

Étude économique de la Belgique, 2009

Comment l'économie fait-elle face à la crise économique mondiale ?

Comment garantir la viabilité budgétaire ?

Le fédéralisme budgétaire peut-il être réformé pour assurer la viabilité budgétaire ?

Le système fiscal peut-il contribuer davantage à la croissance ?

Peut-on déplacer la charge fiscale sur le patrimoine et la consommation ?

Comment peut-on renforcer les politiques concurrentielles pour améliorer le bien-être du consommateur et la croissance économique ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

L'Observateur ocde

Résumé

Après quatre années de forte croissance, l'économie belge est entrée dans une profonde récession durant le second semestre 2008 sous l'impact de la crise internationale. L'économie a été tout d'abord frappée par la tourmente dans le secteur bancaire, puis par l'effondrement du commerce international. Les autorités sont rapidement intervenues pour soutenir le système financier et ont mis en œuvre un programme de relance budgétaire d'ampleur modérée, globalement approprié pour une petite économie ouverte confrontée à de sérieux problèmes de soutenabilité budgétaire. Le principal défi à venir est de soutenir l'économie en laissant jouer les stabilisateurs automatiques tout en rétablissant la trajectoire vers la soutenabilité budgétaire et en engageant des réformes structurelles pour renforcer la croissance à long terme.

Les finances publiques s'éloignent davantage de la soutenabilité. Les budgets ont été grosso modo équilibrés dans la première moitié de la présente décennie. Par la suite, des dérapages budgétaires sont apparus, et en 2008 le ratio dette publique/PIB a augmenté pour la première fois depuis 1993 sous l'effet des interventions dans le secteur financier. Si la politique budgétaire reste inchangée, le ratio d'endettement continuera de croître, alourdissant ainsi le passif éventuel déjà élevé associé au vieillissement démographique. Il faut donc mettre en œuvre une stratégie à moyen terme crédible pour préserver la soutenabilité des dépenses publiques. La Belgique a fait un pas dans ce sens en fixant, dans le Programme de stabilité, une trajectoire à partir de 2010 pour un retour à l'équilibre budgétaire en 2015.

Il faut rééquilibrer les compétences en matière de recettes et de dépenses dans la fédération pour préserver la soutenabilité des dépenses publiques. Jusqu'ici, les mécanismes du fédéralisme budgétaire ont fait que l'administration fédérale a enregistré une croissance des recettes plus lente que les autres niveaux d'administration. En outre, le financement des coûts liés au vieillissement démographique incombe pour l'essentiel à l'échelon fédéral. De surcroît, le système actuel et les chevauchements de compétences en matière de dépenses n'incitent guère à dépenser plus efficacement. Des incitations plus appropriées pourraient résulter d'un alignement des pouvoirs en matière de dépenses et de recettes ainsi que d'une réorganisation des responsabilités de dépenses dans le sens d'une efficacité accrue.

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de la Belgique pour 2009. 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.

En dépit des réformes réalisées dans la présente décennie, le système fiscal reste trop tributaire d'impôts qui ont un effet relativement pénalisant sur la croissance, tels que les impôts sur le travail et sur les sociétés. L'interaction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, du régime de sécurité sociale et du système de prestations engendre une série de trappes sur le marché du travail, principalement en raison de taux marginaux élevés conjugués à de nombreuses exonérations d'impôt. La taxation de l'épargne varie selon les instruments, les logements occupés par leurs propriétaires financés par des emprunts hypothécaires étant particulièrement favorisés, ce qui nuit à une allocation optimale du capital et donc à la croissance. En même temps, il existe des possibilités d'augmenter les impôts générant moins de distorsions, par exemple les taxes sur la propriété immobilière et sur la consommation. S'agissant de cette dernière, le taux normal de la TVA est relativement élevé, mais son taux effectif est bien plus bas, à cause d'une application généralisée des taux réduits.

En 2006, le cadre de la concurrence a été réformé aux fins de l'aligner sur le droit de l'Union européenne et de renforcer les pouvoirs de l'Autorité belge de concurrence. Le cadre actuel s'apparente à ceux de la plupart des autres pays européens. Les premiers résultats sont encourageants, mais il reste à résoudre le problème de la dotation en personnel de l'Autorité. Par ailleurs, dans la distribution de détail une réglementation sectorielle très stricte entrave la concurrence. De plus, la régulation des industries de réseau a pris du retard, aussi peut-on se demander si les autorités compétentes sont assez puissantes pour régler le problème central de la position dominante des opérateurs historiques, qui sont apparemment responsables du fait que les prix sont élevés en comparaison des autres pays. ■

Comment l'économie fait-elle face à la crise économique mondiale ?

