



ITINERA INSTITUTE ANALYSE

THINK TANK INDÉPENDANT | DES IDÉES, DES ACTIONS

## De #NoGov vers #GoodGov

Un appel à la réflexion stratégique pour une législature cruciale

2011/24  
25 | 10 | 2011



COMMUNAUTÉ



PROSPÉRITÉ



PROTECTION

Quatre ans après l'éclatement de la crise financière et quatre ans après que BHV paralyse la politique nationale, la Belgique est à la veille de la formation d'un nouveau gouvernement fédéral. Cette législature sera dominée par les grandes crises de notre époque: la crise financière et monétaire – qui est devenue une crise structurelle et institutionnelle à cause de la crise de l'euro – la crise due à la dette publique excessive, la crise du modèle de croissance qui s'est reposé trop longtemps sur le crédit – moins disponible aujourd'hui - la crise de l'état social actif qui est insuffisamment préparé aux périodes de pression économique et démographique, et la crise de la démocratie, qui partout dans le monde a des difficultés à prendre des décisions fortes.

L'euphémisme du siècle est de dire que nous vivons des temps incertains. Nous sous-estimons trop facilement l'insatisfaction et la colère réprimée que ressent une bonne partie de la population européenne, pas seulement en Grèce mais également dans notre pays. Il est étonnant de constater le peu d'effort qu'il est fait pour restaurer cette confiance trahie. Nous vivons la pire crise depuis la Grande Dépression mais quasi rien n'est entrepris pour rétablir le sentiment d'équité auprès de la population.

La question qu'on peut se poser aujourd'hui est de savoir qui dispose encore de l'autorité morale pour réaliser un nouveau contrat moral. C'est pourtant indispensable vu les énormes défis qui nous attendent.

Le futur gouvernement fédéral ne peut pas nous sortir seul du raz de marée qui touche notre pays. Sur plusieurs domaines cruciaux le niveau international et européen indiquera la direction à suivre et nous serons obligés de nous y plier : une approche internationale et coordonnée est la seule solution pour conjurer la crise internationale. Malgré le fait qu'une bonne partie des

objectifs à atteindre sont fixés sans que la Belgique soit impliqué dans cette décision, il subsiste une grande autonomie nationale, c'est à nos politiques de déterminer la marche à suivre pour atteindre l'objectif.

A la lumière de l'échec des banques et des autorités, qui n'ont pas su résister à la tentation de toucher à nos systèmes de sécurité, nous devons compter aujourd'hui sur la solidarité de tous afin de réparer les erreurs du passé, de se débarrasser des dégâts commis, de jeter la base d'un bien-être nouveau et durable, et d'élaborer une protection pour le futur. Qu'il s'agisse des impôts, de la prolongation de la durée du travail ou des retraites: tout le monde devra assumer une part de responsabilité

Afin de réussir à rétablir la confiance, tout le monde devra être convaincu que la solidarité est l'affaire de tous. C'est la leçon que nous pouvons tirer du Pacte des Générations conclu sous la législature précédente, qui malgré son titre pompeux n'était pas un vrai pacte et c'est pour cette raison qu'il y a eu une forte opposition au pacte. La législature suivante devra faire mieux. Dans le fond, tout le monde comprend que notre système social ne peut pas fonctionner si on le ponctionne sans l'alimenter. La volonté d'aider sera plus grande si les efforts sont partagés.

Le capital moral et politique de la génération précédente de responsables politiques est épuisé. Nous avons besoin de personnes capables de recréer ce capital. Aujourd'hui, nous nous laissons trop souvent embarquer dans un débat totalement polarisé qui donne lieu à un échange d'insultes entre les participants au débat. Mais où est passé notre joie de vivre ? En effet, nous devons préserver notre population d'un scénario à la Grecque et nous n'y arriverons pas si nous pointons du doigt uniquement les dangers potentiels que nous ne pouvons ignorer. Notre pays aussi a besoin d'une perspective d'avenir positive. Nous devons prendre des mesures de crise qui feront mal. Mais nous devons surtout faire en sorte que ces mesures cadrent dans une vision stratégique globale. La gestion de crise, qui se base sur la culture du compromis à la Belge et mène à certains résultats mais dénués de vraie vision d'avenir, est insuffisante.

Avec ce memo l'Institut Itinera veut contribuer positivement au débat des négociations en se basant sur une perspective d'avenir stratégique. Ces derniers mois Itinera a publié des rapports et des résultats de débats avec pour devise "Fast Forward". Ce fut l'occasion d'aborder des dossiers pressants avec une dimension fédérale. De ces études et débats proviennent les recommandations ci-dessous. Elles n'ont pas la prétention d'être complètes ni porteuses de vérités. Mais elles sont le fruit d'une réflexion à long terme et alimentées par des discussions avec diverses parties prenantes. Nous espérons qu'elles seront une contribution modeste aux négociations pour la formation d'un gouvernement, qui devra répondre aux grandes questions sociétales, économiques et sociales.

## **Contenu**

- I. Reformes bancaires**
- II. Le défi budgétaire**
- III. Réformes fiscales**
- IV. Des vraies solutions pour les pensions**
- V. Soins de santé**
- VI. Marché de travail**
- VII. Efficacité des services publics**
- VIII. Economie vert et énergie**
- IX. Politiques d'Innovations**
- X. Une nouvelle politique industrielle**

## I. Reformes bancaires

Il faut créer un terrain de jeu commun dans le secteur bancaire. Aujourd'hui, nous sommes confrontés aux problèmes des banques à risque qui cueillent les fruits si les risques pris ont un effet positif mais reportent les pertes dans le cas contraire sur la société.

Certaines initiatives, qui sont en cours de réalisation, mais qui n'ont pas encore été réalisées, doivent à nouveau être prises en considération :

1. le **testament bancaire** qui spécifie comment une institution bancaire doit être liquidée correctement sans donner lieu à de nouveaux risques systémiques
2. une **nouvelle vision globale sur la contribution fiscale** du secteur financier aux finances publiques. L'actuelle taxe illogique sur l'épargne doit être remplacée pour une taxe bancaire créée sur base d'une liste de facteurs à risque, implicitement cela incitera à gérer les affaires bancaires plus prudemment.

Itinera plaide pour les réformes structurelles suivantes:

3. **accroître le rôle des autorités de concurrence**: une des pistes est que le dépôt d'épargne auprès d'une banque plus prudente soit garanti plus complètement, une autre piste est l'octroi d'un avantage fiscale sur le livret de caisse d'épargne en cas de dépôt auprès de certaines banques et pas d'autres
4. introduire un **mécanisme de résolution de crise** qui permet de démanteler correctement une institution bancaire devenue insolvable et d'évacuer l'épargne et les parties saines pour les revendre à des concurrents sains. Il faut un mécanisme de résolution européen afin de s'attaquer également aux cas transfrontaliers.

### 1. Origines

Nous avons été submergés par une avalanche de rapports qui ont émis toute une série de recommandations afin de prévenir une répétition de la crise financière. Le point commun étonnant de tous ces rapports est l'attention apportée aux fameux «subprimes » qui ont directement donné lieu au crash de Wall Street en 2007. Il faut éviter de se préparer pour une guerre qui est déjà terminée. On donne l'impression que sans ces fameux crédits douteux il n'y aurait jamais eu de problèmes. On en oublie que la crise financière est en fait une conséquence de l'utilisation abusive de leviers qui étaient bien plus élevés pour les banques européennes que pour la plupart des banques commerciales américaines. Si les positions débitrices n'avaient pas été investies dans des produits d'endettement reconditionnés, dont les journaux nous parlent tant, une autre bulle serait apparue.

La compréhension qu'un système bancaire est sain s'il assume lui-même les conséquences de ces mauvais choix, sans les reporter sur la société, est fondamentale. Le rôle crucial des banques

dans une économie moderne fait qu'un tel aléa moral n'est pas facile à endiguer mais il est évident qu'il faut trouver de nouveaux équilibres.

## 2. Initiatives prises dans des pays avec un secteur bancaire fort

Une réglementation plus protectrice doit voir le jour au niveau international. Les normes établies par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire devraient être à la base de cette réglementation. Avant 2007, différents pays dont la Belgique pensait qu'une expansion de leurs banques était possible en Europe et même dans le reste du monde. Afin d'y arriver on a été très laxiste en matière de contrôle financier, cela a donné lieu à des déséquilibres importants du secteur bancaire que nous devons subir pendant de nombreuses années encore. Trois pays européens ont compris que cette folie des grandeurs des dernières décennies ne devait plus se reproduire. Au grand étonnement de tous (vu le pouvoir du lobby de la City) le Royaume-Uni envisage, avec la réforme Vickers, d'aller plus loin que ce qui a été convenu à Bâle en matière d'exigence de fonds propres. De plus la délimitation des activités bancaires des banques d'investissement et des banques d'épargne a été introduit imposant aux banques d'investissement d'avoir des systèmes de sécurité permettant d'absorber elles-mêmes des pertes significatives au lieu de les reporter sur la société (ce qu'on appelle le « bail in capital » de 17%).

La Suisse a également compris qu'avec sa population d'à peine 8 millions d'habitants elle ne pouvait pas garantir un système bancaire qui a pour ambition d'inclure les grands joueurs au niveau mondial. UBS et Crédit Suisse représente cinq fois l'envergure de l'économie suisse. Tous comprennent aujourd'hui que la politique a pour devoir d'éviter que le système devienne une bombe à retardement pour la population. On a le choix entre une réduction radicale de l'envergure, des caractéristiques et des interconnexions des banques, comme en Islande par exemple. Ou on fait en sorte de mettre en place de plus grandes protections pour éviter que la population devienne esclave de la dette en cas de démantèlement des banques, comme en Irlande. Sans juger si les mesures choisies par les Suisses sont suffisantes, il est à noter que leurs banques systémiques se voient imposer 50% de tampons composés de fonds propres en plus des nouvelles normes internationales et qu'une norme de levier sera imposée. (à savoir le rapport entre le total du bilan et les fonds propres). De plus ils utilisent une norme de capital innovatrice composée d'un capital de base de 10% et 9% de capital convertible.

Ceci n'est pas l'endroit pour évoquer en détails les avantages et les inconvénients des réformes à l'étranger mais elles démontrent en tous cas que dans des pays où le secteur financier est plus important que chez nous, on ne pense plus que la situation ne présente que des avantages. Le tableau ci-dessous démontre que la dette du secteur bancaire dans notre pays inquiète plus le FMI que notre dette publique.

	United States	Japan	United Kingdom	Canada	Euro area	Belgium	France	Germany	Greece	Ireland	Italy	Portugal	Spain
Government gross debt, 2011 <sup>2</sup>	100	229	83	84	87	97	88	80	152	114	120	91	64
Government net debt, 2011 <sup>2,3</sup>	72	128	75	35	67	82	76	55	n.a.	95	101	86	53
Primary balance, 2011 <sup>2</sup>	-8.0	-8.6	-3.3	-4.1	-1.7	-0.5	-3.3	-0.3	-0.9	-7.3	0.2	-1.6	-4.6
Households' gross debt <sup>4</sup>	91	74	107	93	72	55	69	62	68	129	50	103	90
Households' net debt <sup>4,5</sup>	-230	-231	-184	n.a.	-129	-204	-131	-130	-56	-60	-178	-126	-74
Nonfinancial corporates' gross debt <sup>4</sup>	76	138	128	n.a.	142	161	157	69	71	278	119	154	205
Nonfinancial corporates' debt over equity (percent)	105	176	89	72	106	43	76	105	218	113	135	145	152
Financial institutions' gross debt <sup>4</sup>	97	183	735	n.a.	148	139	148	95	21	664	99	65	113
Bank leverage <sup>6</sup>	13	23	24	15	26	30	26	32	17	16	20	17	19
Bank claims on public sector <sup>4</sup>	8	76	7	20	n.a.	22	19	25	27	28	32	16	22
Total economy gross external liabilities <sup>4,7</sup>	144	64	696	91	174	417	254	181	194	1,598	153	293	215
Total economy net external liabilities <sup>4,7</sup>	19	-52	14	7	13	-43	11	-39	99	102	20	106	90
Government debt held abroad <sup>8</sup>	32	7	27	20	29	68	64	53	61	59	47	57	50

Source: IMF, GFS

### 3. Les initiatives prises en Belgique

Un pays peut, pour divers domaines, faire en sorte que les risques potentiels liés au système bancaire soient limités. Tout d'abord en plaidant en faveur de mesures plus fortes auprès de forums internationaux tels que l'UE, le FMI, Bâle et le G20. Le Royaume-Uni et la Suisse démontrent qu'il est même rationnel d'aller plus loin que les initiatives internationales et que cela relève d'une évaluation rationnelle des avantages et des coûts potentiels qui y sont liés.

Grâce au rôle de pionnier joué par les autres pays, nos politiques pourront, on l'espère, se consacrer au débat fondamental sur la place du système bancaire dans notre économie. Des sujets à l'ordre du jour des débats parlementaires pourront enfin être abordés. Il y a l'idée de rédiger un testament bancaire qui spécifierait comment l'institution devra être liquidée correctement sans donner lieu à un risque systémique comme chez Lehman Brothers. C'est essentiel pour éviter de devoir placer des garanties d'Etat pour soutenir des activités à risque, au lieu de protéger l'épargne.

Une **nouvelle vision globale sur la contribution fiscale aux finances publiques du secteur financier est fondamentale**. Dès le départ nous avons dénoncé l'imperfection (ou faut-il dire l'absence de raison) de lever des taxes bancaires sur l'épargne au lieu de les lever sur le profil à risque de la banque. Ceci signifie que les petites banques en Belgique, qui sont proportionnellement plus financées grâce à l'épargne (ce qui est plus sain d'un point de vue social selon nous), seraient punies. Il faut peu de courage politique pour réunir un groupe d'experts pour remplacer cette taxe illogique par une taxe basée sur une liste de facteurs à risque, ce qui incitera implicitement à une activité bancaire plus sûre. Si les forums internationaux envisage d'imposer une taxe sur les transactions financières alors notre taxe nationale pourra être revue en fonction afin de maintenir un équilibre. Ce sera surtout le cas si au lieu d'une taxe sur les transactions on trouve un consensus autour de ce qu'on appelle la Taxe sur les Activités

Financières. Idéalement il faudrait éliminer le syndrome du « Too big to fail ». Dans ce cas-là il n'est plus nécessaire que les banques, qui font en fait implicitement appel à une garantie d'Etat, continuent à payer des primes d'assurance pour cela.

#### 4. Les mêmes règles pour toutes les banques

De fait aujourd'hui le système bancaire repose implicitement sur une garantie d'Etat, ce qui a pour conséquence que les banques ne peuvent pas être en concurrence honnêtement avec des banques qui, à cause de leur risque systémique et de leurs activités à risque, peuvent cueillir les fruits de leurs risques si cela fonctionne mais reportent les pertes sur la société. Le système de garantie de dépôts y contribue également. Malgré le fait que l'histoire nous a appris que la garantie de dépôts peut éviter jusqu'à un certain point la ruée sur les banques, il faut revoir sa pratique actuelle. Une option, qui est sujette à débat, est par exemple de garantir plus (toujours jusqu'à un certain plafond) les dépôts des épargnes auprès des banques plus prudentes. Un autre instrument est d'octroyer l'avantage fiscal sur l'épargne qu'à certaines banques. De nombreuses pistes peuvent être envisagées. **En tout cas, l'autorité de la concurrence peut jouer un rôle plus actif dès qu'on aura compris que le status quo actuel est en fait une forme de subvention des banques à risque.**

Nos parlementaires peuvent également au niveau européen jouer un rôle plus actif pour obtenir un système bancaire plus sain. Par manque d'initiatives européennes on devra de fait conclure qu'un petit pays peut moins se permettre d'avoir des banques aux activités transfrontalières vu la portée limitée de sa population. Aller plus loin dans l'intégration financière européenne signifierait par exemple qu'une banque en difficulté dans un pays serait stabilisée par tous les états-membres européen, p.ex. proportionnellement à la participation du dit pays dans la masse des dépôts européen. C'est une conséquence du lien systémique entre les banques qui peuvent se déstabiliser mutuellement.

Il est essentiel de compartimenter les choses afin qu'un problème local ne provoque pas immédiatement une réaction en chaîne systémique. Le système de délimitation (le ringfencing) des Britanniques en est un exemple. Une des propositions dont les économistes discutent beaucoup actuellement est l'idée de séparer à nouveau les banques de dépôt des banques d'investissement mais le monde politique ne semble pas encore être prêt à envisager cette solution. Certaines banques font en sorte que les choses soient plus sûres en rendant leurs filiales à l'étranger totalement indépendant. Des banques comme HSBC, Santander et BBVA prévoient des fonds séparés ce qui permet de réagir en cas de pertes et de ne pas avoir trop vite des problèmes de liquidité. C'est ainsi que la maison mère peut en cas de souci se séparer d'une filiale sans mettre en danger tout le groupe.

Ce qui nous amène aux mécanismes de résolution internationaux. Personne ne peut accepter de vivre avec des institutions qui, à cause de leur rôle, envergure ou pour toutes autres raisons, seraient trop importantes pour faillir. Il faudra s'attaquer au soi-disant syndrome du « Too Big to fail » si on veut éviter de miner notre système économique. Les opposants aux mesures d'intervention drastiques argumentent qu'une société qui a peur du risque ne peut pas prospérer et que les règles sont un frein à l'innovation. Les économistes ne connaissent que trop bien les réglementations qui partent de bonnes intentions mais qui sont souvent contre-productives. Avant d'aborder les risques liés à une réglementation excessive, il faut reconnaître qu'un système financier sans règles tend vers l'autodestruction. Subsiste le problème de l'épargne utilisée à des fins spéculatives. On a pour obligation de protéger l'épargne et de ne plus subventionner indirectement les activités spéculatives. Quand une entreprise industrielle prend des décisions imprudentes par goût du risque, c'est une bonne nouvelle pour ses concurrents du secteur. Cela fait intégralement partie de la destruction créative d'une économie de marché. Il est donc tout à fait logique de choisir les avantages qui peuvent découler d'une mauvaise gestion car une entreprise qui disparaît donne la possibilité aux concurrents de gagner des parts de marché et de créer indirectement de l'emploi. La faillite d'une autre institution financière peut par contre contaminer les autres institutions et par un effet de domino mettre en danger toute l'économie. Les économistes sont un peu trop adeptes de la "science lugubre" (dismal scientists) pour espérer que le risque de réputation et un intérêt personnel éclairé suffiront pour discipliner le secteur, une régulation s'impose selon eux. **La pierre angulaire serait un mécanisme de résolution qui permet à une institution devenue insolvable d'être démantelée correctement.** Aux Etats-Unis la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) intervient chaque semaine auprès de banques qui ne sont plus solvables (contrairement aux banques qui ont des difficultés de liquidités et qui sont soutenues par la banque centrale) pour évacuer l'épargne et revendre les parties saines à des concurrents sains. Evidemment l'opération est plus facile pour les petites institutions mais le fiasco en Irlande a démontré que briser cette logique peut mettre en danger l'avenir de plusieurs générations.

Il est essentiel pour notre avenir qu'en Belgique on prévoit un mécanisme de résolution légal réellement appliqué, au lieu de céder au dernier moment à la tentation d'octroyer des garanties d'Etat à des entités insolubles. Finalement **un mécanisme de résolution européen**, pouvant s'attaquer aux problèmes transfrontaliers, est nécessaire comme a souligné le Vice-gouverneur de la Banque centrale européenne.

### ***En savoir plus ?***

Degrauwe, P. (2009). [The banking crisis: causes, consequences and remedies](#). Itinera Institute Analyse.

Van de Cloot, I. (2009). [Une vision particulière d'un système bancaire plus sain](#). Itinera Institute Analyse.

Van de Cloot, I. (2008). [Gepast antwoord op de bankencrisis in België](#). Itinera Institute Analyse.

## II. Le défi budgétaire

Quelques solutions structurelles pour les finances publiques belges qui ne sont pas nouvelles mais qui n'ont pas été envisagées :

5. Un **frein à l'endettement** (*Schuldenbremse*) en Belgique: à l'instar du modèle Allemand, inscrire une règle budgétaire qui limite le déficit fédéral à partir de 2016 à 0,35 % du BIP et oblige les entités fédérées à avoir un budget en équilibre à partir de 2020. Cela oblige les dirigeants d'une part à prendre les mesures d'économie nécessaires et d'autre part à définir une politique à long terme pour les finances publiques.
6. Le **saucissonnage** : le blocage des dépenses en termes réels, accompagnés de mesures non linéaires, à un niveau inférieur.

Un sondage organisé par Itinera auprès d'un groupe d'expert venant de divers horizons, semble démontrer qu'il y a pas mal d'économies à réaliser dans les départements et sur les subventions. Il faudra trancher également en matière de dépenses sociales. Cela concerne des sujets tabous comme les soins de santé, l'âge de la retraite, les allocations de chômage etc.

Du côté des revenus, notre sondage a permis de faire émerger diverses propositions comme: des revenus supplémentaires qui découlent d'une croissance des fonds propres, des écotaxes, combler les trous au niveau des taxes sur la consommation etc. Celles qui revenaient le plus souvent concernent l'intérêt notionnel, la taxe CO<sub>2</sub> et la rente nucléaire. Par contre, augmenter le taux d'imposition sur le travail semblait être exclu mais après une période de transition, il faudra créer l'espace nécessaire pour une baisse du taux.

La plupart des discussions sur la soutenabilité des finances publiques se basent sur des chiffres ayant trait au déficit budgétaire et à la dette publique. A cet égard, la crise a été un véritable coup de massue, avec des déficits allant jusqu'à 6% du revenu national. Nous n'avions pas rencontré de tels niveaux de déficit depuis 1993. Les analyses sur le déficit budgétaire structurel sous-jacent, où des mesures uniques telles que notamment, la vente de bâtiments, ne sont donc pas prises en considération, révèlent que notre pays ne connaissait en réalité pas plus une situation d'équilibre à l'aube de la crise.

