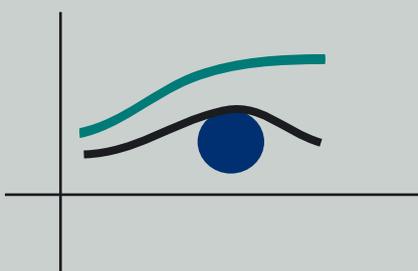


**REGARDS**



**ÉCONOMIQUES**

Publication préparée  
par les économistes de l'UCL

Avril 2007 • Numéro 50

## Quelques enjeux économiques importants pour l'avenir

*Regards économiques a 5 ans et 50 numéros ! Ce 50ème numéro fête l'événement en rassemblant 5 articles dans lesquels des économistes de l'UCL livrent leur réflexion sur quelques enjeux économiques importants qui devraient retenir l'attention du prochain gouvernement sorti des urnes le 10 juin.*

Page 2

**Editorial**

Page 3

**Une politique budgétaire ambitieuse pour affronter le choc démographique**

*de Vincent Bodart*

Page 9

**Politique d'emploi : quelques enjeux fédéraux majeurs**

*de Bruno Van der Linden*

Page 20

**Le titre-service, un état de la situation**

*de Marie Catherine Vermer, Stéphane Nassaut et Marthe Nyssens*

Page 26

**L'environnement dans tous ses états**

*de Thierry Bréchet*

Page 32

**Fédéralisme belge : la chimère des transferts et la fragmentation de la nation**

*de Jean Hindriks*

## Editorial

En mars 2002, les économistes de l'Université catholique de Louvain (UCL) lançaient une nouvelle publication, *Regards Economiques*, avec comme objectif de proposer des analyses économiques sur des questions socio-économiques variées. Une des originalités de la revue est d'adopter un style délibérément pédagogique et non technique, les problématiques abordées dans *Regards économiques* étant susceptibles d'intéresser un public plus large que celui des économistes de formation.

*Regards économiques* a aujourd'hui 5 ans et 50 numéros ! Le comité de rédaction de la revue a décidé de fêter l'évènement en rassemblant, pour ce 50<sup>ème</sup> numéro, 5 articles dans lesquels des économistes de l'UCL livrent leur réflexion par rapport à un certain nombre d'enjeux économiques qu'ils estiment importants pour les années à venir et qui, de ce fait, attendent le prochain gouvernement fédéral. Cette initiative s'inscrit tout à fait dans le projet de *Regards économiques*, qui vise à impliquer davantage les économistes dans le débat public en posant leur regard sur des questions concrètes de politique économique et sociale.

Les 5 articles rassemblés dans ce numéro "anniversaire" de *Regards économiques* constituent le fruit de cette réflexion. Le premier article, préparé par Vincent Bodart, s'intitule "*Une politique budgétaire ambitieuse pour affronter le choc démographique*". Il plaide pour un renforcement significatif de la situation des finances publiques belges durant la prochaine législature. Il estime en effet qu'il est urgent, dans le but de pouvoir faire face au coût budgétaire du vieillissement, de relever le surplus primaire, lequel a fortement diminué sous le gouvernement sortant. Dans le deuxième article, Bruno Van der Linden se penche sur la "*Politique d'emploi : quelques enjeux fédéraux majeurs*". Il montre, notamment, qu'il existe des alternatives à la régionalisation des politiques d'emploi, qui combinent mieux l'objectif d'assurer les travailleurs contre le risque de chômage et la nécessité de responsabiliser les régions. La troisième article, préparé par Marie-Catherine Vermer, Stéphane Nassaut et Marthe Nyssens, s'intitule "*Le titre service, un état de la situation*". Alors que les titres-services semblent être un "succès" en termes de création d'emplois et de réduction du travail au noir, les auteurs interpellent les pouvoirs publics sur des enjeux importants comme ceux de l'évaluation du coût budgétaire net du système titre-service, de la pérennité financière et de la qualité des emplois créés. Le quatrième article, préparé par Thierry Bréchet, s'intéresse aux questions environnementales. Dans "*L'environnement dans tous ses états*", l'auteur montre, d'après une analyse de différents indicateurs environnementaux, que la situation en Belgique est contrastée : alors que certains indicateurs sont au vert, d'autres sont au rouge. Jusqu'où alors poursuivre les évolutions positives et comment s'attaquer aux tendances négatives ? Enfin, dans le dernier article, qui porte sur le "*Fédéralisme belge : la chimère des transferts et la fragmentation de la nation*", Jean Hindriks développe une série de raisons pour ne pas régionaliser trop vite davantage de compétences, en relativisant notamment le poids démesuré accordé aux transferts Nord-Sud dans le débat politique en Belgique.

Nous sommes bien conscients que d'autres enjeux économiques que ceux abordés dans les articles qui viennent d'être présentés attendent le prochain gouvernement. Notre souci n'était pas d'être exhaustif ! Outre la difficulté de la tâche, notre ambition était plutôt d'apporter un point de vue sur des questions en lien avec nos préoccupations de recherche.

Qu'il soit bien clair pour le lecteur que la démarche qui anime la réflexion des différents auteurs est de nature uniquement académique, sans prise de position partisane en faveur d'un programme politique en particulier. Nous pensons que les problématiques discutées ici devraient interpellier tous les décideurs politiques, quelle que soit leur couleur. Les points de vue présentés dans chacune des contributions n'engagent toutefois que leurs auteurs.

Bonne lecture !

Vincent Bodart, directeur de la publication  
Muriel Dejemeppe, rédactrice en chef

# Une politique budgétaire ambitieuse pour affronter le choc démographique

*Dans cet article, nous plaidons pour un renforcement significatif de la situation des finances publiques belges durant la prochaine législature. Le plus urgent, dans le but de pouvoir faire face au coût budgétaire du vieillissement, est de relever le surplus primaire, lequel a fortement diminué sous le gouvernement sortant.*

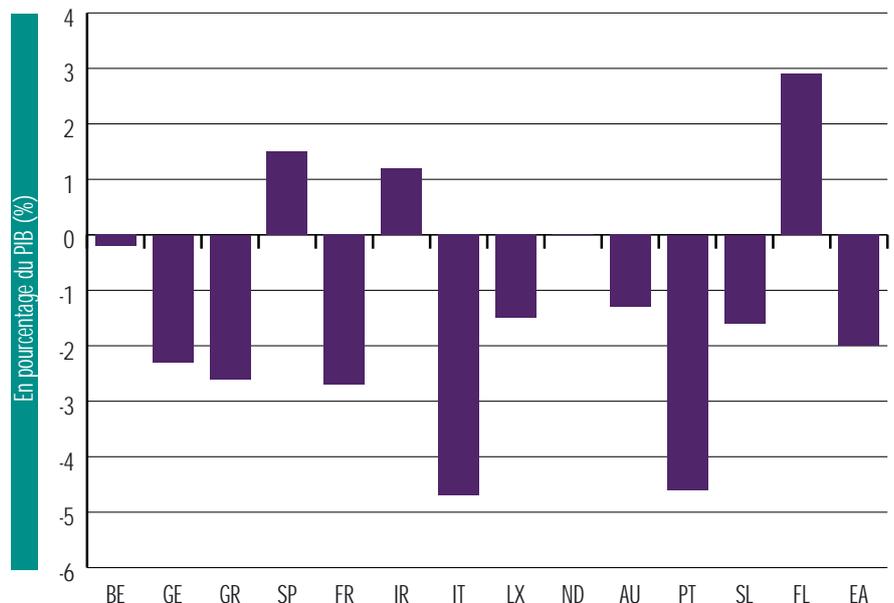
**Vincent Bodart \***

Par certains aspects, la gestion des finances publiques réalisée par le gouvernement sortant au cours des 4 dernières années a donné des résultats appréciables. En dépit d'une conjoncture économique qui ne fut pas toujours aussi favorable que prévu, la Belgique est parvenue à maintenir un équilibre de ses finances publiques. Pour 2007, le gouvernement s'est même fixé comme objectif de dégager un excédent budgétaire de 0,3 %. Avec ces résultats budgétaires, la Belgique fait certainement figure de bon élève européen en matière de solde budgétaire. En 2006, sur les 12 pays européens qui composent la zone euro, seulement 3 pays (Espagne, Irlande, Finlande) présentaient un solde budgétaire meilleur ou équivalent à celui de la Belgique (cf. graphique 1)<sup>1</sup>.

Derrière ces résultats favorables se dissimulent néanmoins certaines faiblesses importantes, qui donnent une image des finances publiques belges moins positive que celle bien souvent présentée par le gouvernement sortant.

Dans la suite de cet article, j'émettrai trois critiques par rapport à la gestion de la politique budgétaire qui a été suivie au cours des dernières années. Chaque critique fait l'objet d'une section séparée. Au terme de ma critique, plusieurs lignes directrices seront proposées pour la politique budgétaire du prochain gouvernement.

**Graphique 1.** Solde budgétaire en 2006 pour les pays de la zone euro



\* Je remercie pour leurs commentaires et remarques Muriel Dejemeppe, Philippe Ledent, François Maniquet ainsi que les autres intervenants au séminaire du 9 mars 2007 à Louvain la Neuve. Ce texte n'engage cependant que son auteur.

<sup>1</sup> En 2006, le déficit budgétaire moyen au sein de la zone euro était de 2 % (source : Eurostat).

## 1. L'équilibre budgétaire, mais pas mieux !

Ma première critique concerne l'absence d'amélioration du solde de financement des administrations publiques au cours des 4 dernières années. En fait, la situation budgétaire ne s'est plus améliorée depuis 2000, date à laquelle les finances publiques belges ont retrouvé l'équilibre (voir tableau 1, Partie A, ligne "réalisé"). Pourtant, les défis budgétaires qui sont attendus à l'avenir, en raison essentiellement du vieillissement de la population (cf. infra) mais également du fait du réchauffement climatique (voir l'article de Thierry Bréchet dans ce numéro), exigent une amélioration importante de la situation des finances publiques au cours des prochaines années. Pourtant, en 2000, le gouvernement Verhofstadt I ambitionnait pour les années suivantes de consolider le redressement des finances publiques belges. Il suffit pour s'en rendre compte de replonger dans le Programme de stabilité élaboré à l'époque<sup>2</sup>. On constatera ainsi que, fin 2000, le gouvernement projetait un excédent budgétaire de 0,7 % du PIB pour 2005 (cf. tableau 1). La politique budgétaire réellement menée fut néanmoins nettement moins ambitieuse. Fin 2002, l'objectif budgétaire pour 2005 était réduit à un excédent budgétaire de 0,5 % et fin 2003, le gouvernement Verhofstadt II n'envisageait plus que l'équilibre budgétaire pour 2005. Alors qu'en 2000, le gouvernement présentait l'objectif budgétaire fixé pour 2005 comme un élément important de la stratégie budgétaire de l'Etat à moyen terme<sup>3</sup>, il apparaît 7 ans plus tard que cet objectif a été reporté à ... 2009 (cf. tableau 1) ! On peut certes mettre à la décharge du gouvernement que la faible croissance économique que la Belgique a connue sur la période 2001-2003 n'avait pas été prévue lors de l'élaboration du programme de stabilité 2001-2005. Sans contester cela, je soulignerai toutefois que la croissance économique s'est nettement raffermie par après, le taux de croissance moyen du PIB ayant été de 2,0 % sur la période 2003-2006, ce qui correspond à son niveau moyen sur longue période<sup>4</sup>. Par ailleurs, depuis le début de la décennie, les taux d'intérêt se sont fortement tassés, ce qui a eu pour effet de réduire sensiblement la charge d'intérêt sur la dette publique. Je doute donc que l'on puisse attribuer à la conjoncture économique l'échec des objectifs budgétaires que le gouvernement s'était fixé au début de la décennie. Je suis plutôt enclin à penser que le gouvernement a choisi de sacrifier ses objectifs budgétaires, au profit de divers projets comme la réforme fiscale.

**Tableau 1.** Programme de stabilité pour la Belgique

Source : Programme de stabilité pour la Belgique, diverses années

	A. Solde de financement (en % du PIB)									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Programme										
2000	0,2	0,3	0,5	0,6	0,7					
2001	0,0	0,0	0,5	0,6	0,7					
2002	0,4	0,0	0,0	0,3	0,5					
2003		0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,3			
2004			0,4	0,0	0,0	0,0	0,3	0,6		
2005				0,0	0,0	0,0	0,3	0,5	0,7	
2006					0,1	0,0	0,3	0,5	0,7	0,9
Réalisé	0,6	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0				

<sup>2</sup> Le Programme de stabilité présente les objectifs budgétaires à moyen terme du gouvernement. Il est élaboré chaque année et il fait l'objet d'une évaluation par la Commission européenne.

<sup>3</sup> Ainsi, on peut lire dans le budget 2001 la déclaration suivante : "Le 15 septembre 2000, le gouvernement a établi des objectifs budgétaires clairs. Ainsi, le gouvernement a pris l'engagement de constituer un excédent budgétaire de 0,2 % du PIB en 2001 pour passer à 0,7 % du PIB en 2005" (source : Chambre des Représentants de Belgique, Session ordinaire 2000 2001, Budget des Recettes et des Dépenses pour l'année budgétaire 2001, Exposé général, p. 75).

<sup>4</sup> Sur la période 2001 2006, le taux de croissance annuel moyen du PIB a été de 1,7 %.

... L'équilibre budgétaire, mais pas mieux !

	B. Solde primaire (en % du PIB)									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Programme										
2000	6,8	6,6	6,4	6,3	6,2					
2001	6,5	6,0	6,1	5,9	5,7					
2002	6,9	6,1	5,5	5,6	5,6					
2003		6,1	5,6	5,1	4,8	4,7	4,8			
2004			5,7	4,9	4,5	4,4	4,5	4,7		
2005				4,8	4,3	4,1	4,2	4,1	4,1	
2006					4,3	4,1	4,2	4,1	4,1	4,2
Réalisé	7,0	5,7	5,4	4,7	4,3	4,1				

## 2. Trop de “gadgets” budgétaires

Ma seconde critique tient à l'utilisation répétée de mesures non récurrentes et d'astuces budgétaires diverses qui a été faite par le gouvernement dans le but d'équilibrer le budget et/ou de réduire le taux d'endettement de l'Etat. A plusieurs reprises, ces mesures ont été importantes. Le cas le plus spectaculaire à ce sujet est sans doute la reprise par l'Etat fédéral du fonds de pension de Belgacom en 2003, pour une valeur de 5 milliards d'euros (environ 1,5 % du PIB de l'époque). En 2007, les mesures uniques devraient encore rapporter environ 1,25 milliards d'euros au budget.

Le problème économique que pose l'utilisation de ces “gadgets” budgétaires tient au fait qu'ils n'ont pas d'effet structurel ou permanent sur la situation des finances publiques, prenant comme principe qu’*“une mesure budgétaire améliore de façon permanente les comptes de l'Etat si et seulement si cette mesure permet de réduire le montant (en valeur présente) des taxes futures qui est nécessaire pour financer les dépenses futures et rembourser la dette publique”* ( Milesi-Ferretti et Moriyama, p. 3286)<sup>5</sup>. Prenons le cas de l'opération Belgacom en 2003. D'un côté, grâce à cette opération, l'Etat comble un trou budgétaire inattendu, respecte ainsi l'objectif de solde de financement inscrit au budget, et parvient à réduire le taux d'endettement public. D'un autre côté, ses engagements futurs en matière de pensions augmentent. Au terme de cette opération, la dette publique diminue, mais l'Etat ayant augmenté ses engagements futurs, le montant de taxes qui sera nécessaire à l'avenir pour faire face aux engagements futurs n'a lui pas diminué. Il en va de même lorsque le gouvernement vend un actif, un bâtiment ou une créance fiscale par exemple, comme cela est devenu l'habitude en Belgique depuis plusieurs années<sup>6</sup>. Dans la mesure où la diminution de la dette que le gouvernement obtient grâce à ce type d'opérations s'accompagne d'une perte d'actif, la richesse nette de l'Etat s'en trouve inchangée. En d'autres termes, les moyens dont dispose l'Etat pour faire face à ses engagements futurs a diminué d'un montant

<sup>5</sup> En utilisant cette définition, nous prenons clairement pour cadre d'analyse l'approche intertemporelle des comptes de l'Etat, qui est la seule approche vraiment pertinente pour évaluer la “soutenabilité” des finances publiques dans la perspective du vieillissement de la population. Pour une présentation simple de cette approche, voir Gian Maria Milesi Ferretti and Kenji Moriyama, “Fiscal adjustment in EU countries : A balance sheet approach”, Journal of Banking and Finance, Vol. 30, 2006.

<sup>6</sup> Signalons que la Belgique n'est pas le seul pays européen à recourir à de telles mesures, comme le montre l'étude de Vincent Koen et Paul den Noord, “Fiscal Gimmickry in Europe : One Off Measures and Creative Accounting”, OECD Economics Department Working Paper n°417, February 2005.

... Trop de "gadgets" budgétaires

équivalent à la réduction de la dette. Par conséquent, on constate à nouveau ici que le montant de taxes qui sera nécessaire à l'avenir pour permettre à l'Etat de couvrir ses dépenses futures n'a pas diminué.