Durant le second semestre 2008, après quatre années de croissance vigoureuse, l'économie a été touchée de plein fouet par la crise internationale. À la fin de l'année, l'activité économique subissait une contraction sans précédent sous l'impact de la crise financière et du recul du commerce mondial. De ce fait, le crédit bancaire aux entreprises non financières et aux ménages a ralenti. La contraction de l'activité économique devrait se poursuivre durant la plus grande partie de 2009. Par la suite, une lente reprise est attendue, à la faveur d'un assouplissement de la politique monétaire, de l'atténuation des difficultés dans le secteur financier, de la relance budgétaire et d'un redressement des échanges mondiaux. Le déficit des finances publiques restera élevé au cours des prochaines années. Par conséquent, les mesures visant à contrer la récession économique doivent éviter de mettre en péril les perspectives économiques à long terme, et il faut mettre en œuvre sans délai les mesures structurelles destinées à améliorer le potentiel de croissance de l'économie.

Le secteur financier belge a été d'abord touché par la crise de liquidité mondiale. Pendant l'automne 2008, un durcissement des conditions de crédit sur le marché interbancaire a été observé comme dans les autres pays de la zone euro. Le ralentissement du crédit aux entreprises non financières et aux ménages correspond globalement aux évolutions intervenues dans les autres pays de la zone euro. La première institution financière touchée a été le conglomérat financier Fortis, financièrement fragilisé par l'acquisition, l'année précédente, de la banque néerlandaise ABN-AMRO, ce qui a conduit le gouvernement à recapitaliser la composante belge de Fortis. Depuis, d'autres groupes financiers ont bénéficié de mesures de recapitalisation, et les autorités ont offert des garanties pour les prêts interbancaires. Le coût total des opérations de recapitalisation et des prêts publics directs a avoisiné 7 % du PIB, et la plupart de ces dépenses ont été financées par un accroissement de la dette publique brute. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, la situation des établissements financiers demeure toutefois précaire. La réaction rapide des autorités a été appropriée. Il faudrait développer et mettre en œuvre les stratégies de désengagement visant à éviter que l'État ne détienne une participation à long terme dans le secteur.

Afin de soutenir l'économie, le gouvernement a ajouté un train de mesures budgétaires à un budget 2009 déjà expansionniste, tandis que d'autres pays de l'UE engageaient des actions de relance budgétaire similaires. Au total, les mesures de relance budgétaire discrétionnaires pour 2009-10 représentent presque 1½ pour cent du PIB, et devraient stimuler le PIB à raison de ¼ pour cent environ au cours de cette période. Compte tenu de l'effet des stabilisateurs automatiques, le déficit des administrations publiques se creusera et pourrait atteindre 6 % du PIB en 2010. *La relance budgétaire d'ampleur modérée mise en œuvre pour contrer les pires effets de la crise est globalement appropriée.* Les mesures de relance budgétaire visent principalement à maintenir le pouvoir d'achat et l'emploi et à soutenir les entreprises. Certaines de ces mesures tendent à avoir un caractère permanent. Les mesures pour l'emploi consistent principalement à stimuler les investissements, à mettre en place des mécanismes de travail à temps réduit et à renforcer les services d'orientation pour les travailleurs touchés par des restructurations. Par conséquent, il n'est pas sûr que toutes les mesures agissent suffisamment tôt pour contrer la montée du chômage durant la crise. Les mesures d'aide aux entreprises visent à atténuer les contraintes de liquidités et à alléger la fiscalité pour neutraliser l'effet des accords salariaux sur les coûts totaux de main-d'œuvre. Un certain nombre de ces dispositions ne sont pas prises en temps voulu, temporaires ou bien ciblées. *À ce stade, le gouvernement devrait*

prévoir de retirer les mesures en cause dès que l'économie repartira, s'il s'avère qu'elles ne contribuent pas à la croissance potentielle. La marge de manœuvre budgétaire est limitée par l'ampleur du ratio dette publique/PIB et par le creusement de l'écart de taux d'intérêt à long terme vis-à-vis de l'Allemagne, encore que celui-ci se soit réduit ces derniers temps. Selon les prévisions actuelles, le ratio dette/PIB pourrait atteindre 100 % lorsque la reprise économique s'enclenche. À en juger par des données empiriques, dans les pays où le ratio dette publique/PIB dépasse 75 %, l'efficacité de la politique budgétaire est fortement entamée par une hausse de l'épargne privée. Une nouvelle relance budgétaire discrétionnaire est donc à éviter, car elle aurait des effets limités sur la croissance économique mais aggraverait les problèmes croissants de soutenabilité budgétaire. Par ailleurs, si une impulsion budgétaire supplémentaire était jugée indispensable, elle devrait s'accompagner d'une réforme structurelle et d'autres mesures qui amélioreront en définitive le solde budgétaire corrigé des influences conjoncturelles. ■

