



Bruxelles, le 5.3.2014  
SWD(2014) 75 final

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**Déséquilibres macroéconomiques  
Belgique 2014**

## **Résultats des bilans approfondis au titre du règlement (UE) No 1176/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques**

La **Belgique** présente encore *des déséquilibres macroéconomiques qui requièrent une surveillance et l'adoption de mesures*. Il convient en particulier de rester attentif à l'évolution de la compétitivité externe des biens, dont une dégradation persistante menacerait la stabilité macroéconomique.

Plus précisément, une poursuite de la détérioration de la compétitivité, y compris dans ses aspects non liés aux coûts, pourrait avoir des conséquences négatives sur l'économie. Comme le montrent l'érosion des marges des producteurs et la suppression d'emplois, l'industrie manufacturière a été gênée dans sa capacité à livrer concurrence au plan international. Concilier des coûts élevés de main-d'œuvre avec une création d'emplois durables et un haut niveau de vie oblige à progresser vers des produits qui se situent plus haut dans les chaînes de valeur mondiales. En même temps, il importe d'éviter que ne s'aggrave le découplage entre la croissance rapide des salaires et la faible progression de la productivité. La Belgique a pris des mesures dans ce domaine, dont les effets sont attendus dans les années qui viennent. Cependant, une action plus ambitieuse est requise pour préserver la base manufacturière du pays, d'autant que des réformes sont en cours dans les pays concurrents. Ceci concerne l'imposition du travail et l'amélioration de l'adaptation de la formation des salaires aux réalités économiques et sectorielles, ainsi que le traitement des problèmes persistants qui affectent le fonctionnement du marché du travail. Le niveau élevé de la dette publique belge reste préoccupant pour la viabilité des finances publiques. Un point positif, toutefois, est que la Belgique a réussi à stabiliser son ratio de la dette publique, a respecté, selon les estimations, l'objectif recommandé pour son déficit en 2013 et devrait maintenir ce déficit en dessous de 3 % du PIB. En outre, la longueur des échéances moyennes, l'interconnexion assez réduite avec le secteur financier national et la relative bonne santé du secteur privé sont autant de facteurs limitant les risques pour l'économie en général.

*COM(2014) 150 final du 5.3.2014*

Résumé et conclusions	7
1. Introduction	11
2. Évolution macroéconomique	13
3. Déséquilibres et risques	19
3.1. Compétitivité	19
3.1.1. Spécialisation de la gamme de produits	20
3.1.2. Orientation des exportations	22
3.1.3. Compétitivité-coûts	23
3.1.4. Fonctionnement du marché du travail	32
3.2. Endettement	41
3.2.1. Évolution récente de la dette publique	41
3.2.2. Risques de tension budgétaire à court terme	42
3.2.3. Risques pour la soutenabilité à long terme de la dette publique belge	43
3.2.4. Interconnexions avec le secteur financier	46
3.2.5. La dette publique et l'endettement global de l'économie belge	46
4. Analyse thématique: le système fiscal belge et les déséquilibres macroéconomiques	55
5. Défis à relever par les pouvoirs publics	63
Bibliographie	67

## LISTE DES TABLEAUX

2.1. Grands indicateurs économiques, financiers et sociaux - Belgique	17
3.1. Exportations de produits manufacturés par type de biens (en % du total)	21
3.2. principaux marchés d'exportation de la Belgique (% du total)	22

## LISTE DES GRAPHIQUES

2.1. Composition de la croissance potentielle	13
2.2. Taux d'activité (2012, %, 15-64 ans)	13
2.3. Part des différents secteurs dans la VAB (en %)	14
2.4. Ventilation de la balance des opérations courantes	15

2.5.	PEGN par secteur	15
2.6.	Composition de la dette totale (consolidée)	16
2.7.	Composition des flux de crédit consolidés	16
3.1.	Évolution des parts de marché à l'exportation de biens (2000=100)	19
3.2.	Décomposition des variations des parts de marché à l'exportation pour les biens	19
3.3.	Nombre de chercheurs d'entreprise pour 1000 travailleurs	21
3.4.	Dynamisme et compétitivité des exportations de biens (top 10 des destinations, 2010-2012)	22
3.5.	Mesure du taux de change effectif réel	23
3.6.	Coût salarial unitaire nominal (2005 = 100)	24
3.7.	Évolution des marges bénéficiaires dans le secteur manufacturier	27
3.8.	Stock de capital/heure travaillée (2000 = 100)	27
3.9a.	Valeur ajoutée dans l'industrie (à l'exclusion de la construction, % du total)	28
3.9b.	Valeur ajoutée dans l'industrie manufacturière (% du total)	28
3.10.	IPHC (variation annuelle en %)	29
3.11.	Niveaux de coûts énergétiques unitaires réels observés en Belgique et dans les pays voisins	32
3.12.	Comparaison contradictoire entre les coûts énergétiques unitaires réels observés en Belgique et dans les pays voisins	32
3.13.	Taux d'emploi (2012; %)	33
3.14a.	Taux d'emploi 2012 (%) par région et région NUTS2	33
3.14b.	Taux de chômage 2012 (%) par région et région NUTS2	33
3.15.	Trappes à chômage (2012)	35
3.16.	Courbe de Beveridge	36
3.17.	Taux d'emploi selon le niveau d'instruction le plus élevé atteint	37
3.18.	Les revenus mensuels bruts par niveau de compétences et âge (2011)	37
3.19.	Dette publique brute et nette (% PIB), BE par rapport ZE	41
3.20.	Contribution à l'évolution du taux d'endettement (pp du PIB)	41
3.21.	Charge d'intérêt publique et taux d'intérêt implicite	42
3.22.	Spread des obligations d'État sélectionnées par rapport aux obligations allemandes (à 10 ans)	42
3.23.	Projections de la dette brute (% du PIB) - analyse de la sensibilité	44
3.24.	Ventilation de la dette, tous les secteurs (non consolidée)	47
3.25.	Ventilation de la dette totale (consolidée)	50
3.26.	Ventilation de la dette du secteur privé (consolidée)	50
3.30.	Ventilation des actifs nets, tous les secteurs (non consolidés)	53
4.1.	Répartition de l'impôt et de la charge fiscale globale (2011)	55
4.2.	Recettes tirées des taxes et impôts fonciers (2011, en % du PIB)	56
4.3.	Recettes tirées des taxes environnementales (2011, en % du PIB)	57

## LISTE DES ENCADRÉS

- 3.1. Rapport du groupe d'experts sur la compétitivité et l'emploi
- 3.2. Réduction de la TVA sur l'électricité pour les ménages
- 3.3. Dispositions législatives applicables à la protection de l'emploi: harmonisation entre le statut ouvrier et le statut employé
- 3.4. La sixième réforme de l'État belge
- 3.5. Le secteur financier belge
- 3.6. Le marché immobilier belge



## RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

En avril 2013, la Commission a constaté que la Belgique connaissait des déséquilibres macroéconomiques, notamment en ce qui concerne l'évolution de la compétitivité extérieure et de l'endettement public. Dans le rapport sur le mécanisme d'alerte (RMA) publié le 13 novembre 2013, la Commission a estimé qu'il serait utile, compte tenu également des déséquilibres constatés en avril, d'examiner davantage la persistance des déséquilibres ou leur correction. Le présent bilan approfondi fournit donc une analyse de l'économie belge dans le contexte de la surveillance menée au titre de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM). Il aboutit aux observations et aux conclusions suivantes:

- **La double tendance à une détérioration de la balance courante et à un recul préoccupant des parts de marché à l'exportation se maintient.** L'orientation vers des marchés d'exportation géographiquement proches, moins dynamiques, et la diminution de la compétitivité-coûts continuent de guider cette évolution. Même si la composition par produits est considérée comme ayant une incidence plus neutre, la spécialisation dans les produits situés en milieu de chaîne de valeur n'a pas permis de compenser ces reculs. Une nouvelle expansion des activités d'innovation et une augmentation de l'intensité technologique des produits restent donc cruciales pour concilier la création d'emplois durables et les coûts salariaux élevés qui caractérisent la Belgique. La position extérieure de l'investissement net, fortement positive, atténue les risques de détérioration de la position extérieure.
- **Il est considéré que les coûts salariaux jouent un rôle capital dans la perte de compétitivité-coûts extérieure.** Les activités manufacturières sont en particulier confrontées aux conséquences de l'augmentation rapide des salaires sur leur capacité à livrer concurrence au niveau mondial, qui se traduit par une érosion des marges et par des suppressions d'emplois. Les autorités belges ont pris un certain nombre de mesures pour empêcher l'écart salarial relatif de se creuser davantage, mais l'effet de celles-ci sera lent à se faire sentir alors que l'ampleur du défi appelle à une prise de conscience accrue de l'urgence d'agir. En conséquence, la réduction effective de l'écart pour préserver la base manufacturière belge nécessiterait une action plus ambitieuse et plus rapide, notamment la révision tant attendue du système fiscal qui devrait déboucher sur un rééquilibrage en faveur de l'imposition de facteurs autres que le travail et sur une formation des salaires plus en phase avec les réalités économiques et les différences sectorielles.
- **Des problèmes persistants affectant le fonctionnement du marché du travail et sa capacité d'ajustement contribuent à la perte globale de compétitivité et érodent le potentiel de croissance de l'économie.** Le taux d'emploi global stagne à un niveau inférieur à la moyenne. De plus, la participation au marché du travail de certains groupes cibles et dans certaines régions est particulièrement faible, ce qui entraîne des risques accrus de pauvreté et d'exclusion sociale. On estime que les raisons en sont le traitement fiscal dissuasif appliqué au travail et son interaction avec les allocations de chômage, l'inadéquation de l'offre et de la demande en termes de compétences et de localisation géographique, l'inefficacité relative des mesures d'activation, le recours généralisé aux régimes de préretraite et de retraite anticipée et les rigidités salariales liées au mécanisme de fixation des salaires. Les mesures prises par le gouvernement n'ont pas permis de remédier au dysfonctionnement persistant du marché du travail.
- **La dette publique reste élevée, à près de 100 % du PIB, mais un certain nombre de facteurs tempèrent les risques macroéconomiques qui y sont associés et l'action des pouvoirs publics a empêché une nouvelle augmentation depuis le bilan approfondi de l'année dernière.** Le passif éventuel lié aux garanties fournies au secteur financier a été réduit, mais son niveau reste significatif (12 % du PIB); il existe donc un risque de contagion entre le secteur financier et le secteur public. Une part importante de la dette belge est détenue en Belgique, ce qui, en cas de tension financière sur la dette souveraine, renforcerait encore les boucles de rétroaction négatives. Les coûts de financement actuels sont faibles et le risque de tension budgétaire à court terme paraît limité grâce à la maturité moyenne relativement longue de la dette publique. Toutefois, une période prolongée de taux d'intérêt

plus élevés aurait un coût budgétaire substantiel qui compliquerait le retour progressif à un budget en équilibre. Les risques macroéconomiques associés à la dette publique élevée sont atténués par la bonne santé du secteur privé: le patrimoine net des ménages est très positif et l'endettement des sociétés non financières, hors prêts intragroupes, est relativement limité. Pour résumer, si la dette publique est élevée, la situation de l'économie belge en termes d'actifs nets (+ 45 % du PIB) n'en reste pas moins positive, alors que celle de la zone euro ne l'est pas (- 24 % du PIB).

Le bilan approfondi examine également les défis à relever par les pouvoirs publics qui découlent de ces évolutions et tente de déterminer quelles seraient les solutions possibles. Un certain nombre d'éléments peuvent être pris en considération:

- **La formation des salaires est un axe autour duquel les autorités belges pourraient articuler un programme de réforme plus ambitieux.** Un premier élément serait le renforcement de la loi de 1996 afin de prévenir les problèmes qui pourraient survenir, notamment par la mise en place d'un lien direct entre la marge de revalorisation des salaires et la productivité et par l'introduction d'une plus forte différenciation sectorielle. Ensuite, plusieurs solutions pourraient rendre la pratique de l'indexation automatique des salaires moins pénalisante en cas de difficultés économiques, en conciliant les préoccupations à court terme relatives au maintien du pouvoir d'achat individuel avec la préoccupation à plus long terme concernant la sauvegarde de l'emploi total.
- **L'approche actuelle qui consiste à réduire par petites touches la pression parafiscale qui pèse sur le travail pourrait être remplacée par une remise à plat générale de la fiscalité belge.** Cela passerait par une réorientation, neutre pour les recettes, de la charge fiscale pour la faire peser moins sur le travail et davantage sur d'autres sources de recettes, au niveau tant fédéral que régional. La TVA et l'IPP offrent un potentiel important d'élargissement de l'assiette fiscale au moyen d'un réexamen des dépenses fiscales élevées. En outre, une hausse du taux de TVA normal pourrait être envisagée, car elle générerait des recettes considérables tout en ayant des répercussions limitées. Parmi les autres pistes qui pourraient être explorées dans le cadre d'une redistribution générale de la charge fiscale, on peut citer la fiscalité (récurrente) de l'immobilier, l'utilisation de volets actuellement sous-employés de la fiscalité environnementale (notamment le traitement fiscal des voitures de société) et l'imposition de certains types de revenus financiers.
- **Si elle veut pouvoir concilier des coûts salariaux élevés avec la création d'emplois durables et le maintien d'un niveau de vie élevé, la Belgique devrait renforcer sa compétitivité hors coûts en réorientant sa production vers des produits à contenu technologique plus important que ce n'est le cas actuellement.** Pour nourrir les capacités d'innovation de l'économie belge et faciliter la croissance des entreprises innovantes, les décideurs politiques pourraient accroître encore le soutien apporté aux pôles d'innovation et chercher à simplifier le système d'octroi des subventions afin de stimuler l'investissement des entreprises dans la recherche et le développement. Pour accélérer la transition vers une économie basée sur la connaissance, il sera également crucial de veiller à ce que le marché du travail dispose d'une main-d'œuvre judicieusement qualifiée suffisante pour remédier au déséquilibre entre l'offre et la demande.
- **La réduction de la charge de la dette publique continue de constituer un des principaux défis à relever par les pouvoirs publics à moyen et à long terme, a fortiori au vu du potentiel de croissance relativement faible de l'économie belge, du coût important que devrait avoir le vieillissement de la population en Belgique et du niveau d'imposition déjà élevé.** Jusqu'à présent, les stratégies déployées pour réduire la dette publique s'articulaient en partie autour de la vente d'actifs. Toutefois, une réduction plus importante du déficit par la diminution des dépenses, conformément à l'engagement pris par la Belgique d'atteindre son objectif à moyen terme en 2016, restera nécessaire pour placer le taux d'endettement sur une trajectoire descendante durable. À cet égard, la décentralisation budgétaire accrue exige la mise en œuvre rigoureuse de modalités de

coordination budgétaire convenues et une contribution à l'assainissement équilibrée entre tous les niveaux de pouvoir. Il y aurait également lieu de se pencher sur la dette implicite associée au vieillissement de la population, en continuant à réformer les retraites afin de prévenir de nouvelles hausses de la dette à moyen terme. Simultanément, dans la mesure où il contribuerait à stimuler l'emploi et la croissance, le glissement de la pression fiscale du travail vers d'autres sources de recettes participerait aussi à la réduction du déficit et de la dette. Rendre la fiscalité de l'épargne progressivement plus neutre par rapport au type de produit financier pourrait entraîner une diversification des canaux par lesquels les importants actifs financiers des ménages belges sont injectés dans l'économie réelle.



# 1. INTRODUCTION

Le 13 novembre 2013, la Commission européenne a présenté son deuxième rapport sur le mécanisme d'alerte (RMA), élaboré conformément à l'article 3 du règlement (UE) n° 1176/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques. Le RMA est un premier instrument d'analyse permettant d'identifier les États membres qui méritent un examen approfondi afin de déterminer s'ils sont touchés par des déséquilibres ou risquent de l'être. Conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, ces «bilans approfondis» de la situation spécifique de chaque pays doivent analyser la nature, l'origine et la gravité des évolutions macroéconomiques dans l'État membre concerné qui constituent ou pourraient entraîner des déséquilibres. Sur la base de cette analyse, la Commission établira si elle estime qu'il existe un déséquilibre au sens de la réglementation et quel type de suivi elle recommandera au Conseil.

Il s'agit du troisième bilan approfondi dans le cas de la Belgique. Le précédent a été publié le 10 avril 2013 et a conduit la Commission à estimer que la Belgique connaissait des déséquilibres macroéconomiques, notamment en ce qui concerne l'évolution de la compétitivité extérieure et de l'endettement public. D'une manière générale, la Commission a jugé utile, dans le contexte du RMA et compte tenu également des déséquilibres constatés en avril, d'examiner davantage la persistance des déséquilibres ou leur correction. Ce bilan approfondi examine donc la situation de l'économie belge dans le cadre du mécanisme de surveillance instauré au titre de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM).

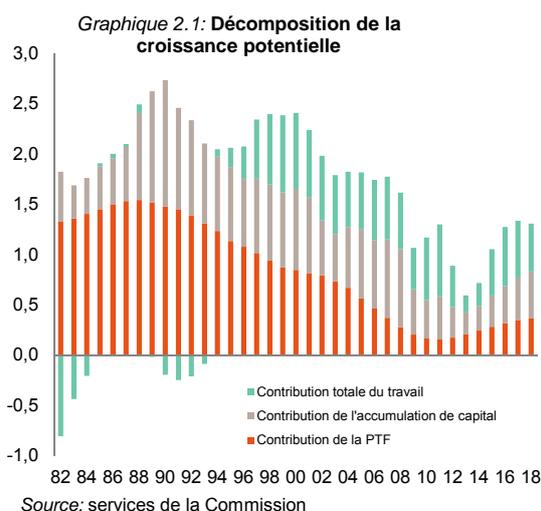
Dans ce contexte, la section 2 présente un aperçu de l'évolution générale de la situation macroéconomique, tandis que la section 3 examine plus en détail comment les déséquilibres précédemment constatés et leurs risques sous-jacents ont évolué. La section 4 aborde ensuite plus spécifiquement le régime fiscal et la section 5 est consacrée à des considérations sur les politiques publiques.



## 2. ÉVOLUTION MACROÉCONOMIQUE

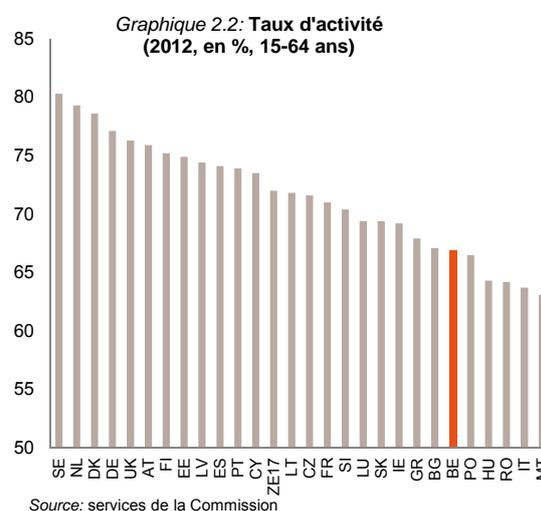
### Croissance potentielle en baisse par rapport à son niveau d'avant la crise

**Malgré une légère amélioration des résultats économiques au second semestre 2013, la croissance ne devrait pas retrouver ses niveaux d'avant la crise.** Le potentiel de croissance de l'économie belge est actuellement estimé à un peu moins de 1 %, soit environ la moitié de son niveau d'avant la crise, et il ne devrait progresser que modestement à moyen terme. Si la contribution de toutes les composantes a chuté au cours de ces dix dernières années, les très faibles gains découlant de la productivité totale des facteurs sont particulièrement notables. Cette situation révèle des difficultés en ce qui concerne la capacité à générer de l'innovation et des gains d'efficacité.



**La croissance potentielle tirerait également avantage d'une amélioration du taux d'activité, actuellement médiocre (66,9 % en 2012).** Le faible taux d'activité en Belgique découle d'un certain nombre de difficultés économiques persistantes constatées lors d'éditions antérieures du semestre européen. Des éléments tels que la pression fiscale élevée sur le travail, des trappes à chômage et à inactivité persistantes et des politiques d'intervention sur le marché du travail moyennement efficaces sont perçus comme un frein à l'offre de main-d'œuvre. Du côté de la demande par contre, la création d'emplois est entravée principalement par le coût élevé de la main-d'œuvre. Ces coûts salariaux jouent également un rôle clé dans le contexte de la

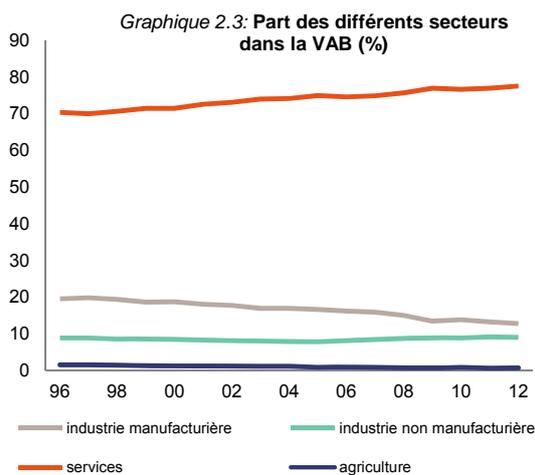
dégradation de la compétitivité-coûts extérieure, qui est devenue plus marquée et plus préoccupante ces dernières années et est examinée au point 3.1. Pour s'attaquer aux causes sous-jacentes, le gouvernement a pris une première série de mesures ces dernières années, parmi lesquelles l'introduction d'incitations au travail, en modifiant les indemnités de chômage et le traitement fiscal appliqué aux salaires les plus bas, la restriction de l'accès à la retraite anticipée et la réduction de cotisations de sécurité sociale.



**Bien que globalement stables, les indicateurs sociaux laissent entrevoir quelques signes préoccupants.** En Belgique, les personnes âgées continuent d'être un peu plus exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale qu'en moyenne dans le reste de l'UE. Ce risque est en hausse également pour les enfants. En outre, le taux d'abandon scolaire a augmenté ces dernières années. Le nombre de personnes vivant au sein d'un ménage à faible intensité de travail est supérieur à la moyenne de l'UE et augmente. En revanche, le taux de risque de pauvreté parmi les personnes qui travaillent est encore faible, ce qui souligne le fait que stimuler l'emploi ne permettrait pas seulement d'accroître le potentiel économique, mais aussi d'assurer une protection contre les risques d'exclusion sociale.

**L'économie belge connaît une réorientation vers le secteur des services.** Entre 2000 et 2012, l'industrie (à l'exclusion du bâtiment) a perdu 110 000 postes, tandis que le secteur des services a

créé 477 000 emplois, principalement dans les activités libérales, scientifiques et techniques, ainsi que dans les services administratifs et publics. Rien n'indique que cette tendance connaîtra un ralentissement dans un futur proche. Cette mutation du paysage économique transparaît également à l'examen de la composition sectorielle de la valeur ajoutée brute (VAB), le secteur manufacturier et celui des services affichant respectivement un recul et une progression d'environ 7 points de pourcentage entre 1996 et 2012. En ce qui concerne la composition de la VAB par rapport aux revenus, la répartition apparaît stable entre la rémunération du travail, d'une part, et celle du capital, d'autre part, qui s'établissent respectivement à environ 58 % et 42 % de la VAB.



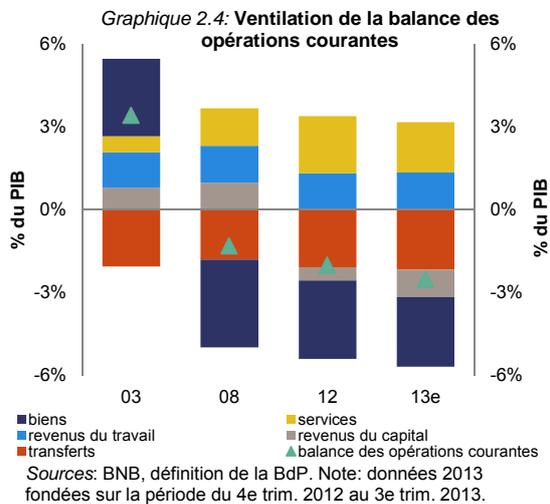
### La position extérieure reste solide, malgré un affaiblissement de la balance des opérations courantes

Les exportations nettes positives ont certes permis d'éviter un fort ralentissement en 2012-2013, mais cela masque une tendance à plus long terme de détérioration de la balance des opérations courantes. Selon les estimations des services de la Commission, le déficit des opérations courantes (définition de la balance des paiements) a continué de se creuser en 2013. Outre cette dégradation, l'évolution à plus long terme des opérations courantes retient également l'attention. L'excédent de près de 5 % du PIB enregistré au tournant du siècle s'est progressivement amenuisé

jusqu'en 2008, année au cours de laquelle il s'est transformé en déficit<sup>(1)</sup>. Les estimations du solde des opérations courantes corrigé des variations conjoncturelles (le niveau qui serait atteint si l'économie nationale et les économies des pays partenaires réalisaient leur PIB potentiel) indiquent que seule une fraction de cette détérioration est imputable à des facteurs conjoncturels.

**La détérioration de la balance courante est principalement liée à l'évolution à la baisse de la balance des biens.** Cette dernière s'est dégradée de 6,5 points de pourcentage sur la période 2002-2012, reflétant à la fois un effet en termes de prix et une contraction du volume. L'excédent important d'environ 2 % du PIB que les échanges de services continuent de générer n'a pas permis de compenser la baisse enregistrée au niveau des échanges de biens et semble s'être stabilisé récemment, après plusieurs années de progression régulière. La lente évolution de la balance des revenus du capital constatée ces dernières années, passée d'un excédent modeste à un déficit limité, trouve son origine principalement dans des sorties nettes plus importantes liées à des investissements directs et traduit l'incidence sur la structure des actifs d'un environnement caractérisé par des rendements faibles.

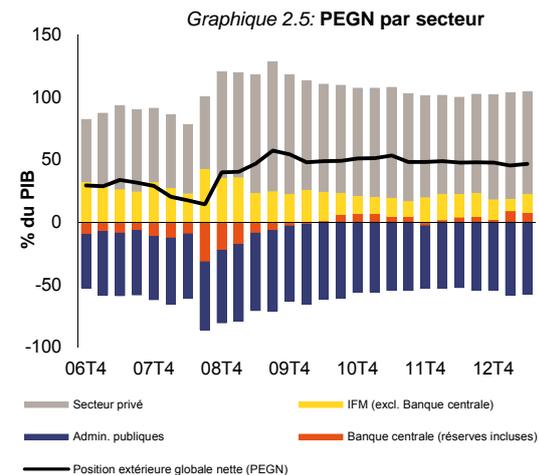
<sup>(1)</sup> Suivant l'approche fondée sur les comptes nationaux, la balance courante est restée proche de l'équilibre ces dernières années. Si la balance courante (définition des comptes nationaux) a été en moyenne 1,6 point de pourcentage plus positive que la balance courante (définition de la balance des paiements) sur la période 2002-2012, elle n'en affiche pas moins une tendance à la baisse à long terme.



**S'élevant à presque 50 % du PIB, la position extérieure globale de la Belgique, mesurée par le solde net des investissements internationaux, peut encore être considérée comme saine.** La position extérieure globale nette (PEGN) est la différence entre les actifs et les passifs financiers extérieurs. Alors que la balance des opérations courantes est un indicateur de flux, la PEGN peut être interprétée comme un indicateur de stock appliqué à la position extérieure d'un pays. Une stabilisation de la balance courante aux alentours de son niveau actuel avec une croissance nominale du PIB d'environ 3,5 % entraînerait une diminution progressive de la PEGN, même si celle-ci conserverait un niveau confortable. Même si cette tendance à long terme se confirme et si un déficit de la balance courante plus important se fait jour, la position créditrice nette de la Belgique fait qu'à ce stade, le déficit de la balance courante peut être considéré comme viable à moyen terme.

**Alors que la viabilité extérieure ne semble pas représenter un risque majeur, un examen plus attentif de la PEGN, apparemment solide, révèle que les équilibres internes sont néanmoins ébranlés.** La PEGN fortement positive reflète le confortable statut de créateur de secteur privé, contrebalançant le statut de débiteur structurel du secteur public. Dans la mesure où la balance courante correspond à la différence entre l'épargne nationale et la formation intérieure de capital, sa détérioration ces dix dernières années est allée de pair avec un fléchissement de l'épargne et une stabilisation globale des investissements. La

diminution de l'épargne totale a elle-même été principalement tirée par une baisse de l'épargne des ménages, la consommation progressant plus vite que le revenu disponible.

