentabilité des entreprises individuelles était plus largement prise en compte dans les négociations salariales. En ce qui concerne les mesures actives du marché du travail, le « plan premier emploi », récemment adopté est bienvenu puisqu'il a le double avantage de jouer un rôle préventif et de pouvoir être adapté aux conditions locales. Il conviendrait cependant d'étendre le « plan d'accompagnement des chômeurs » aux personnes de plus de 46 ans, ce qui répondrait à la demande des partenaires sociaux, qui souhaitent voir renforcés les efforts de réinsertion. Bien que la réduction des cotisations de sécurité sociale des groupes cibles puisse avoir d'importants effets, la multiplicité des initiatives de ce type et, plus généralement, des mesures visant le marché du travail en Belgique risque de dérouter les employeurs comme les salariés et d'affaiblir l'efficacité

de ces dispositifs. Un effort a déjà été engagé pour unifier et simplifier ces programmes ; il convient de le poursuivre et de le renforcer.

Afin d'atteindre une organisation plus flexible du temps de travail, le gouvernement envisage de mettre en place des incitations pour encourager les partenaires sociaux à s'entendre sur des dispositifs visant à réduire la durée hebdomadaire du travail soit par l'application volontaire de la semaine de quatre jours, soit par un système général de périodes d'interruptions de l'activité professionnelle (interruptions de carrière) équivalant à une réduction d'un cinquième du temps de travail. On ignore encore le contenu détaillé de ces programmes, mais ces mesures risquent non seulement d'avoir un coût budgétaire, mais pourraient aussi, si elles n'étaient pas soigneusement pensées, réduire inadéquatement l'offre effective de main-d'œuvre. ■

### Est-ce que la mise en œuvre des politiques de concurrence et de réformes réglementaires est allée assez loin ?

En Belgique, les marchés de produits et plus particulièrement les secteurs de services sont des domaines dans lesquels une réforme et une intensification de la concurrence pourraient sensiblement renforcer la création d'emplois, ce qui faciliterait les efforts faits pour accroître la flexibilité du marché du travail. Au cours des dernières années, les mesures prises dans ce sens ont principalement visé à satisfaire aux directives et recommandations de l'Union européenne. Pour la période à venir, le gouvernement fédéral et les autorités régionales ont présenté un programme très complet visant à améliorer le fonctionnement et l'efficacité des marchés par un cadre réglementaire mieux adapté, par la réforme de

certains secteurs, et par des mesures visant à faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises au marché.

Bien que la Belgique soit dotée depuis 1993 d'une législation stricte et complète en matière de concurrence, le manque d'effectifs du Conseil de la concurrence et du Service de la concurrence en a entravé la mise en œuvre. La loi sur la protection de la concurrence économique a été modifiée en juillet 1999 pour créer davantage de postes dans ces deux institutions. De plus, le seuil de part de marché au-delà duquel les fusions doivent être notifiées a été supprimé et seuls les seuils de chiffres d'affaires ont été maintenus. A la suite de cet amendement, les activités concernant les fusions et les acquisitions ont fortement diminué. S'agissant des pratiques anticoncurrentielles, la plupart des dossiers soumis par le Service de la concurrence au Conseil concernent essentiellement des abus de position dominante. Il faut espérer que le Service de la concurrence et le Conseil de la concurrence disposeront bientôt du personnel et des ressources nécessaires pour pouvoir remplir leur rôle statutaire dans la mise en œuvre de la loi sur la concurrence. La concurrence plus vive et le dynamisme accru qui en résulterait dans l'ensemble de l'économie pourraient avoir d'importants effets de synergie.

L'introduction des forces et de la discipline du marché dans un certain nombre d'anciens services d'intérêt public a principalement résulté des mesures prises par l'Union européenne pour ouvrir ces marchés à la concurrence, et a généralement consisté à transposer les directives de la Communauté européenne dans le droit belge. Le processus de libéralisation a été très rapide et a obtenu d'importants résultats dans le secteur des télécommunications et dans quelques autres, tels que le transport aérien et certaines parties du secteur postal, mais il a pris du retard dans d'autres, notamment le transport ferroviaire. En ce qui concerne le très important secteur de l'électricité, les