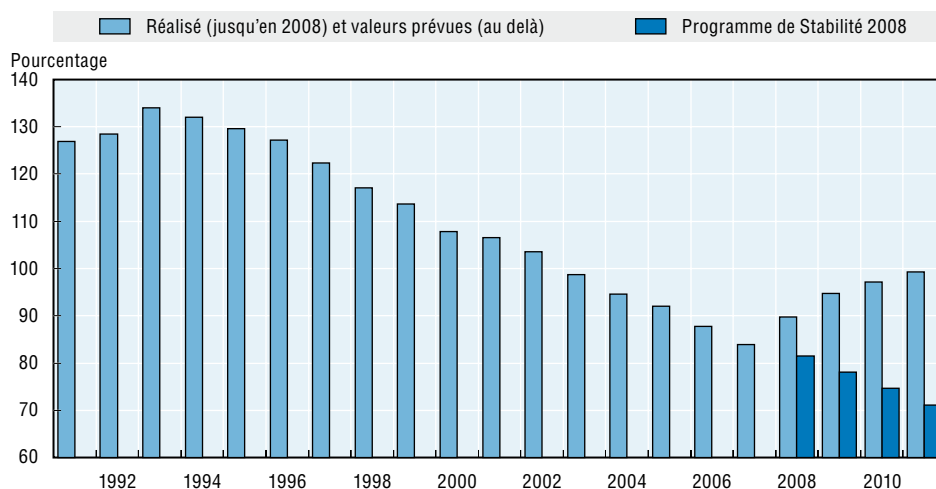
Comment garantir la viabilité budgétaire ?

Un important volet de la stratégie adoptée de longue date par le gouvernement face aux coûts du vieillissement démographique vise à dégager des excédents croissants sur le compte des administrations publiques. Jusqu'ici, cet objectif n'a pas été atteint. Du reste, étant donné la crise actuelle, cela n'est ni faisable ni souhaitable dans l'immédiat. En revanche, la Belgique devrait élaborer une stratégie pour assurer une trajectoire crédible vers la soutenabilité budgétaire. Un pas dans ce sens a été fait dans le récent Programme de stabilité, qui a établi une trajectoire à partir de 2010 pour un retour à l'équilibre budgétaire en 2015. Cela pourrait nécessiter un durcissement budgétaire annuel d'environ 1 % du PIB en moyenne à partir de 2010. La prochaine étape consiste à élaborer des mesures concrètes à tous les niveaux d'administration pour atteindre l'objectif de garantir la soutenabilité budgétaire à long terme. Les autorités à tous les niveaux sont encouragées à engager ce processus dans leurs budgets de 2010. Il faudrait renforcer la crédibilité du cadre de politique budgétaire en rendant opérationnels les objectifs budgétaires structurels. A cet effet, on pourrait mettre en place des règles de dépense et une budgétisation pluriannuelle pour étendre l'horizon de planification, et à titre de mécanisme

GRAPHIQUE 1.

LA DETTE PUBLIQUE, EN AUGMENTATION, ACCROÎT LE DÉFI DE LA VIABILITÉ BUDGÉTAIRE

Dette publique brute en pourcentage du PIB



Source : OECD(2008), Base de données des Perspectives économiques Conseil Supérieur des Finances et Programmes de stabilité, 2008-2011.

autocorrecteur en cas de dérapage budgétaire. En outre, il est possible de faire davantage appel aux experts extérieurs pour améliorer les évaluations budgétaires. À ce stade, il est difficile d'assurer la soutenabilité des dépenses publiques uniquement par des mesures de préfinancement, et pour faire face à la montée des coûts dus au vieillissement on devra engager des réformes des retraites et des soins de santé ainsi que des mesures d'élargissement de la base d'imposition. Les autorités agissent déjà dans ce sens en appliquant une politique du marché du travail plus active ; un moyen d'action particulièrement indiqué consisterait à relever l'âge effectif de la retraite. Le gouvernement a déjà pris quelques mesures dans ce domaine, mais il devrait combler les dernières failles donnant accès à une retraite anticipée. Toutefois, il y a peu de chances que cette action suffise ; les autorités devraient donc suivre l'exemple d'autres pays de l'OCDE et relever l'âge légal d'ouverture des droits à pension, de préférence selon des modalités qui prennent en compte l'allongement passé et futur de l'espérance de vie. ■

Le fédéralisme budgétaire peut-il être réformé pour assurer la viabilité budgétaire ?

