



# Étude économique de la Belgique, 2005

Quels sont les enjeux  
principaux de la politique  
économique ?

Comment le vieillissement  
démographique modifiera-t-  
il la croissance économique  
à long terme ?

À quel point faut-il assainir  
les finances publiques pour  
assurer la viabilité  
budgétaire ?

Comment pourrait-on  
augmenter le taux  
d'emploi ?

Que doit-on faire pour  
améliorer l'intégration  
des minorités ethniques sur  
le marché du travail ?

Comment ralentir  
la diminution à long terme  
de la durée du travail ?

Comment augmenter  
la croissance  
de la productivité ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

## Résumé

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

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

**Accroître les taux d'emploi.** La Belgique dispose d'une grande marge de manœuvre pour atténuer les effets du vieillissement de sa population en faisant en sorte d'augmenter le taux d'emploi, actuellement faible, des jeunes qui achèvent leur scolarité, des travailleurs âgés et des minorités ethniques, et de ralentir la baisse du temps de travail. Pour cela, il faudrait essentiellement éliminer de façon progressive les subventions en faveur de la retraite anticipée (en supprimant le dispositif pour les chômeurs âgés et en rendant neutres sur le plan actuariel les décisions de départ à la retraite) et utiliser les marges budgétaires pour alléger la pression fiscale (y compris

Ces Synthèses présentent les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de la Belgique pour 2005. 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.

les cotisations sociales) sur les revenus du travail. Il faudrait en outre appliquer plus rigoureusement l'obligation de recherche d'emploi et redéployer les mesures actives du marché du travail en privilégiant davantage le placement par rapport à la création d'emplois. Il faudrait aussi que le gouvernement assouplisse la législation protectrice de l'emploi pour les contrats de travail à durée déterminée, qu'il réduise les obstacles auxquels se heurtent les étudiants pour l'exercice d'un emploi et qu'il s'efforce d'améliorer les résultats éducatifs de façon que plus de jeunes trouvent plus facilement un premier emploi. De meilleurs résultats éducatifs contribueraient également à une meilleure intégration des minorités ethniques sur le marché du travail et, à cet égard, des mesures anti-discrimination plus efficaces sont nécessaires. Il conviendrait enfin d'offrir plus largement aux enfants des travailleurs migrants des programmes efficaces leur permettant d'améliorer leurs compétences linguistiques.

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

### Quels sont les enjeux principaux de la politique économique ?

La population belge vieillit, bien qu'un peu moins rapidement qu'en moyenne dans la zone de l'OCDE. Vers la fin de la présente décennie, les membres de la génération du baby-boom seront de plus en plus nombreux à prendre leur retraite. Cela freinera la croissance économique, essentiellement parce que la croissance de l'offre de travail se ralentira,

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

### Comment le vieillissement démographique modifiera-t-il la croissance économique à long terme ?

À supposer que la durée du travail diminue encore (mais moins que ces trente dernières années) et que le taux de chômage structurel ne recule pas sensiblement la croissance économique pourrait se ralentir en passant d'un rythme annuel moyen de l'ordre de 2 % durant la présente décennie à un peu plus de 1 % entre 2010 et 2050 selon des projections réalisées par l'OCDE. Toutefois, ces projections ne tiennent pas compte des effets futurs sur l'offre de travail de la réforme fiscale de 2001, de la baisse des cotisations de sécurité sociale, des mesures visant à intensifier la recherche d'un emploi et de la réforme des retraites de 1996. Compte tenu de ces éléments et à supposer que de nouvelles mesures soient prises pour accroître le taux d'emploi, en particulier dans le cas de la population active âgée, et que le taux de croissance de la productivité du travail augmente par rapport à la tendance récente, le Conseil supérieur des finances (CSF), qui prépare des projections annuelles concernant l'impact économique et budgétaire du vieillissement démographique, prévoit un plus faible ralentissement du taux de croissance économique, à 1½ pour cent environ en 2030. Se situant dans cette perspective et considérant que le gouvernement continuera à prendre régulièrement des mesures pour maîtriser les dépenses de santé, le CSF prévoit que le coût budgétaire du vieillissement de la population atteindra 3.4 % du PIB en 2030, essentiellement à cause de la hausse des dépenses pour les retraites et pour la santé. Mais si la croissance économique devait être conforme aux projections de l'OCDE – ce qui se traduirait par un taux d'emploi plus faible pour la population active la

plus âgée, qui perçoit des prestations sociales élevées – le coût budgétaire du vieillissement serait supérieur d'environ 1 % du PIB. ■