A la lueur du principe énoncé ci-dessus, il convient donc de nuancer quelque peu certains résultats budgétaires obtenus par le gouvernement sortant. Ainsi, comme le démontrent les exemples qui précèdent, la totalité de la réduction de la dette publique constatée ces dernières années ne correspond pas à une amélioration véritable de la situation des finances publiques. De même, une grosse partie (environ 10 milliards d'euros selon mes estimations) des 13 milliards d'euros qui constituent actuellement le capital du Fonds de vieillissement ne représente pas des moyens *supplémentaires* qui aideront l'Etat à couvrir le coût budgétaire du vieillissement<sup>7</sup>. Un peu moins de la moitié du capital investi jusqu'à présent vient en effet de l'opération Belgacom, laquelle implique des engagements supplémentaires en termes de pensions. Un montant important investi dans le Fonds de vieillissement provient par ailleurs de la vente d'actifs qui étaient détenus auparavant par des organismes publics ou parapublics<sup>8</sup>.

### 3. Fonte du surplus budgétaire

Durant la législature qui se termine, le surplus primaire des administrations publiques s'est contracté d'une façon inquiétante (voir Tableau 1, Partie B, ligne "réalisé")<sup>9</sup>. Au début de la décennie, il était de 7 % du PIB. En 2002, il était encore de 5,7 %. En 2006, les estimations les plus récentes le fixe à 4,1 % et, dans le cadre du budget proposé par le gouvernement, il devrait être de 4,2 % du PIB en 2007. Avec ces résultats, la Belgique est le pays de la zone euro qui, sur la période 2003-2007, a connu l'évolution la plus défavorable du surplus primaire (cf. graphique 2). En fait, à l'exclusion du Portugal et du Luxembourg, tous les autres pays de la zone euro sont parvenus à stabiliser ou à augmenter leur solde primaire entre 2003 et 2007<sup>10</sup>.

Graphique 2. Variation du solde budgétaire primaire entre 2003-2007



<sup>7</sup> Créé en 2001 (loi du 5 septembre 2001), le Fonds de vieillissement est une réserve à laquelle le gouvernement aura accès, sous certaines conditions, à partir de 2010 pour faire face au coût budgétaire impliqué par le vieillissement de la population.

<sup>8</sup> A titre d'exemple, 2,6 milliards proviennent de la vente du portefeuille de créances hypothécaires du Credibe. Dans la mesure où le Credibe est une société détenue à 100 % par les pouvoirs publics (via la Société fédérale de participations), la vente de son portefeuille n'augmente en rien la richesse nette de l'Etat. En fait, par cette opération, l'Etat remplace un actif financier (une créance hypothécaire) par du "cash" qui sera placé par le Fonds de vieillissement en bons du Trésor.

<sup>9</sup> Pour rappel, le solde budgétaire global, que l'on désigne également sous le terme "solde de financement", correspond à la différence entre le total des recettes de l'Etat et le total des dépenses. Le solde budgétaire primaire est obtenu en excluant des dépenses totales les charges d'intérêt sur la dette publique de l'Etat.

<sup>10</sup> Les prévisions de surplus primaire pour 2007 sont, pour la Belgique, issues du budget 2007 et, pour les autres pays de la zone euro, des prévisions économiques d'automne 2006 de la Commission européenne.



... *Fonte du surplus budgétaire*

Cette contraction du surplus primaire est inquiétante car elle risque, si la tendance n'est pas inversée **rapidement et de façon notable**, de mettre en péril la capacité du gouvernement à pouvoir supporter **totalem**ent la charge budgétaire supplémentaire qui est attendue au cours des prochaines années du fait du vieillissement de la population. Le surplus primaire constitue en effet le principal élément à partir duquel le gouvernement pourra financer le coût budgétaire du vieillissement qui, selon les dernières estimations de la Commission européenne, devrait s'élever à un peu plus de 6 % du PIB en 2050<sup>11</sup>.

Une manière directe de prendre conscience du problème budgétaire posé par la contraction du surplus primaire consiste à calculer le niveau du surplus primaire qui permettrait de supporter le coût budgétaire du vieillissement d'une manière qui soit soutenable pour les finances publiques. Pour déterminer ce niveau, différentes approches sont possibles, selon le critère de "soutenabilité" que l'on retient. Une approche qui me semble particulièrement pertinente est celle qui est préconisée par une étude récente de la Banque Nationale de Belgique<sup>12</sup>. Cette étude recommande qu'au début de la période au cours de laquelle les coûts budgétaires du vieillissement vont surgir (soit 2010 pour la Belgique), le surplus primaire soit suffisant pour que l'on puisse financer le coût budgétaire du vieillissement en comprimant progressivement ce surplus, avec la contrainte que les finances publiques soient en équilibre en 2050. En d'autres termes, cette approche préconise un préfinancement complet du coût budgétaire du vieillissement. De la sorte, il suffira, sur la période 2010-2050, de réduire le surplus primaire pour couvrir les charges budgétaires supplémentaires liées au vieillissement. On veille également dans cette approche à ce qu'en 2050, la Belgique respecte les contraintes du Pacte européen de stabilité et de croissance<sup>13</sup>. Il est également montré dans cette étude que cette approche est celle qui répartit de la manière la plus équitable le coût budgétaire du vieillissement entre les générations présentes et futures. Selon les estimations présentées dans cette étude, le surplus primaire devrait atteindre 6,4 % en 2010. Si on fixe comme objectif pour 2050 un déficit de 1 % du PIB (plutôt que l'équilibre), le surplus primaire à atteindre pour 2010 est réduit à 5,9 %<sup>14</sup>. Dans les deux cas, une chose claire apparaît, à savoir que, même en supposant que le surplus primaire atteigne 4,2 % en 2007, on sera loin du niveau assurant un préfinancement complet du coût budgétaire du vieillissement. Pour atteindre ce niveau, il faudrait, en comptant sur des charges d'intérêt de l'ordre de 3,5 % à 4 % du PIB au cours des prochaines années, dégager un surplus budgétaire global d'un peu plus de 2 % du PIB en 2010. L'effort budgétaire à fournir est donc conséquent ! Il est nettement plus important que le renforcement budgétaire

<sup>11</sup> Voir European Commission, "The impact of ageing on public expenditure : projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long term care, education and unemployment transfers (2004 2050) Report prepared by the Economic Policy Committee and the European Commission (DG ECFIN)", European Economy, Special Report n°1/2006. Le chiffre mentionné signifie qu'en 2050, les dépenses budgétaires seront plus élevées d'environ 6 % du PIB par rapport à leur niveau d'aujourd'hui. Ces dépenses supplémentaires résultent en grande partie d'une augmentation des dépenses de Sécurité sociale en matière de pensions et de soins de santé.

<sup>12</sup> Voir Geert Langenus, "Fiscal sustainability indicators and policy design in the face of ageing", Working paper research n°102, National Bank of Belgium, October 2006.

<sup>13</sup> Pour rappel, le Pacte de stabilité et de croissance impose aux pays membres de la zone euro de maintenir leur déficit budgétaire global en deçà de 3 % du PIB et leur dette publique en deçà de 60 % du PIB. En maintenant le budget de l'Etat à l'équilibre, on évite, en cas de choc conjoncturel négatif, une dégradation de la situation des finances publiques au delà du seuil de 3% fixé par le Pacte de stabilité.

<sup>14</sup> Les objectifs de solde primaire qui sont mentionnés pour 2010 reposent sur plusieurs hypothèses concernant l'évolution d'ici 2050 des recettes et des dépenses publiques (voir l'article de Langenus pour plus de détail). Une hypothèse importante est celle de maintenir constant, à son niveau de 2007, le taux d'intérêt implicite sur la dette publique. Ce niveau étant relativement bas (un peu plus de 4 %), il se pourrait très bien que les taux d'intérêt le dépassent à l'avenir. Si cela devait se produire, les objectifs de solde primaire estimés pour 2010 ne seraient pas suffisants pour assurer la "soutenabilité" des finances publiques belges.

re programmé dans le Programme de stabilité 2005-2010, qui a comme objectifs pour 2010 un excédent budgétaire de 0,7 % du PIB et un surplus primaire de 4,2 % du PIB (voir Tableau 1).

#### **4. Pour une politique budgétaire ambitieuse**

Les remarques qui viennent d'être faites visent essentiellement à montrer que les conséquences budgétaires du vieillissement exigent, par rapport à la politique budgétaire qui a été menée ces dernières années, une politique budgétaire plus ambitieuse et plus lucide, qui soit davantage dictée par les enjeux budgétaires de long terme plutôt que par un équilibre de court terme.

Concrètement, maintenant que l'économie semble avoir retrouvé un rythme de croissance favorable, du moins on l'espère, il est impératif d'éviter un nouveau relâchement budgétaire, comme celui provoqué par la réforme fiscale. Au contraire, la politique budgétaire pour les années à venir doit viser avant tout à renforcer la situation budgétaire de l'Etat. Cela implique tout particulièrement de mettre fin à la détérioration du surplus primaire. Comme on l'a montré, une augmentation significative du surplus primaire doit intervenir rapidement si l'on veut pouvoir affronter le coût budgétaire du vieillissement sans mettre en péril la soutenabilité des finances publiques. Dans cette perspective, le prochain gouvernement devrait veiller à réviser à la hausse les objectifs actuels du programme de stabilité. Ce serait une manière claire de montrer au public ses intentions budgétaires pour les 4 prochaines années.

Comme l'analyse qui précède a tenté de le montrer, autant que les objectifs fixés, la manière de les atteindre a de l'importance. De ce point de vue, une consigne s'impose : éviter les artifices budgétaires et toute mesure qui donnent l'illusion d'une amélioration de la situation des finances publiques mais qui, dans les faits, ne génèrent aucune ressource supplémentaire pour permettre à l'Etat de faire face à ses engagements futurs. Ce n'est que si cette consigne est respectée que la réduction de la dette publique, qui est manifestement un élément-clé de la stratégie budgétaire mise en place en Belgique pour affronter le choc démographique des années à venir, s'avèrera effectivement utile.

---

*Vincent Bodart est professeur au  
Département d'économie de  
l'UCL et chercheur à l'IRES.*

*Vincent Bodart*

# Politique d'emploi : quelques enjeux fédéraux majeurs

*Régionaliser des compétences nouvelles : pour quoi ? Quels gains et quelles pertes en attendre ? Y a-t-il des mieux à faire ? Comment combiner le besoin de protection sociale et la nécessité de flexibilité ? Faut-il abandonner le lien entre salaire et ancienneté et les allocations d'attente pour les jeunes qui entrent sur le marché du travail ? Autant de questions qui se poseront aux négociateurs du futur gouvernement fédéral et auxquelles cet article tente d'apporter un éclairage.*

**Bruno Van der Linden \*** En cette époque où la croissance de l'emploi est notable et le chômage persistant à Bruxelles et en Wallonie, les préoccupations principales à l'égard du marché du travail sont de plusieurs ordres. Il y a les tensions sur le marché du travail, caractérisées par des emplois vacants difficiles à pourvoir. Même si les statistiques de chômage sont à manipuler avec prudence, il y a à nouveau un contraste entre l'ampleur de la baisse récente du chômage en Flandre et les évolutions dans les autres régions. La réalité du vieillissement capte fortement l'attention car elle met en doute notre capacité à financer notre système de sécurité sociale. La menace des délocalisations, plus que leur ampleur avérée dans le passé, fait redouter le pire pour l'emploi.

Dans ce cadre, un diagnostic prévaut de plus en plus: le Nord et le Sud du pays connaissent des problèmes diamétralement opposés. Toutes les régions ont ou prennent peur pour leur avenir. Bien des voix au Nord plaident pour un approfondissement de l'autonomie régionale en matière de politiques d'emploi. Il était donc inévitable que ce texte aborde notamment cet aspect. Au préalable, il importe de souligner la coexistence de deux phénomènes : des différences évidentes entre *sous* régions d'une part, la présence de problèmes communs d'autre part. Dans les limites de ce court texte, il n'est pas possible d'approfondir l'analyse des faits. Soulignons néanmoins que les problèmes communs sont notamment : la montée dans toutes les régions de tensions similaires dans l'industrie en cas de reprise de l'activité économique (voir graphique 1, à la page suivante); l'existence d'un chômage élevé *par rapport à la moyenne régionale* pour les peu qualifiés, les jeunes (voir tableau 1) et les travailleurs d'origine extra-européenne; l'existence d'entreprises et de secteurs menacés occupant des travailleurs de plusieurs régions. La caricature du Sud qui manque d'emplois et du Nord qui manque de bras est un simplisme dangereux.

Dans ce contexte fort lourd, les salariés perçoivent que les efforts qui leur sont demandés pour résister aux pressions de tous ordres sont déséquilibrés par rap-

**Tableau 1.** Taux de chômage  
BIT 2004

*Source : Enquête sur les Forces de Travail, INS; calculs propres*

	Région de Bruxelles-Capitale	Région flamande	Région wallonne
<i>Taux de chômage relatif par rapport aux diplômés de l'enseignement post secondaire</i>			
Primaire ou sans diplôme	3,4	2,8	3,8
Secondaire inférieur	2,9	2	3
Secondaire supérieur	2,2	1,7	2,1
Post secondaire	1	1	1
<i>Taux de chômage relatif par rapport à la catégorie 25-49 ans</i>			
De 15 à 24 ans	2,2	2,9	3,0
De 25 à 49 ans	1	1	1

\* Je remercie pour leurs commentaires et remarques Vincent Bodart, Bart Cockx, Muriel Dejemeppe, Jean Hindriks, François Maniquet, Philippe Van Parijs ainsi que les autres intervenants au séminaire du 9 mars 2007 à Louvain la Neuve. Ce texte n'engage cependant que son auteur.

port aux gains des grandes entreprises, de leurs actionnaires et dirigeants. Le but n'est pas ici d'approfondir ce point mais de rappeler au futur gouvernement fédéral que l'acceptabilité des efforts demandés aux salariés dépend beaucoup d'une plus juste taxation des revenus du capital. Les efforts récents au sein de l'UE doivent recevoir un soutien inflexible de nos autorités.

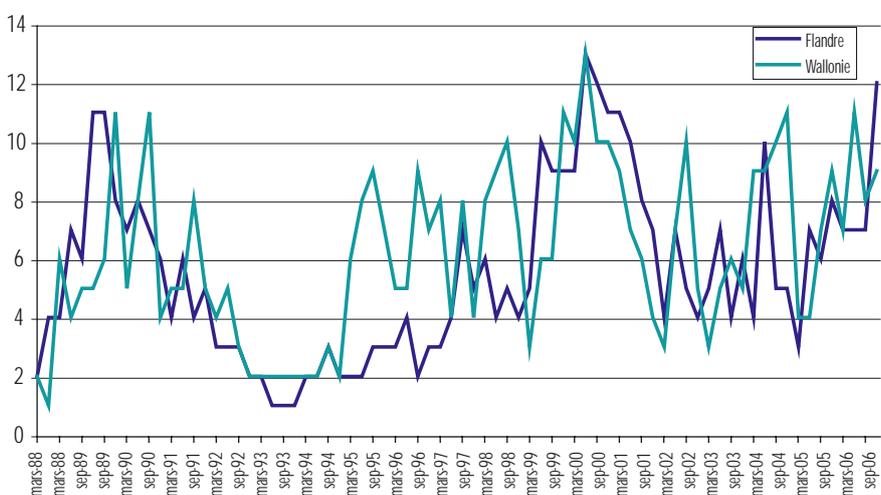
Les inégalités de revenus entre salariés sont aussi une source de préoccupation en Belgique. Le point de vue retenu ici est que la fiscalité des revenus est l'outil principal pour traiter de cette question. La croissance des inégalités de revenus avant impôt n'est dès lors pas à rejeter par principe si elle permet un meilleur accès à l'emploi.

Ce texte n'a pas la prétention d'aborder tous les thèmes importants. Il ne traite par exemple pas de la lutte contre les discriminations, ni de la politique belge en matière de migrations des travailleurs. En revanche, il aborde d'abord la question de la régionalisation accrue des compétences en matières d'emploi. Il s'intéresse ensuite aux questions de la formation des salaires et de l'équilibre entre flexibilité et protection sociale. Il aborde enfin brièvement les dossiers des travailleurs dits âgés et des jeunes.

En résumé, la suite de l'article montre qu'il existe des alternatives à la régionalisation des politiques d'emploi, qui combinent mieux l'objectif d'assurer contre le risque de chômage et la nécessité de responsabiliser les régions. Ensuite, si une plus grande différenciation sous-régionale des coûts salariaux se justifie, le texte argumente qu'il y a mieux à faire que de régionaliser la négociation salariale. Dans le domaine de la conciliation entre flexibilité et protection sociale, l'article défend le point de vue qu'il serait contre-productif d'accroître la protection des travailleurs contre les licenciements collectifs. Il est en revanche possible de responsabiliser davantage les employeurs à l'aide d'un système d'"experience rating". Il est en outre nécessaire de réformer l'assurance-chômage afin, notamment, de rendre possible un affaiblissement de la protection de l'emploi des travailleurs les mieux protégés compensé par un relèvement de cette même protection pour les travailleurs faiblement protégés. Les différences actuelles en ces matières sont en effet difficiles à justifier. L'article poursuit en insistant sur la recherche d'une plus grande cohérence en matière de prélèvements obligatoires (cotisations sociales et fiscalité des revenus du travail). A propos de la relation entre salaire et âge ou ancienneté, l'article invite à soupeser les avantages et inconvénients avant toute réforme. Enfin, l'article fait brièvement le point sur la récente proposition de l'OCDE en matière d'assurance-chômage des jeunes récemment diplômés (les "allocations d'attente").