Le transfert de compétences en matière de dépenses du niveau fédéral aux entités fédérées a laissé à l'administration fédérale deux responsabilités majeures dans ce domaine, à savoir le remboursement de la dette publique et le financement du système de sécurité sociale. Les coûts croissants liés au vieillissement de la population pèseront donc de façon disproportionnée sur le gouvernement fédéral. *Il faudrait donc renforcer les capacités fiscales de l'administration fédérale en améliorant ses sources de recettes et en transférant aux entités fédérées certaines obligations de dépenses, par exemple les pensions des retraités des administrations-infranationales.*

Une cause de la capacité fiscale limitée du gouvernement fédéral tient au système de partage des recettes. Les entités fédérées ayant des pouvoirs fiscaux limités, ce mécanisme équivaut à un système de transfert à paramètres prédéterminés. Avec ce dispositif, les entités fédérées bénéficient d'une croissance des recettes relativement forte qui, s'ajoutant à des pouvoirs fiscaux limités, n'incite guère à maîtriser les dépenses. *Il est donc nécessaire de réaligner les responsabilités de dépenses et les compétences en matière de recettes.* Les transferts reposent sur l'attribution des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à la région de résidence, et la région du lieu de travail ne perçoit aucune indemnité automatique ou proportionnelle pour la fourniture d'infrastructures et d'autres services aux « navetteurs », ce qui engendre des déséquilibres horizontaux. *Pour corriger ces déséquilibres du système, il convient d'incorporer dans le régime de partage des recettes une composante liée au lieu de travail.*

En principe, le transfert de compétences fédérales aux régions et aux communautés permet de mieux adapter les services publics aux besoins et aux préférences des bénéficiaires. De plus, ce dispositif autorise un certain étalonnage entre les administrations, ce qui incite à accroître l'efficacité des dépenses publiques. En fait, la décentralisation en Belgique a créé des chevauchements de compétences dans des domaines tels que les politiques de l'emploi de la R-D, de la formation, de l'énergie et de l'environnement. Dans un certain nombre de cas, il en est résulté des déséconomies d'échelle, d'où une complexité institutionnelle et une fragmentation des politiques. Cela peut contribuer à expliquer pourquoi la Belgique a moins bénéficié que les autres pays d'une amélioration de l'efficacité des dépenses publiques à la faveur de la décentralisation. *Il faut améliorer la cohérence des politiques et l'efficacité des dépenses des entités fédérées.* Cela pourrait se traduire par les actions suivantes : améliorer les politiques d'activation en fonction des meilleures pratiques et les appliquer dans tout le pays ; évaluer les mesures pour la R-D et sélectionner les plus efficaces ; rechercher les meilleures

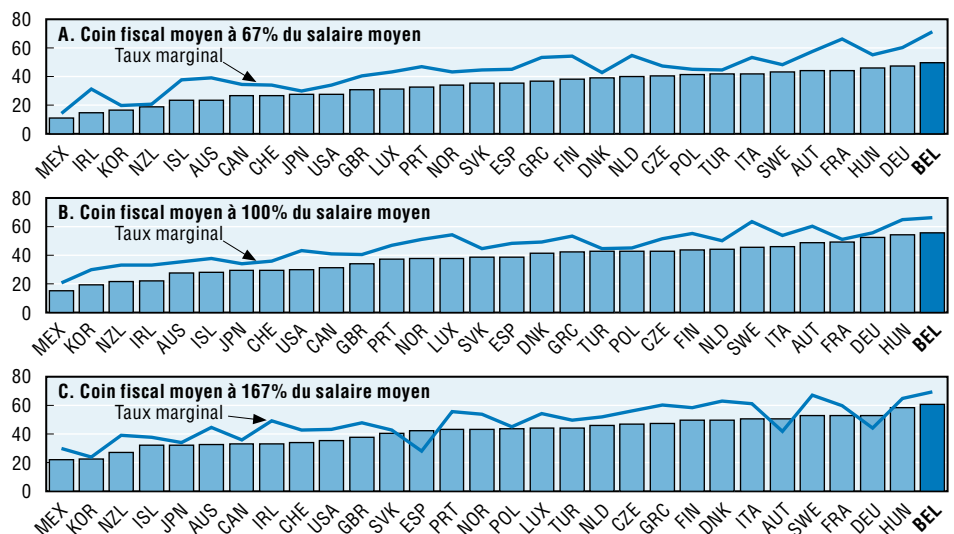
pratiques pour la prestation de services éducatifs sur l'ensemble du territoire, avec notamment une liberté accrue d'utiliser les instruments économiques (droits de scolarité et prêts remboursables en fonction des ressources) ; dans le domaine des politiques de l'environnement, fusionner les marchés régionaux des certificats verts pour créer un marché unique belge ; concernant la politique énergétique, revoir la structure actuelle à plusieurs niveaux et plusieurs régulateurs de manière à optimiser la répartition des compétences. Un consensus politique sera sans doute plus aisé à obtenir si ces réformes sont perçues comme un moyen d'accroître l'efficacité du secteur public et non comme des modifications à caractère redistributif. ■

Le système fiscal peut-il contribuer davantage à la croissance ?