### À quel point faut-il assainir les finances publiques pour assurer la viabilité budgétaire ?

*Il faut assurer la soutenabilité des finances publiques à long terme afin d'éviter une forte hausse des impôts – et donc du coût excessif associé à la fiscalité – ou une réduction brutale des dispositifs sociaux lorsque s'accroîtront les pressions budgétaires liées au vieillissement. Le CSF estime que les finances publiques seraient soutenables si le solde budgétaire structurel s'améliorait et devenait excédentaire à hauteur de 0,3 % du PIB en 2007, pour atteindre 1½ pour cent du PIB entre 2011 et 2018 avant de revenir lentement à zéro en 2030 à mesure que le coût budgétaire du vieillissement s'alourdira. La dette publique diminuerait pour tomber de 97 % du PIB en 2004 à 30 % en 2030. Dans ces conditions, la baisse des paiements d'intérêts crée effectivement une marge pour une hausse des coûts budgétaires liés au vieillissement. Mais il reste du chemin à parcourir pour que les finances publiques se situent sur cette trajectoire ; compte tenu des mesures annoncées et abstraction faite des opérations non récurrentes, le solde budgétaire structurel devrait selon l'OCDE accuser un déficit de l'ordre de ½ pour cent du PIB en 2007, soit à peu près le même niveau estimé qu'aujourd'hui. Il faudrait que le gouvernement prenne des mesures de consolidation pour accroître le solde budgétaire structurel (hors éléments non récurrents) de 1 % environ du PIB d'ici à 2007, de manière à assurer la soutenabilité des finances publiques. La Belgique connaissant déjà une charge fiscale élevée, qui a des effets négatifs sur l'activité économique, il faudrait accorder priorité à la limitation des dépenses dans la consolidation budgétaire.*

La croissance des dépenses de santé représente un risque substantiel pour la viabilité des finances publiques. Face aux pressions qui se sont accumulées ces dernières années lorsque des restrictions ont été mises en œuvre pour freiner la croissance des dépenses et aux préoccupations concernant un accès équitable aux soins de santé, le gouvernement a relevé le plafond budgétaire pour la croissance réelle des dépenses publiques de santé en le portant à un taux annuel moyen de 4,5 % pour la période 2003-2007. Ramener ce taux de progression à 2,8 % en moyenne entre 2008 et 2030, comme l'envisagent les projections du CSF risque d'être un défi majeur. Une série de mesures sont actuellement mises en œuvre pour freiner la croissance des dépenses de santé, essentiellement en améliorant l'efficacité ; on citera la mise en place de la classification des patients en groupes diagnostiques (*Diagnosis Related Groups*) pour le financement des hôpitaux, les incitations au développement du rôle de référent pour le médecin généraliste et d'un fichier médical électronique centralisé, une évaluation comparative des habitudes de prescription et des pratiques médicales ainsi qu'une incitation croissante à l'utilisation des médicaments génériques lorsqu'ils sont médicalement équivalents

