



Défis budgétaires pour la Belgique

2013/14
23 09 2013



Résumé Opérationnel

Il y a trois ans, la zone euro plongeait dans la crise. Aujourd'hui, la plupart des États membres de l'Union européenne doivent toujours faire face à une importante charge de la dette. Fin 2012, la dette publique dans la zone euro avait grimpé jusqu'à 90,2% du PIB, et les derniers chiffres publiés ne montrent toujours pas de grand revirement de la situation, avec des ratios d'endettement qui continuent d'augmenter dans la plupart des États membres. Avec un ratio d'endettement qui représente 104,5% de son PIB, la Belgique affiche actuellement le cinquième ratio de la dette le plus élevé. Les efforts consentis par le gouvernement en 2012 pour ramener cette dette de 101,8% à 99,8%, semblent avoir été insuffisants pour pouvoir maintenir le mouvement à la baisse.

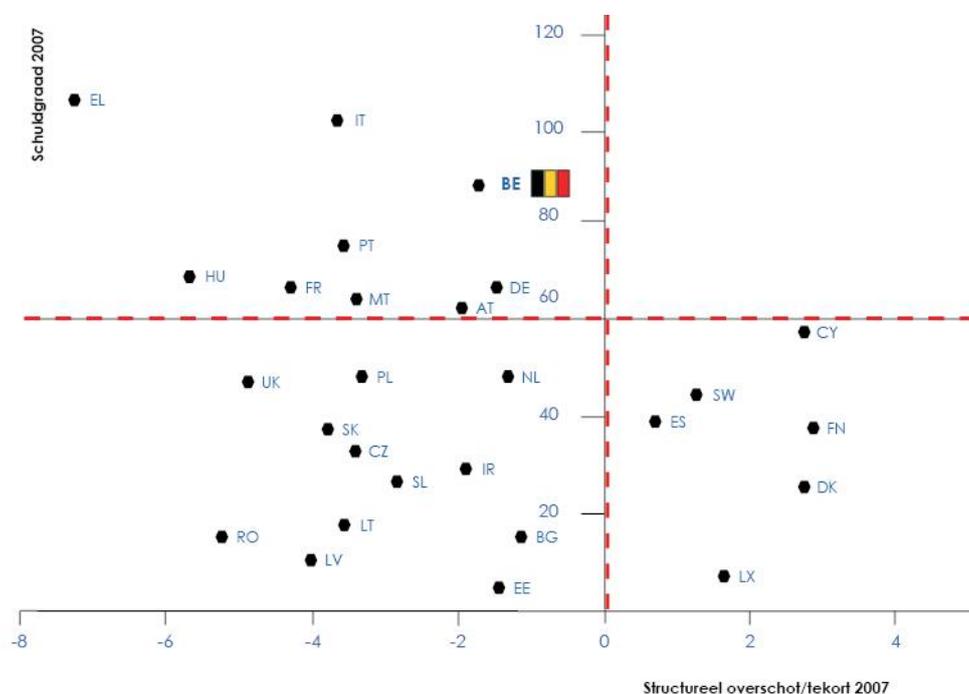
Avec un coût des pensions qui menace de grimper jusqu'à 31,2% du PIB d'ici 2060 et d'autres dépenses sociales qui ne cessent d'augmenter, une dette d'état explicite qui aurait atteint au premier trimestre de 2013 jusqu'à 104,5% du PIB et une énorme quantité de garanties pour lesquelles les pouvoirs publics se seraient engagés envers le secteur financier et des fonds de soutien européens, la Belgique se trouve aujourd'hui face à un gigantesque défi budgétaire. La nécessité d'une intervention structurelle et ciblée au niveau des dépenses publiques ne semble néanmoins percer que très moyennement. Les perspectives d'une reprise économique ou d'une baisse des taux d'intérêt ne peuvent en aucun cas être une excuse pour faire moins d'économies, dans la mesure où le vieillissement de la population entraînera une constante augmentation des coûts qu'il nous faudra assumer à l'avenir. Il ne faut surtout pas perdre de vue non plus toutes les garanties pour lesquelles les pouvoirs publics se sont engagés envers le secteur financier et les fonds de soutien européens (EFSF, ESM, ...), des garanties qui, combinées, peuvent dépasser les 100 milliards d'euros.

Ivan Van de Cloot
Chief Economist Itinera Institute

1. Les faits : la Belgique a accumulé des déficits structurels dans les bonnes années

La plupart des discussions sur la viabilité des finances publiques partent des chiffres du déficit budgétaire et de la dette publique. Bien que l'Union européenne impose dans ses directives un déficit public de 3% du BNP et un niveau de dette de 60% à ses États membres, nous constatons que la Belgique n'a finalement jamais réussi à faire passer le niveau de sa dette sous les 80% du PIB. Des analyses du déficit budgétaire structurel sous-jacent, qui ne prennent donc pas en compte des mesures ponctuelles comme la vente de biens immobiliers et autres, révèlent que notre pays n'était en fait pas plus en situation d'équilibre à la veille de la crise. Cette observation vaut par ailleurs pour plusieurs pays de l'Union européenne. L'Allemagne, la France, le Portugal, la Hongrie, l'Italie et la Grèce accusaient eux aussi déjà avant la crise une dette publique excessive et avaient eux aussi accumulé un déficit structurel. Malgré toutes les bonnes intentions exprimées lors de la création du Fonds vieillissement, dans la pratique très peu de moyens ont été mis de côté pour les générations futures au cours de cette période dynamique, alors que c'était bel et bien possible. Pire encore, entre 2001 et 2006, le gouvernement a tenté de maintenir l'équilibre de son budget par le biais de quelques interventions créatives, comme la vente de bâtiments publics pour ensuite les reprendre en location, ou la dilapidation des fonds de pension de Belgacom.

Graphique 1 : Niveau de la dette et déficit public en 2007 en Europe

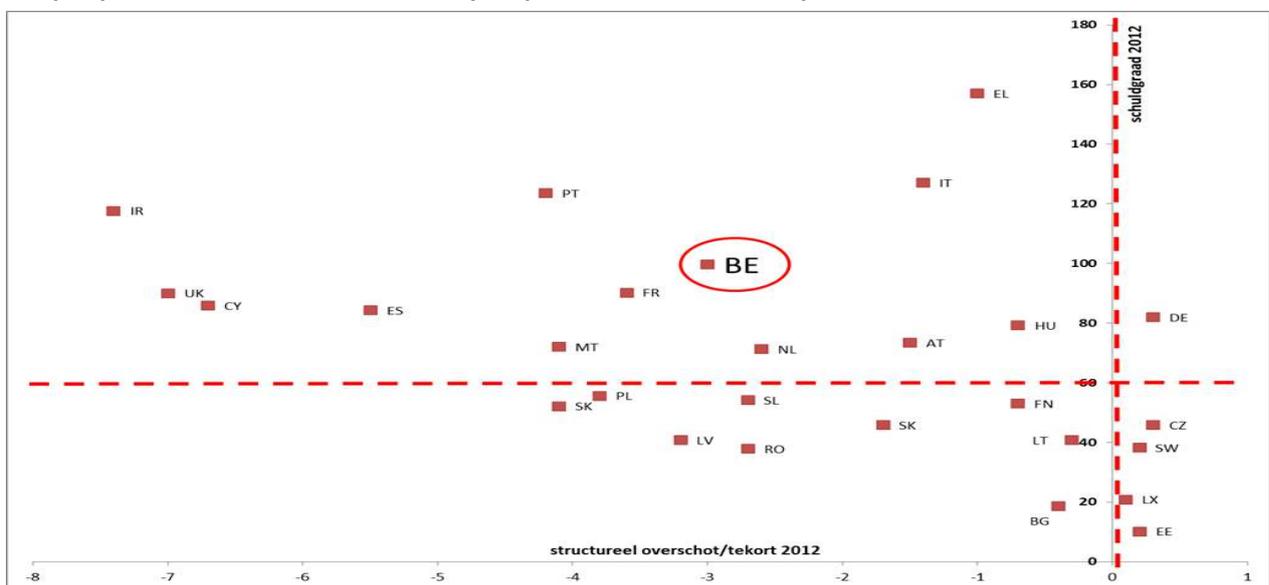


Source : Eurostat, Ameco

Même dans les années de haute conjoncture, comme avant la crise, les budgets de la grande majorité des États membres enregistraient un déficit structurel.

Cinq ans plus tard, les États membres affichant un excédent structurel sont encore moins nombreux. Ne perdons cependant pas de vue que la plupart de ces pays accusaient déjà un déficit en 2007.

Graphique 2 : Niveau de la dette et déficit public en 2012 en Europe

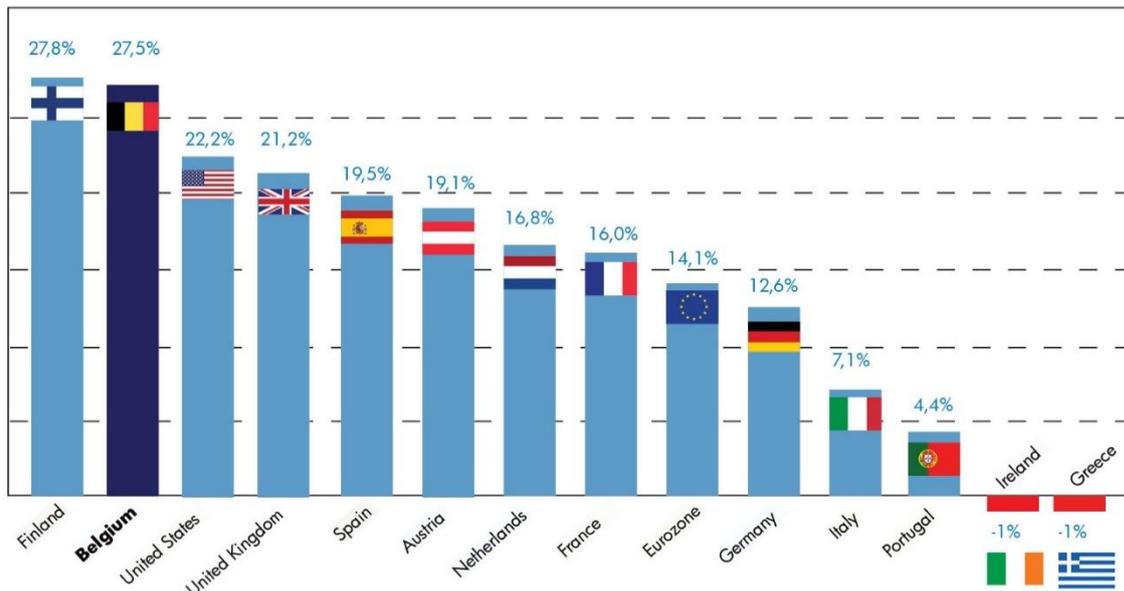


Source : Eurostat, Ameco

2. Les dépenses publiques belges ne cessent de grimper depuis 2007

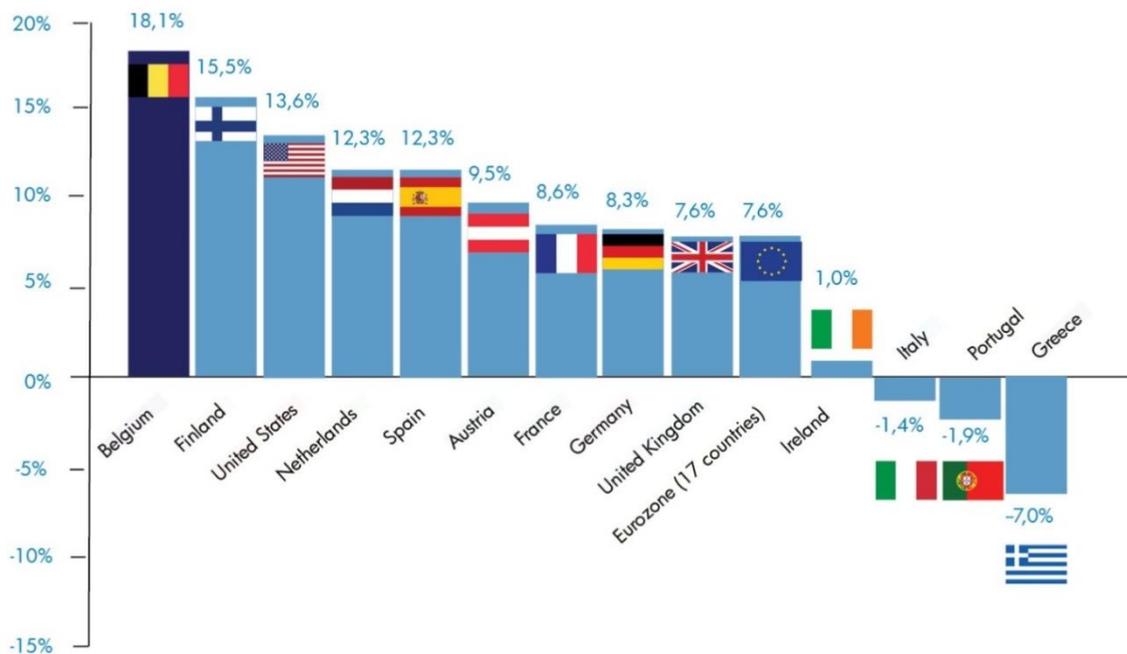
Entre 2007 et 2012, l'augmentation des dépenses publiques belges ont largement dépassé en terme nominaux la moyenne de la zone euro. Mais les dépenses publiques réelles ont elles aussi fortement progressé en Belgique entre 2007 et 2012 par rapport aux autres pays. Qui plus est, avec une augmentation des dépenses publiques réelles de 18,1%, la Belgique décroche la palme face à des pays comme la Finlande, les États-Unis ou l'Allemagne.