Le système fiscal a été réformé au cours de la présente décennie dans le but de stimuler la croissance en allégeant la fiscalité du travail et des sociétés. Néanmoins, il reste beaucoup à faire pour rendre le système d'imposition plus propice à la croissance. La charge fiscale en Belgique étant l'une des plus élevées de la zone OCDE, les réformes doivent être autofinancées à moins qu'elles ne s'accompagnent de coupes dans les dépenses. Du point de vue de sa structure, le système fiscal dépend trop d'impôts générateurs de distorsions assez fortes, comme les prélèvements sur le travail et les sociétés, et pas assez des impôts qui créent moins de distorsions, comme les prélèvements sur la consommation et la propriété immobilière. Par conséquent, en vue de promouvoir la croissance, une réforme fiscale devrait viser à déplacer la charge fiscale du travail et des sociétés vers la consommation et la propriété immobilière.

Les réformes menées depuis 2000 ont visé à réduire l'imposition du travail, mais les taux moyens et marginaux restent néanmoins élevés, ce qui déprime à la fois l'activité et la durée du travail. En particulier, le mode d'imposition du

GRAPHIQUE 2.
LE COIN FISCAL RESTE ÉLEVÉ¹
En pourcentage du total du coût du travail, pour une personne célibataire sans enfant



1. Le coin fiscal moyen est défini comme étant la part de l'impôt sur le revenu et de l'ensemble des cotisations de sécurité sociale, moins les prestations, dans les coûts de main-d'œuvre brut ; les taux marginaux sont définis comme étant la part de l'augmentation de l'impôt et de l'ensemble des cotisations de sécurité sociale, moins les prestations, dans l'accroissement connexe des coûts de main-d'œuvre bruts.

Source : OCDE, base de données fiscales.

revenu des couples aboutit à des taux d'imposition marginaux élevés pour les seconds apporteurs de revenu de niveaux relativement faibles, ce qui fausse leurs incitations en termes d'offre de travail. *La première étape de la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques devrait aboutir à la séparation fiscale des conjoints.* De surcroît, le système d'imposition des personnes physiques se caractérise par un grand nombre de dépenses fiscales, de dégrèvements structurels et de tranches de revenu imposables. Les exemptions et allègements sont souvent régressifs et réduisent considérablement les bases d'imposition. *La seconde étape de la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques devrait entraîner une réduction draconienne des exemptions et des allègements structurels de manière à élargir l'assiette fiscale pour pouvoir abaisser les taux d'imposition marginaux.* Des réformes ont déjà été engagées pour réduire les cotisations de sécurité sociale des employeurs et mettre en place des subventions salariales afin de promouvoir les perspectives d'emploi des travailleurs peu qualifiés, des jeunes, des personnes âgées, des travailleurs du secteur de la R-D et des travailleurs postés ainsi que des chômeurs de longue durée. Ces mesures de très large portée ont engendré un système complexe, coûteux et mal ciblé, avec parfois des objectifs contradictoires, certains des groupes cibles se trouvant en concurrence pour les mêmes emplois. Les réductions des cotisations de sécurité sociale seront recentrées sur les petits salariés à partir de 2010. *Pour accroître l'efficacité structurelle des subventions salariales en termes d'emploi et d'activité, il convient de les cibler sur les travailleurs à bas salaire. Pendant la crise, une attention spéciale devrait être portée aux jeunes peu qualifiés qui risquent fort de se trouver hors du marché du travail.* L'interaction entre l'impôt sur le revenu des personnes physiques, le régime de sécurité sociale et le système de prestations a créé de nombreuses trappes sur le marché du travail, qui font obstacle à l'insertion des travailleurs à bas salaire. *Afin d'éliminer les trappes à inactivité restantes, il faudrait éliminer les pics des taux marginaux d'imposition effectifs.*

Au cours de la présente décennie, le système d'imposition des sociétés a été réformé, l'objectif étant d'accroître sa neutralité vis-à-vis des différentes formes de financement en rendant le financement par l'emprunt moins attractif. Néanmoins, le taux de l'impôt sur les sociétés reste relativement élevé par rapport aux autres pays et abaisse en conséquence le taux de rendement net d'impôt des investissements ; ce facteur diminue l'attractivité de l'investissement et pèse sur la croissance. *Les taux de l'impôt sur les sociétés devraient donc être abaissés jusqu'à des niveaux comparables à ceux des autres pays européens.* De surcroît, l'écart entre les taux nominaux et les taux effectifs demeure relativement important, en raison des taux réduits applicables aux PME et des déductions pour les investissements, en particulier dans la R-D. Les taux réduits n'ont guère d'incidence sur les recettes fiscales, car les PME ont souvent des bénéfices peu élevés, mais le système des taux réduits fait que les petites entreprises risquent de ne pas croître jusqu'à leur niveau optimal et, partant, de ne pas contribuer au maximum à la croissance de la productivité globale et de l'emploi. *Par conséquent, il faudrait réduire le taux d'imposition nominal en élargissant l'assiette fiscale grâce à la suppression des exemptions et des déductions inutiles.* En outre, le système n'est pas entièrement neutre vis-à-vis des diverses formes de financement, car la déduction de capital-risque est calculée en fonction du taux public à long terme libre de risque, et donc inférieur au taux effectif du marché. De plus, la double imposition des dividendes au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés pose encore problème. *La déduction pour capital-risque devrait être basée sur les taux effectifs du marché.* ■