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

### Comment pourrait-on augmenter le taux d'emploi ?

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

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

ou ancienneté, dont bénéficient les travailleurs, et surtout les employés, rend les travailleurs âgés relativement coûteux. Ces régimes de prépension ont été introduits dans les années 1970 et 1980 face à l'ampleur des restructurations industrielles. L'idée était de faire place aux jeunes en facilitant la retraite anticipée des travailleurs âgés. Manifestement, tel n'a pas été le résultat ; la Belgique, tout comme d'autres pays qui appliquent ce genre de mesures, a de faibles taux d'emploi aussi bien pour les travailleurs âgés que pour les jeunes. Le gouvernement a relevé l'âge minimum d'entrée dans le système de chômage des travailleurs âgés qui permet de bénéficier des allocations chômage sans obligation de recherche d'emploi, en le faisant passer de 55 ans en 2002 à 58 ans en juillet 2004. *Il faudrait que le gouvernement mette fin à ces dispositifs en alignant progressivement les conditions d'accès sur celles de la pension de retraite anticipée.* Dès que ces régimes seraient fusionnés, les candidats à la retraite anticipée devraient être nettement plus âgés ou avoir une plus longue carrière qu'à l'heure actuelle pour bénéficier des prestations. En outre, les droits à retraite ne devraient plus s'accumuler pour le prépensionné jusqu'à 65 ans, ce qui est le cas pour la prépension conventionnellement et les systèmes « Canada Dry ». *Il faudrait également taxer les indemnités complémentaires visées aux préretraités de la même manière que les revenus normaux du travail, au lieu de les imposer à des taux avantageux ou pas du tout, comme cela est le cas actuellement. Pendant la période transitoire, les indemnités complémentaires versées dans le cadre de la prépension conventionnellement et des systèmes « Canada Dry » devraient être passibles de l'intégralité des cotisations de sécurité sociale, ou bien il ne faudrait pas permettre aux bénéficiaires d'accumuler des droits à pension. Il conviendrait également de réduire la pension anticipée dans des conditions actuariellement équitables en prenant pour base la pension de vieillesse à 65 ans. De plus, il faudrait limiter l'accumulation de droits à pension durant les périodes de perception d'allocations chômage aux bénéficiaires recherchant activement un emploi, en excluant la période de prépension et les périodes équivalentes.* On peut raisonnablement penser que si l'on mettait fin aux solutions attrayantes de retraite anticipée et si l'on imposait aux chômeurs âgés une obligation de recherche d'emploi (voir ci-après), les partenaires sociaux jugeraient plus intéressant d'investir davantage dans la formation continue des salariés âgés, de négocier des barèmes de salaires qui n'évinceraient pas les travailleurs âgés à cause d'une rémunération trop élevée et d'améliorer les conditions de travail de cette catégorie.

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

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

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

## Que doit-on faire pour améliorer l'intégration des minorités ethniques sur le marché du travail ?

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

## Comment ralentir la diminution à long terme de la durée du travail ?

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

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

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

*conviendrait de mettre en œuvre ces réformes aussi aux autres niveaux d'administration si cela n'a pas déjà été fait.*

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

### Comment augmenter la croissance de la productivité ?

Le niveau de la productivité horaire du travail est élevé (selon les estimations, il est légèrement supérieur à celui observé aux États-Unis), mais il existe néanmoins des possibilités importantes d'augmentation de la croissance de la productivité. La croissance de la productivité s'est fortement accélérée aux États-Unis et dans un certain nombre d'autres pays depuis le milieu des années 90, en particulier dans les activités de services qui utilisent les TIC, alors qu'elle s'est ralentie en Belgique, ce qui offre à l'économie belge une marge de rattrapage. S'il était possible d'augmenter d'un point le taux de croissance annuelle moyenne de la productivité horaire du travail, la baisse du taux de croissance économique résultant du vieillissement démographique serait compensée et le coût budgétaire du vieillissement serait réduit de 0,8 % du PIB en 2030. Il s'agit certainement d'une forte accélération de la croissance de la productivité du travail, mais elle est comparable à celle qu'ont eu connu les États-Unis et certains autres pays de l'OCDE depuis le milieu des années 90. Dans ce cas encore, les économies budgétaires réalisées grâce à de meilleures performances économiques ouvriraient des possibilités de baisse des impôts sans compromettre la soutenabilité budgétaire à long terme.

Les activités de services utilisatrices des TIC à l'origine de l'accélération de la croissance de la productivité du travail aux États-Unis (et dans certains autres pays de l'OCDE)