Graphique 3 : Évolution des dépenses publiques nominales entre 2007 et 2012



Source : Ameco, Eurostat

Graphique 4 : Évolution des dépenses publiques réelles entre 2007 et 2012



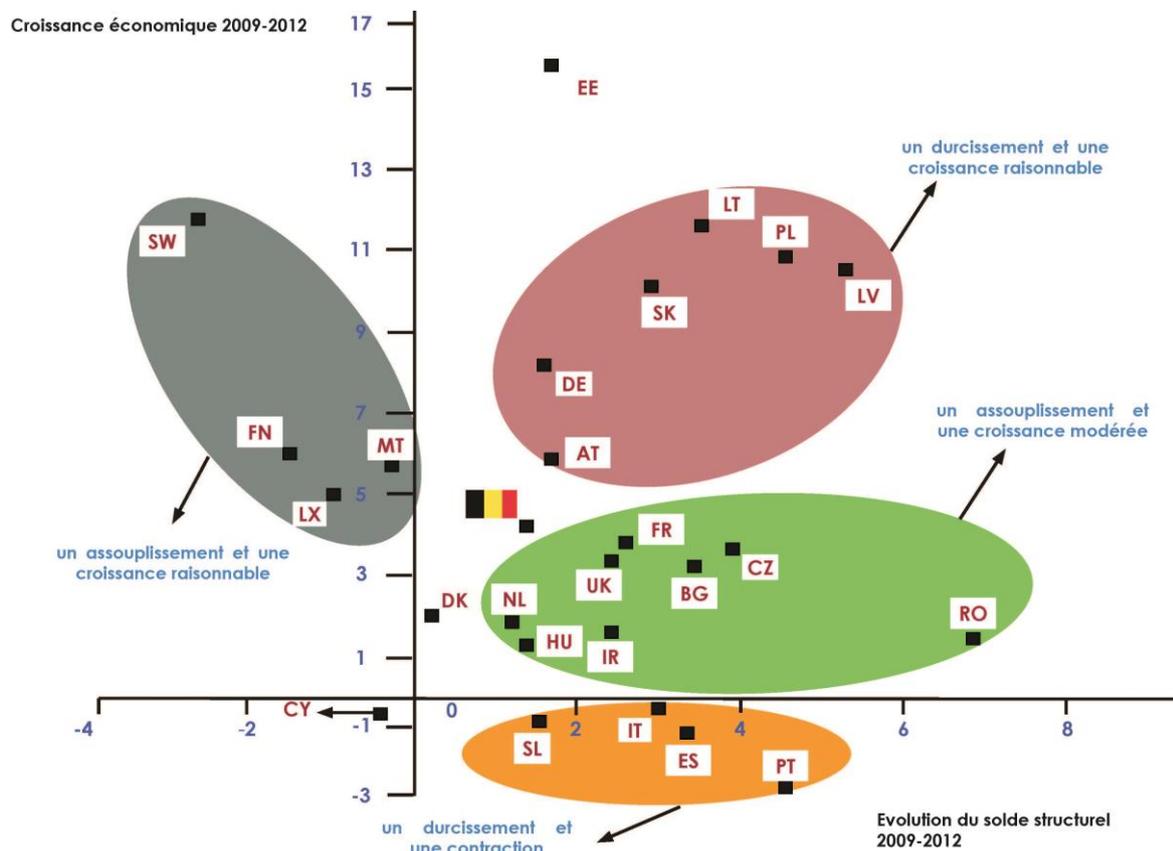
Source : Ameco, Eurostat

3. Pas d'austérité en Belgique

Entre 2009 et 2012, quatre grands groupes se sont formés parmi les pays européens. Des pays qui entre 2009 et 2012 ont connu au niveau budgétaire ...

1. Un durcissement et une croissance raisonnable : Allemagne, Autriche, Slovaquie, Pologne, Lettonie, Lituanie;
2. Un assouplissement et une croissance raisonnable : Suède, Finlande, Malte, Luxembourg ;
3. Un assouplissement et une croissance modérée : France, Pays-Bas, Irlande, Grande-Bretagne, République tchèque, Bulgarie, Roumanie, Hongrie ;
4. Un durcissement et une contraction : Slovénie, Italie, Espagne, Portugal ;
5. (zone sinistrée : Grèce).

Graphique 5 : Croissance économique et évolution du solde structurel, 2009 – 2012



Source : Ameco, Eurostat

Des pays comme l'Allemagne et la Pologne ont montré qu'il était possible de mener une politique budgétaire empreinte de rigueur sans que cela ne se fasse aux dépens de la

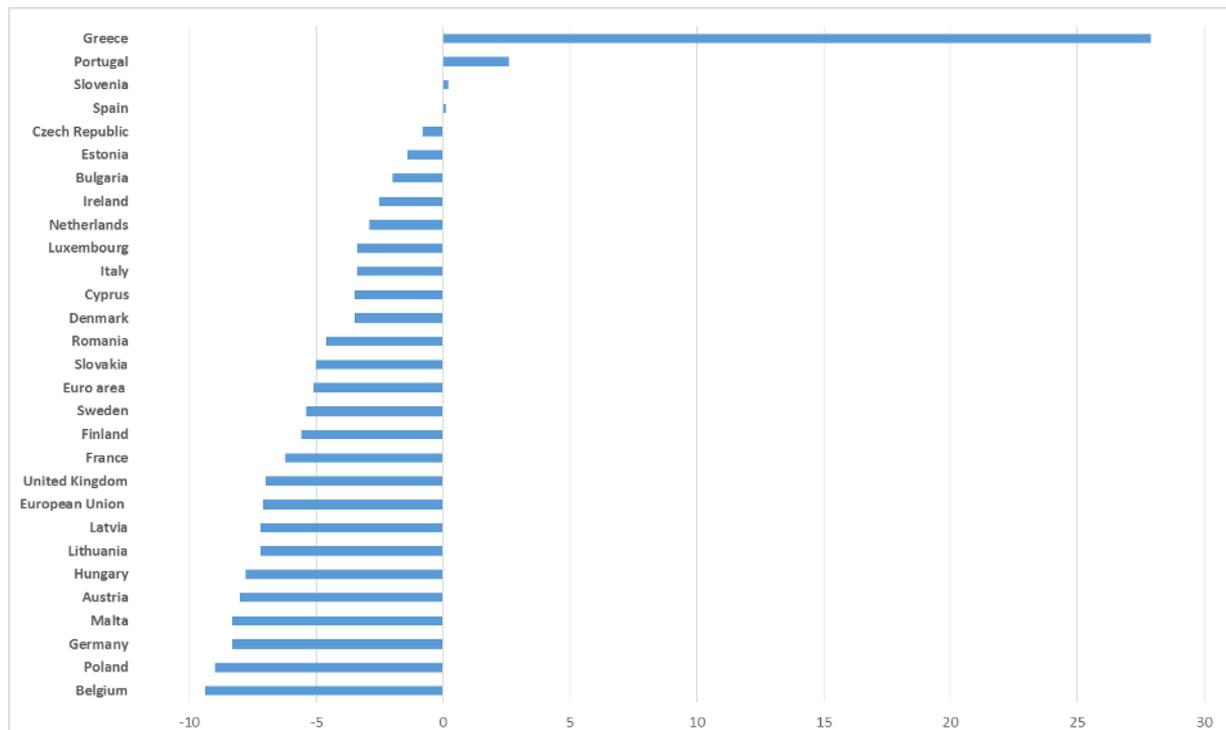
croissance. Et d'autres pays, comme les Pays-Bas, sont également parvenus à afficher une croissance modérée. Les Pays-Bas qui ont en plus dû faire face à un crash du marché immobilier, sans lequel l'économie néerlandaise aurait encore plus progressé. Il faut être attentif aux différences entre les pays, dans la mesure où les facteurs côté demande n'ont pas le même poids partout. D'autres pays figurant dans le groupe 3 ont pour leur part été confrontés à un déséquilibre exceptionnel et spécifique. En Belgique, nous avons eu la chance de ne pas avoir dû supporter ce genre de déséquilibre, et notre croissance économique n'est pas si mauvaise que cela. L'affirmation selon laquelle la Belgique économiserait 'à mort' est donc fortement exagérée. Nous nous situons quelque part entre les pays qui connaissent un durcissement budgétaire et ceux qui connaissent une croissance moyenne ou forte.

La Belgique a connu une croissance modérée à forte entre 2009 et 2012. La Belgique n'économise pas 'à mort' et dispose même encore d'autres possibilités d'économie sans hypothéquer sa croissance économique.

4. Ne pas généraliser l'effet-dénominateur : 'économiser à mort'

Diverses sources avancent que des économies excessives auraient un effet tellement négatif sur la croissance du PIB qu'elles feraient en fait augmenter le taux d'endettement d'un pays par rapport à son PIB, et ce malgré les efforts d'économie. En s'appuyant sur une analyse de la dynamique de la dette, il est possible de tester effectivement l'impact de l'évolution de la croissance (nominale) sur le ratio de la dette. Entre 2010 et 2012, il y a peu de traces de cet effet-dénominateur dans les pays européens. Seuls la Grèce et le Portugal ont vu leur dette s'accroître de respectivement 27,2% et 2,6% du PIB, suite uniquement à l'écroulement de leur économie. Sachant que la dette du Portugal a augmenté de 39,9% du PIB entre 2010 et 2012, il est difficile d'affirmer que cet effet-dénominateur joue le premier rôle même dans ce pays. La zone sinistrée de la Grèce est pour nous un cas très clair de ce que veut dire 'épargner à mort' dans le langage populaire.

Graphique 6 : Évolution de la dette suite à la croissance 2010 – 2012



Source : Ameco, Eurostat

Au début de cette année, Gert Peersman a en outre démontré que les économies déjà réalisées par la Belgique n'avaient pas d'impact négatif sur la croissance économique. Ses estimations ont même mis en lumière un effet positif limité¹.

5. Contrôle européen et coordination budgétaire : une simulation

Afin de mieux harmoniser entre elles les politiques économiques des États membres, la Commission européenne a créé en 2011 le semestre européen, un cycle annuel de coordination des politiques économiques. Chaque printemps, la Commission européenne évalue dans ce contexte la politique économique de ses États membres. Cet europacte implique une réduction des déficits structurels, c'est-à-dire ceux qui sont indépendants de la conjoncture économique. Bien que la Belgique ait à l'époque marqué son accord pour un contrôle plus sévère de l'Europe sur le budget des États membres, des voix s'élèvent au fil des évaluations négatives pour affirmer que les exigences posées seraient déraisonnables. Les exigences européennes auraient un effet destructeur, car elles prendraient insuffisamment en compte les circonstances économiques difficiles dans lesquelles nous nous trouvons pour le moment. N'empêche qu'une politique purement keynésienne, prônant un endettement public supplémentaire dans le but de stimuler l'économie, ne dispose que d'une très faible marge de manœuvre en Belgique. C'est

¹ Peersman, G. (2013), 'Is België zich kapot aan het besparen?' (La Belgique économise-t-elle à mort ?), Université de Gand

précisément maintenant que la Belgique devrait procéder à un minutieux rééchelonnement de ses dépenses publiques, pour créer de la sorte cette indispensable marge de manœuvre. Cela fait trois années de suite que la Belgique ne réussit pas à se tenir aux accords conclus au niveau européen, même si l'Europe exige en première instance des efforts structurels qui prennent effectivement en compte la conjoncture actuelle.

Lors de la création de la zone euro, les pays participants ont renoncé à une arme puissante contre la détérioration économique : une politique de change propre. Aujourd'hui, ces États membres ne disposent plus que d'un seul instrument pour atteindre deux objectifs (réduire le chômage et améliorer la balance commerciale). Certains pays sont actuellement confrontés à de sérieux problèmes en matière de chômage et de compétitivité. Les États membres dont la balance commerciale est excédentaire devraient coordonner leur politique avec les pays qui souffrent d'un problème de compétitivité et qui affichent dès lors une balance commerciale déficitaire. Cette coordination n'octroie cependant aucun sauf-conduit aux pays en difficulté les autorisant à ne plus mettre de l'ordre ni assainir leurs finances, mais pourrait en revanche réellement faciliter un rétablissement de plus en plus urgent.

Sur la base de différents indicateurs économiques, nous avons simulé la contribution relative des différents pays à un tel pacte de coordination budgétaire. Il ne suffit pas de considérer uniquement la balance commerciale, car les pays qui affichent une balance commerciale positive ne peuvent pas tous avancer des résultats aussi positifs en termes de solde structurel et de niveau de la dette. Or, ce sont précisément ces derniers chiffres qui permettent de se forger une opinion de la santé budgétaire d'un pays, et donc de la mesure dans laquelle il dispose d'une marge budgétaire pour stimuler sa propre économie. Ainsi, la balance commerciale de l'Irlande montre en 2012 un excédent de 5% du PIB, alors que le pays accuse d'autre part un déficit structurel de 7,4% du PIB et que sa dette s'élève à 117% du PIB.

Tableau 1 : Paramètres économiques en matière de capacité budgétaire

2012	Handelsbalans % BBP	Structureel saldo % BBP	Schuldgraad	evolutive schuldgraad 2007-2012 (wijziging %punt)	groei BBP per hoofd 2007-2012
België	-1,6	-3,0	99,6	15,6	-2,0
Duitsland	7,0	0,3	81,9	16,7	4,1
Estland	-1,5	0,2	10,1	6,4	-5,1
Ierland	5,0	-7,4	117,6	92,5	-10,0
Griekenland	-3,1	-1,0	156,9	49,5	-20,7
Spanje	-1,1	-5,5	84,2	47,9	-7,3
Frankrijk	-2,2	-3,6	90,2	26,0	-2,1
Italië	-0,7	-1,4	127,0	23,7	-9,2
Cyprus	-6,5	-6,7	85,8	27,0	-11,3
Luxemburg	5,7	0,1	20,8	14,1	-9,5
Malta	0,2	-4,1	72,1	11,4	4,7
Nederland	10,1	-2,6	71,2	25,9	-3,0
Oostenrijk	1,8	-1,5	73,4	13,2	1,3
Portugal	-1,5	-4,2	123,6	55,2	-6,0
Slovenië	2,3	-2,7	54,1	31,0	-6,8
Slovakije	2,3	-4,1	52,1	22,5	10,6
Finland	-1,8	-0,7	53,0	17,8	-5,5

En regroupant les forces de quelques pays performants en Europe, il est possible de composer un plan de stimulation économique européen. Ce dernier produira ses effets par le biais du commerce entre les différents États membres et n'implique pas le transfert direct de moyens (financiers) vers les économies en difficulté.