Les antécédents sont connus : depuis 2000, les dépenses hors paiements d'intérêts ont augmenté plus nettement que le revenu national. Cette tendance n'était pas perceptible pour les profanes vu la forte baisse des charges d'intérêt qui s'est produite simultanément. Ceci était cependant contraire au consensus bruxellois selon lequel nous créerions un effet boule de neige inversé pour ainsi laisser la place aux coûts liés au vieillissement de la population. La conclusion est en effet que notre niveau de dépenses (hors paiements d'intérêts) de 42% du PIB était soutenable en 2000. Par la suite, l'on n'a toutefois pas pu résister à la tentation de convertir les faibles charges d'intérêt en de nouvelles dépenses structurelles, si bien que les dépenses

publiques en 2010 atteignent 50% du PIB (graphique 2). On peut donc en conclure que notre Etat vit sur un grand pied. Maintenant il est clair que cette période de crise qui est la plus profonde que nous ayons traversée depuis la deuxième guerre mondiale n'est pas le meilleur moment pour se serrer la ceinture. Il est évidemment bien plus judicieux d'épargner collectivement en période de haute conjoncture de façon à pouvoir faire face ensuite à l'inévitable crise. Hélas, la politique a un problème structurel à se montrer prévoyante, ce qui nous laisse aujourd'hui face à une obligation d'économie.

Le moins qu'on puisse faire est d'éviter une répétition du scénario à l'avenir. Plusieurs pays européens se dirigent déjà sur la voie d'une règle budgétaire inscrite dans la Constitution. C'est ainsi que l'Allemagne a élaboré "le frein à l'endettement" (*Schuldenbremse*).

Cette règle budgétaire limite le déficit fédéral à partir de 2016 à 0,35 % du BIP et oblige les entités fédérées à avoir un budget en équilibre à partir de 2020. Un conseil de stabilité a également été prévu au sein duquel siègent des représentants de l'autorité fédérale et des entités fédérées afin de veiller sur les finances publiques et d'identifier rapidement des dérives et de rectifier le tir. Entre temps en France (12 avril), en Espagne (7 septembre) et même en Italie (7 septembre) des amendements ont été déposés visant à introduire une règle budgétaire similaire

#### Un frein à l'endettement (*Schuldenbremse*) en Belgique

Pour mettre fin au déficit budgétaire belge de 22 milliards il faudra du temps. L'inscription de ce frein dans la Constitution, à l'instar du modèle Allemand, obligera d'une part les dirigeants à prendre annuellement les mesures d'économie nécessaires et d'autre part de définir une politique à long terme pour les finances publiques. Une telle mesure peut contribuer au rétablissement du sous-financement actuel du niveau fédéral et à court terme à renforcer la confiance en l'économie belge.

Les académiciens par contre discutent encore pour savoir si l'Allemagne n'a pas introduit une règle trop sévère (la règle de fer) en comparaison avec la règle d'or. Celle-ci admet des déficits à hauteur des investissements.

Le problème c'est que ceci ouvre la porte aux interprétations créatives sur la définitions des investissements. Le but même de cette règle est d'éviter que les objectifs à long terme soient à chaque fois obligés de s'effacer pour ceux à court terme. La règle de fer à terme tendrait à zéro ce qui n'est pas la meilleure chose? En 2000 il y a eu un débat fort amusant entre économistes pour savoir si une dette trop basse n'était pas problématique. Le tableau ci-dessous démontre qu'en cas de manque d'intervention, la dette belge pourrait évoluer à 200% du BIP d'ici 2030. Un mécanisme qui tend à protéger les générations futures est nécessaire si on veut pouvoir faire face aux frais liés au vieillissement de la population. Il faut être pragmatique et voter en faveur

d'un tel mécanisme et si à l'avenir il existe une possibilité théorique que la dette soit trop basse, on pourra en rediscuter.

### Projections de la dette publique en cas de politique inchangée



Bronnen: EC, IMF, NBB.

(1) Bij deze projecties wordt ervan uitgegaan dat het huidige primair saldo zal verslechteren ten belope van de toename van de met de vergrijzing gepaard gaande uitgaven. Voorts wordt verondersteld dat de nominale bbp-groei 3,75% per jaar zal bedragen en dat de impliciete rentevoet op de overheidsschuld op termijn naar 4% zal tenderen.

Afin de parer au fiasco de la dette, notre pays doit prendre des mesures destinées à couvrir un montant de plus de 20 milliards d'euros, lequel est autant imputable à l'augmentation attendue des coûts du vieillissement qu'au déficit lui-même. Sur ce montant, il est nécessaire de trouver déjà 10 milliards d'euros pour 2012. Or, les 10 milliards pour l'année prochaine sont basés sur la généralisation de la norme de croissance de 4,5% pour les soins de santé. Étant donné qu'en réalité, cela fait déjà longtemps que cette norme a été abandonnée et que l'évaluation des 10 milliards ne tient pas compte non plus de la pratique actuelle consistant à plafonner la déduction des intérêts notionnels dans l'impôt sur les sociétés, l'effort net s'élève plutôt à 7 milliards d'euros. Par ailleurs, la taxe bancaire et les exercices traditionnels concernant la fraude fiscale jouent également un rôle, avec pour effet de surprendre à nouveau l'opinion publique par un effort, pour l'année prochaine, réalisé plus facilement qu'escompté.

Convaincus, cependant, que tout cet effort de 20 milliards doit s'accompagner de mesures structurelles drastiques (il s'agit en effet d'un effort récurrent et non ponctuel), nous avons fait appel, pendant l'été, à des experts de toutes origines afin de réfléchir aux mesures possibles. Le tableau ci-dessous comprend une énumération des suggestions les plus pertinentes. Certaines sont évaluées quantitativement, et très solidement étayées. D'autres n'ont pas été chiffrées,

l'importance de certaines suggestions étant plutôt indicative et dépendante de choix politiques qui n'ont pas encore été opérés. Le blocage des dépenses en termes réels s'apparente à la méthode du saucissonnage, souvent caractérisée par l'absence de choix politiques. Cependant, il convient de remarquer que cette proposition s'inscrit (nécessairement) dans une analyse effectuée à un niveau très agrégatif. À un niveau inférieur, l'effort peut ici s'accompagner de mesures non linéaires qui réalisent, de façon bien plus intelligente, des bénéfices en termes d'efficacité là où ils sont les plus nécessaires. En réalité, il arrive même que, pour une série de matières, le responsable politique doive laisser aux fonctionnaires le soin de préciser un certain objectif d'économie car ils sont parfois les seuls à savoir où se situe le nœud du problème de l'inefficacité. Ainsi qu'il est déjà clairement apparu à la table des négociations, certaines choses telles qu'un impôt sur la fortune à court terme ne sont pas réalistes car les pouvoirs publics ne disposent pas d'un cadastre des fortunes. Si le gouvernement devait décider qu'il en est cependant question, à terme, il lui faudra d'abord investir dans l'établissement d'un tel cadastre.

#### **Vue d'ensemble des propositions résultant du sondage organisé par Itinera**

<b>Dépenses</b>	<b>Calcul</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Blocage des dépenses non sociales en termes réels</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 milliards € d'ici à 2015 (1 milliard pour l'entité I et 3 milliards pour l'entité II)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dépenses des départements à index zéro</li> <li>• Indexation des salaires uniquement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réduction de 2,5 à 5% de toutes les subventions (codes 3x) pendant 2 ans</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faire respecter une baisse annuelle de 1,25% des dépenses réelles de personnel (à l'exception du personnel des prisons et des magistrats): exercer ainsi une pression pour rechercher les gains d'efficacité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ne pourvoir que partiellement au départ des baby-boomers mais en veillant à opérer de façon non linéaire: en fonction des développements technologiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Blocage des dépenses sociales (à l'exclusion de la sécurité sociale) en tant que % du PIB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 milliards € d'ici à 2015</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Relever à 62 ans l'âge minimum de la pension dans le secteur public et à 66 ans l'âge normal de la pension + calcul de la pension sur les 15 dernières années et le même malus que celui appliqué aux indépendants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 milliard € d'ici à 2015</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Limiter les dépenses sociales de l'entité 2</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 milliard € d'ici à 2015</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limiter les dépenses des soins de santé à la croissance du PNB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 à 2,85 milliards € d'ici à 2015</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relever à 62 ans l'âge minimum de la pension et à 66 ans l'âge normal de la pension + période assimilée maximum de 4 ans et le même malus que celui appliqué aux indépendants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 milliard € d'ici à 2015</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limiter le stage d'attente au chômage à 2 ans maximum</li> <li>• Limiter les allocations de chômage pour les chômeurs de longue durée, réduction de 25% par an après 2 ans</li> <li>• Relever à 60 ans l'âge minimum pour l'octroi d'une pension anticipée</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 milliard € d'ici à 2015</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lutter contre la fraude sociale (x3)</li> <li>• Limiter au strict minimum l'enveloppe bien-être</li> <li>• Augmenter les contributions du crédit-temps et de l'interruption de carrière</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 milliard € d'ici à 2015</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relever le prix des chèques-services</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Moins d'avantages pour les personnes qui partent à la retraite avant l'âge de 65 ans</li> <li>• Diminuer les avantages pour les chômeurs qui ne recherchent pas activement un emploi</li> <li>• Modération salariale et activation</li> <li>• Faire dépendre les allocations de chômage du nombre d'années de travail (max. 38 mois, min. 6 mois)</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Supprimer les provinces</li> <li>• Supprimer les commissaires d'arrondissement</li> <li>• Revoir la structure des 19 communes bruxelloises</li> <li>• Blocs de compétences homogènes</li> <li>• Révision de la loi de financement</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Calculer la liaison au bien-être des allocations sur la base de l'augmentation réelle de la productivité, non l'augmentation estimée</li> </ul>	<p>Ces dépenses s'élèvent déjà à 633 millions d'euros pour la période 2011-12. Une réduction de moitié permettrait d'économiser 0,7 milliard d'euros d'ici 2016</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réduire la complexité d'un certain nombre de subventions</li> <li>• Adaptation de l'indexation des salaires</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limiter l'immigration aux familles autosuffisantes (carte verte comprise)</li> <li>• Rendre l'obtention de la nationalité plus difficile (selon l'exemple autrichien; introduire une norme européenne)</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réexaminer l'âge de la pension (âge non spécifié)</li> <li>• Pénalisation du départ à la retraite avant 65, bonus pour les travailleurs après une carrière de 45 ans</li> <li>• Il est plus important de relever l'âge de la pension réel mais un relèvement légal ne peut pas constituer un tabou</li> <li>• Calculer la pension non en termes d'âge de la pension mais en termes de carrière (45 ans)</li> <li>• Réexaminer de façon drastique les périodes assimilées (accent sur le chômage, la prépension et les régimes de congé)</li> <li>• Système de malus 60, 61, 62, 63, 64, âge de la pension ou 40, 41, 42, 43, 44 (carrière) respectivement -25%, -20%, -15%, -10%, -5%</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Augmenter les allocations de chômage à 70% du dernier salaire perçu pendant les 3 premiers mois</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suppression du sénat</li> </ul>	78 millions d'euros
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diminution du salaire des ministres et suppression des secrétaires d'État et des cabinets + avantages des politiques en matière de pension</li> </ul>	Le politique fait preuve d'un effort propre
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diminution du prix des médicaments génériques</li> <li>• Augmentation du quota des médicaments bon marché</li> </ul>	

Revenus	Calcul
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rabotage des déductions</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lutte contre la fraude fiscale (exonération du livret d'épargne via la</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De 1,4 à 2 milliards €</li> </ul>

déclaration fiscale)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Précompte mobilier à 20%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 460 (en remplaçant 25% par 20%) à 600 millions €</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Imposer les plus-values (actions, SICAV, produits d'assurance (branche 23))</li> <li>-Plus-values OK mais taux réduit à partir de 5 ans au lieu de 8 ans</li> <li>-Plus-values: 25% si possession depuis plus de 1 an; 50% si moins de 1 ans</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 600 millions à 5 milliards € (?)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rendre les voitures de société moins attrayantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 600 millions €</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restreindre les intérêts notionnels (taux du Bund)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1000 millions €</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taxe sur les émissions de CO<sub>2</sub></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1400 millions €</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taxes environnementales (énergie, ...)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• À partir de 600 millions €</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exclusion des exonérations TVA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2,7 milliards €</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paiement des biens publics par l'utilisateur (route, ...)</li> <li>• Imposer davantage les résidences secondaires et autres (via le précompte immobilier...)</li> <li>• Imposer plus correctement l'immobilier</li> <li>• Privatisation des actifs (Belgacom, TEC, Poste, Brussels Airport, BNP Paribas, VRT, RTBF)</li> <li>• Rente nucléaire</li> <li>• Taxe bancaire (en plus de la contribution pour le système de garantie de dépôt)</li> <li>• Accises sur l'alcool et le tabac</li> <li>• Pension avant 65 ans: impôts selon la règle d'imposition des revenus du travail</li> <li>• Introduction d'une taxe sur les billets d'avion</li> <li>• Impôt de crise ou de solidarité de 0,5% à 1% sur les revenus imposables</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jusqu'à 1 milliard € (?)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impôt sur les grandes fortunes</li> <li>• Lutte contre les faux indépendants et la sociétésation</li> </ul> <p>À éviter</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Accroître le taux d'imposition (marginal) sur le travail</li> <li>• Amnistie fiscale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 milliards €</li> <li>• 1 milliard €</li> </ul>

***En savoir plus ?***

Van de Cloot, I. (2011). [Trouver le droit chemin budgétaire](#). Itinera Institute Analyse.

Van de Cloot, I. (2010). [Budgettaire besparingen en noodzaak van beleidscoördinatie](#). Itinera Institute Analyse.

Hindriks, J. en Van de Cloot, I. (2009). [Redressement budgétaire en périodes difficiles](#). Itinera Institute Analyse.

### III. Réformes fiscales

Il est possible d'avoir de meilleurs impôts qui soient moins douloureux en Belgique en s'attachant aux **principes de base** suivants:

- accroître le potentiel de production de l'économie;
- stimuler la compétitivité en relevant les impôts qui ne sont pas liés au travail en Belgique;
- sanction fiscale pour les effets externes négatifs tels que la consommation et la production polluante, mais aussi les risques financiers et les problèmes d'embauche;
- renforcer l'équité par une reglobalisation des revenus, une progressivité plus forte du barème d'imposition, une lutte plus efficace contre la fraude sociale et fiscale et un réexamen de toutes les mesures spéciales;
- renforcer la transparence en... réduisant la complexité;
- contributions à l'assainissement des finances publiques, mais en associant le pragmatisme et tous les contribuables à la réforme.

L'institut Itinera aboutit aux propositions concrètes :

7. Révision et refonte des **déductions fiscales** :
  - Diminuer les déductions fiscales
  - regroupement des possibilités de déduction en paniers : Par panier, il y a un montant maximal à déduire, permettant au contribuable de choisir lui-même à quoi il destine ce montant.
  - meilleur contrôle administratif et budgétaire
8. le cas de l'impôt sur la consommation : **TVA et accises** :
  - Augmenter le taux normal de la TVA (actuellement de 21%)
  - Réduire le champ d'application pour le taux de TVA réduit (actuellement 6% et 12%)
  - Elargir et relever les accises existantes
  - Soumettre aux accises davantage de produits, tels que le café, les chips et les sucreries
  - Privilégier les accises ad valorem
  - Si nécessaire, imposer les externalités d'une autre façon que par le biais des accises
  - Neutraliser l'augmentation des impôts indirects dans l'index
  - Protéger les faibles revenus de l'augmentation de la fiscalité indirecte

## 1. Introduction

Le solde budgétaire se compare favorablement à la moyenne européenne mais avec un ratio de dette en pourcentage du PIB élevé, un coût du vieillissement démographique plus important que celui attendu en moyenne dans la zone euro, un secteur financier qui s'est révélé particulièrement fragile et une absence complète de réforme structurelle, les finances belges sont même l'objet d'une préoccupation particulière. En témoigne l'évolution du différentiel de taux d'intérêt, ou spread, entre les obligations belges et les obligations allemandes, comparée à l'évolution du spread observée dans les pays avoisinants.

« Il faut demander plus à l'impôt et moins au contribuable ». Le mot d'Alphonse Allais fait sourire mais malheureusement, vu la situation des finances publiques, la réforme de l'impôt devra demander plus au contribuable. Toutefois, la boutade a une grande part de vrai: un meilleur impôt permet de collecter plus en faisant moins mal. C'est cela qui fait que la réforme de l'impôt est à la fois une exigence et une chance.

Une réforme de la fiscalité doit viser à accroître le volume global de recettes, prioritairement au travers d'une dynamisation de l'activité économique mais éventuellement aussi en alourdissant la charge de l'impôt.

## **2. Etat des lieux de la fiscalité en Belgique**

Si le régime fiscal de tout pays a naturellement droit à connaître des spécificités reflétant des préférences et des contraintes particulières, un exercice de comparaison internationale fournit des enseignements qui, a priori, devraient guider l'évolution du code national des impôts. Il est en effet sage de considérer comme point de départ que ce qui prévaut dans les pays auxquels cela a du sens de se comparer devrait aussi d'être d'application chez soi, sauf s'il y a de solides raisons pour déroger à ces standards internationaux.

Procéder de la sorte permet en particulier de se protéger tant de lobbys nationaux que d'une force d'inertie. Un exercice d'étalonnage, ou benchmarking, montre qu'en comparaison avec les pays de l'OCDE, le système fiscal et parafiscal belge se caractérise par les éléments suivants :

- Une pression fiscale globale, telle que mesurée par le total des recettes en pourcentage du PIB, élevée ;
- Une taxation du travail, au travers de l'impôt des personnes physiques (IPP) et des cotisations sociales, élevée ;
- Une part du financement de la sécurité sociale reposant sur le travail presté à l'intérieur des frontières élevée;

- Un faible niveau d'imposition sur les revenus du capital<sup>1</sup>, avec une dérogation à la globalisation des revenus; une faible imposition forfaitaire sur les revenus mobiliers et une absence d'imposition sur les plus-values; pour les revenus immobiliers privés, une imposition linéaire sur une faible base théorique et une imposition marginale sur les plus-values;
- Un barème d'imposition à l'IPP rapidement élevé (taux marginal de 40% dès un revenu imposable de EUR 11.240 – revenus de 2009) mais assortis de multiples dispositifs dérogatoires ;
- Un taux nominal de taxation des bénéficiaires des sociétés élevé mais un taux effectif en ligne avec la moyenne;
- Une taxation de la consommation dans la moyenne, malgré un taux de TVA « normal » plus élevé ;
- Une fiscalité environnementale relativement légère ;
- Un système fiscal complexe ;
- Une fraude fiscale et sociale réputée importante.

Dans certains domaines, les spécificités belges sont défendues au nom de la recherche de « niches fiscales » dans un contexte de concurrence fiscale internationale. Certes, le pragmatisme impose (!) de voir qu'une telle concurrence pour attirer des bases d'imposition mobiles existe bel et bien mais les « niches » doivent être doublement critiquées. D'abord, participer à cette concurrence avec des mesures qui relèvent de la flibuste n'est pas sympathique, et encore moins dans un pays qui est la capitale de l'Europe et qui prêche pour un renforcement de la coopération internationale, notamment sur le plan fiscal. Ensuite, la plupart des spécificités fiscales belges ne peuvent être défendues par un argument de concurrence internationale.

### **3. Les principes directeurs d'une réforme de la fiscalité**

Si s'inspirer de ce qui existe ou est mis en œuvre à l'étranger est une première approche, simple, pour savoir ce qu'il y aurait lieu de faire en Belgique, une autre approche, mais qui recoupera largement la première, est de fixer les principes qui devront guider la réforme de l'impôt chez nous. Il pourrait s'agir des idées maîtresses suivantes :

- accroître le potentiel productif de l'économie

Il faut stimuler tant l'offre que la demande de travail en allégeant les charges qui pèsent sur le travail presté en Belgique et en accentuant le différentiel de pouvoir d'achat entre revenu du travail et revenu de remplacement.

---

<sup>1</sup> Bien que la perception du niveau de la charge fiscale sur le capital dépende quelque peu de la façon dont on définit les impôts en capital

Les externalités dégagées par la génération de valeur ajoutée justifient une discrimination en faveur, notamment, de l'éducation, de la formation continuée, de l'entrepreneuriat, de la recherche et de l'innovation.

- stimuler la compétitivité

Dans un contexte d'ouverture des marchés et donc de commerce avec des pays connaissant un système de protection sociale soit moins généreux, soit financé autrement, la réforme de l'impôt doit se préoccuper de la compétitivité de l'emploi presté en Belgique. Cela signifie réduire le coût du travail au travers d'un abaissement des cotisations sociales assises sur le salaire et accroître significativement le financement alternatif de la sécurité sociale au travers d'impôts non liés au travail presté en Belgique. Si cette compensation budgétaire prend la forme d'un relèvement des impôts indirects (TVA, accises, taxe CO<sub>2</sub>), il faut en neutraliser l'incidence sur l'indice-santé pris en considération pour l'indexation des salaires et prestations sociales, sinon l'objectif recherché de promotion de l'emploi ne sera pas atteint.

- mieux tenir compte des externalités négatives

La pénalisation fiscale non seulement de la consommation polluante mais aussi de la production polluante par rapport aux activités moins polluantes doit être accentuées, et les subventions parfois données à ces dernières doivent être supprimées. Une subvention se justifie pour une externalité positive, pas pour une moindre externalité négative. La pénalisation des externalités négatives ne se limite pas à la seule question environnementale. Elle concerne aussi, par exemple, l'entreprise qui a une part de responsabilité dans la difficulté des travailleurs qu'elle licencie à retrouver un emploi ou l'institution financière qui, par ses activités, fait courir un risque particulier à la collectivité.

- améliorer l'équité

L'inégalité s'est accrue au fil des dernières décennies, en Belgique comme dans l'ensemble des pays industrialisés. La fiscalité a continué à opérer une redistribution du revenu mais n'a pas tempéré ce creusement de l'inégalité. De plus, le système fiscal connaît de multiples infractions au double principe d'équité horizontale (à même capacité contributive tous les contribuables sont soumis à un même impôt) et verticale (l'impôt augmente de manière plus que proportionnelle par rapport au pouvoir d'achat). Une réforme fiscale doit réduire l'inégalité et les entorses à ce double principe. Cela signifie qu'il faut tendre vers une reglobalisation des revenus, accentuer la progressivité du barème d'imposition, lutter plus efficacement contre les fraudes sociale et fiscale et reconsidérer tous les dispositifs particuliers à l'aune de leur effet sur l'équité. En même temps, il faut prendre garde à bien distinguer ce qui sert l'équité en apparence et ce

qui la sert effectivement. Ainsi, une hausse de la fiscalité environnementale est souvent présentée comme injuste puisque la propension marginale à consommer diminue quand le revenu augmente. Toutefois, une telle hausse servirait l'équité intergénérationnelle, en diminuant la pollution, et pourrait même servir l'équité intra-générationnelle en fonction de l'affectation des recettes qu'elle générerait, par exemple un relèvement de certaines prestations sociales ou une diminution de la pression fiscale sur les bas salaires.