**Graphique 1.** Proportion d'entreprises industrielles contraintes par un manque de cadres ou de main-d'œuvre qualifiée, par région

Source : BNB, Enquêtes sur la conjoncture



## 1. Régionaliser davantage les "politiques d'emploi" ?

La régionalisation des "politiques d'emploi" peut être comprise en sens divers. Les communautés et régions disposent déjà des compétences en matière de placement, de remise au travail (y compris les politiques d'accompagnement et d'orientation) et de formation professionnelle. Aussi, compte tenu des prises de position des derniers mois, on assimilera ici la régionalisation des "politiques d'emploi" à celle de l'assurance-chômage (indemnisation et contrôle des chômeurs). Celle-ci est une compétence fédérale. L'Office National de l'Emploi (ONEM) en est en charge.<sup>1</sup> En 2005, les dépenses de l'ONEM représentaient environ 8 milliards €, dont à peu près 4 pour l'indemnisation des demandeurs d'emploi et 2,5 pour celle des non-demandeurs d'emploi.

### Maintenir un système *national* d'assurance-chômage présente certains avantages :

- Une meilleure capacité d'assurer les risques issus de chocs socio-économiques propres à une région ou plus intenses dans une région (disparition de secteurs économiques, chocs démographiques,...);
- Des coûts administratifs moindres
  - (i) pour les entreprises présentes dans plusieurs régions,
  - (ii) de gestion de l'assurance-chômage si les rendements d'échelle sont croissants.

### Le maintien d'une assurance-chômage *nationale* présente aussi des inconvénients :

- Une moins bonne prise en compte de particularités régionales : si cela apparaît nécessaire, un système national d'assurance empêche d'appliquer des règles d'indemnisation différentes dans une région;
- Quand des institutions régionales ou communautaires sont responsables de la mise en œuvre de volets de la sécurité sociale ou de politiques connexes (remise au travail des chômeurs, etc.), les conséquences budgétaires de leurs choix ne sont pas ressenties directement par le niveau où les décisions se prennent (problème *d'incitation*); on court alors par exemple le risque d'applications divergentes de réglementations nationales.

Les avantages d'un système national sont-ils de nos jours plus limités que les inconvénients ? La question n'a pas de réponse claire. L'objectif d'assurer le mieux possible est prioritaire : il incite à gérer l'assurance à un niveau où les risques sont diversifiés au mieux (niveau national, voire à terme européen). Cependant, l'objectif d'assurance est menacé par le problème d'incitation énoncé à l'instant. Envisageons deux scénarios.

Tout d'abord, la régionalisation de l'assurance-chômage. Le gain escompté est (a) de pouvoir adapter les allocations et leur activation ainsi que le contrôle des chômeurs au contexte régional, (b) de gagner en cohérence en regroupant sous une autorité politique unique l'indemnisation et les politiques de remise au travail des chômeurs. Il reste à démontrer que l'adaptation de l'assurance-chômage au contexte régional est une priorité. Dans la section intitulée *flexicurity*, j'identifie des réformes qui concernent le pays tout entier et me paraissent plus importantes. Le gain en cohérence n'est en outre pas automatique. Il dépendra des incitations fournies à la coopération entre l'institution régionalisée en charge de l'assurance-chômage d'une part, et les instances régionales en charge du placement et des politiques actives d'autre part.

Le second scénario maintiendrait l'assurance-chômage au niveau fédéral, mais il

<sup>1</sup> L'ONEM est aussi en charge du soutien aux travailleurs occupés (politiques d'activation, occupation dans un atelier protégé) et en formation, du soutien à l'aménagement du temps de travail (crédit temps, interruption de carrière, préretraite à temps partiel), des allocations aux non demandeurs d'emploi (dispensés pour raisons sociales et familiales, préretraite à temps plein, ...), du chômage temporaire.

**... Régionaliser davantage les "politiques d'emploi" ?**

donnerait davantage d'incitations aux communautés et régions afin que leurs décisions prennent mieux en compte ("internalisent") le coût du financement de l'assurance-chômage et de l'octroi d'indemnités aux inactifs pour la collectivité fédérale. Même si les récents efforts de coordination et de coopération entre les régions sont importants,<sup>2</sup> il me paraît nécessaire d'aller plus loin. J'envisage alors deux voies, où, à chaque fois, il serait essentiel d'impliquer les partenaires sociaux.

Une première voie serait de développer une "méthode ouverte de coordination interne à la Belgique", inspirée des pratiques au niveau européen. Une instance reconnue par tous les niveaux de pouvoir en Belgique (le Conseil supérieur de l'emploi ou une autre instance à créer) définirait des objectifs plus ou moins précis pour chaque entité ayant en Belgique des compétences en matière de fonctionnement du marché du travail. Chacune d'elles en déduirait un plan d'action, dont l'application serait surveillée par l'instance évoquée à l'instant. Celle-ci aurait assurément un pouvoir moral mais pas de pouvoir de sanctionner les manquements.

L'alternative proposée ci-dessous introduirait plus de contraintes et serait de ce fait plus crédible. Trois composantes devraient être combinées. En voici les principes généraux :

a) Le point de départ serait une analyse approfondie des trois situations régionales prenant *notamment* en compte (i) le coût des indemnités de chômage payées dans chaque région et les contributions sociales relatives à la couverture du risque de chômage perçues dans chaque région; (ii) un calcul analogue concernant les non-demandeurs d'emploi indemnisés. À partir de cet état des lieux, en concertation avec les partenaires sociaux, les ministres ayant l'emploi dans leurs compétences négocieraient un engagement chiffré de réduction du taux de chômage indemnisé et du taux d'inactivité indemnisée (par l'ONEM) endéans une période donnée. Comme chaque région, en particulier la région bruxelloise, crée de l'emploi dont bénéficient les navetteurs, un objectif supplémentaire de création d'emplois serait adjoint. Afin de prendre en compte les chocs macroéconomiques, sans que les mesures des autres régions n'interfèrent dans le calcul, les objectifs seraient modulés selon la croissance du PIB d'une zone de référence (par exemple, la moyenne dans les trois pays voisins).<sup>3</sup>

b) Pour aider les régions à résorber leur chômage, le système des "droits de tirage" devrait être appliqué selon sa philosophie d'origine<sup>4</sup>. Chaque placement de chômeur par une région dans un emploi donnerait lieu à un transfert forfaitaire du fédéral à cette région et ce, quelle que soit la localisation géographique de la personne placée.<sup>5</sup> En cas d'occupation à temps partiel, le transfert serait réduit de manière proportionnelle. Grâce aux banques de données actuellement disponibles, il serait aussi possible de tenir compte de la durée durant laquelle la per-

<sup>2</sup> Accord de coopération d'avril 2004 entre le fédéral et les régions et communautés, accord entre les régions et les communautés de février 2005 relatif à la transmission automatique d'informations concernant les postes vacants, échanges de dossiers de demandeurs d'emploi entre le VDAB, le FOREM et l'ORBEM/BDGA pour ceux qui le souhaitent, etc.

<sup>3</sup> Prendre en compte un taux de chômage moyen de la zone européenne considérée soulève un problème de comparabilité des taux de chômage. Dans la mesure où le taux de chômage indemnisé est une mesure par essence administrative, la comparaison internationale de tels taux n'est pas fiable.

<sup>4</sup> Lors de la régionalisation de 1989, le législateur était conscient des risques engendrés par la nouvelle répartition des compétences. Il a alors instauré un système de "droits de tirage" prévoyant l'octroi aux entités fédérées d'un transfert par chômeur complet indemnisé remis au travail, en compensation de la baisse de dépenses d'allocations de chômage. Vu l'enveloppe budgétaire prévue, celle-ci a très rapidement été saturée. Depuis, l'enveloppe est répartie selon une clé de répartition de 8,02 % pour la Région de Bruxelles Capitale, 38,14 % pour la Région wallonne et 53,84 % pour la Région flamande. L'enveloppe, revue à certaines occasions, s'élève en 2006 à 486 millions €.

<sup>5</sup> Ceci afin de soutenir le processus récent de coopération entre le VDAB, le FOREM et l'ORBEM/BDGA.

**... Régionaliser davantage les "politiques d'emploi" ?**

sonne sortie du chômage a conservé un emploi. En ce qui concerne la mise au travail de personnes inactives indemnisées, on procéderait selon la même philosophie. Pour ne pas reproduire les erreurs du passé, le budget fédéral et les transferts forfaitaires devraient être fixés de manière telle que le mécanisme n'épuise normalement pas le budget.

c) Au terme prévu, les écarts observés entre les engagements pris et les réalisations entraîneraient un remboursement des régions au bénéfice de la sécurité sociale fédérale. Les modalités doivent être précisées. Si, comme suggéré ci-dessus, l'objectif convenu est triple et porte sur l'accès des chômeurs à l'emploi, sur l'accès des inactifs à l'emploi et sur la création d'emplois, on pourrait par exemple n'introduire de pénalité financière que si deux des trois objectifs n'ont pas été atteints.<sup>6</sup>

Bien des choses doivent naturellement être précisées aux trois niveaux. Les notions d'emploi, de chômage et de remise à l'emploi doivent en particulier être clairement délimitées et mesurées en toute indépendance. En outre, l'accent sur les personnes sans emploi et indemnisées peut faire craindre un processus de sélection en défaveur de catégories sans emploi ni indemnité.

Les deux voies esquissées ci-dessus suggèrent qu'il y a moyen de privilégier l'objectif d'assurance (le maintien de l'assurance-chômage au niveau fédéral) tout en instaurant un mécanisme crédible d'incitations.

**2. Régionaliser la formation des salaires ?**

Dans l'industrie entre 1995 et 2001, la productivité apparente du travail<sup>7</sup> est plus faible en Wallonie qu'en Flandre et l'écart se creuse (Michiels *et al*, 2004). En 2004, tous secteurs confondus, cette productivité apparente est supérieure de 14 % en Flandre.<sup>8</sup> Néanmoins, lorsqu'une région comme la Wallonie connaît un chômage plus important (depuis plus de 30 ans) et une productivité moyenne du travail plus faible dans une majorité de ses secteurs, il serait normal que les coûts salariaux y soient plus faibles. Diverses statistiques et études montrent qu'ils le sont (avec une dispersion de situation).<sup>9</sup> Malgré ces écarts, les coûts salariaux par unité produite sont dans une majorité de secteurs plus faibles en Flandre qu'en Wallonie (Dejemeppe et Van der Linden, 2006a). Parmi les travailleurs les moins scolarisés, c'est-à-dire ceux dont l'emploi est le plus sensible au coût du travail, on ne voit en outre pas d'écart salarial significatif selon la région de résidence (*idem*). Comme, au stade actuel des connaissances en Belgique, la demande de travail (l'offre d'emplois) sectorielle et globale décroît en fonction du coût salarial, des coûts salariaux plus faibles en Wallonie, et en l'occurrence un approfondissement de l'écart de coût par rapport à la Flandre, seraient une manière de *limiter* l'étendue du chômage et de ses coûts.<sup>10</sup>

Dans le secteur privé belge, la négociation salariale s'effectue au niveau fédéral au plan interprofessionnel. En aval, de manière très schématique, le niveau natio-

<sup>6</sup> Les trois composantes du mécanisme pourraient être étendues aux bénéficiaires du revenu d'intégration.

<sup>7</sup> C'est à dire la valeur ajoutée moyenne par travailleur, compte non tenu du temps du travail. Le plus souvent, les statistiques ne distinguent pas les composantes salariées et non salariées de ce ratio.

<sup>8</sup> Dejemeppe et Van der Linden (2006a) montrent que la moyenne cache des réalités sectorielles contrastées.

<sup>9</sup> Pour plus de détails, voir Dejemeppe et Van der Linden (2006a). On consultera aussi Plasman *et al* (2006, 2007).

<sup>10</sup> De plus, si l'élasticité de la demande de travail au salaire est à terme supérieure à 1, la masse salariale augmente lorsque le salaire unitaire baisse et donc les recettes de sécurité sociale croissent également. Est-il plausible que cette élasticité soit au moins unitaire à long terme en Wallonie. Selon Konings (2005), qui exploite des données d'entreprises de taille moyenne et grande, à long terme, cette élasticité à output donné vaut 0,45 dans l'industrie et 0,6 dans les services en Wallonie. Or, l'effet des salaires sur l'output tend généralement à renforcer sensiblement l'élasticité de la demande de travail. Donc, une élasticité de long terme au moins unitaire sans être prouvée est plausible.

... Régionaliser la formation des salaires ?

nal est souvent important ou très important, y compris là où la négociation d'entreprise est prépondérante car il s'agit typiquement d'entreprises ayant des sièges d'exploitation dans plus d'une région<sup>11</sup>. Un abandon du niveau fédéral signifierait que les niveaux de négociation nationaux céderaient la place à des instances régionales. Même si les conséquences sont multiples, on se concentrera ici sur les retombées en matières salariales.

On pense souvent qu'il suffirait de régionaliser la négociation collective pour que celle-ci reflète mieux les réalités régionales. Ainsi, s'attend-on à ce que la faiblesse du taux de chômage moyen en Flandre entraîne une augmentation salariale accrue après l'abandon du cadre fédéral. C'est une manière de stimuler la participation au marché du travail en Flandre. Au Sud, le chômage important renforcerait la modération salariale. Moyennant une remise en question de l'indexation automatique, on pourrait y assister à une baisse des salaires réels. Tous effets pris en compte, ceci devrait induire une hausse de l'emploi au Sud.

Divers arguments plaident pourtant en défaveur d'une régionalisation de la négociation salariale.

- Primo, la Belgique fédérale est déjà fort complexe pour les entreprises, en particulier pour celles présentes dans plusieurs régions. La régionalisation de la négociation introduirait un niveau de complexité supplémentaire pour ces dernières et donc un alourdissement des coûts. On doit en attendre un impact défavorable sur l'emploi.

- Secundo, l'effet du chômage sur le niveau des salaires est faible en Belgique et rien n'indique qu'il en soit autrement en Wallonie. Le chômage de (très) longue durée y est en effet important. Or, pour diverses raisons, ce chômage a un effet modérateur moindre sur les salaires. Par conséquent, la régionalisation des négociations salariales pourrait être un instrument de discipline salariale bien moins efficace que certains ne l'imaginent.

- Tertio, les observateurs de la négociation salariale sont convaincus de la présence d'effets de comparaison parmi les travailleurs : les résultats d'une négociation se jugent à l'aune de ce que d'autres secteurs ont obtenu (voir par exemple Denayer et Tollet, 2002, Deschamps, 2003). Si donc on découpe les commissions paritaires sectorielles nationales en commissions (sous-)régionales, on doit s'attendre à un effet de comparaison encore plus puissant entre les ex-membres de la même commission paritaire nationale. Dans un tel contexte, on démontre aisément que l'issue d'une négociation décentralisée est *dominée*, en termes d'emploi, par une négociation centralisée – en l'occurrence nationale. Intuitivement, en cas de négociation décentralisée, chaque instance de négociation subit une perte de satisfaction du fait des hausses salariales obtenues par les autres (on parle d'*externalité négative*) et elle y réagit par un renforcement de ses propres exigences salariales. Ce renforcement est dans une large mesure stérile puisqu'il va à son tour engendrer une réaction des autres instances. On démontre que la négociation au niveau national évite cet enchaînement de réactions stériles.<sup>12</sup> Une régionalisation des négociations sectorielles est donc moins efficace *pour toutes les régions* qu'une négociation nationale qui prend en compte les spécificités régionales.

Encore faut-il que la négociation puisse conduire à une différenciation des salaires selon les spécificités (sous)régionales. Cela pourrait se faire en décidant au

<sup>11</sup> Banques, assurance, grande distribution etc.

<sup>12</sup> La norme salariale indicative fixée au niveau interprofessionnel depuis 1996 en est un exemple. Voir par exemple Denayer et Tollet (2002) et Bodart et al (2002). La norme n'a cependant à ce jour jamais été ventilée par (sous)région.

niveau sectoriel de hausses salariales différentes selon les (sous)régions.<sup>13</sup> Une alternative serait la décentralisation de la négociation au niveau de l'entreprise. Elle aurait l'avantage de se baser sur une information à propos de la situation spécifique de l'entreprise. Hormis dans les grandes entreprises, les effets de comparaison seraient sans doute moins puissants en raison du nombre de lieux de négociation.

### 3. Flexicurity et prélèvements obligatoires

Le modèle de "flexicurity" (contraction de "flexibilité" et "sécurité") marque des points dans bien des prises de position, en particulier au sein de la Commission européenne. De manière sommaire, il s'agit d'une combinaison entre plusieurs ingrédients : (i) l'abaissement des coûts de licenciement et d'embauche; (ii) le relèvement de l'indemnité d'assurance-chômage en début d'épisode de chômage suivi d'une baisse en fonction de la durée; (iii) une prise en charge rapide et intensive des chômeurs (accompagnement, orientation, formations professionnelles et contrôle de la disponibilité) de manière à stimuler la sortie du chômage avant la fin de droit aux allocations d'assurance-chômage. À cette liste, il convient d'ajouter un quatrième ingrédient : la (para)fiscalité sur le travail.

Tout système articulant le droit du travail, l'assurance-chômage et les politiques d'emploi émerge d'un contexte socio-politique et culturel propre. Les modèles ne s'importent pas sans un processus d'appropriation et d'adaptation. Cela dit, les ingrédients (i) à (iii) sont déjà en débat en Belgique. Les partenaires sociaux discutent depuis longtemps la réforme des statuts ouvriers et employés; en Belgique et dans les grandes institutions, on entend des critiques à l'égard de notre système hybride mêlant assurance et assistance-chômage; le plan d'activation des chômeurs est en place depuis le milieu de 2004.