Peut-on déplacer la charge fiscale sur le patrimoine et la consommation ?

Le traitement fiscal de l'épargne varie selon les instruments utilisés. Les instruments d'épargne les plus favorisés sur le plan fiscal sont les logements occupés par leurs propriétaires, les placements du deuxième et du troisième pilier de retraite et les comptes d'épargne bénéficiant d'avantages fiscaux (comparables de fait à des dépôts à vue). Cette structure d'imposition vise à stimuler l'épargne privée, mais pour un coût budgétaire substantiel, et il ne semble pas qu'elle stimule l'épargne totale. En réalité, elle modifie l'allocation de l'épargne au détriment des instruments qui ont un rendement avant impôt plus élevé, ce qui fausse l'allocation du capital et entrave par conséquent la croissance. La principale cause du traitement favorable des logements occupés par leurs propriétaires réside dans le fait que l'évaluation des biens utilisée pour calculer l'impôt sur les loyers imputés est inférieure à la valeur du marché. *Une première mesure pour supprimer le traitement fiscal favorable des logements occupés par leurs propriétaires consisterait à fonder les évaluations sur les valeurs courantes du marché.* Néanmoins, la part des recettes fiscales immobilières resterait plus faible en Belgique que dans les autres pays. *Le taux d'imposition des loyers imputés devrait aussi être relevé. En revanche, les taxes à l'achat et à la vente des logements occupés par leurs propriétaires devraient être abaissées de manière à accroître la mobilité sur le marché du travail.* Par la suite, il faudrait améliorer la neutralité fiscale entre les instruments d'épargne en alignant la fiscalité des autres instruments d'épargne sur celle des logements occupés par leurs propriétaires, ce qui suppose la suppression des exonérations et l'adoption de taux similaires ainsi que de la taxation des gains en capital pour l'ensemble des instruments d'épargne. À cet égard, il importe de noter que la Belgique a adopté la norme de l'OCDE pour l'échange de renseignements en matière fiscale, et s'emploie activement à la mettre en œuvre. Une fois instaurée, la norme permettra aux autorités fiscales belges de répondre aux demandes de renseignements, notamment bancaires, adressées par d'autres autorités fiscales à toutes fins fiscales. La Belgique a déjà achevé des discussions avec un certain nombre de pays pour modifier les conventions fiscales en conséquence. *La Belgique a aussi engagé un processus de mise en œuvre des normes de l'OCDE dans ce domaine vis-à-vis des autres pays et a soumis plus de 80 projets de protocole à d'autres pays partenaires en vue d'actualiser les conventions existantes.*

Dans une optique de croissance, les impôts sur la consommation figurent parmi ceux qui créent le moins de distorsions. À certains égards, le système belge accorde une importance considérable aux taxes sur la consommation. Ainsi, le taux de la TVA est plus élevé que dans les pays voisins. Cependant, son taux effectif est plus bas, en raison d'un recours relativement généralisé aux taux réduits pour atteindre certains objectifs sociaux, alors même que ces dispositifs sont mal ciblés et que les objectifs sociaux en question pourraient être réalisés plus efficacement au moyen de transferts sociaux ciblés. *Il faudrait élargir l'assiette de l'impôt sur la consommation en supprimant tous les taux réduits et toutes les exemptions.* Cette mesure pourrait générer des recettes supplémentaires de l'ordre de 2 % du PIB, le gain net étant toutefois plus réduit car une partie des ressources supplémentaires servirait à financer les transferts sociaux ciblés. Cette disposition devrait être mise en œuvre avec précaution de manière à éviter les effets inflationnistes indirects résultant des mécanismes actuels d'indexation des salaires. Un plus large recours aux taxes liées à l'environnement offrirait des avantages comparables à ceux des impôts sur la consommation. La Belgique fait moins appel à ces taxes que les autres pays de l'OCDE, ce qui s'explique largement par le faible niveau des droits d'accise sur les carburants, et en particulier sur le gazole. Le gouvernement a mis en place un mécanisme

de cliquet pour les carburants de transport, qui fait qu'une baisse des prix du pétrole est partiellement compensée par une augmentation des taxes d'accises. L'alourdissement de la fiscalité des carburants favorisera la réalisation des objectifs environnementaux et accroîtra le poids, dans le système fiscal, des impôts sur la consommation, qui génèrent moins de distorsions. *Le gouvernement devrait adopter une fiscalité plus écologique pour les carburants, fondée sur leurs émissions de CO₂ et d'autres polluants, ce qui implique une taxation relativement plus lourde du gazole, et les taxes d'accises devraient être augmentées jusqu'à des niveaux comparables à ceux des autres pays.* ■