- accroître la transparence

La réalité est complexe ... mais le régime fiscal belge actuel l'est encore plus. Ceci a pour effet d'en réduire la compréhension tant par les citoyens, ce qui nuit au débat démocratique, que par les contribuables, ce qui crée un fossé entre ceux qui comprennent ou se font aider par un conseiller fiscal et les autres. Cela alourdit les charges administratives, tant pour l'administration que pour les contribuables, et handicape le contrôle. En outre, qui dit complexité qui incitation pour le contribuable à adapter son comportement afin de bénéficier de voies moins imposées, ce qui accentue la perte de bien-être, ou deadweight loss, de l'impôt.

- contribuer à l'assainissement des finances publiques

Même si la pression fiscale globale élevée observée en Belgique conduit à penser que l'effort d'assainissement budgétaire doit d'abord porter sur la maîtrise des dépenses, une idée confortée par les études qui montrent qu'un tel assainissement est de meilleure qualité, il faut accepter que la baisse du déficit passe aussi par une augmentation des recettes. Cela ne tient pas tant au fait qu'une hausse des recettes a un impact plus rapide qu'une réforme de la fonction publique ou du régime de retraite, même si on ne peut ignorer que les marchés financiers peuvent se braquer sur des indicateurs instantanés de l'état des finances publiques. La mise à contribution des contributions et autres impôts tient à l'ampleur de l'ajustement budgétaire à réaliser et à une préoccupation d'acceptabilité sociale des efforts à fournir, dans un contexte de creusement des inégalités et de lecture de la nécessité de l'austérité comme découlant de la crise financière, donc comme ayant été occasionnée par des « nantis », pas par les bénéficiaires de l'essentiel des dépenses publiques.

Incidentement, dans l'estimation de la part des recettes dans la baisse du déficit, il faut prendre garde à ne pas tabler sur un effet-retour positif généreusement calculé.

- couvrir l'ensemble des contribuables

La réforme de l'impôt doit être large, touchant l'ensemble des contribuables et non pas ciblée sur l'un ou l'autre sous-ensemble de ceux-ci et cela non seulement pour avoir un impact significatif sur l'économie et les finances de l'Etat et parce que les enjeux sont de taille mais aussi

pour que ceux qui, à titre individuel, perdraient à la suite d'une mesure particulière perçoivent qu'ils ne sont pas les seuls à être mis à contribution et que cela fait partie d'un tout dont ils seront eux aussi bénéficiaires nets. Cela devrait sensiblement diminuer l'opposition politique à la réforme de tel ou tel groupe de contribuables, à la fois positivement, en leur faisant comprendre qu'ils ne sont pas les seuls à devoir fournir un effort, et négativement, en diminuant le soutien populaire dont ils auraient pu bénéficier si eux seuls avaient dû fournir un tel effort.

- se montrer pragmatique

Si l'on peut souhaiter une meilleure coordination des politiques fiscales, au sein de l'Union européenne, voire à une échelle encore plus large pour des matières telles que la fiscalité de l'épargne, des institutions financières ou de la pollution, il faut en même temps faire preuve d'un certain réalisme et intégrer la contrainte de concurrence fiscale internationale.

Dans un Etat fédéral, réformer la fiscalité implique d'aussi réfléchir au partage des compétences en recettes entre entités fédérées et aux marges d'autonomie de celles-ci dans les prélèvements obligatoires qui sont de leur ressort. Toutefois, dans les sections qui suivent, ce qui relève du paysage institutionnel en matière de fiscalité, appelé « fédéralisme fiscal », ne sera pas abordé.

#### **4. Mise en œuvre des principes :**

- a. Révision et refonte des déductions fiscales

Il est grand temps d'évaluer toutes les déductions fiscales. Il existe, depuis plusieurs années déjà, une tendance au niveau international à élargir la base imposable en supprimant toutes sortes de déductions obtenues, dans le passé, par toutes sortes de groupes d'intérêt, mais qui nuisent à la transparence et à la logique du régime fiscal. Bien entendu, le résultat de cette mesure peut être utilisé d'une part pour diminuer le taux d'imposition, ce qui favoriserait fortement l'éthique fiscale. Rien que pour l'impôt des personnes, les postes de déduction représentent 23,35 milliards. Cela va des points les plus évidents tels que les sommes exonérées d'impôt et la déduction des frais professionnels à des choix politiques clairs tels que la politique sociale, les déductions pour les épargnes-pension, etc. En 2009, déjà, l'OCDE a invité la Belgique à mettre progressivement un terme à la déduction des intérêts hypothécaires car celle-ci incite également à l'augmentation des prix. Les économistes ont compris depuis longtemps déjà que de nombreux avantages fiscaux pour l'immobilier sont pris en compte dans les prix plus élevés et ne profitent donc pas à l'acheteur. Des adaptations brutales ne sont peut-être pas souhaitables mais il est assurément possible d'abandonner progressivement et pour une large part les près de 2 milliards d'avantages fiscaux.

Bien entendu, toutes les déductions ne disparaîtront jamais. Nous avons aujourd'hui l'opportunité d'œuvrer enfin au regroupement des possibilités de déduction en paniers, ainsi

que le Conseil supérieure des Finances l'a proposé il y a presque dix ans. Les trois paniers concerneraient respectivement les biens immobiliers et l'épargne à long terme, les dépenses sociales et les services aux personnes et, enfin, l'environnement. Par panier, il y a un montant maximal à déduire, permettant au contribuable de choisir lui-même à quoi il destine ce montant. Il s'agit d'un bien meilleur contrôle administratif et budgétaire. Après un certain temps, les pouvoirs publics peuvent supprimer les réductions ou exonérations qui sont à peine utilisées. C'est surtout l'amoncellement de toutes sortes de petits postes de déduction qui, en définitive, sont source de complexité alors qu'ils n'ont souvent qu'une valeur de symbole.

#### b. le cas de l'impôt sur la consommation

S'il est aisé de se mettre d'accord sur des principes, généraux, tels ceux énumérés ci-dessus, réformer concrètement l'impôt est plus délicat car il faut arbitrer entre des principes qui peuvent être contradictoires et ensuite « vendre » la réforme à l'ensemble des citoyens.

A quoi pourrait ressembler la fiscalité en Belgique si le benchmarking de la section 2 et les principes directeurs de la section 3 étaient mis en oeuvre ? Voici une tentative pour la TVA et les accises.

- relever le taux normal de TVA (actuellement de 21%)

Le relèvement de la TVA, qui s'inscrit dans un contexte international (hausse avant la crise en Allemagne et avec la crise dans de nombreux pays, de la Grande-Bretagne à la Grèce) génère des recettes qui peuvent réduire le déficit et compenser un allègement des cotisations sociales; ce second objectif n'est pas protectionniste mais au contraire vise à rétablir un level playing field entre production locale finançant la solidarité et production importée ne finançant pas la solidarité.

- réduire le champ des taux de TVA réduits (actuellement 6% et 12%)

Les taux réduits sont source de perte de recettes pour l'Etat, de distorsion dans l'allocation des ressources par les agents économiques et de gonflement de marges bénéficiaires. Leur justification économique, environnementale ou sociale souffre de nombreux contre-arguments. Ainsi, le bilan de la baisse de la TVA dans le secteur de la restauration, en France puis en Belgique, est peu favorable. La promotion de l'emploi par une TVA réduite dans des secteurs à haute intensité de main-d'œuvre gagne à se faire de manière directe, en abaissant le coût du travail. Le ciblage social d'une TVA réduite est beaucoup trop grossier: certes, la part de l'alimentation dans le budget d'un ménage est inversement proportionnelle aux revenus de ce ménage mais ne taxer qu'à 6% l'épicerie fine et à 21% les habits bas de gamme laisse penser qu'il y a moyen d'être socialement plus efficace sans être stigmatisant. Un cas précis ne vaut pas une explication générale mais comment peut-on justifier de taxer les quads à un taux de 6% ?

- élargir le champ de ce qui est soumis à TVA

Pour générer des recettes, réduire les distorsions, faciliter le contrôle et parce que la logique de la TVA est de permettre l'imputation de la TVA payée en amont, il conviendrait d'assujettir à la TVA normale le plus possible d'activités, de la location de bureaux aux honoraires de professions libérales en passant par l'achat de billets d'avions.

- relever les accises existantes

Aujourd'hui, les droits d'accise portent principalement sur les carburants, les boissons alcoolisées et les produits de tabac. Même si les achats effectués par les camionneurs britanniques génèrent des ressources pour le Trésor belge et occasionnent des dépenses publiques au Royaume-Uni, il faut relever les accises existantes et supprimer l'avantage appelé « diesel professionnel » (à l'heure actuelle, EUR 60 par 1000 litres).

- élargir le champ des produits soumis à accises

La Belgique est un pays où les combustibles fossiles de chauffage sont particulièrement peu taxés. Cette exception, qui contribue à expliquer la faible performance énergétique moyenne du logement en Belgique, ne peut même pas être justifiée par un argument de risque de possible détournement de trafic. En fait, s'agissant de détournement, c'est plutôt l'usage de mazout de chauffage comme carburant automobile que le différentiel de taxation stimule, même si la pratique est interdite. Une autre extension du champ d'application des droits d'accise est la fat tax, c'est-à-dire une taxe additionnelle sur l'achat de biens potentiellement nuisibles pour la santé. Le code belge traite aujourd'hui du café et des limonades mais les taux les concernant pourraient être relevés et le champ élargi, par exemple aux chips et aux sucreries. L'obésité est à la fois un coût et une menace qui justifient cette mesure, même si elle pénalise des consommations raisonnables, laisse de côté d'autres consommations tout aussi nuisibles et frappe proportionnellement davantage les ménages à bas revenus.

- privilégier les accises ad valorem

A l'heure actuelle, les droits d'accise sont spécifiques, c'est-à-dire indépendants de la valeur de marché des biens auxquels ils s'appliquent, à l'exception du tabac où existe également un droit ad valorem. L'harmonisation européenne de la TVA a supprimé la surtaxation des produits de luxe, par exemple sur les bateaux de plaisance, dans une logique de simplification et peut-être aussi par suite des interrogations des économistes sur qui supportait le poids effectif de cette surtaxation (l'actionnaire et le travailleur spécialisé du chantier naval davantage que le candidat acquéreur d'un yacht ?). Privilégier des accises ad valorem permettrait de générer un surcroît de recettes, de corriger le caractère régressif des accises actuelles et d'harmoniser le traitement

entre tabac et autres produits soumis à accises. Il est difficile de comprendre pourquoi les cigarettes de luxe sont davantage taxées que les cigarettes bon marché mais que les vins fins sont taxés comme le vin ordinaire.

- au besoin, taxer les externalités autrement que par les accises

La simplicité demande de ne pas multiplier à l'envi les modalités d'imposition mais si les droits d'accise ne parviennent pas à correctement taxer les externalités négatives, il faut envisager des impôts indirects ad hoc. C'est le cas en matière automobile où les accises sont liées à la quantité consommée mais où les émissions polluantes, l'encombrement des routes et l'usure des infrastructures routières méritent une mesure plus fine pour pouvoir taxer plus lourdement certains comportements sans appliquer des tarifs déraisonnables aux automobilistes à consommation identique mais dont le comportement est moins dommageable.

- neutraliser la hausse de la fiscalité indirecte dans l'indexation

Afin d'éviter une hausse des coûts du travail, il convient d'empêcher que la hausse des recettes de TVA et d'autres impôts indirects se répercute dans le salaire brut ; une telle neutralisation a déjà eu lieu en 1993 avec l'adoption de l'indice-santé mais elle devrait être généralisée, sous peine de miner l'emploi en Belgique.

- protéger les bas revenus contre la hausse de la fiscalité indirecte

Il faudrait apprendre à parler de TVA sociale comme on parle de cotisations sociales, c'est-à-dire que la fiscalité indirecte doit financer une plus grande part de la protection sociale. Toutefois, une hausse de la TVA frappe plus directement les bas revenus, dont la propension à consommer est plus grande, et plus encore si l'effet de l'alourdissement de la fiscalité indirecte sur l'indice des prix est neutralisé dans l'indexation des salaires. Il faut donc que les bas revenus soient immunisés contre une déperdition de pouvoir d'achat au travers d'un relèvement des allocations sociales de base et des salaires minima.

En réformant sa fiscalité indirecte en ce sens, la Belgique se rapprocherait de ce qui est observé à l'étranger, notamment dans le rapport fondamental entre recettes basées sur la consommation et recettes basées sur le facteur travail, et mettrait en application les principes d'une fiscalité stimulant l'emploi et l'activité en Belgique, tenant mieux compte des externalités négatives et plus juste, tant par rapport aux générations à venir que par rapport aux personnes à bas revenus.

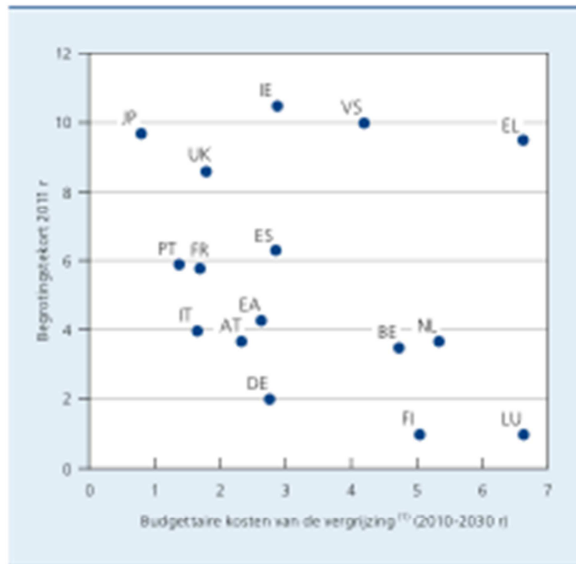
#### IV. Des vraies solutions pour les pensions

Propositions pour garantir la sécurité des pensions des générations à venir:

9. Un système budgétaire automatique ("*automatic budgeting system*", **ABS**) et un **régime de retraite en compte notionnel**, permettant à des mécanismes correcteurs d'entrer automatiquement en action lorsque le compte n'y est plus
10. Faire disparaître le tabou du travail après 65 ans, notamment par l'introduction de la retraite à temps partiel
11. Favoriser la solidarité entre les grandes et les petites pensions, par le biais de la **neutralité fiscale** entre les revenus du travail et les revenus de la pension
12. Introduire un **pilier de pension complémentaire** par des stimulants fiscaux si au moins une partie de la pension complémentaire est versée sous la forme d'une annuité ou d'une rente viagère

Depuis qu'Itinera a lancé son livre sur les pensions intitulé 'Notre pension en héritage', des citoyens concernés mènent le débat sur toutes sortes de forums. Bon nombre laissent paraître leur mécontentement à l'égard du message selon lequel nous devons travailler plus longtemps. Et c'est totalement compréhensible. Toutefois, ce n'est pas en tirant sur le pianiste qu'on va changer les choses. En Grèce, le régime de retraite insoutenable a été réformé en profondeur car le pays est au bord de l'asphyxie. Cette même urgence n'existe pas encore chez nous. Toutefois, nous n'échappons pas non plus aux réformes. Dans chaque discussion sur la problématique des pensions, le rapport entre responsabilité et solidarité occupe une place centrale. Il s'agit d'une présentation simpliste des faits, comme s'il existait un contraste entre des valeurs dites dures et des faibles. Sans responsabilité, la solidarité n'est tout simplement pas réalisable. Un système de répartition, dans lequel les pensions de la génération suivante sont payées par les contributions de la précédente, exige que les pouvoirs publics se comportent de manière responsable et ne fassent pas de promesses en matière de pension qu'ils ne peuvent tenir. L'histoire du Fonds de vieillissement, qui n'est pas assuré structurellement, n'est guère encourageante.

**GRAFIEK 3** BEGROTINGSTEKORT EN BUDGETTAIRE KOSTEN VAN DE VERGRUZZING  
(in % bbp)



Bronnen: EC, IMF, NBB.

(1) Kosten die beperkt blijven tot de pensioenen, de gezondheidszorg en de langdurige zorg.

Si les dépenses publiques, depuis le début du siècle, n'avaient pas augmenté plus rapidement que l'assise économique, nous pourrions encore croire, aujourd'hui, au financement du vieillissement sans devoir démolir le mur des 65 ans en tant que point final d'une carrière. Les dépenses publiques, sans paiement d'intérêts, ont toutefois augmenté au cours de cette période de pas moins de 70 pour cent, contre 20 pour cent à peine en Allemagne. Il existe un lien de causalité logique entre le problème du financement de notre régime de pension et l'absence de discipline budgétaire des autorités. Celui qui attache, à juste titre, une grande importance au premier pilier de la pension légale devrait être également le premier à insister pour une gestion économe des deniers publics.

L'institut Itinera propose déjà un système budgétaire automatique et un régime de retraite en compte notionnel, permettant à des mécanismes correcteurs d'entrer automatiquement en action lorsque le compte n'y est plus. Les pensions doivent en effet être un gage de sécurité et, aujourd'hui, la confiance dans cette sécurité est au point mort.

Fondamentalement, un régime de pension a pour objectif de remédier à l'imprévoyance de la personne en pensant à ses vieux jours. Cette imprévoyance transparait dans des études de comportement sur le choix entre consommer ou épargner, tant au niveau individuel qu'au niveau collectif des finances publiques. Le fait est que moins le politique veille à une bonne gestion des deniers, plus il faut compter sur la solidarité des baby-boomers, sous la forme d'un travail de plus longue durée. Le sens de la réalité implique que nous ne pouvons pas compter sur un taux de participation de 100 pour cent entre 55 et 65 ans. **Tout comme la notion que**

## **chacun n'est pas toujours en état de travailler encore à un âge avancé fait disparaître le tabou du travail après 65 ans.**

Bien entendu, cette responsabilité ne peut incomber au seul l'individu. La responsabilité incombe donc tout autant à l'employeur sur le plan de la conscience de l'âge, de la politique du personnel, de la politique de carrière, de la formation permanente et des emplois de qualité. Il convient de mettre un terme à des systèmes qui permettent d'échapper à cette responsabilité. Les réactions les plus indignées concernent effectivement le sentiment que ressentent les personnes de devoir encore faire le même travail pendant dix ans. Tel n'est absolument pas le but et il doit être possible de faire une transition vers un emploi adapté. Certes, cette possibilité n'existe pas toujours dans les PME mais il est alors de la responsabilité de la société d'arrondir les angles par des programmes de remplacement.

C'est à juste titre que bon nombre demandent si nous ne pourrions pas mobiliser davantage de ressources afin d'éviter que le régime de pension ne succombe face à la réalité démographique. Il est toutefois en partie trop tard. Si nous devons compter 1,4 million de pensionnés supplémentaires au cours de la prochaine décennie, cela signifie également que tous ont travaillé et payé des cotisations. L'on ne saurait attendre de toutes ces personnes qu'elles aient toutes constitué une pension complémentaire considérable si on leur a toujours dit que ce n'était pas nécessaire. Ne nous faisons pas d'illusions, quoi que fasse la politique, que les prochaines générations en tireront des enseignements et s'occuperont davantage de leurs propres intérêts.

Pour le paiement des pensions des baby-boomers, nous proposons également une solidarité entre les grandes et les petites pensions, par le biais de la neutralité fiscale entre les revenus du travail et les revenus de la pension. Les syndicats comptent surtout sur l'imposition des revenus provenant d'autres sources que le travail. Nous évoluons indubitablement davantage dans le sens d'un financement alternatif et des réformes fiscales sont nécessaires. Chaque solution devra toutefois reposer sur davantage d'emplois. Penser que c'est compatible, dans notre pays déjà fortement fiscalisé, avec une augmentation générale et drastique des impôts, exige un très grand pouvoir d'imagination: même en faisant glisser le taux d'imposition nominal du travail, ce même travail reste généralement le vecteur principal.

Enfin, il convient également d'œuvrer fortement à l'inclusion d'un pilier de pension complémentaire en bonne et due forme. Aujourd'hui, les pensions complémentaires constituent un maigre alibi qui crée souvent un faux sentiment de sécurité car les contributions font en réalité défaut pour maintenir le pouvoir d'achat au niveau des jours anciens. La concertation sociale doit aller dans le sens d'une généralisation avec une participation obligatoire au deuxième pilier, permettant un financement via la substitution des augmentations des revenus par des contributions à la pension complémentaire. L'incitant fiscal peut également motiver les plus faibles revenus à contribuer.

En tout état de cause, l'avantage fiscal ne peut demeurer un avantage responsable que si au moins une partie de la pension complémentaire est versée sous la forme d'une annuité ou d'une

rente viagère, permettant cependant à la personne de conserver une certaine flexibilité pour une part importante de son patrimoine-pension. Une annuité dite différée, qui ne commence à courir qu'à partir de l'âge de 85 ans, par exemple, peut surtout s'avérer très intéressante car elle protège du risque d'un très grand âge.

L'ajout d'un volet capitalisation nous permet de répartir les risques et met un terme aux discussions stériles sur les avantages de la répartition par rapport à la capitalisation, comme le ferait un bon père de famille qui ne place pas tout le produit de son épargne dans une seule forme d'investissement, même s'il a des raisons de penser que le rendement y est plus élevé. Bien entendu, la gestion des risques est primordiale dans le cas de la gestion des montants de pension. Si un système de contributions fixes (defined contribution) présente de nombreux avantages en ce qui concerne la transférabilité des droits de pension, il est essentiel de comprendre qu'une stratégie d'investissement plus conservatrice appartient à un régime 'à prestations déterminées' (dans lequel le versement est fixé via, par exemple, un taux de remplacement déterminé contractuellement) car ce dernier régime permet une mise en commun des risques sur plusieurs générations. En outre, les risques peuvent être gérés en permettant de garder une certaine flexibilité lors de la conversion de l'épargne en annuités via ce que l'on nomme des 'retraits par phases'.

Si les piliers complémentaires sont généralisés par le biais d'une obligation d'acceptation (comme aux Pays-Bas, par exemple), il est également possible d'y intégrer des coussins protecteurs via des obligations d'indexation des revenus ou des subventions pour une « sous-rente ». Toutefois, des corrections doivent exister afin de ne pas récompenser les mauvais gestionnaires de pension. Enfin, de bons exemples de l'étranger montrent qu'il est possible de maintenir à un faible niveau les frais d'administration en évitant les petites contributions, en rendant possible des offres compétitives et en réduisant les incitants à la commercialisation.