Face aux délocalisations hautement médiatisées, la tentation est grande de renforcer la protection des travailleurs contre les licenciements collectifs. Or, un tel renforcement freine les licenciements mais aussi l'embauche, sans effet clair sur l'emploi en moyenne période mais avec un effet défavorable sur la durée de chômage et sur l'accès à une première expérience d'emploi. Dans notre société où le licenciement est une souffrance sociale au contenu émotif chargé, les mentalités ne sont probablement pas mûres pour un modèle où, en moyenne, les contraintes en cas de licenciement collectif seraient fort atténuées et les délais de préavis raccourcis.<sup>14</sup> Ces derniers ont d'ailleurs comme vertu d'offrir une assurance contre le risque d'entrer en chômage. Il faut toutefois regarder en face l'hétérogénéité des statuts (statuts ouvriers - employés, contrats à durée déterminée - indéterminée). Cette situation crée une ségrégation injustifiée entre les travailleurs. Il faut donc avoir le courage de tendre vers un contrat unique de travail, où les travailleurs actuellement les mieux protégés contre le licenciement (employés et travailleurs sur contrat à durée indéterminée) perdraient une part de cette protection tandis que les autres (ouvriers et travailleurs sur contrat temporaire) se verraient mieux protégés.

Dans la foulée, il importerait de développer une réflexion sur le système d'"expérience rating". Ce système, qui prévaut notamment aux Etats-Unis, consiste à financer l'assurance-chômage par un prélèvement obligatoire à charge des entre-

<sup>13</sup> Accorder un rôle plus important à la négociation dans les sous commissions paritaires (associées souvent à des sous régions ou des bassins locaux d'emploi) n'est pas nécessairement une bonne réponse. Les effets de comparaison sont sans doute puissants. Toutefois, l'information sur les conditions des entreprises locales est meilleure à ce niveau. Si le niveau national ne peut accéder à cette information, l'intérêt de donner une importance accrue aux sous commissions paritaires grandit.

<sup>14</sup> Il n'est pas ici question de remettre en question la protection contre le licenciement abusif.

**... Flexicurity et prélèvements obligatoires**

prises, fonction de l'importance de leurs licenciements. Il incite les entreprises à intégrer les conséquences d'un licenciement pour la collectivité (pertes (para)fiscales; coûts sociaux du chômage et coût des efforts publics en vue de faciliter le retour à l'emploi).

Pour notamment faciliter un abaissement de la protection de l'emploi des travailleurs les mieux protégés, il est souhaitable que l'allocation de chômage soit en moyenne plus élevée qu'elle ne l'est aujourd'hui au début d'un épisode de chômage. Pour rendre ceci compatible avec la contrainte budgétaire et pour inciter à la recherche d'emploi, il faut aussi que l'allocation soit décroissante pour tous en fonction de la durée d'inoccupation. La vitesse de décroissance devrait cependant dépendre de caractéristiques individuelles fixes influençant les chances d'embauche (Van der Linden, 2003). L'allocation de chômage des travailleurs à faible probabilité d'embauche devrait en effet diminuer plus lentement que celle des autres.

Notre système d'assurance-chômage gagnerait par ailleurs à présenter des droits individualisés au lieu de dépendre de "catégories familiales". Celles-ci incitent à la fraude et alourdissent le contrôle. Les niveaux des minima et des plafonds des indemnités éloignent également notre système des principes de l'assurance. Réformer ces caractéristiques ne peut se faire du jour au lendemain, ni sans mesurer avec précision les conséquences immédiates pour la population en chômage. On peut cependant tirer parti des adaptations des allocations sociales au bien-être, prévues par la loi, pour réformer le système à la marge. Il pourrait dans un premier temps s'agir de relever les allocations de chômage plafonnées. Cette réforme atteindrait en particulier des groupes de travailleurs dont la protection de l'emploi serait réduite selon la réforme préconisée plus haut.

Ces réformes dans le domaine de l'assurance-chômage supposent dans le même temps une attention particulière aux prélèvements obligatoires, en particulier au bas de l'échelle des salaires. Il est bon de rappeler tout d'abord que les allègements structurels de cotisations patronales de sécurité sociale demeurent mal ciblés. Il faut concentrer effectivement l'effort sur les emplois payés au voisinage des minima salariaux légaux *et* sectoriels. L'efficacité relative de ce ciblage en termes de création d'emplois est bien établie (voir Pierrard 2004, Cockx *et al*, 2005, Van der Linden, 2005). Le risque d'enfermement dans des emplois à bas salaires apparaît en outre plus limité que dans d'autres pays (Gagliarducci, 2004, et Quintini et Martin, 2006). En cas de cumul d'allègements structurels et d'une subvention temporaire à l'embauche<sup>15</sup> de certains demandeurs d'emploi, la disparition, elle aussi temporaire, de toute cotisation sociale suggère parfois qu'une limite maximale est atteinte. Rien n'est moins sûr. Certaines études justifient en effet des taux de prélèvement obligatoires négatifs au bas de l'échelle salariale (voir par exemple Saez, 2002).

Ensuite, la taxation sur les revenus, les prélèvements de cotisations personnelles et l'octroi d'allocations sociales (songeons notamment à l'allocation de garantie de revenu en cas d'occupation à temps partiel) doivent être considérés simultanément dans le souci, notamment, d'inciter à la reprise d'emploi. Entre 1999 et 2003, le gain net en cas de reprise d'emploi au revenu minimum s'est accru pour la plupart des catégories considérées (voir De Lathouwer, 2005 et, au sujet des limites de ce type de calcul, Dejemeppe et Van der Linden, 2006a). Les récents relèvements de certaines allocations et du revenu minimum moyen garanti rendent une mise à jour de ces calculs bien nécessaire. Il est acquis que le gouver-

<sup>15</sup> Réductions de cotisations sociales patronales, activations d'allocation de chômage, ...

*... Flexicurity et prélèvements obligatoires*

nement fédéral à venir devra porter la plus grande attention à ces mécanismes.<sup>16</sup>

Quant aux politiques d'activation du comportement de recherche d'emploi et d'accompagnement individualisé des chômeurs, Cockx, Dejemeppe et Van der Linden (2007) concluent qu'un message clair et crédible à propos des comportements attendus a un effet positif sur la sortie du chômage vers l'emploi. Cet effet n'est cependant significatif que pour certaines catégories de chômeurs. Il paraît soutenu par un accompagnement individualisé par les services régionaux de l'emploi. Le bien-fondé d'un contrôle axé sur des preuves de démarche de recherche d'emploi est cependant douteux. À la lecture des évaluations internationales, l'envoi d'offres d'emploi individualisées et le suivi des réponses données à celles-ci apparaissent en revanche plus pertinents. Le recours à un contrôle basé sur l'attitude face à des offres n'est cependant pas exempt de difficultés. Même si la notion d'emploi acceptable est précise, le jugement sur cette attitude conserve une part de subjectivité. Par ailleurs, deux facteurs incitent les services publics de placement à limiter le transfert d'information vers l'ONEM : primo la concurrence avec les agences de placement privées, qui, elles, n'ont pas à transmettre d'information à l'ONEM et pourraient donc gagner en attractivité si le service public de l'emploi appliquait strictement les règles; secundo la difficulté ressentie par des placeurs s'ils informent individuellement d'offres dont dépend le contrôle du chômeur.

**4. Actions complémentaires spécifiques pour certains groupes**

**4.1 les travailleurs dits âgés**

Le vieillissement de la population en âge de travailler est un enjeu durable majeur pour toutes les régions. Après le pacte des générations, un dossier sensible est celui de la relation entre le salaire et l'âge. Rappelons que cette relation concerne principalement les employés. Les progressions salariales à l'ancienneté ou en fonction de l'âge peuvent s'expliquer par différents facteurs : salaire différé compensant des salaires initiaux peu élevés, rémunération de l'expérience acquise au sein d'une entreprise, souci d'éviter des carrières planes peu motivantes, fidélisation du personnel de l'entreprise (en particulier lorsque le marché du travail est tendu) etc... Ce système présente aussi des aspects négatifs, dont un frein à la mobilité inter-entreprise si celle-ci entraîne une perte d'ancienneté,<sup>17</sup> et un risque accru de licenciement en cas de restructuration et la difficulté de retrouver un emploi avec conditions financières similaires.

Comme les progressions salariales en fonction de l'âge ou de l'ancienneté présentent des avantages et des inconvénients, il ne faut pas précipiter les choses : une réflexion de fond doit être menée à bref délai sur ces avantages et inconvénients par comparaison à un système où la progression salariale ne dépendrait que d'indicateurs de mérite et de productivité. Il est sensé de coupler cette discussion et celle sur le calcul des droits à la pension. Ces derniers peuvent être vus comme un salaire différé ("j'accepte une progression salariale moins forte en fin de carrière en échange d'un mode de calcul des pensions qui élimine la taxe implicite sur les revenus des travailleurs âgés").

**4.2 les jeunes**

Le taux de chômage des jeunes demeure une préoccupation majeure, particulièrement mais pas uniquement au Sud du pays. L'OCDE (2007) a proposé de sup-

<sup>16</sup> Les recommandations présentes dans l'accord interprofessionnel de 2007, relatives à la compensation des pertes d'allègements de charges sociales suite à la hausse du revenu minimum garanti, doivent en tout cas être suivies.

<sup>17</sup> À titre d'exemple, l'ancienneté ne freinera pas la mobilité intra sectorielle si elle est conservée en cas de mobilité au sein du secteur. Or, les réallocations d'emplois se font d'abord à l'intérieur des secteurs.

**... Actions complémentaires  
spécifiques pour certains groupes**

primer à terme l'accès à une allocation d'assurance-chômage pour le public jeune sans expérience professionnelle suffisante pour ouvrir le droit par l'exercice d'une profession. L'OCDE recommande aussi et *dans l'immédiat* d'accompagner et de contrôler de manière précoce<sup>18</sup>, sélective et intensive les jeunes en décrochage scolaire ou nouvellement diplômés. Le VDAB, l'ORBEM et le FOREM ont déjà une approche préventive précoce, en particulier pour les jeunes.<sup>19</sup> Le caractère sélectif et intensif est moins évident à apprécier.<sup>20</sup> L'allocation perçue au terme du stage d'attente (ou délai de carence) varie, à partir de 18 ans, de 346 à 890 €/mois selon la "catégorie familiale". Une suppression des allocations d'attente aurait les effets suivants :

- i. un relèvement de l'effort de recherche d'emploi des jeunes à la sortie des études;
- ii. une baisse des exigences à l'embauche, aux effets variables selon les caractéristiques du jeune et le type d'emplois auxquels ils postulent;
- iii. pour ceux qui ne trouvent pas d'emploi, un recours accru à la solidarité familiale, à l'assistance publique et la recherche des moyens de subsistance hors de l'emploi légal (travail au noir, délinquance, ...)

L'ampleur de ces effets devrait croître avec le niveau de l'allocation d'attente. Par ailleurs, lorsque que le lien social est déjà de faible intensité ou de piètre qualité, l'absence d'indemnité risquerait de couper le lien avec les services publics de placement et d'accélérer le décrochage de la sphère légale. Or, Cockx, Dejemeppe et Van der Linden (2007) indiquent que la présence d'un accompagnement structuré des demandeurs d'emploi paraît complémentaire à un système d'assurance aux règles claires. Ces divers facteurs sont donc à mettre en balance. L'application éventuelle de la réforme préconisée par l'OCDE requerrait dès lors la mise en place de conditions allégées et souples d'ouverture de droit à l'assurance-chômage par le travail, une stimulation renforcée de l'offre d'emplois pour les jeunes, un renforcement des moyens des CPAS, y compris dans son rôle de réinsertion, et une lutte plus active contre les pièges financiers particulièrement présents dans le cadre de mécanismes d'assistance. Par ailleurs, le soutien aux initiatives qui renforcent le lien social devrait se renforcer nettement.

La conception d'un contrat de travail spécifique pour les jeunes n'est par ailleurs pas recommandable. Il vaut mieux progresser pour tous selon les orientations abordées à la section 3.

## Conclusion

En guise de conclusion, soulignons une fois encore deux nécessités impérieuses. Il est tout d'abord vital de procéder à l'évaluation *approfondie et rigoureuse* des mesures en place et à créer. La portée de ces deux qualificatifs est rarement comprise (voir Dejemeppe et Van der Linden, 2006b). Ensuite, il faut veiller à la lisibilité d'ensemble du dispositif légal concernant le marché du travail. Certains niveaux de pouvoir ont déjà réalisé des efforts. Il importe de continuer et de veiller, ici aussi, à la cohérence globale au niveau fédéral.

---

Bruno Van der Linden est chercheur  
qualifié FNRS, professeur au  
Département d'économie de l'UCL  
et chercheur à l'IREs

Bruno Van der Linden

---

<sup>18</sup> Sur ce point, voir Cockx, Dejemeppe et Van der Linden (2007).

<sup>19</sup> Voir Cockx, Dejemeppe et Van der Linden (2007). La durée seuil est de 3 mois à Bruxelles et en Flandre, de 3 à 6 mois en Wallonie, sauf pour les demandeurs d'emploi de moins de 25 ans sans diplôme du troisième degré de l'enseignement secondaire. Pour ces derniers, l'accompagnement devrait, selon de récentes décisions, démarrer dès l'inscription comme demandeur d'emploi.

<sup>20</sup> Le "steden en gemeentenplan inzake jeugdwerkloosheid" lancé en Flandre en décembre 2005 paraît être un programme intensif.

## Références

- Bodart V., Jacquet L. et B. Van der Linden (2002), "Salaires et norme salariale en Belgique", *Regards Economiques*, 6. <http://www.uclouvain.be/regardseconomiques>
- Cockx B., H. Sneessens et B. Van der Linden (2005) "Allègement de cotisations patronales à la Sécurité sociale: Pourquoi ? Pour qui et comment ?", *Revue Belge de Sécurité Sociale*, 47, 583 598. <http://socialsecurity.fgov.be/bib/rbss.htm>
- Cockx B., M. Dejemeppe et B. Van der Linden (2007) "Le Plan d'Accompagnement et de Suivi des chômeurs favorise-t-il l'insertion en emploi ?", *Regards économiques*, 49, IRES, U.C.L., janvier 2007. Avec Bart Cockx et Muriel Dejemeppe. <http://www.uclouvain.be/regardseconomiques>
- Dejemeppe M. et B. Van der Linden (2006a) "Actions du Plan Marshall sur le marché du travail wallon", in Hanin B. et J. P. Lemaître, *Le plan d'actions prioritaires de la Région wallonne*, UCL, Presses Universitaires de Louvain, 69 75. <http://www.i6doc.com/doc/actionsprioritairesrw>
- Dejemeppe M. et B. Van der Linden (2006b) "Actions du Plan Marshall sur le marché du travail wallon", in Hanin B. et J. P. Lemaître, *Le plan d'actions prioritaires de la Région wallonne*, UCL, Presses Universitaires de Louvain, 41 68. <http://www.i6doc.com/doc/actionsprioritairesrw>
- De Lathouwer, L. (2005), *Making Work Pay, Making Transitions flexible. The case of Belgium in a comparative perspective*, TLM.net working paper 2005 05. <http://www.siswo.uva.nl/tlm/>
- Denayer L. et Tollet R. (2002), "Mécanismes institutionnels de la formation des salaires en Belgique" in Pochet Philippe (dir.), *Politique salariale dans la zone euro*, Presses Interuniversitaires Européennes Peter Lang, Collection "Travail & Société", n° 36, Bruxelles.
- Deschamps R. (2003), "Faut-il régionaliser la négociation salariale ?", *Reflets et Perspectives de la vie économique*, XLII, 4, 71 80.
- Gagliarducci S. (2004) "Labour market transitions and advancement : temporary employment and low pay job in Europe", *Employment in Europe*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Konings J. (2005), "Loonkosten en jobcreatie : regionale en sectorale verschillen", Beleidsnota 5, VKW Metena, Christelijke Wergeversorganisatie, <http://www.vkwmete na.be/index.php?navtop 1&navleft 12&arc 1>
- Michiels P. F., Mignolet M. et M. E. Mulquin (2004), "La croissance régionale en Belgique et ses déterminants : une comparaison Flandre Wallonie entre 1995 et 2001", *Tendances économiques*, 27, IWEPS, Jambes Namur, 87 103.
- Pierrard O. (2004), "Pourquoi faut-il cibler la réduction du coût du travail sur les très bas salaires ?", *Regards économiques*, 24. <http://www.uclouvain.be/regardseconomiques>
- O.C.D.E. (2007) *Des emplois pour les jeunes. Belgique*. Éditions O.C.D.E., Paris.
- Plasman R., M. Rusinek, I. Tojerow (2007) "La régionalisation de la négociation salariale en Belgique : vraie nécessité ou faux débat ?", Working paper 07 04.RS, Dulbéa, ULB. <http://dev.ulb.ac.be/dulbea/fr/publication.php>
- Plasman R., F. Ryx et I. Tojerow (2006) "Industry wage differentials, unobserved ability and rent sharing: Evidence from matched worker firm data, 1995 2002", National Bank of Belgium, working paper 90. <http://www.bnb.be/doc/ts/publications/wp/wp90En.pdf>
- Quintini, G. et S. Martin (2006), "Starting Well or Losing their Way? The Position of Youth in the Labour Market in OECD Countries", OECD Social, Employment and Migration Working Paper, n° 39, OCDE, Paris.
- Saez E. (2002) "Optimal income transfer programs: intensive versus extensive labor supply responses", *Quarterly Journal of Economics*, 1039 1073.
- Van der Linden B. (2003) "Unemployment benefit profile, monitoring and active labor market policies: The role of normative criteria", Document de travail DOCH 127, Chaire Hoover d'Éthique économique et sociale, Université catholique de Louvain, octobre 2003. <http://www.uclouvain.be/8680.html>
- Van der Linden B. (2005), "Une proposition de renforcement des allègements de charges sociales patronales sur les bas salaires", *Regards économiques*, 34. <http://www.uclouvain.be/regardseconomiques>

# Le titre-service, un état de la situation

*Depuis son introduction en 2003, le dispositif des titres-services est en plein essor. Il concernait 28.933 travailleurs engagés au 31/12/2005<sup>1</sup>. Cette mesure, définie par la loi du 20/07/2001 “visant à favoriser le développement de services et d’emplois de proximité”, semble donc remplir à première vue ses objectifs, en termes de création d’emplois et de réduction du travail au noir dans le secteur de l’aide ménagère à domicile<sup>2</sup>. Toutefois, au-delà de ce “succès”, il convient de soulever plusieurs enjeux qui, à notre sens, doivent interpeller les pouvoirs publics.*

**Marie-Catherine Vermer**

**Stéphane Nassaut**

**Marthe Nyssens**

Le dispositif titre-service se caractérise par l’introduction d’un mode de régulation quasi-marchande dans le champ de l’aide à domicile. En effet, la mise en concurrence des différents opérateurs agréés pour le titre-service introduit une logique marchande qui est cependant régulée à travers une double intervention des pouvoirs publics. D’une part, ceux-ci “solvabilisent” la demande par le biais d’une subvention au consommateur<sup>3</sup> en vue d’accroître la demande “au clair” d’aide ménagère. D’autre part, ils structurent l’offre jusqu’alors confinée aux circuits informels, en introduisant un agrément ouvert à tous types de prestataires : secteur privé à but lucratif (agences d’intérim, PME, indépendants...), secteur public (CPAS, ALE...), secteur privé non lucratif<sup>4</sup> (ASBL, Sociétés à finalité sociale telles que les entreprises d’insertion<sup>5</sup>...)