premières réformes ont été engagées, mais il reste encore beaucoup à faire. En conséquence, le nouveau gouvernement a l'intention d'accélérer le processus de libéralisation de ce secteur pour aligner la Belgique sur ses principaux partenaires commerciaux et faire en sorte que les consommateurs bénéficient de prix plus bas et d'un meilleur service. Plus précisément, le gouvernement vise à juste raison à séparer plus nettement la production, le transport et la distribution d'électricité, la régulation du réseau de transport étant confiée à un organe indépendant. A l'heure actuelle, Electrabel (société privée dans laquelle le secteur public a une faible participation) assure l'essentiel de la production d'électricité, et contrôle indirectement son transport et une grande partie de sa distribution. La restructuration de cette société reste un défi à relever. ■

### La coordination et la coopération sont-elles suffisantes en matière de politique environnementale ?

Le chapitre spécial consacré aux mesures prises pour encourager une croissance écologiquement viable illustre certains problèmes fondamentaux de la politique environnementale par des exemples tirés des trois régions. L'un des thèmes récurrents tout au long de cette analyse est celui des difficultés dues à la complexité de la structure institutionnelle et la nécessité qui en résulte une étroite coordination et coopération. Au cours des deux dernières années, aussi bien les régions que le gouvernement fédéral ont pris des initiatives pour un développement durable, en prenant en compte l'évolution à long terme de l'environnement, de l'économie et de la société et en examinant leurs interactions potentielles. De nombreux aspects de la politique environnementale et de sa mise en œuvre sont des responsabilités régionales, tandis que les questions

fiscales relèvent essentiellement de l'État fédéral. Les décisions d'ordre politique exigent généralement l'existence d'un consensus entre les régions et le gouvernement fédéral. Pendant la période de mise en place des nouvelles dispositions institutionnelles, la réalisation d'un tel consensus sur des problèmes susceptibles de créer un conflit d'intérêt au niveau interrégional, tels que le système d'assainissement des eaux de Bruxelles et peut-être aussi l'encombrement de la capitale, pourrait avoir sensiblement retardé l'adoption des décisions. Il semble que l'ensemble complexe de comités intergouvernementaux et interministériels chargés de servir d'intermédiaires pour la discussion de ces problèmes fonctionne désormais de manière plus efficace, compte tenu de la nécessité de faire face à la division des responsabilités et des pouvoirs au stade de la mise en œuvre des plans de développement durable récemment adoptés. ■

### Quelles sont les causes de la mauvaise performance des politiques menées dans les régions en matière de pollution des eaux ?

Deux exemples illustrant les conséquences de la complexité de la structure institutionnelle sont examinés dans les paragraphes qui suivent : il s'agit des eaux de baignade en Wallonie, et des eaux usées à Bruxelles. Dans l'un et l'autre cas, il a fallu beaucoup de temps pour transposer dans les faits des directives de la Communauté européenne datant de 1975 et 1991, et la Cour européenne a récemment condamné le gouvernement belge sur ces deux dossiers. Deux autres exemples illustrant un autre sujet important – l'utilisation d'instruments économiques – sont exposés ensuite : la réduction de la pollution des eaux due à l'agriculture en Flandre, et le

respect des engagements internationaux concernant la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

En Wallonie, les zones de baignade aménagées sont fermées lorsque le gouvernement régional fait savoir aux gérants que les normes de la directive communautaire relative à la qualité de l'eau ne sont pas respectées, mais il semble que cette règle ne s'applique pas en d'autres lieux. Beaucoup de zones locales de baignade ne sont pas classées « aménagées », et les administrations locales (auxquelles incombe la responsabilité de ce type de problèmes de santé publique) estiment que les coûts liés à leur fermeture – soit directement du fait de l'application et du contrôle du respect de cette décision, soit indirectement du fait de la réduction des activités touristiques et de loisirs – sont trop élevés comparativement au risque apparent pour la santé publique. En l'absence d'un programme massif d'investissements en installations de traitement tertiaire – lesquelles sont encore relativement rares dans la plupart des pays de l'OCDE, et alors que une large partie des eaux usées en Wallonie ne font même pas encore l'objet d'un traitement primaire –, cet aspect de la qualité de l'eau n'a guère de chances de s'améliorer rapidement. Le gouvernement belge a fait valoir devant la Cour européenne que les directives relatives à l'eau n'imposent pas aux états membres l'obligation de limiter l'accès aux eaux de baignade polluées, argument confirmé par la Cour dans son jugement récent. Il serait néanmoins nécessaire de déterminer précisément si les risques sanitaires sont suffisamment sérieux pour justifier l'adoption de mesures contraignant les autorités locales à intervenir plus souvent, peut-être en trouvant un moyen de les inciter à prendre localement des dispositions pour améliorer elles-mêmes le traitement des eaux.