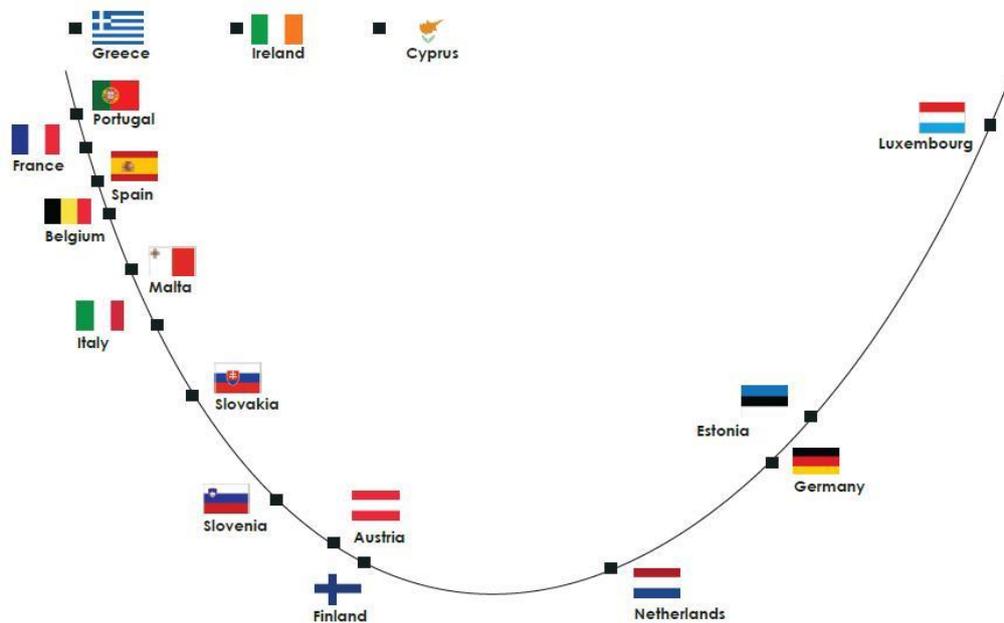
Nous tenons compte de la balance commerciale parce que les pays qui souffrent de déficits commerciaux courent le risque, en stimulant leur demande intérieure, d'encre encore aggraver le rapport entre importations et exportations. Nous avons par la suite également simulé les rapports selon la mesure dans laquelle le budget public se trouve structurellement dans le rouge. Autrement dit, dans le cas où l'on tient compte de la situation économique. Enfin, nous prenons comme critère le niveau de la dette du pays.

Nous obtenons de la sorte les résultats figurant dans le tableau 2, qui nous indiquent quels seraient les rapports entre les pays en ce qui concerne leur participation à une telle coordination budgétaire. Il va de soi que chacun de ces indicateurs suscitera des arguments en sa faveur et des objections en sa défaveur. Certains attacheront plus d'importance à un indicateur donné, alors que d'autres avanceront peut-être des paramètres encore différents.

Tableau 2 : Stimulus : Rapports entre les pays en fonction des paramètres de capacité budgétaire

Stimulus	Handelsbalans % BBP	Structureel saldo % BBP	Schuldgraad	gemiddeld
België	0,14	0,33	0,10	0,19
Duitsland	0,77	1,00	0,25	0,67
Estland	0,15	0,97	1,00	0,71
Ierland	0,63			
Griekenland		0,74		
Spanje	0,18			0,18
Frankrijk	0,10	0,22	0,18	0,17
Italië	0,21	0,65	0,00	0,29
Cyprus			0,22	
Luxemburg	0,68	0,96	0,76	0,80
Malta	0,28	0,10	0,33	0,24
Nederland	1,00	0,40	0,34	0,58
Oostenrijk	0,39	0,63	0,32	0,45
Portugal	0,15			0,15
Slovenië	0,43	0,39	0,48	0,43
Slovakije	0,43	0,10	0,50	0,34
Finland	0,13	0,79	0,49	0,47

Grafiek 7 : Stimulus : Relations entre des pays



Pour certains pays, les conclusions ne varieraient pas fortement en fonction du paramètre choisi. Certains pays s'opposent à une politique de ce genre, alors que pour d'autres le timing ne sera plus le bon. Nous pensons néanmoins qu'un exercice de ce type fournit un cadre susceptible utilisable pour apporter des nuances au niveau du rôle qu'un pays donné peut être appelé à jouer au sein d'une telle coordination budgétaire. Cela n'a selon nous pas beaucoup de sens de mener de façon unilatérale une politique de stimulus pour une petite économie ouverte comme celle de la Belgique. D'autre part, notre pays ne doit pas non plus rester complètement à l'écart (faire cavalier seul) si une politique commune de concertation peut être mise sur pied. En respectant néanmoins certaines proportions raisonnables, compte tenu de la spécificité de la situation économique.

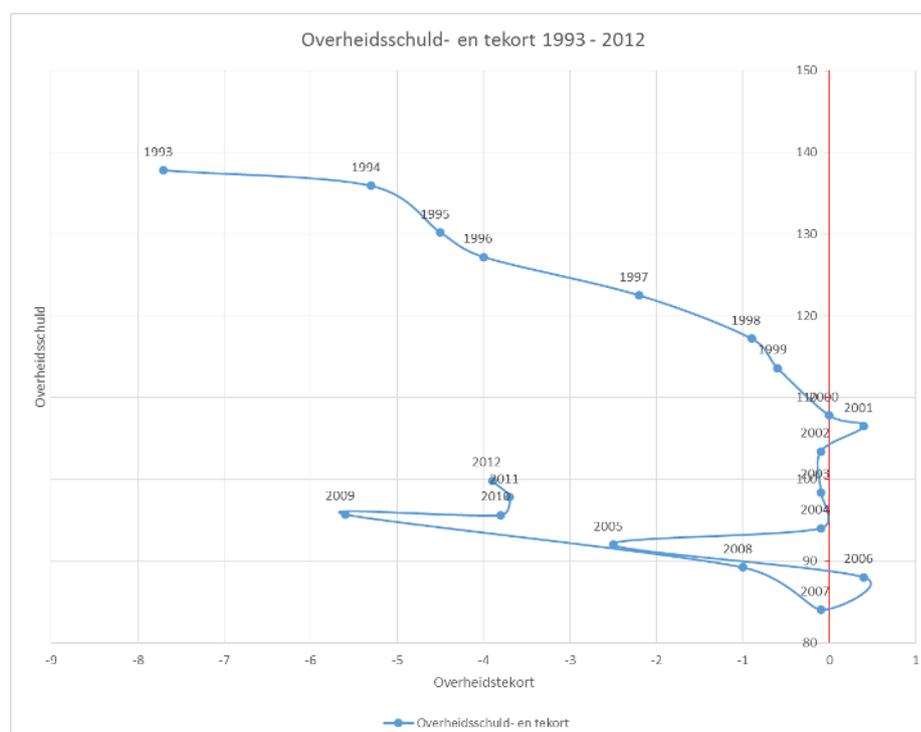
La culture politique joue elle aussi un rôle dans ce contexte. Quelle était par exemple la politique budgétaire des pays avant la crise ? Dans quels pays le système politique a-t-il réussi précédemment à mener une politique anticyclique, permettant pendant les bonnes années de réduire progressivement la dette ? Les pays avec un tel système politique performant disposent en ces temps de crise d'un tampon qu'ils peuvent utiliser pour stimuler leur économie.

La politique budgétaire belge dans le contexte européen

1. La Belgique et l'Europe : ne pas 'économiser à mort'

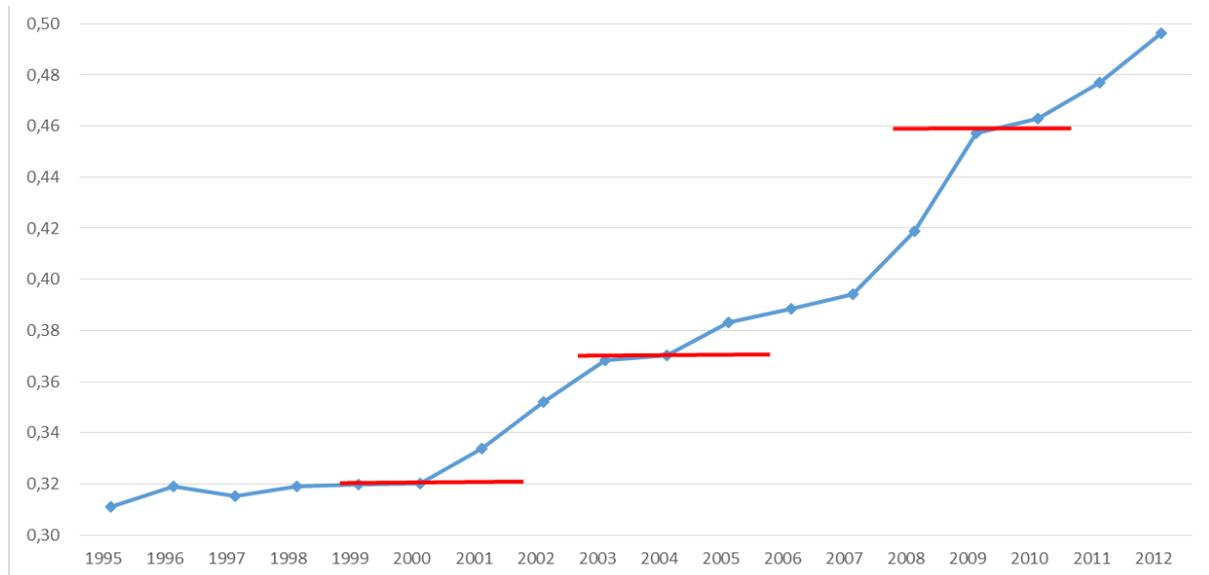
Si le graphique 8 permet de conclure que la Belgique a réussi à réduire constamment sa dette depuis 1993, les chiffres des dépenses publiques hors charges d'intérêt donnent une toute autre image de la situation budgétaire. La tendance à la baisse qu'affiche ce graphique doit en effet être attribuée principalement à la baisse des charges d'intérêt au cours de la même période. Si nous considérons l'évolution des dépenses publiques, nous remarquons que ces dépenses, hors paiements d'intérêts, ont même augmenté beaucoup plus que le revenu national depuis 2000. Le gouvernement n'a pas pu résister à la tentation de convertir la baisse des charges d'intérêt en nouvelles dépenses structurelles, tant et si bien que depuis l'an 2000 les dépenses publiques sont passées de 32% du PIB à 49% du PIB. Les responsables politiques ne doivent pas non plus perdre de vue les effets à long terme induits par des dépenses publiques plus élevées. Réduire des dépenses publiques après qu'elles aient augmenté par à-coups est une tâche énorme pour les pouvoirs publics. C'est ce qu'avaient déjà démontré Peacock et Wiseman en 1961 avec leur théorie des paliers de croissance des dépenses publiques. La Belgique n'a pas échappé à ce phénomène, avec une évidente croissance par à-coups de ses dépenses publiques entre 1995 et 2012.

Graphique 8 : Dette et déficit publics en Belgique (1993-2012)



Source : BNB

Graphique 9 : Évolution des dépenses publiques en Belgique

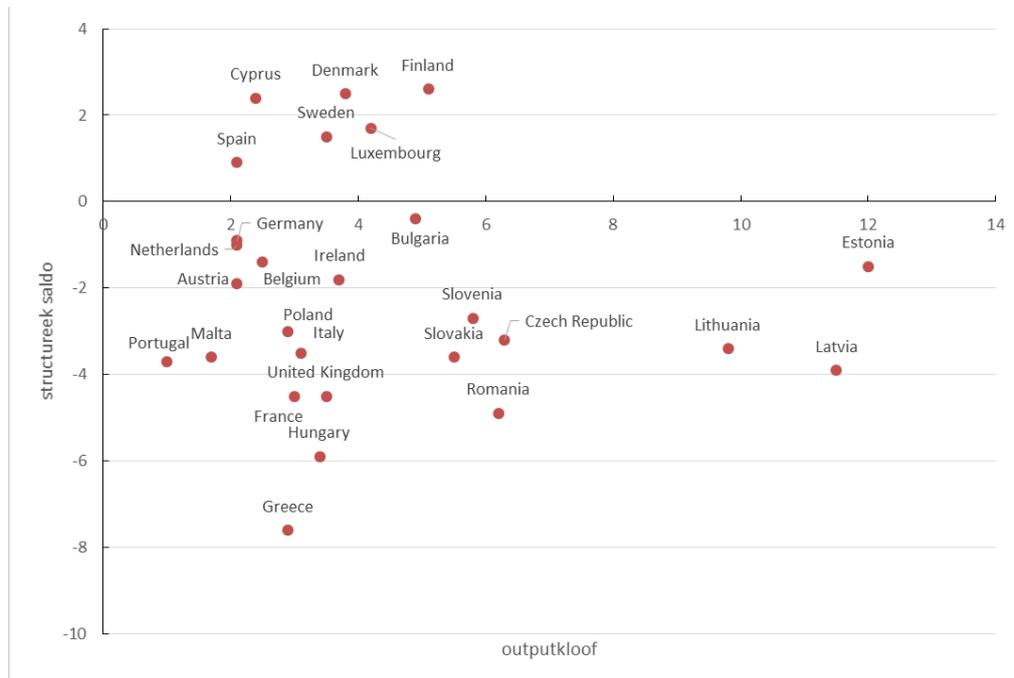


Source : BNB

La Belgique n'est une fois de plus pas le seul pays à avoir négligé de mener une politique anticyclique sensée². Le graphique ci-dessous montre qu'en 2007 déjà, beaucoup de pays accusaient un déficit structurel alors que leur production était supérieure à leur potentiel de production (écart de production positif).

² Dans le cadre d'une politique anticyclique, des excédents sont engrangés en périodes économiques favorables pour pouvoir desserrer la ceinture budgétaire dans les périodes économiques plus difficiles, et apporter ainsi un peu d'oxygène à l'économie.

Graphique 10 : Écart de production et solde structurel en Europe en 2007



Source : Ameco

Il est régulièrement avancé que l'austérité pourrait entraîner une contraction telle du revenu national que le ratio de la dette augmenterait quand même, malgré les économies. Cette affirmation peut être testée par l'analyse de la dynamique de la dette, en faisant la distinction entre ce qui se passe avec le déficit primaire (PD) et ce qu'on appelle les ajustements stock-flux (SF) comme par exemple à la suite de privatisations ou de *bail outs*. Le résultat de l'opération est ce qu'on appelle le composant 'boule de neige' dû respectivement à l'évolution des paiements d'intérêts et à la croissance économique.

$$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} * \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} \right) + \frac{SF_t}{Y_t}$$

En 2009, la dette a considérablement augmenté dans quasiment tous les États membres à cause de la contraction du produit intérieur brut. Depuis, l'impact de l'évolution de la croissance (nominale) sur la dette a cependant été négatif dans 25 des 27 États membres. Entre 2010 et 2012, il y a peu de traces de cet effet-dénominateur à trouver dans les pays européens. Seuls la Grèce et le Portugal ont vu leur dette s'accroître de respectivement 27,2% et 2,6% du PIB, suite uniquement à l'écroulement de leur économie. Sachant que la dette du Portugal a augmenté de 39,9% du PIB entre 2010 et 2012, il est difficile d'affirmer que cet effet-dénominateur joue le premier rôle même dans ce pays. La zone sinistrée de la Grèce est pour nous un cas très clair de ce que veut dire 'épargner à mort' dans le langage populaire. Le tableau ci-dessous montre l'effet dans tous les pays sur une base annuelle.