Comment peut-on renforcer les politiques concurrentielles pour améliorer le bien-être du consommateur et la croissance économique ?

Le cadre de la politique de la concurrence a été réformé en 2006 : le droit de la concurrence a été aligné sur la législation européenne et les autorités de la concurrence ont été renforcées. Ces mesures accentueront les pressions concurrentielles dans l'économie, ce qui induira un accroissement du bien-être des consommateurs et une accélération des gains de productivité, grâce à une réduction des prix, relativement élevés en Belgique, et à une activité d'innovation plus vigoureuse. Les effets du nouveau cadre de la concurrence sont encourageants : il a entraîné un transfert de ressources au profit des activités antitrust et au détriment du contrôle des fusions, qui revêt moins d'importance. Toutefois, compte tenu de l'expérience internationale, de nouvelles actions s'imposent pour parvenir aux meilleures pratiques. Bien que l'indépendance de l'Autorité belge de concurrence ait été renforcée, puisqu'elle est financée sur une ligne budgétaire séparée, l'Autorité reste une direction générale au sein du ministère de l'Économie, et pourrait donc faire l'objet de pressions politiques. *Par conséquent, la situation devrait être suivie de près, particulièrement en ce qui concerne le degré d'indépendance et de responsabilité de l'Autorité.* Une autorité de la concurrence efficace a besoin de ressources adéquates. Or, celles-ci sont relativement limitées par rapport à d'autres petites économies et elles n'ont pas été suffisantes pour traiter les dossiers en souffrance, répondre aux recours devant les tribunaux et jouer un rôle anticipatif, par exemple en effectuant des études de marché. *Par conséquent, il serait sans doute nécessaire de réexaminer les ressources de l'Autorité de concurrence et de les porter à terme jusqu'aux niveaux observés dans d'autres petites économies ayant adopté une démarche anticipative pour l'application du droit de la concurrence.* Pour être efficace, un cadre de concurrence doit aussi prévoir des sanctions suffisamment importantes pour exercer un effet dissuasif et créer des incitations à participer au programme de clémence. Comme dans d'autres pays européens, les amendes peuvent atteindre 10 % du chiffre d'affaires, mais celles qui ont été imposées jusqu'ici étaient relativement faibles. *Il faudrait renforcer l'efficacité de l'Autorité en ajoutant à son arsenal répressif des sanctions pénales, notamment des peines de prison, dans les cas d'ententes injustifiables.*

Le secteur de la distribution de détail se caractérise par un grand nombre de petits points de vente, une part d'emploi relativement faible et une croissance très lente de la productivité. En outre, ce secteur est beaucoup plus étroitement réglementé que dans les autres pays de l'OCDE : il est soumis non seulement aux réglementations applicables ailleurs (notamment les règles relatives aux grands points de vente, les horaires d'ouverture et l'interdiction des ventes à perte) mais aussi à une réglementation spécifique de la Belgique. En particulier, les ventes liées sont interdites et les réductions de prix doivent être annoncées six semaines avant la période des ventes (« période de black-out »). Cette réglementation était destinée à protéger les consommateurs, mais elle a surtout protégé les établissements existants contre l'entrée de concurrents porteurs d'un modèle

commercial innovant, et réduit le bien-être des consommateurs. Nombre de ces réglementations sont actuellement réexaminées, notamment dans le contexte de la directive européenne sur les services. *Les réglementations qui entravent la concurrence devraient être éliminées et les lois de zonage applicables aux grandes surfaces devraient se limiter à l'évaluation des effets géographiques.*