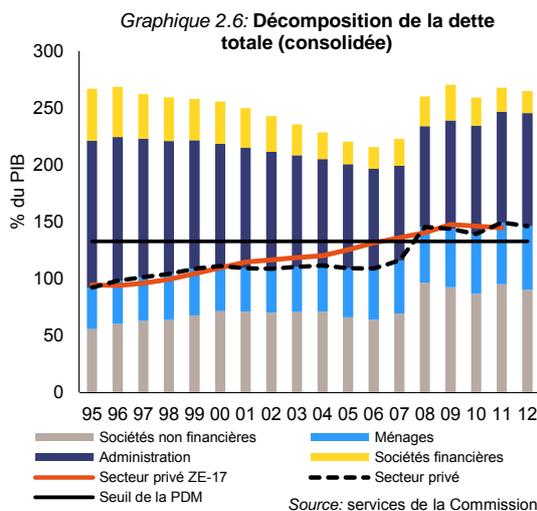


**La dette intérieure est principalement composée de dette publique**

**Après une réduction soutenue de la charge de la dette jusqu'en 2007, la dette publique a de nouveau augmenté, jusqu'à s'élever à environ 100 % du PIB.** Derrière ce renversement de la dynamique de la dette se cachent une détérioration des finances publiques et la nécessité d'interventions répétées de l'État en faveur du secteur bancaire. S'il est attendu que le récent retour d'excédents primaires et la vente d'actifs aient pour effet de stabiliser la dette publique, le passif éventuel non négligeable lié au secteur financier et le coût élevé que devrait avoir le vieillissement de la population menacent encore les perspectives à moyen terme des finances publiques.

**L'endettement du secteur privé ne semble pas constituer un problème majeur, mais il devrait être apprécié dans le contexte d'une dette publique élevée.** L'endettement des sociétés privées non financières est élevé en termes non consolidés, mais si l'on exclut les prêts nationaux intragroupes, il est comparable à la moyenne de l'UE. L'endettement des ménages est proche de la moyenne de l'UE et est principalement constitué d'emprunts hypothécaires. Le bilan approfondi de

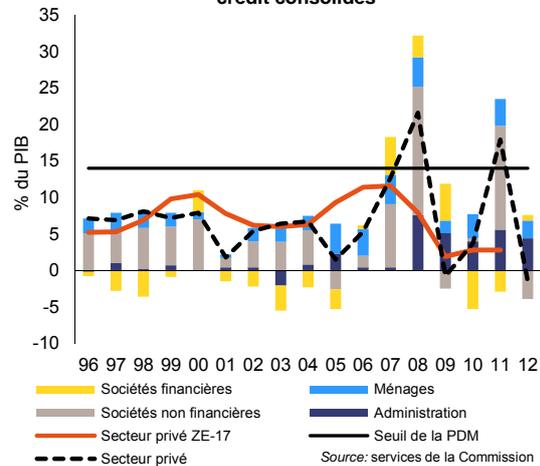
l'année dernière a présenté une analyse complète du marché du logement et a constaté qu'une éventuelle correction des prix n'aurait très vraisemblablement pas de répercussions importantes sur le plan macroéconomique. En effet, la hausse rapide des prix de l'immobilier entre 2000 et 2011 ne s'est pas accompagnée d'une augmentation de la charge d'intérêts des ménages, ni d'une croissance excessive de l'offre de logements. Par ailleurs, l'effort de remboursement annuel moyen des ménages est resté globalement stable, en raison d'une progression des salaires plus rapide que celle de la charge d'emprunt et d'une préférence pour le financement à taux fixe. Le refinancement de prêt n'est en outre pas pratiqué en Belgique. Enfin, les risques pour l'économie semblent contenus, le taux de défaut (1,2 % en 2013) étant faible et étant resté stable ces dernières années.



### Le renforcement du secteur financier se poursuit

Après une légère reprise, la croissance du crédit a diminué ces deux dernières années, mais elle reste supérieure à la moyenne de l'UE, et les taux des prêts aux sociétés non financières sont parmi les plus faibles de l'UE. Ce ralentissement de la croissance du crédit est le reflet, d'une part, de la diminution des besoins de financement et, d'autre part, d'un durcissement des conditions de crédit, sous l'impulsion d'une nouvelle réglementation et de nouvelles exigences de fonds propres dans le secteur financier.

**Graphique 2.7: Décomposition des flux de crédit consolidés**



**Le secteur financier poursuit son renforcement progressif et le total de ses actifs financiers a considérablement diminué.** La poursuite de la restructuration du secteur a entraîné un rééquilibrage et l'abandon relatif des activités interbancaires et des marchés extérieurs au profit d'activités plus traditionnelles et du marché national. Des apports de capitaux ont renforcé les ratios de fonds propres, mais la rentabilité reste faible et les prêts improductifs ont augmenté dans un contexte de faiblesse de l'activité économique.

**En mai, la Belgique sera le théâtre d'élections fédérales et régionales.** Si ces élections peuvent déboucher sur une occasion de réforme pour le prochain gouvernement, on peut aussi craindre, au vu du blocage au niveau fédéral qui avait suivi les deux élections précédentes (2007 et 2010) et fait que le gouvernement avait uniquement géré les affaires courantes pendant respectivement 6 mois et 18 mois, que la Belgique ne retombe dans une période d'inaction politique. Il en résulterait un nouvel ajournement des réformes et le risque d'un regain de pression sur les marchés financiers, comme ce fut le cas fin 2011 lorsque le différentiel de rendement entre les obligations belges et les obligations allemandes à dix ans a atteint 360 points de base.

Tableau 2.1:

Principaux indicateurs économiques, financiers et sociaux - Belgique	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Prévisions		
							2013	2014	2015
PIB réel (g.a.)	2,9	1,0	-2,8	2,3	1,8	-0,1	0,2	1,4	1,7
Consommation privée (g.a.)	1,7	2,0	0,6	2,8	0,2	-0,3	0,6	1,5	1,9
Consommation publique (g.a.)	1,9	2,7	1,9	0,6	0,7	1,4	0,6	0,5	1,4
Formation brute de capital fixe (g.a.)	6,3	2,0	-8,4	-1,1	4,1	-2,0	-2,4	1,7	3,2
Exportations de biens et services (g.a.)	5,2	1,4	-9,4	8,1	6,4	1,8	1,9	3,6	4,7
Importations de biens et services (g.a.)	5,5	2,7	-8,8	7,5	6,8	1,3	1,2	3,2	5,2
Écart de production	2,6	2,0	-1,9	-0,8	-0,3	-1,3	-1,7	-1,1	-0,4
Contribution à la croissance du PIB:									
Demande intérieure (g.a.)	2,6	2,0	-1,1	1,4	1,1	-0,2	0,0	1,3	2,0
Stocks (g.a.)	0,3	0,0	-1,1	0,3	0,8	-0,4	-0,5	-0,2	0,0
Exportations nettes (g.a.)	0,0	-1,0	-0,6	0,6	-0,2	0,4	0,7	0,4	-0,3
Balance des opérations courantes, BdP (en % du PIB)									
Balance commerciale (en % du PIB), BdP	1,7	-1,8	1,3	1,2	-1,0	-0,8			
Termes de l'échange entre les biens et services (g.a.)	0,2	-2,4	3,4	-1,6	-1,3	-0,2	0,0	0,4	0,0
Position extérieure globale nette (en % du PIB)	28,9	39,7	54,2	50,9	48,1	47,6			
Dette extérieure nette (en % du PIB)	-39,7	-73,1	-105,5	-109,5	-108,0	-93,7			
Dette extérieure brute (en % du PIB)	322,1	334,5	301,9	283,0	291,6	267,2			
Résultats à l'exportation par rapport aux pays avancés (variation en % sur 5 ans)									
Parts de marché à l'exportation, biens et services (%)	2,2	2,1	2,2	2,0	1,9	1,8			
Taux d'épargne des ménages (épargne nette en pourcentage du revenu disponible net)									
Flux de crédit privé (sur une base consolidée, en % du PIB)	12,7	21,6	-0,8	3,7	17,9	-1,6			
Dette du secteur privé (sur une base consolidée, en % du PIB)	116,1	145,8	144,2	139,6	149,7	146,3			
Indice déflaté des prix de l'immobilier (g.a.)									
Investissement résidentiel (en % du PIB)	6,5	6,7	6,3	6,3	6,0	5,9			
Total du passif du secteur financier, sur une base non consolidée (en % du PIB)									
Ratio de fonds propres de catégorie 1 (1)	12,0	10,8	12,6	14,1	13,3	14,8			
Ratio de solvabilité global (2)	11,3	16,4	17,3	19,3	18,5	18,2			
Montant brut total des prêts douteux et non productifs (en % du total des instruments de dette et du total des prêts et avances) (2)									
Emploi (personnes occupées) (g.a.)	1,7	1,8	-0,2	0,7	1,4	0,2	-0,3	0,3	0,8
Taux de chômage	7,5	7,0	7,9	8,3	7,2	7,6	8,4	8,5	8,2
Taux de chômage de longue durée (en % de la population active)	3,8	3,3	3,5	4,1	3,5	3,4			
Taux de chômage des jeunes (en % de la population active de la même tranche d'âge)	18,8	18,0	21,9	22,4	18,7	19,8	23,1		
Taux d'activité (15-64 ans)	67,1	67,1	66,9	67,7	66,7	66,9			
Jeunes ne travaillant pas et ne suivant ni études ni formation (en % de la population totale)									
Personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (en % de la population totale)	21,6	20,8	20,2	20,8	21,0	21,6			
Taux de risque de pauvreté (en % de la population totale)	15,2	14,7	14,6	14,6	15,3	14,8			
Taux de dénuement matériel aigu (en % de la population totale)	5,7	5,6	5,2	5,9	5,7	6,5			
Personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail (en % de la population totale)									
Déflateur du PIB (g. a.)	2,4	2,1	1,2	2,1	2,0	1,9	1,3	1,4	1,6
Indice des prix à la consommation harmonisé (g. a.)	1,8	4,5	0,0	2,3	3,4	2,6	1,2	0,9	1,4
Rémunération par salarié (g. a.)	3,4	3,6	1,2	1,4	3,1	3,4	2,3	0,6	1,9
Productivité du travail (réelle, par personne employée, g. a.)	1,2	-0,8	-2,6	1,6	0,4	-0,3			
Coûts salariaux unitaires (ensemble de l'économie, g. a.)	2,2	4,4	3,9	-0,3	2,7	3,7	1,8	-0,5	1,0
Coûts salariaux unitaires réels (g. a.)	-0,2	2,2	2,7	-2,3	0,7	1,8	0,5	-1,8	-0,6
TCE réel (CSU, g. a.)	1,8	2,7	0,9	-2,4	2,0	-0,4	2,9	-0,4	-0,1
TCE réel (IPCH, g. a.)	0,7	2,7	0,5	-2,6	0,6	-2,3	1,5	0,6	-0,4
Solde des administrations publiques (en % du PIB)									
Solde budgétaire structurel (en % du PIB)	-1,4	-2,2	-3,9	-3,3	-3,3	-2,9	-2,2	-2,0	-2,5
Dette publique brute (en % du PIB)	84,0	89,2	95,7	95,7	98,0	99,8	99,8	100,5	100,0

(1) Groupes bancaires et banques indépendantes nationaux.

(2) Groupes bancaires et banques indépendantes nationaux, filiales (UE et non-UE) sous contrôle étranger et succursales (UE et non-UE) sous contrôle étranger.

Sources: Eurostat, BCE, AMECO.



## 3. DÉSÉQUILIBRES ET RISQUES

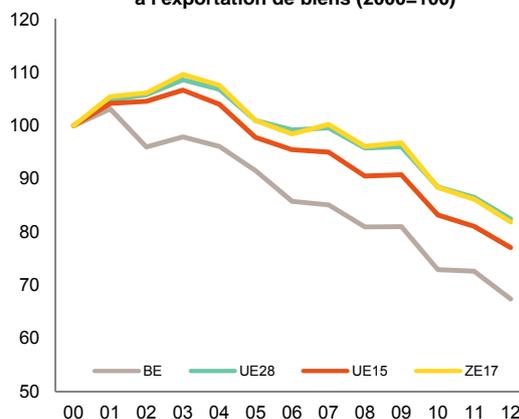
### 3.1. COMPÉTITIVITÉ

Comme souligné dans la section 2, la balance commerciale des biens de la Belgique a affiché une baisse constante. Si le niveau de déficit actuel n'est pas en soi le signe d'un risque de déséquilibre, son évolution est néanmoins révélatrice d'un problème sous-jacent d'affaiblissement de la compétitivité, qui a été identifié comme un déséquilibre dans les bilans approfondis antérieurs et qui est abordé dans la section 3.1. Le traitement de cette question centrale permettrait donc également d'atténuer la tendance négative affichée par la balance des opérations courantes.

#### **L'une des manifestations les plus visibles de la détérioration de la compétitivité de la Belgique est la diminution des parts de marché à l'exportation au cours de la dernière décennie.**

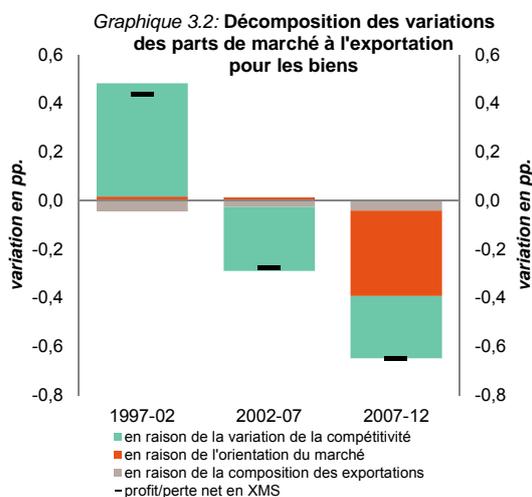
Ces pertes ne coïncident pas avec le ralentissement économique de 2008. Entre 2003 et 2012, les parts de marché ont diminué en moyenne de 3,2 % par an, seules les années 2007 et 2009 enregistrant des gains (limités). En outre, le rythme s'est accéléré au cours des dernières années, avec une diminution annuelle moyenne de 5,3 % au cours de la période 2009-2012 pour les biens et services et de 5,9 % pour les biens. Ainsi que souligné dans le bilan approfondi de l'année dernière, les parts de marché concernant les services ont été stables dans l'ensemble, mais ne représentent qu'une faible proportion du total des exportations.

Graphique 3.1: Évolution des parts de marché à l'exportation de biens (2000=100)



Source: services de la Commission

**La plupart des pays de l'UE-15 ont enregistré des pertes de parts de marché à l'exportation, mais pour la Belgique, ces pertes ont été plus prononcées.** Le pays a vu sa part dans le total des exportations européennes diminuer (voir graphique 3.1.). L'évolution qu'a connue la Belgique ne peut donc être interprétée comme un simple reflet du glissement du poids économique mondial (ou régional). En fait, la part de la Belgique dans l'activité économique mondiale, qui pourrait être considérée comme un indicateur approximatif de l'évolution escomptée des parts de marché à l'exportation compte tenu du caractère ouvert de l'économie belge, est restée remarquablement stable et a même légèrement progressé au cours des dernières années. À cet égard, les performances économiques enregistrées au cours des dix dernières années n'ont probablement pas reflété pleinement la dynamique sous-jacente, compte tenu de la détérioration de la position extérieure du pays.



**Le fait que la croissance des exportations du pays soit restée inférieure à la croissance des exportations mondiales peut s'expliquer par trois grands facteurs:** i) une spécialisation sectorielle dans des biens pour lesquels la demande augmente à un rythme relativement lent, ii) une orientation géographique vers des marchés à croissance plus lente ou iii) l'incapacité à livrer une concurrence efficace à l'échelle internationale, soit, en d'autres termes, une perte de compétitivité. Une décomposition de la croissance des exportations permet de se faire une idée de l'importance de ces différents facteurs. L'«analyse à parts de marché constantes» constitue, à cet égard, une approche commune et instructive. Les résultats d'une telle analyse shift-share de base concernant les exportations belges de biens pendant les périodes 1997-2002, 2002-2007 et 2007-2012 apparaissent dans le graphique 3.2. Les exportations belges de biens ont connu une croissance plus rapide, pendant la période 1997-2002, que les importations mondiales, mais ont été inférieures au cours des périodes ultérieures. Le gain initial de parts de marché à l'exportation a principalement été porté par la compétitivité (au sens large). Par la suite, la contribution des facteurs de compétitivité est devenue négative, ce qui a entraîné une baisse constante des parts de marché à l'exportation depuis le début du siècle. L'orientation géographique semble être devenue un autre facteur important expliquant les pertes globales de parts de marché à l'exportation, les exportations étant orientées de manière disproportionnée vers des marchés d'exportation

moins dynamiques. En ce qui concerne la troisième composante, à savoir la composition des produits, sa contribution a été légèrement négative pendant toutes les périodes considérées, ce qui signifie que la configuration des exportations belges est largement alignée sur les modèles mondiaux, mais aussi que la Belgique ne se spécialise pas dans des produits caractérisés par une demande plus dynamique, qui auraient permis de limiter les pertes globales de parts de marché à l'exportation.

Les sections suivantes examinent de plus près les causes de la détérioration observée des performances de la Belgique sur les marchés internationaux. Chacune d'elles traite séparément d'un des quatre aspects suivants: la spécialisation de la gamme de produits, l'orientation des exportations, la compétitivité-coûts et le marché du travail.

### 3.1.1. Spécialisation de la gamme de produits

**Le prix des facteurs joue certes habituellement un grand rôle dans la capacité des entreprises à soutenir avec succès la concurrence sur les marchés internationaux, mais le type de produits fabriqués a lui aussi de l'importance.** La production et la commercialisation d'une gamme de produits (finis) à plus forte valeur ajoutée facilite la répercussion du coût de main d'œuvre sur les prix finaux, étant donné que la concurrence pour ce type de produits est essentiellement fondée sur des aspects autres que les prix, comme par exemple la qualité (BCE, 2013). Comme indiqué ci-dessus, la composition des produits belges n'apparaît pas particulièrement problématique, mais elle n'a pas non plus permis de compenser la détérioration de la compétitivité ou la faiblesse de la croissance des marchés d'exportation. Des chiffres récents confirment la conclusion du bilan approfondi de l'année dernière selon laquelle les entreprises belges exportent relativement peu de biens d'équipement: moins de la moitié de la moyenne des pays de la zone euro (voir tableau 3.1). À l'inverse, les biens intermédiaires représentent une part plus élevée dans les exportations de produits manufacturés que pour d'autres pays de la zone euro, ce qui est aussi le cas pour les importations. Par conséquent, les exportations belges sont relativement plus exposées à la concurrence internationale sur la base des facteurs de coûts. Une grande partie des

biens intermédiaires sont par exemple exportés en Allemagne<sup>(2)</sup>, les exportateurs belges se retrouvant en concurrence avec des entreprises des nouveaux États membres de l'UE et les marchés émergents. Ces pays sont généralement mieux placés pour rivaliser en termes de coûts et ont vu, contrairement à la Belgique, leur part dans les importations de produits intermédiaires allemands progresser au cours de la dernière décennie.

Tableau 3.1:

Exportations de services manufacturiers par type de biens manufacturés (% du total)

		2000	2006	2012
BE	biens d'investissement	11,6	8,8	8,5
	biens intermédiaires	58,7	58,2	61,3
	biens de consommation	29,5	32,8	29,9
	biens non classés	0,1	0,2	0,3
ZE17	biens d'investissement	19,9	18,2	17,7
	biens intermédiaires	51,6	52,5	53,6
	biens de consommation	27,5	28,6	28,3
	biens non classés	1,1	0,7	0,5
DE	biens d'investissement	22,5	22,3	21,7
	biens intermédiaires	51,1	50,7	50,8
	biens de consommation	24,3	25,7	26,5
	biens non classés	2,2	1,3	1,0
FR	biens d'investissement	24,4	19,3	19,3
	biens intermédiaires	47,7	49,2	50,0
	biens de consommation	26,9	30,7	30,5
	biens non classés	1,0	0,7	0,2
IT	biens d'investissement	18,8	17,7	17,3
	biens intermédiaires	47,1	50,3	50,5
	biens de consommation	33,9	31,8	31,8
	biens non classés	0,1	0,2	0,4
ES	biens d'investissement	12,1	12,0	9,7
	biens intermédiaires	46,1	47,2	52,1
	biens de consommation	41,4	40,2	37,9
	biens non classés	0,5	0,5	0,3
NL	biens d'investissement	19,5	18,3	19,9
	biens intermédiaires	54,7	58,1	56,8
	biens de consommation	25,6	23,3	23,0
	biens non classés	0,2	0,3	0,3

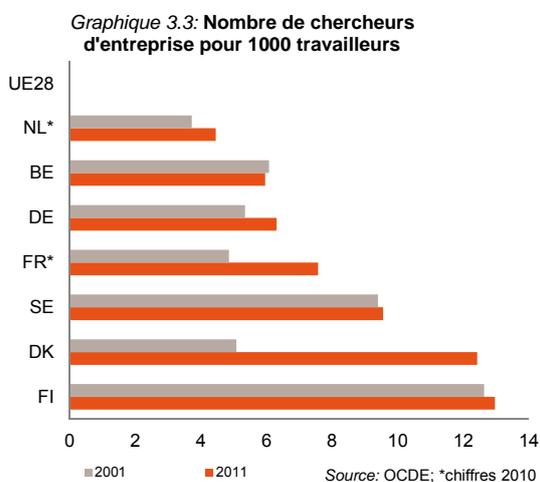
Source: services de la Commission

**Les conclusions équilibrées de la section du bilan de l'année dernière consacrée à la capacité d'innovation de la Belgique restent valables.** Le total des dépenses en R&D a augmenté ces dernières années, atteignant 2,2 % du PIB en 2012; ce taux ne s'établissait certes qu'à 1,9 % en 2002, mais il reste bien en deçà de l'objectif de 3 % fixé dans le cadre de la stratégie Europe 2020. L'écart par rapport aux pays scandinaves et à l'Allemagne reste substantiel en raison du fait que les dépenses en R&D des entreprises comme des entités publiques belges sont comparativement moins élevées. Il convient toutefois de noter que le renforcement du soutien public en faveur des activités de R&D a porté ses fruits (BFP, 2013), ce qui permet d'espérer une nouvelle intensification des investissements en

R&D. Néanmoins, les dépenses des entreprises en R&D sont très concentrées dans un petit nombre de sociétés (internationales) opérant principalement dans un secteur (produits pharmaceutiques), ce qui réduit la base de l'innovation. En matière de recherche, les coûts salariaux ne constituent généralement pas le facteur le plus important. En outre, cette question a fait l'objet d'initiatives telles que l'incitation fiscale fédérale en matière de rémunérations visant à réduire les coûts de personnel dans la R&D. Toutefois, en ce qui concerne les activités de production proprement dites qui sont susceptibles d'être générées par les recherches effectuées, le coût de la main d'œuvre revêt une plus grande importance. Enfin, la R&D et le développement d'activités à plus forte valeur ajoutée sont entravés par la question de la disponibilité des compétences, ce qui explique en partie le taux de pénétration relativement faible des chercheurs dans l'emploi global (voir graphique 3.3). La Belgique dispose certes d'une main d'œuvre globalement qualifiée, mais le nombre de diplômés en sciences, mathématiques, ingénierie et technologie reste bas<sup>(3)</sup>. La création d'un nombre élevé d'emplois de haute technologie en Belgique au cours de la dernière décennie (Vives, 2013) souligne l'importance de l'afflux approprié de travailleurs disposant des qualifications requises, d'autant plus que des recherches montrent qu'il existe un fort potentiel de création d'emplois découlant de ces emplois de haute technologie.

<sup>(3)</sup> En 2011, 12,7 % des personnes âgées de 20 à 29 ans possédaient un diplôme de l'enseignement supérieur en science et technologie, contre 15,2 % pour la moyenne de l'UE. En outre, la Belgique est l'un des rares pays à avoir vu ce ratio diminuer par rapport à 2007, année où il atteignait encore 14 %.

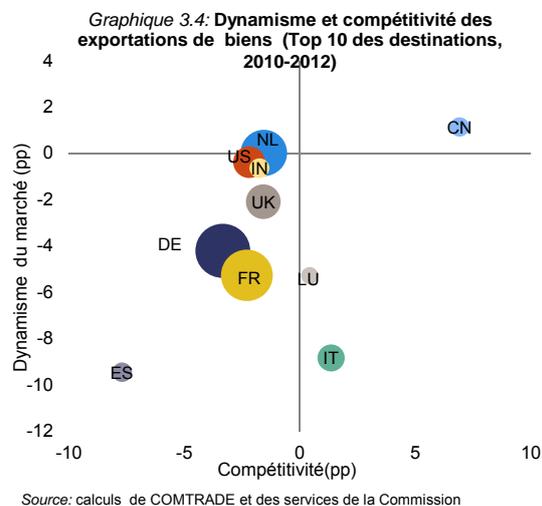
<sup>(2)</sup> En 2000 16,9 % des biens intermédiaires ont été exportés en Allemagne, ce taux passant à 18,7 % en 2006 et à 18,9 % en 2012.



**En Belgique, la concurrence dans les services est limitée par un certain nombre d'entraves réglementaires.** Les fournisseurs de services sont confrontés à des obstacles lorsqu'ils entrent sur le marché et lorsqu'ils offrent des services, comme par exemple des différences entre les systèmes d'autorisation au niveau régional. Le secteur de la vente au détail reste soumis à un certain nombre de règlements et de restrictions opérationnelles, qui entravent son développement et font en sorte que les prix de détail pratiqués en Belgique dépassent de plus de 10 % la moyenne de la zone euro.

### 3.1.2. Orientation des exportations

**Comme indiqué par l'analyse shift-share visée ci-dessus, l'orientation de la Belgique vers des marchés moins dynamiques a eu un impact négatif sur les résultats à l'exportation.** L'analyse précédente a mis en exergue la forte concentration des exportations sur les pays européens, en particulier les pays voisins. Le graphique 3.4 fait ressortir le fait que la Belgique exporte principalement vers des marchés dont la croissance est plus lente que les importations mondiales et qu'elle a enregistré des pertes de compétitivité par rapport à ses concurrents sur ces marchés.



**Néanmoins, l'importance des marchés d'exportation traditionnels s'est progressivement réduite.** Cela s'est vérifié en particulier ces dernières années avec la diversification croissante des exportations et le renforcement rapide de l'importance directe de marchés tels que l'Inde, la Chine ou la Turquie (voir tableau 3.2). Alors que, d'une part, cette tendance reflète le ralentissement de la croissance des exportations vers les marchés traditionnels, la croissance des exportations vers les marchés émergents, d'autre part, s'est accélérée de manière générale, ce qui signifie que la réorientation progressive ne traduit pas seulement un glissement relatif résultant de l'atonie de la croissance des importations dans l'ensemble de l'Europe.

Tableau 3.2:

Principaux marchés d'exportation de la Belgique (% du total)	2012	2007	2002	(1)-(2)
	(1)	(2)	(2)	
UE15	64,7	71,4	72,8	-8,1
UE12	4,3	4,4	2,9	1,4
US	5,3	4,3	5,7	-0,4
autres OCDE	5,9	5,2	5,8	0,1
IN	3,2	2,4	2,4	0,7
CN	2,5	1,3	1,1	1,4
RU	1,4	1,2	0,7	0,8
TR	1,4	1,1	0,7	0,6
BR	0,7	0,5	0,4	0,3
ZA	0,4	0,3	0,3	0,2

Source: BNB, comptes nationaux

**En outre, la part des exportations vers les pays européens en général et vers les pays voisins en particulier est moins importante lorsque les données sont corrigées pour tenir compte des réexportations.** Ces dernières représentent un volume élevé dans le cas des pays disposant de grands ports internationaux comme la Belgique et les Pays-Bas. Cela ressort également lorsque les exportations sont mesurées en termes de valeur ajoutée (BNB, 2013). En 2009, soit la dernière année pour laquelle des données sont disponibles, l'UE-27 représentait 64,6 % du total des exportations à valeur ajoutée contre 75,5 % si l'on considère les exportations brutes. En particulier, l'importance des trois pays voisins diminue fortement, tandis que les pays de l'UE-12, mais aussi l'Italie et le Royaume-Uni, gagnent en importance, de même, par exemple, que les États-Unis, les exportations des pays tiers comportant une importante valeur ajoutée belge.