Tableau 3 : Impact de l'évolution de la croissance nominale (PIB) sur la dette consolidée des pouvoirs publics

	2009	2010	2011	2012
European Union	3,8	-3,2	-2,3	-1,6
Euro area	2,5	-2,2	-2,3	-0,6
Belgium	1,5	-4,1	-3,5	-1,8
Bulgaria	0,2	-0,5	-1	-0,5
Czech Republic	0,7	-0,4	-0,4	0
Denmark	1,8	-2,2	-0,7	-0,6
Germany	2,8	-3,6	-3,1	-1,6
Estonia	0,8	-0,3	-0,7	-0,4
Ireland	4,9	2	-1,5	-3
Greece	1	5,2	9,7	13
Spain	1,5	0	-0,8	0,9
France	1,7	-2,1	-2,7	-1,4
Italy	3,9	-2,4	-2	1
Cyprus	0,9	-1,9	-2	0,4
Latvia	4,6	0,8	-4,6	-3,4
Lithuania	3,4	-1	-3,9	-2,3
Luxembourg	0,5	-1,5	-1,2	-0,7
Hungary	2,6	-2,9	-3,8	-1,1
Malta	-0,1	-3,7	-2,5	-2,1
Netherlands	2,2	-1,6	-1,4	0,1
Austria	1,5	-2,5	-3,4	-2,1
Poland	-2,4	-2,6	-4	-2,4
Portugal	1,5	-2,1	1	3,7
Romania	0,4	-1	-1,8	-1,8
Slovenia	1	-0,1	-0,6	0,9
Slovakia	1,8	-1,7	-1,9	-1,4
Finland	2,6	-1,6	-2,7	-1,3
Sweden	1,2	-3	-1,8	-0,6
United Kingdom	1,5	-3	-2,6	-1,4

Source : Ameco, Eurostat

La meilleure chose à faire en période de haute conjoncture est d'épargner collectivement pour se ménager une certaine marge face à l'inévitable crise à venir. Malheureusement, le monde politique semble avoir un problème structurel à se montrer prévoyant, ce qui nous oblige aujourd'hui à faire des économies.

Si la nécessité d'une intervention budgétaire est bel et bien urgente, les efforts à consentir sont encore souvent minimisés, sous prétexte qu'ils ne seraient en effet pas plus importants que durant les années 1980. Même s'il est vrai qu'à l'époque également il fallait obtenir une correction de cinq pour cent du revenu national, quelques nuances s'imposent. La moitié de la correction a été réalisée à l'époque grâce à de plus faibles charges d'intérêt, ce qui peut difficilement être considéré comme un véritable effort. Non seulement les gouvernements pouvaient alors compter sur l'aubaine de taux d'intérêt plus favorables, mais il y a aussi eu une dévaluation générale et les économies se sont essentiellement faites aux dépens des investissements. Aucune de ces options n'est encore envisageable aujourd'hui : les taux d'intérêt ont atteint un niveau historiquement bas et menacent même d'alourdir la dette s'ils repartent à la hausse, l'euro empêche de recourir à la mesure d'urgence que représente une dévaluation (en Grèce par exemple), et le niveau des investissements est d'ores et déjà au plus bas.

Nous ne pouvons pas plus compter sur des interventions ponctuelles du style 'vente des bijoux de famille' : les besoins d'économies sont récurrents et bon nombre de ces bijoux ont par ailleurs déjà été liquidés. La correction réelle effectuée dans les années quatre-vingt s'est faite à deux tiers par le biais d'augmentations d'impôts, essentiellement sur le travail. Mais aujourd'hui, la Belgique est d'ores et déjà championne de la fiscalité sur le travail. Plutôt que de poursuivre sur la voie d'une augmentation de ces taxes, le pays a tout d'abord besoin d'un glissement de la fiscalité vers des taxes perturbant moins la croissance. Une meilleure position concurrentielle par rapport aux principaux partenaires commerciaux peut ainsi contribuer à l'assainissement des finances publiques.

2. Politique de relance keynésienne

Personne ne contestera que l'affirmation pour faire fonctionner l'unité monétaire, il faut que chaque pays s'inscrive individuellement dans un contexte de zone euro. L'euro pacte implique une réduction des déficits structurels, c'est-à-dire ceux qui sont indépendants de la conjoncture économique. Il semblerait qu'à ce propos, c'est un des plus grands défis au sein de la zone euro qui attend la Belgique. Une politique de relance purement keynésienne, avec un endettement public supplémentaire dans le but de stimuler l'économie, ne dispose que d'une très faible marge de manœuvre en Belgique. Pour qu'une telle politique soit vraiment significative, le pays devrait commencer par minutieusement rééchelonner ses dépenses publiques afin de créer la marge de manœuvre nécessaire. La bonne volonté politique pour procéder à cet exercice fait cependant défaut. En ces temps où l'on parle tellement de gouvernance européenne, il est pourtant clair que la Belgique aussi devrait se rendre compte que les instances européennes attendent un plus grand respect des accords conclus.

2.1. Coordination avec la politique monétaire

Les autorités monétaires déploient actuellement de gros efforts pour stimuler l'économie autant que faire se peut par le biais d'une politique de taux d'intérêt ultrasouple. Outre un taux d'intérêt à court terme qui est maintenu directement à un bas niveau, le taux d'intérêt à long terme est lui aussi maintenu aussi bas que possible via une politique dite d'assouplissement quantitatif. Mais un jour les banques centrales mettront un terme à cette intervention. À ce moment, l'intérêt sur les titres du gouvernement augmentera de façon telle que les efforts requis pour redresser le budget pèseront encore beaucoup plus suite au montant élevé des paiements d'intérêt sur la dette publique.

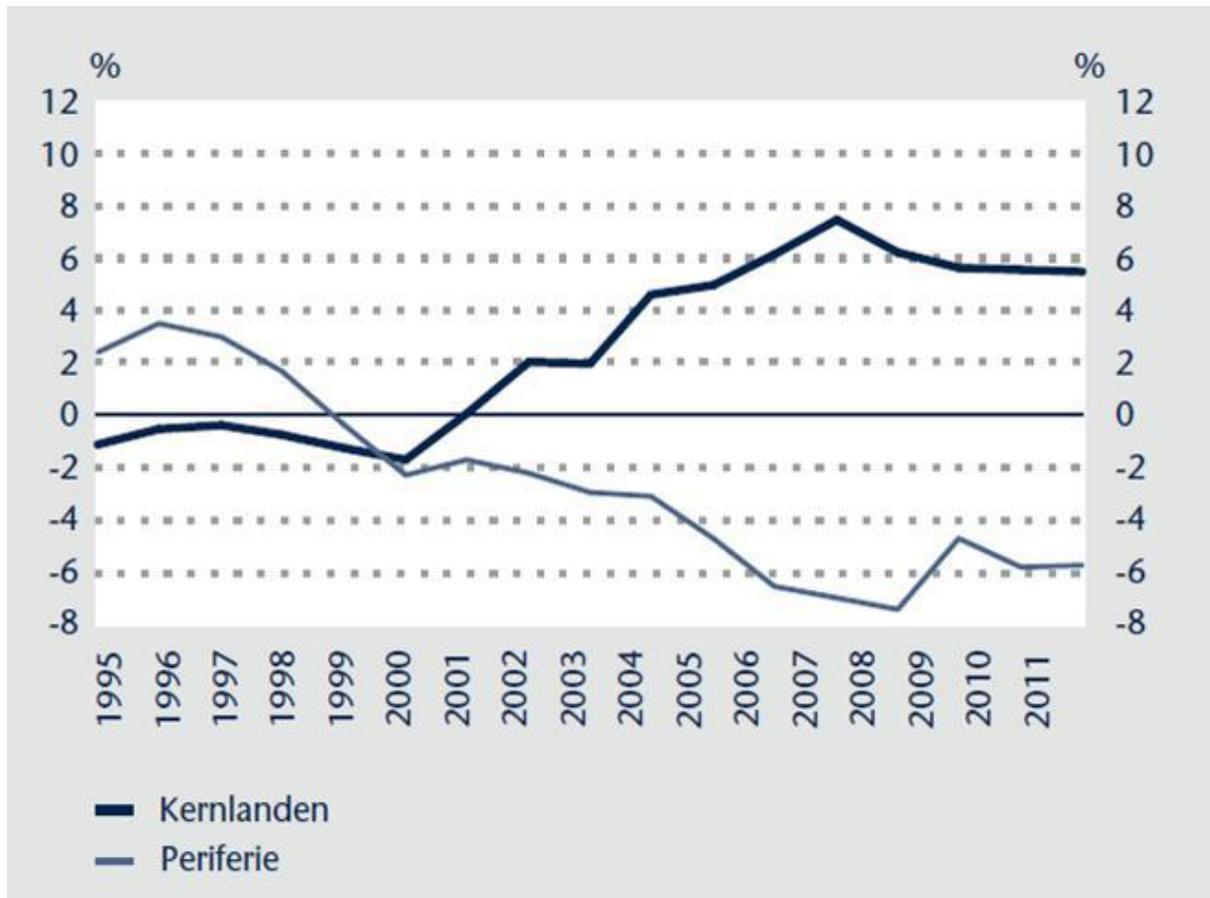
Dans le meilleur des cas, nous obtiendrons une coordination (explicite ou implicite) entre les politiques monétaire et budgétaire. Dans ce cas, la banque centrale n'aurait pas à augmenter rapidement le taux d'intérêt, car le risque d'inflation diminue lorsque des efforts sont faits pour assainir le budget. Il s'agit en effet d'un rapport optimal entre politique monétaire et politique budgétaire. En revanche, le scénario catastrophe serait que les pouvoirs publics ne veuillent pas admettre que les budgets doivent être assainis, ce qui obligerait la banque centrale à relever les taux d'intérêt pour éviter les risques d'inflation. Ceci alourdirait encore plus les paiements d'intérêts sur la dette et compliquerait encore plus un redressement budgétaire³.

2.2 Coordination budgétaire en Europe

Aujourd'hui, nombre de pays européens doivent faire face à un chômage élevé mais aussi à un problème de compétitivité. Si ces pays disposaient d'une autonomie en matière de politiques du budget et du taux de change, ils pourraient sortir leur économie de l'impasse sans affaiblir encore plus leur position concurrentielle. Un État membre ne dispose aujourd'hui plus que d'un seul instrument pour atteindre deux objectifs (réduire le chômage et améliorer la balance commerciale). Une coordination politique entre les pays avec une balance commerciale déficitaire d'une part et les pays avec une balance commerciale excédentaire d'autre part permettrait de s'attaquer à la double crise.

³ Nordhaus, W. D. (1994), 'Policy games: coordination and independence in monetary and fiscal policies', *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 2, pp. 139–216.

Graphique 11 : Inégalités dans les balances de paiement en Europe (% du PIB)



Source : Ameco, Eurostat

Le résultat d'une dévaluation correctement encadrée est ce que l'on appelle un *expenditure switch* (basculement des dépenses), où la baisse au niveau de la demande intérieure est compensée par une augmentation des exportations. Le même résultat peut être atteint sans dévaluation si un pays comme la Belgique, par exemple, mène une politique déflationniste en réprimant ses dépenses publiques tout en exportant plus, parce que des pays avec d'importants excédents commerciaux tels que l'Allemagne stimulent la demande interne. Il serait erroné d'affirmer que ce genre d'action se ferait au détriment des pays de l'Est. La coordination politique permettrait au contraire le nécessaire rééquilibrage de l'économie. Il va de soi que les pays qui connaissent des problèmes de compétitivité devront d'abord mettre de l'ordre à ce niveau. Mais tout comme autrefois une dévaluation facilitait un assainissement, une coordination politique au sein de l'Union européenne permettrait aujourd'hui d'atteindre le même résultat. Nous préférons ne pas envisager ici des considérations politico-économiques du style 'si nous n'assainissons pas aujourd'hui, nous ne le ferons jamais'.

Pour gérer la crise au sein de la zone euro, il est également possible de convenir au niveau européen de certains incitants à la croissance. Il y a notamment les canaux appropriés de la Banque européenne d'investissement et les Fonds Structurels, mais on parle aussi d'emprunts obligataires pour la mise en place de grands fonds infrastructurels. Du point de vue belge, une telle coordination est évidemment beaucoup plus efficace que d'administrer soi-même une impulsion budgétaire dont l'effet serait largement perdu à cause de l'importante 'fuite

d'importations' que connaît le pays. Force est cependant de constater que le pacte de croissance conclu récemment a une portée très modeste, qu'il est incertain au niveau du budget réellement disponible, et imprécis au niveau des objectifs d'investissement. Une politique keynésienne dépasse le simple exercice budgétaire : c'est également un exercice politique visant à définir et utiliser les budgets de façon appropriée et efficace. Et c'est précisément là que le bât blesse, certainement quand la coordination politique européenne vient ajouter son grain de sel.

Idéalement, les efforts des pays déficitaires devraient être facilités aujourd'hui parce que d'autres pays parviennent à maintenir le niveau de la demande.

Nous avons imaginé à titre d'exercice comment une telle relance se répartirait en Europe, avant tout pour structurer les réflexions sur la logique économique des rapports entre les pays. Donc, encore une fois : il n'est pas question ici de définir les contributions à un fonds européen mais bien de la mesure dans laquelle les pays pourraient stimuler leur économie dans le contexte d'une coordination budgétaire en Europe. Nous prenons comme point de référence que le pays disposant de la plus grande capacité ferait un effort de 1% de son PIB, tandis que l'effort fourni par un pays qui dans une dimension donnée disposerait de la plus petite marge de manœuvre ne serait que de 0,1%.

Commençons par exemple avec **la balance commerciale**. En stimulant leur demande intérieure, les pays avec une balance commerciale déficitaire courent le risque d'aggraver encore plus le rapport entre importations et exportations. De ce point de vue, ce sont les Pays-Bas qui disposent de la plus grande marge de manœuvre pour imprimer un stimulus, étant donné que leur balance commerciale présente un excédent de 10,1% (nous attribuons donc à ce pays une contribution de 1% du PIB). Ensuite, il y a les pays, comme Chypre et la Grèce, qui n'entrent pas en ligne de compte dans notre exercice, car leurs résultats sont si mauvais qu'ils doivent en fait être considérés comme n'ayant aucune capacité de contribution. Dans ce classement, c'est la France qui, avec une balance commerciale déficitaire de 2,2% du PIB, devient le pays qui devrait fournir le plus petit effort, à savoir 0,1% du PIB. Quant à la Belgique, avec un déficit de 1,6% du PIB au niveau de sa balance commerciale, elle fait à peine moins mal et devrait dans le cadre de notre exercice fournir un stimulus de 0,14% du PIB.