### ***En savoir plus ?***

Hindriks, J. en Van de Cloot, I. (2011). [Notre pension en héritage](#). Itinera Institute en Roularta.

Hindriks, J. et Martin, I. (2010). [Le papy-boom a commencé](#). Que fait-on ? Itinera Institute Analyse.

Hindriks, J. (2008). [Repensons nos pensions](#). Itinera Institute Analyse.

Everaert, L. (2008). [Is Belgium Prepared for the Cost of Aging?](#) Itinera Institute Analyse.

De Vos, M. en De Leus, K. (2007). [Kan pensioenkaptalisatie de vergrijzing redden ?](#) Itinera Institute Analyse.

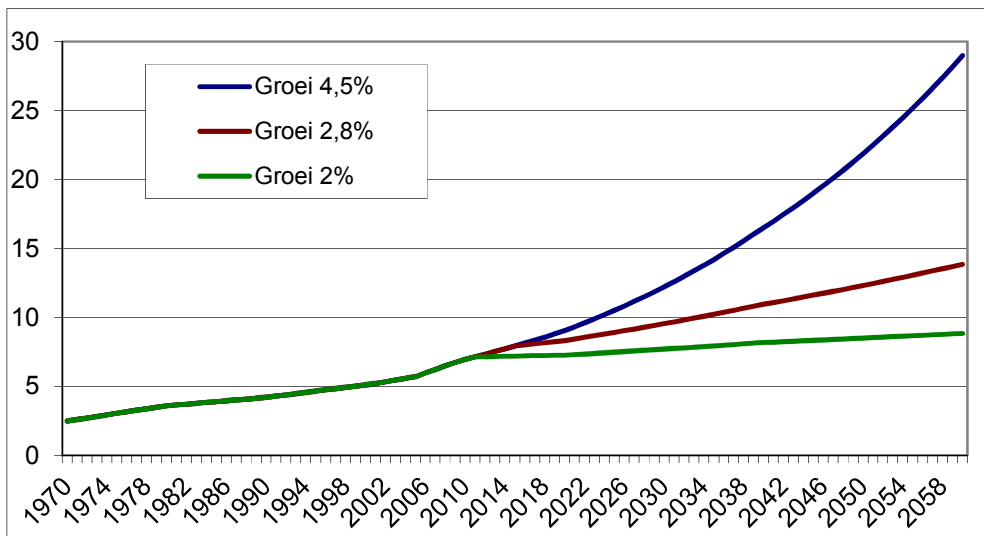
De Leus, K. (2007). [Asset Meltdown in Europe: a probability assessment](#). Itinera Institute Analyse.

## V. Soins de santé

Propositions concrètes pour un système de soins de santé plus sain en Belgique:

13. Garantir **l'effectivité** tant des technologies médicales que des médicaments: il est essentiel que l'on évalue si chaque euro dépensé par le gouvernement génère suffisamment de bénéfices pour la santé. Des options proposées sont une analyse coût/efficacité systématique et plus de transparence dans les décisions de remboursement d'innovations médicales.
14. Améliorer la **coopération** entre les différents prestataires et hôpitaux, en diffusant des bonnes pratiques et en développant des indicateurs de qualité qui font consensus. Une liste de pratiques non désirables et un système de bonus-malus peuvent également faire progresser davantage la pratique médicale.
15. **Financer différemment** les hôpitaux et prestataires en utilisant par exemple des systèmes de 'pay-for-quality' et en travaillant avec des 'épisodes de soins'
16. Davantage de 'gestion de patient' en développant les trajets de soins. Ces derniers doivent être priorités et évalués.
17. Encourager les comportements sains, mieux informer et communiquer envers le patient. Le ticket modérateur pourrait être augmenté pour les interventions peu efficaces et diminué pour celles présentant une grande effectivité.

Cela fait maintenant depuis quelques années que les dépenses en soins de santé augmentent fortement. De 2% du PIB en 1970 à 7% aujourd'hui. Pendant plus de 40 ans les dépenses réelles augmentèrent à plus de 3,8% par an, alors que l'économie évoluait à un taux de 2,8. Nous simulons trois éventuels scénarios pour les 50 années à venir dans le graphique ci-dessous : en vert les dépenses suivent le taux de croissance de 2% comme proposé dans la note Di Rupo ; la courbe rouge représente les dépenses estimées selon le Comité pour le Vieillissement ; et la courbe bleue représente la croissance selon la norme de 4,5% actuellement en vigueur. À politique inchangée, un tiers de la valeur créée dans notre pays serait investi dans nos soins de santé par la sécurité sociale. Cela signifie que 2 euros sur 3 récoltés par l'Etat iraient à l'INAMI, l'assureur public. La simulation tient compte de la croissance économique attendue et de l'inflation et illustre bien qu'à politique inchangée nous nous rapprochons du plafond budgétaire.



Source : Itinera sur la base des chiffres de l'INAMI

Avec la baisse proposée de la norme de croissance de 4,5% par an à 2% par an, la Belgique n'échappera pas à un débat fondamental sur une meilleure allocation des moyens dans les soins de santé. Tant l'accessibilité que la qualité ne peuvent pas être mis sous pression pour cause du vieillissement et de l'afflue continu de nouvelles, mais pas forcément meilleures, technologies médicales.

Les réformes structurelles nécessaires devront être plus ambitieuses que les recettes classiques, presque pavloviennes, du passé (utilisation de plafonds budgétaires, plus grande participation financière du patient, réduction du prix des médicaments, etc.). Dans ce mémo aux négociateurs, nous proposons 5 pistes stratégiques.

### **1. mesures garantissant l'efficacité de technologies médicales**

Les technologies médicales (médicaments, instruments médicaux...) ont deux effets contradictoires : elles augmentent généralement les coûts, mais elles augmentent aussi l'espérance de santé. On ne peut parler de précieuse innovation que lorsque ces technologies apportent un véritable gain de santé et répondent à une nécessité médicale. Et une innovation ne vaut son prix que lorsque le rapport entre son coût supplémentaire et le gain de santé est acceptable (= rapport coût-efficacité) et que l'impact sur le budget est raisonnable. Aujourd'hui, l'analyse de ce rapport coût-efficacité n'est effectuée que pour les nouveaux médicaments présentant une valeur ajoutée thérapeutique potentielle. Dans un avenir proche, ces analyses devront également s'appliquer aux instruments médicaux, aux outils de diagnostic, aux programmes de soins, etc. Le rapport coût-efficacité suppose qu'à chaque traitement appliqué dans un groupe de patients bien défini, on calcule d'abord les coûts et les économies possibles

pour arriver à un coût net ou à une économie nette (dans ce dernier cas, si les économies sont plus importantes que l'investissement). Nous devons ensuite vérifier – et c'est au moins aussi important – le gain de santé attendu du traitement, généralement exprimé en « années de vie de bonne qualité ». Cette estimation du coût net et des bénéfices pour la santé déterminera le caractère économiquement raisonnable d'une technologie ou d'un médicament.

Il est essentiel que chaque euro dépensé par les pouvoirs publics soit pesé pour voir si l'on peut réaliser avec l'investissement un gain de santé suffisant, si l'investissement est bien utilisé, en d'autres termes s'il n'est pas gaspillé. Cela vaut du reste non seulement pour les nouveaux médicaments et les nouvelles applications technologiques, mais aussi pour les applications qui sont utilisées dans le secteur de la santé depuis des années.

*Proposition 1* : analyse systématique du rapport coût-efficacité des produits/services fournis dans les soins de santé, y compris ceux qui existent déjà dans le secteur depuis des années.

*Proposition 2* : développer un processus décisionnel plus transparent et basé sur des critères pertinents en ce qui concerne l'intervention de l'assurance maladie<sup>2</sup> et éviter que les décisions prises ne soient purement budgétaires et ne tiennent pas suffisamment compte de la valeur ajoutée pour la santé.

*Proposition 3* : dégagement explicite de budgets pour l'innovation (budgets qui peuvent être dégagés par la suppression de technologies non rentables).

*Proposition 4* : indiquer clairement, en collaboration avec tous les intéressés, dans quels domaines le besoin d'innovations précieuses est le plus grand. Cela peut inciter l'industrie innovante à investir plus dans ces domaines.

### ***En savoir plus?***

Annemans L. en Van Damme B. (2011). [La bourse ou la vie ? Plaidoyer pour plus d'analyses coûts/efficacité dans les soins de santé belges](#), *Itinera Institute Analyse*.

## **1. nouvelles mesures pour influencer le comportement des prestataires de soins**

La coopération et l'enthousiasme des prestataires de soins (médecins, personnels infirmiers et soignants, pharmaciens, kinés, etc.) sont essentiels pour évoluer vers une pratique médicale plus effective. Les prestataires de soins (médecins, infirmiers, pharmaciens, kinésithérapeutes...) ne constituent pas seulement un poste de dépenses important, ils ont aussi de par leur façon d'agir un impact sur d'autres dépenses (médicaments, hospitalisation...). Si notre système est

---

<sup>2</sup> KCE, rapport 147A. Les systèmes de remboursement des médicaments: comparaison internationale et recommandations aux décideurs. 2010

caractérisé par une prestation de services rapide et généralement de qualité, on constate aussi dans notre système que les prestataires de soins génèrent des coûts plus élevés à mesure qu'ils fournissent plus de soins. Des études du centre d'expertise ont d'ailleurs montré les différences entre habitudes et pratiques médicales<sup>3</sup>. Il convient donc de :

1. de tendre à une pratique médicale davantage basée sur des résultats scientifiquement prouvés. On peut le faire en développant de manière plus explicite des directives pour une bonne pratique médicale, en mettant ces directives en œuvre de façon formelle et en appliquant des critères de qualité correspondants. Mais il faut savoir que ces directives ne sont pas toujours applicables dans le cas de groupes-cibles de patients présentant de nombreux tableaux cliniques (souvent le cas chez les personnes âgées).

2. de prévoir éventuellement des sanctions en cas de pratiques intolérables permanentes qui peuvent avoir des conséquences néfastes pour le patient et/ou la société. Il y a suffisamment d'exemples connus, comme la facturation indue malgré le non-accomplissement d'actes médicaux, la pression exercée par les directions sur les médecins pour qu'ils effectuent des interventions ou des examens supplémentaires, etc.

*Proposition 5* : établissement et diffusion plus formelle de directives pour une bonne pratique et une pratique efficace. Ces directives, avec les critères de qualité correspondants, doivent être établies et élaborées en collaboration avec les prestataires de soins pour une acceptation et une cohésion maximales au sein des groupes professionnels.

*Proposition 6* : élaboration, avec les prestataires de soins et les hôpitaux, d'un système d'indicateurs de qualité généralement admis, pouvant également servir plus tard de base pour une liaison à une indemnisation financière (voir aussi domaine d'action 5).

*Proposition 7* : dépister à l'aide de méthodes scientifiques correctes et gérer – par le contrôle de pairs – les pratiques non conformes.

*Proposition 8* : établir une liste de pratiques réellement intolérables et déterminer des sanctions applicables en la matière. Des contrôles sont déjà effectués à cet effet, mais les listes devraient a priori clarifier les choses pour tout le monde en matière de pratiques punissables. Ces listes doivent aussi être établies et élaborées en collaboration avec les prestataires de soins, et les sanctions possibles doivent être a priori transparentes et suffisamment importantes. Les listes devraient être largement diffusées via un site Internet spécialement créé à cet effet et accessible à tous les intéressés, et être régulièrement actualisées.

### ***En savoir plus?***

---

<sup>3</sup> KCE (2004). Evaluation des risques préopératoires, *Rapport 5B*.

Daue, F. en Crainich, D. (2008). L'avenir des soins de santé: Oser le diagnostic et les thérapies, Itinera Institute & ASP Publishing, p. 202-235.

Daue, F. (2009). [Les mutualités: quelles opportunités à long terme?](#), Itinera Institute Analyse.

## **2. nouveaux systèmes de paiement des prestataires de soins et des hôpitaux**

Les systèmes de paiement actuels pour les prestataires de soins et les hôpitaux n'offrent pas la meilleure garantie de qualité à un coût acceptable. La qualité n'est pas suffisamment rétribuée. Le système de paiement par prestation doit partiellement et progressivement faire place à des systèmes de paiement rétribuant directement la qualité.

Dans le système de paiement par prestation, il faut aussi davantage veiller à ce que ce paiement corresponde mieux à l'effort fourni, à la responsabilité médicale et à la prestation intellectuelle.

La façon dont les hôpitaux sont payés doit aussi être revue. Dans le système de paiement actuel avec des montants dits de référence, les hôpitaux sont parfois financièrement récompensés lorsque des complications se présentent pendant une hospitalisation : en effet, ce séjour entre alors dans une catégorie « plus lourde » qui donne lieu à une meilleure rétribution. Lorsqu'un patient doit être rapidement ré-hospitalisé après sa sortie (par ex. en cas de complications), l'hôpital est aussi financièrement récompensé pour cela. De façon générale, on peut dire qu'un traitement positif d'un point de vue social (parce qu'il réduit le risque de rechute) ne sera pas aujourd'hui financièrement intéressant pour un hôpital. Les montants de référence et les paiements forfaitaires par séjour hospitalier n'apportent pas de solution au problème parce qu'ils ne sont axés que sur les économies et pas sur la qualité. Le système d'indicateurs de qualité dont il est question dans le domaine d'action 4 peut servir de base à une révision du système de rémunération. On doit en arriver à un système hybride dans lequel les systèmes de paiement actuels sont améliorés et en même temps complétés par le paiement de la qualité.

L'instauration de ce genre de systèmes de paiement liés à la qualité doit bien sûr aussi se faire en concertation avec les prestataires de soins et les hôpitaux.

*Proposition 9* : révision du paiement des prestataires de soins et des hôpitaux pour récompenser les pratiques souhaitées (collaboration, coordination, prévention, utilisation d'outils informatiques, bonnes pratiques, etc.). Instauration de méthodes « Pay for Quality » reprenant toutes les dimensions du concept de qualité.

*Proposition 10* : révision du paiement de base des hôpitaux pour mettre davantage l'accent sur la qualité et l'efficacité. On peut imaginer des « épisodes de soins » où une ré-hospitalisation

éventuelle dans une certaine période sera à la charge de l'hôpital. Un système de ce genre ne peut pas non plus récompenser financièrement des complications qui se présentent pendant le séjour.

### ***En savoir plus?***

Annemans L, et al. (2009). [Avantages, désavantages et faisabilité de l'introduction de programmes "P4Q" en Belgique](#), KCE Reports vol 118A.

Trybou, J. (2011). [Naar een nieuwe organisatie en financiering van de ziekenhuizen](#), Itinera Institute Analyse.

### **3. l'élaboration de programmes de recherche en gestion thérapeutique**

Des mesures doivent être élaborées de manière à permettre une approche de la maladie qui ne soit pas segmentée ni passive, mais bien dynamique, proactive et intégrée. Outre les risques de surconsommation déjà mentionnés, notre système actuel est tel que beaucoup d'actes médicaux et d'initiatives médicales pouvant prévenir une maladie, en limiter les conséquences et les complications et améliorer la coordination, ne sont pas rétribués.

De plus en plus de pays développent donc un système de « gestion thérapeutique ». La gestion thérapeutique signifie qu'on entreprend des interventions coordonnées et qu'on axe la communication sur une population bien définie pour réduire la fréquence d'une certaine maladie ou en limiter la gravité (elle est généralement appliquée aux maladies chroniques). La gestion thérapeutique implique une forme de coordination et surtout des accords clairs de répartition des tâches, où chaque intéressé sait exactement ce qu'il ou elle doit faire ou ne doit pas faire. Par exemple, dans le cas de patients diabétiques, un programme de gestion thérapeutique comprendra les éléments suivants : éducation du patient, éducation des prestataires de soins, respect de directives médicales, adressage du patient en temps opportun, collecte et centralisation des données du patient... tout cela coordonné par un médecin traitant ou un autre prestataire de soins apte à le faire, et en collaboration avec d'autres prestataires de soins tels que les pharmaciens, les diététiciens, les spécialistes...

L'effet attendu pour le patient est une amélioration de son état de santé, l'effet attendu pour la société est une réduction potentielle des coûts en matière de coûts d'hospitalisation, d'actes techniques, etc. Étant donné que le succès de la gestion thérapeutique dépend fortement de l'élaboration et de la mise en œuvre du programme, il est recommandé d'inscrire toute réalisation de ce programme dans un cadre de recherche.

*Proposition 11:* Analyser quels trajets de soins sont nécessaires de manière prioritaire. Développer avec tous les acteurs intéressés les anciens et nouveaux trajets de soins. En même temps, des

mesures doivent être prises pour garantir une approche plus transversale de nos soins, en donnant un rôle plus fort aux généralistes et en faisant appel à des 'case managers'.

*Proposition 12* : encourager des programmes de recherche en matière de gestion thérapeutique pour des maladies bien déterminées, soutenus et financés en partenariat par différents acteurs principaux du secteur de la santé : caisses d'assurance maladie ou assureurs privés, prestataires de services, industrie pharmaceutique et technologique, pouvoirs publics, associations de patients...

*Proposition 13* : évaluation continue des résultats de ces initiatives pour permettre une généralisation des initiatives les plus réussies et prévoir un encouragement financier pour les consortiums qui soutiennent les projets.

#### **En savoir plus?**

Daue, F. en Crainich, D. (2008) [L'avenir des soins de santé: Oser le diagnostic et les thérapies](#), Itinera Institute & ASP Publishing, p. 202-235.

Singh, D. (2008). [How can chronic disease management programs operate across care settings and providers?](#) WHO.

#### **4. Etre responsable**

Les citoyens/patients ont aussi une influence considérable sur le niveau des dépenses et l'utilisation du système (de soins) de santé, tant à court terme qu'à moyen et à long terme. À court terme par la consommation de soins médicaux de leur propre initiative (visite inutile aux urgences, visite de plusieurs spécialistes pour un certain problème...). À moyen et à long terme par l'adoption d'un style de vie qui aboutit à un moins bon état de santé (cf. supra : prévention).

Dans des systèmes de soins de santé modernes, le patient doit être vu comme une force dynamisante. Il s'agit ici aussi de prendre de nouvelles mesures pour encourager les bons comportements et décourager les mauvais. Le défi consiste à sensibiliser le consommateur à sa responsabilité de façon à ce qu'il fasse un usage plus juste et plus modéré des soins de santé, mais aussi à l'encourager financièrement et même à le récompenser pour ses efforts et un comportement plus approprié. Une meilleure connaissance des coûts et des choix faits et une fonction explicite de conseil et de soutien des associations de patients sont des pistes possibles.

*Proposition 14* : communication annuelle au patient du coût total de sa consommation auprès de prestataires de soins (le coût supporté par le patient et le coût supporté par la communauté). Il faut cependant veiller à ce que ce genre d'initiative n'aboutisse pas à une stigmatisation des patients qui présentent une grande consommation justifiée.

*Proposition 15* : meilleure information du patient en matière de trajets de soins optimaux et de critères de qualité. Utiliser pour cela un maximum les nouvelles technologies.

*Proposition 16*: Un accès à une information indépendante est crucial afin que le patient puisse prendre de bonnes décisions. Aujourd'hui nous sous-utilisons la liberté de choix de notre système. Avec les technologies de l'information disponibles, l'évolution vers une implication plus importante du patient est inévitable. Il y a donc un réel danger que le manque d'information officiel soit comblé par des organisations dont le seul but est de faire des bénéfices, sans se soucier réellement de la qualité de l'information donnée.

*Proposition 17* : pour pouvoir influencer davantage le comportement souhaité, prévoir un relèvement du ticket modérateur pour les soins moins rentables et un abaissement du ticket modérateur pour les soins présentant un meilleur rapport coût-efficacité, avec suffisamment de protection pour les plus faibles socialement. Une taxe sur l'obésité peut également être utilisée afin de subsidier la nourriture saine.

### **En savoir plus ?**

Albrecht, J. en Van Damme, B. (2009). [Obesitas, aan welke prijs?](#) Itinera Institute Analyse.

Annemans L. en Van Damme B. (2011). [La bourse ou la vie ? Plaidoyer pour plus d'analyses coûts/efficacité dans les soins de santé belges](#), Itinera Institute Analyse.

Daue, F. en Martin, I. (2011). [L'information au citoyen-patient : attentes et solutions pour le 21ème siècle](#), Itinera Institute Analyse.

## **VI. Marché de travail**

18. Créer un statut unique moderne, avec un droit du licenciement moderne: un système à deux piliers, avec pour deuxième pilier celui du réemploi, lié à un système judicieux de financement qui préfinance le coût du licenciement.
19. Renforcer l'assurance-chômage, par une combinaison d'une allocation dégressive et d'un accompagnement progressif et un régime résiduaire de service à la communauté. Ainsi, l'éternelle discussion sur le caractère illimité dans le temps des allocations de chômage en Belgique sera réglée.
20. Supprimer la grande majorité des plans d'embauche et les remplacer par une politique sur trois axes :
  - o *un accompagnement et un soutien personnels et renforcés des chômeurs*
  - o *Une réduction générale des charges salariales,*

- La *lutte active contre la discrimination et la promotion de la diversité sur le marché du travail*

21. Faciliter des carrières sur mesure pour les travailleurs, via un compte-carrière multifonctionnel et transportable, qui est disponible pendant toute la carrière. Le compte-carrière offre un levier financier pour personnaliser la carrière avec intervention des employeurs, travailleurs et des pouvoirs publics. Le budget sur le compte-carrière peut être affecté à différents postes :

- Un poste *compétences*
- Un poste *planification de carrière*
- Un poste *fin de carrière*
- Un poste *épargne-temps*
- Le *pilier actif du licenciement*

22. Passer du pacte des générations au **pacte de l'âge** par une stratégie globale pour un marché du travail respectueux de l'âge, sur les axes suivants:

- Le triangle d'or de soutien de la carrière par le compte-carrière, un droit de licenciement actif et une assurance-chômage renforcée
- Mettre un terme à la «séniorite» : abandonner graduellement le lien entre salaires et ancienneté dès la maturité dans la fonction
- Pensionner la pension anticipée
- Un régime de pensions qui récompense et encourage le travail
- Des mesures transitoires immédiates sur les coûts/profits, favorisant l'allongement des carrières
- Mobilisation de tous les acteurs concernés autour de "quick-wins" symboliques, comme un **Flexi-Plan 50+** (travailler plus flexible), **Move-On** (accompagnement de la carrière), ou **Work@Work** (travail faisable)

### **Mettre en place un « statut unique » moderne pour tous les travailleurs**

La distinction entre ouvriers et employés date du dix-neuvième siècle et est totalement dépassée. Elle morcelle et bloque les carrières, ce qui freine le marché de l'emploi. Elle influence de façon artificielle le choix des études fait par les parents et les enfants, ce qui fait perdre des talents au marché. Elle mène à une complexité et une charge administrative inutile. Et surtout elle engendre une vraie discrimination en matière de licenciement. L'ouvrier belge fait partie des travailleurs les moins protégés d'Europe et les employés par contre font partie des mieux protégés.