Sur base des premières évaluations du dispositif, quatre questions soulèvent des enjeux politiques majeurs pour les pouvoirs publics par rapport au développement actuel et futur de l’activité titre-service. Premièrement, bien que ce dispositif ait permis de créer un volume important d’emplois, les données actuelles ne nous permettent pas de quantifier le coût net du dispositif pour les pouvoirs publics et donc, de juger de sa viabilité budgétaire à long terme. Deuxièmement, face à la difficulté des employeurs à financer les emplois créés via le seul dispositif titre-service, se pose la question de leur pérennité financière, jusqu’à présent assurée grâce à un cumul d’aides à l’emploi largement pratiqué parmi les opérateurs. Troisièmement, les disparités de qualité d’emploi et d’aides à l’emploi observées parmi les différents prestataires invitent à approfondir l’analyse comparative des performances dans une perspective coût-bénéfice. Enfin, nous posons la question du profil des usagers qui bénéficient du dispositif et mettons en évidence la nécessité d’une articulation de ce dispositif fédéral de création d’emplois aux politiques sociales régionales préexistantes dans le champ de l’aide aux personnes en Belgique.

<sup>1</sup> Les informations proviennent du “Rapport d’évaluation fédérale annuelle de 2005” d’Idea Consult, basé sur une enquête auprès de 3 échantillons d’entreprises, de travailleurs et d’usagers (avril 2006); et de l’“Etude évaluative concernant l’emploi dans le cadre du dispositif titre service au sein des entreprises agréées en région wallonne”, réalisée par Sonecom pour le Ministère régional de l’Economie, de l’Emploi et du Commerce extérieur (juin 2006).

<sup>2</sup> Les services accessibles avec le titre service sont : à domicile, nettoyage, lessive et repassage, petits travaux de couture occasionnels et préparation de repas; et hors domicile, repassage, courses ménagères et transports de personnes âgées et/ou à mobilité réduite.

<sup>3</sup> Celui ci paie 6,70 €, déductibles fiscalement, l’heure de service presté, l’état versant à l’entreprise prestataire 13,30 € par heure depuis janvier 2007 (au lieu de 14,30 €).

<sup>4</sup> On entend par secteur privé non lucratif, l’ensemble des opérateurs privés n’ayant pas pour finalité première la maximisation du profit (sociétés commerciales à finalité sociale, asbl, etc.).

<sup>5</sup> Les conditions et les modalités de leur agrément d’“entreprise d’insertion” en région wallonne et d’“Invoegbredrijven” en région flamande permettent à ces sociétés commerciales “à finalité sociale” d’accéder à des subventions pendant une période initiale et en fonction de l’embauche de nouveaux travailleurs particulièrement défavorisés, la moindre productivité des travailleurs devant être compensée après 4 ans.

## 1. Quel volume d'emplois pour quel coût ?

Plusieurs éléments favorisent la création d'emplois dans le secteur de l'aide ménagère à domicile. D'une part, ce champ d'activité se caractérise par une demande croissante liée aux évolutions de nos sociétés telles que le vieillissement de la population ou encore l'augmentation de l'activité professionnelle féminine. D'autre part, la quasi-absence d'employeurs officiels dans le secteur de l'aide ménagère à domicile réduit considérablement les risques d'inefficacité du dispositif des titres-services face à son objectif de création d'emplois au clair. En effet, les effets de *perte sèche* (ou d'*aubaine*) et de *substitution*, c'est-à-dire respectivement l'utilisation du contrat "titre-service" pour engager un travailleur qui l'aurait de toute façon été en l'absence du dispositif, ou l'embauche d'un travailleur sous contrat "titre-service" à la place d'un autre travailleur qui aurait été embauché par ailleurs, sont probablement très réduits voire inexistants. Il en va de même pour les effets de *déplacement*, c'est-à-dire l'embauche par un employeur d'un travailleur titre-service au détriment de l'emploi d'autres travailleurs préalablement occupés par ce même employeur ou par d'autres employeurs.

Dès lors, bien que les pouvoirs publics interviennent financièrement à travers la subvention horaire (13,30 €) et la déductibilité fiscale accordée aux usagers, les 30.000 emplois créés via le dispositif laissent espérer d'importants "effets de retour" qui doivent permettre d'assurer sa viabilité à long terme. Il s'agit d'abord de la suppression des allocations sociales des allocataires remis à l'emploi grâce au titre-service, ensuite de l'augmentation des cotisations sociales et des recettes fiscales liées aux emplois créés. Cependant, les données actuelles ne nous permettent pas de quantifier avec précision ces "effets de retour" étant donné qu'elles ne nous informent pas sur la trajectoire des travailleurs engagés par le biais de ce dispositif, ni sur ce qu'il leur serait advenu en l'absence du dispositif titre-service. A cet égard, le rapport d'Idea Consult, met en lumière un paradoxe : alors qu'un pourcentage élevé (67 %) de travailleurs prétendent que, pour eux, le motif de ne plus travailler au noir est important voire très important, seul un faible pourcentage (0,7 %) déclare avoir exercé une activité illicite avant leur engagement sous contrat "titre-service". En outre, près de la moitié des travailleurs interrogés par Idea Consult (46 %) bénéficiaient déjà d'un travail rémunéré au moment de leur engagement et seuls 43 % étaient demandeurs d'emploi. On note par contre, en région wallonne, une proportion comparativement plus élevée (85 %) de demandeurs d'emploi au moment de leur engagement.

Par conséquent, au vu du succès rencontré par le dispositif titre-service auprès des usagers et donc, du coût important qu'il représente pour l'Etat<sup>6</sup>, il est indispensable de procéder à une analyse précise de l'impact budgétaire net du dispositif pour les pouvoirs publics. En effet, cette évaluation permettrait de juger de la viabilité budgétaire du dispositif. Cette analyse requiert d'identifier de manière fiable la trajectoire professionnelle des travailleurs titre-service, en particulier les situations antérieures de travail au noir. Ces données permettraient en effet de comparer l'impact budgétaire pour les pouvoirs publics de la situation des travailleurs avant et après leur engagement dans le cadre des titres-services, avec l'hypothèse qu'en l'absence du dispositif leur situation initiale serait restée inchangée<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Le coût brut pour les pouvoirs publics des activités titres services (subvention horaire, frais d'encadrement, déductibilité fiscale) effectuées en 2005 est évalué à 303.245.180 euros.

<sup>7</sup> Dans le cas des titres services, cette hypothèse est moins forte qu'elle n'y paraît si l'on tient compte de l'accès plus difficile à l'emploi des travailleurs peu qualifiés et si l'on suppose un pourcentage important de travailleurs ayant une activité au noir avant leur engagement. Cela dit, une évaluation tout à fait rigoureuse nécessiterait de vérifier cette hypothèse en analysant également la trajectoire d'un groupe contrôlé composé de travailleurs aux profils similaires mais qui n'ont pas bénéficié du dispositif titre service. Si cette hypothèse ne se vérifie pas par exemple, certains travailleurs auraient trouvé un emploi en l'absence du titre service, il convient de prendre en compte l'évolution de ces trajectoires pour évaluer l'impact budgétaire net du dispositif titre service.

## 2. Quelle pérennité financière des emplois titre-service ?

En 2005, 62 % des entreprises interrogées par Idea Consult déclaraient comme insuffisante la valeur d'échange d'un titre-service, à l'époque de 21 €. En effet, selon les employeurs, celle-ci ne permettrait pas d'assurer une marge financière suffisante pour prévoir des formations ou un accompagnement (67 %), couvrir les frais élevés d'administration et de planning (65 %), faire face au risque financier lié aux annulations des utilisateurs (65 %), etc. Dans ce contexte, la plupart des entreprises mobilisent différents financements publics qu'ils cumulent selon diverses constructions financières pour soutenir leur activité titre-service. En région wallonne, seulement 7 % des travailleurs titre-service sont engagés sans que l'employeur ne bénéficie d'une aide à l'emploi cumulable au subside titre-service. Les aides à l'emploi les plus mobilisées pour financer les emplois titre-services sont Activa<sup>8</sup> (62 % des travailleurs) et Sine<sup>9</sup> (28 % des travailleurs).

Cependant, les simulations réalisées pour évaluer la pérennité financière des emplois titre-service, lorsqu'on y inclut les frais d'encadrement et de formation, montrent une difficulté croissante pour l'employeur à couvrir les charges d'un équivalent temps plein (ETP), qui s'explique à la fois par l'ancienneté du travailleur et par la dégressivité (dans la majorité des cas sur 4 ans) des aides à l'emploi cumulables au titre-service. Lorsque l'employeur finance un ETP uniquement par la valeur d'échange du titre-service, on constate une difficulté de maintenir un équilibre financier positif dès la troisième voire la deuxième année. Par contre, lorsque l'emploi est financé par un cumul du titre-service avec une aide à l'emploi, on observe le dégagement de marges bénéficiaires importantes pour l'entreprise qui diminuent jusqu'à devenir négatives une fois l'aide à l'emploi arrivée à échéance.

Par conséquent, il convient de s'interroger en priorité sur l'avenir de cette majorité de travailleurs titre-service dont l'emploi a pu être financé jusqu'à aujourd'hui grâce à un cumul d'aides à l'emploi. En effet, les premières échéances de ces financements cumulatifs débiteront à partir de 2008, soit 4 ans après les plus anciens engagements qui datent de 2004. On peut donc craindre un mouvement important de rotation des travailleurs : avec une durée d'emploi qui varie en fonction de la durée des aides à l'emploi mobilisées au-delà de la subvention titre-service. Dans ce contexte, n'y a-t-il pas d'incitants à adresser à l'employeur, pour l'encourager à maintenir les travailleurs titre-service à l'emploi dans la durée ? A ce sujet, l'Union des Villes et des Communes de Wallonie propose une modulation du subside horaire titre-service des pouvoirs publics selon le type de contrat (à durée déterminée ou indéterminée) et l'ancienneté du travailleur<sup>10</sup>.

Par ailleurs, la décision prise par le gouvernement de réduire d'un euro l'intervention des pouvoirs publics depuis le 01/01/07 vient hypothéquer davantage la pérennité, voire la qualité des emplois créés. Face à la difficulté pour l'employeur d'assurer à long terme la viabilité financière de son activité, celui-ci peut envisager diverses mesures restrictives : une diminution de l'encadrement, du temps de déplacements compris dans le temps de travail, des indemnités de déplacements, une suppression des formations, etc. Or, des alternatives à cette réduction de l'intervention financière de l'Etat auraient pu être envisagées, comme la suppression

<sup>8</sup> La mesure Activa vise à faciliter le retour à l'emploi de demandeurs d'emploi de longue durée. Elle est accessible à tout employeur et entraîne une réduction temporaire des cotisations patronales et l'octroi d'une allocation de travail par l'ONEM dont les montants varient en fonction du profil du travailleur.

<sup>9</sup> La mesure Sine, similaire à Activa, favorise la réinsertion de chômeurs de longue durée dans le secteur de l'économie sociale d'insertion. Les aides prévues sont les mêmes que pour la mesure Activa mais leur durée est plus longue et peut même, pour certains profils de demandeurs d'emploi, devenir indéterminée.

<sup>10</sup> Plus précisément, 20 € pour un CDD, 21 € pour un CDI et 22 € pour un CDI de plus de 3 ans.

de la réduction d'impôts pour le consommateur. C'est en effet un moyen plus efficace de réduire le coût du dispositif pour les pouvoirs publics sans réduire leur intervention pour les entreprises. En outre, on peut estimer que le prix pour l'utilisateur (6,70 €) reste inférieur aux pratiques tarifaires du travail au noir. Enfin, d'un point de vue d'équité, cette suppression de l'avantage fiscal, qui n'est pas accessible à tous, mettrait tous les utilisateurs sur le même pied.

### 3. Quelle qualité des emplois créés ?

On observe de fortes disparités de qualité d'emplois selon les différents opérateurs agréés pour le titre-service.

D'abord, ces différences se manifestent en termes de charge horaire : 44 % des travailleurs ont moins d'un tiers temps au sein des entreprises de travail intérimaire alors que 94 % de travailleurs des prestataires publics ou privés non lucratifs ont entre un mi-temps et un temps plein. Bien que des données semblables n'aient pu être récoltées à l'échelle nationale pour 2005<sup>11</sup>, en région wallonne, c'est parmi les entreprises d'insertion qu'on observe le plus de structures (78 %) qui n'emploient aucun travailleur sous CDD. Par contre, une majorité des entreprises de travail intérimaire (56 %) fonctionnent avec plus de 60 % de travailleurs sous CDD.

Ensuite, le salaire d'un emploi titre-service varie en fonction de la commission paritaire de référence de l'employeur. En région wallonne, le salaire horaire brut proposé par la majorité des structures varie entre 8,66 € et 9,65 €. Toutefois, les rémunérations moyennes et maximales sont plus élevées au sein des secteurs public et privé non lucratif que dans le secteur privé lucratif. De même, concernant la gestion des déplacements des travailleurs entre les différentes prestations chez les usagers en région wallonne, les structures du secteur privé non lucratif sont, comparativement à celles des autres secteurs, plus enclines à indemniser l'entièreté des déplacements entre domicile et lieux de travail.

Enfin, du point de vue de l'encadrement et de la formation, 15,9 % des travailleurs interrogés par Idea Consult déclarent avoir bénéficié d'une formation. Selon les employeurs, 40,7 % des travailleurs en entreprises d'insertion avaient suivi une formation, contre 2 % en entreprises de travail intérimaire, et 42,5 % des travailleurs en ASBL bénéficiaient d'un encadrement régulier, contre 8,4 % parmi les sociétés commerciales (hors intérim) et indépendants. Or la question de la formation est d'autant plus importante qu'on observe des niveaux de qualification variables parmi les travailleurs. Au 31/12/2005, 28 % des travailleurs engagés dans le cadre des titres-services, disposaient au plus d'un diplôme du secondaire inférieur. Toutefois, ce profil de travailleur faiblement qualifié était davantage représenté au sein des CPAS et des communes (55 %) et des entreprises d'insertion (48 %).

Ces disparités de qualité d'emploi peuvent s'expliquer en partie par les écarts observés en termes de ressources mobilisées selon le type d'employeur. En effet, si la plupart des opérateurs cumulent au titre-service d'autres financements publics (voir supra), ces cumuls sont plus ou moins diversifiés et avantageux selon le type d'employeur et se traduisent dès lors, par des montants fortement variables. Ainsi, une entreprise d'insertion pourra cumuler au subside titre-service, à la fois le subside lié à son agrément régional "d'entreprise d'insertion" et des

<sup>11</sup> Au 31/12/04, 37,1 % des contrats de travail avaient une durée déterminée d'une semaine ou moins en entreprises de travail intérim, contre une large majorité (plus de 90 %) de CDI au sein des autres types de prestataires.

... *Quelle qualité des emplois créés ?*

aides à l'emploi comme Aactiva et Sine. Ce constat fut d'ailleurs dénoncé par certains opérateurs comme une "sur-subsidiation" et donc, comme une forme de concurrence déloyale.

Cependant, face au constat d'une telle disparité de qualité des emplois, il est pertinent de prendre en considération les autres missions poursuivies par certains prestataires, comme l'insertion socio-professionnelle. En effet, si tous les prestataires sur le quasi-marché ne bénéficient pas des mêmes sources de financement, ils ne répondent pas tous aux mêmes finalités. Comme Jean Gadrey l'écrit, "si une [entreprise d'économie sociale] est effectivement en concurrence, pour le type de service qu'elle rend, avec une ou des entreprises privées lucratives, la seule justification que l'on puisse trouver pour lui attribuer certains avantages sans remettre en cause la "loyauté de la concurrence" se trouve dans l'existence constatable de contributions à l'intérêt général que ne fournissent pas, ou moins bien, les entreprises privées [lucratives]"<sup>12</sup>. La mise en évidence d'une disparité de qualité d'emploi parallèlement à un cumul différencié de subsides selon les différents opérateurs, atteste donc de la nécessité d'une analyse approfondie de la performance des prestataires dans une perspective coût-bénéfice pour l'employeur, telle que prévue dans le cadre de l'étude actuellement commanditée par la Politique Scientifique Fédérale<sup>13</sup>.