Un autre paramètre défendable pour analyser la marge dont dispose un pays pour imprimer un stimulus à son économie est **le solde structurel**. Ce dernier établit dans quelle mesure le budget public se trouve dans le rouge quand on tient compte de la situation économique. Les pays qui affichent un solde structurel de zéro dans un contexte très difficile accusent en réalité un déficit budgétaire. Mais d'un point de vue statistique, le déficit est neutralisé par la correction conjoncturelle. Ce qui est très inquiétant en revanche, c'est l'accumulation de déficits structurels dans les bonnes années. Selon ce paramètre, c'est l'Allemagne qui a la situation la plus enviable, avec un excédent budgétaire structurel de 0,3% du PIB en 2012. Dans le cadre de notre exercice, nous attribuons donc à l'Allemagne la plus grande capacité à imprimer un stimulus (en l'occurrence 1% du PIB). Étant donné que des pays comme le Portugal, Chypre, l'Espagne et l'Irlande se trouvent en grande difficulté, nous les considérons dans le cadre cet exercice comme étant précisément les pays qui doivent bénéficier d'un stimulus imprimé ailleurs, et nous n'en tenons pas compte. Le pays pouvant alors fournir le plus petit effort selon cette méthode est la Slovaquie, à laquelle nous attribuons le chiffre de 0,1% du PIB. Pour la Belgique, nous arriverions proportionnellement à 0,32% du PIB.

Prenons ensuite **le niveau de la dette** du pays comme critère. Avec une dette d'à peine 10,1% de son PIB, l'Estonie se voit attribuer par exemple un stimulus de 1% de son PIB. Les pays qui accusent une dette de plus de 100% de leur PIB en 2012 ne sont pas concernés par l'exercice. Sur le fil en 2012, la Belgique se voit attribuer pour sa part un stimulus équivalant à 0,1% de son PIB. Mais le niveau de la dette n'est qu'une approche de la marge : nous pourrions aussi prendre en compte à titre complémentaire l'augmentation de la dette depuis la crise. Il y a en effet des pays dont le niveau de la dette était faible à leur entrée dans la crise mais dont cette dette s'est fortement aggravée depuis. Dans quelle mesure peuvent-ils garder cela sous contrôle ?

Le tableau 4 montre également la croissance par habitant depuis la veille de la crise en 2007. Du point de vue d'une 'approche sous l'angle de la capacité', on pourrait dire que les pays qui affichent une plus grande croissance par habitant disposent d'une plus grande marge pour stimuler leur économie. Nous n'avons finalement pas retenu cette considération dans le cadre du calcul d'un package illustratif de stimuli, car on peut tout aussi bien dire que ce sont précisément les pays affichant la croissance la plus faible qui doivent consentir le plus gros effort de stimulus. Il y a évidemment des arguments en ce sens, mais la question sur laquelle nous nous sommes basés consistait à savoir si ces pays étaient bel et bien capables de le faire, car comment le financer ? Ce qui nous ramènerait à la discussion sur les fonds d'aide pour les pays en difficulté, et ce n'était pas le sujet de ce chapitre.

Tableau 4 : Paramètres économiques en matière de capacité budgétaire

2012	Handelsbalans % BBP	Structureel saldo % BBP	Schuldgraad	evolutie schuldgraad 2007-2012 (wijziging %punt)	groei BBP per hoofd 2007-2012
België	-1,6	-3,0	99,6	15,6	-2,0
Duitsland	7,0	0,3	81,9	16,7	4,1
Estland	-1,5	0,2	10,1	6,4	-5,1
Ierland	5,0	-7,4	117,6	92,5	-10,0
Griekenland	-3,1	-1,0	156,9	49,5	-20,7
Spanje	-1,1	-5,5	84,2	47,9	-7,3
Frankrijk	-2,2	-3,6	90,2	26,0	-2,1
Italië	-0,7	-1,4	127,0	23,7	-9,2
Cyprus	-6,5	-6,7	85,8	27,0	-11,3
Luxemburg	5,7	0,1	20,8	14,1	-9,5
Malta	0,2	-4,1	72,1	11,4	4,7
Nederland	10,1	-2,6	71,2	25,9	-3,0
Oostenrijk	1,8	-1,5	73,4	13,2	1,3
Portugal	-1,5	-4,2	123,6	55,2	-6,0
Slovenië	2,3	-2,7	54,1	31,0	-6,8
Slovakije	2,3	-4,1	52,1	22,5	10,6
Finland	-1,8	-0,7	53,0	17,8	-5,5

Nous obtenons de la sorte les données figurant dans le tableau 5, que nous pouvons utiliser comme indication de ce que seraient les rapports entre les pays en ce qui concerne leur participation à une telle coordination budgétaire. Il va de soi que chacun de ces indicateurs suscitera des arguments en sa faveur et des objections en sa défaveur. Certains attacheront plus d'importance à un indicateur donné, alors que d'autres avanceront peut-être des paramètres encore différents.

Tableau 5 : Stimulus : Rapports entre les pays en fonction des paramètres de capacité budgétaire

Stimulus	Handelsbalans % BBP	Structureel saldo % BBP	Schuldgraad	gemiddeld
België	0,14	0,33	0,10	0,19
Duitsland	0,77	1,00	0,25	0,67
Estland	0,15	0,97	1,00	0,71
Ierland	0,63			
Griekenland		0,74		
Spanje	0,18			0,18
Frankrijk	0,10	0,22	0,18	0,17
Italië	0,21	0,65	0,00	0,29
Cyprus			0,22	
Luxemburg	0,68	0,96	0,76	0,80
Malta	0,28	0,10	0,33	0,24
Nederland	1,00	0,40	0,34	0,58
Oostenrijk	0,39	0,63	0,32	0,45
Portugal	0,15			0,15
Slovenië	0,43	0,39	0,48	0,43
Slovakije	0,43	0,10	0,50	0,34
Finland	0,13	0,79	0,49	0,47

Pour certains pays, les conclusions ne varieraient pas fortement en fonction du paramètre choisi. Pour la Slovénie par exemple, les différentes simulations indiquent un stimulus équivalent à un peu plus d'un tiers de celui du pays le plus fort. Bien que le niveau de la dette soit bien plus une indication de la politique budgétaire à long terme (même si le choc économique a fait exploser en quelques années la dette de certains pays), un critère comme le solde structurel peut considérablement évoluer à court terme.

Certains s'opposent à une politique de ce genre, alors que pour d'autres le timing ne sera plus le bon. Nous pensons néanmoins qu'un exercice de ce type fournit un cadre utilisable pour apporter des nuances au niveau du rôle qu'un pays donné peut être appelé à jouer au sein d'une telle coordination budgétaire. Cela n'a selon nous pas beaucoup de sens de mener de façon unilatérale une politique de stimulus pour une petite économie ouverte comme celle de la Belgique. D'autre part, notre pays ne doit pas non plus rester complètement à l'écart (faire cavalier seul) si une politique commune de concertation peut être mise sur pied. En respectant néanmoins certaines proportions raisonnables, compte tenu de la spécificité de la situation économique.

La culture politique joue elle aussi un rôle dans ce contexte. Quelle était par exemple la politique budgétaire des pays avant la crise ? Dans quels pays le système politique a-t-il réussi précédemment à mener une politique anticyclique, permettant pendant les bonnes années de réduire progressivement la dette ? Les pays avec un tel système politique performant

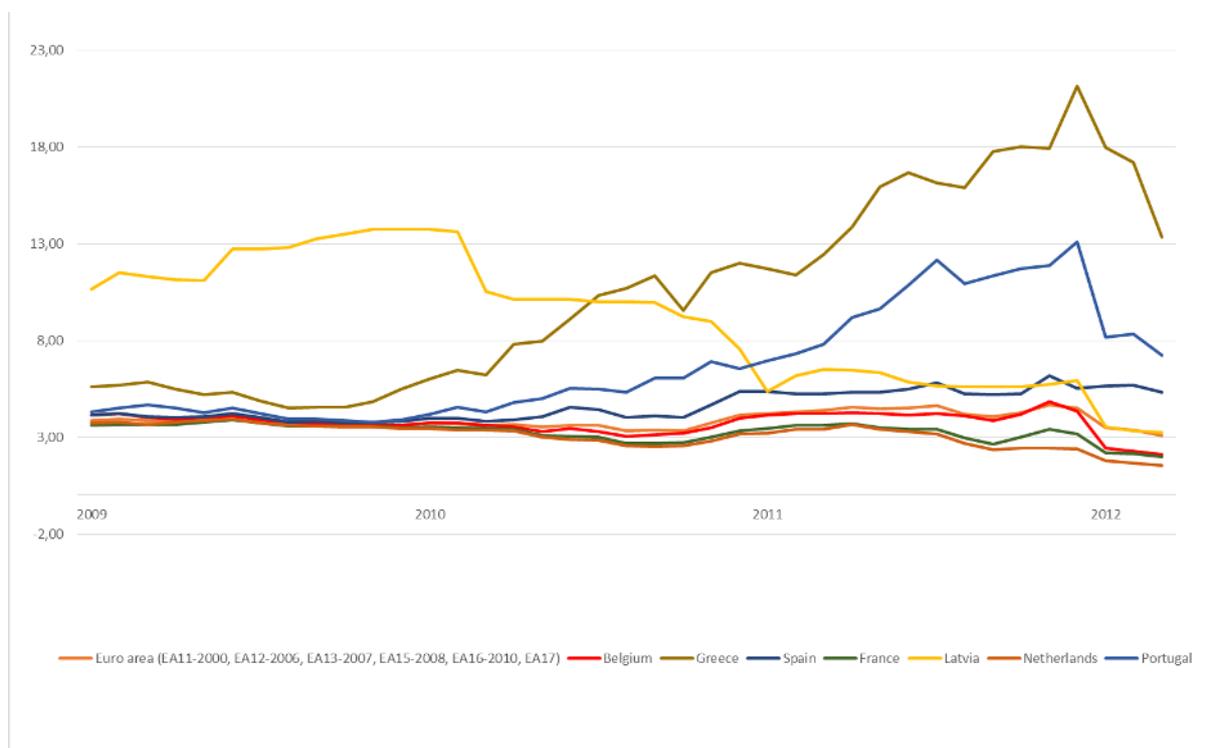
disposent en ces temps de crise d'un tampon qu'ils peuvent utiliser pour stimuler leur économie.

Et à ce niveau, notre pays n'a pas un bon bulletin. Étant donné que notre compte courant n'affiche pas du tout les excédents des années écoulées à cause du problème de compétitivité, il semble qu'une politique de rétablissement pour notre pays devra surtout tenir compte de cela.

2.3 Sous la pression des marchés financiers

Il est remarquable de constater que les pays qui ont consenti de gros efforts sont précisément ceux où la situation financière était particulièrement pesante. Des pays comme la Grèce mais aussi l'Estonie ou la Lettonie, ont rencontré des difficultés pour encore se financer sur le marché et ont dès lors pris des mesures drastiques pour devenir moins dépendants d'un financement excessif sur ce même marché. On peut évidemment toujours argumenter que cela a mis ces pays sous une pression beaucoup trop importante, mais cela n'aurait pu être résolu que par un rééchelonnement de la dette ou des transferts en provenance d'autres pays. Pour un pays comme la Grèce, il y a eu les deux. En 2012, les créanciers ont dû renoncer à une partie de leurs créances et ce pays, tout comme d'autres d'ailleurs, bénéficie entre-temps du soutien des programmes d'aide européens.

Graphique 12 : Intérêt sur les obligations d'état dans différents pays européens



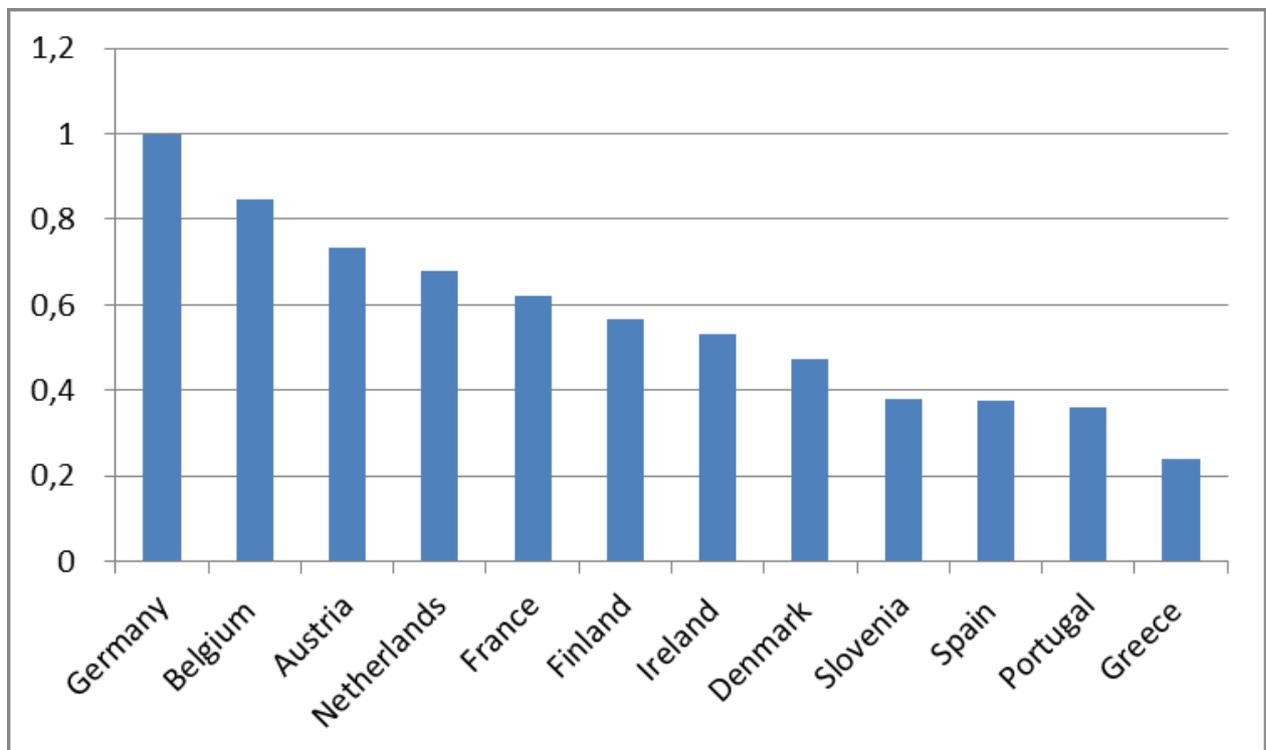
Source : Eurostat

Il est clair dans ce contexte que le sentiment d'urgence d'une intervention énergique était moins présent en Belgique, laissant à notre pays la possibilité de choisir la voie d'un ajustement beaucoup plus progressif.