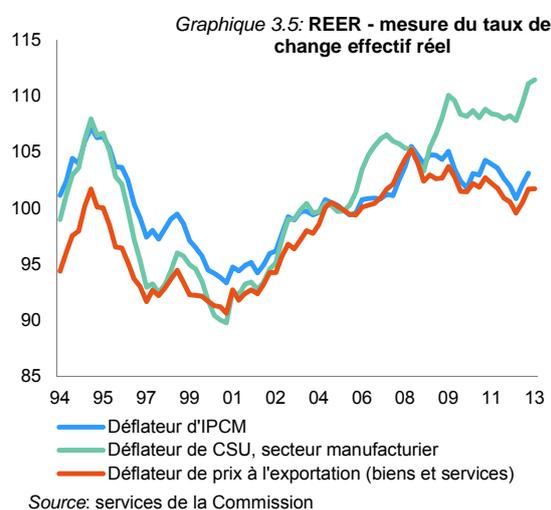
**Néanmoins, même mesurées en termes de valeur ajoutée, les exportations belges ont perdu des parts de marché mondiales.** Entre 1995 et 2009, la perte s'est élevée à 26 %, contre respectivement 15 % et 3 % seulement, au cours de la même période, pour la ZE-12 et l'UE-27 <sup>(4)</sup>.

### 3.1.3. Compétitivité-coûts

#### B. Coûts salariaux

**Une appréciation du taux de change effectif réel révèle une perte de compétitivité-coûts relative.** La détérioration de la balance courante et la perte de parts de marché à l'exportation trouvant leur origine dans l'exportation de biens, le taux de change effectif réel corrigé des coûts salariaux unitaires dans le secteur manufacturier peut être considéré comme l'indicateur le plus approprié de la compétitivité-coûts pour la Belgique<sup>(5)</sup>. Le graphique 3.5 fait apparaître une forte détérioration de la compétitivité relative des coûts salariaux dans le secteur manufacturier depuis le début du

siècle, ou, en d'autres termes, une appréciation du taux de change effectif réel. D'autres mesures, moins précises, de la compétitivité-coûts figurent aussi dans le graphique 3.5.: taux de change effectif réel corrigé des prix à la consommation et des prix à l'exportation. Ces trois éléments ont connu, dans l'ensemble, une évolution parallèle jusqu'en 2006, année qui a vu apparaître un découplage. Le taux de change effectif réel corrigé des coûts salariaux unitaires dans le secteur manufacturier semble toutefois le plus pertinent pour les raisons évoquées ci-dessus.



**La correction du taux de change effectif réel par l'ajustement du taux de change nominal n'est plus possible pour la Belgique car le taux de change de l'euro reflète la dynamique opérant au niveau de l'ensemble de la zone euro.** En conséquence, et ainsi que le confirme l'expérience récente de certains pays, une évolution trop divergente de la compétitivité relative d'un pays pourrait générer des déséquilibres qui, à leur tour, peuvent déclencher des corrections excessives ou entraîner des pertes de bien-être s'ils ne sont pas corrigés. Aussi est-il primordial de veiller à ce que l'évolution de la compétitivité soit alignée sur celle des partenaires commerciaux.

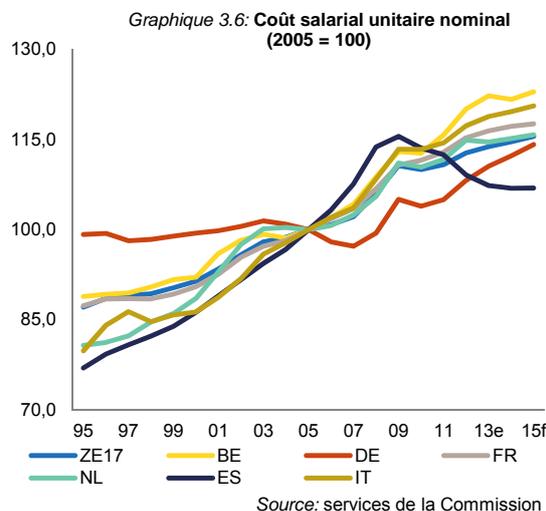
**L'évolution relative des salaires est un facteur déterminant de la compétitivité-coûts de la Belgique.** Le mécanisme belge de fixation des salaires présente deux caractéristiques: une norme salariale nationale fixée tous les deux ans qui détermine l'augmentation maximale des salaires

<sup>(4)</sup> Sur la base des données de l'OCDE/l'OMC concernant le commerce en termes de valeur ajoutée. L'année la plus récente pour laquelle des données sont disponibles est 2009.

<sup>(5)</sup> Cette mesure du taux de change effectif réel utilise le taux de change effectif nominal par rapport à un groupe de 36 pays représentant 80 % des exportations belges en 2012. L'Allemagne, la France et les Pays-Bas représentent 45 % des exportations belges et sont souvent utilisés comme un indicateur de l'évolution générale.

réels dans le secteur privé et qui sert de base aux négociations menées à des niveaux inférieurs, et la pratique quasi-universelle de l'indexation automatique des salaires sur la base de l'«indice santé»<sup>(6)</sup>. Comme indiqué dans les précédents bilans approfondis, on a assisté ces dernières années à un découplage entre coûts salariaux et productivité. Tout en restant élevée en termes absolus, la croissance moyenne de la productivité du travail entre 2007 et 2012 a avoisiné zéro. Parallèlement, la hausse des salaires nominaux a progressé rapidement sous l'effet de l'indexation des salaires, elle-même alimentée par les fortes pressions sur les prix. Comme le montre le graphique 3.6, avant la crise de 2008-2009, les coûts salariaux unitaires belges ont augmenté plus rapidement - mais pas dans des proportions alarmantes - que ceux observés dans l'ensemble de la zone euro et chez les principaux partenaires commerciaux. À partir de 2009, toutefois, un écart marqué est apparu par rapport à la ZE-17, en dépit de l'accélération de la croissance des coûts salariaux unitaires en Allemagne, premier partenaire commercial de la Belgique. Cette évolution reflète les mesures prises dans d'autres pays comme l'Espagne pour freiner la croissance des coûts salariaux unitaires. D'après les projections actuelles, la croissance des coûts salariaux unitaires en Belgique serait moins élevée en 2014-2015 que les années précédentes. Cela ne suffira toutefois pas pour corriger l'écart accumulé dans le passé. En l'absence de toute action, cet écart est susceptible de renforcer encore les tendances à long terme au renforcement de l'intensité capitaliste par l'informatisation ou à la délocalisation pure et simple d'activités, qui ont toutes deux une incidence négative sur l'emploi, entraînant l'éviction de la main-d'œuvre moins productive du marché du travail (voir ci-dessous).

<sup>(6)</sup> L'indice santé diffère de l'IPCH en ce sens qu'il exclut l'évolution des prix des boissons alcoolisées, des produits du tabac et des carburants.



**La Belgique est l'un des États membres où la pratique consistant à lier l'évolution des salaires aux hausses du coût de la vie est la plus répandue.** Cette pratique a certes le mérite d'assurer la paix sociale, mais a également des répercussions économiques négatives. Si les salaires pratiqués dans d'autres pays suivent l'évolution des prix sur le marché intérieur à moyen terme, comme l'a montré l'expérience du passé, l'absence d'adaptation *automatique* fait que les corrections du pouvoir d'achat dépendent des négociations salariales. Comme le souligne l'analyse effectuée par Bodart & Shadman (2013), le résultat de ces négociations sera fonction de la conjoncture et de la situation sur le marché du travail, ce qui rendra l'ajustement à court terme généralement moins rigide que ce n'est le cas actuellement en Belgique. Cela explique en partie pourquoi, entre 2007 et 2012, les salaires horaires ont augmenté en moyenne de 3,3 % par an en Belgique, contre 2,3 % en Allemagne et aux Pays-Bas et 2,6 % en France et dans la zone euro. Les salaires pratiqués en Belgique ont été adaptés plus rapidement aux pressions (plus fortes) sur les prix, et ce malgré le contexte économique. À court terme, l'indexation des salaires, dans sa forme actuelle, peut donc avoir un impact sur la compétitivité, entraînant des pertes d'emploi et de parts de marché à l'exportation qui peuvent devenir permanentes à plus long terme étant donné qu'un nouvel équilibre tend à se dessiner (Bodart & Shadman). En outre, comme le soulignent les analyses Bogaert & Robette (2013) et Bodart & Hindriks (2013), les personnes à faibles revenus

ont subi des pertes importantes de pouvoir d'achat malgré le mécanisme d'indexation.

**Lorsque le gouvernement belge a annoncé, en novembre 2012, son intention de combler, d'ici à 2018, l'écart salarial qui s'est creusé entre la Belgique et ses principaux partenaires commerciaux, les avis sur la taille précise de cet écart divergeaient.** Ce dernier est généralement mesuré, à des fins politiques, en termes d'évolution du coût horaire de la main-d'œuvre dans le secteur privé depuis 1996 (lorsque la loi sur la compétitivité et l'emploi a été adoptée) par rapport à l'Allemagne, à la France et aux Pays-Bas <sup>(7)</sup>. Toutefois, lorsqu'on mesure cet écart, on ne tient compte que des réductions directes de cotisations de sécurité sociale, et non des «subventions salariales» auxquelles les autorités belges ont eu de plus en plus recours au cours de la dernière décennie. En outre, l'écart salarial n'est calculé que sur une base agrégée, indépendamment des disparités sectorielles. Enfin, si l'on considère isolément le coût horaire de la main-d'œuvre, on ne tient pas compte de la dynamique de la productivité. Ces lacunes, ajoutées au caractère arbitraire du choix de l'année de référence, ont déclenché un débat sur l'ampleur exacte de l'écart salarial effectif. Pour aplanir la controverse qui s'éternisait, les autorités ont mis en place un groupe d'experts, qui a publié un premier rapport en juillet 2013. Même s'il n'est pas parvenu à mettre un terme à la confusion conceptuelle qui a troublé le débat sur l'évolution du coût salarial en Belgique, le rapport aborde de nombreuses questions intéressantes (voir encadré 3.1). Le gouvernement belge a commandé un rapport de suivi pour juin 2014.

---

<sup>(7)</sup> Voir les bilans approfondis précédents pour une analyse plus détaillée. Le dernier rapport technique du Conseil central de l'économie (décembre 2013) fixe l'écart de salaire horaire à 4,8 % à la fin de 2012 et prévoit une diminution à 3,8 % d'ici à la fin de 2014.

### Encadré 3.1: Rapport du groupe d'experts sur la compétitivité et l'emploi

Le groupe d'experts sur la compétitivité et l'emploi a été créé par les autorités belges en janvier 2013 avec pour mission de procéder à une analyse détaillée (i) de la taille et de l'impact des subventions salariales sur l'écart salarial agrégé par rapport à des pays de référence (Pays-Bas, France et Allemagne) et (ii) des différences de coûts salariaux et de productivité au niveau sectoriel entre la Belgique et ces trois pays. Les principales conclusions du rapport du groupe d'experts de 2013, ainsi que les conséquences qui en découlent en matière de politiques, sont résumées ci-après<sup>(1)</sup>.

- De manière générale, les subventions salariales sont élevées en Belgique par rapport aux pays voisins. Elles ont certes un effet considérable dans certains secteurs, mais elles ne sont pas toutes pertinentes dans le cadre de la compétitivité internationale. Cette situation reflète le choix politique, posé dans le passé, de se concentrer sur la création totale d'emplois et le soutien au secteur non marchand. Par conséquent, ces subventions profitent principalement aux activités à forte intensité de main d'œuvre orientées vers le marché national, le système performant des chèques-service en étant l'exemple type. Si l'on compare les coûts salariaux à ceux des partenaires commerciaux à des fins d'évaluation de la compétitivité, la prise en compte de toutes les subventions salariales rend donc confuse la situation actuelle. De plus, le poids hétérogène des subventions salariales accordées dans les différents secteurs semble affaiblir le principe d'une norme salariale centrale<sup>(2)</sup>.
- Pour un petit nombre de secteurs seulement, le coût horaire de la main-d'œuvre est inférieur à la moyenne pondérée des pays de référence<sup>(3)</sup>. Ce coût a fortement varié d'un secteur à l'autre, enregistrant une hausse allant de 30 à 68 % entre 1995 et 2010. Parallèlement, la productivité nominale est plus élevée dans environ la moitié des secteurs. La combinaison de ces éléments conduit à une hausse des coûts salariaux unitaires dans la plupart des industries manufacturières et en particulier dans les secteurs du textile, des produits chimiques, de l'équipement électrique et de la construction automobile, et ce malgré les subventions salariales. Les problèmes relevés n'ont probablement fait que s'aggraver depuis 2010 du fait de l'accroissement des pressions sur les prix en Belgique et de leur répercussion par voie d'indexation sur la croissance des salaires, trop élevée par rapport à la croissance de la productivité. Pour citer le rapport, *«de tels dérapages en haut de cycle se payent en réduction des marges en bas de cycle, que l'on cherche alors à compenser, pour éviter des pertes d'emplois, par des subventions toujours plus importantes.»*
- Si la productivité nominale a été plus élevée que dans les pays voisins, la croissance en volume a été beaucoup plus faible. Contraintes par la croissance relativement rapide des salaires, les entreprises manufacturières augmentent le prix de leur valeur ajoutée, au détriment de la croissance et de l'emploi. À cet égard, la comparaison avec les Pays-Bas est frappante: dans ce pays, la hausse rapide du coût horaire de la main d'œuvre a aussi provoqué une augmentation des coûts salariaux unitaires. Toutefois, dans le même temps, les Pays-Bas sont parvenus à obtenir une hausse plus importante de la valeur ajoutée tout en connaissant un recul moins marqué du nombre d'heures travaillées. Cette dichotomie entre la Belgique et les Pays-Bas met en évidence l'incapacité des facteurs belges non liés au coût tels que la gamme de produits ou l'innovation à compenser la forte croissance des coûts salariaux, la Belgique produisant principalement des produits pour lesquels elle est preneuse de prix sur les marchés internationaux.

<sup>(1)</sup> Il existait un troisième mandat lié à la mesure des efforts de formation au niveau des entreprises.

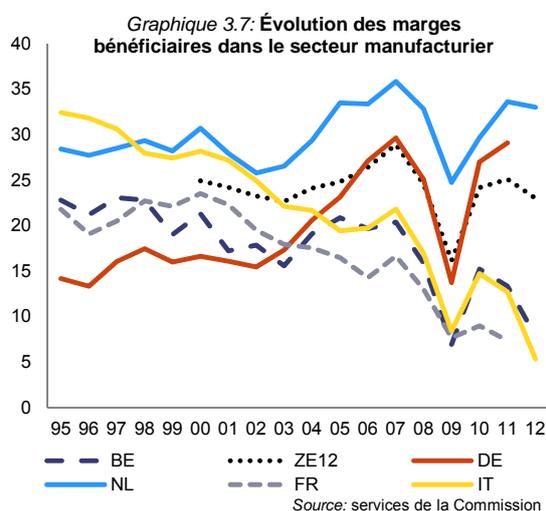
<sup>(2)</sup> *«Lorsque le taux de réduction du coût salarial diffère très fortement d'une commission paritaire à l'autre, le point d'ancrage macroéconomique défini par la loi perd en pertinence»*, p. VIII du rapport.

<sup>(3)</sup> Le rapport a examiné 21 des 38 secteurs, représentant 47% de la valeur ajoutée et 46% de l'emploi. La plupart des secteurs manufacturiers ont été analysés. Pour des raisons de disponibilité des données, les comparaisons vont jusqu'en 2010.

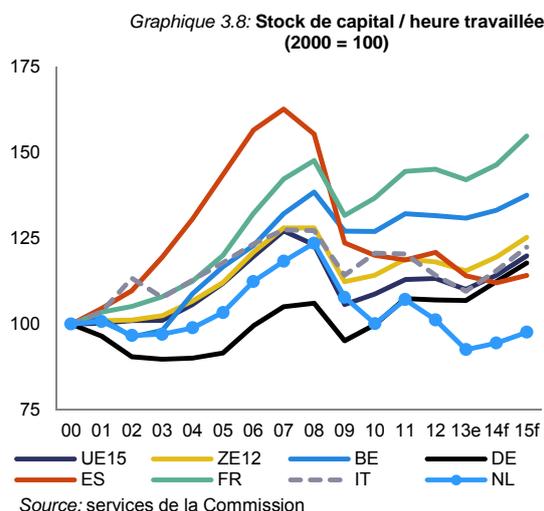
**Comme le souligne le rapport du groupe d'experts, les secteurs industriels belges, en particulier, et plus spécifiquement les activités manufacturières sont confrontés à un grave problème de détérioration de la compétitivité-coûts, comme en témoigne l'évolution des marges**

bénéficiaires. La marge intersectorielle moyenne a oscillé entre 25 % et 30 % ces dernières années. Cela dénote certes une situation plus favorable qu'en France, mais le niveau atteint est inférieur aux marges réalisées en Allemagne et aux Pays-Bas, même si la différence avec ces derniers est

limitée et constante. En outre, la stabilité de la marge moyenne masque une tendance à la détérioration des performances des activités manufacturières, avec des marges nettement inférieures à celles observées en Allemagne et aux Pays-Bas, où elles ont augmenté ces dernières années (voir graphique 3.7). Si (toutes) les subventions salariales sont prises en compte, les marges s'améliorent légèrement, même si la tendance négative subsiste, de même que l'écart important par rapport aux Pays-Bas et à l'Allemagne, où les subventions salariales ne jouent qu'un rôle marginal.



glissement progressif vers des activités du haut de l'échelle salariale, associé à l'application de techniques de production à intensité de capital de plus en plus forte et à la hausse des salaires moyens parallèlement à la hausse de la part de main d'œuvre qualifiée. Cette évolution a toutefois un impact négatif sur l'emploi, entraînant l'éviction de la main-d'œuvre moins qualifiée du marché de l'emploi et augmentant le risque de déséquilibres sur ce marché. Le niveau de productivité plus élevé explique donc en partie le faible taux de participation au marché du travail en Belgique, notamment parmi les travailleurs peu qualifiés (voir la section 3.1.4).



**La Belgique combinant un coût horaire de la main d'œuvre élevé avec un niveau de productivité élevé, en particulier dans l'industrie manufacturière, la question se pose de savoir dans quelle mesure des salaires élevés suscitent une productivité élevée.** Des indicateurs font état d'un renforcement de l'intensité capitaliste en Belgique<sup>(8)</sup>, comme le montre aussi le graphique 3.8<sup>(9)</sup>, ce qui donne à penser que le niveau global de productivité élevé découle dans une certaine mesure du remplacement du facteur travail par le facteur capital et d'un

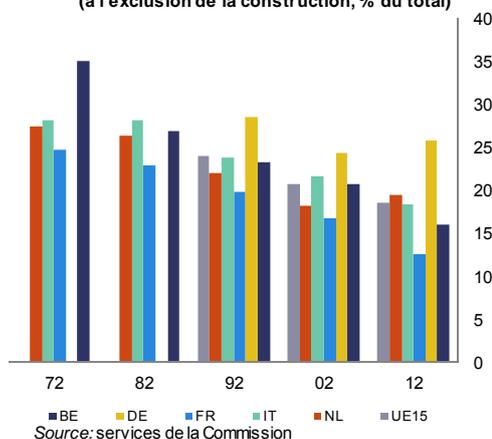
**Qui plus est, le renforcement de l'intensité capitaliste de l'industrie manufacturière belge semble ne pas avoir mis un frein à la tendance à long terme à la désindustrialisation.**

Le graphique 3.9 montre comment l'industrie (manufacturière) belge a perdu relativement plus de terrain, en termes de valeur ajoutée totale, que celle d'autres pays. Bien qu'une perte comparable ait été observée en France, les Pays-Bas et l'Allemagne ont été en mesure d'arrêter et même de renverser la tendance à la baisse, ce qui démontre que cette tendance n'est pas inéluctable. La part de la Belgique dans la valeur ajoutée totale dans la zone euro a chuté de 11 % entre 2000 et 2012, une performance moins mauvaise que celle observée en France (- 20 %), mais inférieure à celle enregistrée en Allemagne (+12%) et aux Pays-Bas (+9%).

<sup>(8)</sup> Le renforcement de l'intensité capitaliste, qui consiste en une augmentation de la quantité de capital par heure de travail, implique un développement de l'activité et une augmentation de la productivité par travailleur.

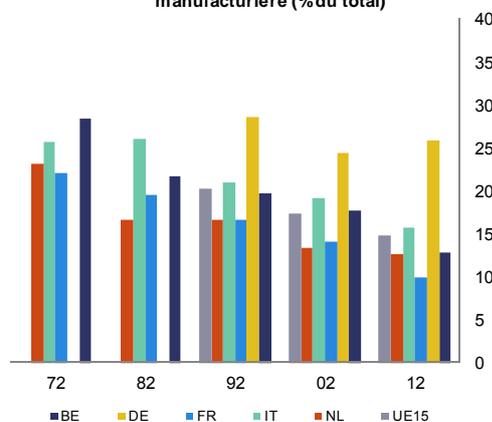
<sup>(9)</sup> Pour des raisons de disponibilité des données, les données utilisées sont la formation brute de capital fixe dans le secteur privé et les heures travaillées dans l'ensemble de l'économie. Lorsque le facteur des heures travaillées dans le secteur privé est utilisé pour la Belgique, la tendance reste inchangée.

Graphique 3.9a: Valeur ajoutée dans l'industrie (à l'exclusion de la construction, % du total)



Source: services de la Commission

Graphique 3.9b: Valeur ajoutée dans l'industrie manufacturière (% du total)



**Le degré déjà élevé de renforcement de l'intensité capitalistique réduit les possibilités de gains de productivité futurs, ce qui fragilise le potentiel de croissance.** Ce problème est particulièrement préoccupant du fait que les services marchands n'ont pas pu enregistrer une forte croissance de la productivité et que le niveau atteint est toujours inférieur à celui observé dans l'industrie (BNB, 2013). Il peut aussi en résulter un risque de délocalisation accélérée à l'avenir.

**La forte tendance à privilégier la création d'emplois dans le secteur non marchand au moyen de subventions salariales et d'emplois dans le secteur public a compensé la suppression nette d'emplois constante dans l'industrie.** Les années de crise n'ont fait qu'accélérer un processus de pertes nettes d'emplois dans la plupart des secteurs industriels. Cela s'est particulièrement vérifié pour le secteur de l'assemblage de véhicules, l'industrie textile, la métallurgie, les produits chimiques et les métaux non ferreux, qui sont tous des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre (Vandekerckhove, Struyven & Heylen, 2013).

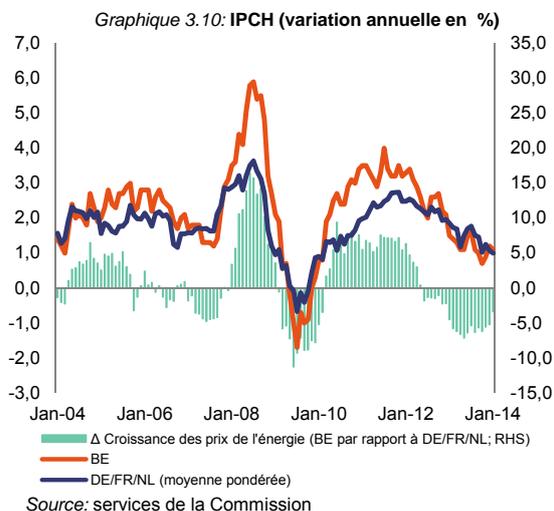
### B. Mesures gouvernementales concernant la compétitivité-coûts

**Pour empêcher que la différence de salaires par rapport aux pays voisins ne continue de s'accroître, les autorités belges ont imposé un gel des salaires réels (norme salariale nulle) aux partenaires sociaux pour la période 2013-2014, une décision qui devra plus que probablement**

**être prolongée en 2015-2016.** D'autres mesures ont été prises pour réduire l'écart de salaire, comme par exemple toute une série de réductions limitées de cotisations de sécurité sociale pour les employeurs - le niveau élevé des coûts salariaux trouvant son origine dans la fiscalité élevée - et des interventions méthodologiques au niveau du mesurage des pressions sur les prix par l'indice santé<sup>(10)</sup>. Les pressions sur les prix telles que mesurées par l'IPCH standardisé ont été en moyenne de 0,4 point de pourcentage supérieures à celles enregistrées dans les pays voisins au cours de la dernière décennie (voir graphique 3.10). Cette différence peut être imputée dans une large mesure aux produits énergétiques, avec une différence de prix moyenne de 1,3 point de pourcentage sur la même période. Les fluctuations des prix internationaux de l'énergie ont un effet plus marqué sur l'économie belge<sup>(11)</sup>, l'impact d'un choc pétrolier sur la compétitivité étant plus fort en Belgique que dans les pays voisins (Bodart & Shadman, 2013).

<sup>(10)</sup> Un certain nombre de révisions ont déjà été introduites à partir de 1<sup>er</sup> janvier 2013 (voir Évaluation du PNR et du programme de stabilité 2013 de la Belgique, 2013). Une deuxième série de révisions, applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, concerne la composition du panier de produits de base, le mode de calcul du prix de produits spécifiques et la méthode de calcul de l'indice en tant que tel. En ce qui concerne ce dernier, des pondérations chaînées ont été introduites dans les calculs de l'inflation nationale, ce qui permettra d'intégrer plus rapidement les changements futurs de comportement des consommateurs dans l'indice santé.

<sup>(11)</sup> Corrélation entre l'IPCH global et la hausse des prix de l'énergie en Belgique (2000-2013): 0,89 contre 0,73 pour la zone euro, 0,66 pour l'Allemagne, 0,72 pour la France et 0,34 pour les Pays-Bas.



**Les mesures prises par le gouvernement pour stimuler la concurrence et améliorer la transparence sur les marchés nationaux de l'énergie ont toutefois inversé ce différentiel de prix depuis le milieu de l'année 2012.** L'inflation globale s'est dès lors rapprochée de l'inflation de la zone euro et de la croissance moyenne des prix dans les pays voisins (voir graphique 3.10). Cette réduction de la pression inflationniste peut permettre à la Belgique d'atteindre plus facilement la modération salariale, compte tenu de l'impact réduit de l'indexation des salaires sur la croissance totale des salaires. Toutefois, comme les années précédentes, l'inflation de base reste plus élevée que dans les pays voisins. Cela pourrait s'expliquer à la fois par le fonctionnement non optimal de certains marchés de produits (CE, 2013) et par les effets de second tour d'une pratique répandue d'indexation des prix dans l'ensemble des secteurs (loyers et polices d'assurance, par exemple).

**À la fin de 2013, les autorités belges ont annoncé un «pacte pour la compétitivité et l'emploi» entre le gouvernement fédéral et les entités fédérées.** Au niveau fédéral, ce pacte prévoyait une réduction du taux de TVA sur l'électricité (voir encadré 3.2) ainsi que trois réductions structurelles supplémentaires des cotisations de sécurité sociale (en 2015, 2017 et 2019) de 450 millions d'EUR chacune, dont un tiers serait alloué à des réductions linéaires, un tiers aux bas salaires et un tiers aux secteurs exposés à la concurrence internationale et dont le potentiel de croissance est mis à mal par

l'évolution du coût de la main d'oeuvre par rapport à la productivité. Ces réductions (envisagées) seraient accompagnées de mesures plus limitées ciblant notamment les PME, le travail posté et les jeunes chômeurs. Dans le cadre du pacte, les régions ont également annoncé un certain nombre d'initiatives, la Flandre prévoyant notamment un budget de 125 millions d'EUR pour réduire les coûts salariaux pour les travailleurs de moins de 30 ans et de plus de 55 ans.

### Encadré 3.2: Réduction de la TVA sur l'électricité pour les ménages

À partir d'avril 2014, la TVA sur l'électricité sera réduite, passant du taux normal de 21 % au taux réduit de 6 %. Cette réduction comprimerait l'inflation par rapport au scénario de référence, ce qui aura pour effet de ralentir l'augmentation de l'indice santé et de retarder ou d'atténuer les répercussions de cette hausse sur les salaires. En tant que telle, la croissance des salaires sera ralentie, ce qui améliorera la compétitivité des sociétés commerciales. L'affirmation selon laquelle les consommateurs profiteront de la mesure est peu convaincante étant donné que, selon les estimations du BFP (GECE, 2013), la réduction de la facture d'électricité du ménage moyen sera presque entièrement annulée par le retard dans l'adaptation des salaires et des allocations à l'inflation passée.

La mesure sera évaluée en septembre 2015, lorsque le gouvernement devra décider s'il maintient ou non le taux réduit. Aussi est-il difficile de considérer cette réduction de taux comme une amélioration structurelle de la compétitivité extérieure des sociétés commerciales, de sorte que l'objectif de création d'emplois, estimé à 8 000 unités d'ici à 2018, pourrait ne pas être atteint (GECE, 2013).

En outre, le plein impact budgétaire se fera sentir à partir de 2015 avec une perte de recettes TVA de plus de 600 millions d'EUR (GECE, 2013), même si, à court terme, c'est l'impact du report de l'ajustement des salaires du secteur public et des prestations sociales qui prévaudra. Il est à noter que l'amélioration budgétaire en termes structurels nécessaire en 2015 pour respecter le programme de stabilité de la Belgique nécessitera déjà des efforts importants de la part du prochain gouvernement belge.