**4. Pour quels profils d'utilisateurs ?**

Parmi la diversité de profils d'utilisateurs bénéficiaires du dispositif, le rapport d'Idea Consult met en évidence un pourcentage important de personnes âgées : 26 % des utilisateurs sont âgés de 60 ans ou plus. De même, 52 % des utilisateurs qualifient le motif de "ne plus pouvoir effectuer physiquement certaines tâches" comme important, voire très important, dans leur choix de recourir aux titres-services. Ces données concernant l'utilisation du dispositif par un profil d'utilisateurs potentiellement en perte d'autonomie, nécessitent de se pencher sur la question de l'articulation du titre-service avec d'autres dispositifs dans le champ de l'aide à domicile. Par exemple en région wallonne, les acteurs centraux de la politique régionale en matière d'aide aux personnes sont les services d'aide aux familles et aux personnes âgées, agréés et subventionnés pour leur activité d'aide familiale. En effet, le dispositif titre-service confie potentiellement aux aides ménagères "titre-service" certaines tâches jusqu'alors réservées aux aides familiales, conformément à leur statut tel que défini par la politique régionale d'aide aux personnes. Or, aucune exigence en terme de formation n'est prévue dans le cadre "titre-service" alors que le statut régional de l'aide familiale prévoit l'obtention d'un certificat de capacité reconnu. Cette exigence différenciée de formation pose donc la question de la qualité du service. En outre, on observe actuellement, pour certains profils d'utilisateurs, une concurrence du tarif horaire du titre-service, qui est de 6,70 € (4,69 € en cas de réduction d'impôts de 30 %) vis-à-vis du barème tarifaire du service d'aide familiale oscillant pour la région wallonne entre 0,87 € et 7,81 € en fonction du revenu et de la configuration familiale de l'utilisateur. Ces tensions sont emblématiques d'une coexistence difficile entre modes de régulation publique aux objectifs sous-jacents différents. En effet, le service d'aide familiale poursuit une mission sociale de réponse à des besoins en matière d'aide à domicile en prestant un service de qualité pour des personnes qui sont dans le

<sup>12</sup> Gadrey, J., "L'utilité sociale des organisations de l'économie sociale et solidaire. Une mise en perspective sur la base de travaux récents", Rapport de synthèse pour le programme de recherche "L'économie sociale et solidaire en région", Février 2004, p.45.

<sup>13</sup> "Economie sociale et libéralisation des services. Le cas des services de proximité", recherche en cours au sein du CERISIS UCL et du CES Ulg.

*... Pour quels profils d'utilisateurs ?*

besoin (personnes en perte d'autonomie ou familles fragilisées). Par contre, comme l'a clarifié la "re-fédéralisation" en 2003 du "titre-service", la finalité de ce dispositif est avant tout économique, dans le sens où elle vise une création d'emplois dans un quasi-marché ouvert à la concurrence.

Par conséquent, en l'absence de gardes-fou suffisants pour articuler ces différents dispositifs, le développement d'une activité titre-service constitue une menace de concurrence vis-à-vis du métier d'aide familiale. En effet, en raison de son prix attractif et d'un manque d'information des utilisateurs au sujet du métier d'aide familiale, le dispositif titre-service risque d'attirer des utilisateurs dont le profil nécessiterait une prise en charge dans le cadre de politiques sociales régionales d'aide aux personnes.

Bien que les évaluations du dispositif se soient jusqu'ici focalisées sur la quantité et la qualité de l'emploi créé, il serait donc justifié d'élargir l'évaluation à une analyse portant sur le profil des utilisateurs et sur certaines dimensions de la qualité du service presté, dans la mesure où ce dispositif se situe à la marge d'une politique sociale. En effet, pour certains profils d'utilisateurs, l'aide ménagère ne doit pas être considérée comme une "aide mineure", mais bien comme un service "préventif"<sup>14</sup> permettant, par un accompagnement régulier, à la fois de prévenir et d'identifier des besoins plus importants de l'utilisateur en matière d'aide à domicile. C'est d'ailleurs pour cette raison que des voix s'élèvent au Royaume-Uni pour dénoncer la politique de l'Etat de se désengager de ce type de services préventifs pour se focaliser uniquement sur l'aide à domicile aux utilisateurs "lourds".

---

*Marie Catherine Vermer est chercheur au CERISIS (UCL), équipe économie sociale.*

*Stéphane Nassaut est chercheur au CERISIS (UCL), équipe économie sociale.*

*Marthe Nyssens est professeur au Département d'économie de l'UCL et chercheur au CERISIS (UCL), équipe économie sociale.*

*Marie Catherine Vermer  
Stéphane Nassaut  
Marthe Nyssens*

---

<sup>14</sup> Netten, A., McDaid, D., Fernandez, J. L., Forder, J., Knapp, M., Matosevic, T., Shapiro, J., "Measuring and understanding social services outputs", PSSRU Discussion Paper 2132/3, February 2005.

# L'environnement dans tous ses états

*La question environnementale est (enfin) devenue un enjeu social et politique majeur. Mobilisation citoyenne et politique étant au rendez-vous, c'est le moment de faire le point sur l'état de l'environnement et sur la manière dont le gouvernement fédéral peut agir. Une analyse de différents indicateurs montre que la situation, en Belgique, est contrastée : alors que certains sont au vert, d'autres sont au rouge. La question est donc double : jusqu'où poursuivre les évolutions positives et comment s'attaquer aux tendances négatives ? Pour cela, évaluer les coûts et bénéfices des politiques environnementales et les intégrer aux autres enjeux de politique économique est indispensable.*

**Thierry Bréchet**

La question environnementale est (enfin) devenue un enjeu social et politique majeur. Un hiver exceptionnellement doux<sup>1</sup>, un documentaire à grand spectacle<sup>2</sup>, et voilà le changement climatique soudain placé au top des préoccupations citoyennes. La vogue est aux gestes symboliques (éteindre ses lumières 5 minutes), quitte à tomber dans la schizophrénie (en chérissant sa puissante voiture, par exemple) et à fermer les yeux sur bien d'autres enjeux majeurs. Les enjeux environnementaux sont d'une extrême complexité, et ce pour trois motifs : (i) la pollution est multiple et polymorphe, (ii) l'on vient de loin, mais du terrain reste à parcourir, (iii), les défis pour la politique économique restent sérieux. Une manière d'appréhender les enjeux en matière environnementale consiste à distinguer les *pressions* sur l'environnement, l'*état* de l'environnement, les *impacts* sur la société et ses *réponses* (c'est le modèle *PSIR* développé par l'OCDE). Une autre manière consiste à comparer les coûts engendrés par la pollution (coûts de nature collective) et les coûts à supporter pour dépolluer (qui sont des coûts privés). Dans les deux cas, force est de constater combien il est difficile d'appréhender les questions environnementales de manière rigoureuse, tant sur le plan statistique que sur celui de la politique économique. En matière environnementale, les domaines de compétence sont répartis sur tous les niveaux de pouvoir, depuis la Commune jusqu'au niveau fédéral (celui qui nous intéresse dans ce numéro spécial de *Regards Economiques*), mais aussi jusqu'à l'échelon européen. Dans cet article, le parti pris est de brosser un aperçu synthétique des différentes problématiques actuelles, puis de s'intéresser plus précisément à la question climatique en raison de son actualité (préparation d'un accord post-Kyoto). Les références bibliographiques permettront au lecteur curieux d'aller plus loin dans l'exploration des différents problèmes évoqués.

## 1. La qualité de l'environnement en Belgique ? Des progrès contrastés

Parler de "l'environnement" comme d'une chose singulière et homogène est à maints égards fallacieux tant les différents polluants, leur nature, leurs sources et leurs impacts sont variés. Contrairement à bien des idées reçues, la qualité de l'environnement s'est nettement améliorée en Belgique depuis ces dernières années, ainsi que le montre le tableau suivant pour un certain nombre d'indicateurs<sup>3</sup>. Un tel résultat s'explique en grande partie par le fait que, pour la plupart de ces polluants, aucune régulation n'existait il y a encore quelques années. La prise de conscience à l'origine de ces régulations a donc été importante. Pour certains polluants, sources et niveaux d'émission n'étaient même pas identifiés. Les premiers secteurs impliqués dans cette évolution ont été les secteurs les plus émetteurs, mais aussi les plus facilement identifiables, c'est-à-dire l'industrie

<sup>1</sup> Selon l'Institut Royal de Météorologie, l'hiver 2006/2007 a été le plus doux depuis 1834, première année des relevés, avec une température moyenne de 6,6°C, contre 3°C en moyenne "normale".

<sup>2</sup> *Une vérité qui dérange*, de Davis Guggenheim avec Al Gore.

<sup>3</sup> Une bonne source de données centralisées est le site portail Environnement du SPF Economie (Direction générale Statistique et Information économique) : [http://www.statbel.fgov.be/port/env\\_fr.asp](http://www.statbel.fgov.be/port/env_fr.asp). Les indicateurs du tableau 1 reliant deux dates, il convient de les considérer avec prudence car les variations annuelles de certains polluants peuvent être importantes.

**... La qualité de l'environnement en Belgique ? Des progrès contrastés**

lourde<sup>4</sup>. Nous visons donc une période de transition. Reste à généraliser le mouvement à l'ensemble des acteurs et à l'ensemble des polluants. La régulation des pollutions diffuses (pollution des eaux, par exemple) ou des sources mobiles (liées au transport, routier ou aérien) soulève ainsi des difficultés spécifiques, mais qu'il faudra bien affronter dans un avenir proche.

L'une des caractéristiques des questions environnementales réside dans l'hiatus potentiel entre *perception subjective* et *impact objectif*. Les deux ne vont souvent pas de paire. Ainsi, à la question de savoir quels sont les facteurs environnementaux qui les embarrassent, l'enquête de Santé par interview révèle que 50 % des ménages sont principalement incommodés par le bruit (21 % par le trafic routier, 13 % par les bruits de voisinages (enfants, chiens...) et 8 % par les bruits d'avion)<sup>5</sup>. Bien entendu, aucun ne se déclare incommodé par les concentrations d'ozone ou de particules, par l'amiante ou le plomb (pour ne citer que ceux-là), autant de polluants inodores et invisibles. De surcroît, la plupart des individus ont, vis-à-vis de l'environnement, une réaction émotionnelle dont il faut tenir compte. Une appréhension rigoureuse, objective, et autant que peut se faire, exhaustive des impacts négatifs de la pollution pour la société est donc indispensable, et beaucoup reste à faire à cet égard.

**Tableau 1.** Evolution de quelques indicateurs environnementaux en Belgique

*Source : SPF Economie, Administration de l'Energie, Portail Environnement, sauf indication contraire.*

	Année	Observation	Année	Observation	Variation	Variation annuelle moyenne
<b>Polluants atmosphériques: concentrations (1985=100)</b>						
SO2	1990	57	2002	22	-61%	-7,6%
NO2	1990	94	2002	78	-17%	-1,5%
Particules, PM10 (1)	1990	79	2002	60	-24%	-2,3%
<b>Polluants atmosphériques: émissions (2)</b>						
SO2	1990	354	2002	146	-59%	-7,1%
NOX	1990	365	2002	290	-21%	-1,9%
N2O	1990	42	2002	41	-2%	-0,2%
Composés organiques volatiles (COV)	1990	344	2002	216	-37%	-3,8%
Ammoniaque (NH3)	1990	99	2002	85	-14%	-1,3%
Plomb	1990	716	2000	243	-66%	-8,6%
Mercurure	1990	9	2000	2	-78%	-11,8%
<b>Production de déchets (2)</b>						
Ménages	1995	3646	2000	3875	6%	0,5%
Industrie	1995	27269	2000	23717	-13%	-1,2%
<b>Impacts</b>						
Ozone: nombre de jours avec effet sur la santé (3)	1990	70	2005	37	-47%	-5,2%
Eaux de baignade conformes aux normes les plus strictes (4)	1990					
- plages côtières (en %)	1990	13	2004	26	100%	5,9%
- plages intérieures (en %)	1990	33	2004	40	21%	1,6%

(1) Particules ayant un diamètre inférieur à 10 microns.  
 (2) En kt.  
 (3) Jours avec au moins un dépassement du seuil de 120 µg/m<sup>3</sup> d'ozone pour la moyenne journalière sur huit heures. Ce nombre était de 15 en 1980.  
 (4) Conformité avec les normes les plus strictes pour les paramètres microbiologiques et avec les trois normes impératives pour les paramètres physico-chimiques.

<sup>4</sup> À cet égard, l'EPER (Registre européen des émissions de polluants), registre paneuropéen relatif aux émissions dans l'atmosphère et dans l'eau, ne concerne que l'industrie. La première année de déclaration a été 2001 et l'EPER n'est disponible sur le web que depuis 2006 (voir : <http://www.eper.cec.eu.int>).

<sup>5</sup> Enquête de Santé par Interview, 2001, Institut Scientifique de la Santé Publique, Livre 6, Rapport 2002 22; <http://www.iph.fgov.be/epidemio/epifr/crospfr/hisfr/his01fr/his53fr.pdf>.

**... La qualité de l'environnement en Belgique ? Des progrès contrastés**

Si certains indicateurs sont au vert, tout, bien entendu, n'est pas rose. D'abord, il n'est pas dit que ces réductions de pollution soient suffisantes. Des analyses coûts-bénéfices sont nécessaires pour en juger. Ensuite, la Belgique a accumulé un retard certain dans nombre de domaines. Citons, en vrac, la restauration des friches industrielles, la pollution des nappes phréatiques, l'épuration des eaux usées, la pénétration des énergies renouvelables ou la préservation de la biodiversité<sup>6</sup>. La régionalisation des compétences en matière environnementale rend l'accès et la comparaison aux données difficiles, et met en danger la cohérence des politiques menées (les mesures de soutien aux énergies renouvelables, *via* les certificats verts, constituent un bon exemple : les marchés ne sont pas organisés de la même manière dans les trois Régions). Les accords de coopération entre Régions doivent donc être multipliés et renforcés, la plupart des polluants ignorant les frontières, qu'elles soient linguistiques ou politiques. Enfin, n'oublions pas que, pour bon nombre d'autres pays, notamment les plus démunis, la situation, déjà dramatique depuis des années, s'aggrave. Le dernier *Rapport sur le Développement Humain* publié par les Nations Unies dénonce par exemple le fait que, bien que le monde n'ait globalement jamais été aussi riche, presque 2 millions d'enfants meurent chaque année par manque d'accès à l'eau potable et déficience des conditions sanitaires.<sup>7</sup>

**2. Le climat ?  
Chaud devant !**

S'il est un problème environnemental qui dépasse les frontières, c'est bien celui du changement climatique. Là aussi, des grands progrès incontestables ont été accomplis, mais ils demeurent largement insuffisants, tant à l'échelle de la Belgique qu'à celle de la planète.

Tordons tout d'abord le cou à l'idée fort répandue selon laquelle le Protocole de Kyoto serait un échec<sup>8</sup>. Cet accord est un succès diplomatique (il n'existe aucun autre accord international d'une telle ampleur) et environnemental (il a globalement stabilisé les émissions des pays qui l'ont ratifié, alors que, tendanciellement, une hausse des émissions était à prévoir : un découplage entre croissance et émissions a bien eu lieu). Le tableau 2 reprend les chiffres publiés par la Belgique dans sa quatrième Communication nationale à la Convention cadre des Nations Unies<sup>9</sup>.

**Tableau 2.** Emissions de gaz à effet de serre en Belgique (millions de tonnes de CO<sub>2</sub>-équivalent)

*Source : Quatrième Communication nationale à la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.*

	1990	2003	Variation	Variation annuelle moyenne
<b>Total</b>	145	147	1,4%	0,1%
<b>D'origine énergétique</b>	113	120	6,2%	0,5%
Industries énergétiques	30	29	-3,3%	-0,3%
Industries manufacturières et construction	34	31	-8,8%	-0,7%
Transport	20	26	30,0%	2,0%
Résidentiel	28	32	14,3%	1,0%
<b>Procédés industriels</b>	16	14	-12,5%	-1,0%
<b>Agriculture</b>	13	12	-7,7%	-0,6%
<b>Déchets</b>	3	2	-33,3%	-3,1%

<sup>6</sup> Pour une liste complète et motivée, voir le rapport réalisé par l'OCDE sur la performance environnementale de la Belgique, présenté au gouvernement en septembre 2006 et à paraître d'ici peu.

<sup>7</sup> "The 2006 Human Development Report Beyond scarcity: power, poverty and the global water crisis", disponible sur : <http://hdr/undp.org/hdr2006>.

<sup>8</sup> Pour rappel, le protocole de Kyoto, légalement contraignant, limite les émissions de gaz à effet de serre de la plupart des pays industrialisés, à l'exception (notable) des Etats Unis et de l'Australie, qui ne l'ont pas ratifié. Il autorise l'échange de crédits d'émissions entre pays (les 'mécanismes de flexibilité'), ce qui est neutre du point de vue environnemental mais bénéfique du point de vue économique. Voir : <http://unfccc.int>.

<sup>9</sup> La quatrième Communication nationale à la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques est accessible sur <http://www.climatechange.be>.