Suite au constat du manque d'efficacité des règles du pacte de croissance et de stabilité visant à prévenir les excès budgétaires, de nouveaux règlements et de nouvelles directives ont été développés pour corriger cette situation. Les nouvelles règles s'appuient très fort sur le déficit structurel en tant qu'indicateur, et corrigent donc l'impact conjoncturel sur la situation budgétaire. Qu'est-ce qui ressort de l'analyse de ces chiffres ? La Belgique connaît une des plus grandes composantes de déficit structurel en Europe. Cela signifie que dans beaucoup d'autres pays, une amélioration du cycle conjoncturel induirait une disparition d'une grande partie du déficit, mais pas chez nous. Paradoxalement, nous devons encore laisser passer l'Allemagne devant, parce que ce pays a déjà considérablement réduit son déficit.

Voir un pays s'empêtrer dans les difficultés suite à l'accumulation de déficits structurels est une situation évidemment délicate. Non seulement à cause des conséquences sur la position de la dette du pays et sur ses équilibres intergénérationnels, mais aussi parce que ce pays disposera ainsi dans les périodes économiques plus difficiles d'une marge de manœuvre beaucoup plus restreinte pour donner des impulsions budgétaires à son économie. Quoiqu'il en soit, nous devons prendre conscience du fait que les instances européennes s'intéresseront de plus en plus à cette situation de déficit structurel.

Graphique 13 : Part de la composante structurelle dans le déficit budgétaire en 2012



Source : OCDE, calculs propres

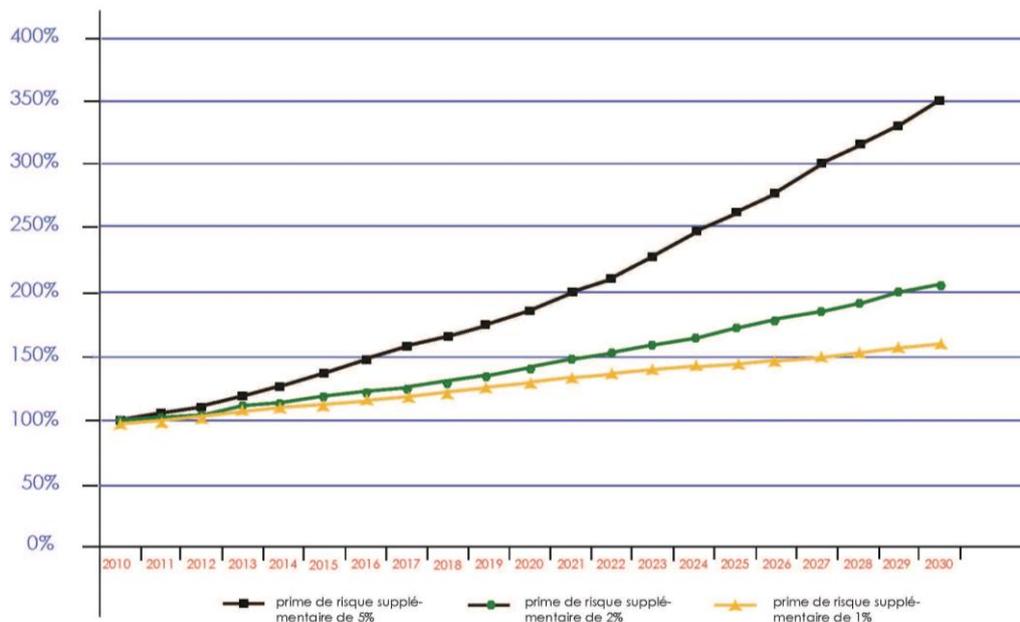
3 Gouverner, c'est gérer les risques

Le sinistre débat quant à économiser ou non a déjà fait rage. La réponse se trouve néanmoins des deux côtés de la question. Avant tout, précisons que conserver une politique inchangée n'est pas une option. Selon Eurostat, la Belgique a clôturé le premier trimestre de cette année avec une dette publique de 104,5% de son PIB. Au sein de l'UE, quatre pays font plus mal que nous : la Grèce (160,5%), l'Italie (130,3%), le Portugal (127,2%) et l'Irlande (125,1%). Se distinguent avec de faibles ratios d'endettement : l'Estonie (10%), la Bulgarie (18%) et la Suède (39%). Un pays avec un déficit budgétaire structurel et une dette importante est aujourd'hui plus vulnérable que ce n'était le cas il y a longtemps, à cause du durcissement des marchés financiers. À politique inchangée, une prime de risque plus élevée se traduisant par un taux d'intérêt plus élevé peut peser très lourd.

3.1 Effet de la spéculation sur la dette belge

Le graphique ci-dessous illustre une série de scénarios, où ceux pour la prime de risque sont encore plus légers que ce que la Grèce et l'Irlande ont vécu récemment. Si un pays se retrouve soumis à une telle pression, il est essentiel de bien communiquer au sujet des mesures. Cela peut aller de simples annonces d'économies jusqu'à la mise en pratique à court terme de restrictions significatives. La crédibilité est primordiale en cette matière pour signaler que le message a été compris et que l'on a adopté les mesures structurelles visant à soutenir la solvabilité du pays. À l'heure actuelle, certains pays traversent littéralement un 'moment Minsky' où la confiance en leur capacité à gérer les dettes est fortement altérée.

Graphique 14 : Effet boule de neige de la dette sous la pression de la spéculation (% du PIB)



Source : calculs propres

Nous devons prêter attention au contexte général de la réduction de la dette (*deleveraging*), mais, pour une petite économie ouverte qui doit plus que jamais sa croissance au moteur de l'exportation allemande, les économies peuvent être moins déflationnistes que dans d'autres économies fermées. De plus, l'échelle de notre économie est tellement restreinte qu'il ne faut pas craindre d'effets rétroactifs négatifs comme c'est par contre le cas si un grand pays comme l'Allemagne se met à pratiquer des coupes sombres alors qu'il a un excédent au niveau de sa balance des paiements.

Si nous adoptons la définition internationale d'un assainissement réussi, c'est-à-dire un assainissement permettant de réduire la dette publique de plus de cinq points de pourcentage du PIB en l'espace de trois ans, l'analyse du tableau 6 nous indique que nous devons de toute façon être conscients qu'un assainissement durable demandera du temps. Mais une fois encore, en pleine psychose financière, il peut parfois être opportun d'émettre clairement un signal de fermeté.

Tableau 6 : Taux de réussite des assainissements budgétaires : assainissements graduels contre 'douches froides'

	1970s	1980s	1990s	2000s*	Total
Consolidation graduelle	42.9	41.7	62.5	50	51.2
	(7)	(12)	(16)	(6)	(41)
Douches froides	11.1	15.6	38.5	37.5	25.3
	(9)	(32)	(26)	(8)	(75)
Consolidations graduelles après fortes augmentations de la dette*	-	50	0	0	30
	-	(6)	(3)	(1)	(10)
Douches froides après fortes augmentations de la dette*	0	19	37.5	0	22.7
	(5)	(21)	(16)	(2)	(44)

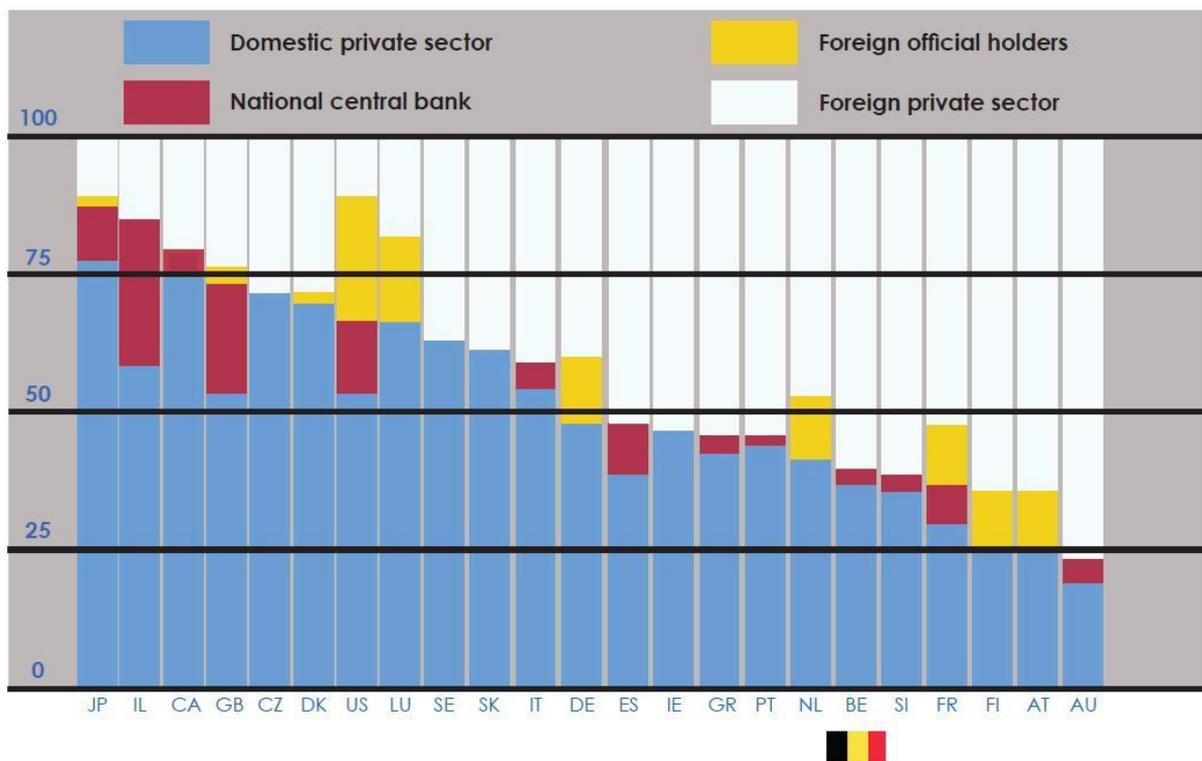
(1) Concerne uniquement les 15 de l'UE. *Les consolidations sont considérées comme réussies si au cours des trois années consécutives à un épisode de consolidation, le ratio dette par rapport au PIB a baissé d'au moins 5% par rapport au niveau de la dette dans la dernière année de l'épisode de consolidation. La dernière année de consolidation est 2005. Le nombre d'épisodes de consolidation pris en compte figure entre parenthèses. Source : Services de la commission.

Source : Commission européenne

Bien que le sentiment d'urgence ait grandi en Belgique en 2011, quand l'intérêt de nos obligations d'état à 10 ans s'approchait dangereusement de ce qui était considéré à l'époque comme la limite critique des 6%, il n'en reste pas grand chose aujourd'hui. Il serait cependant très irresponsable de considérer comme définitivement acquise notre appartenance au cœur de l'Europe.

Il est essentiel dans ce contexte d'être conscient du fait qu'un pays peut limiter lui-même sa vulnérabilité face aux marchés volatils. Nous devons évidemment aussi travailler à une 'canalisation' des agences de notation et à l'instauration d'une meilleure gouvernance en Europe. Mais tout cela demande du temps et sera déterminé en grande partie par d'autres. Le formidable patrimoine des familles est un des points forts de notre pays, mais cela reste néanmoins une donnée théorique si nous continuons à voir notre dette d'état placée principalement à l'étranger. La crise nous a pourtant appris que les détenteurs étrangers d'obligations d'état offrent beaucoup moins de stabilité que les propres citoyens. Il faut donc considérer comme un acte de bonne gestion des risques le fait de renouer avec l'usage d'un placement de la dette d'état autant que possible auprès de la propre population. Nous savons que les moyens sont disponibles et il serait dès lors imprudent de nous satisfaire de la situation de détention actuelle de notre dette (graphique 15). Ceci peut parfaitement se faire de façon progressive, dans la mesure où le refinancement d'anciens titres de créance est un processus graduel. Aujourd'hui, l'excédent d'épargne belge est souvent détourné vers l'étranger, alors que l'histoire récente a prouvé à suffisance que cela ne se traduisait pas toujours par une meilleure allocation du capital.

Graphique 15 : Détention de la dette publique (% du total)



Source : BIB 2012

Pour limiter la vulnérabilité de notre pays sur les marchés financiers, nous devons commencer par assainir structurellement notre budget. D'autre part, il convient aussi de développer une stratégie pour que notre dette d'état soit financée dans une plus large mesure en Belgique.

3.2 Le niveau souhaité de la dette tient compte des risques

Une approche souvent négligée est celle d'une saine analyse des risques. Elle revient à évaluer ce qui se passerait dans un pays dans le cadre de certains scénarios négatifs, afin d'en tenir compte pour protéger la population. Fondamentalement, cela signifie qu'un pays doit en fait disposer d'une certaine marge budgétaire structurelle pour pouvoir faire face aux coups durs. Cet élément ne peut être ignoré dans le débat pour définir le 'bon' niveau de la dette d'un pays. Il est évident qu'une économie forte comme celle de l'Allemagne peut affronter un niveau de dette plus élevé (mais elle a précisément et logiquement une dette peu élevée). En temps normal, il vaut mieux que le niveau de la dette ne dépasse pas les 60% du PIB. Il a entre-temps déjà été démontré qu'en situation de crise financière typique, la dette a augmenté en moyenne dans le passé de non moins de 86%⁴.

Donc, plutôt que de se lancer dans la quête du seuil critique, comme si cette quête pouvait révéler un sacro-saint chiffre unique, l'approche sous l'angle des risques nous semble beaucoup plus sensée.

La crise de 2007 a souligné l'importance d'affronter ce genre de situation avec une dette peu élevée pour pouvoir disposer d'une capacité d'absorption. D'une part nous ne pouvons pas exclure le risque d'une nouvelle tempête financière, vu la fragilité des fondements du système bancaire, et d'autre part il y a le risque d'une augmentation des intérêts. Beaucoup de pays sont accablés aujourd'hui par des dettes excessives, mais les moyens dont ils disposent sont suffisants à cause de l'environnement de faibles taux d'intérêts. Il y a certes une politique monétaire expansive sans précédent qui veut perpétuer cela, mais suffisamment d'exemples européens montrent que cela n'apporte aucune garantie quand le marché commence à développer une certaine méfiance à l'égard d'un pays donné.