On est tous d'accord à ce sujet. Mais l'alignement des statuts d'ouvrier et employé vers un « statut unique » rencontre depuis des décennies les mêmes oppositions : les employeurs ne veulent/peuvent pas mettre les ouvriers au même niveau que les employés et les syndicats ne veulent/peuvent pas toucher au statut des employés. C'est au prix d'efforts considérables que les partenaires sociaux sont arrivés récemment à un accord de compromis que le gouvernement Leterme a transposé en loi. Ce compromis est un exercice typique d'équilibre qui doit amener, progressivement et avec beaucoup de complexité, les deux statuts à s'aligner financièrement. Le

récent arrêt de notre Cour Constitutionnelle nous oblige à reconsidérer ce compromis. Saisissons cette opportunité.

Il nous faut une vraie vision en la matière et la recherche du simple équilibre doit faire place à une vision bien plus large. De défi crucial pour notre marché de l'emploi est de permettre aux gens d'être actif plus longtemps et dans de meilleures conditions. Pour cela il faut des carrières dynamiques et variées et un investissement permanent dans nos talents. Un statut unique moderne peut y contribuer. L'objectif ne peut pas se limiter à l'harmonisation : il nous faut aussi un statut de licenciement meilleur et plus moderne.

1. Créez **un système à deux piliers**. Le premier est le délai ou l'indemnité de préavis. A ce sujet, il faut mettre en place un système avec des périodes forfaitaires, uniforme pour tous les travailleurs et transparent pour les employeurs et les travailleurs. La durée précise de ces délais doit faire l'objet de négociations, mais il est logique de déterminer aussi bien un minimum qu'un maximum. Nous ne nous prononçons pas sur la durée précise, mais on doit logiquement pouvoir concilier les pôles ouvriers et employés.
2. Mais cela n'implique pas un démantèlement, bien au contraire. La nécessité d'avoir des carrières longues et variables signifie que le licenciement reçoit une fonction de réorientation. Le licenciement n'est pas (seulement) la fin, mais (aussi) un nouveau début dans une carrière qui aujourd'hui déjà, consiste souvent en plusieurs emplois consécutifs. C'est pourquoi le droit du licenciement nécessite un deuxième pilier qui restaure la finalité classique du licenciement : **le pilier du réemploi** qui aide les travailleurs licenciés, via des moyens financiers et des services personnalisés, à retrouver plus facilement un nouvel emploi. Le noyau de ce système existe déjà aujourd'hui dans le contexte discret de l'outplacement et des cellules pour l'emploi. Il est important que le deuxième pilier permette réellement le sur mesure. Les souhaits et la position des travailleurs sont en effet très divers. Voilà pourquoi nous recommandons d'inclure ce pilier dans le compte-carrière individuel du travailleur.
3. Créez **un système judiciaire de financement** tant pour le premier que le deuxième pilier du licenciement. Il est préférable d'organiser le financement des deux dès l'embauche. Cela permettrait d'éviter des choix de licenciement dénaturés par l'apparition soudaine du coût du licenciement: pensez à la propension de licencier d'abord les plus jeunes travailleurs ou les plus âgés. Au moins le pilier du réemploi peut être constitué de cotisation par le biais de pourcentages versé sur un compte-carrière du travailleur. En cas de licenciement le montant cotisé peut servir d'investissement dans le réemploi. S'il n'y a pas de licenciement le capital peut être emporté par le travailleur, et peut être fructifié tout au long de sa carrière (voir ci-dessous). Une option alternative est le préfinancement collectif dans un pool, avec des droits de tirage à l'occasion du licenciement.
4. Opter pour une introduction et une transition graduelle et avec un timing clair, vers ce nouveau système. C'est ainsi que nous pouvons nous diriger, sans révolution et d'un pas résolu, vers un meilleur marché du travail.

De cette façon, on peut faire d'une pierre plusieurs coups. Le licenciement devient non seulement uniforme, mais aussi transparent pour l'employeur, flexible et honnête pour tous les travailleurs et efficace pour le marché de l'emploi. Bien entendu, les modalités doivent être discutées. Il faut penser à la motivation du licenciement ou à la protection contre l'abus. Bien entendu, il faut veiller au coût total du licenciement. Mais l'essentiel de ce nouveau système réside dans un droit du licenciement moderne, orienté vers l'avenir, dans lequel quelques pays européens nous précèdent d'ailleurs.

### **Renforcer l'assurance-chômage**

L'assurance-chômage sert, classiquement, d'assurance-revenus: les chômeurs qui souhaitent travailler reçoivent une allocation qui maintient leurs revenus malgré et pendant le chômage. Toutefois, l'assurance-chômage peut également servir de levier afin d'aider le demandeur à trouver un nouvel emploi. Il s'agit de la fameuse "activation", un mot dur pour désigner l'objectif très louable d'un plus grand investissement dans l'accompagnement vers le travail. L'activation s'est d'abord heurtée à une grande résistance en Belgique, mais porte à présent ses fruits pour tous les groupes d'âge.

Nous pouvons réunir de façon structurelle les deux composantes dans une assurance-chômage renforcée. L'essentiel est la création de deux piliers – un d'allocation et un d'accompagnement – reliés entre eux comme des vases communicants.

1. L'assurance-chômage part d'un **budget fixe par chômeur** pour l'aider sur le marché du travail, mais **dont la composition change en fonction de la durée du chômage**. À cet égard, **l'élément passif** ou **l'allocation de chômage** est prépondérant au début de la période de chômage. On peut même envisager une allocation plus élevée qu'aujourd'hui : les chômeurs doivent pouvoir chercher un emploi qui leur convienne bien et leurs revenus doit le permettre.
2. **La part de l'allocation de chômage dans le budget total diminue au profit de mesures d'accompagnement à mesure que le temps passe.** Ces mesures deviennent progressivement prépondérantes dans le budget. Cette proposition implique par conséquent des allocations dégressives dans le temps, mais au profit d'aides progressives pour favoriser la rentrée sur le marché du travail. La durée de ces périodes respectives peut être partiellement liée à l'expérience professionnelle du chômeur, de manière à valoriser son expérience du passé. Cette approche peut également servir pour remanier le système des allocations d'attente des jeunes sans aucune expérience professionnelle.
3. **L'attribution du budget progressif pour l'accompagnement incombe aux services régionaux de l'emploi,** tels que le FOREM en Wallonie. L'activation opère le mieux quand elle est à la mesure de la personne et du marché du travail local. Nous devons toutefois être

attentifs à ce que le début de l'accompagnement ait lieu très rapidement. Nous devons également veiller à ce que les services compétents reçoivent des finalités objectives en termes de résultats pour le retour à l'emploi et soient jugés sur ces objectifs. Cela impliquera également une révision de « travail convenable » que tout chômeur est tenu d'accepter. Nous n'allons pas améliorer durablement notre taux d'activité sans une approche plus dynamique et flexible de la carrière professionnelle. Les demandeurs d'emploi seront, plus que par le passé, aidés pour pouvoir réaliser un changement de carrière. Ils devront davantage être ouverts à le faire également. Mais, pour le reste, le calendrier et la façon dont le budget passe de l'allocation à l'investissement peuvent être déterminés sur base individuelle, dans les limites établies au niveau politique.

4. La combinaison d'une allocation dégressive et d'un accompagnement progressif **règle également l'éternelle discussion sur le caractère illimité dans le temps des allocations de chômage en Belgique**. En réduisant les allocations, nous évitons le risque que le chômeur s'installe dans le chômage. En augmentant l'accompagnement, nous évitons que le chômeur perde ses allocations pour disparaître du marché du travail ou pour basculer tout simplement dans l'assistance du CPAS. L'alternative d'une limitation pure et simple dans le temps réalise l'un sans l'autre. Un encouragement financier à trouver du travail est positif. Mais celui qui ne peut trouver de travail malgré tout, mérite soutien et accueil. C'est à cela que sert le pilier progressif du retour à l'emploi.
5. L'investissement, l'accompagnement et le suivi doivent aller de pair. Il est dès lors évident que la mesure déjà entreprise de l'**«activation» pour les plus de 50 ans devienne générale** et, grâce au levier offert par le deuxième pilier dans l'assurance-chômage, peut signifier un soutien très fort pour le demandeur d'emploi. À cela s'ajoute également une dimension de réforme de l'État. Il est recommandé que les **régions, où réside la compétence pour l'accompagnement et l'activation, soient également totalement compétentes pour les aspects correspondants dans l'assurance-chômage**: le contrôle et les sanctions concernant la disponibilité pour le marché du travail, la détermination ou l'interprétation de ce que l'on nomme un «travail convenable» que les chômeurs doivent accepter, et l'emploi d'au moins cette partie du budget de l'assurance chômage qui constitue le pilier du retour à l'emploi.
6. Il y aura toujours des chômeurs qui ne trouveront pas de travail. Si une sortie vers le marché du travail régulier n'est pas réalisée après une certaine période, il est préférable de passer à **un régime d'assistance avec services obligatoires à la communauté**. Il est vrai que les personnes concernées n'auront pas un travail régulier mais leur implication dans la société est entretenue et leur participation à une activité sociale significative, en contrepartie des allocations, est préférable à l'isolement du chômage pur et simple. En outre, cette vision souligne l'interaction entre les droits et les devoirs, qui forme le ciment de la sécurité sociale dans notre société. La réalité d'une activité en échange d'allocations est également une prévention effective contre le risque d'abus de travail au noir.

Une assurance-chômage ainsi renforcée et modernisée correspond à la nécessité générale, à la lumière du vieillissement démographique, de garder davantage de personnes actives, dans de meilleures conditions et plus longtemps. Elle opérera mieux pour le demandeur d'emploi. Elle sera plus rentable pour le marché du travail. Elle renforcera la cohésion au sein de la sécurité sociale en ne laissant tomber personne mais aussi en s'adressant à chacun sur ses devoirs.

### **Suppression des plans d'embauche**

Pas moins de 60% de toutes les nouvelles embauches en Belgique sont subventionnées. Si nous continuons en ce sens, une part toujours croissante de notre emploi sera artificielle, n'existant que par la grâce de l'argent des contribuables. Bientôt, ce ne sera pas seulement le chômage mais aussi l'emploi qui posera un problème budgétaire.

Notre dépendance aux plans d'embauche en est l'une des causes. Actuellement, nous en comptons plus de 110 en Belgique. Tous des exercices politiques pour favoriser certains groupes sur le marché du travail, mais au détriment des autres. Ils ne font qu'inciter les entreprises à faire, de façon créative, l'appoint des travailleurs les moins chers au lieu de choisir simplement les meilleurs. Ils ne font que renforcer la bureaucratie et la complexité. Il est permis de se demander si le jeu en vaut bien la chandelle.

Il est facile d'identifier celui qui travaille par le biais d'un plan d'embauche. Il est très difficile de déterminer quelle est la création nette d'emplois générée par un plan d'embauche. Les travailleurs qui ont été engagés dans le cadre d'un plan d'embauche, l'auraient-ils été sans ce plan ? Ont-ils été engagés au détriment de candidats qui sans plan d'embauche, auraient été préférés ? Aucune statistique belge ne nous fournit la réponse, mais des études internationales estiment le gaspillage des plans d'embauche à pratiquement 70%.

Il est politiquement légitime de vouloir aider certains groupes sur le marché du travail. C'est à cela que sert un plan d'embauche. Mais il est possible de le faire de façon beaucoup plus efficace. Les chômeurs peuvent recevoir une aide personnalisée. Nous disposons, pour cela, de services de placement tel que le FOREM ou ACTIRIS. Un soutien supplémentaire pour la formation, l'apprentissage, les stages ou la mobilité, peut être accordé sur une base individuelle. C'est bien mieux que la rudesse d'un plan d'embauche: celui-ci assimile tous ceux de son groupe cible, indépendamment des besoins ou des différences de chacun. C'est pourquoi il en résulte également un grand gaspillage.

Souhaitons-nous une collection à l'infini des plans d'embauche, avec beaucoup de gaspillage et d'effets pervers, mais qui permettent aux politiciens de facilement se faire valoir comme les bienfaiteurs du marché du travail? Ou allons-nous privilégier un rendement et une efficacité maximums dans l'ombre, par un soutien anonyme mais personnalisé? Il est préférable de

supprimer autant que possible les plans d'embauche et de les remplacer par une politique sur trois axes :

- Un *accompagnement et un soutien personnels et renforcés* des chômeurs sur une base individuelle. Il s'agit d'une compétence régionale qui peut être renforcée dans le cadre d'une réforme de l'État (voyez notre proposition de réforme du système d'assurance-chômage).
- Une *réduction générale des charges salariales*, en particulier pour les salaires plus modestes, en combinant le financement alternatif de la sécurité sociale avec des cotisations sociales progressives. L'effet positif sur l'emploi de la réduction du coût salarial a été démontré. Par ailleurs, cette réduction ne génère pas de frais de transaction; au contraire, elle réduit le coût bureaucratique lié à la fixation, au paiement, à la perception et au contrôle des impôts sur les salaires.
- La *lutte active contre la discrimination et la promotion de la diversité sur le marché du travail*, dont les groupes-cibles habituellement marginalisés bénéficieront à nouveau.

### **Une carrière sur mesure via le compte-carrière**

La réalité de la carrière est en pleine évolution:

- *Sur le plan structurel*, car une part toujours plus grande de l'économie concerne les services aux personnes et doit, de ce fait, être adaptée sur mesure pour le client, lequel opère lui-même souvent dans un contexte national ou international dynamique.
- *Sur le plan social*, car les modes de vie et les attentes des travailleurs et des familles actuelles impliquent une combinaison toujours changeante du travail et de la vie privée.
- *Sur le plan professionnel et sociologique*, car le "métier" est mort. Les travailleurs n'ont plus d'emploi fixe, mais plutôt un ensemble de compétences qui leur permet de s'intégrer dans un environnement professionnel en constante mutation.
- *Sur le plan économique*, car la réalité de l'entreprise et l'organisation du personnel reposent de plus en plus sur les projets en équipe, sur la participation, la responsabilité et la disponibilité.
- *Sur le plan technologique*, car les moyens de communication actuels font disparaître la séparation entre travail et vie privée.
- *Sur le plan géographique*, car la réalité du travail devient plus transfrontalière en raison de l'internationalisation de l'économie, même si le lieu de travail demeure encore physiquement dans le pays d'origine.
- *Sur le plan démographique*, car la population active ne cesse de se diversifier, tant en termes de générations qu'en termes de groupes ethniques.

À l'opposé de cette dynamique et diversité croissantes, se trouve une organisation traditionnelle du travail et de la carrière, basée sur des normes collectives et standardisées, que nous a laissée en héritage la société industrielle du siècle dernier. Ce modèle de carrière classique – enraciné

dans la réglementation du travail, les commissions paritaires, les CCT et l'organisation du travail – repose sur le métier fixe, auprès d'un employeur fixe, avec une courbe de carrière ascendante jusqu'à environ 45-50 ans, suivie d'un petit plateau et du ravin définitif de la retraite anticipée.

**L'ancien modèle ne nous permettra pas de combiner, de façon durable, un travail flexible et faisable**, qui constituera la base nécessaire d'une évolution progressive mais inévitable vers une plus longue durée du travail. Nous ne devons pas faire table rase du passé mais nous pouvons cependant adapter la finalité des systèmes existants à la nouvelle réalité et créer un levier à cet effet, en introduisant un compte-carrière.

Le compte-carrière est un **instrument de carrière multifonctionnel** qui offre un **levier financier** pour accueillir et soutenir le développement de la carrière du travailleur, à la mesure du travailleur. Le compte-arrière peut être mis en œuvre pour la formation et l'apprentissage, pour les congés et la réduction du temps de travail, pour des formules de travail sur mesure, en cas de licenciement ou de pension, etc. Il remplace ou renforce des systèmes collectifs qui opèrent exclusivement avec des groupes-cibles généralisés, qui ont un rendement sous-optimal par rapport aux besoins individuels de carrière et qui influent artificiellement le comportement des travailleurs dans leur carrière, avec des effets pervers pour tout le marché du travail.

Le compte-carrière est établi dans une **relation triangulaire entre le travailleur, l'employeur et les pouvoirs publics**. Pour le travailleur, le compte-carrière est un crédit transportable qui se trouve à disposition du début à la fin de la carrière active et qui est constitué ou utilisé au cours de celle-ci. Le crédit restant sur le compte, à la fin de la carrière, peut servir de capital-pension complémentaire.

**Le travailleur contribuera aussi lui-même** au compte-carrière, d'une part au niveau financier par le biais de contributions et, d'autre part, par le travail, car c'est précisément via le travail que l'alimentation du compte-carrière par l'employeur et/ou par les pouvoirs publics aura lieu. La participation du travailleur est essentielle: de la sorte, le travailleur assume également une partie de la responsabilité de l'épargne et de l'utilisation des ressources. Ceci constitue la meilleure garantie d'efficacité, à la lumière de sa situation de carrière personnelle. C'est là que réside la grande différence avec des systèmes collectifs qui sont complètement supportés par des tiers et en particulier par les contribuables. Les contributions financières du travailleur peuvent se composer d'un pourcentage du salaire et/ou de l'échange de temps contre de l'argent. **Le compte-carrière peut, en d'autres termes, permettre également ce que l'on connaît sous l'appellation d'«épargne-temps»**, ce qui permet au travailleur d'échanger volontairement des jours de congé, des jours de repos ou d'autres périodes contre un capital qu'il pourra utiliser plus tard pour ne pas ou pour moins travailler.

Pour l'employeur, le compte-carrière est un instrument permettant d'intégrer la gestion des talents et la planification de carrière dans la politique de ressources humaines. Il est de l'intérêt de toute la société et de tous les travailleurs que notre talent humain – qui se raréfie rapidement et structurellement en raison du vieillissement – puisse mieux évoluer au cours de carrières plus longues, plus variées et plus adaptées. À cet effet, l'objectif principal n'est pas d'étirer un peu plus les dernières années de la carrière en ménageant les travailleurs plus âgés au moyen d'une durée du travail adaptée, un travail plus léger, davantage de jours de congé, etc. Il est au contraire important, avec le travailleur comme copilote, **de planifier la carrière de façon proactive et de continuer à renouveler les connaissances et les compétences**, afin que la carrière devienne plus longue de façon spontanée et saine. Les pouvoirs publics peuvent enfin intervenir à cet égard en considérant le compte-carrière comme un levier pour la politique qui veut promouvoir l'employabilité des travailleurs sur le marché du travail, récompenser l'allongement des carrières et déconseiller les arrêts anticipés.

Le compte-carrière peut être scindé en **postes dont l'utilisation est liée aux objectifs précités**:

- Un poste *compétences*, destiné à la formation et l'apprentissage.
- Un poste *planification de carrière*, pour l'évaluation régulière et l'accompagnement durant la carrière.
- Un poste *fin de carrière* qui, à partir d'un point déterminé dans la carrière (lié au nombre d'années de carrière effectivement prestées) peut être mis en œuvre.
- Un poste *épargne-temps*, qui est complété en échangeant du temps contre de l'argent et qui peut être utilisé plus tard pour échanger de l'argent contre du temps.
- Le *second pilier de licenciement*, qui est exclusivement destiné à l'investissement et à l'accompagnement vers un nouveau travail, en cas de licenciement.

En fonction du compartiment, le mode de financement dans la relation triangulaire précitée peut changer et les systèmes collectifs existants peuvent être progressivement réduits, transformés dans le compte-carrière, ou tout simplement supprimés. Bien entendu, tout ceci devra être examiné en profondeur en ce qui concerne le coût total, les modalités et l'impact. Toutefois, le principe est clair, la logique solide et le mécanisme connu: dans l'assurance-hospitalisation également, et plus encore dans le financement de la pension complémentaire, le marché du travail et la politique du personnel connaissent déjà la technique d'un compte financé avec des droits reportables pour les travailleurs.

### **Du pacte des générations au pacte de l'âge**

C'est bien connu: notre population vieillit. Il sort davantage de personnes du marché du travail qu'il n'en rentre: d'ici 2015, on aura quelque 500.000 travailleurs à remplacer. Dans le même temps, ceux que l'on nomme les « plus âgés » travaillent beaucoup trop peu: entre l'âge de 50 et

65 ans, pas moins d'un million de personnes ne sont pas actives. Dans une précédente législature, le « Pacte des Générations » avait été établi afin de réaliser une avancée. Sans vouloir ici évaluer le Pacte, force est de constater qu'il reste encore beaucoup de chemin à parcourir: le taux de l'emploi chez les plus de 55 ans reste le plus bas d'Europe (37%) et ne semble en rien s'améliorer par rapport à ceux présents dans les meilleurs marchés européens du travail. La prépension reste malheureusement un réflexe pavlovien lors de la restructuration, en dépit de toutes les lamentations à ce sujet, bien que l'âge moyenne de la prépension augmente.

Nous pouvons tourner la page et opter pour un **Pacte de l'âge qui met tout en œuvre pour davantage d'activité avec l'avancée de l'âge**. Il est grand temps: nous devons enrayer le flux sortant prématuré des « travailleurs moins jeunes » - avoir 50 ans n'est plus considéré depuis longtemps comme être « vieux » – de façon immédiate et durable. Nous proposons à cet effet une stratégie triple: mesures structurelles, mesures financières immédiates et une mobilisation de *quick-wins* symboliques.