Enfin, il convient de souligner que la mesure de réduction du taux de TVA va à l'encontre de plusieurs des recommandations par pays adressées par le Conseil européen à la Belgique (Conseil européen, 2013). Ces recommandations plaident entre autres pour un déplacement de la charge fiscale du travail vers des bases d'imposition ayant un effet de distorsion moins important sur la croissance telles que la consommation (d'électricité)<sup>(1)</sup>. On peut s'attendre à ce que l'impact sur l'efficacité énergétique soit négatif ainsi qu'à une augmentation de la consommation d'électricité à la suite de la diminution des prix de l'énergie.

<sup>(1)</sup> Actuellement, seuls cinq États membres (Royaume-Uni, Luxembourg, Italie, Grèce et Irlande) appliquent un taux réduit sur l'électricité, seuls le Royaume-Uni et le Luxembourg appliquant un taux inférieur à 10 %. De plus, contrairement, par exemple, à l'Allemagne et aux Pays-Bas, les droits d'accises sur la consommation d'électricité des ménages (sous la forme d'une cotisation sur l'énergie) sont relativement bas en Belgique. Pour un aperçu de la littérature sur les effets négatifs des taux de TVA réduits, voir «Tax reforms in EU Member States 2012», Commission européenne, 2012.

**Un grand nombre des mesures annoncées auront un impact budgétaire important, mais non financé.** C'est le cas de la triple réduction de 450 millions d'EUR des cotisations patronales <sup>(12)</sup> ainsi que de la réduction du taux de TVA sur l'électricité dans le cas où les autorités lui confèreraient un caractère permanent. La mise en place de mesures de financement d'accompagnement aurait rendu ces réductions plus crédibles

<sup>(12)</sup> L'impact sur le budget de la sécurité sociale des réductions répétées des cotisations patronales sera compensé par l'augmentation des transferts du budget général («financement alternatif»), de sorte que cette mesure demeure non financée en termes agrégés.

et - plus important encore - aurait permis de concilier l'ambition de la coalition sortante d'améliorer la compétitivité-coûts pendant la *prochaine* législature - la triple réduction a été décidée par voie législative - avec les marges budgétaires déjà très serrées disponibles pendant cette période.

**En plus de prendre des mesures visant à corriger la croissance excessive des salaires dans le passé, le gouvernement a tenté en vain de modifier la loi de 1996 pour empêcher le découplage futur des salaires et de la productivité.** Selon les informations disponibles, plusieurs options de réforme auraient été

examinées, mais les négociations seraient dans l'impasse en raison de désaccords au sein du gouvernement de coalition et la réforme n'a finalement pas été intégrée dans le pacte de compétitivité de 2013. Aussi la réforme sera-t-elle probablement reportée après les élections de mai. Si les négociations gouvernementales continuent de s'éterniser, la nouvelle loi pourrait ne pas être instaurée à temps pour s'appliquer à l'accord interprofessionnel 2015-2016. Une des options de réforme examinées consisterait à introduire une méthode plus contraignante de fixation de la norme salariale, obligeant légalement les partenaires sociaux à tenir compte des évolutions salariales du passé pour fixer la norme de telle façon que l'écart de salaires accumulé soit progressivement réduit. Une autre modification proposée obligerait le gouvernement à intervenir d'une manière juridiquement contraignante chaque fois que les partenaires sont en désaccord ou ne respectent pas les exigences plus strictes de la loi. Des sanctions plus sévères seraient également instaurées pour les employeurs en cas de non-respect de la norme salariale par les conventions collectives conclues à un niveau inférieur.

**Si elles sont adoptées, de telles réformes rendraient le cadre de négociations salariales plus coercitif, même s'il subsisterait d'importantes lacunes.** Une première lacune est l'absence de lien entre la fixation des salaires et l'évolution de la productivité permettant de garantir l'emploi à plus long terme. Cependant, l'existence d'importantes différences sectorielles en matière de productivité signifie que l'introduction de la productivité dans la fixation des salaires, au niveau interprofessionnel national, fausserait gravement les chiffres. Il serait donc plus approprié de l'intégrer aux niveaux inférieurs. Cela nécessiterait une procédure plus décentralisée que celle actuellement appliquée avec la fixation d'une norme salariale nationale. Une telle décentralisation permettrait aux secteurs et aux entreprises de mieux aligner leur politique salariale sur leurs résultats, ainsi qu'une réaffectation plus progressive de la main-d'œuvre des activités en déclin vers des secteurs en expansion.

**En outre, même si la norme salariale nationale était rendue plus stricte, l'écart de salaires pourrait encore se creuser en raison du recours**

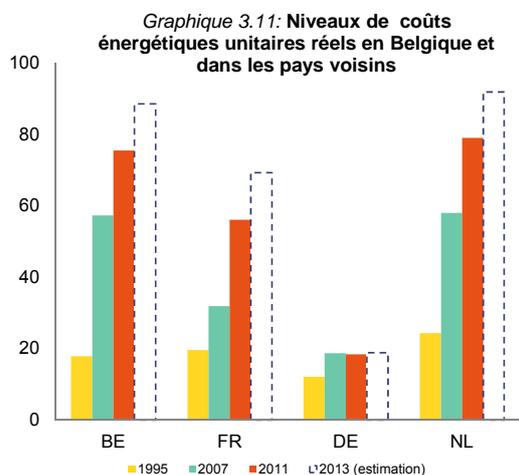
**généralisé à l'indexation automatique des salaires au niveau sectoriel.** Si le cadre actuel limite la croissance des salaires réels, il ne fait pas obstacle à la faculté, pour les partenaires sociaux, de conclure des accords d'indexation des salaires au niveau qui leur convient le mieux. Par conséquent, une part importante de la marge de croissance des salaires sort du champ d'application de la loi sur la compétitivité et l'emploi et est exclue des négociations salariales, ce qui entrave la capacité d'adaptation de l'économie. Pour réduire le risque de pression inflationniste alimentant la croissance des salaires nominaux au-delà de la hausse des niveaux de productivité relatifs par rapport aux pays voisins, on pourrait envisager un système où l'équivalent financier des hausses de l'indice santé ne serait que partiellement affecté aux hausses des salaires nominaux, le solde étant consacré à d'autres formes de rémunération (non salariale) et/ou à des investissements dans la formation et le capital humain. Des accords globaux plafonnant la croissance totale des salaires produiraient des résultats similaires.

### Coûts de l'énergie<sup>(13)</sup>

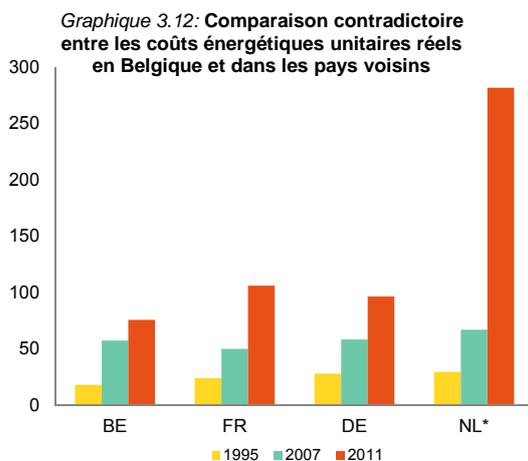
**L'énergie étant un élément clé de nombreux procédés de production, ses coûts directs relatifs constituent un facteur de compétitivité pour l'industrie.** En conséquence, outre les coûts de la main-d'œuvre, les quantités d'énergie consommée peuvent également être à l'origine de la perte de compétitivité-coûts observée. Toutefois, un autre facteur tout aussi important est l'intensité d'utilisation. Pour pouvoir se faire une idée plus complète du rôle joué par l'énergie en matière de compétitivité industrielle, il convient de tenir compte de ces deux facteurs en examinant les coûts énergétiques unitaires réels, c'est-à-dire les montants consacrés à l'énergie (dont les éléments autres que les matières premières, tels que les taxes) nécessaire pour obtenir une unité de valeur ajoutée. En ce qui concerne les secteurs manufacturiers, le niveau des coûts énergétiques unitaires réels enregistré en 2011 en Belgique est comparable à celui des Pays-Bas, mais supérieur à celui de la France et, en particulier, de l'Allemagne

<sup>(13)</sup> La présente section s'appuie dans une large mesure sur le document *Energy Economic Developments in Europe*, Commission européenne, DG ECFIN, 2014.

(graphique 3.11). Selon les estimations, c'était encore le cas en 2013<sup>(14)</sup>.



Source: services de la Commission



Source: services de la Commission

\* Le niveau élevé des Pays-Bas s'explique principalement par le niveau élevé des coûts énergétiques unitaires réels dans le sous-secteur "coke, produits pétroliers raffinés et combustibles nucléaires"

**La décomposition de l'évolution des coûts énergétiques unitaires réels pendant la période 1995-2011 à l'aide d'une analyse shift-share montre qu'en Belgique, la hausse de ces coûts enregistrée dans le secteur manufacturier est due, pour une part relativement importante, à des effets de restructuration et d'interaction, ce**

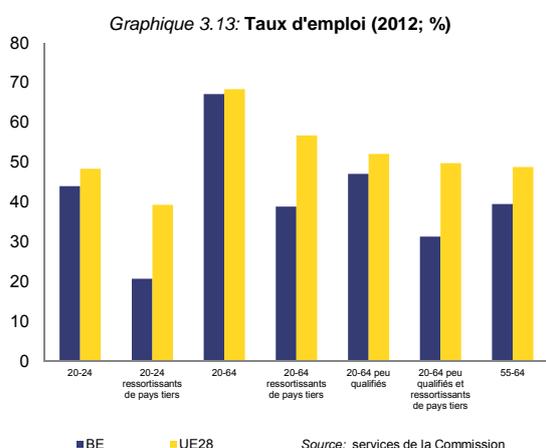
<sup>(14)</sup> Les estimations des coûts énergétiques unitaires réels pour 2013 s'obtiennent comme suit: pour chaque pays, deux estimations préliminaires sont établies à l'aide d'une extrapolation logarithmique des variations intervenues respectivement pendant les périodes 1995-2011 et 2007-2011. L'estimation communiquée est la moyenne des deux estimations préliminaires.

qui montre que, davantage encore que dans les pays voisins, la hausse a concerné les industries manufacturières dont (i) les coûts énergétiques initiaux étaient relativement élevés ou dont (ii) les coûts de l'énergie ont plutôt sensiblement augmenté. Il apparaît ainsi que c'est la structure de production, plutôt que les coûts unitaires de l'énergie, qui explique le niveau relativement élevé des coûts énergétiques unitaires réels en Belgique. Cette tendance est confirmée par l'analyse contradictoire qui montre que, dans l'hypothèse où les parts du secteur manufacturier des pays voisins seraient identiques aux parts enregistrées en Belgique, les coûts énergétiques unitaires réels du secteur manufacturier seraient, en réalité, plus élevés dans les pays voisins qu'en Belgique pour 2011 (voir graphique 3.12).

#### 3.1.4. Fonctionnement du marché du travail

**L'incidence de la crise sur l'emploi a été relativement limitée.** Cela s'explique en partie par le renforcement des dispositifs de chômage partiel et l'intensification du recours aux mesures d'aide à l'emploi et d'activation au cours des dernières années. Le taux de chômage a augmenté, passant de 7,6 % en 2012 à 8,4 % en 2013, la moyenne de l'UE-28 étant de 10,9 %. Les performances du marché du travail se caractérisent toutefois par d'importantes disparités entre les sous-catégories de population (voir graphique 3.13) et les régions (voir graphique 3.14)<sup>(15)</sup>. En conséquence, des zones et secteurs caractérisés par des marchés du travail tendus et des pénuries de compétences freinant la croissance coexistent avec d'autres où des taux de chômage élevés persistent.

<sup>(15)</sup> De 31,4 % pour un ressortissant d'un pays tiers peu qualifié à 82,7 % pour un ressortissant belge hautement qualifié (EFT, 2012, 20-64 ans).



**Ces problèmes profondément enracinés dans le marché du travail continuent d'entraîner une sous-utilisation chronique de la main d'œuvre.**

Les taux d'activité et d'emploi continuent de stagner et restent inférieurs à la moyenne de l'UE-28 (respectivement 72,5% contre 76,5% et 67,2% contre 68,2% en 2012). Le chômage de longue durée exprimé en pourcentage du total des chômeurs reste élevé et est systématiquement supérieur à la moyenne de l'UE-28 depuis plusieurs années. Ce n'est que récemment, principalement à la suite de la crise qui a lourdement frappé le marché du travail d'un certain nombre d'États membres, que le taux de chômage de longue durée de la Belgique s'est rapproché de celui de l'UE-28 (en 2012, 45,9 % contre 46,1 %).

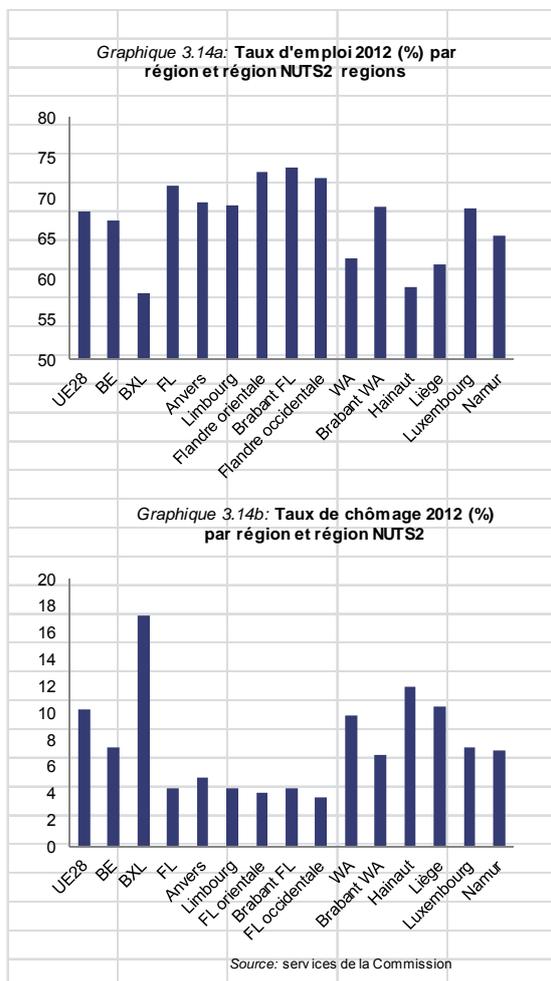
**Les travailleurs peu qualifiés, les jeunes, les personnes âgées et les ressortissants de pays tiers sont les sous-catégories les moins actives sur le marché du travail, avec des niveaux largement inférieurs à la moyenne de l'UE** (voir graphique 3.13). Selon les estimations de l'OCDE (2013), l'impact budgétaire d'initiatives visant à amener les taux d'emploi des ressortissants de pays tiers au même niveau que le taux observé pour les nationaux avoisinerait 1 % du PIB, soit le taux le plus élevé des pays de l'UE. En outre, comme le montre le graphique 3.14, il subsiste d'importantes disparités géographiques en termes d'emploi et de chômage, Bruxelles enregistrant par exemple un taux de chômage quatre fois supérieur à celui de la province voisine du Brabant flamand.

**Les performances moyennes du marché belge du travail s'expliquent par un certain nombre**

**de facteurs**, à savoir 1) le coin fiscal pesant sur le travail le plus élevé (et toujours en hausse) de l'UE qui, par son interaction avec le système de prestations sociales, crée d'importantes trappes à chômage et à inactivité pour la plupart des catégories de travailleurs (voir ci-dessous); 2) une importante inadéquation verticale et horizontale des compétences<sup>(16)</sup>, empêchant une affectation efficace des ressources sur le marché du travail; 3) des politiques d'activation moyennement efficaces; 4) un recours généralisé - quoiqu'en baisse - aux régimes de préretraite et de retraite anticipée et 5) un système de fixation des salaires ne laissant qu'une marge limitée de différenciation entre les secteurs, ce qui prive les plus productifs d'entre eux de la possibilité d'utiliser les salaires pour attirer de la main d'œuvre qualifiée. En outre, des pratiques courantes telles que celle consistant à récompenser l'ancienneté sectorielle par des salaires plus élevés, des indemnités potentielles de rupture de contrat et des possibilités de retraite anticipée continuent de décourager la mobilité.

**Ces différents facteurs contribuent à limiter le potentiel de croissance en compromettant l'utilisation efficace de la main-d'œuvre et sa répartition optimale, avec des répercussions négatives sur la productivité générale, la capacité d'ajustement et, en fin de compte, la création d'emplois.** En outre, les insuffisances du marché du travail exercent une forte pression sur le système de sécurité sociale et les finances publiques en général. Dans le cadre de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, l'attention se concentrera sur les allocations de chômage et les politiques actives du marché du travail, qui sont plus directement en lien avec les finances publiques et le potentiel de croissance.

<sup>(16)</sup> L'inadéquation verticale des compétences vise une situation dans laquelle le niveau de compétences que possède un travailleur est plus élevé ou plus bas que ce qui est requis pour la fonction concernée. L'inadéquation horizontale des compétences vise une situation dans laquelle les travailleurs ont le niveau de qualification approprié, mais où leurs compétences ne correspondent pas à celles requises pour la fonction qu'ils occupent (Cedefop, 2009).



**Afin d'accroître les incitations à l'emploi, les autorités belges ont adopté une réforme du système d'allocations de chômage et pris des mesures ciblées visant à réduire le coin fiscal pesant sur le travail.** Ainsi, par exemple, le «bonus à l'emploi» prévu pour les travailleurs à plus faible salaire a été augmenté à plusieurs reprises<sup>(17)</sup>. Si l'on peut s'attendre à ce que ces mesures réduisent quelque peu les trappes à chômage et à inactivité au bas de l'échelle des salaires, leur effet n'est toutefois pas encore pleinement visible dans les dernières données disponibles<sup>(18)</sup>. Néanmoins, il est clair que les

<sup>(17)</sup> Le «bonus à l'emploi» se présente à la fois comme une réduction des cotisations de sécurité sociale des salariés et comme un crédit d'impôt sur les revenus des personnes physiques pour les salaires les plus bas. Ces deux éléments ont été renforcés en plusieurs étapes en janvier et en avril 2013 et en janvier 2014.

<sup>(18)</sup> La dernière réforme du système d'allocations de chômage (voir ci-dessous pour plus de détails) est entrée en vigueur en deux phases. Le régime d'«allocations d'insertion»

trappes à chômage historiques, en Belgique, sont à la fois de taille et généralisées. Selon les chiffres les plus récents fournis par le modèle de fiscalité et de prestations sociales appliqué par l'OCDE<sup>(19)</sup>, elles comptent parmi les plus élevées de l'UE.

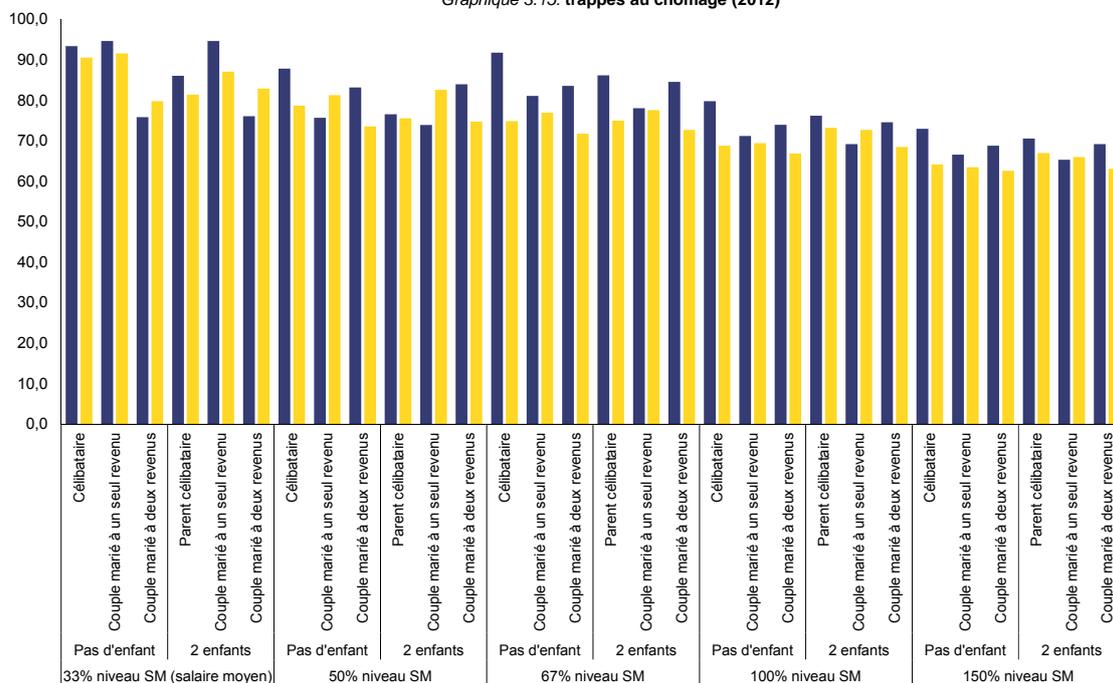
**En ce qui concerne la trappe à chômage, sur 30 catégories de travailleurs identifiées dans le modèle de l'OCDE, la Belgique a enregistré des résultats supérieurs ou équivalents à la moyenne de l'UE dans 4 catégories en 2001, huit en 2006 et seulement six en 2012** (voir graphique 3.15). En 2012, la trappe à chômage pour les travailleurs à faible salaire gagnant 67 % du salaire moyen lors de la reprise du travail était supérieure à la moyenne de l'UE pour toutes les configurations familiales, en particulier pour les célibataires et les couples à deux revenus au sein desquels le salaire le plus élevé équivalait à 100 % du salaire moyen.

**Les trappes à chômage élevées n'ont pas échappé à l'attention des responsables politiques.** Au cours des dernières années, ces derniers ont tenté de résoudre le problème au moyen de mesures ciblant le bas de l'échelle des rémunérations. Les mesures prises au cours des dernières années ont en effet conduit à une diminution des trappes à chômage des très bas salaires (jusqu'à 50 % du salaire moyen) pour tous les types de famille. Toutefois, la trappe a été élargie pour les travailleurs gagnant 67 % et plus du salaire moyen, les parents isolés ou les célibataires étant à nouveau ceux qui ont pâti des incitations financières à ne pas travailler les plus élevées. Dans l'ensemble, les seules catégories pour lesquelles la Belgique obtient de meilleurs résultats que la moyenne de l'UE sont les ménages à très faible revenu (33 % maximum du salaire moyen).

réformé s'applique depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, tandis que les nouvelles règles sur les allocations de chômage sont entrées en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2012. Le véritable impact de ces réformes n'est donc pas encore pris en compte dans les dernières données de l'OCDE.

<sup>(19)</sup> Base de données «fiscalité et prestations sociales» de l'OCDE.

Graphique 3.15: trappes au chômage (2012)



Remarque: pour un couple marié à deux revenus, seul le cas du principal soutien de famille à 100 % du salaire moyen a été retenu

Source: OCDE

■ Belgique 2012 ■ Moyenne UE 2012

**En comparaison avec les trois pays voisins, le tableau est plus mitigé.** Selon une étude réalisée par le Conseil central de l'économie (2012), le taux de remplacement net en Belgique enregistre de fortes variations en fonction du niveau salarial, les salaires les plus bas étant davantage protégés que dans les pays voisins et les salaires correspondant à 100 % du salaire moyen et plus bénéficiant d'une protection moindre que dans chacun des pays voisins.<sup>(20)</sup> Si l'on prend en considération les prestations d'aide sociale complémentaires, la famille moyenne de quatre personnes trouvera une meilleure protection en Allemagne et aux Pays-Bas qu'en Belgique pour les salaires équivalant à 67 % du salaire moyen. Les familles percevant un salaire équivalant à 100 % du salaire moyen seront, dans un premier temps, mieux protégées dans les pays voisins qu'en Belgique, bien que les réductions de prestations inversent la tendance après 23 mois aux Pays-Bas et 25 mois en France et en Allemagne.

**La récente réforme du système d'allocations de chômage introduit quelques nouveautés importantes dans la structure de l'assurance chômage.** Le rythme auquel sont réduites les

allocations de chômage classiques au fil du temps est accéléré depuis novembre 2012. À cet effet, le taux de remplacement net a été relevé pour les six premiers mois (65 % du salaire brut plafonné à un salaire brut de référence de 2 370,80 EUR pour les trois premiers mois, et 60 % du même salaire de référence pour les trois mois suivants) et reste au même niveau qu'avant la réforme pour les six mois suivants (60 % du salaire brut plafonné à 2 209,6 EUR). Après cette première année, les allocations de chômage diminuent en plusieurs paliers, à un rythme qui dépend de la composition du ménage et de la durée de la période de cotisation précédente. Après une période de 16 à 48 mois, les demandeurs d'emploi retombent à un forfait légèrement supérieur aux prestations d'aide sociale.<sup>(21)</sup> Des exceptions sont prévues pour les personnes mises en chômage temporaire, certaines catégories de chômeurs âgés ou ayant occupé un emploi de longue durée, ainsi que les chômeurs présentant un handicap.<sup>(22)</sup> Parallèlement, les

<sup>(21)</sup> 474,4 EUR cohabitant; 711,6 EUR célibataire; 948,7 EUR avec enfant à charge.

<sup>(22)</sup> Plus précisément, les catégories suivantes sont exclues: les chômeurs ayant travaillé au moins 20 ans (23 ans depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014); les chômeurs ayant des enfants à charge; les chômeurs célibataires dès 55 ans; et les chômeurs ayant une capacité de travail réduite de 33 %.

<sup>(20)</sup> À l'exception des célibataires qui sont mieux protégés en Belgique qu'en Allemagne jusqu'à 120 % du salaire moyen.

conditions d'admissibilité ont été assouplies en allongeant les périodes de référence utilisées pour le calcul de l'expérience professionnelle passée (de 18, 27 et 36 à respectivement 21, 33 et 42 mois) et en assimilant également les périodes d'activité dans le cadre de programmes de réinsertion sur le marché du travail à du travail salarié. Par ailleurs, les politiques d'activation et conditions de disponibilité au travail ont été renforcées. Les réformes ont également limité à trois ans maximum la période au cours de laquelle les jeunes de plus de 18 ans entrant sur le marché du travail peuvent recevoir une «allocation d'insertion».<sup>(23)</sup>

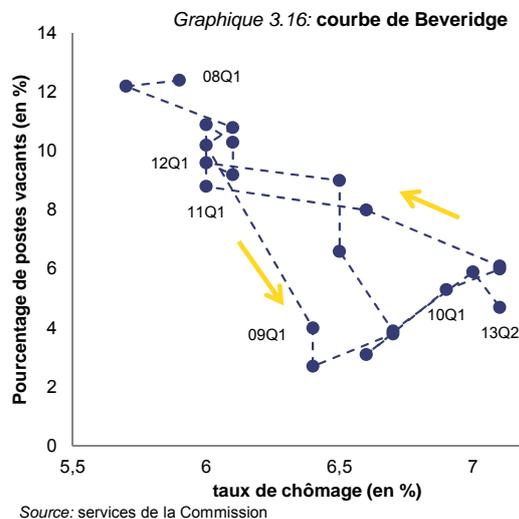
**En vue d'accroître la participation au marché du travail, il est indispensable de trouver le juste équilibre entre, d'une part, la combinaison de systèmes de prestations bien pensés (avec dégressivité des prestations au fil du temps) avec des exigences adéquates en matière de recherche d'emploi et, d'autre part, une aide efficace à la recherche d'un emploi et une offre de possibilités de formation.**<sup>(24)</sup> La réforme de l'allocation de chômage promulguée par les autorités belges constitue un pas sur la voie d'un tel équilibre. Toutefois, la complexité de la méthode belge de calcul des prestations pourrait entraver les effets incitatifs du système dans son ensemble. De même, l'élargissement progressif des politiques d'activation à la catégorie d'âge des seniors et la hausse du taux de chômage font augmenter la demande de suivi en temps utile, de conseils en recherche d'emploi ainsi que de services de recyclage de la part des services publics pour l'emploi, ce qui pourrait exacerber les problèmes actuels de capacités.

**Les trappes à inactivité sont également considérables et figurent parmi les plus grandes au sein de l'UE.** Pour les personnes qui n'entrent pas dans les conditions du système d'allocation de chômage, ou n'y ont pas accès, mais sont en revanche couvertes par l'aide sociale, les trappes à inactivité excèdent sensiblement la moyenne de l'UE, et ce pour toutes les catégories de travailleurs et tous les types de famille. Les données de 2012 montrent que les très bas revenus, à 30 % du

<sup>(23)</sup> Cette période peut être prolongée dans certains cas, jusqu'à six mois.