... Le climat ? Chaud devant !

Pour une mise en perspective internationale, les Nations Unies et l'Agence européenne de l'Environnement<sup>10</sup> montrent que, de 1990 à 2004, les émissions de gaz à effet de serre<sup>11</sup> de l'ensemble des pays visés à l'annexe I (*grosso modo*, les pays industrialisés) ont diminué de 3,3 %. Les émissions des pays ayant ratifié le protocole ont été réduites de 15 % par rapport au niveau de 1990 (alors que le protocole fixe un objectif de -5 %). Dans l'Union européenne (EU-15) et en Belgique, les émissions ont été quasiment stabilisées depuis 1990 (-0,9 % pour l'UE et +1,4 % pour la Belgique). Compte tenu de la possibilité d'aller acquérir des crédits d'émission dans d'autres pays de l'annexe 1, les mesures déjà adoptées font que l'Union européenne est, en 2004, *très légèrement en dessous* de son objectif de -8 % (de 0,9 Mt) et la Belgique *très légèrement au dessus* de son objectif de -7,5 % (de 1,4 Mt, selon l'Agence européenne de l'Environnement). Le fait que les pays soumis au protocole soient aujourd'hui en dessous de l'objectif signifie que de grandes quantités de crédits seront disponibles (en particulier en provenance des pays de l'Est), ce qui justifie un recours important à ces instruments, au détriment de mesures domestiques<sup>12</sup>. Mais ceci ne sera possible que temporairement : d'ici peu (c'est-à-dire au-delà 2008-2012, la période couverte par le Protocole de Kyoto), les choses vont devoir changer.

En effet, tous ces succès ne sont pas suffisants, et ce pour deux motifs : l'un domestique, l'autre international. Du point de vue domestique, seuls les secteurs industriels, en Europe, sont engagés dans des politiques restrictives de leurs émissions de gaz à effet de serre, notamment par l'entremise du marché européen de permis d'émission négociables sur le CO<sub>2</sub><sup>13</sup>. Mais les autres secteurs devront aussi aller au charbon (quoique, dans ce contexte, cette expression soit sans doute malvenue), notamment le transport et le résidentiel, dont les émissions sont croissantes (voir le tableau 2). La mise en place de mesures adaptées est donc nécessaire, et probablement que la piste de mesures fiscales ne pourra pas être éludée. Du point de vue international, il est évident qu'aucune réduction mondiale significative des émissions n'est possible sans un engagement des pays en développement, notamment des futurs gros pollueurs que sont la Chine et l'Inde. Les négociations en cours sur les engagements post-Kyoto sont donc décisives. Le Conseil européen a fixé comme objectif une réduction de 20 % par rapport à 1990 en 2020, ou de 30 % si les autres pays s'engagent de manière significative<sup>14</sup>. Cet objectif, essentiellement politique, vise à susciter un effet d'entraînement dans les autres pays. Il respecte également le principe de responsabilité commune mais différenciée. Bien que cet objectif européen n'ait qu'un effet marginal sur le climat (car les émissions européennes n'excèdent pas 10 % des émissions mondiales), il aurait néanmoins un impact positif sur le bien-être des autres pays<sup>15</sup>. Toutefois, cette stratégie peut influencer la manière dont les accords internationaux peuvent se former. Plutôt que consacrer ses ressources à dépolluer chez elle,

<sup>10</sup> UNCF, "Données présentées dans les inventaires nationaux de gaz à effet de serre pour la période 1990-2004", FCCC/SBI/2006/26, 19 octobre 2006 (<http://unfccc.int/resource/docs/2006/sbi/fre/26f.pdf>). European Environmental Agency, "Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2006", EEA Report n° 9/2006.

<sup>11</sup> Sans prise en compte des émissions et absorptions du secteur UTCATF (utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie).

<sup>12</sup> Pour une analyse du recours aux mécanismes de flexibilité à l'échelon national, en particulier le Mécanisme pour un Développement Propre, voir : Bréchet Th., Lussis B., "The contribution of the Clean Development Mechanism to national climate policies", *Journal of Policy Modeling*, 28(9), 981-994, 2006.

<sup>13</sup> Sur ce marché, voir : <http://ec.europa.eu/environment/climat/emission.htm>.

<sup>14</sup> Voir la communication du Conseil du 20 février 2007 (6621/07) "EU objectives for the further development of the international climate regime beyond 2012" (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st06/st06621.en07.pdf>) et les conclusions du Conseil du 8 et 9 mars 2007 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st07/st07224.en07.pdf>).

<sup>15</sup> Bréchet Th., Eyckmans J., Gerard F., Marbaix Ph., Tulkens H., van Ypersele J. P., "The EU target, an assessment with the CWS model", *Climneg Policy Brief #6*, Université catholique de Louvain ([www.climneg.be](http://www.climneg.be)).

... *Le climat ? Chaud devant !*

l'Europe ferait mieux (pour elle et pour les autres pays) de les consacrer à améliorer la performance environnementale des pays en développement. Dans le même esprit, promouvoir des coalitions post-Kyoto larges, et donc hétérogènes (c'est-à-dire mêlant pays développés et pays en développement) est toujours meilleur pour le bien-être commun et pour le climat que des coalitions étroites.<sup>16</sup> Tous les mécanismes susceptibles d'élargir la taille des coalitions, de telle sorte que tous les pays y gagnent, sont donc à privilégier. La mise en place de systèmes d'échanges de quotas d'émission entre pays, ainsi que l'organise déjà le Protocole de Kyoto entre les pays qui l'ont ratifié, va dans ce sens.<sup>17</sup> Le Mécanisme pour un Développement Propre, qui organise des transferts de technologies propres en faveur des pays en développement, est également susceptible de jouer un rôle majeur pour l'implication des pays émergents.<sup>18</sup>

**3. Quelles recommandations pour la politique économique ?**

L'appréhension des problèmes environnementaux demeure par trop parcellaire. Certains polluants, ainsi que leurs impacts, restent mal connus, voire méconnus. Améliorer le recensement de ces polluants, leur traçabilité, ainsi que notre connaissance de leurs effets sur la santé devraient ainsi constituer des objectifs prioritaires pour une bonne gouvernance<sup>19</sup>. De même, certains secteurs d'activité ou agents économiques restent exonérés de toute régulation environnementale explicite ou significative, en particulier (mais est-ce surprenant ?), les ménages. La nouvelle directive européenne sur les politiques de produits intégrée vise à combler cette lacune, mais sans que des instruments de politique économique précis y soient encore associés<sup>20</sup>. L'une des difficultés, dans les années à venir, sera notamment d'assurer une cohérence entre la régulation pesant sur le consommateur et celle pesant sur le producteur, ce qui nous amène à notre seconde conclusion.

Les politiques environnementales devraient faire l'objet d'analyses coûts-bénéfices systématiques, leurs impacts redistributifs devraient être étudiés et les instruments de régulation les plus efficaces devraient être privilégiés<sup>21</sup>. La théorie économique justifie, suivant les caractéristiques des polluants, des sources ou des impacts, le recours aux instruments réglementaires (normes), incitatifs (taxe, permis d'émission), ou volontaires (accords de branche). Cette large palette peut être utilisée de manière adéquate. À cet égard, il ne peut pas être fait l'économie d'une réflexion globale de l'influence de la fiscalité actuelle sur la pollution. L'OCDE préconise ainsi la mise en place d'une Commission sur la fiscalité verte (de telles commissions existent déjà dans d'autres pays européens), une commission sus-

<sup>16</sup> Pour une analyse à la fois théorique et appliquée des coalitions climatiques, voir : Bréchet Th., Gerard F., Tulkens H. (2007), "Climate coalitions: a theoretical and numerical appraisal", CORE discussion paper 2007/3, Université catholique de Louvain ([www.core.ucl.ac.be](http://www.core.ucl.ac.be)).

<sup>17</sup> Pour une introduction et une analyse de ces marchés, voir : Axel Gosseries et Vincent Van Steenberghe, "Pourquoi des marchés de permis de polluer ? Les enjeux économiques et éthiques de Kyoto", *Regards Economiques* n° 21, avril 2004 (<http://regards.ires.ucl.ac.be/Archives/RE021.pdf>).

<sup>18</sup> Voir le site des Nations Unies sur cet instrument : <http://cdm.unfccc.int>. Sur la contribution potentielle du Mécanisme pour un Développement Propre dans la politique climatique belge, voir : Th. Bréchet et P M. Boulanger, "Mécanisme pour un Développement Propre, ou comment faire d'une pierre deux coups", *Regards Economiques* n° 27, janvier 2005 (<http://regards.ires.ucl.ac.be/Archives/Re027.pdf>).

<sup>19</sup> À cet égard, le Règlement européen REACH sur les produits chimiques constitue une avancée importante. (<http://ec.europa.eu/enterprise/reach>).

<sup>20</sup> *Integrated Product Policy*, voir : <http://ec.europa.eu/environment/ipp>, ainsi que les projets de recherche financés par la Politique Scientifique Fédérale : [http://www.belspo.be/belspo/home/publ/rappCPgen\\_fr.stm](http://www.belspo.be/belspo/home/publ/rappCPgen_fr.stm).

<sup>21</sup> L'Agence américaine de protection de l'environnement (EPA) réalise depuis des décennies des analyses coûts bénéfiques, voir par exemple : <http://www.epa.gov/air/clearskies/benefits.html>.

ceptible d'associer tous les ministères concernés, les différents niveaux de pouvoir mais aussi les citoyens, de manière à assurer un consensus politique et social autour d'une fiscalité plus favorable à l'environnement et au bien-être de chacun. Somme toute, un chantier à la hauteur d'une nouvelle législature.

---

*Thierry Bréchet est professeur d'économie à l'UCL, chercheur au CORE et titulaire de la chaire Lhoist Berghmans "Entreprise, Economie, Environnement".*

*Thierry Bréchet*

# Fédéralisme belge : la chimère des transferts et la fragmentation de la nation

*Les transferts nord-sud dans notre pays sont peut-être la chimère qui occulte la tendance mondiale à la fragmentation des nations. Il faut savoir entendre les aspirations régionales si l'on ne veut pas subir une décision unilatérale de régionaliser qui va à l'encontre de l'intérêt commun. Plus de responsabilité et de transparence dans la gestion publique sont, parmi d'autres, une façon de contenir ces tensions régionalistes dans notre pays.*

**Jean Hindriks\***

Dans cet article, je développe une série de raisons pour ne pas régionaliser trop vite en Belgique. La première raison est liée à une focalisation démesurée et injustifiée sur les transferts nord-sud : la direction et l'ampleur des transferts doivent être fortement nuancées et l'aspect *assurance* doit être séparé de l'aspect *redistribution*. Ensuite, si l'on prend en compte le choc démographique futur, la direction des transferts pourrait rapidement s'inverser. La seconde raison est liée à la forte tendance des nations à se fragmenter sous l'effet de la mondialisation, laquelle donne une prime aux petites nations ("small is beautiful"). Cependant, cette tendance pourrait bien s'inverser à l'avenir en favorisant les nations de grande taille. Enfin, et c'est le plus important, laisser la décision de régionaliser à la discrétion d'une majorité régionale, est dangereux car cela n'internalise pas le coût pour le reste de la nation. Certes, il n'y a pas de plan général d'action pour résoudre ce problème, mais ce n'est évidemment pas une raison pour ne rien faire aujourd'hui. De "petites solutions" cherchant à promouvoir, partout où cela est possible, la responsabilité et la transparence dans la gestion publique, pourraient aider à contenir les tensions régionalistes.

## 1. Solidarité : assurance et redistribution

La solidarité entre régions comporte inévitablement une part d'assurance contre les risques économiques qui peuvent frapper les régions de façon différenciée. Pour illustrer cela, prenons l'exemple simple suivant<sup>1</sup> Il y a deux régions *a* et *b* avec un revenu régional fixe  $Y_a$  et  $Y_b$ . Selon les circonstances, l'une ou l'autre région est touchée par un choc économique positif  $\Delta > 0$  (le raisonnement est inchangé pour un choc négatif  $\Delta < 0$ ). Soit la région *a* profite du choc positif dans l'état de nature *a* et son revenu devient  $Y_a + \Delta$  ou la région *b* profite du choc positif dans l'état de nature *b* et son revenu devient  $Y_b + \Delta$ . Le revenu dans chaque région est donc incertain (contingent à la réalisation du choc) même si le revenu total est fixe  $Y = Y_a + Y_b + \Delta$ . Cette situation est illustrée dans le tableau suivant.

**Tableau** : distribution régionale du revenu.

	Etat a	Etat b
Région a	$Y_a + \Delta$	$Y_a$
Région b	$Y_b$	$Y_b + \Delta$

Si les régions ont de l'aversion au risque, alors le partage de risque optimal recommande une assurance complète, ce qui implique que la région qui reçoit un gain de  $\Delta > 0$  transfère la moitié de ce gain à l'autre région, soit un transfert de  $t = \Delta/2$ . Ce qui est fondamental, pour que ce partage de risque soit possible, est

\* L'auteur remercie, sans les impliquer, Johan Albrecht, Vincent Bodart, Nathalie Dekeyser, Jacques Drèze, Muriel Dejemepe, Francois Maniquet, Luc Rochtus, et Jacques Thisse pour leurs commentaires et discussions.

<sup>1</sup> Voir J. Hindriks et G. Myles (2006), *Intermediate Public Economics*, chap. 17, pages 554-558, The MIT Press.

... Solidarité : assurance et redistribution

que les risques que les parties supportent soient, dans un certain degré, indépendants les uns des autres. C'est-à-dire que lorsqu'une région subit une perte de revenu, il y a une autre région qui ne supporte aucune perte. Si ce principe est en général satisfait au niveau individuel pour lequel des formes classiques d'assurance existent (ex. risques d'incendie, de maladie et d'accident de voiture), cela est moins évident au niveau régional. Il y a plusieurs raisons à cela.

1. *Il est plus avantageux de s'engager dans une assurance mutuelle quand les risques sont négativement corrélés* (comme dans notre exemple). Si les deux régions ont des risques positivement corrélés, alors il n'est pas possible de partager le risque entre elles. Une conséquence de cela est que le partage de risque est rendu plus efficace en élargissant la base sur laquelle les risques sont partagés (c'est-à-dire une assurance au niveau fédéral est plus efficace qu'une assurance au niveau régional).

2. *Il doit y avoir un degré de symétrie dans la distribution régionale des risques* (la symétrie est parfaite dans notre exemple). La raison est qu'une distribution inégale des risques appelle un partage inégal. Notez que, dans notre exemple, l'inégalité de revenu entre régions  $Y_a - Y_b$  ne modifie pas la conclusion qu'une assurance complète est préférable. La raison est que le partage des risques redistribue les effets des chocs, mais pas les revenus de départ.

3. *L'assurance mutuelle requiert une certaine réciprocité* : une région qui bénéficie d'un choc favorable accepte d'aider une autre région si elle peut raisonnablement espérer que dans un futur proche cette région va l'aider en cas de choc défavorable. Dans un système d'assurance volontaire, les participants sont libres de quitter le système à tout moment. On peut montrer que cette libre participation limite les possibilités d'assurance dans notre exemple. En particulier, la région qui profite d'un choc favorable décide de continuer à participer seulement si le bénéfice futur d'une poursuite de l'assurance mutuelle des risques l'emporte sur la tentation immédiate à renoncer à transférer la moitié du gain à l'autre région. Même si l'assurance complète n'est plus possible, il n'en demeure pas moins qu'une assurance partielle dépendant fondamentalement de l'horizon temporel des régions reste possible. Si le court terme prédomine, alors les possibilités d'assurance volontaire sont très limitées, pour ne pas dire impossibles. Par contre l'inégalité de revenu entre régions ne diminue pas, en général, les possibilités d'assurance volontaire.

Le dernier point est surprenant. Cela relève d'une confusion souvent faite entre redistribution et assurance. Notre solidarité fédérale, en effet, au travers de la taxation des revenus, mélange les deux effets en taxant les revenus plus élevés pour redistribuer vers les revenus plus faibles, ce qui implique que les transferts entre régions riches et pauvres ont la double composante redistribution et assurance. L'encadré suivant présente une décomposition des deux effets.

ENCADRÉ

Considérons que le revenu d'une région  $i$  au temps  $t$  est sujet à des chocs permanents  $\Omega_i^t$  et des chocs temporaires  $\Delta_i^t$ . Chaque choc est de moyenne nulle (c'est-à-dire un choc positif est aussi probable qu'un choc négatif). Le revenu de la région  $i$  au temps  $t$  est donc

$$Y_i^t = Y_i^0 + \sum_{s=0}^t \Omega_i^s + \Delta_i^t$$

C'est-à-dire le revenu initial plus le cumul des chocs permanents plus le choc temporaire. Supposons maintenant que le pouvoir fédéral taxe tous les revenus régionaux à un même taux  $\tau$  et redistribue le produit de la taxe uniformément aux régions. Il en résulte que la région  $i$  au temps  $t$  paie une taxe au fédéral de  $\tau Y_i^t$  et reçoit un transfert du fédéral proportionnel au revenu moyen dans la fédération de  $\tau Y^0$

ENCADRE  
(suite)

Le revenu après taxes et transferts de la région  $i$  au temps  $t$  est donc

$$x_i^t = Y_i^0 + \tau(Y_i^0 - Y_i^t) + (1-\tau)(\sum_{s=0}^t \Omega_i^s + \Delta_i^t)$$

le transfert net de la région  $i$  au temps  $t$  est donc

$$x_i^t - Y_i^t = \tau(Y_i^0 - Y_i^t) - \tau(\sum_{s=0}^t \Omega_i^s + \Delta_i^t)$$

Le transfert net d'une région se décompose donc entre une partie redistribution (le premier terme) et une partie assurance (le second terme).