### **1. Le triangle d'or: soutien de la carrière par le compte-carrière, un droit moderne de licenciement et une assurance-chômage renforcée**

Nous proposons, ailleurs dans le présent rapport, de greffer le statut unique pour les ouvriers/employés sur un **droit de licenciement moderne avec un pilier pour le retour à l'emploi**. De même, nous proposons un **compte-carrière multifonctionnel** qui, via une combinaison d'initiatives, soutiendra les travailleurs tout au long de la carrière afin de promouvoir leur employabilité sur le marché du travail. Pour l'**assurance-chômage, nous plaidons en faveur d'un investissement réel** avec un second pilier progressif pour l'accompagnement vers un nouveau travail. Toutes ces initiatives seront particulièrement rentables pour les travailleurs plus âgés: ce sont précisément eux qui profitent par excellence d'un investissement supplémentaire et d'un accompagnement en cas de licenciement, avec un soutien de carrière préventif chez leur employeur et avec un meilleur accompagnement et un meilleur suivi en cas de chômage. Il ne s'agit pas ici seulement de mesures pour des groupes cibles en faveur des travailleurs âgés, mais de mesures générales pour tous les travailleurs, qui seront notamment rentables dans les dernières phases de la carrière.

### **2. Mettre un terme à la «séniorité»**

Les études internationales révèlent clairement que **les coûts salariaux plus élevés sont en corrélation avec un faible taux d'emploi des travailleurs âgés**. Il s'agit d'un constat inquiétant car nous avons toujours eu l'habitude, en Belgique, de laisser le salaire augmenter avec l'ancienneté (et auparavant avec l'âge).

Le gouvernement peut **établir une trajectoire pour le retrait progressif de l'ancienneté dans la fixation des barèmes salariaux**. L'ancienneté peut encore jouer un rôle légitime et standardisé au cours des premières années de l'exercice d'une fonction, lorsque le travailleur évolue vers la maturité dans la fonction - disons jusqu'à cinq ans après la prise en charge de la fonction. Ensuite, il faudra une plate-forme adaptée et individualisée pour la gestion du personnel, où la rémunération et l'évolution de la carrière sont déterminées selon des critères et techniques pertinents. Une **alternative consiste à maintenir l'ancienneté jusqu'à un pic de salaire à déterminer**, pour ensuite le baisser en échange d'autres arrangements (tels que la durée du travail, la flexibilité, des congés ou la sécurité de l'emploi). Ce dernier est moins radical mais laisse également l'essentiel en l'état: l'association systématique entre salaire et ancienneté n'est pas un principe de « salaire égal pour travail égal » dans une économie qui ne repose plus sur la production standardisée.

La reconversion de l'âge et de l'ancienneté vers une autre base pour les conditions de salaire et de travail exige une période de transition à même de compenser les espérances légitimes des travailleurs qui ont fondé leur trajet de carrière dans l'entreprise sur les anciens critères. D'ici une dizaine d'années, par le biais d'un démantèlement systématique dans chaque accord interprofessionnel, **le rôle du facteur âge/ancienneté peut progressivement être réduit à néant après 5 ans d'expérience**. L'essentiel n'est pas de gagner moins mais de rendre la courbe salariale plus naturelle au cours de la carrière: davantage au début, pour écrêter par la suite, au lieu de l'inverse.

### **3. Pensionner la pension anticipée**

Le moins que les pouvoirs publics puissent faire si, en tant que société, nous voulons manier la barre dans le sens d'un allongement de la carrière, **c'est arrêter d'organiser les départs anticipés**.

La ligne de front de ce débat est connue : il s'agit du dossier symbolique de la prépension et des autres formes de retraite anticipée, comme celles qui prospèrent en particulier dans le secteur public. Du point de vue de la politique globale du marché de l'emploi, il n'y a qu'un seul vrai remède : **l'extinction progressive en levant les conditions pas à pas**.

Le défi en termes politiques réside bien plus dans le renversement de la marginalisation des personnes âgées sur le marché du travail: c'est précisément ce renversement qui rendra la disparition progressive de la pension anticipée socialement justifiable. L'alternative à la prépension doit être le travail, pas le chômage. La disparition progressive du départ en retraite anticipée doit aller de pair avec la création d'autres mesures pour un marché du travail à l'appui des personnes âgées.

**Le cas de la restructuration justifie un investissement supplémentaire de la société, mais cet investissement doit plutôt être ciblé sur la promotion de nouvelles opportunités d'emploi** plutôt que sur le maintien du chômage. Il est également possible d'envisager un soutien supplémentaire via un **fonds de restructuration**, auquel les employeurs cotisent par des primes en contrepartie de droits de tirage lors de la restructuration. En «mutualisant» le risque au préalable, les victimes peuvent recevoir une meilleure aide sans coût supplémentaire pour leur entreprise.

Les pouvoirs publics et politiques doivent également veiller de façon plus rigoureuse à ce que **les régimes de congé et les régimes de diminution du temps de travail, dont le crédit-temps, ne soient pas détournés du but, facilitant effectivement de plus longues carrières.** La solution structurelle réside dans une meilleure internalisation des coûts par le biais de l'instauration progressive du compte-carrière, qui constitue une meilleure alternative que les régimes de congé standardisés. Entre-temps, nous devons surveiller plus minutieusement les modalités de réglementation. On peut aussi réfléchir à une forme de règlement *ex post*, après que les effets ultimes sur la carrière des régimes de congé auront été clarifiés, que ce soit sous la forme de droits à la pension ou d'indemnités reportées.

Enfin, le traitement fiscal mérite aussi notre attention. Un gouvernement qui cherche de façon cohérente à encourager les personnes à travailler plus longtemps, doit également s'assurer que **les revenus de remplacement issus de l'inactivité ne bénéficient pas d'un traitement fiscal plus favorable que les revenus du travail.** Vu sous l'angle de la lutte contre la pauvreté, il vaut mieux augmenter les allocations pour les catégories à faibles revenus qu'accorder un régime fiscal favorable aux allocations en général. Du point de vue budgétaire, cela peut être développé au moins comme une mesure neutre.

#### **4. Des pensions qui encouragent le travail**

La réforme des pensions est un « must » pour le prochain gouvernement. Itinera a examiné ailleurs, de façon détaillée, le défi de la pension (I. Van de Cloot et J. Hindriks, *Notre pension en héritage*, 2011). Un marché du travail convivial pour les personnes âgées justifie un régime de pension qui récompense et encourage davantage le travail. Les principes de base sont assez évidents:

- **Combiner Bonus et Malus** : Récompenser le fait de travailler plus longtemps avec un bonus, mais y associer également un malus de pension pour les départs anticipés. Le régime des pensions pour les indépendants peut servir d'exemple en la matière.
- **Tolérer le cumul** : L'inactivité obligatoire n'a pas d'avenir. La possibilité de cumuler la pension légale avec une activité professionnelle doit idéalement être étendue, pour être prolongée indéfiniment à partir de l'âge légal de la retraite.

- **Limiter les périodes assimilées** : En moyenne, près d'un tiers de toutes les années officielles de la pension est constitué de périodes d'inactivité qui sont assimilées à du temps de travail effectif. Afin d'encourager davantage le travail, on peut opter pour des quotas d'assimilation maximale par type d'inactivité, éventuellement liés à un règlement pondéré dans le calcul de la pension, là encore selon le type d'inactivité.
- **Augmenter l'âge légal de la pension** : La logique démographique rend en définitive inévitable une tendance à la hausse de l'âge légal de la pension. Comme plusieurs de nos pays voisins, nous pouvons opter pour une augmentation linéaire qui est mise en place progressivement. Une alternative plus concluante est l'usage – d'après le modèle suédois – de comptes dit « notionnels » qui freinent la retraite anticipée tout en associant les conditions de pension à l'espérance de vie en perpétuelle évolution.
- **Généraliser le deuxième pilier** : Un deuxième pilier généralisé de constitution de pension par capitalisation compensera graduellement et partiellement le besoin de financement des pensions du premier pilier. Il impliquera également - par un lien plus direct entre le travail et le capital pension - un bonus/malus qui continuera à soutenir l'évolution vers de plus longues carrières.

## 5. Des mesures transitoires immédiates qui interviennent sur les coûts/profits

Presque toutes les réformes proposées ci-dessus sont des choix stratégiques qui nécessitent une introduction et une application progressives. Mais nous n'avons plus le luxe du temps : le vieillissement est en cours. Il nous faut donc non seulement transformer, mais aussi colmater les fuites pendant que l'eau continue de couler. **Des mesures ponctuelles ou temporaires ayant un impact immédiat** seront utiles. Voici les pistes que nous suggérons :

- **Réduction des cotisations sociales pour les travailleurs âgés** : Une dégressivité temporaire des cotisations sociales couplée à l'âge peut promouvoir l'emploi des travailleurs âgés et servir de pendant pour la réduction progressive du lien entre l'augmentation de salaire et l'âge/l'ancienneté. Si le contexte budgétaire l'impose, cette mesure peut se restreindre à certaines catégories de travailleurs plus âgés (certains groupes de chômeurs) ou d'entreprises (en difficulté ou en restructuration).
- **Augmentation des cotisations sociales sur les revenus d'inactivité** : L'inactivité et la retraite anticipée peuvent aussi être découragées par l'imposition de cotisations sociales plus élevées sur les allocations. Telle est la philosophie modeste du Pacte des Générations à l'égard de la retraite anticipée. Elle peut être généralisée et être encore étendue à un niveau supérieur à celui des cotisations sur les revenus du travail. En rendant la retraite anticipée très coûteuse pour les employeurs (cotisations) et pour les travailleurs (taxes) elle ne sera envisagée qu'en dernier ressort.
- **Augmentation des coûts de licenciement** : Dans la même philosophie que celle décrite ci-dessus, on peut considérer de percevoir une taxe temporaire spécifique, visant à internaliser

davantage les coûts du licenciement pour la société auprès de l'employeur. Ceci peut prendre la forme d'une contribution progressive en fonction de l'âge des travailleurs licenciés, ou d'une cotisation d'activation dans le cas où l'employeur n'a pas fourni assez d'efforts pour la formation et l'accompagnement. Dans le contexte de restructurations, la cotisation peut être liée à l'avis négatif concernant les initiatives de réinsertion et le fonctionnement de la cellule pour l'emploi, sur la base du plan social. L'essentiel n'est pas tant une augmentation des coûts de licenciement en soi, mais une meilleure responsabilisation de l'employeur dans la politique de licenciement et une meilleure internalisation des effets sociétaux externes du licenciement.

- **Pénaliser le biais de l'âge**: à l'exemple des Pays-Bas, le «principe du reflet» - qui prend pour référence un profil démographique de toute l'entreprise ou de tout le département affecté – pourrait être retenu comme pierre de touche en cas de licenciements collectifs. Au lieu d'une composition proportionnelle obligatoire du licenciement, on pourrait envisager une contribution de licenciement complémentaire lorsque la composition du licenciement s'écarte trop du profil démographique général de l'entreprise ou du département où interviennent les licenciements.
- **Les impôts** peuvent jouer un rôle similaire que celui des cotisations sociales, à nouveau dans le but de stimuler l'allongement des carrières. Par exemple, le traitement fiscal des allocations de chômage et/ou de la pension peut varier avec l'âge de la personne. Une autre option est celle du **crédit d'impôt** qui, par une focalisation sur les travailleurs plus âgés, augmente le retour net du travail et incite ainsi à travailler plus longtemps.
- **Activation des chômeurs plus âgés** : Dans les limites de la marge budgétaire disponible, tout doit être mis en œuvre pour généraliser et intensifier l'accompagnement des travailleurs plus âgés. Dans le domaine de l'activation, on peut aussi choisir d'utiliser plutôt (une partie de) ce qui serait versé en tant qu'allocation de chômage aux chômeurs plus âgés, comme une subvention salariale conditionnelle en vue de promouvoir la réinsertion sur le marché de l'emploi.

## 6. Mobilisation autour de "quick-wins" symboliques

Travailler plus longtemps est une évolution naturelle lorsque – comme partout en Occident – la population active vieillit progressivement tout en restant en bonne santé. Cette évolution naturelle se déroule également chez nous mais elle part avec un large arriéré et avec une grande lenteur, alors que nous devons enregistrer un succès instantané.

Le problème fondamental tient au fait que n'importe quel agenda de politique pour un allongement des carrières **suppose une action simultanée de tous les acteurs concernés**: législateur, pouvoirs publics, partenaires sociaux, employeurs et travailleurs. L'enseignement tiré

du Pacte des Générations est que ce moment de catharsis collective et de révolution culturelle n'est pas encore venu. Le champ d'application du Pacte était en effet trop modeste et la discussion publique du Pacte s'est trop unilatéralement focalisée sur la question des prépensions.

Un prochain gouvernement peut et doit forcer le changement par un mélange de réformes immédiates et structurelles qui interpelle tous et chacun sur ses propres tabous. Par ailleurs, afin d'agir partout dans les esprits et d'atteindre le lieu de travail, une mobilisation symbolique, avec des points d'action reconnaissables et immédiates ("quick-wins"), est également utile. De grands **États-généraux de la concertation sociale et des niveaux de compétence pertinents** peuvent éventuellement trouver dans les exemples suivants une certaine inspiration:

- Une **campagne totem** qui, de façon visible dans les médias et sur les terrains des entreprises, visualise et manifeste le bouleversement, avec des prix pour les meilleurs exemples.
- Un **Flexi-Plan 50+** qui, par le biais de diverses interventions techniques, rend plus flexible et donc plus facile l'emploi des travailleurs âgés. Toutes les études montrent que les travailleurs âgés sont intéressés par la perspective de travailler plus longtemps lorsque cela peut se faire de façon flexible pour eux.
- **Move-On**, qui donne le lancement à la culture de la planification de carrière par un check-up général de la carrière pour les plus de 45 ans avec, comme finalité, le fait de forcer les esprits à s'ouvrir et de déterminer un plan personnel de développement de carrière. Il existe déjà, à cet effet, des politiques régionales, tandis que des médiateurs du travail, tant publics que privés, ont déjà acquis de l'expérience en la matière.
- **Work@Work**, qui identifie les «meilleures pratiques» sur le travail faisable et qui permet aux entreprises de se juger elles-mêmes, en tant qu'amorce pour une conscientisation réfléchie aux conditions de travail.

### ***En savoir plus?***

De Vos, M. (2010). [Trois grandes priorités pour la politique du marché de l'emploi](#). Itinera Institute Analyse.

Hindriks, J. et Martin, I. (2010). [Le papy-boom a commencé](#). Que fait-on ? Itinera Institute Analyse.

De Vos, M. (2010). [Ce que nous faisons nous-mêmes, nous le faisons \(peut-être\) mieux: Quelle réforme de l'Etat pour un meilleur marché du travail?](#) Itinera Institute Analyse.

Denys, J. (2007). [The role of agency work in a transitional labour market](#). Itinera Institute Analyse.

De Vos, M. et J. Konings (2007). [D'une sécurité de l'emploi vers une sécurité du travail sur le marché du travail belge](#). Institute en Intersentia.

I. Van de Cloot et Hindriks, J. (2011), Notre pension en héritage, Itinera Institute.

## **VII. Efficacité des services publics**

Transparence, efficacité, simplification et l'autonomie des services publics. Quelques

suggestions:

23. Rassembler des activités faisant double emploi au sein d'une même agence publique: donner un statut d'agence à toutes les fonctions administratives d'exécution et réserver aux ministères les fonctions de conception, d'aide à la décision et d'évaluation
24. Basculer d'une culture de procédures vers une **culture de résultats** : Introduire dans la gestion publique belge un nouveau processus budgétaire axé sur deux éléments clés
  - o La logique de la gestion de la performance publique
  - o La transparence des informations budgétaires qui permet au Parlement d'avoir un contrôle sur le processus.
25. Utiliser la transition démographique pour « **digitaliser** » les services publics.
26. Développer les compétences dans la fonction publique via **congé éducation plein-temps** pour les seniors remplacés par des jeunes.
  - o Une option recommandée est le programme « Knowledge lift » comme en Suède pour permettre aux fonctionnaires qui le souhaitent de reprendre des études et se faire remplacer par des jeunes en attente de travail.
27. Rendre les **structures de décision et d'organisation beaucoup plus lisibles** par, entre autres, supprimer des hiérarchies administratives comme les conseils provinciaux et le système bicaméral actuel et introduire une task force pour toute action publique pour laquelle la collaboration et la transmission d'information entre services est vitale.
28. **Clarifier les objectifs et résultats** pour faciliter le contrôle démocratique: Pour chaque programme public, il convient de fixer simultanément des objectifs d'efficacité socio-économique, de qualité de service et d'efficience de la gestion, et leur évaluation.
29. **Clarifier les coûts** au moyen des systèmes de contrôle interne uniformes et performants des processus d'achat et des marchés publics
30. Objectiver les recrutements et promouvoir la **mobilité**.
  - o Options possibles sont l'équivalence entre la promotion sur base des examens de compétence et sur base des prestations professionnelles, des processus de nomination et de promotion transparents et l'harmonisation des statuts des fonctionnaires.
31. Ne plus ajouter des fonctionnaires aux services publics, mais **ajouter des services publics aux fonctionnaires** : ne remplacer qu'un fonctionnaire sur deux pendant 10 ans à tous les niveaux (y compris les communes) avec augmentation de services en profitant du renouvellement démographique dans la fonction publique pour accélérer l'utilisation des nouvelles technologies de l'information.

Dans l'ensemble des pays de l'OCDE l'emploi public est à la baisse. La Belgique fait exception. En Belgique les effectifs dans l'administration publique sont en hausse à tous les niveaux de pouvoir. Ils augmentent même plus rapidement en Flandre qu'en Wallonie. Entre 2001 et 2007,

l'emploi public (compris soins de santé et enseignement) a augmenté de 13.2% en Flandre, de 9.6 % en Wallonie et de 7.8% à Bruxelles pour une augmentation nationale de 11.7%. Depuis 2003 l'emploi public par habitant est devenu légèrement plus important en Flandre qu'en Wallonie. Il reste le plus faible à Bruxelles. Dans le secteur des soins de santé l'augmentation est particulièrement importante: +27.5 % en Wallonie et +28.6% en Flandre. Il faut croire que nos régions ont tenté de dissoudre le chômage en dilatant la fonction publique au point d'oublier parfois à quoi tous ces effectifs doivent servir.

Le secteur public est actuellement confronté à de nombreux défis tels que la crise budgétaire qui fait réaliser aux institutions publiques qu'elles devront faire moins ; le vieillissement de la population dont les services publics risquent d'être la victime suite à la guerre des talents qui s'en suivra ; la révolution digitale qui aura un impact significatif sur les administrations ; et le citoyen qui devient plus critique et exige une plus grande qualité des services publics.

Ces challenges sont, pour les services publics, une opportunité pour se réformer et l'efficacité doit maintenant trôner au centre des futures évolutions.

**Table 1.2. Public administration has been growing at all levels of government**  
Evolution of employment in Belgium (1995-2009)

Sector	Total employment	
	Level	Average annual growth
	2009 (thousands)	1995-2009 (per cent)
<b>Total economy</b>	4 436	1.0
<b>Public domain (2008)<sup>1</sup></b>	1 299	1.7
<b>Public sector</b>	828	0.9
Entity I		
<b>Federal government</b>	139	0.0
of which: Administration	99	1.0
<b>Social security</b>	30	1.2
Entity II		
<b>Communities and regions</b>	365	0.8
of which:		
Administration	57	1.9
Education	276	0.5
<b>Local governments</b>	294	1.6
of which:		
Administration	206	1.6
Education	68	1.8

1. Public domain includes items like healthcare services provided by the private sector but funded by the state.  
Source: Laloy (2010), "Structure et évolution de l'emploi public belge", FPB Working Paper 19-10.

### Les valeurs de transparence et d'efficience.

Les interventions publiques renvoient à la capacité des États de servir l'intérêt général, et de promouvoir un environnement propice au bon fonctionnement des marchés. De plus en plus,

une prise de décisions transparente et responsable des États apparaît désormais comme un préalable nécessaire. Dans un contexte de défaillances publiques et privées – ayant contribué à la crise financière– on a assisté avec force aux appels à la transparence et à la responsabilisation des États. Au sein des États eux-mêmes, la transparence est un critère qui s’est imposé au cours des dix dernières années. Il en est de même pour les valeurs d’efficacité et d’efficience. Le nombre d’administrations publiques qui identifient la transparence et l’efficience comme des valeurs fondamentales a doublé entre 2000 et 2009, pour atteindre le même degré d’importance que les valeurs classiques de légalité et d’impartialité (OCDE 2010).

### **La pression pour plus d’efficacité**

La production de services publics de qualité, le développement des infrastructures propices au dynamisme économique, la diminution de la dette que nous laisserons à nos enfants, la préservation de notre protection sociale et l’adaptation aux défis du vieillissement démographique - tous ces besoins exigent une plus grande efficacité de l’Etat. Comment faire ? En réorganisant et simplifiant l’activité publique. C’est possible ? Oui !

### **La réorganisation et simplification.**

De nombreux pays ont réformé leur Etat en profondeur et de manière consensuelle entre partis politiques et syndicats. En Suède, dans les années 90, les sociaux-démocrates ont largement réduit la fonction publique. Les ministères, qui élaborent la stratégie et arbitrent les choix budgétaires, n’ont plus que quelques centaines d’agents. L’opérationnel est délégué à une centaine d’agences indépendantes, qui recrutent et rémunèrent comme elles le souhaitent, et imposent une rigueur budgétaire garante de la pérennité du service public. A la même époque au Canada, la compression de 20 % en moyenne des dépenses de l’Etat s’est effectuée sans casse sociale, sans trop réduire les programmes de santé, de justice ou du logement, en maintenant les prélèvements obligatoires et en réduisant la dette et le déficit publics. Les budgets sans justification claire en termes de service fourni au public ont été élagués. La suppression d’un poste de fonctionnaire sur six a été facilitée par des subventions pour projet entrepreneurial et départ dans le privé. Enfin, les regroupements entrepris (service unique du calcul et de recouvrement de l’impôt, guichet unique pour les relations entre administration et usagers) font rêver dans notre pays où l’empilement des lois et des dispositifs fiscaux rend parfois la vie des utilisateurs impossible.

### **Proposition 1 : Rassembler des activités faisant double emploi au sein d’une même agence publique.**

Plus fondamentalement nous proposons de donner un statut d’agence à toutes les fonctions administratives d’exécution et réserver aux ministères les fonctions de conception, d’aide à la décision et d’évaluation.