<sup>(24)</sup> Voir *Employment and Social Developments in Europe 2013* (2014).

salaires moyens, sont lourdement dissuadés, du point de vue financier, de participer au marché de l'emploi, a fortiori s'ils sont parents célibataires, célibataires, ou sont en couple à un seul salaire avec ou sans enfant.<sup>(25)</sup> Une étude réalisée par le Centre public d'aide sociale (2012) confirme que les parents célibataires ayant des enfants à charge et touchant un revenu proche du salaire minimum continueront de percevoir plus d'argent et de prestations dans le cadre de l'aide sociale que s'ils acceptent un travail, et sont donc fortement découragés de chercher activement un emploi. Par ailleurs, il existe d'importantes trappes à bas salaires dans la plupart des catégories de travailleurs et compositions de ménage, qui n'encouragent pas les travailleurs peu qualifiés à travailler plus ou à s'efforcer de progresser et de mettre leurs compétences à niveau, en raison de la perte des prestations consécutive à la hausse du niveau salarial. Cet état de fait a à son tour des conséquences sur la compétitivité via une moindre croissance de la productivité.



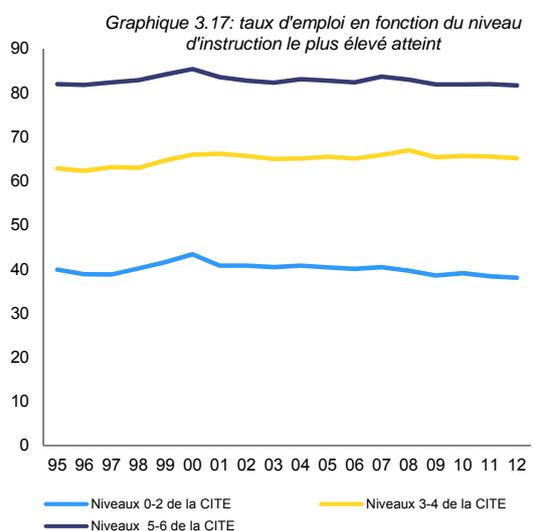
**Le marché du travail belge est également caractérisé par une forte inadéquation entre compétences et emplois.** Ainsi que le montre l'évolution de la courbe de Beveridge (voir le graphique 3.16), l'efficacité du processus d'appariement ne s'est pas significativement détériorée après la crise.<sup>(26)</sup> Au cours de la période 2008-2009, le nombre de postes vacants a chuté et

<sup>(25)</sup> Base de données de l'OCDE sur les impôts et prestations.

<sup>(26)</sup> La courbe de Beveridge reproduit la relation entre le chômage global et les postes vacants.

le taux de chômage a augmenté, avant que l'inadéquation ne s'accroisse en 2010, la situation se caractérisant alors par un nombre de postes vacants et un taux de chômage plus élevés. En 2011 et 2012, le chômage s'est contracté et les postes vacants sont devenus plus nombreux, avant un retour au niveau de 2010 à la mi-2013.

**Une inadéquation importante et persistante existe néanmoins entre les compétences et les emplois, les offres d'emploi étant concentrées sur les profils hautement qualifiés, tandis qu'un vivier de travailleurs peu qualifiés est grandement inexploité.** De plus, il apparaît que l'inadéquation, même si elle concerne l'ensemble du pays, concerne en particulier Bruxelles (Zimmer, 2012). Comme illustré au graphique 3.17, plus de 80 % de la population active ayant un diplôme de l'enseignement supérieur a un emploi en Belgique, alors que les taux d'emploi chez les travailleurs moyennement qualifiés et les travailleurs faiblement qualifiés sont respectivement supérieurs à 60 % et inférieurs à 40 %.

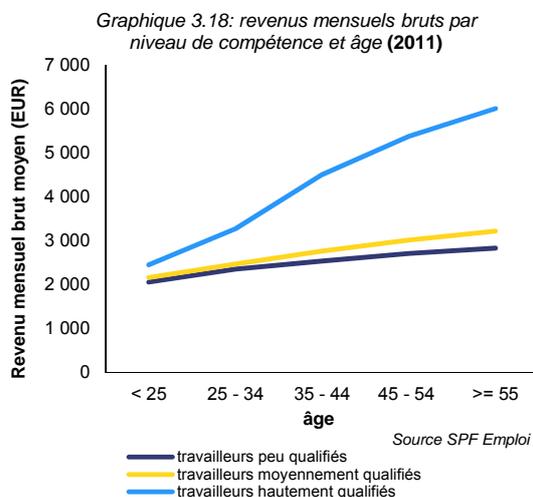


technologies par rapport à l'UE (1,26 %, contre 1,68 % des jeunes âgés de 20 à 29 ans en 2011). Or, tant les travailleurs que l'économie profiteraient d'une orientation des étudiants vers ces filières étant donné que l'écart salarial entre les travailleurs faiblement/moyennement qualifiés et les travailleurs hautement qualifiés pour la même catégorie d'âge est considérable (voir le graphique 3.18) et qu'une proportion plus élevée de travailleurs hautement qualifiés sur l'ensemble de la main-d'œuvre s'accompagnerait d'une hausse de la productivité du travail.

**Les politiques d'activation sont également importantes pour améliorer l'adéquation entre compétences et emplois.** Bien que la Belgique compte parmi les pays qui dépensent le plus dans les politiques actives du marché du travail en part du PIB <sup>(27)</sup>, les bénéfices restent inchangés, ainsi qu'il peut être conclu du taux d'emploi toujours inférieur à la moyenne, bien que, parallèlement, le taux de chômage soit demeuré largement stable en dépit de la crise économique et financière. La dernière réforme des allocations de chômage englobait également les politiques d'activation, dotées d'un suivi plus rapide et plus intensif des demandeurs d'emploi, ce qui devrait améliorer leurs chances de trouver un travail et leur orientation vers les compétences demandées.

<sup>(27)</sup> Selon la base de données PMT d'Eurostat, la Belgique consacre 3,7 % de son PIB à toutes les catégories de PMT, seuls le Danemark et l'Espagne faisant plus; sur ces 3,7 %, une part de 1,38 % est allouée aux mesures de PMT actives (catégories 2-7: mesures d'activation en faveur des chômeurs et d'autres groupes cibles, y compris les instruments suivants: la formation professionnelle, la rotation dans l'emploi et le partage de l'emploi, les incitations à l'emploi, l'emploi protégé et la réadaptation, la création directe d'emplois et les aides à la création d'entreprise).

**Bien que le problème ait été reconnu par les autorités, les initiatives visant à accroître le nombre de diplômés en sciences et en ingénierie, ainsi qu'à rediriger les jeunes vers les professions techniques, n'ont pas porté leurs fruits à ce jour.** La Belgique continue d'afficher un taux inférieur à la moyenne en ce qui concerne les diplômés en mathématiques, en sciences et en



### Les effets négatifs des trappes à chômage et à inactivité sur la participation au marché du travail sont reconnus par les autorités belges.

Des mesures sont effectivement prises pour remédier à la question<sup>(28)</sup>, mais, si elles doivent encore produire pleinement leurs effets, il est peu probable qu'elles soient suffisamment ambitieuses pour résoudre complètement le problème. Alors que la trappe à chômage au bas de l'échelle salariale s'est en effet affaiblie quelque peu, des trappes à chômage substantielles demeurent omniprésentes pour les ménages touchant des salaires légèrement supérieurs.

**Compte tenu des baisses déjà considérables des cotisations de sécurité sociale en faveur des salaires les plus faibles, cette approche offre une marge de manœuvre limitée pour d'éventuelles réductions supplémentaires du coin fiscal.** À cet égard, une réforme approfondie du régime fiscal serait probablement plus efficace (voir la section 4). Un glissement fiscal du travail vers d'autres assiettes pourrait en effet contribuer à rendre le travail plus rémunérateur et encourager les personnes au chômage à retourner sur le marché de l'emploi. Des adaptations supplémentaires pourraient également être envisagées pour réduire les mesures qui dissuadent les deuxièmes salaires d'accepter du travail; elles pourraient consister par

<sup>(28)</sup> Outre les renforcements déjà adoptés au niveau du bonus à l'emploi, de futures hausses ont été décidées dans le cadre dit du pacte de compétitivité. Plus particulièrement, le gouvernement fédéral a décidé de renforcer la dimension fiscale du bonus à l'emploi, à concurrence de trois fois 50 millions d'EUR en 2015, 2017 et 2019.

exemple à réduire le taux d'imposition effectif moyen pour les secondes sources de revenus par rapport aux personnes seules ou en déplaçant (partiellement) les allocations familiales versées en liquide vers des prestations en nature afin de faciliter la participation au marché du travail. Enfin, la mise en œuvre de la sixième réforme de l'État et la régionalisation accrue, qui en résulte, des politiques d'activation offrent la possibilité de réexaminer globalement l'efficacité des différentes mesures en place. Cette occasion peut être saisie afin de rationaliser les programmes existants d'activation et d'incitation à l'emploi et de les intégrer dans une politique cohérente adaptée aux besoins des marchés du travail régionaux.

### Conclusion sur la compétitivité extérieure

La Belgique continue de perdre des parts de marché à l'exportation à un rythme inquiétant et plus rapide que la plupart des autres pays de l'UE. Cette tendance s'explique en partie par l'accent qui est traditionnellement mis sur les marchés proches géographiquement, qui sont cependant dotés d'une croissance plus lente. Alors que des signes indiquent que ce dernier facteur est doucement en voie d'amélioration, l'autre cause majeure, à savoir l'évolution des coûts, continue de peser sur la capacité des producteurs belges à rivaliser avec succès avec leurs concurrents internationaux. La perte de compétitivité-coûts transparaît d'indicateurs tels que les marges bénéficiaires et la création d'emplois, ce qui constitue une menace pour le potentiel de croissance durable. Aussi la perte de compétitivité est-elle toujours considérée comme une menace pour la stabilité de l'économie belge à moyen terme.

Ces dernières années, les autorités belges ont engagé une série d'actions pour remédier à ce déséquilibre, notamment en ce qui concerne l'évolution du coût salarial, mais aussi, par exemple, pour ce qui est de la stimulation d'activités innovantes visant à mieux aligner la gamme de produits sur les coûts du travail. Toutefois, la mesure dans laquelle la compétitivité belge s'en trouvera améliorée est fonction de l'évolution des autres pays. Des réformes étant adoptées dans toute l'Europe, la Belgique doit veiller à ne pas prendre de retard. Pour ce faire, des mesures plus ambitieuses et rapides s'imposent, y compris une refonte complète du système fiscal afin de rééquilibrer la fiscalité en la faisant peser

davantage sur les sources autres que le travail, une réforme du système de fixation des salaires afin de permettre une différenciation et une cyclicité plus grandes, ainsi que des mesures pour remédier aux dysfonctionnements persistants du marché du travail.

### Encadré 3.3: harmonisation des statuts ouvrier et employé

À la suite d'un arrêt de la Cour constitutionnelle, jugeant que les systèmes de protection de l'emploi belges (statuts) en place, établissant une distinction entre les ouvriers et les employés, étaient excessivement discriminatoires, la réforme introduisant un statut unique est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014, avec plusieurs éléments nouveaux à la clé.

La réforme introduit un régime de licenciement harmonisé, la période d'essai disparaissant pour tous les travailleurs, hormis dans le cas des contrats d'occupation d'étudiants et du travail intérimaire, tandis que l'évolution des délais de préavis, harmonisés, sera plus progressive pendant les cinq premières années pour les employés, s'accéléra entre la 5<sup>e</sup> et la 20<sup>e</sup> année, avant de ralentir à nouveau à partir de la 20<sup>e</sup> année. Des exceptions seront maintenues provisoirement dans plusieurs secteurs, dans lesquels des délais de préavis très courts seront conservés pendant quatre ans pour les ouvriers, et à titre permanent pour les ouvriers du bâtiment sur chantiers mobiles.

En outre, les droits et obligations en matière de reclassement professionnel ont été étendus à tous les travailleurs licenciés dont le délai de préavis est d'au moins 30 semaines. Par ailleurs, des conventions collectives sectorielles doivent être conclues afin de favoriser l'employabilité après un licenciement. Ces conventions devraient offrir aux employeurs la possibilité de consacrer un tiers de l'indemnité totale correspondant au préavis pour les travailleurs dont le délai de préavis excède les 30 semaines à des «mesures favorisant l'employabilité du travailleur» (recyclage, orientation professionnelle, etc.). L'obligation de motiver les licenciements sera également étendue à tous, ce qui ajoutera de nouvelles formalités administratives. Enfin, le jour de carence disparaît pour les ouvriers. Pour éviter tout abus, les contrôles de l'absentéisme seront durcis.

La réforme adoptée constitue un cap important sur la voie d'un statut unique pour tous les travailleurs relevant du droit belge. Comme les droits acquis avant la fin de 2013 sont garantis dans une large mesure, les effets de la réforme ne se manifesteront que progressivement au fil du temps. Néanmoins, l'harmonisation des délais de préavis ramènera les coûts de licenciement à un niveau équivalent à celui observé dans les pays voisins, en renforçant la protection des ouvriers et en la réduisant pour la majorité des employés (ceux dont la rémunération annuelle brute dépasse un plafond donné). Sous un angle interprofessionnel, il devrait en résulter une baisse des coûts agrégés des licenciements, dès lors que le nombre d'employés surpasse de loin le nombre d'ouvriers en Belgique. Les secteurs qui recourent massivement à de la main-d'œuvre peu qualifiée seront toutefois confrontés à des coûts de licenciement plus élevés, un problème partiellement traité par les exceptions provisoires accordées à des secteurs spécifiques et par un certain nombre de compensations prenant la forme de réductions de cotisations sociales, d'exonérations fiscales pour la constitution d'un passif social et/ou de mécanismes de solidarité interprofessionnelle. Un mécanisme de compensation distinct est prévu pour les frais plus élevés occasionnés par la rémunération du premier jour d'arrêt maladie.

L'évolution plus progressive des délais de préavis en début de carrière et après 20 ans d'ancienneté pourrait contribuer à stimuler l'emploi des jeunes et des travailleurs plus âgés. Néanmoins, la suppression de la période d'essai pour les contrats à durée indéterminée pourrait donner lieu à une augmentation des contrats à durée déterminée, avec à la clé une segmentation accrue du marché du travail belge. De plus, certaines dispositions de la nouvelle loi (par exemple l'élargissement des droits au reclassement professionnel et la possibilité d'accorder en partie les indemnités de préavis sous la forme de mesures favorisant l'employabilité du travailleur licencié) pourraient renforcer la dimension de l'activation du droit belge du travail. La mesure dans laquelle tel sera le cas, cependant, dépend en grande partie de l'issue des négociations au niveau sectoriel.

Tout en aidant à atténuer la hausse des coûts de licenciement accrus dans certains secteurs, les compensations octroyées sous la forme de réductions de cotisations sociales ou d'exonérations fiscales pour la constitution de provisions pour frais de licenciement impliquent des coûts élevés pour le gouvernement. Enfin, il convient de faire remarquer que la loi sur le statut unique ne règle pas toutes les différences entre les ouvriers et les employés. Les négociations se poursuivent sur un certain nombre de sujets connexes.

## 3.2. ENDETTEMENT

En avril 2013, la Commission a conclu à l'existence, en Belgique, de déséquilibres macroéconomiques en ce qui concerne son endettement, en particulier pour ce qui est des conséquences du niveau élevé de la dette publique sur l'économie réelle. Dans cette section, nous examinerons l'évolution récente du niveau de la dette publique et évaluerons plus en détail les risques potentiels qu'elle constitue.

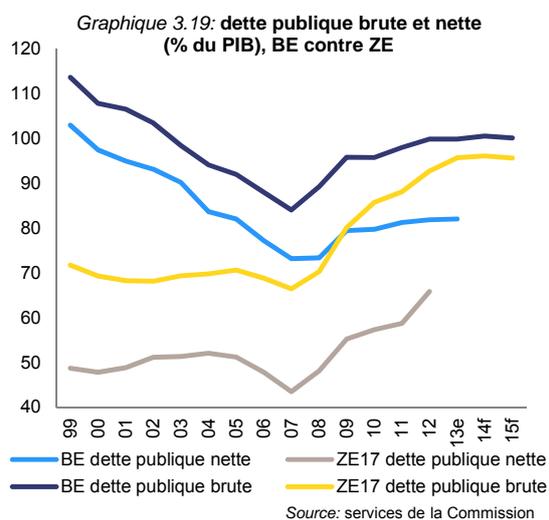
Le bilan approfondi de l'année passée avait également abouti à la conclusion selon laquelle le niveau d'endettement du secteur privé, élevé en termes de dette non consolidée, ne laissait pas entrevoir de risques compte tenu du niveau de dette consolidée encore raisonnable. La grande divergence entre les deux niveaux pourrait s'expliquer par la masse importante de prêts intragroupe entre les sociétés non financières, favorisée par des régimes fiscaux avantageux, qui ne constitue pas un déséquilibre macroéconomique. Nous réévaluerons dans cette section la validité de cette conclusion.

### 3.2.1. Évolution récente de la dette publique

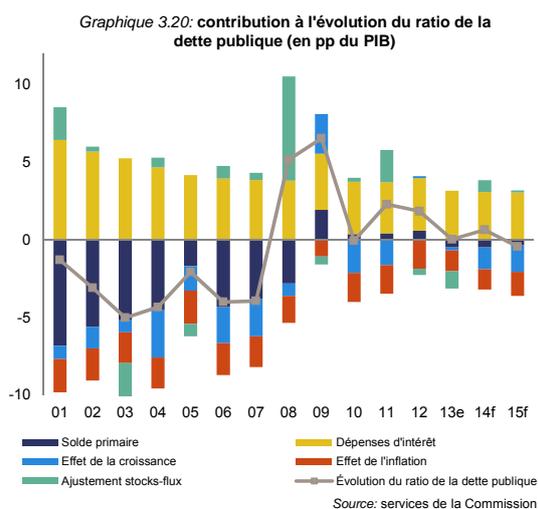
Selon les prévisions de l'hiver 2014 de la Commission européenne, la dette publique consolidée a atteint presque 100 % du PIB à la fin de l'année 2013<sup>(29)</sup>, niveau équivalent à celui de la fin 2012. Ce chiffre est nettement au-dessus du seuil d'activation de la PMD, fixé à 60 %, et également supérieur à l'agrégat ZE (95 % du PIB en 2013). Toutefois, en dépit d'interventions massives dans le secteur financier et d'un déficit supérieur aux 3 % du PIB de 2009 à 2012, l'augmentation de la dette depuis le début de la crise économique et financière est nettement moins prononcée en Belgique que dans nombre d'autres États membres et que dans la zone euro dans son ensemble (voir le graphique 3.19).

Comme la hausse de l'endettement est allée de pair avec l'accumulation d'actifs dans le secteur financier, l'augmentation de la dette nette a été davantage contenue. Cette augmentation s'est élevée à 8 points de pourcentage du PIB depuis 2007 (contre plus de 20 points de pourcentage dans la zone euro). Le ratio net de la

dette publique est resté globalement stable depuis 2011, se situant désormais aux alentours du niveau observé en 2005.



En 2013, le solde primaire des administrations publiques s'est avéré positif pour la première fois depuis le début de la crise. Cependant, l'effet boule de neige négatif s'est poursuivi, les dépenses d'intérêt - bien qu'historiquement basse - excédant la croissance nominale du PIB (voir le graphique 3.20).



Afin d'honorer l'engagement qu'il a lui-même pris en faveur du maintien du taux d'endettement sous les 100 % du PIB en

<sup>(29)</sup> Ces estimations sont largement similaires aux estimations officielles les plus récentes communiquées par les autorités nationales (Geens, 2014).

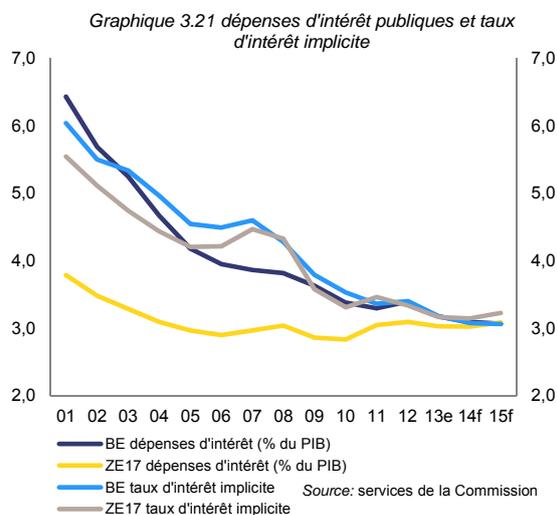
2013<sup>(30)</sup>, le gouvernement s'est défait de plusieurs actifs, tels que le portefeuille d'investissement de Royal Park Investments (0,2 % du PIB), la participation dans BNP Paribas Fortis (0,8 % du PIB) et la créance sur les futurs loyers du bâtiment Berlaymont (0,2 % du PIB). KBC a remboursé un prêt s'élevant à 0,5 % du PIB. Pour autant, ces opérations ont été partiellement neutralisées par des ajustements négatifs entre stocks et flux, tels que la contribution au FESF et au MES (0,6 % du PIB). De plus, la vente d'actifs n'améliore que le taux d'endettement brut, l'effet sur la dette nette étant neutre.

À politique inchangée, le ratio de la dette brute devrait, selon les prévisions, poursuivre sa tendance à la hausse en 2014 pour atteindre 100,5 % du PIB, en grande partie à cause des ajustements stocks-flux (contribution au FESF et au MES), avant de commencer à diminuer en 2015. Les engagements pris en faveur de l'assainissement budgétaire, s'ils sont respectés, devraient permettre une réduction solide de la dette publique belge dans les années à venir. Cependant, la réduction de l'endettement reste entravée par la faiblesse de l'inflation, une croissance du PIB atone et, à plus long terme, les incidences du vieillissement de la population (voir le point 3.2.3).

Les sections suivantes s'attacheront à mettre en perspective le taux élevé de la dette publique belge.

### 3.2.2. Risques de tension budgétaire à court terme

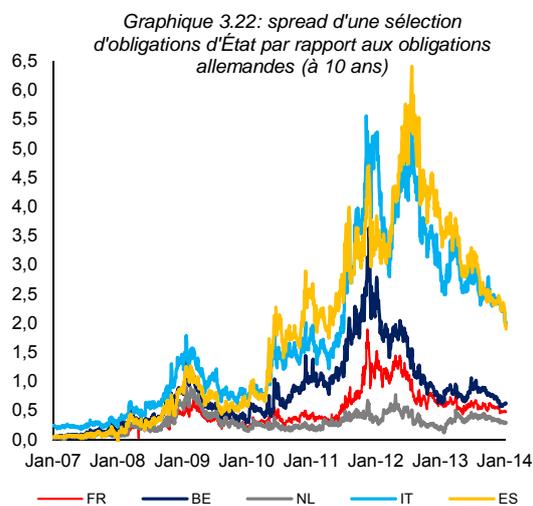
**Malgré le niveau élevé de sa dette publique, la Belgique semble avoir regagné rapidement la confiance du marché après l'envolée soudaine des primes de risque sur les obligations belges vers la fin de 2011.** Le pays bénéficie à l'heure actuelle de coûts de financement relativement bas (voir le graphique 3.21). En refinançant sa dette à de faibles taux d'intérêt, la Belgique a eu les coudées franches pour réduire drastiquement la charge d'intérêts du pays, même après que les niveaux de la dette sont une fois de plus repartis à la hausse.



Aujourd'hui, les taux d'intérêt sur les obligations belges sont à un niveau historiquement bas et les spreads vis-à-vis des obligations allemandes se sont rapprochés de ceux des pays du noyau dur (voir le graphique 3.22). En plus des mesures de la BCE et des progrès politiques observés au niveau de l'architecture de l'UEM, la confiance restaurée sur le marché pourrait probablement être également attribuée à l'expérience réussie de la Belgique dans la mise en œuvre de plans ambitieux d'assainissement budgétaire, notamment dans les années 1980 et 1990 <sup>(31)</sup>. De même, la relative bonne santé du secteur privé (voir ci-dessous) pourrait avoir joué un rôle. Cependant, se trouvant en quelque sorte dans un mouvement de balancier entre les États du noyau dur et les pays périphériques, la Belgique pourrait voir sa prime de risque croître rapidement en cas de nouvelles turbulences financières dans la zone euro ou de retour de l'instabilité politique dans le pays.

<sup>(31)</sup> C'est ce que montre également un document du CPB rédigé par Van Ewijk et al. (2013), sur la base d'un indicateur «à risque» qui tient compte des réponses politiques passées. Selon ce document, l'indicateur «à risque» de la Belgique est l'un des plus bas de l'échantillon.

<sup>(30)</sup> Programme de stabilité 2013 de la Belgique



**Pour l'instant, la Belgique ne semble pas exposée à un risque de tension budgétaire à court terme.** La maturité moyenne du portefeuille de la dette (fédérale) est relativement longue <sup>(32)</sup>, s'élevant à 7,6 ans à la fin de l'année 2013 (Agence de la dette belge, 2014). Le gouvernement belge a mis à profit la conjoncture actuelle pour refinancer, à de faibles taux, l'encours de la dette et préfinancer une partie des besoins de financement pour 2014. Le risque de refixation à 12 mois et à 60 mois<sup>(33)</sup> de la dette fédérale a diminué, passant de 20,3 % et 56,8 % à la fin de 2012 à 15,8 % et 51,3 % à la fin de 2013 (Agence de la dette belge, 2014).

**Bien que les risques de tension budgétaire à court terme semblent contenus, une période prolongée de taux d'intérêt plus élevés sur la dette publique aurait une incidence considérable sur les finances publiques de la Belgique** (voir également le graphique 3.23). Des dépenses d'intérêt plus importantes devraient être compensées par une pression fiscale accrue ou des coupes dans les dépenses dans d'autres domaines, ce qui pourrait, à son tour, avoir des conséquences sur l'activité économique. En outre, les paiements d'intérêts à des non-résidents entraînerait une dégradation du solde des revenus primaires et, partant, alimenterait la détérioration de la position extérieure du pays. Ainsi qu'indiqué dans les

<sup>(32)</sup> La dette fédérale représente 90 % de la dette publique.

<sup>(33)</sup> La part de l'encours de la dette qui arrive à maturité au cours d'une période donnée ou qui est soumise à des changements de taux d'intérêt (en raison d'un taux variable).

sections précédentes, des problèmes de compétitivité exercent déjà une certaine pression sur la balance courante.

**Une hausse des coûts de financement pour le gouvernement se répercuterait également sur le secteur privé, accroissant les coûts de financement des établissements financiers nationaux et, finalement, des sociétés non financières et des ménages, ce qui aurait des effets néfastes sur les investissements et l'innovation.** Un autre canal vers l'économie réelle passe par le coût des prêts hypothécaires à taux variable, légalement lié au taux d'intérêt du marché des obligations belges. Enfin, l'endettement public élevé mine aussi la résistance des finances publiques aux potentiels chocs économiques extérieurs défavorables et, partant, fragilise l'économie dans son ensemble.

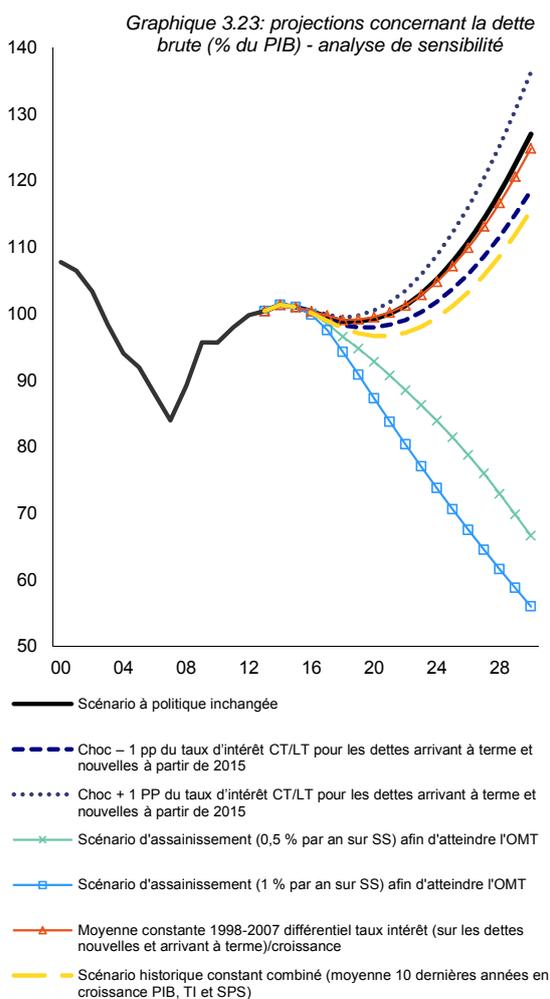
### 3.2.3. Risques pour la soutenabilité à long terme de la dette publique belge

**En plus du niveau élevé de la dette publique, les finances publiques de la Belgique doivent également faire face, selon les prévisions, à un impact supérieur à la moyenne du vieillissement de la population, le coût du vieillissement devant s'élever de presque 5 points de pourcentage du PIB d'ici 2030.** <sup>(34)</sup> À politique inchangée<sup>(35)</sup>, ce coût porterait le niveau de la dette à près de 127 % du PIB en 2030, tandis que, selon des simulations similaires, le taux d'endettement agrégé de la zone euro devrait diminuer. En outre, ces projections à long terme sont très sensibles aux changements du scénario macroéconomique sous-jacent. Une hausse de 1 point de pourcentage des hypothèses de taux d'intérêt ou une baisse de 0,5 point de pourcentage de la croissance du PIB porteraient le niveau de la dette à 136 % du PIB (voir le graphique 3.23). Par ailleurs, une progression suffisante vers l'objectif à

<sup>(34)</sup> Projections internes de la DG ECFIN.