depuis le milieu des années 90 sont essentiellement la distribution et le secteur financier. La productivité du travail a également augmenté dans la distribution en Belgique au cours de cette période, mais bien moins qu'aux États-Unis. Dans le secteur financier, en revanche, la croissance de la productivité s'est ralentie. S'il est vrai que les TIC sont universellement disponibles, d'autres conditions doivent être réunies pour qu'elles puissent être utilisées de façon productive. Le principal obstacle à une plus large diffusion des TIC dans le secteur financier de façon à accélérer la croissance de la productivité est l'intégration insuffisante de la banque de détail en Europe. *Pour lever les obstacles à l'intégration, il faudrait que les autorités belges et leurs homologues européennes mettent pleinement en œuvre le Plan d'action pour les services financiers, et appliquent l'approche à quatre niveaux du « cadre Lamfalussy ».* Les obstacles à une plus large utilisation des TIC à des fins d'accélération de la productivité dans le secteur de la distribution en Belgique tiennent, entre autres, à l'existence de réglementations restrictives dans les domaines suivants : règles d'urbanisme et autorisations pour les grandes surfaces, heures d'ouverture des magasins et flexibilité du temps de travail, tout cela limitant les économies d'échelle. Une nouvelle loi, qui entrera en vigueur en juillet 2005, réduit les obstacles réglementaires pour les grandes surfaces qui veulent entrer sur le marché ou se développer. *Si la nouvelle loi ne se traduit pas par un plus grand nombre d'entrées de grandes surfaces sur le marché ou par le développement de ce type de points de vente, il faudra que les autorités assouplissent les règles d'urbanisme. Il conviendrait que le gouvernement recherche un accord avec les partenaires sociaux, comme il le fait actuellement, pour alléger la réglementation stricte et complexe des heures supplémentaires et pour assouplir celle des contrats de travail à durée déterminée. Il faudrait aussi rendre plus souple l'horaire d'ouverture des magasins.* Parmi les facteurs qui limitent les possibilités pour les grandes surfaces de réaliser des gains de productivité en exploitant une combinaison finale de transports par rail et par route, afin de réduire les coûts de stockage et de pratiquer les flux tendus, il y en a qui échappe au contrôle des autorités belges. Néanmoins le dispositif réglementaire pour le transport ferroviaire de marchandises pourrait être rendu plus propice à la concurrence. C'est en janvier 2005 que l'entreprise publique NMBS/SNCB a été juridiquement scindée en une entreprise chargée de l'infrastructure et un prestataire de services de transport, les deux sociétés faisant partie d'un nouveau holding. C'est à l'autorité de régulation du rail, sous la tutelle administrative du SPF Mobilité et Transport qu'il incombera de contrôler que l'accès se fasse dans des conditions non discriminatoires. *Si un accès non discriminatoire n'était pas obtenu dans le cadre du nouveau dispositif, il faudrait soumettre le gestionnaire des infrastructures à une réglementation plus stricte ou, mieux, démanteler le holding, en mettant fin aux relations relevant de l'actionariat entre les sociétés relevant d'une part de l'opérateur historique chargé des infrastructures et d'autre part des services de transport.*

Plus généralement, la concurrence sur les marchés de produits accélère la croissance de la productivité en améliorant l'allocation des ressources et en incitant davantage les

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

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

intervient l'opérateur historique verticalement intégré afin de réduire les possibilités d'abus de pouvoir de marché.

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

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

## Pour plus d'informations

Des informations supplémentaires concernant cette Étude peuvent être obtenue auprès de :

David Carey,  
Tél. : 33 1 45 24 87 29,  
(email: david.carey@oecd.org) ou,  
Hubert Strauss,  
Tél. : (33 1) 45 24 91 50,  
(email: hubert.strauss@oecd.org). ■

## 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](http://www.oecd.org/eco).
- **Perspectives économiques n° 76**, décembre 2005. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : [www.oecd.org/eco/Economic\\_Outlook](http://www.oecd.org/eco/Economic_Outlook).

**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  
Schumannstrasse 10  
D-10117 BERLIN  
Tél. : (49-30) 288 8353  
Fax : (49-30) 288 83545  
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) 01 45 24 81 67  
Fax : (33) 01 45 24 19 50  
E-mail : [sales@oecd.org](mailto:sales@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

**JAPON**

Centre de l'OCDE de TOKYO  
Nippon Press Center Bldg  
2-2-1 Uchisaiwaicho,  
Chiyoda-ku  
TOKYO 100-0011  
Tél. : (81-3) 5532 0021  
Fax : (81-3) 5532 0035  
E-mail : [center@oecdtokyo.org](mailto: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. : (00.52.55) 9138 6233  
Fax : (00.52.55) 5280 0480  
E-mail :  
[mexico.contact@oecd.org](mailto:mexico.contact@oecd.org)  
Internet :  
[www.ocdemexico.org.mx](http://www.ocdemexico.org.mx)

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)