Le mouvement de création d’un système d’agences a pris de l’ampleur dans les années 80 et concernent aujourd’hui des pays aussi différents que le Royaume-Unis, les Pays-Bas, l’Italie, la Suède, le Danemark...Le but est de séparer d’un côté (a) la conception, la coordination, le contrôle et l’évaluation et de l’autre (b) l’exécution et la mise en œuvre des politiques

publiques. Il convient de séparer les sphères politiques et administratives pour clarifier les responsabilités et missions. A la différence des ministères qui disposent d'un portefeuille de compétences, le système d'agences permet d'associer UNE responsabilité à UN service.

Dans les années 90, la Suède a connu une grave crise financière qui a provoqué un déficit public important et du chômage. Les Suédois ont compris que s'ils voulaient préserver la qualité de leur Etat social, il fallait renforcer l'efficacité de l'Etat. Les sociaux-démocrates ont donc largement réduit la fonction publique autour de quelques ministères. L'opérationnel est délégué à une centaine d'agences indépendantes, qui recrutent et rémunèrent comme elles le souhaitent, et imposent une rigueur budgétaire. Le principe est fondé sur l'efficacité : « *1 agence = 1 mission* ». On évite ainsi les confusions et les conflits de responsabilités. Les gros ministères concentrés à Stockholm ont été vidés de leurs effectifs, qui ont été transférés dans des agences réparties sur l'ensemble du territoire, pour mieux mener leur mission à proximité des usagers. Les agences reçoivent un budget de l'Etat sur base des résultats obtenus. Elles sont totalement autonomes et décentralisées, ce qui permet une grande souplesse dans la production des services publics. Une autre vertu des agences est que leur organisation interne est très adaptée aux techniques modernes de management. Par exemple, à l'Agence pour l'Emploi, le personnel est évalué en fonction du taux de retour à l'emploi. Le personnel a aussi une idée claire de ce qu'on attend de lui. Il peut donc s'identifier plus facilement à son agence, et c'est ainsi qu'un esprit de corps se crée qui facilite la dynamique de coopération, et le travail en équipe. Enfin, cette concentration de l'activité d'1 agence autour d'1 mission claire et précise, facilite le contrôle démocratique des activités publiques. Chaque agence a l'obligation de rendre des comptes au parlement sur son action.

### **Déléguer sans perte de contrôle, c'est possible.**

Comme expliqué ci-dessus, la création d'une agence peut amener une plus grande efficacité et qualité en séparant le caractère politique du caractère administratif d'un service public, la conception stratégique de la mise en œuvre. L'idée est de déléguer une responsabilité précise à un service – une agence en l'occurrence – qui sera clairement évalué suivant cette responsabilité circonscrite. Il ne faut cependant pas tomber dans le travers inverse consistant à déléguer des responsabilités en perdant tout contrôle sur la gestion et les coûts y afférant. Le but n'est évidemment pas ici de créer des états dans l'état, sans contrôle aucun du législateur. Il importe donc d'appliquer des règles claires telles que la transparence dans les procédures de nomination, une limitation dans le temps, un audit externe du fonctionnement, etc.

En Belgique, l'Agence pour la sécurité alimentaire (AFSCA) et l'agence de la dette sont des exemples d'un transfert de certaines missions précises d'un ministère vers des agences publiques autonomes. L'AFSCA met bien en évidence la manière dont un service au public peut s'améliorer en définissant clairement les responsabilités et mettant en place des critères objectifs pour les évaluer.

Ces changements ont indéniablement amené une plus grande efficacité et qualité dans la gestion de la sécurité alimentaire. D'une part, les différentes crises survenues depuis (crise aviaire de 2003, deuxième crise de la dioxine en 2006, etc.) ont été bien davantage contenues. D'autre part, la perception des parties concernées (consommateurs et professionnels du secteur

alimentaire) est clairement positive avec des taux de satisfactions de plus de 80%. Enfin, une plus grande transparence des coûts est également perceptible puisque les moyens financiers de l'agence sont clairement délimités.

**Exemple : Intégrer la lutte contre la fraude fiscale et sociale au sein d'une même agence (« Tax enforcement agency ») :**

Belgique, la lutte contre la fraude fiscale et sociale est dispersée dans plusieurs ministères avec des services d'inspection distincts. Cet éparpillement des compétences rend une approche efficace tellement difficile. Une réforme concrète serait de rassembler l'ensemble des services d'inspection et de contrôle au sein d'une seule et même agence de lutte contre la fraude sociale et fiscale. Cette agence reçoit un budget de l'Etat sur base des résultats obtenus. Elle est totalement autonome et décentralisée, ce qui permet une grande souplesse dans la lutte contre la fraude sociale et fiscale (comme en témoigne le succès de l'AFSCA). Son statut d'agence facilite une organisation interne mieux adaptée aux techniques modernes de management. Le personnel a dorénavant une idée claire de ce qu'on attend de lui. Il peut donc s'identifier plus facilement à son agence, et c'est ainsi qu'un esprit de corps se crée qui facilite la dynamique de coopération, et le travail en équipe. Enfin, cette concentration de l'activité d'une agence autour d'une mission claire et précise, facilite le contrôle démocratique de ses activités. L'agence a l'obligation de rendre des comptes de sa politique de lutte contre la fraude sociale et fiscale au parlement.

**Proposition 2 : Basculer d'une culture de procédures vers une culture de résultats**

Selon le rapport de l'OCDE (2010) sur la gouvernance, La Belgique est le pays de l'OCDE qui lie le moins ses budgets aux résultats. En France, très longtemps rétif à la culture de résultats, le souhait d'introduire une culture orientée vers les performances dans le service public, et la nécessité d'octroyer au Parlement un rôle plus actif dans le processus budgétaire, ont conduit à la promulgation de la LOLF en 2001. La LOLF représente le passage d'une culture de procédures à une culture de résultats. Pour cela les autorités françaises ont dû instituer un concept original de la performance, qui donnait plus d'importance à l'efficacité, la qualité et l'impact sur la société.

**Proposition** : Introduire dans la gestion publique belge un nouveau processus budgétaire axé sur deux éléments clés : 1/. La logique de la gestion de la performance publique, et 2/. La transparence des informations budgétaires qui permet au Parlement d'avoir un contrôle sur le processus. La logique de la gestion de la performance publique est d'instaurer une culture budgétaire centrée sur les résultats plutôt qu'une logique de moyens et de procédures. Ainsi les administrateurs doivent rendre compte de l'utilisation des ressources financières qui leur sont affectées pour fonctionner.

Cette réforme doit prévoir une période d'expérimentation, pour tester les nouveaux concepts et les nouvelles procédures, et voir comment elles s'articulent ensemble. Plusieurs organisations doivent se porter volontaires pour tester les nouveaux concepts, procédures et outils budgétaires, et examiner les aspects plus complexes, en particulier les relations entre les objectifs et les indicateurs. Cette réforme pourrait constituer un "petit miracle" pour les administrations publiques, car elle doit faire évoluer une culture ancienne et profondément ancrée qui accorde

bien plus d'importance aux procédures qu'aux résultats.

Cette nouvelle logique de résultats implique une responsabilisation « empowerment » des agents tenus par des objectifs concrets et mesurables et non pas par des procédures imposées ; avec encadrement de cette autonomie accrue pour garantir l'impartialité des décisions prises. Etablir l'autonomie de gestion sur une relation contractuelle qui incite l'agent à utiliser de manière appropriée l'autorité qui lui a été déléguée.

### **Proposition 3 : Utiliser la transition démographique pour « digitaliser » les services publics.**

Selon le rapport de l'OCDE (2010) sur la gouvernance, La Belgique est le pays de l'OCDE qui utilise le moins les services publics en ligne pour les ménages (avec un taux d'utilisation de 20% contre 60% dans les pays scandinaves). La Belgique dispose donc d'un potentiel de progression énorme sur la révolution digitale. La transition démographique dans la fonction publique belge (la plus vieille d'Europe) nous offre l'occasion unique de modifier les modes de production et d'organisation de nos services publics pour saisir les gains de productivité des nouvelles technologies. Cette nouvelle génération de fonctionnaires est capable de développer (enfin) l'utilisation des nouvelles technologies de l'information, puisque c'est justement cette nouvelle génération qui maîtrise le mieux les technologies de l'information et de la communication. De nos jours, une administration publique efficace et moderne se doit d'utiliser les nouvelles technologiques, entre autres informatiques, pour délivrer un service de la meilleure qualité possible au citoyen. Le meilleur exemple en est probablement la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale. C'est la voie à suivre.

### **Exemple : La Banque Carrefour de la Sécurité Sociale**

Le concept de banque carrefour existe en Belgique depuis plus de 15 ans. Comme son nom le laisse entendre, il s'agit d'un rassemblement de données électroniques venant d'administration et de services autonomes et indépendantes les unes des autres. Ce rassemblement d'information évite des redondances dans la collecte d'information et permet une plus grande efficacité dans la gestion de celle-ci. Il trouve une de ses principales applications dans la sécurité sociale. Etant donné le nombre d'acteurs travaillant dans le domaine, les échanges d'informations et la complexité du système sont énormes. L'application du système banque carrefour a donc amené de grandes simplifications : (1) Une clé d'identification unique pour chaque citoyen, lisible de façon électronique à partir de la carte d'identité sociale (carte SIS) et de la carte d'identité électronique (E-ID). Les informations sont alors homogènes entre le citoyen, les mutuelles, les hôpitaux et l'ensemble des intervenants dans le domaine des soins de santé ; (2) Une collecte unique et une réutilisation multifonctionnelle des informations dans l'ensemble du secteur social. Ces changements ont permis des améliorations spectaculaires dans certains domaines. Par exemple, les modalités et le nombre des étapes nécessaires au remboursement des patients se sont considérablement simplifiés.

#### **Proposition 4 : Développer les compétences dans la fonction publique via congé éducation plein-temps pour les seniors remplacés par des jeunes.**

Assurer le développement des compétences nécessaires à la réalisation des objectifs. Mettre en place une formation exigeante et prestigieuse au sein d'une véritable Ecole d'Administration Publique. Création d'une structure commune chargée de coordonner et professionnaliser la gestion des cadres supérieurs de l'Etat. Aligner l'effort de formation sur le secteur privé. Mieux cibler la formation sur les moins qualifiés. Mise en place d'un programme « *Knowledge lift* » comme en Suède pour permettre aux fonctionnaires qui le souhaitent de reprendre des études et se faire remplacer par des jeunes en attente de travail.

La Belgique s'apprête à encaisser un choc social consécutif à la récession. *On ne peut pas se contenter d'attendre la reprise. Il faut sortir des sentiers battus.*

La Suède a une expérience réussie dans la gestion de crise. Flash-back. On est dans les années 1990. Stockholm traverse une grave crise bancaire (déjà...). Le chômage triple. La dette double. Le PIB chute de 5%. Pour sortir du gouffre, la Suède applique notamment une recette sociale originale: le « *knowledge lift* », un programme pour élever le niveau des connaissances. Les personnes actives pouvaient, sur base volontaire, interrompre leur carrière durant au moins un an pour reprendre des études tout en percevant une indemnité équivalente à l'allocation de chômage. Les employeurs devaient s'engager à remplacer ces personnes en embauchant de jeunes chômeurs. Et ça a marché : en trois ans, 10% de la population active a participé à ce programme. Principalement des peu qualifiés et des femmes. Le système, décentralisé au niveau communal, offrait une souplesse maximale dans le choix des études.

En Belgique, les jeunes sont les premières victimes de la crise. Les seniors aussi puisque on a montré que 80% des restructurations en 2008-2009 se sont faites au détriment des travailleurs de 50 ans et plus. Les perspectives d'emploi sont sombres. On ne peut pourtant pas laisser ces jeunes hors du marché du travail. On a 40% de jeunes sans diplôme au chômage depuis plus de deux ans. On crée donc des chômeurs de longue durée parmi les jeunes. C'est inquiétant. Les peu qualifiés sont aussi les premières victimes de la crise. Et leurs perspectives d'emploi se détériorent. Ces gens sont bloqués parce qu'ils n'ont pas les qualifications adéquates. Via le « *knowledge lift* », on peut donc faire d'une pierre deux coups : *renforcer l'employabilité des plus âgés et mettre des jeunes au travail.*

Pour amorcer le mécanisme, la fonction publique pourrait servir d'exemple. Les jeunes y sont sous-représentés. Dans les dix ans, de 30% à 40% des fonctionnaires vont partir à la retraite dans certains départements. Certains fonctionnaires pourraient retourner aux études, laisser la place aux jeunes, et revenir ensuite assez facilement car ils seront mieux formés et ils remplaceront les fonctionnaires partis à la retraite.

Il y a une demande » pour un tel dispositif. D'après une étude publiée par le SPF Economie (juin 2009), 17% des actifs ont envie de reprendre une formation. Les entreprises peuvent aussi y trouver leur compte. Echanger un travailleur plus âgé contre un jeune peut s'avérer intéressant puisque les jeunes coûtent moins cher.

### **Proposition 5 : Simplification et coordination**

Rendre les structures de décision et d'organisation beaucoup plus lisibles. Rationaliser les institutions. Supprimer des hiérarchies administratives encombrantes telles que les conseils provinciaux (dont les compétences ont été transférées aux régions et Communautés depuis la cinquième réforme de l'Etat) et le système bicaméral actuel (suppression du Sénat dont les compétences ont été transférées depuis 1993 au Parlement). Mettre en place une task force pour toute action publique pour laquelle la collaboration et la transmission d'information entre services est vitale. Mieux harmoniser les services fiscaux et sociaux. Relier les banques de données entre elles et assurer l'échange effectif et approprié d'informations. Remplacer les hiérarchies décisionnelles en cascade par une structure en réseau. Clarifier les comptes de l'Etat pour en assurer la transparence et lisibilité, et pour en faciliter le contrôle démocratique. Il est crucial de valoriser une facette positive des projets de réforme comme l'amélioration de la qualité du service public, grâce par exemple au rapprochement entre des services distincts, et ceci dans l'intérêt fondamental du citoyen. Un exemple éloquent est le déficit de coopération en matière d'approche globale de la criminalité financière et économique. Nous disposons des personnes et instruments nécessaires, mais il y a des grains de sable dans le système à cause de l'absence d'une direction centrale qui oblige tout le monde à tirer dans la même direction.

### **Proposition 6: Clarifier les objectifs et résultats pour faciliter le contrôle démocratique:**

Pour apprécier la performance des programmes, trois axes de performance correspondant à trois points de vue sur l'action publique sont à définir. Il s'agit du point de vue du citoyen qui exprime des objectifs d'efficacité socio-économique, du point de vue de l'utilisateur qui exprime des objectifs de qualité de service, du point de vue du contribuable qui exprime des objectifs d'efficacité de la gestion.

Afin d'atteindre une amélioration équilibrée de la performance, il importe que chaque axe de la performance soit représenté dans les objectifs retenus. Il ne servirait à rien d'avoir des politiques très bien gérées, mais inefficaces ou sans impact réel, ou d'avoir des politiques qui ont des effets positifs, mais à des coûts démesurés. Pour chaque programme, il convient de fixer simultanément des objectifs d'efficacité socio-économique, de qualité de service et d'efficacité de la gestion.

Entreprendre une véritable politique d'évaluation des politiques publiques, en constituant une ou des structures vraiment indépendantes, dont la compétence est reconnue par tous et au sein desquelles toutes les sensibilités politiques et intellectuelles puissent être représentées. Doter chaque ministère d'un budget spécifique pour évaluer les réformes. Recourir plus intensivement aux enquêtes de satisfaction auprès des usagers. Rendre accessible gratuitement les données publiques, dont la collecte mobilise l'argent public. Impliquer les universités dans l'évaluation et assurer la pluralité des évaluations. Le caractère décentralisé de notre fédéralisme belge offre des perspectives d'évaluation intéressantes en permettant de comparer les effets de mesures différentes prises dans des juridictions différentes comme les analystes le font de manière routinière dans d'autres systèmes fédéraux. Si nos Régions ont des compétences de plus en plus

larges (et le transfert des compétences ne semble pas être achevé), elles devraient être encouragées, au besoin par une dotation *ad hoc*, à lancer des expérimentations locales sur les politiques publiques.

**Proposition 7 : Clarifier les coûts.** Abandonner la pratique rétrograde d'une comptabilité budgétaire pour basculer vers une comptabilité en partie double. Instaurer des systèmes de contrôle interne uniformes et performants des processus d'achat et des marchés publics.

Basculer d'une comptabilité de trésorerie vers une gestion moderne axée sur les objectifs et les résultats en pratiquant le prix vérité des politiques publiques. Mettre en place rapidement la réforme budgétaire et comptable inscrite dans la loi du 16 et 22 mai 2003. Renforcer la nouvelle comptabilité budgétaire Fédérale FedCom et régionale WalComfin sur base des transactions pour en faire une véritable comptabilité en partie double qui reflète plus fidèlement la situation patrimoniale de l'Etat. Intégrer les processus de dépenses et le budget de chacun des départements dans le projet pour permettre le suivi et l'exécution. Instaurer des systèmes de contrôle interne uniformes et performants des processus d'achat sous la coordination centrale d'un département Budget et Contrôle avec enregistrement intégré permettant de suivre les achats de manière centralisée depuis la commande jusqu'au paiement.

**Proposition 8. Objectiver les recrutements et promouvoir la mobilité.**

Favoriser la promotion interne dans les administrations publiques. Etablir une équivalence entre la promotion sur base des examens de compétence et sur base des prestations professionnelles. Rendre plus transparents et objectifs les processus de nomination et de promotion. Respecter nos engagement concernant la Convention des Nations-Unies contre la corruption en matière des codes de conduites, des organes préventifs, des conflits d'intérêt et d'information du public.

Harmoniser les statuts des fonctionnaires. Eliminer les obstacles statutaires à la mobilité des fonctionnaires entre services et niveaux de gouvernement. Créer un véritable marché interne de la fonction publique. Imposer un quota d'ouvertures de postes pour des fonctionnaires issus d'autres administrations.

**Proposition 9: Ne plus ajouter des fonctionnaires aux services publics, mais ajouter des services publics aux fonctionnaires.**

Un nombre important de fonctionnaires partiront à la pension dans les années à venir. Même si on essayait de tous les remplacer, on s'apercevrait rapidement que les tensions croissantes sur le marché du travail rendent cela impossible.

Il n'est d'ailleurs pas souhaitable que les autorités s'accaparent tous les talents car le secteur privé ne trouverait alors plus de personnels qualifiés pour entreprendre et se développer.

Cela signifie que les autorités devront irrémédiablement apprendre à fournir davantage avec moins de monde. Le rôle des technologies sera ici crucial.

La Belgique n'est pas dans les premiers de classe en ce qui concerne l'introduction des nouvelles technologies dans le secteur public. Les pays scandinaves, par exemple, utilisent trois fois plus de nouvelles technologies dans le secteur public.

A l'heure actuelle, une administration moderne et efficace doit utiliser les nouvelles technologies pour garantir des services de la plus haute qualité aux citoyens. Le principe d'e-gouvernement – qui signifie que les administrations sont accessibles en ligne – a déjà quelques beaux succès à son actif en Belgique. Le meilleur exemple est sans aucun doute la banque carrefour de la sécurité sociale.

Aligner les effectifs sur les pays voisins en ne remplaçant qu'un fonctionnaire sur deux pendant 10 ans à tous les niveaux (y compris les communes) avec augmentation de services en profitant du renouvellement démographique dans la fonction publique pour accélérer l'utilisation des nouvelles technologies de l'information. Soumettre chaque renouvellement de poste à une justification fonctionnelle. Gel pendant cinq ans des dépenses publiques en travaillant à budget constant en n'autorisant une nouvelle dépense que si elle est « gagée ». Mobiliser les gains du renouvellement démographique des effectifs pour rehausser les salaires de début carrière, en moyenne deux fois inférieur aux salaires de fin carrière. Imposer une norme de gains de productivité annuels de 5 % à chaque département pendant 5 ans. Ces gains de productivité doivent être démontrables soit en termes d'augmentation de services ou de baisse des coûts. Adopter des mesures fiscales et budgétaires claires qui ne changent pas continuellement. Instaurer un budget qui finance des résultats et pas seulement des besoins. Adopter un plan de prise en compte des attentes des usagers.

Améliorer la comptabilité pour mieux apprécier les coûts des programmes.

### ***En savoir plus ?***

Hindriks, J. (2011). [Une Fonction Publique moderne et efficace](#). Itinera Institute Analyse.

Hindriks, J. (2008). [Au-delà de Copernic, de la confusion au consensus?](#) Itinera Institute en ASP Publishing.

Albrecht, J. (2008). [Slank, zwaarlijvig of onbegrensd? Een analyse van de publieke tewerkstelling in België tussen 2001 en 2007](#). Itinera Institute Analyse.

Jones, E. (2008). [The price of political crisis: Economic Adjustment and Political Transformation in Belgium and The Netherlands](#). Itinera Institute Analyse.

## VIII. Economie vert et énergie

Quelques suggestions pour une politique d'énergie rentable et durable :

32. **l'instrument des prix** est le plus puissant levier de mobilisation du secteur privé, mais il doit être accompagné d'une politique de recherche et développement ambitieuse.
33. une évaluation de chaque mesure de transition sur la base du coût par tonne de CO<sub>2</sub> évitée, ce qui repère les inefficacités.
  - o Il faut arrêter d'encourager les mesures les plus coûteuses, comme les panneaux solaires en Belgique
  - o Les mesures créant un effet d'aubaine dans la politique climatique, comme les subsides pour des investissements que les catégories de revenus élevés financeraient de toute manière, doivent également être immédiatement supprimées.
34. En Belgique, l'introduction des taxes sur le CO<sub>2</sub> doit être intégrée dans une **révision générale du système fiscal**, dont les recettes y provenant peuvent être utilisées pour réduire quelque peu d'autres taxes.
35. **Eviter la sélectivité technologique**, telle qu'une politique de transition sans CCS (captage et stockage de carbone) ou sans énergie nucléaire, car elle hypothèque même la réalisation d'un objectif ambitieux en matière de réduction des émissions.
36. Les mécanismes de soutien qui protègent certaines technologies contre les différents types de concurrence doivent en principe disparaître.
37. **L'esprit de système** doit occuper une place centrale dans la politique de transition. Un point de vue systémique est en effet susceptible d'accélérer l'intégration des technologies utilisant des énergies renouvelables.
38. Les pouvoirs publics ne doivent pas eux-mêmes poser de choix technologiques, mais doivent précisément **installer des leviers** puissants pour que la transition se réalise

Le système énergétique n'est pas durable. Les problématiques liées au réchauffement climatique et à la rareté des ressources énergétiques sont omniprésentes dans le débat sociétal. Une part essentielle de la solution réside dans une transition énergétique ambitieuse.