<sup>(35)</sup> Ces projections ont comme point de départ les prévisions de l'automne 2013 de la Commission européenne, l'hypothèse «à politique inchangée» se traduisant par un solde primaire structurel constant (hors coût du vieillissement) pour la dernière année englobée dans les prévisions (2015). Le scénario de base se fonde sur les hypothèses macroéconomiques suivantes pour le long terme: hausse de la croissance potentielle du PIB à 1,6 %. L'inflation et la variation du déflateur du PIB devraient se stabiliser à 2 % à moyen terme. Les taux d'intérêt à long terme devraient augmenter à 5,1 % et ceux à court terme, à 4,2 % (Voir aussi Commission européenne, 2012).

moyen terme de la Belgique (OMT)<sup>(36)</sup>, comme exigé par le pacte de stabilité et de croissance, ramènerait la dette sur une trajectoire durablement descendante, jusqu'aux alentours de 60 % du PIB à la fin de la période.



Source: services de la Commission

**Dans ce contexte, il convient de faire remarquer que la Belgique présente déjà une pression fiscale relativement forte.** Dès lors, la marge de manœuvre budgétaire pour pouvoir rembourser une dette plus élevée ou alléger le fardeau de la dette via des mesures d'accroissement des recettes est limitée. Pour autant, il existe une certaine latitude pour diminuer les distorsions de la croissance induites par le système fiscal, notamment en taxant moins le travail (voir la section 4).

<sup>(36)</sup> L'OMT de la Belgique doit correspondre à un excédent budgétaire, en termes structurels, de 0,75 % du PIB.

#### Encadré 3.4: la sixième réforme de l'État belge

Au cours des quarante dernières années, la Belgique a évolué d'un État unitaire centralisé à un État fédéral. C'est à la suite de différents cycles de «réformes de l'État» que les Régions, définies selon le territoire, et les Communautés, définies par la langue, ont acquis de larges compétences au niveau des dépenses, essentiellement financées par des subventions en provenance du fédéral, et définies dans la «loi spéciale de financement». À l'heure actuelle, la Belgique fait l'objet d'une nouvelle réforme institutionnelle, qui attribue de nouvelles compétences aux entités fédérées et modifie les modalités financières. Il s'agit de la «sixième réforme de l'État», qui a été adoptée par le Parlement à la fin 2013 et qui sera mise en œuvre à partir de la mi-2014.

Cette sixième réforme de l'État transfère des responsabilités supplémentaires aux entités fédérées, à hauteur, pour l'instant, de quelque 20 milliards d'EUR (5 % du PIB) en dépenses. Les Régions se verront attribuer de nouvelles compétences concernant le marché du travail, telles que l'aide à l'emploi ciblée (y compris le système de titres-services), l'activation et le contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi, la formation professionnelle et les migrations économiques. Pour autant, la législation du travail restera du ressort exclusif du fédéral. C'est la première fois qu'un large pan du système de sécurité sociale sera également transféré aux entités fédérées, la responsabilité des allocations familiales incombant aux Communautés. Ces dernières deviendront également responsables de certains aspects de la politique de soins de santé et du secteur des soins de longue durée (y compris les soins aux personnes âgées), ce qui redistribuera une part du poids du vieillissement sur les entités fédérées. Enfin, la réforme régionalise également certains pans de la justice, de l'énergie (tarifs de distribution) et de la concurrence (permis pour les établissements commerciaux, accès aux professions, contrôles des prix). La réforme en cours vise à introduire une division mieux définie des tâches, bien que même à son issue, les responsabilités demeurent souvent éparpillées entre différents niveaux politiques.

Parallèlement, la sixième réforme de l'État révisé également la loi spéciale de financement, qui organise le financement des Régions et des Communautés. À l'heure actuelle, celles-ci sont principalement financées par des transferts forfaitaires à partir des ressources du fédéral, distribuées sur la base d'un ensemble de clés de répartition tant économiques que démographiques. À partir de 2015, les transferts vers les Régions seront presque entièrement remplacés par ce que l'on appelle la taxe additionnelle régionale sur l'impôt des personnes physiques<sup>1</sup> fédéral (représentant environ 1/4 de l'ensemble des recettes au titre de l'impôt sur les personnes physiques). Les Régions seront chargées de déterminer les taux et les tranches d'impôt de ces taxes additionnelles régionales, dans certaines limites, par exemple en ce qui concerne la progressivité du système fiscal. Les Régions deviendront également responsables d'un certain nombre de réductions fiscales liées à leurs propres compétences politiques (par exemple pour le logement, les investissements en faveur des économies d'énergie, les titres-services). La détermination de l'assiette fiscale et la perception des impôts demeureront du ressort du fédéral. Les Communautés continueront d'être financées au moyen de transferts à partir des recettes fiscales fédérales. Un mécanisme de transition garantit l'introduction progressive des modalités financières telles que réformées.

Les nouvelles règles financières contiennent également certaines dispositions visant à rééquilibrer la situation budgétaire du fédéral et des entités fédérées. Entre 2014 et 2016, les transferts vers les Régions et les Communautés seront revus forfaitairement à la baisse, de manière à obtenir de la part de ces entités une contribution à l'assainissement budgétaire prévu au niveau fédéral, lequel est entravé par un rétrécissement de l'assiette des recettes et des dépenses en conséquence de la réforme. Les Régions et les Communautés devront également s'acquitter d'une contribution plus élevée au régime de retraite de leurs propres fonctionnaires. Enfin, l'indexation annuelle des transferts sur la croissance du PIB n'aura lieu qu'en partie afin de compenser la perte des recettes au titre de l'IPP régionalisées, qui tendent à croître plus vite que le PIB.

<sup>1</sup> Hormis pour les nouvelles responsabilités dévolues aux Régions, telles que les politiques du marché du travail et les réductions fiscales, qui seront financées au moyen de nouveaux transferts prélevés sur les recettes fiscales fédérales.

**Par ailleurs, les dépenses publiques de la Belgique sont fortement décentralisées. Il s'agit là d'un défi particulier pour la réduction de la dette, celle-ci se situant essentiellement au niveau fédéral.** De plus, l'augmentation du coût de vieillissement se produira elle aussi principalement au niveau fédéral. La récente réforme de l'État et la récente révision de la loi spéciale qui organise le financement des Régions et des Communautés (voir l'encadré 3.4) tentent de relever ce défi, notamment en indexant les montants des transferts financiers du fédéral vers les entités fédérées sur, partiellement seulement, la croissance du PIB.

**Enfin, la soutenabilité de la dette publique est également déterminée par le potentiel de croissance de l'économie.** Dans la section 2, nous avons mis en lumière la faible croissance potentielle de l'économie belge à l'heure actuelle, notamment en raison d'une érosion graduelle de la contribution de la productivité totale des facteurs depuis le début des années 1990. De même, la perte de compétitivité et les insuffisances du marché du travail examinées dans les sections précédentes rendent le haut niveau de la dette encore plus problématique, dès lors qu'elles pèsent sur les perspectives de croissance, compliquant la réduction de la dette.

### 3.2.1. Interconnexions avec le secteur financier

**La Belgique affiche toujours un passif financier éventuel considérable en raison des garanties octroyées au secteur financier, même s'il a enregistré une baisse notable depuis le bilan approfondi de l'année passée.** En décembre 2013, l'encours des garanties s'élevait à 45,4 milliards d'EUR (12 % du PIB) contre 59,6 milliards d'EUR en 2012<sup>(37)</sup>. Le risque maximum se chiffre à l'heure actuelle à 56 milliards d'EUR (14 % du PIB)<sup>(38)</sup>, en rapport essentiellement avec le programme de garanties en faveur de Dexia. La vente du portefeuille d'investissement de Royal Park Investments (une entité ad hoc créée dans le cadre du sauvetage de Fortis) et de la participation dans BNP Paribas Fortis, ainsi que la réduction d'un prêt à KBC, ont diminué

<sup>(37)</sup> Source: données notifiées en décembre 2013 au titre de la PDE et programme de stabilité 2013 de la Belgique.

<sup>(38)</sup> C'est-à-dire le plafond combiné de toutes les garanties octroyées aux établissements financiers.

l'exposition de la dette publique aux évolutions du secteur financier. Belfius, l'une des quatre grandes banques du marché belge, est encore détenue à 100 % par l'État.

**L'interaction entre la dette publique et le secteur financier joue également dans la direction opposée, en particulier via des expositions considérables du bilan des établissements financiers à la dette souveraine.** La détention d'obligations belges par le secteur financier du pays s'est accentuée significativement entre 2008 et 2012, au détriment de la détention d'obligations étrangères. Alors que cette concentration accrue sur le marché intérieur a peut-être fait office de tampon au plus fort de la crise des dettes souveraines, elle a également renforcé les effets d'entraînement négatifs potentiels entre la dette publique et le secteur financier en cas de baisse du cours des obligations d'État.

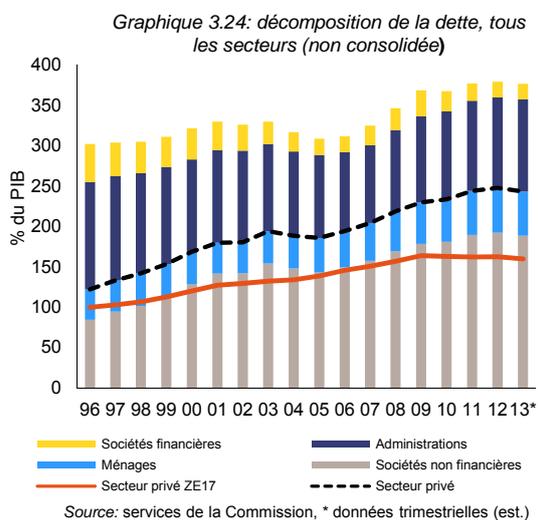
**La tendance à une exposition accrue au secteur public national s'est partiellement inversée en 2013.** Depuis la fin de 2012, l'exposition nationale des établissements de crédit a chuté, passant de 69 milliards d'EUR à 62 milliards d'EUR, et s'est stabilisée aux alentours de 60 milliards d'EUR pour les compagnies d'assurance. Cependant, les boucles de rétroaction négatives décrites ci-dessus demeurent un point faible en cas de nouvelles tensions financières.

**Les deux grands défis auxquels est confronté le secteur financier belge résident dans le respect des nouvelles exigences réglementaires et la stimulation de la faible rentabilité** (voir l'encadré 3.5).

### 3.2.5. La dette publique et l'endettement global de l'économie belge

**La Belgique se caractérise non seulement par une dette publique considérable, mais également par un endettement élevé de son secteur privé, du moins en termes non consolidés.** En 2013, l'endettement non consolidé du secteur privé se chiffrait à 243 % du PIB, légèrement en dessous de son pic de 2012, mais bien au-dessus de l'agrégat de la zone euro, à savoir 160 % du PIB (voir le graphique 3.24). Ce niveau élevé s'explique en majeure partie par le

fort taux d'endettement des sociétés non financières (188 % du PIB).



**Il est toutefois ressorti du bilan approfondi de l'année passée qu'alors que la dette consolidée du secteur privé était élevée, elle était exempte de tout signe de risque compte tenu du niveau encore raisonnable de dette consolidée, comparable à l'agrégat de la zone euro (voir le graphique 3.25) et relativement stable depuis 2008 <sup>(39)</sup>. Pour la Belgique, la différence entre les deux ratios est passablement grande (aux alentours de 100 % du PIB), en raison de prêts intragroupes importants**

<sup>(39)</sup> Une rupture statistique (mise en œuvre en 2013) explique partiellement le bond de 2008.

### Encadré 3.5: le secteur financier belge

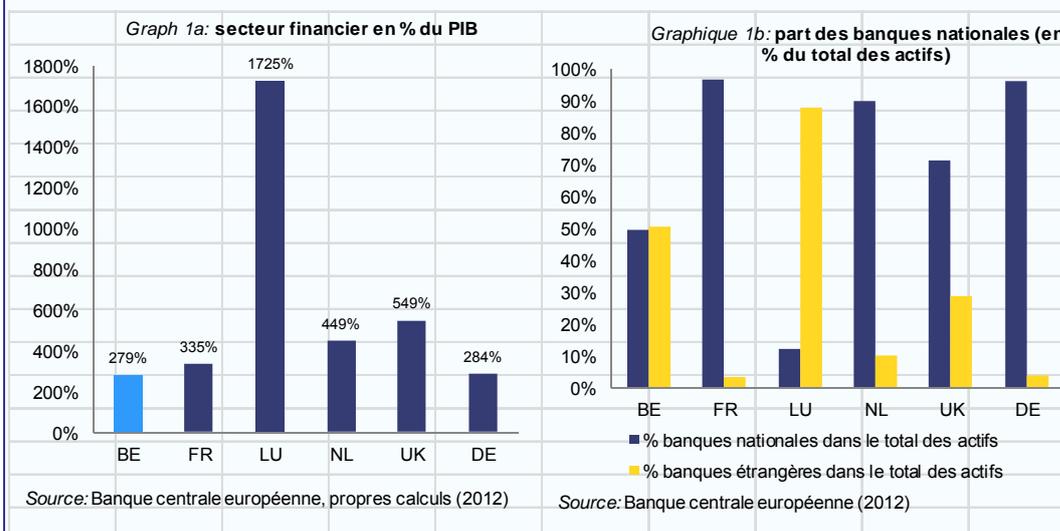
Bien que le secteur financier belge ait traversé des temps difficiles, il est ressorti de la crise plus fort, sans lourdes conséquences sur l'offre locale de crédits au secteur privé. Malgré des problèmes persistants posés par les établissements de crédit en pleines turbulences, telles que Dexia, les banques qui ont bénéficié de l'intervention des autorités ont remboursé anticipativement l'aide financière octroyée. Au niveau sectoriel, les banques ont diminué leur dépendance aux opérations de refinancement à plus long terme (ORLT) de la BCE. Pendant l'année 2013, le désendettement du secteur bancaire s'est stabilisé, la diminution du total des actifs en 2013 étant due à des modifications dans la manière de valoriser les produits dérivés, alors que d'autres éléments bilantaires sont restés relativement stables. Les banques belges ont élargi leur portefeuille d'obligations nationales de manière constante depuis 2007, tandis que l'exposition aux autres pays s'est réduite. En novembre 2013, le total des actifs du secteur financier belge s'approchait de 1 076 milliards d'EUR, soit un peu plus de deux fois et demie le PIB. À en juger par la taille du total des actifs par rapport au PIB ainsi qu'en termes absolus, le secteur financier belge demeure faible par rapport à celui d'autres pays de la zone euro (graphique 1a).

Les actifs du secteur financier sont distribués de manière égale entre les banques belges et les banques étrangères (graphique 1b). Sous cet angle, la Belgique est exposée tant aux événements

endogènes qu'aux événements exogènes, qui peuvent mettre à mal la stabilité financière, mais ne peuvent être contrôlés par les autorités locales. Du côté du passif, le passage du financement sur le marché de gros au financement sur le marché de détail a abouti à une hausse des dépôts et du financement par la banque centrale, tandis que les prêts interbancaires et l'émission de titres à court terme ont enregistré une baisse. En raison de la dépendance trop forte à l'égard du marché de gros, certains établissements de crédit s'étaient retrouvés au bord du précipice au plus fort de la crise. Aussi cette évolution est-elle positive. En 2013, les financements de gros se sont stabilisés et les financements de gros non garantis se sont même améliorés grâce aux conditions favorables du marché. Les ORLT ont été partiellement remboursés et le recours à l'aide d'urgence en cas de crise de liquidité a totalement disparu.

Dans l'ensemble, les normes de crédit se sont relâchées quelque peu en 2013 et l'accès au crédit s'est légèrement amélioré pour les sociétés non financières et les ménages.

Malgré un encours de la dette en hausse, le taux de croissance du crédit a ralenti pour les sociétés non financières et les prêts hypothécaires (graphique 2). Bien que les prêts hypothécaires belges soient en grande partie à taux fixe, 40 % sont à taux variable. Un environnement caractérisé par une hausse des taux menacerait les emprunteurs à taux variable, bien que les pratiques bancaires dans ce domaine



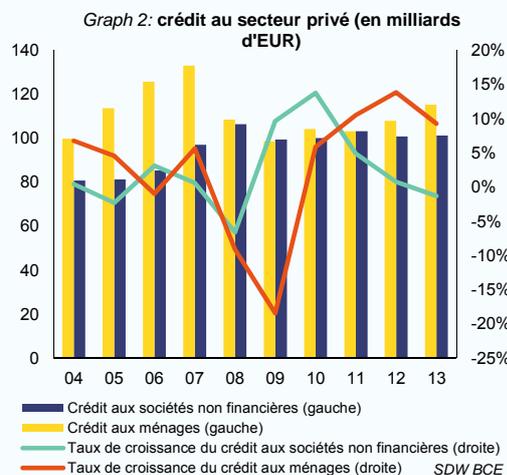
(Suite à la page suivante)

Encadré (suite)

soient prudentes et plafonnent la fréquence et l'amplitude des hausses de taux. Le ratio de prêts non productifs, de 5,05 % en 2012, reflète principalement le taux de défaut dans le secteur des entreprises, qui a souffert du contexte économique, tandis que les ménages affichent globalement une meilleure santé.

Le modèle de surveillance bancaire bicéphale dit «Twin Peaks» en Belgique relève de la responsabilité de la Banque nationale de Belgique (BNB) et de l'Autorité des services et marchés financiers (FSMA). La BNB veille à la surveillance et au contrôle prudentiel des infrastructures de post-marché financier, ainsi qu'à la micro- et à la macro-surveillance, tandis que la FSMA procède à l'évaluation des infrastructures et des opérations du marché au regard de normes internationales. L'Union bancaire en plein déploiement, la BCE s'élevant en tant qu'autorité unique de surveillance des banques d'importance systémique, constitue un cap important sur la voie d'une approche harmonisée et d'une surveillance bancaire commune.

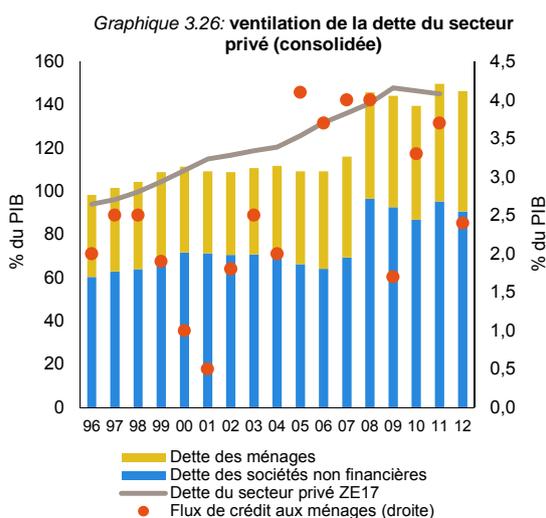
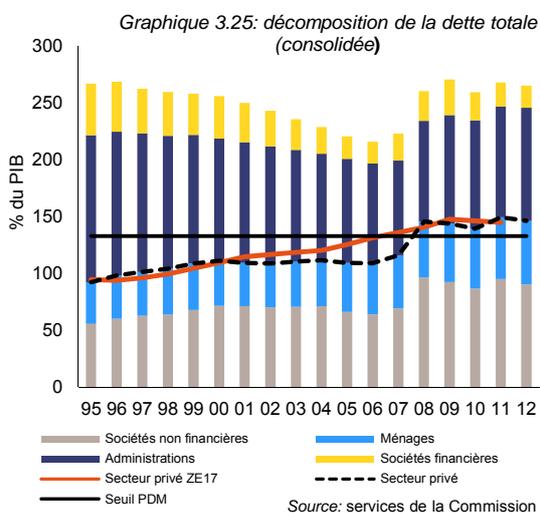
Les principaux défis que doit relever le secteur financier belge résident dans la stimulation de la faible rentabilité et le respect des nouvelles exigences réglementaires. Afin de se conformer aux exigences de fonds propres CRD IV/CRR, les banques belges devront augmenter leurs fonds propres. Un moyen d'y parvenir passe par les bénéfices non distribués, mais les derniers ratios de rentabilité révèlent des faiblesses sur ce front. Les banques belges souffrent de l'environnement caractérisé par des taux bas et des conditions économiques moroses. Le ratio coûts/revenus affiché par les banques belges compte lui aussi parmi les plus élevés en zone euro.



pour ce qui est des sociétés non financières, qui ont été encouragés par des régimes fiscaux avantageux, tels que le système des centres de coordination, remplacé en 2006 par une mesure plus générale de déduction fiscale pour le capital à risque (ACE). Alors que cette déduction fiscale a diminué l'attrait que représentait le financement par emprunt pour les sociétés, ce qui peut expliquer la chute du ratio de la dette consolidée avant la crise, elle constitue également une mesure

incitant aux prêts intragroupes, qui apparaissent dans le ratio de la dette non consolidée<sup>(40)</sup>.

<sup>(40)</sup> Pour une explication détaillée, se reporter au bilan approfondi de 2013 pour la Belgique.

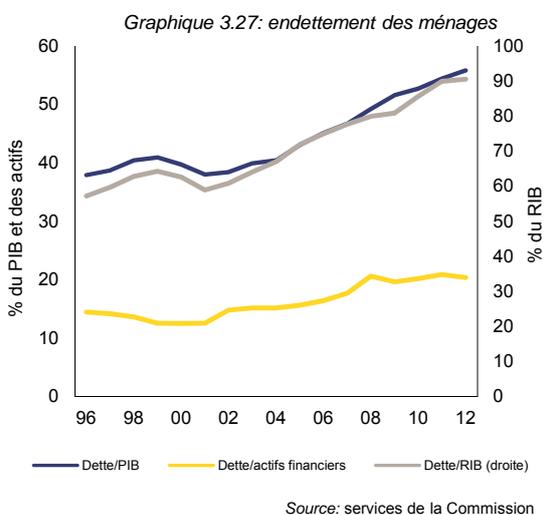


Il convient de noter que les chiffres de la dette consolidée aussi contiennent quelques prêts intragroupes, notamment des prêts et des emprunts transfrontières à l'intérieur de multinationales. Les prêts octroyés par des sociétés étrangères (excepté les IFM) aux sociétés non financières belges, qui représentaient près de 40 % du PIB en 2012, pourraient servir d'indicateurs approximatifs pour ces prêts intragroupes. Comme le montrent Bruggeman et Van Nieuwenhuyze (2013), l'augmentation de ce type de prêts entre 2005 et 2012 (+17 points de pourcentage du PIB) peut expliquer une grande partie de l'augmentation du ratio de la dette consolidée des sociétés non financières entre 2005 et 2012 (+26 points de pourcentage du PIB). Dans

le même temps, les prêts bancaires aux sociétés non financières n'ont crû que de 5 points de pourcentage du PIB.

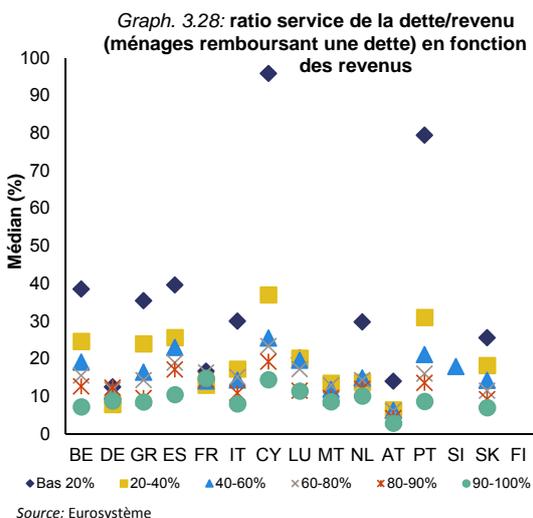
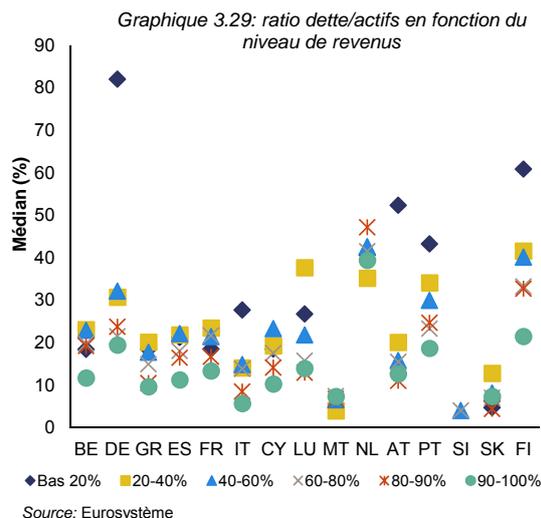
**Enfin, la hausse constante du passif des sociétés non financières s'est accompagnée d'une accumulation d'actifs.** Les passifs nets de ce secteur se situent à quelque 90 % du PIB, soit à un niveau inférieur à l'agrégat de la zone euro qui se chiffre à 95 % du PIB. De même, selon d'autres indicateurs relatifs à la santé financière des entreprises belges, il n'existe aucun risque significatif pour le caractère soutenable de la dette. Comme l'a déjà montré le bilan approfondi de l'année passée, l'augmentation du ratio d'endettement ne va pas de pair avec une augmentation des ratios dette/actifs ou dette/fonds propres des sociétés non financières.

**Les risques liés au fort taux d'endettement public sont également quelque peu atténués par la bonne santé financière des ménages belges.** L'endettement des ménages est inférieur (55,8 % du PIB) à celui observé pour la zone euro (63,9 % du PIB). Toutefois, il a poursuivi sa hausse ces dernières années (voir le graphique 3.27), contre une stabilisation depuis 2009 dans l'ensemble de la zone euro. Comme la dette des ménages est principalement due à la souscription d'emprunts hypothécaires, cette évolution divergente pourrait s'expliquer par le fait que, contrairement à celui de la majorité des autres pays de la zone euro, le marché du logement belge n'a pas encore connu de correction des prix à ce jour. Il avait été avancé dans le bilan approfondi de l'année passée qu'une correction baissière éventuelle des prix du logement n'aurait qu'un impact macroéconomique limité (voir l'encadré 3.6 pour des informations à jour sur le marché du logement).



**À la fin de l'année 2013, la Banque nationale de Belgique a pris certaines mesures pour traiter les risques potentiels de surévaluation du marché du logement:** ajout de 5 points de pourcentage aux pondérations des risques propres des banques pour les prêts hypothécaires belges; révision horizontale des modèles internes des banques fondés sur les risques pour les prêts hypothécaires belges; autoévaluation et déclaration, par les banques, de la conformité avec les avis de l'Autorité bancaire européenne sur les bonnes pratiques en matière de prêts hypothécaires et les bonnes pratiques pour le traitement des titulaires de prêts hypothécaires en proie à des difficultés de remboursement.

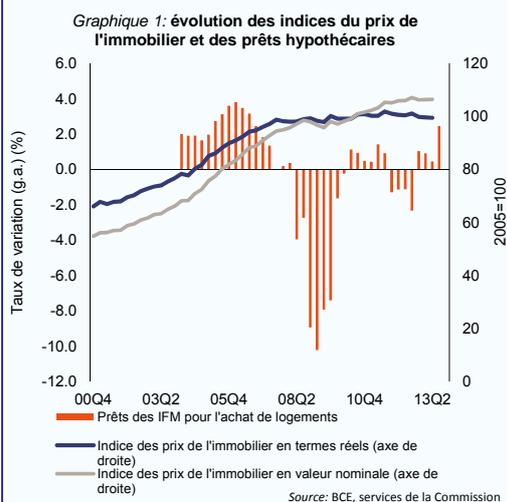
**emprunt hypothécaire.** Dans le quintile des revenus les plus faibles, quelque 25 % des ménages sont endettés et 38,5 % de leurs revenus sont consacrés au service de la dette, ce qui est relativement substantiel d'un point de vue européen (voir le graphique 3.28).