Il est primordial d'aborder de façon responsable trois facteurs essentiels :

1. Un pays avec une dette élevée se rend plus vulnérable face à des taux d'intérêt plus élevés, à cause des primes de risques plus élevées sur le marché.
2. Des niveaux de dette plus élevés rendent une bonne gestion macroéconomique plus difficile à cause du manque de marge de manœuvre pour une politique anticyclique, par exemple.
3. Des taux d'intérêt plus élevés peuvent entraîner des besoins fiscaux supplémentaires qui peuvent à leur tour porter atteinte à la croissance économique.

Il faudrait des deux côtés un peu plus de modestie dans tout le débat sur l'austérité. Il existe malheureusement une grande incertitude sur les paramètres cruciaux, comme les multiplicateurs, qui sont de toute façon instables. Cela implique par exemple que ce n'est

⁴ Carmen M. Reinhart & Kenneth S. Rogoff, 2009. "The Aftermath of Financial Crises," American Economic Review, American Economic Association, vol. 99(2), pages 466-72, Mai

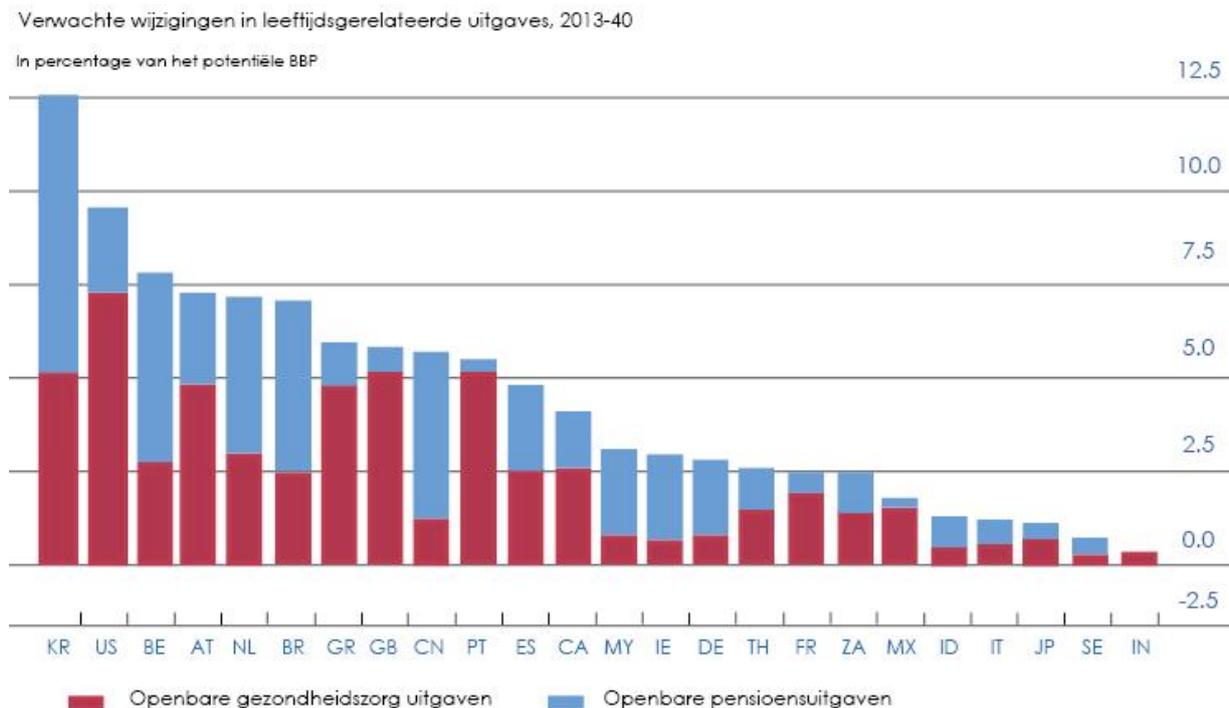
pas parce qu'un certain rapport statistique a pu être établi il y a quelques années, que ce rapport est encore valable dans les circonstances actuelles.

3.3. 'Règle d'or' ou 'règle de fer'

Dans leur tour d'ivoire, les 'grands économistes' débattent encore de la question de savoir si l'Allemagne n'a pas introduit une règle (de fer) trop stricte par rapport à une présumée règle d'or, qui autorise des déficits à hauteur des investissements. Le problème est que cela laisse la porte ouverte aux idées les plus créatives sur ce qui peut être ou non considéré comme un investissement. Toute l'intention d'une telle règle est précisément de lier les mains pour éviter que l'objectif à long terme ne doive chaque fois s'effacer devant le court terme. Ainsi, la règle de fer devrait à terme faire tendre la dette vers zéro, ce qui après tout n'est quand même pas non plus optimal ? En 2000, de nombreux économistes se sont en effet interrogés sur le fait de savoir si une dette trop basse n'est finalement pas un problème.

Même si les évolutions démographiques des années à venir ne semblent pas être défavorables pour notre pays par rapport à d'autres, les coûts du vieillissement prennent chez nous des proportions extrêmes si on les compare à ceux d'autres pays européens. Le graphique ci-dessous montre que ce fait est en grande partie attribuable à l'augmentation attendue des dépenses de pension.

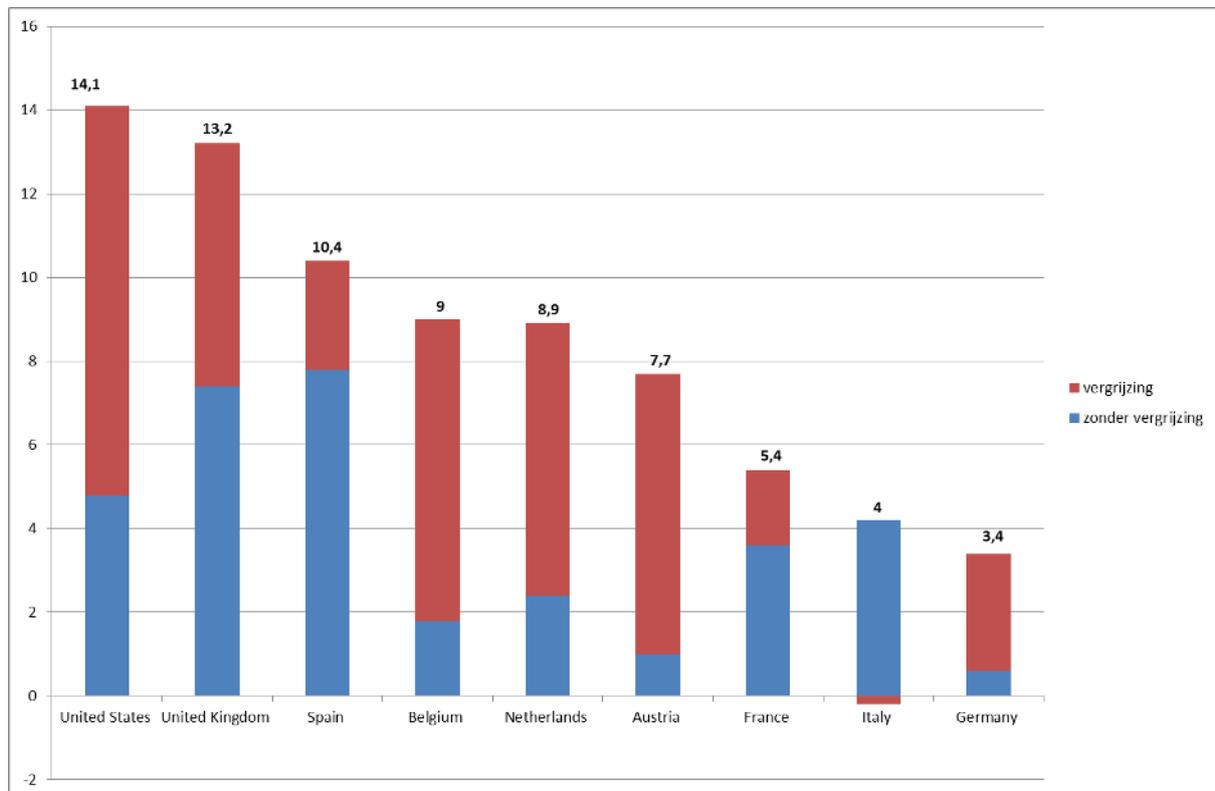
Graphique 16 : Évolution attendue des dépenses liées à l'âge entre 2013 et 2040



Source : FMI, BRI

Le message à en tirer, c'est que nous devons réaliser trente milliards d'économies structurelles, même en cas de forte reprise économique (voir également graphique 14).

Graphique 17 : Ampleur de l'assainissement budgétaire requis (% du PIB)



Des mesures budgétaires drastiques s'imposent donc, ne serait-ce que pour ne pas se faire écraser par le rouleau compresseur des coûts liés au vieillissement.

Un calcul récent de l'ampleur de la dette d'état implicite⁵ nous apprend que cette dernière s'élève à 558% du PIB pour la Belgique. En y ajoutant la dette d'état effectivement atteinte fin 2012, cela donne une dette publique totale de 655% du PIB (voir tableau 7). Il convient de souligner que les mesures politiques prises jusqu'en 2012 ont été intégrées dans les calculs ayant servi de base aux chiffres repris dans le tableau ci-joint.

⁵ La dette publique implicite tient également compte des engagements déjà pris par le gouvernement pour l'avenir. La dette d'état telle que contractée aujourd'hui est la dette explicite.

Tableau 7 : La vraie dette publique

LA VERITABLE DETTE PUBLIQUE (%pnb)

La dette implicite La dette explicite La dette totale

1	Italie	-123	121	-2
2	Lettonie	-42	43	0
3	Estonie	75	6	81
4	Pologne	74	52	126
5	Allemagne	55	81	136
6	Bulgarie	160	16	176
7	Suède	138	39	177
8	Portugal	73	108	181
9	Hongrie	109	81	190
10	Roumanie	234	33	267
11	Lituanie	264	38	303
12	Autriche	242	72	315
13	Malte	253	71	324
14	République tchèque	379	39	418
15	France	356	86	442
16	Danemark	396	47	442
17	Finlande	420	49	469
18	Slovaquie	506	43	549
19	Pays-Bas	499	65	565
20	Royaume-Uni	550	88	639
21	Belgique	558	98	655
22	Slovenië	620	47	667
23	Chypre	764	71	835
24	Espagne	735	69	805
25	Grèce	720	171	891
26	Luxembourg	1209	18	1228

Bron: Seitung Marktwirtschaft Universität Freiburg

De telles estimations révèlent avant tout qu'une politique inchangée n'est pas une option envisageable et que de profonds remaniements seront nécessaires pour obtenir des résultats durables dans les décennies à venir. Cela signifie que les vraies solutions pour notre pays ne pourront jamais être uniquement budgétaires. D'autres réformes seront aussi nécessaires, par exemple dans le système des pensions.

La révision des revenus

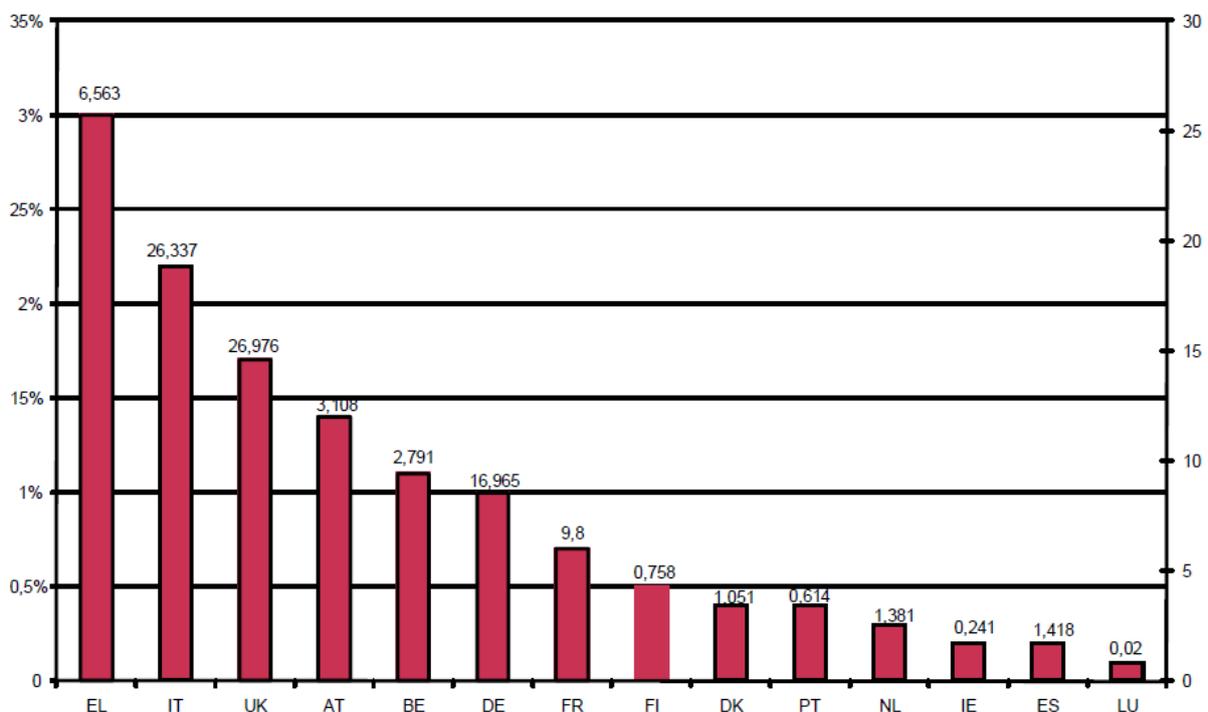
Lorsque survient une transition démographique majeure, avec par exemple des baby-boomers quittant massivement le marché de l'emploi, la fiscalité doit obligatoirement s'y adapter. C'est un principe important. On peut par exemple déplacer l'accent des impôts sur le revenu vers les impôts sur la consommation.