Les récents rapports de l'AIE (Agence Internationale de l'Energie) et d'autres organisations expertes en la matière concluent qu'une transition énergétique ambitieuse peut devenir réalité d'ici à 2050. Pour y parvenir, d'importants investissements supplémentaires – de 17 000 à 45 000 milliards de \$- s'imposent. Il faut pouvoir utiliser, de manière optimale, toutes les options technologiques afin de faire de la transition énergétique une réalité. Investir dans les économies d'énergie et dans l'efficacité énergétique peut générer plus de la moitié de l'indispensable

réduction d'émissions. La sélectivité technologique telle une politique de transition sans stockage de carbone (CCS ou Carbon Capture and Sequestration) ou sans énergie nucléaire, rend la transition beaucoup plus coûteuse et met en péril la réalisation même d'un objectif de réduction ambitieux.

### **Comment la transition devient-elle réalité ?**

La réflexion sur la transition énergétique doit être menée dans une perspective d'efficacité des coûts. Les importants efforts d'investissements supplémentaires nécessitent la mobilisation du secteur privé. Celui-ci investira dans les réductions de CO<sub>2</sub> s'il obtient une rétribution par le marché. La fixation d'un prix pour les émissions de CO<sub>2</sub> – de préférence via une taxe CO<sub>2</sub> – permet de profiter du pouvoir de l'instrument des prix et conduit chaque agent économique à devoir faire des efforts de recherche.

En outre, la relance des investissements en R&D offre un puissant levier à une profonde transition énergétique efficace dans les coûts. Malgré l'importante attention accordée aux problèmes énergétiques, les pays riches investissent aujourd'hui beaucoup moins dans la recherche pour les technologies de l'énergie qu'ils ne le faisaient en 1980. Ces sous-investissements hypothèquent les révolutions technologiques d'après-demain. Il faut également fortement investir dans des technologies fossiles plus efficaces parce que c'est là qu'on s'attend à voir les effets de leviers les plus puissants. Les technologies fossiles représentent encore plus de 90% du système énergétique mondial et une partie considérable du capital fossile doit, sans plus tarder, être remplacée.

### **Il y a encore du pain sur la planche**

Pour le moment, la plupart des pays ont encore et toujours une politique énergétique et climatique sans des leviers puissants comme l'instrument des prix et le soutien à la R&D. Il y a dès lors encore beaucoup de choses à faire si l'on veut faire de l'indispensable transition une réelle opportunité industrielle.

Les budgets pour la recherche et le développement doivent pouvoir être alloués en suffisance à des expérimentations de taille modeste. Ce n'est qu'en procédant à des expérimentations et des évaluations que l'on pourra mieux estimer le potentiel de chacune des options de transition. Toute région, toute ville, tout village devrait être stimulé à explorer le potentiel local pour la transition énergétique. De ces expérimentations pourront plus tard naître des modèles intéressants pour les affaires, modèles qui pourront ensuite être diffusés. Un défi à relever pour les pays et régions qui veulent faire connaître leur créativité.

Propositions :

- La réflexion sur la transition énergétique doit partir du point de vue de l'efficacité en termes de coûts.
- Les leviers les plus importants pour une transition énergétique efficace en termes de coûts sont l'instrument des prix, d'une part, et la relance des efforts en matière de recherche et développement, d'autre part.
- Expérimenter massivement – certainement au niveau local – doit être fortement encouragé.
- Chaque mesure pour réussir la transition énergétique doit être évaluée sur la base du coût par tonne de CO<sub>2</sub> évitée.

### **Quick wins :**

- Pour réussir la transition énergétique, il faut arrêter d'encourager les mesures les plus coûteuses, comme les panneaux solaires en Belgique. L'affectation de ces subsides à d'autres mesures de réduction des émissions permettra de décupler le rendement écologique par euro dépensé.
- Les mesures créant un effet d'aubaine dans la politique climatique, comme les subsides pour des investissements que les catégories de revenus élevés financeraient de toute manière, doivent également être immédiatement supprimées.
- En évaluant toutes les mesures énergétiques et climatiques de manière systématique, il sera possible de repérer des inefficacités. À terme, la politique pourra s'en trouver renforcée.

L'instrument des prix est le plus puissant levier de mobilisation du secteur privé, condition essentielle pour réussir la transition énergétique car les gouvernements ne pourront jamais financer eux-mêmes les investissements dans la transition énergétique. Attacher un prix aux émissions de CO<sub>2</sub> incite tous les agents économiques à rechercher des options permettant de réduire les émissions de CO<sub>2</sub> à terme. L'instrument des prix n'est sans doute pas parfait et doit à tout le moins être accompagné d'une politique de recherche et développement ambitieuse. Si les prix des produits énergétiques, faute d'être ajustés par les décideurs, continuent de ne pas être « justes », trop d'agents économiques continueront à prendre de mauvaises décisions. Si on n'utilise pas l'instrument des prix, on hypothèque l'impact d'autres mesures prises pour réussir la transition énergétique.

Pour être efficace en termes de coûts, la politique de transition se doit de viser l'optimisation des ressources (value for money) afin que la facture de la transition reste maîtrisable. Étant donné que la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> est au centre de la réflexion actuelle sur la transition, il faut évaluer chaque mesure sur base du coût par tonne de CO<sub>2</sub> évitée. On commencera par

utiliser le potentiel des options de réduction les meilleur marché. Les gouvernements ne doivent pas utiliser les maigres ressources pour promouvoir les technologies de réduction de CO<sub>2</sub> qui sont justement les plus coûteuses, comme les panneaux solaires en Belgique. La réduction de CO<sub>2</sub> serait décuplée si les subventions allouées à la production pour les panneaux solaires étaient investies dans d'autres technologies de réduction des émissions. L'énergie solaire mérite surtout une aide pour la recherche et le développement de manière à ce que, sur le long terme, il soit possible de commercialiser une technologie photovoltaïque plus efficace. Mais, comme le gouvernement avantage la vente de vieilles technologies, les subsides actuellement octroyés à la production s'avèrent ne pas constituer un stimulant qui provoquerait l'augmentation des budgets pour la recherche et le développement.

Pour réussir la politique de transition énergétique, il est essentiel de procéder à des évaluations de l'impact des instruments et mesures d'aujourd'hui sur la dynamique technologique. Ces évaluations peuvent aussi révéler divers effets d'aubaine ou des traitements fiscaux de faveur déguisés bénéficiant aux revenus les plus élevés. Les mesures créant un effet d'aubaine doivent être supprimées le plus rapidement possible.

Propositions :

- En Belgique, l'introduction des taxes sur le CO<sub>2</sub> doit être intégrée dans une révision générale du système fiscal.
- Les recettes provenant des taxes sur le CO<sub>2</sub> peuvent être utilisées pour réduire quelque peu d'autres taxes.
- La sélectivité technologique, telle qu'une politique de transition sans captage et stockage de carbone ou sans énergie nucléaire, ne convient pas à une politique de transition qui ait du poids. Toutes les technologies évoluent, et la sélectivité, quelle que soit sa forme, rend la transition beaucoup plus coûteuse ; elle hypothèque même la réalisation d'un objectif ambitieux en matière de réduction des émissions.
- Les mécanismes de soutien qui protègent certaines technologies contre les différents types de concurrence doivent en principe disparaître.

La réouverture du débat sur une taxation du CO<sub>2</sub> au niveau mondial doit être liée au potentiel de l'instrument des prix afin de financer les transferts des pays riches vers les pays pauvres.

Les pays riches consomment énormément d'énergie, ce qui garantit un niveau élevé des recettes provenant des taxes sur le CO<sub>2</sub>. Ce sont justement ces transferts qui peuvent inciter les pays en développement à participer à la politique de transition. Or la transition énergétique ne pourra pas être réussite sans la participation des principaux pays en développement.

En Belgique, l'introduction des taxes sur le CO<sub>2</sub> doit être intégrée dans une révision générale du système fiscal. Les recettes provenant des taxes sur le CO<sub>2</sub> peuvent être utilisées pour réduire quelque peu d'autres taxes. Toutefois, la taxe sur le CO<sub>2</sub> ne suffira pas à diminuer sensiblement les prélèvements sur les revenus du travail, qui posent problème de par leur niveau élevé.

Les analyses de l'AIE montrent que, pour faire de la transition énergétique une réalité, il faut utiliser de manière optimale toutes les options technologiques. Les investissements dans les économies d'énergie et dans l'efficacité énergétique peuvent générer plus de la moitié de l'indispensable réduction des émissions. Les technologies en matière d'énergies renouvelables ont aussi un rôle important à jouer, de même que le captage et stockage du CO<sub>2</sub> et, dans une moindre mesure, la technologie nucléaire. La sélectivité technologique, telle qu'une politique de transition sans captage et stockage du CO<sub>2</sub> ou sans énergie nucléaire, rend la transition beaucoup plus chère ; elle hypothèque même la réalisation d'un objectif ambitieux en matière de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. Dans une politique efficace, toutes les options technologiques doivent être utilisées les unes contre les autres. Les mécanismes de soutien qui protègent certaines technologies contre les différents types de concurrence doivent en principe disparaître.

Propositions :

- L'esprit de système doit occuper une place centrale dans la politique de transition. Un point de vue systémique est en effet susceptible d'accélérer l'intégration des technologies utilisant des énergies renouvelables.
- Tout plaidoyer pour une augmentation de la production nationale d'électricité renouvelable doit se demander où et comment consommer ce supplément de production.
- Quel que soit le point de vue sur la transition énergétique, il faut avoir une vision claire de la dynamique technologique nécessaire.
- Les pouvoirs publics ne doivent pas eux-mêmes poser de choix technologiques, mais doivent précisément installer des leviers puissants pour que la transition se réalise.

Toutes les technologies utilisant des énergies présentent des avantages et des inconvénients. Mais nous devons continuer à utiliser les technologies existantes et les améliorer pour faire évoluer graduellement notre système énergétique. L'esprit de système doit occuper une place centrale dans la politique de transition. Une valorisation optimale des technologies renouvelables est possible en les liant à une capacité de stockage, de transport et de secours. Si on ne le fait pas, la politique que les subsides à la production ont rendue populaire ne va pas tarder à se heurter à ses propres limites.

Le Danemark, un pays pionnier, n'a plus guère installé d'éoliennes après l'année 2000 parce que l'électricité produite s'est avérée difficile à valoriser sur le sol national. Celui qui plaide pour une

augmentation de la production nationale d'électricité renouvelable doit aussi se demander où et comment consommer ce supplément de production. Les investissements nécessaires dans ce but doivent être répertoriés en toute transparence. Depuis 1992, on parle beaucoup de la nécessité d'élaborer une politique climatique internationale volontariste. Depuis plus longtemps encore, nous parlons de la pénurie des énergies fossiles et de notre dépendance vis-à-vis des pays exportateurs de pétrole.

Mais ces réflexions rencontrent très peu d'écho. Au cours des dix dernières années, les dépenses en recherche et développement dans le domaine des technologies utilisant des énergies, en montants absolus, ont même diminué. Les pays les plus riches ont naturellement des plans Climat avec de longues listes de mesures pour les différents secteurs économiques et pour les diverses technologies utilisant des énergies. Cependant, une vision claire sur la dynamique technologique nécessaire reste rare. Le plus souvent, le choix porte sur des solutions de facilité, par exemple des subsides non suivis d'une évaluation approfondie des résultats obtenus. Bon nombre de lobbyistes peuvent s'en satisfaire...

Un changement de cap s'impose. Le succès de la transition énergétique dépend surtout de l'installation de leviers puissants, tels que l'instrument des prix et les efforts en matière de recherche et développement. Aujourd'hui, il n'est pas nécessaire de poser des choix technologiques ni de faire la promotion massive de quelques technologies choisies. Les technologies développées au cours des dernières années en faveur d'une politique trop laxiste n'ont pour le moment pas beaucoup à proposer... La sélection nécessaire générée par la concurrence entre les technologies et les options de réduction des émissions sera déterminée par les gains d'efficacité relatifs.

### ***En savoir plus ?***

Albrecht, J. (2011) [A la recherche de la croissance](#). Itinera Institute analyse.

## VI. Politiques d'Innovations

Quelques propositions innovatrices :

39. Investir dans les **actifs** (y compris le capital humain) et les institutions qui favorisent la productivité générale : une plus grande différenciation dans l'enseignement est un avantage.
40. **Le maintien d'un base industrielle**: Le contact physique avec la production dans le cadre plus large de la chaîne d'innovation permet une innovation beaucoup plus ciblée.
41. Een transparant en fair pro industrieel beleid
42. Maximaliser la capacité **d'adaptation à la réalité économique** i.e. le potentiel de croissance en Chine et Inde.

Il existe de solides arguments permettant de supposer que la zone Euro va au-devant d'une période caractérisée par un taux de croissance annuel relativement faible (1% entre 2011 et 2016). La baisse structurelle de la productivité est un élément essentiel pour expliquer la baisse structurelle des taux de croissance : de 10% vers 1980 à 2% en 2007/2008. Une croissance limitée implique notre incapacité à dépasser facilement les problèmes budgétaires actuels.

La recette pour la croissance est relativement simple : il faut investir dans les actifs (y compris le capital humain) et les institutions qui favorisent la productivité générale. Ces investissements ne seront cependant rentables qu'après un certain temps et créeront donc surtout des opportunités pour les générations futures. Quand des réformes sont mises en œuvre (comme celles annoncées dans l'enseignement secondaire flamand), il faut voir dans quelle mesure elles favorisent la croissance. Eliminer de fait les 'filiales les plus fortes' ne le fait certainement pas. L'enseignement a plus à gagner d'une plus grande différenciation que d'une plus grande uniformisation basée de vagues arguments tels que 'la société change' ou 'l'enseignement ne diminue pas l'inégalité'.

Il n'est pas simple d'investir dans notre pays. Une stakeholder society coûte cher en termes d'années de luttes procédurières assorties d'une insécurité lancinante pour toutes les parties impliquées. Nous devons donc de toute urgence nous interroger sur l'opportunité de ces

longues procédures. Les entrepreneurs qui reçoivent au final l'autorisation d'entreprendre un projet, ne cachent pas que ce sera le tout dernier projet dans notre pays...

L'innovation est au centre de presque toutes les visions d'avenir. Nous soulignons la nécessité de plus d'efforts en matière de R&D. Dans le même temps, les entreprises prennent de plus en plus conscience du fait qu'innover avec succès ne s'obtient pas uniquement en dépensant beaucoup dans le domaine du R&D. Le contact physique avec la production dans le cadre plus large de la chaîne d'innovation permet une innovation beaucoup plus ciblée. Actuellement, le marché des batteries pour voitures électriques est dominé par les fabricants asiatiques, qui peuvent s'appuyer sur leur expérience de la production de batteries pour les portables et autres téléphones mobiles. Ces entreprises produisent déjà et possèdent dès lors une certaine avance sur les autres pour agrandir leur production. Il est dès lors très risqué de faire disparaître notre base industrielle, dans la mesure où cela entraîne une coupure dans la chaîne d'innovation physique. A terme, nous risquons de le payer très cher. Des auteurs comme Ha-Joon Chang plaident en outre pour une véritable politique industrielle au sens large du terme. L'industrie et les secteurs technologiques développent des produits de moins en moins coûteux grâce aux gains de productivité qu'ils réalisent, et sont dès lors d'importants leviers pour le bien-être. Ces gains de productivité ne se retrouvent pas dans les secteurs des services, dont les produits sont dès lors de plus en plus coûteux, tant et si bien que leur importance relative dans le PIB augmente alors que la part de l'industrie se réduit. Ce qui ne veut pas dire pour autant que le secteur industriel perd de plus en plus de son importance. Une politique industrielle transparente et honnête ne doit certainement pas être un sujet tabou.

Une augmentation de la productivité est la base de toute croissance économique. Seuls quelques secteurs réalisent des gains de productivité absolus. Ce qui est important dans ce contexte, c'est de savoir qu'il y a deux façons de réaliser ces gains de productivité : lors d'une augmentation du taux d'emploi dans les secteurs les plus productifs ou suite à une diminution du taux d'emploi dans les secteurs les plus productifs. Il ressort des chiffres détaillés de l'économie américaine que les gains de productivité réalisés entre 2000 et 2008 coïncident avec une baisse du niveau de l'emploi dans les secteurs les plus productifs, ce qui n'est pas un scénario optimal, loin de là ! Une société où les revenus les plus élevés sont gagnés par un groupe de travailleurs de plus en plus restreint devra tôt ou tard faire face à des tensions sociales.

D'un point de vue global, le potentiel de croissance se situe en Asie. Nous pouvons nous attendre à ce que les économies chinoise et indienne aient le potentiel nécessaire pour grandir encore considérablement pendant des décennies. C'est donc également dans ces pays que se trouvent les meilleures opportunités pour les entreprises occidentales. Les entreprises allemandes, PME comprises, semblent particulièrement bien réussir sur ces marchés de croissance, grâce à leur approche combinant qualité du produit, service et contact direct avec le

client. A titre d'information, en Allemagne on ne discute pas pendant cinq ans de la création d'un nouveau zoning industriel ou d'un nouveau parc éolien. Aux Etats-Unis aussi, le niveau de l'emploi augmente à nouveau pour la première fois depuis des années. Ce qui compte ici, c'est la capacité d'adaptation à une nouvelle réalité. Et la capacité d'adaptation de nos entreprises dépend bien entendu de la capacité d'adaptation de nos pouvoirs publics et de notre système politique...

### ***En savoir plus ?***

Albrecht, J. (2011) [A la recherche de la croissance](#). Itinera Institute analyse.

## **X. Une nouvelle politique industrielle**

Retour à une industrie forte comme base pour croissance économique :

43. Une synergie entre des mesures **supply-push et demand-pull**
44. Les incitants fiscaux, par exemple une déduction fiscale supérieure pour les véhicules électriques, ou les subventions directes
45. dépenses privées en matière de R&D, dès que devient un produit de masse standardisé

Une politique industrielle est une quête laborieuse de succès à long terme. On a tendance à oublier un peu vite que le département électronique de Nokia n'est devenu rentable qu'après 17 ans, pour donner naissance par la suite à un géant mondial. De nos jours, les discussions sur l'innovation et la compétitivité s'articulent autour des dépenses de R&D. La réussite économique requiert un bon encadrement des dépenses de R&D au sein d'un contexte industriel doté d'un potentiel de croissance à long terme. Dans les petits pays certainement, un potentiel de croissance implique une stratégie clairement orientée vers l'exportation.

Les grandes réussites industrielles des trente dernières années ne permettent pas de tirer des conclusions univoques. Le succès des entreprises sud-coréennes, par exemple, s'inscrit dans un contexte très spécifique qui n'est pas pertinent pour des entreprises européennes ou américaines. Mais tous ces succès ont en commun d'avoir été obtenus par des pouvoirs publics conscients de leur capacité à donner forme concrète aux marchés de demain. Une ambition pour laquelle les pouvoirs publics peuvent s'appuyer sur l'édiction de normes (par exemple la réglementation directe des produits), les incitants fiscaux et le procurement ou consommation des pouvoirs publics. La part importante de consommation des pouvoirs publics dans la consommation totale permet par ailleurs de donner forme à de nouveaux marchés.

Le développement historique de nouveaux secteurs comme l'ICT, la biotechnologie et les technologies propres nous apprend que les pouvoirs publics doivent opter pour une interaction entre le pilotage de l'offre et le pilotage de la demande. Une synergie entre des mesures supply-push et demand-pull semble nécessaire pour lancer des secteurs radicalement nouveaux. L'essence d'une politique supply-push repose sur un soutien public du R&D, suivi par des projets de démonstrations et un procurement ciblé. Ce n'est pas un hasard si seules des instances publiques comme l'armée américaine étaient disposées à acheter les premiers ordinateurs. Une fois que la technologie est suffisamment mature pour pouvoir être lancée sur le marché, ce qui peut parfois prendre des dizaines d'années pour les innovations radicales, les pouvoirs publics doivent alors s'attaquer au volet de la demande. Les incitants fiscaux, par exemple une déduction fiscale supérieure pour les véhicules électriques, ou les subventions directes peuvent ouvrir de nouveaux marchés. Il est essentiel dans ce contexte que ces soutiens (coûteux) du marché soient de nature temporaire. On peut s'attendre dans le même temps à ce que les dépenses privées en matière de R&D permettent de rendre le produit mûr pour le marché. Le rôle des pouvoirs publics s'arrête au moment où un produit devient un produit de masse standardisé (commodity), un PC abordable par exemple.

Si la politique industrielle est menée de façon plutôt traditionnelle, c'est-à-dire sans trop influencer la demande, la politique idéale dépend fortement des objectifs visés et des innovations technologiques convoitées. Il est néanmoins possible d'appliquer quelques principes logiques à chaque forme de politique industrielle. Ainsi, dans son travail publié par Itinera et intitulé 'Industrieel beleid : terug van (nooit helemaal) weggeweest' (La politique industrielle : jamais partie mais toujours de retour), Ivan Van de Cloot propose 10 commandements pour une politique industrielle réussie.

1. sunrise au lieu de sunset : investir dans les nouvelles technologies plutôt qu'essayer de tirer en longueur le cycle de vie des anciennes technologies ;
2. évaluations transparentes et régulières ;
3. développement rigoureux de la capacité de gestion ;
4. domaines spécifiques, pas de secteurs entiers ;
5. générer suffisamment d'externalités (positives) ;
6. pas de perturbation de la concurrence ;
7. collaboration équilibrée entre pouvoirs publics et secteur privé ;
8. se baser sur le savoir-faire existant ;
9. le climat entrepreneurial prime sur la politique industrielle ;
10. respect du marché intérieur et de l'Organisation Mondiale du Commerce.

***En savoir plus ?***

Van de Cloot, I. (2010) [La politique industrielle : jamais partie, mais toujours de retour ?](#) Itinera Institute analyse.

Pour une croissance économique  
et une protection sociale durables



**Itinera Institute ASBL**

Boulevard Leopold II 184d B-1080 Bruxelles

T +32 2 412 02 62 - F +32 2 412 02 69

[info@itinerainstitute.org](mailto:info@itinerainstitute.org)

[www.itinerainstitute.org](http://www.itinerainstitute.org)

Editeur responsable: Marc De Vos, Directeur