A ma connaissance, la décomposition des transferts entre assurance et redistribution n'a pas encore été faite en Belgique. En revanche une décomposition semblable pour les Etats-Unis révèle que la composante redistribution domine fortement la composante assurance. Un aspect important de cette décomposition est que l'importance de la composante assurance dépend de l'horizon temporel adopté. Au plus on remonte loin dans le passé, au plus les inégalités présentes de revenus peuvent être attribuées à des chocs permanents qui justifient des transferts sur base du principe d'assurance. Ceci amène certains de nos amis flamands à reconnaître qu'"il fut un temps où les transferts furent également une cause d'exaspération pour les wallons" et que "La Flandre... n'a pas le monopole de la redistribution"<sup>2</sup>.

## 2. Solidarité : direction et ampleur

Je voudrais maintenant relativiser sensiblement le poids démesuré accordé aux transferts Nord-Sud dans le débat politique. Comme souvent dans des domaines aussi chargés émotionnellement, les clichés et les idées reçues sont fréquents même si la réalité est beaucoup plus nuancée, comme le montre une étude récente du professeur Henry Capron.<sup>3</sup> Son analyse est originale car elle étudie les transferts au niveau plus détaillé des arrondissements. Sans trop dévoiler de cette étude à paraître, je voudrais épingler quelques unes de ses conclusions les plus surprenantes.

1. *La Flandre n'a pas le monopole de la redistribution* : les arrondissements de Charleroi, de Liège et de Mons sont les principaux bénéficiaires des transferts. Ensemble, ils perçoivent 53,5 % des transferts implicites, lesquels proviennent principalement des arrondissements appartenant à l'hinterland de Bruxelles; Hal-Vilvorde, Louvain et le Brabant wallon contribuant à raison de 54,9 % au financement des transferts. Les deux grands pôles économiques flamands, Anvers et Gand, interviennent quant à eux pour 22,8 %. Ainsi on constate que certains arrondissements flamands sont également bénéficiaires des transferts. Ainsi en est-il des arrondissements de Ypres, Ostende, Dixmude, Maaseik, Tongres, Furnes, Roulers, Courtrai, Eeklo, Hasselt et Tielt. De fait, la Flandre Occidentale et le Limbourg dégagent un solde négatif en matière de transferts, qui restent cependant modérés (14,1 %) en comparaison aux transferts en faveur des arrondissements hennuyers.

2. *Les transferts ne sont pas démesurés par rapport à la moyenne européenne* : La Commission Européenne a produit deux rapports sur le sujet. Le rapport Begg (2003)<sup>4</sup> montre que les transferts financiers nets en faveur des régions les plus assistées au Royaume-Uni et en Suède atteignent dans les cas extrêmes 30 à 37 %

<sup>2</sup> Voir R. Aernoudt (2006), *Wallonie Flandre, je t'aime moi non plus*, Bruxelles, Vif Editions.

<sup>3</sup> H. Capron (2007), *Fédéralisme, Transferts interrégionaux et croissance régionale*, in M. Castanheira et J. Hindriks (eds), *Réformer sans Tabou*, De Boeck.

<sup>4</sup> I. Begg (éd.) (2003), *The impact of member states policies on cohesion*, Final report to the European Commission.



**... Solidarité : direction et ampleur**

du PIB régional. En Irlande et en Finlande, ils représentent en moyenne respectivement 10 et 6 % du PIB régional contre 6,7 % en Belgique. Le rapport précédent Wishlade *et al.* (1996)<sup>5</sup> avait déjà mis en évidence des transferts financiers importants, notamment en Espagne et en Italie en faveur des régions du sud (Andalousie et Galice : 17 et 14 % du PIB régional; Sicile et Campanie : 23 % et 21 % du PIB régional).

3. *Les transferts ont peu d'effet systématique sur la dynamique de croissance régionale* : on ne trouve pas de lien systématique ni au niveau belge ni au niveau européen entre le fait que les entités fédérées sont contributrices ou bénéficiaires de transferts, d'une part, et que leur taux de croissance est supérieur ou inférieur à la moyenne nationale, d'autre part.<sup>6</sup> Par exemple, les provinces belges se répartissent entre les groupes comme suit : Contributeurs à croissance faible : Limbourg et Anvers; contributeurs à croissance forte : Brabant flamand, Brabant wallon, Flandre Orientale; bénéficiaires à croissance faible : Liège, Hainaut, Luxembourg, Bruxelles; bénéficiaires à croissance forte : Namur et Flandre Occidentale.

Alors pourquoi cette insistance de certains flamands à vouloir démontrer l'existence de transferts Nord-Sud, au risque d'en exagérer l'ampleur et masquer la redistribution de Bruxelles vers les arrondissements périphériques ? En outre, alors que Bruxelles offre de l'emploi à 8-9 % de la population active flamande et a joué un rôle moteur dans le développement du Brabant flamand de par les effets de débordement générés (voir aussi Thisse et Thomas, 2007)<sup>7</sup>, des études flamandes pointent également Bruxelles comme bénéficiaire net des transferts en utilisant un critère de résidence. Si on utilise le critère de lieu de production, plus conforme à la capacité contributive d'une région, alors on constate que la richesse générée par le pôle économique bruxellois couvre aux deux tiers les transferts (voir Capron, 2007). Enfin, selon des études flamandes menées par Patrick Deboosere et Johan Surkyn (VUB), l'évolution démographique (taux de fertilité et espérance de vie) est susceptible de renverser la direction des transferts de sécurité sociale dès l'horizon 2015. Cette controverse sur les transferts m'amène au cœur de la question du fédéralisme belge : la tendance à la fragmentation de la nation.

### **3. Fragmentation de la nation**

La stabilité de notre fédéralisme belge repose sur la volonté d'une majorité de la population, au sein de chaque communauté, de préserver la fédération. Il est vrai qu'aujourd'hui il n'y a aucune majorité au sein d'une communauté qui souhaite le régionalisme; mais comme un ami flamand me le faisait remarquer récemment, si les régionalistes flamands restent minoritaires, la majorité restante pourrait bien les laisser faire par ignorance ou manque d'intérêt. C'est sur cette question que je voudrais terminer mon article.

Il est facile de chercher à imputer aux tendances séparatistes une série de circonstances malheureuses, parmi lesquelles la médiocrité et le peu d'attachement des dirigeants politiques à la construction d'une fédération étroite. Il est cependant possible de se poser la question suivante : et si c'était la préservation elle-même du fédéralisme qui était vouée à l'échec, en raison de tendances lourdes contre lesquelles il est difficile de lutter ? Il se trouve qu'il existe des travaux éco-

<sup>5</sup> J. Wishlade *et al.* (1996), Economic and social cohesion in the European Union : the impact of member states' own policies, Final report to the European Commission.

<sup>6</sup> Pour le Canada, voir M. Kaufman *et al.* (2003), Regional convergence and the role of federal transfers in Canada, *IMF working paper* WP/03/97.

<sup>7</sup> J. F. Thisse et I. Thomas (2007), Bruxelles et Wallonie : une lecture en termes de géo économie, in M. Castanheira et J. Hindriks, *Réformer sans Tabou*, de Boeck.

... *Fragmentation de la nation*

nomiques qui apportent des éléments de réponse - et ils ne poussent pas à l'optimisme envers la tentative d'union.

Il y a une tendance générale dans le monde des nations à se fragmenter. En 1945, il y avait 74 nations indépendantes. Aujourd'hui, il y en a 193. Que s'est-il passé ? Outre la décolonisation, des nations de plus grande taille se sont fragmentées en unités plus petites. Sans aller jusqu'à la scission, les tendances au séparatisme sont nombreuses (exemple du régionalisme espagnol) et créent une grande demande de décentralisation (voir en Grande-Bretagne). La Belgique n'y échappe pas.

Comment expliquer ce phénomène ? Pour ce faire, il faut une théorie permettant d'expliquer les déterminants de la taille (géographique et démographique) des nations. Ce n'est pas une interrogation nouvelle : Platon considérait par exemple que la Cité idéale devait être composée de 5040 familles exactement. Il existe aujourd'hui plusieurs travaux qui montrent ce que les économistes peuvent expliquer sur ce sujet, dont l'un est rapidement devenu un classique sur la question de l'évolution de la taille des Etats : il s'agit du livre d'Alberto Alesina et Enrico Spolaore, "The size of Nations" (The MIT Press, 2005). Selon eux, la taille des unités politiques résulte de l'interaction de deux forces. Un gouvernement est un fournisseur de biens collectifs : dans cette perspective, augmenter la population réduit la charge fiscale moyenne liée à la production de ces biens collectifs. Le coût de certains biens non collectifs, mais fournis par l'état (exemple de l'éducation), tend à augmenter moins que proportionnellement lorsque la population augmente; par ailleurs, une nation de grande taille pourra organiser plus efficacement l'impôt sur le revenu et éviter la concurrence fiscale. De la même façon, une nation de grande taille aura la possibilité d'apporter à une région pauvre des ressources en provenance d'une région riche, incitant ainsi les régions pauvres à se rattacher à de plus grands ensembles. Une nation de grande taille offrira également une assurance générale à ses différentes régions (contre une catastrophe naturelle, par exemple).

Ces forces que les économistes rassemblent sous le vocable d'"économies d'échelle" rencontrent cependant deux obstacles principaux qui limitent en définitive la taille des nations : premièrement, les gains de la grande taille risquent d'être absorbés, à partir d'un certain point, par les coûts croissants de la bureaucratie d'Etat et des dispositions compliquées de partage des responsabilités et financements. Cette objection, cependant, est d'ampleur limitée, car elle n'apparaît que pour des nations de très grande taille, comme la construction européenne: elle n'explique donc pas la taille des petits pays qui composent l'essentiel des nations modernes (comme la Belgique). Par contre, plus une nation s'agrandit, plus elle comprendra de groupes adoptant des coutumes, des préférences, des langues différentes. Plus les préférences seront hétérogènes dans un pays, plus il sera difficile de se mettre d'accord sur la fourniture de biens collectifs (y compris les politiques communes à mener), et de mécanismes redistributifs qui pourraient bénéficier de préférence à un groupe particulier. Pour un citoyen, l'accroissement de la taille de la nation apporte donc des avantages, mais réduit dans le même temps les chances de voir ses préférences entendues par les dirigeants. La croissance de la taille de l'Etat tend donc à réduire la légitimité des gouvernants perçue par les citoyens. La taille d'un pays est donc le résultat d'un arbitrage entre avantages économiques de la grande taille et capacité à rencontrer des préférences régionales distinctes.

Or la mondialisation tend actuellement à réduire l'intérêt de la grande taille, en permettant aux nations (et sous-régions) d'avoir accès à un seul marché - le marché mondial. Dans ces conditions, le coût du séparatisme tend à se réduire : si une région quitte une unité politique, elle ne perd que des avantages réduits, dans la mesure où elle dispose de la même capacité à commercer avec le reste du monde. C'est en fait un élément important du discours politique flamand qui veut faire de

### ... Fragmentation de la nation

la Flandre une des régions les plus prospère d'Europe (voir le manifeste "Vlaanderen in actie"). Toutes choses égales par ailleurs, on doit donc s'attendre à ce que l'accroissement de l'intégration économique entre les pays élève les tendances séparatistes à l'intérieur des Etats. Ces aspects sont abondamment illustrés par Alesina et Spolaore dans leur livre.

Il faut donc constater qu'au vu de cette analyse économique, la volonté de construire une union "toujours plus étroite", entre Etats Européens et entre régions hétérogènes, va à l'encontre des fortes tendances de notre époque qui donnent une prime aux petites entités homogènes. La tendance à refuser les transferts entre régions aux préférences hétérogènes, contribue largement au refus du fédéralisme. Faut-il en conclure que toute perspective d'union est vouée à l'échec? Pas forcément. Tout d'abord parce qu'il serait présomptueux de supposer que l'avenir devra inéluctablement ressembler au passé : la technologie change (imaginons par exemple l'effet de l'invention d'un système de traduction automatique orale qui permettrait aux citoyens de converser aisément entre eux sans l'obstacle linguistique), et il est hélas possible d'assister à un retour du protectionnisme qui conférerait à nouveau des avantages aux grandes unités politiques. D'autre part parce qu'il est toujours possible de prôner un mode inédit d'organisation politique, à la fois décentralisé et respectant le principe de "subsidiarité" tout en bénéficiant des avantages de l'union politique autour d'un grand marché. Une telle organisation institutionnelle est-elle réalisable en Belgique? Il est bien difficile de le savoir.

En attendant, il faut noter qu'il y a de très bonnes raisons de penser que le fédéralisme belge sera naturellement amené vers des difficultés considérables. Et il n'est pas inutile de se plonger dans les analyses développées par des économistes sur ce sujet. Un résultat majeur et peu connu de ces études est que la démocratie exacerbe les tendances séparatistes. En effet, dans la pratique le séparatisme résulte d'un processus politique : la régionalisation peut se réaliser si une majorité au sein d'une région se déclare favorable à celle-ci, même si elle n'est pas conforme à l'intérêt général. La raison est qu'une majorité régionale ne constitue pas en général une majorité nationale, et que cette majorité régionale n'internalise pas les coûts que son séparatisme impose au reste de la nation.<sup>8</sup> Ce problème ne doit pas être ignoré dans les discussions belges sur la régionalisation. Sa résolution passe par un meilleur dialogue entre régions pour mieux s'accorder sur les politiques communes à suivre et ainsi atténuer le conflit de préférences.

Pour le dire autrement, le chemin le plus long, mais aussi le plus utile, est celui qui consiste à rapprocher les deux communautés sur la politique à mener et les gains d'une action concertée plutôt qu'à les diviser sur la chimère des transferts. Les défis du vieillissement démographique et de la globalisation peuvent nous y aider.

## 4. Responsabilité et transparence

Je souhaite conclure en indiquant une réforme susceptible de répondre efficacement aux aspirations régionales dans l'intérêt des deux communautés. Il s'agit d'adopter les principes de responsabilité et de transparence dans la gestion publique, à tous les niveaux de pouvoir sous les formes les plus adaptées à la fonction (un peu comme en architecture où la forme épouse la fonction). Il n'y a pas de responsabilité sans la définition précise des missions à accomplir, sans une clarification de l'organigramme, des niveaux de pouvoirs et des liens hiérar-

<sup>8</sup> Voir A. Alesina et E. Spolaore (1997), On the number and size of nations, *Quarterly Journal of Economics*, 112, 1028-58 ; J. Buchanan et R. Faith (1987), Secession and the limits of taxation: toward a theory of internal exit, *American Economic Review* 77, 1023-31; et H. Cremer, A. M. de Kerchove et J. Thisse, (1985), A Economic theory of public facilities in space, *Mathematical Social Sciences* 9, 249-62.

... *Responsabilité et transparence*

chiques. Il n'y a pas de responsabilité sans un pouvoir délégué, sans une autonomie de gestion, sans les moyens et les compétences nécessaires à la réalisation des fonctions prescrites. Il n'y a pas de responsabilité non plus pour qui n'est tenu de rendre des comptes à personne, ou ne fait l'objet d'aucune évaluation. On le comprend, la question de la responsabilité se pose à tous les niveaux de pouvoir et doit être adaptée aux contextes et contraintes institutionnelles. Les principaux chantiers à mettre en œuvre sont exposés dans Eraly et Hindriks (2007).<sup>9</sup> Il faut que cesse rapidement ce discours politique qui prêche la responsabilité et la transparence, alors que nos décideurs publics ne sont que très peu comptables de leurs actions devant les populations, et que les résultats de leurs actions sont opaques, et ne produisent dans certains cas aucun résultat, en dépit de financements importants. A force de mesurer le succès des politiques menées aux moyens employés, on en oublie à quoi tout cela doit servir. Il serait bon de se souvenir des échecs du passé, et d'agir en connaissant les limites de ce qu'il est possible d'atteindre, au lieu d'imposer un plan général d'action depuis le sommet. On ne gouverne plus par la force. Une politique responsable et efficace doit devenir moins ambitieuse et plus orientée vers la résolution de problèmes simples. Elle doit cultiver l'autocritique plutôt que l'autosatisfaction et accepter que les bons sentiments ne tiennent pas lieu de bonnes politiques.

---

*Jean Hindriks est professeur au  
Département d'économie de l'UCL  
et Senior Fellow de l'Ininera  
Institute.*

*Jean Hindriks*

---

<sup>9</sup> A. Eraly et J. Hindriks (2007), le principe de la responsabilité dans la gestion publique, in M. Castanheira et J. hindriks (éds) *Réformer sans Tabou*, De Boeck.

---

Directeur de la publication :  
*Vincent Bodart*  
Rédactrice en chef :  
*Muriel Dejemeppe*  
Comité de rédaction : *Paul Belleflamme,*  
*Vincent Bodart, Raouf Boucekkine,*  
*Thierry Bréchet, Muriel Dejemeppe,*  
*Frédéric Docquier, Jean Hindriks,*  
*François Maniquet, Vincent Vandenberghe*  
Secrétariat & logistique : *Anne Davister*  
Graphiste : *Dominos*

***Regards Économiques***

IRES-UCL

Place Montesquieu, 3

B1348 Louvain-la-Neuve

<http://www.uclouvain.be/regardseconomiques>

mail: [regards@ires.ucl.ac.be](mailto:regards@ires.ucl.ac.be)

tél. 010/47 34 26