Dans le cas des eaux d'égout de Bruxelles, des mesures ont maintenant été prises qui devraient per-

mettre à la ville d'être en conformité avec la loi d'ici 2005, une installation de traitement des eaux étant seulement sur le point d'entrer en activité et le résultat des appels d'offres lancés pour une autre devant être prochainement annoncé. Ce retard paraît tenir en partie au fait que les modifications constitutionnelles et les ajustements budgétaires ont réduit l'importance attachée à cette question, mais le manque de coopération entre le gouvernement régional de Bruxelles-capitale, qui est à l'origine de la pollution, et celui de la Flandre, qui la reçoit, pourrait être également intervenu. Étant donné l'ampleur du problème – on a du mal à imaginer qu'il n'existe aucune installation de traitement des eaux usées dans une ville de la taille et de l'importance de Bruxelles –, il est également surprenant qu'aucune action en justice n'ait été intentée au niveau local. Les pressions exercées par l'UE, qui a fini par saisir la Cour européenne, pourraient avoir accéléré le processus. ■

## Qu'en est-il des instruments économiques ?

En Flandre, les eaux de surface et, de plus en plus, les eaux souterraines sont sérieusement affectées par des rejets d'éléments nutritifs (nitrates en particulier) dus à la forte production de fumier de l'élevage intensif. Les autorités se trouvent confrontées à un difficile dilemme : l'adoption et l'application d'une législation compatible avec les normes de qualité de l'eau impliquent d'imposer des coûts aux activités polluantes, et éventuellement de les réduire. Une taxe sur les eaux usées d'origine industrielle a réduit les rejets de ce type, les entreprises ayant été incitées à traiter elles-mêmes leurs eaux résiduaires ; dans

le cas des éleveurs de bétail, l'incitation à réduire les rejets n'a pas été suffisante. L'utilisation de codes de bonnes pratiques agricoles, même assortie de lourdes amendes en application d'une directive de la Communauté européenne, semble avoir été insuffisante. L'extrême diversité des taux des nouvelles taxes sur l'utilisation d'éléments nutritifs (aussi bien dans l'alimentation animale que dans les engrais) dans les zones sensibles pourrait être atténuée pour que les incitations à réduire le volume global des rejets soient plus cohérentes, éventuellement en utilisant des bilans d'éléments nutritifs par exploitation afin que l'assiette de l'impôt corresponde mieux au niveau effectif des rejets. L'attribution de crédits d'impôt en fonction du niveau passé d'utilisation ou de rejet pourrait atténuer les chocs financiers tout en préservant l'incitation à éviter de polluer à la marge. On pourrait aussi envisager un système de permis négociables, attribués en fonction du niveau passé d'utilisation, pour atteindre plus sûrement les objectifs quantitatifs retenus.

Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, les émissions de CO<sub>2</sub> ont augmenté bien que les gouvernements se soient fixés des objectifs relativement ambitieux pour les réduire d'ici 2008-12 ; jusqu'à présent, peu de choses ont été faites en Belgique pour atteindre cet objectif. Néanmoins, le récent Plan fédéral de développement durable envisage la création à l'échelle de l'UE d'une taxe mixte énergie/CO<sub>2</sub> – les autorités ont l'intention de faire avancer ce projet pendant la présidence belge au second semestre de 2001, et prévoient une action au plan interne en l'absence d'accord au niveau européen. Qu'une taxe de ce genre soit ou non introduite dans l'ensemble de l'Union européenne,