La libéralisation des secteurs de réseau n'a pas suivi la réforme du cadre général de la concurrence alors même que, dans nombre de ces secteurs, les prix sont plus élevés que dans les autres pays. Un problème de concurrence commun à beaucoup d'industries de réseau tient à la position dominante de l'opérateur historique. Le cadre réglementaire varie d'un secteur à l'autre, et il n'existe pas de démarche systématique ou commune pour promouvoir les pratiques optimales. Certains secteurs de réseau sont réglementés à la fois au niveau fédéral et au niveau régional. Des dispositifs similaires se rencontrent dans d'autres pays de l'OCDE, mais dans le cas de la Belgique il est difficile de mettre en évidence les avantages économiques de ces structures, et en particulier les avantages comparatifs des autorités de réglementation au niveau des entités fédérées. À titre d'exemple, le marché de l'électricité a été scindé de fait en trois sous-marchés, d'où la perte d'importants effets de réseau en termes d'économies d'échelle et de gamme. *Dans les secteurs de l'énergie, les structures réglementaires compliquées devraient être rationalisées, de préférence par la mise en place d'une autorité de régulation unique indépendante et à vocation nationale dotée de compétences complètes. En outre, il faudrait encourager un développement plus poussé des marchés de gros et des capacités de connexion internationale de manière à faciliter l'entrée de nouveaux opérateurs. Les autorités ont pris une mesure positive d'ouverture du marché en imposant à l'opérateur en place dans le secteur de l'électricité de vendre aux enchères une partie de sa capacité de production. Cette action devrait être poursuivie et étendue. Dans certains secteurs de réseau tels que le transport ferroviaire et les services postaux, la libéralisation a tout juste répondu aux obligations minimales fixées par l'UE, et ces secteurs risquent donc de ne pas être préparés à l'ouverture intégrale des marchés qui doit intervenir ultérieurement. En outre, dans nombre de secteurs, les obligations de service universel couvrent un éventail exceptionnellement large, ce qui crée un obstacle implicite à l'entrée et à l'expansion des entreprises concurrentes. La première étape pour faciliter l'entrée de nouveaux concurrents devrait être l'instauration d'obligations de service universel standardisées qui se focalisent sur les normes de prestation généralement acceptées. En outre, les contrats concernant les obligations de service universel devraient faire l'objet d'appels d'offres concurrentiels et être financés par l'administration qui impose ces obligations.*

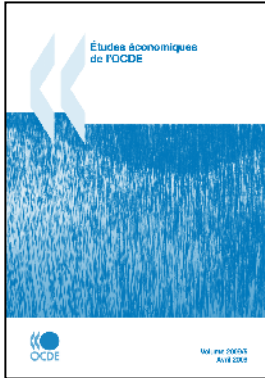
La libéralisation du secteur des télécommunications a entraîné une baisse des prix. Cependant, le secteur est dominé par les opérateurs historiques, ce qui se traduit par des tarifs plus élevés et un déploiement des nouvelles technologies plus lent que dans les autres pays. Une réforme d'envergure s'impose dans ce secteur, de manière à promouvoir la concurrence pour accroître le bien-être des consommateurs à la faveur d'une baisse des prix et d'une diffusion plus rapide des technologies de pointe. *L'autorité de régulation des télécommunications devrait disposer de pouvoirs plus étendus pour empêcher les opérateurs historiques d'exploiter leur position dominante. Par ailleurs, il faut s'opposer résolument aux efforts déployés pour diluer les pouvoirs réglementaires en déléguant certaines responsabilités aux régulateurs de la radiodiffusion des communautés. Dans la téléphonie fixe, la principale entrave à l'entrée de nouveaux concurrents est la capacité de l'exploitant historique de retarder le dégroupage de la boucle locale. Afin d'assurer un dégroupage effectif de la boucle locale, il faut imposer des conditions plus strictes à l'opérateur historique – mesure*

qui devrait s'appuyer sur une application plus énergique des sanctions en cas d'infraction. Sur le segment des télécommunications mobiles, les nouveaux fournisseurs sont nombreux au regard de la moyenne internationale, mais leur part de marché combinée est plus faible que dans les autres pays. Les redevances de terminaison mobile devraient être encore abaissées et un quatrième opérateur de réseau devrait être admis dès que possible. Il faudrait faciliter le changement d'opérateur en réduisant la durée maximale des contrats. ■

**Pour plus
d'informations**

Pour de plus amples information à propos de cette Synthèse, veuillez contacter :
Jens Christian Høj, tél. : +33 1 45 24 90 80, e-mail : jens-christian.hoj@oecd.org ;
Tomasz Koźluk, tél. : +33 1 45 24 90 77, e-mail : tomasz.kozluk@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/librairie.

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-fr.

Perspectives économiques n° 85, juin 2009. Pour plus d'informations concernant cette publication, veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/perspectiveseconomiques.

Réformes économiques : Objectif croissance – Édition 2009. Pour plus d'informations concernant cette publication, veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/economie/objectifcroissance.

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :
www.oecd.org/librairie

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : www.SourceOCDE.org

Où nous contacter ?

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
Internet : www.oecd.org

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.centre@oecd.org
Internet : www.oecd.org/berlin

ÉTATS-UNIS

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

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
Internet : 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
Internet : www.oecd.org/centrodemexico

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