**Moins de la moitié des ménages sont endettés et trois ménages belges sur dix ont contracté un**

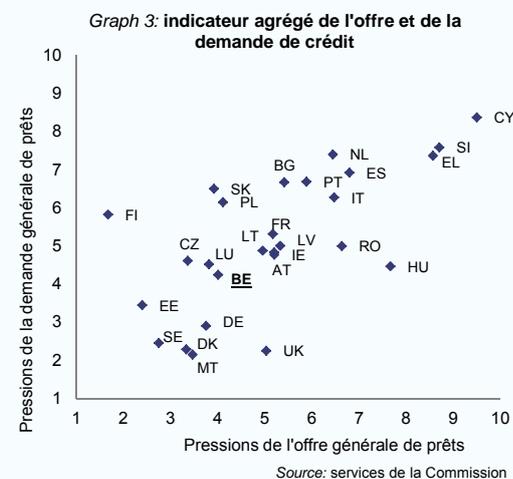
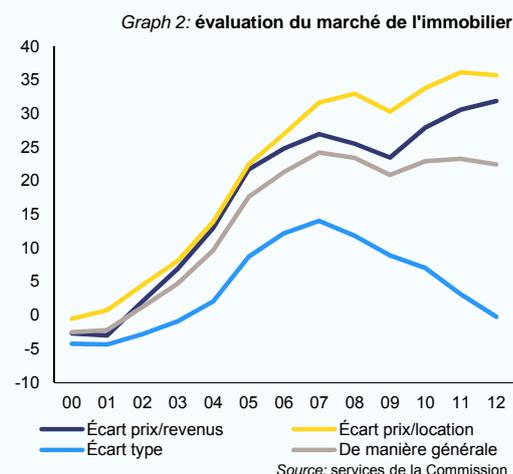
### Encadré 3.6: le marché belge du logement

Ainsi qu'il en a été discuté dans l'édition 2013 du bilan approfondi sur la Belgique, les prix du logement ont grimpé en flèche entre 2005 et 2011. Cependant, les prix réels se sont globalement stabilisés ces dernières années, comme l'illustre le graphique 1. Ce sont plusieurs facteurs conjugués qui ont guidé cette augmentation et contribuent à expliquer la rigidité des prix: un nombre croissant de ménages, une hausse constante du revenu disponible, de faibles taux d'intérêt, une baisse du rendement des actions, des régimes fiscaux favorables et la rarefaction des terrains à bâtir. Par ailleurs, l'augmentation des prix n'est pas allée de pair avec celle des investissements résidentiels, lesquels ont même diminué au fil des ans.



Le bilan approfondi de l'année passée présentait différentes méthodes d'évaluation des prix de l'immobilier résidentiel, toutes indiquant une possible surévaluation. Le graphique 2 fournit une mesure agrégée des évaluations, combinant les signaux issus i) du ratio prix/revenu, ii) du ratio prix/location, et iii) d'estimations des écarts de prix par rapport aux valeurs d'équilibre justifiées par les fondamentaux de l'offre et de la demande (LIME, 2013). Dans leur ensemble, ils pointent dans la direction d'une surévaluation estimée à 22 %. Ce nonobstant, le service de la dette hypothécaire des ménages, se situant à un taux stable de 20 % environ du revenu disponible, n'indique pas de charges excessives, laissant entendre qu'une probable surévaluation et une éventuelle correction ne menacent pas la stabilité macroéconomique.

En outre, l'analyse des potentielles pressions à la hausse ou à la baisse sur les prix doit être interprétée avec prudence compte tenu de l'immense complexité de la formation des prix de l'immobilier résidentiel. En effet, la dynamique des prix à court terme est en grande partie déterminée par la capacité des ménages à financer des actifs au moyen de fonds extérieurs, indépendamment de la valeur, telle qu'évaluée, du bien immobilier. En conséquence, le budget des ménages et les conditions du marché du crédit doivent aussi être pris en considération. À cet égard, le graphique 3 tend à indiquer l'absence d'une forte pression baissière dans l'immédiat sur les prix (agrégés) du logement en Belgique, une pression limitée étant exercée par l'offre et la demande de prêts.



(Suite à la page suivante)

*Encadré (suite)*

En somme, l'augmentation de l'endettement des ménages n'est pas considérée comme de nature à susciter un déséquilibre macroéconomique dès lors que le ratio dette/actifs reste faible et distribué de manière plutôt égale. En outre, les prix de l'immobilier ne semblent pas poser de risque majeur pour la stabilité macrofinancière. En effet, la hausse des prix ne s'est pas accompagnée d'un gonflement de l'offre de logements ou d'un endettement disproportionné des ménages. Enfin, le ratio prêt/valeur, faible, est en baisse.

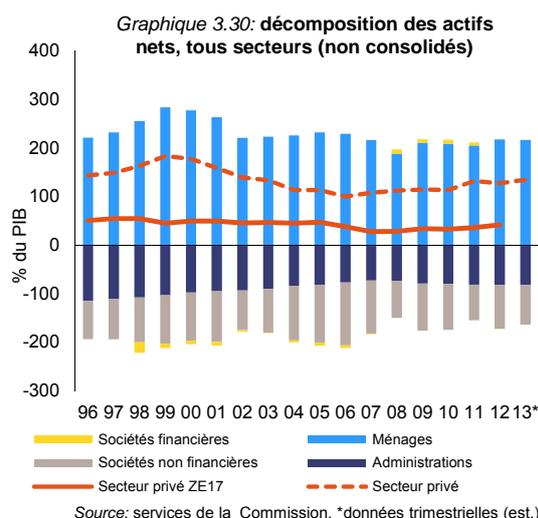
**L'augmentation générale de l'endettement des ménages est allée de pair avec une hausse des actifs financiers, résultant dans un ratio endettement/actifs financiers relativement faible et stable.** Ce ratio se situe à 20,4 %, contre 31 % dans la zone euro dans son ensemble. Par ailleurs, le ratio endettement/actifs est plutôt distribué de manière égale en Belgique (voir le graphique 3.29).

**Dans l'ensemble, les actifs financiers nets des ménages sont largement positifs (environ 220 % du PIB) et sont maintenant proches des niveaux d'avant-crise.** La récente reprise est en grande partie liée à l'augmentation des cours des actions, l'effet de volume ayant moins joué en raison de la légère réorientation du profil d'investisseur des ménages, qui ont privilégié les actifs moins risqués<sup>(41)</sup>. Les actifs financiers nets des ménages belges sont considérablement supérieurs à l'agrégat de la zone euro, à savoir 136 % du PIB, les trois premiers partenaires commerciaux de la Belgique affichant des ratios de 192 % (Pays-Bas), de 139,4 % (France) et de 126,5 % (Allemagne). Cependant, cette position favorable des ménages pourrait changer à long terme, notamment en raison de la réduction des économies liée au vieillissement de la population.

**Les actifs financiers nets sont distribués de manière un peu plus égale que dans la zone euro en moyenne.** Le quintile des revenus les plus élevés détient 61,2 % des actifs financiers nets, contre 67,7 % pour l'agrégat de la zone euro. Qui plus est, la part des ménages détenant des actifs financiers négatifs est moindre en Belgique.

<sup>(41)</sup> À partir de données de la Banque nationale de Belgique (Belgostat).

**Toutefois, cette distribution plus égale des actifs financiers entre groupes de revenus n'est pas totalement confirmée par la distribution de la richesse nette totale.** Alors que 70 % des ménages belges possèdent leur résidence principale, contre 60 % dans la zone euro (NL: 57,1 %; FR: 55,3 %; DE: 44,2 %), la part des propriétaires dans le quintile des revenus les plus faibles (45 %) se situe autour de l'agrégat de la zone euro (47 %) (Du Caju, 2013). Par ailleurs, la part des ménages affichant une richesse négative est plus faible en Belgique (2,7 %) que dans la zone euro (4,8 %) et les trois premiers partenaires commerciaux (NL: 11,7 %; DE: 7,4 %; FR: 3,9 %).



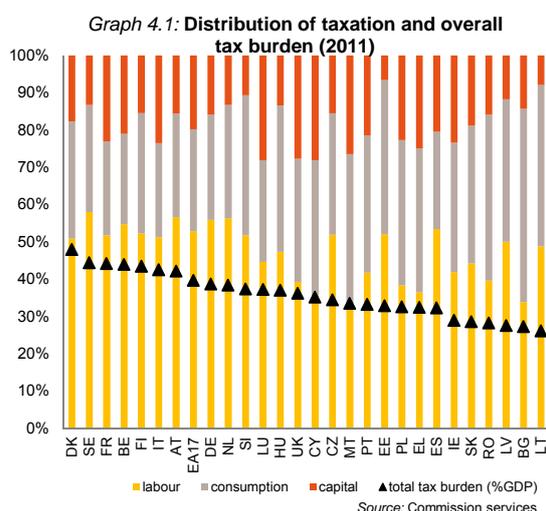
**En conclusion, alors que le secteur public affiche une dette nette considérable, la situation de l'économie belge en termes d'actifs nets est largement positive (+45 % du PIB) et sensiblement supérieure à l'agrégat de la zone**

euro (-24 % du PIB), notamment grâce aux actifs nets des ménages, qui font plus que compenser les passifs nets du secteur public et des sociétés non financières (voir le graphique 3.30).

## 4. ANALYSE THEMATIQUE: LE SYSTEME FISCAL BELGE ET LES DESEQUILIBRES MACROECONOMIQUES

**Le niveau global d'imposition - ou des dépenses publiques - est le reflet, dans une large mesure, des choix collectifs opérés au sujet de mécanismes publics tels que l'organisation des prestations sociales, l'éducation ou les infrastructures publiques.** Le niveau d'imposition doit donc être apprécié par rapport au service rendu à la collectivité. Pourtant, des charges fiscales globales comparables peuvent avoir des effets très divergents en termes de développement économique, car leur distribution entre les différents types d'impôts influe de manière dissemblable sur les contribuables. À cet égard, on peut classer les différentes catégories d'impôts de la moins favorable à la croissance à celle qui lui est la plus propice, les effets de distorsion potentiels augmentant avec la charge fiscale globale. En bref, la fiscalité belge se caractérise par son niveau global élevé, une charge fiscale pesant principalement sur le travail (voir le graphique 4.1) et des taux nominaux élevés conjugués à des assiettes fiscales étroites en raison de nombreuses niches fiscales, en particulier dans les domaines de la TVA et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IPP).

marché du travail évoquées au point 3.1.4. C'est dans ce contexte que les recommandations formulées par l'UE ont invité les autorités belges à remédier à la conception sous-optimale de l'imposition en procédant à une réduction générale de la fiscalité du travail<sup>(42)</sup>. Le coût du facteur travail étant une des causes de la perte de compétitivité extérieure, précédemment évoquée, cette redistribution de la charge fiscale pourrait contribuer à remédier à ce déséquilibre et à augmenter le taux d'activité, actuellement faible, qui caractérise le marché du travail en Belgique. Il en découlerait un renforcement du potentiel de croissance du pays, ce qui fait le lien avec le second grand défi qui consiste à garantir la viabilité des finances publiques. Les marges budgétaires dégagées au cours des prochaines années seront utilisées avant tout pour réduire le déficit budgétaire, ce qui implique que, dans un premier temps, les réformes fiscales devront être globalement neutres pour les recettes et garantir des flux stables. De ce fait, un transfert fiscal est actuellement la solution la plus réaliste pour atténuer la pression fiscale qui pèse sur le travail.



**La lourde charge fiscale qui pèse sur le travail est liée au niveau élevé des cotisations sociales patronales et de l'IPP, notamment pour les salaires intermédiaires.** Les cotisations sociales versées par les employeurs représentent l'essentiel du coin fiscal. La charge fiscale importante qui pèse sur le travail va de pair avec les faiblesses du

**Malgré un appel répété en faveur d'un réexamen général du système fiscal, peu de progrès ont été accomplis jusqu'à présent<sup>(43)</sup>.** Un consensus sur la nécessité de procéder à des incursions plus franches dans la fiscalité du travail semble toutefois se faire jour entre les partis politiques - même si le volet du financement des propositions présentées semble moins élaboré - et des avancées semblent possibles après les élections de mai 2014 au niveau fédéral et régional, d'autant plus que la dévolution aux régions de certaines compétences concernant l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les cotisations de sécurité sociale ciblées, dans le cadre de la sixième réforme

<sup>(42)</sup> «Élaborer des propositions concrètes et définies dans le temps pour déplacer la charge fiscale du travail vers des assiettes fiscales ayant un effet de distorsion moins important sur la croissance, notamment en étudiant le potentiel de la fiscalité environnementale, par exemple en ce qui concerne le diesel, les combustibles de chauffage et l'utilisation privée des voitures de société.», Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2013 (2013).

<sup>(43)</sup> Une commission parlementaire s'est penchée sur les réformes fiscales et a remis son rapport en février 2014. Celui-ci fournit une vue d'ensemble de la fiscalité, mais aucune recommandation particulière n'est formulée sur la façon dont un prochain gouvernement devrait procéder.



(Høj, 2009). De plus, au cours des quarante dernières années, la valeur relative des biens immobiliers a fortement changé, même au sein d'une même commune, donnant à l'impôt un caractère régressif dans certaines situations, compte tenu également de l'existence d'abattements fiscaux en cas de loyer imputé faible.

**Ces loyers imputés dépassés sont également utilisés pour déterminer si un bien immobilier peut bénéficier de droits d'enregistrement réduits.** L'enregistrement des contrats de location de logements privés, obligatoire depuis 2007, peut fournir aux autorités une bonne base de données pour la réévaluation des loyers imputés. Étant donné que les régions sont les bénéficiaires des taxes immobilières et que le revenu imputé ne joue qu'un rôle mineur dans l'IPP au niveau fédéral, le transfert aux régions de la compétence en matière de réévaluation des loyers imputés permettrait à celles-ci d'arrêter à la fois les taux d'imposition et leur assiette<sup>(46)</sup> et d'utiliser ces éléments pour élaborer des politiques du logement plus globales.

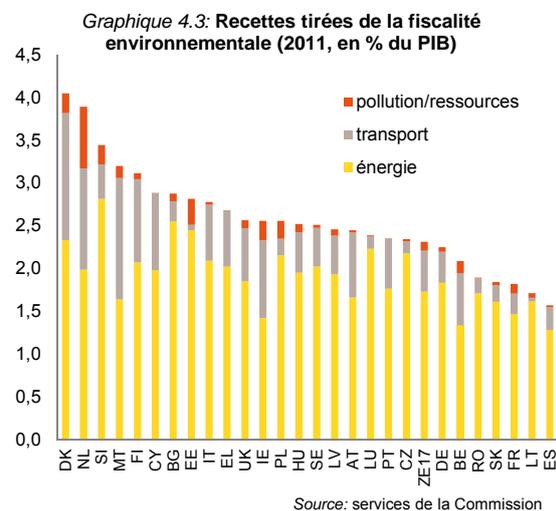
**En revanche, cela pourrait impliquer une baisse des recettes provenant des taxes sur les transactions (droits d'enregistrement régionaux en Belgique).** Actuellement, ces taxes sont les plus élevées de tous les pays de l'UE-27 (voir le graphique 4.2). Leur réduction ou la généralisation du report des droits acquittés, qui existe déjà en Flandre<sup>(47)</sup>, peut stimuler la mobilité des travailleurs et faciliter l'achat et la revente de biens immobiliers en fonction des besoins effectifs. Le fonctionnement du marché de l'immobilier pourrait s'en trouver amélioré, ce qui pourrait aussi, au fil du temps, faciliter les corrections de prix dans certaines zones et sur certains marchés. La révision des taxes d'enregistrement serait un élément parmi d'autres dans la révision plus globale, par les régions, du traitement fiscal appliqué à la détention et à l'acquisition de biens immobiliers.

<sup>(46)</sup> Les régions fixent le taux de base de la taxation récurrente des biens immobiliers, que les provinces et les communes majorent ensuite. Depuis que les compétences en matière de fiscalité immobilière ont été dévolues aux régions en 2002, celles-ci peuvent décider d'utiliser *une autre* assiette pour l'impôt foncier. Il leur manque toutefois la compétence les autorisant à réévaluer l'assiette *actuelle*.

<sup>(47)</sup> Cette solution ne serait toutefois pas optimale, car la transférabilité ne s'appliquerait probablement qu'au sein d'une même région.

### Fiscalité environnementale

**La fiscalité environnementale est actuellement sous-développée en Belgique<sup>(48)</sup>.** Les recettes qu'elle génère sont parmi les plus faibles de toute l'UE. Cette situation s'explique principalement par la faiblesse des recettes tirées de la fiscalité sur l'énergie (voir le graphique 4.3). Le «tourisme à la pompe» transfrontalier peut en être en partie la cause, mais d'autres éléments sont considérés comme y participant également: des droits d'accises sur le diesel inférieurs à ceux appliqués à l'essence, dans un contexte où les véhicules à moteur diesel prédominent, et des taux peu élevés de taxation du combustible de chauffage. L'aide au chauffage apportée aux ménages les plus vulnérables pourrait être organisée de manière plus efficiente au moyen de prestations sociales générales, plutôt que par le soutien généralisé actuel à la consommation d'énergie. En outre, la Belgique ne pratique pas l'indexation automatique des taxes environnementales<sup>(49)</sup>. Indexer les droits d'accises sur l'inflation préviendrait une érosion des recettes fiscales et contribuerait à maintenir l'influence de la taxe sur le comportement des opérateurs.



### Une autre question environnementale d'importance est le traitement préférentiel accordé aux voitures de société (et aux cartes-

<sup>(48)</sup> Le Conseil supérieur des finances (2009) a procédé à une analyse des aspects de la fiscalité environnementale, comprenant des conseils stratégiques.

<sup>(49)</sup> De plus, les produits énergétiques ont été exclus de la hausse de 8 % appliquée aux droits d'accises le 1<sup>er</sup> août 2013.

**carburant) dans le système fiscal.** Malgré des mesures prises pour lier davantage l'assiette d'imposition des voitures de société (plus nombreuses que dans d'autres pays) aux émissions de CO<sub>2</sub>, l'usage privé de ces véhicules continue d'être largement subventionné. Cette situation encourage la possession de véhicules, influence les habitudes de conduite et de déplacement entre le domicile et le lieu de travail et fait peser des coûts sociaux sur la société. Enfin, selon les prévisions relatives aux émissions de gaz à effet de serre en 2020, la Belgique manquera de 11 points de pourcentage son objectif consistant en une réduction de 15 % desdites émissions (CE, 2013).

**Si tous ces arguments plaident en faveur d'un glissement vers la fiscalité verte et si une augmentation semble possible au moyen, entre autres, d'une hausse des droits d'accises ou de l'introduction de taxes routières ou au kilomètre, il importe de quantifier les perspectives de recettes dans une certaine mesure.** En effet, les taxes environnementales sont des taxes «pigouviennes», à savoir des taxes à la consommation à effet correctif destinées à internaliser des coûts externes. Toutes ces taxes ciblant un comportement socialement souhaité, elles risquent d'étouffer une base imposable déjà relativement étroite - les ambitions concernant la transition vers une économie à faible intensité de carbone auraient le même effet. Par conséquent, les recettes effectives peuvent décevoir à long terme et des sources de recettes supplémentaires devront être trouvées aux fins d'un glissement fiscal. En outre, il importe de concilier la hausse des taxes sur la consommation d'énergie avec la nécessité de préserver la compétitivité de l'industrie belge, dont la composition montre une consommation d'énergie relativement importante, comme souligné au point 3.1.3.

## TVA

**L'efficacité des recettes tirées de la TVA en Belgique semble pouvoir être améliorée.** En 2011, le pays affichait un ratio des recettes de TVA (rapport entre les recettes réelles et celles qui seraient théoriquement perçues si la TVA était appliquée au taux normal à l'ensemble de la consommation finale) de 47,9 %, alors que la moyenne de l'UE-27 s'élevait à 49,4 % et que ce ratio atteignait 55,6 % en Allemagne et 55,1 % aux Pays-Bas (CE, 2013). Les études montrent que ce

déficit d'efficacité n'est pas dû à une évasion en matière de TVA supérieure à celle constatée dans d'autres pays (CASE/CPB, 2013), mais qu'il traduit un recours assez répandu aux exonérations de TVA et aux taux réduits. Ces dépenses fiscales ont représenté 2,4 % du PIB en 2012<sup>(50)</sup> et s'appliquent à une gamme relativement large de produits, qui couvre presque 30 % de la base imposable. Cette constatation laisse à penser qu'il existe une marge considérable pour réaliser des gains d'efficacité.

Le taux de TVA normal (21 %) est comparable à celui appliqué dans les pays voisins. En outre, il existe deux taux réduits (6 % et 12 %) et un taux nul.

- 0 %: taux applicable aux journaux et aux périodiques;
- 6 %: taux applicable aux biens et services essentiels et importants pour la collectivité. Ce taux introduit un certain degré de progressivité dans la TVA compte tenu de la plus grande importance de ces biens dans la consommation totale des ménages à faibles revenus. Un taux réduit comparable pour les biens de première nécessité est appliqué dans la plupart des autres pays européens;
- 12 %: taux applicable, par exemple, à la restauration et au logement social.

**Réduire le nombre de taux et classer les produits dans la catégorie la plus adéquate contribuerait déjà grandement à améliorer la perception de la TVA.** La première des choses à faire serait très probablement de réexaminer l'utilité de maintenir le taux réduit de 12 %. Certains biens actuellement soumis à ce taux (le logement social, par exemple) semblent remplir les conditions pour bénéficier d'un taux de TVA réduit, mais, pour la plupart des autres, il ne semble pas suffisamment justifié de ne pas appliquer le taux normal<sup>(51)</sup>. La principale

<sup>(50)</sup> Voir l'Inventaire 2012 des exonérations, abattements et réductions qui influencent les recettes de l'État, en annexe du projet de budget 2014, Chambre des représentants de Belgique, 2013.

<sup>(51)</sup> Outre le taux réduit de 12 %, il existe également un «taux parking» de 12 %, applicable à des produits tels que les coques, les houilles et les lignites. Si le manque à gagner est limité, l'utilité de ce taux est discutable du point de vue de son efficacité, a fortiori compte tenu de la pollution liée à ces produits.

catégorie visée à cet égard est la restauration, pour laquelle un taux réduit a été introduit en 2010 seulement, qui représente un coût budgétaire de 0,1 % du PIB.<sup>(52)</sup> Le taux nul accordé aux journaux et aux périodiques représente un coût comparable pour les finances publiques belges. Simultanément, le caractère essentiel ou social de certains biens actuellement soumis à un taux de 6 % semble douteux (fleurs fraîches, billets pour des événements sportifs ou de divertissement, objets d'art, antiquités, etc.), ce qui laisse une marge pour leur appliquer le taux normal.

**Par ailleurs, une augmentation du taux de TVA normal pourrait aussi être envisagée.** Par le passé, la TVA s'est avérée une source de recettes stable (fluctuant entre 6,9 % et 7,1 % du PIB sur la période 2004-2011). Elle présente en outre l'avantage de reposer sur une large base, ce qui signifie qu'une hausse minime du taux normal peut générer des recettes supplémentaires considérables tout en n'entraînant vraisemblablement que peu de changements dans le comportement des consommateurs. Dans le contexte de son exercice budgétaire 2013, le gouvernement belge a déjà envisagé une hausse du taux de TVA normal de 21 % à 22 % (assortie d'une réduction simultanée du taux de 6 %), mais cette option n'a finalement pas été retenue. Les exonérations accordées aux prestations de services effectuées par les huissiers de justice, les notaires et les avocats ont certes été supprimées ces dernières années, mais la décision de soumettre la consommation d'électricité des ménages au taux réduit de 6 % (voir l'encadré 3.2) contredit l'idée d'un glissement vers les taxes à la consommation.

**Prises individuellement, les mesures visant à accroître l'efficacité de la TVA peuvent atténuer sa progressivité.** Toutefois, les taxes à la valeur ajoutée peuvent être considérées comme un instrument de redistribution brutal, étant donné que les taux réduits ne permettent pas de cibler les ménages à faibles revenus en établissant une distinction, à consommation identique, entre les groupes à faibles revenus et les groupes à revenus plus élevés<sup>(53)</sup>. Pourtant, du point de vue de

<sup>(52)</sup> L'inefficacité d'un taux de TVA réduit appliqué aux services de restauration a déjà été démontrée dans le cas d'autres pays.

<sup>(53)</sup> Selon des estimations de Decoster & Spiritus (2012), une augmentation du taux normal de 21 % à 22 %, même sans

l'équité, c'est le niveau de redistribution du système fiscal global qui compte. En outre, une augmentation des recettes tirées de la TVA pour réduire les cotisations sociales patronales sur les bas salaires<sup>(54)</sup> renforcerait la création d'emplois dans ce segment et augmenterait le revenu disponible.

**En clair, un glissement de la fiscalité dans cette direction serait la mesure produisant le plus d'effet sur la compétitivité extérieure, pour autant que les effets sur les prix en résultant ne se traduisent pas (intégralement) par une hausse des salaires.** Comme il ressort de l'étude de De Mooij & Keen (2012), une réorientation vers la TVA peut accélérer le rééquilibrage, mais elle a des effets essentiellement à court et à moyen terme, alors qu'à plus long terme, l'effet sur les prix se propagerait sur les salaires. En particulier dans le contexte belge d'indexation automatique des salaires, une neutralisation (partielle) d'une progression temporaire de l'inflation serait probablement nécessaire.

#### IPP

**L'impôt sur le revenu des personnes physiques se caractérise par des taux marginaux élevés, les taux applicables augmentant rapidement dès le bas de l'échelle des salaires.** Cette situation décourage le travail (ou l'acceptation d'une charge de travail supplémentaire) et se traduit par les importantes trappes que compte le marché du travail, évoquées au point 3.1.4. Un élargissement des tranches d'imposition pourrait être financé par une révision des nombreuses niches fiscales qui existent dans la fiscalité des personnes physiques et qui grignotent l'assiette de l'impôt.

**Bien que toutes les dépenses fiscales ne soient pas injustifiées ou inefficaces, leur rationalisation semble nécessaire, car elles sont plus élevées et plus nombreuses en Belgique que**

---

diminution du taux réduit, est principalement supportée par les déciles supérieurs (au niveau des dépenses).

<sup>(54)</sup> Ce report fiscal des cotisations sociales vers la TVA présente aussi un avantage en termes de coordination, en ce sens que, contrairement à la fiscalité environnementale par exemple, la TVA est entièrement contrôlée au niveau fédéral, qui, après la sixième réforme de l'État, reste chargé de la mise en œuvre des réductions structurelles des cotisations sociales, telles que celle en faveur des bas salaires.

**dans les pays voisins.** Elles ont connu une progression rapide au cours de ces dix dernières années, jusqu'à atteindre 2,4 % du PIB en 2012. Au-delà de l'élargissement des bases imposables, la réduction des niches fiscales contribue à accroître la transparence et l'équité, tout en réduisant les distorsions, et aboutit à un équilibre favorable à la croissance tant à court terme qu'à long terme (Carnot, 2013), au regard de l'effet de distorsion qu'elles produisent souvent en raison de la création d'effets d'aubaine. Tout en favorisant généralement les salaires plus élevés, les niches fiscales ne réduisent pas fondamentalement la progressivité globale de l'IPP belge (Decoster, 2013). Un réexamen complet permettrait d'apprécier pour chaque niche i) si elle est appropriée en termes d'objectifs visés, ii) si elle contribue à la réalisation de ces objectifs et iii) si elle se justifie en termes d'incidence budgétaire. En tout état de cause, un tel réexamen semble s'imposer car, à l'issue de la sixième réforme de l'État, plusieurs réductions fiscales importantes deviendront des compétences régionales (voir l'encadré 3.4); qui plus est, les moyens budgétaires ne seront transférés qu'en partie et le coût de plusieurs de ces réductions connaît une augmentation rapide. Parmi les exemples de niches fiscales importantes qui sont susceptibles d'entraîner des distorsions, on peut citer les réductions pour les prêts hypothécaires (0,33 % du PIB en 2012, contre 0,11 % en 2008), les systèmes privés d'épargne-retraite (0,14 % du PIB) et les chèques-service (0,06 % du PIB), mais il existe une multitude de petites mesures qui contribuent à la complexité de l'IPP et pourraient être réexaminées.

**Une autre solution pour élargir l'assiette d'imposition de l'IPP serait de faire reculer la pratique consistant à transformer les revenus de personnes physiques en revenus de société, en alignant la taxation des sociétés (quasi) individuelles sur celle des revenus imposables au barème progressif de l'IPP.** Comme Valenduc l'a mis en évidence dans son étude de 2011, l'écart significatif entre l'IPP et l'impôt sur les sociétés en ce qui concerne les taux d'imposition marginaux a conduit à la création de nombreuses structures qui, d'après leurs statuts juridiques, sont des sociétés, mais en réalité n'ont souvent aucun objectif de croissance et créent peu d'emplois, voire aucun.