le souci – sur lequel insiste le Plan – d'éviter d'affecter la compétitivité et d'éviter également des coûts sociaux ne devrait pas permettre que le dispositif prévu soit atténué, comme cela s'est produit dans un certain nombre de pays introduisant unilatéralement une taxe. Selon le Secrétariat de l'OCDE, toutes les émissions devraient être assujetties à la même taxe, avec peut-être une compensation pour les principaux émetteurs, par l'intermédiaire d'une forme ou une autre de crédits d'impôt calculés sur la base des émissions passées, les émissions marginales étant imposées à un taux uniforme sans que la charge financière des principaux émetteurs ne soit trop lourde. Un système de plafonds et d'échanges, avec l'attribution de permis d'émission sur la base des droits acquis, aurait un effet analogue, outre qu'il serait mieux adapté à la nature quantitative de l'objectif de Kyoto et qu'il pourrait être facilement relié à un système international d'échange de permis. Dans l'un et l'autre cas, les mécanismes de compensation devraient être progressivement supprimés sur un certain nombre d'années afin de ne pas devenir un système d'aide pour les entreprises en place. Il faut cependant se féliciter de ce que les autorités envisagent une stratégie faisant appel à des instruments économiques. Il faudra veiller très attentivement à la façon dont ces instruments seront mis en œuvre, afin d'être assuré qu'ils soient effectivement appliqués d'une manière efficiente. ■

## Pour plus d'information

Des informations complémentaires sur cette *Étude* peuvent être obtenues auprès de Bixio Barenco (e-mail : [bixio.barenco@oecd.org](mailto:bixio.barenco@oecd.org), tél. : 33-1-45.24.87 84)

## Références

- **Études économiques** : Les *Études économiques* examinent les économies des pays Membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante : [www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop).



- **Pour plus d'informations** : De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques, et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : [www.oecd.org/eco/eco](http://www.oecd.org/eco/eco).
- **Perspectives économiques n° 68, décembre 2000**. Une version préliminaire sera publiée sur le site Internet de l'OCDE environ un mois avant sa publication : [www.oecd.org/eco/out/Eo.htm](http://www.oecd.org/eco/out/Eo.htm).

**Vous pouvez acheter en toute sécurité les publications  
de l'OCDE par l'intermédiaire de la librairie en ligne de l'OCDE  
[www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop)**

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques,  
Direction des relations publiques et de la Communication.  
Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

## Où nous contacter ?

**ALLEMAGNE**

Centre de l'OCDE  
de BERLIN  
Albrechtstrasse 9/10  
D-10117 BERLIN  
Tél. : (49-30) 2888353  
Fax : (49-30) 28883545  
E-mail :  
berlin.contact@oecd.org  
Internet : [www.oecd.org/  
deutschland](http://www.oecd.org/deutschland)

**ÉTATS-UNIS**

Centre de l'OCDE  
de WASHINGTON  
2001 L Street N.W., Suite  
650  
WASHINGTON D.C. 20036-  
4922  
Tél. : (1-202) 785 6323  
Fax : (1-202) 785 0350  
E-mail : washington.contact  
@oecd.org  
Internet :  
[www.oecdwash.org](http://www.oecdwash.org)  
Toll free : (1-800) 456 6323

**FRANCE**

Siège de l'OCDE de PARIS  
2, rue André-Pascal  
75775 PARIS Cedex 16  
Tél. : 33 (0) 1 45 24 81 81  
Fax : 33 (0) 1 45 24 19 50  
E-mail : sales@oecd.org  
Internet : [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

**JAPON**

Centre de l'OCDE  
de TOKYO  
Landic Akasaka Bldg  
2-3-4 Akasaka, Minato-Ku  
TOKYO 107  
Tél. : (81-3) 3586 2016  
Fax : (81-3) 3584 7929  
E-mail :  
center@oecdtokyo.org  
Internet :  
[www.oecdtokyo.org](http://www.oecdtokyo.org)

**MEXIQUE**

Centre de l'OCDE  
du MEXIQUE  
Av. Presidente Mazaryk 526,  
Colonia: Polanco,  
C.P., 11560, Mexico D.F.  
Tél. : (00.52.5) 281 3810  
Fax : (00.52.5) 280 0480  
E-mail :  
mexico.contact@oecd.org  
Internet :  
[www.rtn.net.mx/ocde/](http://www.rtn.net.mx/ocde/)

**Les Synthèses de l'OCDE sont disponibles sur le site Internet de l'OCDE**

[www.oecd.org/publications/Pol\\_brief/index-fr.htm](http://www.oecd.org/publications/Pol_brief/index-fr.htm)