**Une réforme plus ambitieuse pourrait consister en la globalisation fiscale de l'ensemble des revenus des personnes physiques.** Tous les revenus, qu'ils soient issus du travail, du capital, de l'immobilier, d'allocations sociales, etc., se verraient imposés à un taux progressif; cette solution a été proposée par Castanheira e.a. (2014) qui a constaté que la globalisation initiale des revenus a été graduellement érodée par les mesures publiques, de sorte que seul le salaire est actuellement soumis à la progressivité de l'impôt.

## IS

**L'impôt sur les sociétés est considéré comme la forme de fiscalité la plus défavorable à la croissance, comme précédemment indiqué, et il ne constitue donc pas une solution de substitution à l'imposition du travail.** Néanmoins, il est lui aussi susceptible de voir sa base élargie, ce qui permettrait de réduire sensiblement le taux d'imposition nominal des sociétés. À 33,99 %, celui-ci figure parmi les plus élevés d'Europe. Toutefois, une longue liste d'abattements ramène le taux effectif à un peu plus de 26 %, contre 34,2 % en France, 28,2 % en Allemagne, 27,5 % aux Pays-Bas et 24,9 % au Luxembourg (ZEW, 2012).

**Une niche fiscale méritant d'être signalée en ce qui concerne l'IS belge est la déduction fiscale pour le capital à risque, ou déduction d'intérêt notionnel.** Cette déduction a été introduite en 2006 pour stimuler la capacité d'autofinancement des entreprises et renforcer l'attractivité de la Belgique pour les multinationales après la disparition progressive du régime des centres de coordination. Si elle a amélioré la solvabilité des sociétés non financières, son incidence budgétaire (nette) a rapidement augmenté (1,1 % du PIB en 2008, 1,6 % en 2012) et 30 % des déductions sont accordées à des entreprises ne générant aucun emploi (Valenduc, 2013). Les autorités belges ont donc modifié le régime à plusieurs reprises ces dernières années. Le taux d'intérêt applicable a été progressivement réduit (avec une majoration pour les PME) pour l'aligner davantage sur les taux du marché pour les obligations d'État belges. La possibilité de reporter les déductions non utilisées a été abolie à compter de 2013. Un impôt minimum sur les sociétés (la «taxe d'équité») a également été introduit pour les grandes entreprises qui distribuent des dividendes sur des

bénéfices qui n'étaient pas imposés en raison de l'utilisation de la déduction d'intérêt notionnel et/ou du report de pertes. Néanmoins, réserver le recours à la déduction d'intérêt notionnel aux flux de capitaux nouveaux, réinvestis, contribuerait à améliorer la viabilité du système. En outre, les règles spécifiques visant à prévenir les abus pourraient être revues afin de garantir leur efficacité.

#### Autres impôts

**L'imposition de la plupart des revenus financiers a été augmentée et harmonisée au cours de plusieurs cycles d'assainissement budgétaire consécutifs ces dernières années, mais un certain nombre d'exemptions demeurent.** La première est l'exonération appliquée aux comptes d'épargne (manque à gagner de 0,12 % du PIB en 2012), l'imposition de l'épargne représentant 0,2 % du PIB, soit un des niveaux les plus faibles dans l'UE. Une autre exemption concerne la plus-value réalisée sur les actifs financiers détenus par les ménages. Enfin, les revenus tirés de la location à des particuliers pourraient être imposés sur la base des revenus effectifs, plutôt que de la valeur cadastrale du bien loué, compte tenu des problèmes liés à cette assiette d'imposition, évoqués plus haut<sup>(55)</sup>.

**Les droits d'accises sur les alcools et le tabac ont été régulièrement augmentés ces dernières années.** Compte tenu de l'étroitesse de la base d'imposition, des possibilités d'achats transfrontaliers et du changement de comportement des consommateurs attendu de ces hausses, les perspectives de recettes supplémentaires semblent plus limitées.

**Enfin, les coûts de perception s'élèvent, en 2011, à 1,36 EUR par 100 EUR d'impôt (OCDE, 2013).** Ils sont parmi les plus élevés des pays de

l'UE. Rapprocher ces coûts relativement élevés de la moyenne de l'UE-27 (1,13 EUR) pourrait contribuer à un allègement de la fiscalité du travail.

#### Conclusion

**Le niveau élevé des dépenses fiscales complique le système fiscal belge et pèse sur son efficacité et son équité.** En conséquence, il y aurait tout lieu d'élargir les assiettes de la TVA et de l'IPP dans le contexte d'une réduction de la fiscalité du travail visant à remédier à la perte de compétitivité. Une approche générale s'articulant autour d'un élargissement des bases imposables présente l'avantage de permettre une allocation des ressources plus efficiente, ce qui serait bénéfique pour le potentiel de croissance de l'économie au fil du temps. En outre, une hausse du taux de TVA normal peut être envisagée, car elle générerait des recettes considérables tout en ayant des répercussions limitées. Parmi les autres pistes à explorer dans le cadre d'une redistribution générale de la charge fiscale neutre du point de vue des recettes, on peut citer la fiscalité (récurrente) de l'immobilier, l'utilisation de volets actuellement sous-employés de la fiscalité environnementale et l'imposition de certains types de revenus financiers.

**Un remaniement global du système fiscal belge pourrait être compliqué par la dispersion des compétences entre le niveau fédéral et les entités régionales.** Chaque niveau pourrait néanmoins prendre des mesures importantes dans les limites de ses compétences propres, tout en veillant à une coordination adéquate. À cet égard, la sixième réforme de l'État peut même faciliter la réalisation d'un glissement fiscal compte tenu de l'augmentation des majorations régionales de l'IPP et du transfert d'une série d'abattements fiscaux, deux mesures qui pourraient être utilisées pour procéder à des réductions ciblées des cotisations sociales, une autre compétence nouvellement régionalisée (voir l'encadré 3.4).

<sup>(55)</sup> Par ailleurs, mais en rapport avec ce qui précède, il convient de souligner que le fait que le mode de fixation, à des fins fiscales, du niveau des revenus immobiliers de source étrangère (sur la base du loyer effectif) est moins favorable que celui appliqué aux revenus équivalents obtenus en Belgique soulève un problème de respect des libertés fondamentales européennes. En conséquence, la Commission demande à la Belgique de revoir son imposition des revenus immobiliers, de la manière qu'elle juge la plus appropriée, pour mettre un terme à cette situation. Commission européenne - IP/12/282 du 22 mars 2012.



## 5. DEFIS A RELEVER PAR LES POUVOIRS PUBLICS

L'analyse réalisée à la section 3 confirme que l'économie belge connaît d'importantes difficultés macroéconomiques liées à sa compétitivité et sa dette publique. Ces difficultés ont déjà été recensées dans les bilans approfondis effectués précédemment au titre de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM) et des mesures appropriées ont été inscrites dans les recommandations spécifiques adoptées par le Conseil en juillet 2013. Les progrès réalisés dans la mise en œuvre de ces recommandations seront évalués dans le cadre du semestre européen, en même temps que le programme national de réforme et le programme de stabilité de la Belgique. Dans ce contexte, la présente section examine les différentes pistes envisageables pour remédier aux difficultés susmentionnées.

### Compétitivité extérieure

En ce qui concerne la première difficulté majeure que constitue la compétitivité extérieure, il convient de distinguer différentes voies, compte tenu de la nature composite du recul observé.

**Afin de permettre la diversification du marché des exportations, qui se caractérise par une forte concentration, et de tirer parti de marchés à croissance plus rapide, les autorités peuvent chercher à encore améliorer les conditions permettant aux entreprises manufacturières de démarrer ou de développer des activités d'exportation.** Il est encore possible d'accroître significativement la participation des nombreuses PME belges au secteur des exportations. Les importants écarts régionaux constatés en matière d'échanges transfrontières indiquent qu'une marge de progression existe dans ce domaine. L'accès au financement (à long terme) et les risques de défaillance qu'il suppose sont généralement perçus comme le principal obstacle au commerce transfrontière. Alors que les entreprises n'ont souvent que trop peu de possibilités de financer leur expansion au moyen de capitaux privés, dans le même temps, des montants records sont immobilisés sur les comptes d'épargne belges. Les décideurs peuvent étudier les moyens de mobiliser ces capitaux dormants à des fins plus productives. Aider les entreprises à dépasser les frontières d'un marché national restreint contribuerait aussi à favoriser leur expansion naturelle et ainsi à augmenter le potentiel de création d'emplois.

**Il est également possible de diversifier le marché en changeant l'assortiment des produits issus des installations de production belges.** Comme souligné par l'analyse séquentielle des bilans approfondis, les exportations portent sur des produits à valeur ajoutée moyenne. Si elle veut pouvoir concilier des coûts salariaux élevés avec la création d'emplois durables et le maintien d'un niveau de vie élevé, la Belgique devra réorienter sa production vers des produits à contenu technologique plus élevé que ce n'est le cas actuellement. Certaines solutions envisageables pour nourrir les capacités d'innovation de l'économie belge ont déjà été évoquées dans le bilan approfondi de l'année dernière. La première consiste à encore accroître le soutien aux pôles d'innovation. Compte tenu de l'importance des PME pour l'économie belge ainsi que de leur sous-représentation générale dans les activités d'exportation, le regroupement de PME compatibles au sein de pôles spécialisés pourrait compenser une perte dans la production de masse traditionnelle. La création des conditions nécessaires pour permettre l'expansion des entreprises innovantes constitue un autre défi général. Les incitations financières mises en place par les autorités belges (incitation fiscale en matière de rémunérations et crédit d'impôt visant à réduire respectivement les coûts de personnel et les coûts des investissements en matière de R&D) sont des initiatives louables pour aider les entreprises innovantes à se développer et permettre à la Belgique de se rapprocher de l'objectif fixé pour 2020, à savoir consacrer 3 % de son PIB aux dépenses de R&D. L'accès aux subventions se fait toutefois toujours selon un processus considéré comme à la fois long et complexe, une grande fragmentation caractérisant la politique de soutien à la recherche. Afin de permettre aux activités de recherche réalisées en Belgique de déboucher sur le développement de produits concrets dans le pays, les autorités pourraient prêter attention à la fiscalité du travail, le niveau élevé de cette dernière ayant pour effet de décourager les activités du secteur manufacturier. Outre les incitations financières, une modernisation et une simplification administratives plus poussées pourraient être engagées, par exemple en recourant davantage à des solutions reposant sur les TIC, étant donné que les charges administratives pèsent relativement plus sur les petites entreprises que sur les grandes.

**La dynamique relative des salaires ajustés en fonction de la productivité constitue un élément important en ce qui concerne l'érosion de la compétitivité.** À cet égard, la formation des salaires est un élément pour lequel les autorités pourraient faire preuve d'une plus grande ambition, afin de rétablir la compétitivité-coûts relative de la Belgique et d'éviter toute nouvelle dégradation de la situation du secteur manufacturier du pays.

**Un premier élément à examiner est la loi de 1996, qui instaure une norme salariale.** Les tentatives d'accroître l'efficacité de cette loi ayant échoué, le prochain gouvernement pourrait se pencher à nouveau sur cette question. Le débat politique s'est jusqu'à présent focalisé sur la méthode utilisée pour arriver à la norme, sur son statut légal, sur les mécanismes de correction automatique prévus dans le cadre juridique actuel et sur le rôle du gouvernement dans le processus global. Il n'est manifestement pas prévu d'examiner la façon d'établir un lien direct entre la marge de revalorisation des salaires et l'évolution de la productivité, alors que le découplage persistant entre les deux menace l'emploi.

**L'introduction d'une procédure de négociation salariale plus décentralisée permettrait d'améliorer globalement le fonctionnement et la capacité d'adaptation de l'économie belge.** La détermination d'une norme salariale ne tient pas compte des différences importantes constatées entre les secteurs. Si les salaires étaient entièrement déterminés à un niveau inférieur, c'est-à-dire au niveau sectoriel, les entreprises seraient en mesure de mieux faire correspondre les politiques salariales avec leurs résultats. Un degré accru de différenciation sectorielle permettrait, en outre, de rediriger progressivement la main d'œuvre des activités en déclin vers les secteurs plus dynamiques et d'éviter ainsi des perturbations.

**Une réforme de la loi de 1996 ne changerait rien au fait que l'indexation des salaires entraîne potentiellement un risque d'augmentation de l'écart salarial.** La pratique généralisée que constitue une certaine forme d'indexation automatique des salaires est porteuse d'une valeur hautement symbolique aux yeux tant de ses partisans que de ses détracteurs. Les suggestions de réforme de ce mécanisme spécifique à la Belgique, notamment les appels répétés formulés en ce sens par les institutions européennes, se sont

heurtées à une farouche résistance de la part de certains acteurs et sont perçues comme un démantèlement de l'État-providence belge. L'avantage tangible qu'offre à court terme une correction rapide du pouvoir d'achat est toutefois neutralisé par les risques d'érosion rampante de l'emploi à long terme que suppose une flexibilité insuffisante en période de difficultés économiques pesant sur la compétitivité.

**Certaines réformes généreraient d'importants avantages et rendraient le système plus durable en termes d'emploi.** L'indexation pourrait, par exemple, être limitée à un certain niveau de salaire (c'est-à-dire consister en une indexation des salaires en termes nominaux, à comparer avec le système actuel d'adaptation proportionnelle dégressive). Cela permettrait en même temps de garantir un réel pouvoir d'achat et de mieux faire correspondre l'évolution des salaires avec les réalités économiques. Parmi les autres options envisageables pour utiliser la marge dans sa totalité et préserver la compétitivité-coûts figure plus précisément la possibilité pour les employeurs d'utiliser une partie de l'augmentation de l'index pour la rémunération indirecte, comme les régimes de pensions, ou pour investir dans le capital humain. La conclusion d'accords globaux reste une autre option viable.

**Compte tenu de la pratique de l'indexation automatique des salaires, l'évolution des prix intérieurs est un facteur important de la croissance des salaires nominaux.** Les efforts remarquables déployés par les autorités belges pour améliorer le fonctionnement des marchés de produits, notamment dans le secteur de l'énergie et des télécommunications, semblent porter leurs fruits, comme le reflète l'évolution des prix dans ces secteurs. Un suivi permanent reste nécessaire pour garantir la pérennité de ces progrès, en particulier eu égard au fait que les composantes de prix non liées aux produits de base (par exemple, les coûts de distribution de l'énergie) ont eu tendance à augmenter rapidement par le passé. Il reste donc crucial de veiller à ce que tous les tarifs de réseau soient en rapport avec les coûts réels et soient incitatifs. Consacrer une attention accrue au fonctionnement du secteur des services est un autre objectif envisageable.

**La méthode actuelle qui consiste à réduire par petites touches la pression parafiscale qui pèse**

**sur le travail pourrait être remplacée par une remise à plat générale de la fiscalité belge.** L'adoption d'une méthode de réduction de la fiscalité sur le travail plus générale que l'actuelle, qui met l'accent sur la réduction des coûts d'embauche pour un nombre limité de salariés dans des activités souvent non marchandes comme celles du secteur de la restauration, bénéficierait à la croissance de l'emploi. Une remise à plat passerait par un glissement de la charge fiscale du travail vers d'autres sources de revenus, au niveau tant fédéral que régional. Bien que la nécessité d'une telle réorientation fasse l'objet d'un large consensus, aucune action concrète n'a encore été engagée à ce jour. En outre, la provenance des recettes de compensation fait, quant à elle, davantage l'objet de désaccords. La TVA et l'IPP offrent d'importantes possibilités en ce qui concerne l'élargissement de l'assiette fiscale. Il est en outre possible d'envisager une hausse du taux de TVA normal, car elle générerait des recettes considérables tout en ayant des répercussions limitées. Parmi les autres pistes à explorer dans le cadre d'une redistribution générale de la charge fiscale, on peut citer l'imposition (récurrente) des biens immobiliers, le recours à des volets actuellement sous-utilisés de la fiscalité environnementale (notamment le traitement des véhicules de société) et l'imposition de certains types de revenus financiers. Les effets distributifs qu'est susceptible d'induire une remise à plat du système fiscal ainsi que la façon de préserver la progressivité globale du système fiscal sont des éléments qu'il convient de garder à l'esprit.

**Pour accroître le potentiel de croissance de l'économie, il sera primordial d'augmenter le taux de participation au marché du travail des groupes sous-représentés.** Bien que, ces dernières années, le gouvernement ait pris des mesures pour renforcer les incitations au travail et réduire les problèmes d'inadéquation des qualifications, les résultats obtenus ne sont pas encore concluants. La persistance de degrés élevés d'inadéquation des qualifications indique que les politiques actives du marché du travail ne jouent pas leur rôle. À cet égard, il est primordial de trouver le juste équilibre entre, d'une part, des allocations évoluant dans le temps et des exigences appropriées en matière de recherche d'emploi et, d'autre part, une aide effective à la recherche d'emploi et de réelles possibilités de formation. La révision du système fiscal abordée ci-dessus pourrait, en outre, viser à

réduire les désincitations au travail, notamment pour les personnes qui apportent une seconde source de revenus au ménage. L'intérêt pour le travail chez cette dernière catégorie peut également être renforcé en repensant les allocations familiales versées actuellement pour en faire un système axé sur des services.

**En ce qui concerne l'aide à la recherche d'emploi et la formation, il importe de remédier à la complexité du système et de répondre au besoin accru de capacités des services publics de l'emploi (SPE) si l'on veut que l'aide apportée par ces derniers soit efficace.** La récente réforme de l'État fournira aux régions les moyens nécessaires pour aborder les rigidités du marché du travail régional de façon plus adaptée, par exemple au moyen de politiques d'orientation, de reconversion et d'activation professionnelles. En conséquence, il convient de doter les SPE des moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission. Enfin, des mesures plus concrètes sont nécessaires afin de stimuler l'intérêt pour les études en science, technologie, ingénierie et mathématiques (STEM) et atténuer les tensions sur le marché du travail.

#### Endettement public

**Le niveau élevé de l'endettement public et ses implications possibles pour l'économie réelle restent une des principales difficultés auxquelles la Belgique doit faire face.** La réduction de cet endettement permettrait non seulement de réduire les risques liés à la dette publique elle-même, mais aussi de donner aux autorités une plus grande marge de manœuvre pour mettre en œuvre une politique budgétaire axée sur l'amélioration de la compétitivité du pays et pour faire face aux imprévus dans les autres secteurs économiques, par exemple sur les marchés financiers. Jusqu'à présent, les stratégies déployées pour réduire la dette publique s'articulaient en partie autour de la vente d'actifs.

**Cependant, une nouvelle réduction du déficit public lui-même, conformément à l'engagement pris par la Belgique d'atteindre son objectif à moyen terme en 2016, restera nécessaire pour placer le ratio d'endettement sur une trajectoire descendante durable.** Bien que le déficit ait, selon les estimations, été ramené sous le seuil des 3 % du PIB prévu par le pacte de stabilité et de

croissance<sup>(56)</sup>, un important effort budgétaire (3 % du PIB) reste à fournir au cours des prochaines années afin d'atteindre les objectifs fixés. La charge fiscale globale élevée de la Belgique et les difficultés abordées ci-dessus auxquelles le pays doit faire face en matière de compétitivité ne permettent que dans une faible mesure le recours à des hausses générales d'impôt pour réduire le déficit et la dette. La réduction du déficit ne pourra donc essentiellement se faire qu'au moyen d'une restriction des dépenses.

**Alors que la structure de l'État belge a connu une décentralisation progressive au cours de ces dernières décennies, la majeure partie de la dette publique accumulée au cours de l'histoire du pays est restée au niveau fédéral.** La récente réforme de l'État confère aux régions et aux communautés des responsabilités accrues en matière de dépenses ainsi que davantage d'autonomie fiscale. Dans ce contexte, des mécanismes budgétaires clairs et transparents seront nécessaires. La sixième réforme de l'État inclut une révision de la loi spéciale de financement qui rééquilibre les flux financiers entre l'autorité fédérale et les entités fédérées. Un récent accord de coopération mettant en œuvre le «pacte budgétaire» européen prévoit des mécanismes de coordination budgétaire. Une mise en œuvre rigoureuse et des contributions équilibrées de la part de tous les niveaux de gouvernement seront utiles pour mener à bien la stratégie d'assainissement budgétaire.

**Par ailleurs, de nouvelles réformes du système des retraites visant à empêcher de nouvelles augmentations du niveau de la dette à moyen terme seront indispensables pour faire face à la dette implicite liée au vieillissement de la population.** Des mesures destinées à renforcer le potentiel de croissance de l'économie contribueraient également à la viabilité des finances publiques.

**Pour conclure, si les besoins prévisibles en matière d'assainissement limitent la possibilité de recourir à des baisses générales d'impôt, ils n'empêchent toutefois pas un glissement fiscal, pour autant que ce dernier soit neutre pour les recettes (comme indiqué plus haut).** Un glissement fiscal du travail vers d'autres sources de

recettes est de nature à stimuler l'emploi et la croissance et pourrait même contribuer à la réduction du déficit et de la dette. Enfin, une fiscalité de l'épargne plus neutre par rapport au type de produit financier pourrait entraîner une diversification des canaux par lesquels les importants actifs financiers détenus par les ménages belges sont mis à la disposition de l'économie réelle. Une approche progressive serait souhaitable dans ce domaine, afin de réduire au minimum les perturbations pour les établissements financiers et le système financier dans son ensemble.

<sup>(56)</sup> Prévisions économiques de l'hiver 2014 de la Commission.

## BIBLIOGRAPHIE

- Arnold, J., «Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth? Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries», OECD Economics Department Working Papers, No. 643, Éditions OCDE, 2008.
- Agence de la dette du Royaume de Belgique, «Borrowing requirements and funding plan», 10 décembre 2013.
- Agence de la dette du Royaume de Belgique, «Review 2013 – 2014 Outlook», 2014.
- Gouvernement belge, «Programme de stabilité belge», avril 2013.
- Gouvernement belge, «Verslag over de uitvoering van de begroting 2013 in antwoord op de beslissing van de Raad 2013/370», décembre 2013.
- Bodart, V., Hindriks, J., «Les inégalités d'inflation selon l'âge et le revenu», Regards économiques 102, IRES, 2013.
- Bodart, V., Shadman, F., «Indexation et compétitivité en Belgique», Regards économiques 107, IRES, 2013.
- Bogaert, H., Robette, F., «Effets d'un choc pétrolier sur la structure des revenus en présence du mécanisme belge d'indexation», 20<sup>e</sup> Congrès des économistes belges de langue française, CIFO, 2013.
- Breemersch K., Konings J., «De terugverdieneffecten van een lastenverlaging op arbeid», Vives/K.U.Leuven, 2013.
- Bruggeman, A., Van Nieuwenhuyze, Ch., «Size and dynamics of debt positions in Belgium and in the euro area», BNB, 2013.
- Carnot, N., «The composition of fiscal adjustments: some principles», ECFIN Economic Brief, Commission européenne, 2013.
- CASE/CPB pour la DG TAXUD, «Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States, Final Report», Commission européenne, 2013.
- Castanheira, M., Colmant, B., de Callataj, E., de Streel, A., Pestieau, P., de Laminne, I. (red.), «Pistes et éclairages économiques - Vers de nouvelles orientations structurelles pour la Belgique», 2014.
- Cedefop Research Arena (Cedra), «Skill mismatch - Identifying priorities for future research», Cedefop working paper No 3, 2009.
- Conseil central de l'économie, «Note documentaire: Le revenu des chômeurs, Partie I : Comparaison des régimes de chômage en Belgique et dans les pays voisins», 2013.
- Conseil central de l'économie, «Rapport technique du secrétariat sur les marges maximales disponibles pour l'évolution du coût salarial», 2013.
- Cherenti, R., «Les pièges à l'emploi», Fédération des CPAS, 2012.
- «Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour la période 2012-2016», 2013.
- Decoster A., Spiritus, K., «Wie draagt de last van een btw-verhoging?», Flemosi, 2012.
- Decoster, A., «Vrijdenken over een belastinghervorming», De Gids, 2013.
- Du Caju, P., «Structure et répartition du patrimoine des ménages : une analyse menée sur la base de la HFCS», Revue économique, septembre 2013, BNB.
- Dumont, M., «The impact of subsidies and fiscal incentives on corporate R&D expenditures in Belgium (2001-2009)», Bureau fédéral du Plan, Working Paper 1-13, 2013.
- Duprez, C., Dresse, L., «L'économie belge dans les chaînes de valeur ajoutée mondiales», Revue économique, septembre 2013, BNB.
- BCE, «Going Beyond Labour Costs», Compnet Policy Brief 01/2013, 2013.
- Commission européenne, «Évaluation du programme national de réforme et du programme

- de stabilité 2013 de la Belgique», Document de travail des services de la Commission, 2013.
- Commission européenne, «Benchmarking Unemployment benefit Systems», DG Affaires économiques et financières, 2012.
- Commission européenne, «Employment and Social Developments in Europe 2013», DG Emploi, affaires sociales et inclusion, 2014.
- Commission européenne, «Energy Economic Developments in Europe», DG Affaires économiques et financières, 2014.
- Commission européenne, «Fiscal Sustainability Report», DG Affaires économiques et financières, 2012.
- Commission européenne, «Bilan approfondi concernant la Belgique», DG Affaires économiques et financières, 2013.
- Commission européenne, «Labour market developments in Europe», DG Affaires économiques et financières, 2013.
- Commission européenne, «Tax reforms in EU Member States 2012 - Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability», 2012.
- Commission européenne, «Tax reforms in EU Member States 2013 - Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability», 2013.
- Commission européenne, «Winter 2014 European Economic Forecast», DG Affaires économiques et financières, 2014.
- Eurostat, «Enquête sur les forces de travail», 2012.
- Geens, K., «Uitvoering begroting 2013», présentation du 30 janvier 2014.
- Goos, M., Hathaway, I., Konings, J., Vandeweyer, M., «High-Technology Employment in the European Union», Vives/K.U.Leuven, 2013.
- Groupe d'experts Compétitivité et Emploi, «Analyses des deux propositions de réformes: diminution de la TVA sur l'électricité et réductions de charges salariales dans des zones spécifiques», Groupe d'experts «Compétitivité et Emploi» (GECE), 2013.
- Groupe d'experts Compétitivité et Emploi, «Coût salarial, subventions salariales, productivité du travail et effort de formation des entreprises», Rapport au Gouvernement du Groupe d'experts «Compétitivité et Emploi» (GECE), 2013.
- Conseil supérieur des Finances, «Het Belastingbeleid en het leefmilieu», 2009.
- Høj, J., «How to reform the Belgian Tax System to Enhance Economic Growth», OECD Working papers No. 741, 2009.
- «Inventaire 2012 des exonérations, abattements et réductions qui influencent les recettes de l'État», annexe au projet de budget 2014, Chambre des représentants de Belgique, 2013.
- Johannesson Lindén, A., Gayer, C., «Possible reforms of real estate taxation: criteria for successful policies», European Economy Occasional Papers, No. 114, Commission européenne, 2012.
- Keen, M., de Mooij, R., «Fiscal devaluation as a cure for Eurozone ills – could it work?», contribution à [www.vox.eu](http://www.vox.eu), 2012.
- LIME Working Group, «Assessment of house price dynamics», 2013.
- Banque nationale de Belgique, «Rapport annuel 2012», 2013.
- OCDE, «Detailed description of employment protection legislation, 2012-2013» (Source: Base de données de l'OCDE sur la protection de l'emploi, actualisation 2013).
- OCDE, «Perspectives des migrations internationales 2013», 2013.
- OCDE, «Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2013», 2013.
- OCDE, «Tax Policy Reform and Economic Growth», 2010.
- OECD, «Enhancing the inclusiveness of the labour market in Belgium», 2013.

Valenduc, C., «Politique fiscale et réformes structurelles - Reflets et perspectives de la vie économique», 2011/3, Tome L, pp. 149-163, De Boeck Supérieur, 2011.

Valenduc, C., «Réformes fiscales, soutenabilité budgétaire et croissance équitable», 20<sup>e</sup> Congrès des économistes belges de langue française, CIFO, 2013.

Van Ewijk, C., Lukkezen, J., Rojas-Romagosa, H., «An early-warning indicator for debt sustainability», contribution à [www.vox.eu](http://www.vox.eu), 2013.

Vandekerckhove, S., Struyven, L., Heylen, V., «Heeft tewerkstelling in de industrie nog toekomst? Over de arbeidsmarktdynamiek van een noodlijdende sector», Over.Werk 2/2013, Steunpunt WSE, 2013.

ZEW, «Effective tax levels using the Devereux/Griffith methodology», Project for the European Commission, TAXUD/2008/CC/099 2012. Situation au 1<sup>er</sup> juillet 2012.

Zimmer, H., «Inadéquations sur le marché du travail», Revue économique, septembre 2012, BNB.