De nos jours, la société est en outre tellement consciente de la problématique du climat que dans ce domaine aussi on pourrait s'attendre à des initiatives en matière de fiscalité. On peut en dire autant des contributions du secteur financier. Un principe économique important est que les coûts excédentaires engendrés par différents impôts doivent être raisonnablement proportionnels les uns par rapport aux autres. On peut lire en tout cas dans la littérature professionnelle sur le sujet que les impôts sur les investissements peuvent être très perturbants. Des impôts à la consommation reposant sur une large base semblent également générer

moins d'effets négatifs pour la croissance. Il serait aussi intéressant d'examiner de plus près toutes les règles d'exception du système de la TVA, par exemple. Toutes sortes de régimes dérogatoires du système de TVA actuel privent le fisc d'un revenu de 2,791 milliards d'euros, soit 11% des recettes totales de TVA dans notre pays, contre seulement 3% pour les Pays-Bas. Une rationalisation à ce niveau pourrait très vite rapporter jusqu'à 2 milliards d'euros. Ce qui compte avant tout, c'est de distinguer les effets à court et à long terme. Plusieurs pays, dont l'Allemagne, ont pour des raisons de compétitivité procédé ces dernières années à une substitution des impôts sur les revenus par des impôts sur la consommation, et ce sans perte au niveau des recettes.

Il importe de considérer une éventuelle réforme fiscale comme un processus global et d'évaluer les mesures le moins possible de manière isolée. Il est tout aussi crucial que le processus soit acceptable, également en termes d'équité. Dans certains pays, un groupe très restreint de contribuables génère une très grosse part des recettes fiscales. Ainsi, en ce qui concerne l'impôt des personnes physiques aux États-Unis, une frange supérieure de 0,7% de la population génère 37% des revenus. Une tentative d'imposition plus lourde d'un groupe de contribuables si restreint entraînerait de nombreux problèmes, notamment de fraude fiscale ou de *compliance*. L'inégalité des revenus étant nettement plus limitée chez nous qu'aux États-Unis, cela a forcément des implications dans la répartition des revenus fiscaux. Pour ce qui est de l'impôt foncier, cela fait déjà très longtemps que l'on parle de la nécessité de revoir l'estimation des revenus cadastraux.

Graphique 18 : Pertes de recettes dues aux règles dérogatoires du système de TVA (% du total des recettes à gauche, milliards d'euros à droite)



Bron: Reckon Report, Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU25, 2009

Sur la base de l'analyse d'un groupe de 25 pays, le FMI⁶ est arrivé à la constatation que les états recherchent des nouvelles recettes d'abord via des impôts directs (41,7%), puis des impôts indirects (26,7%), et ensuite des taxes administratives (13,3%), avec en ce qui concerne les mesures relatives aux impôts sur le revenu des personnes physiques et sur le capital plutôt un élargissement de la base taxable qu'une augmentation des taxes.

4. La Belgique sous surveillance européenne accrue

La Belgique n'a pas fait preuve par le passé d'une grande discipline budgétaire. Dans les années fastes, nos hommes politiques ont manqué de prévoyance et les excédents réalisés ont été dépensés plutôt que mis en réserve. En 2009, la Belgique est entrée dans le club des pays affichant un déficit excessif, une triste distinction qui met la Belgique sous surveillance étroite de la Commission européenne. Malgré les menaces répétées de sanctions européennes, cela fait trois années de suite que la Belgique ne réussit pas à se tenir aux accords conclus avec l'Europe. Le programme de stabilité de 2012 visait encore un déficit de 2,15% du PIB pour 2013, mais ce chiffre a d'ores et déjà été porté à 2,5% dans le programme de 2013. La promesse de maintenir la dette de l'état sous les 100% du PIB en 2013 demandera elle aussi encore un effort considérable de la part de nos décideurs politiques.

Les mesures prises ces dernières années sont principalement des mesures discrétionnaires. Avec ce genre d'intervention, le gouvernement se met dans l'obligation de répéter chaque année les mêmes exercices d'économie, voire des exercices plus difficiles. Lorsque nous avons atteint en 2009 un déficit budgétaire de près de 6% du PIB, l'Europe a initié à l'encontre de notre pays une procédure pour déficit excessif. Nous avons convenu avec l'Europe de fournir chaque année un effort budgétaire de 0,75% du PIB, pour la période 2010-2012. Nous nous sommes également engagés à faire plus en cas de bonnes surprises budgétaires ou économiques. Bien que nous ayons connu une reprise économique plus forte qu'escomptée avec une croissance de 2,2% en 2010 et de 2,0% en 2011, notre pays n'a pas respecté ses engagements européens. Nous avons en effet clôturé 2011 sur un déficit de 3,7% du PIB, ce qui était à peine 0,1% de moins qu'en 2010, et ce malgré une deuxième année de croissance supérieure à 2%. Après correction par rapport au cycle économique, la Commission européenne a établi que notre pays n'a consenti qu'un effort structurel de 0,5% malgré la promesse d'un effort minimal de 0,75% du revenu national.

Tableau 8 : Solde structurel de la Belgique et recommandations de la Commission européenne

Année	Solde structurel de la Belgique	Évolution du solde structurel de la Belgique	Effort structurel recommandé par la CE ¹	Solde structurel visé ² pour la Belgique
2013	-	-	-	-2,5
2012	-3	0,5	0,75	-2,1
2011	-3,5	-0,1	0,75	-2,4
2010	-3,4	0,5	0,75	-3,3
2009	-3,9	-1,8	0,75	-2,2

Source : BNB, Commission européenne

¹ Recommandations de la Commission européenne dans le cadre de la procédure pour déficit excessif

² Tel que prévu par le programme de stabilité belge de l'année concernée

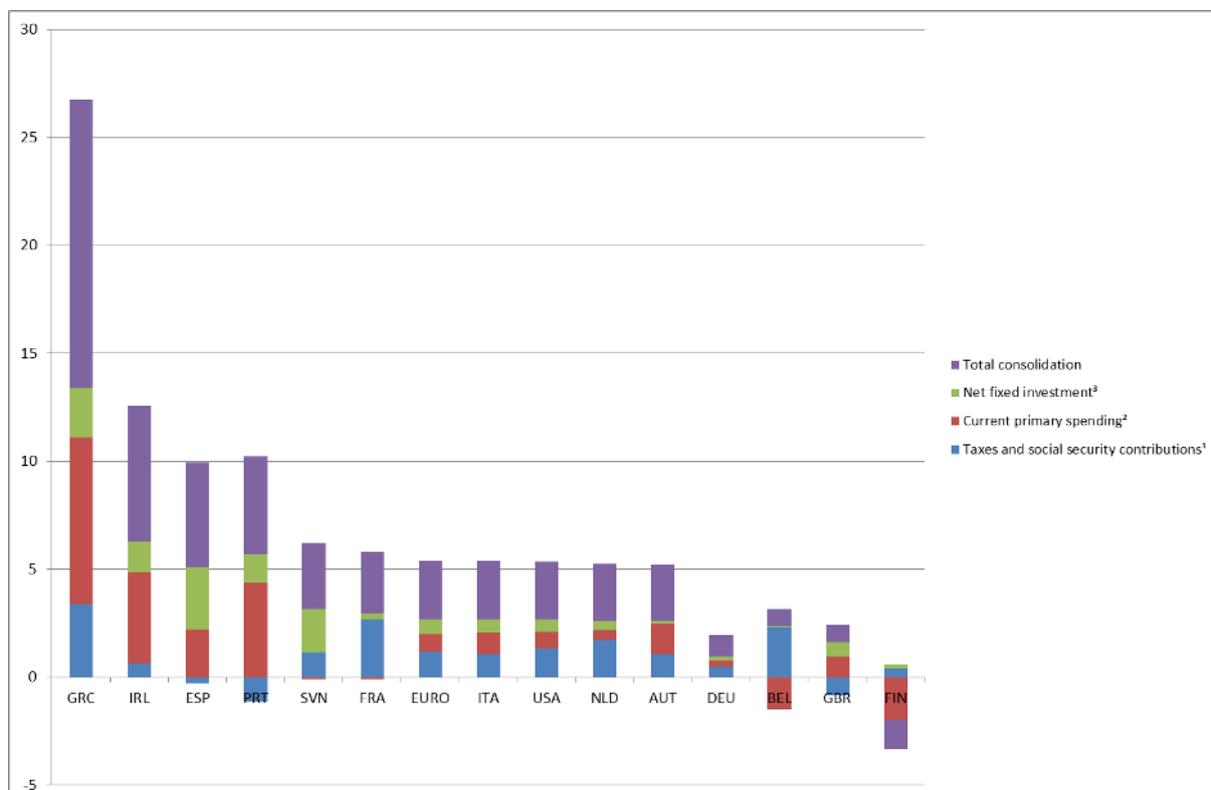
⁶ IMF, A Status Update on Fiscal Exit Strategies, Working paper 2010

Même si l'Europe tient effectivement compte de l'aspect structurel dans ses objectifs, la Belgique ne parvient tout de même pas à honorer les accords conclus.

Effort côté dépenses et côté recettes

L'ampleur de l'adaptation fiscale n'est pas la seule chose qui compte. La composition de la consolidation est en effet tout aussi importante. Entre 2009 et 2012, la Belgique a été un des seuls pays qui, parallèlement à une augmentation des impôts, a continué à augmenter ses dépenses publiques.

Graphique 19 : Composition de la consolidation fiscale entre 2009 et 2012 (% du PIB potentiel)



1. Ajusté en fonction de la position cyclique de l'économie. Comprend les autres recettes courantes, les revenus immobiliers perçus hors intérêt et les transferts de capitaux sous-jacents perçus hors transferts exceptionnels.

2. Ajusté en fonction de la position cyclique de l'économie. Comprend les transferts de capitaux sous-jacents payés hors transferts exceptionnels.

3. Hors consommation de capital fixe.

Source: Base de données Economic Outlook 93 de l'OCDE ; et calculs de l'OCDE.

En 2012, le gouvernement belge a semblé vouloir jouer à nouveau la carte des recettes pour atteindre l'équilibre budgétaire. Dans son programme de stabilité 2012-2015, il a en effet planifié une correction de 2,6% des recettes par rapport à 2015, contre à peine 1,1% de moins pour les dépenses. En d'autres mots, 70% des efforts se feraient donc du côté des recettes. Un an plus tard, dans son programme de stabilité 2013-2016, la stratégie semble avoir changé : le gouvernement prévoit d'ici 2016 une augmentation des recettes de 1,3%,

et une réduction des dépenses de 3,1%. Le gouvernement semble donc reconnaître que les marges d'économies se situent essentiellement du côté des dépenses. Dans son programme de stabilité, il s'attend à un déficit de 2,5% en 2013 et de 2,0% en 2014. Le budget 2014 n'a pas encore été élaboré mais, à politique inchangée, le déficit pour 2014 devrait s'élever à 3,3% du PIB. En prenant des mesures non récurrentes et en assouplissant les objectifs budgétaires, le gouvernement se retrouve donc pour 2014 à nouveau devant le défi de réaliser une économie s'élevant à 1,3% du PIB, soit près de 5 milliards.

Tableau 9 : Mesures et facteurs structurels

TABLEAU 7 MESURES ET FACTEURS STRUCTURELS EN MATIÈRE DE RECETTES PUBLIQUES
(millions d'euros, sauf mention contraire; variations par rapport à l'année précédente)

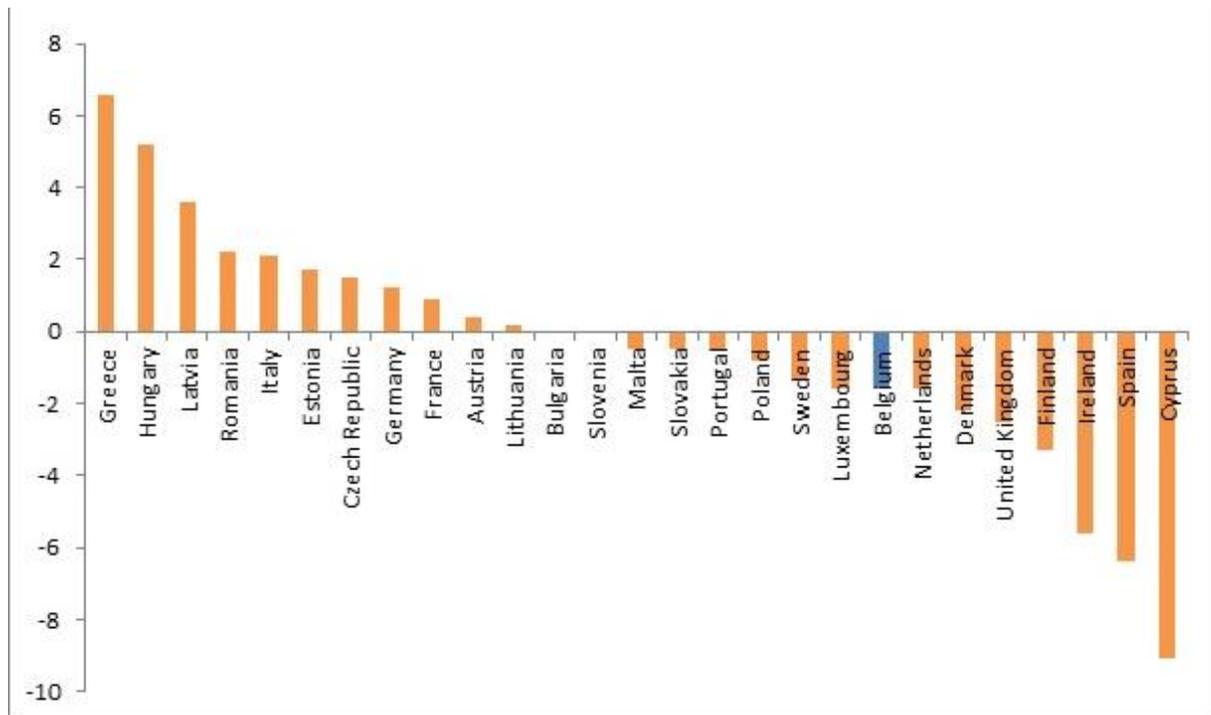
	2013 e	2014 e
Impôts	1 934	951
dont:		
Revenus du capital	679	59
Variation du pourcentage de la déduction fiscale pour capital à risque	386	517
Déduction pour investissements faits en vue d'économiser l'énergie	206	136
Impôts sur les biens et les services ..	385	329
Lutte contre la fraude fiscale et meilleure perception	249	0
Cotisations de sécurité sociale	-207	-124
Recettes non fiscales et non parafiscales	-478	-763
Total	1 249	64
<i>p.m. Idem, pourcentages du PIB</i>	<i>0,3</i>	<i>0,0</i>

Sources: Documents budgétaires, BNB.

Ce qui est de toute façon flagrant, c'est que notre pays ne peut pas être repris dans la catégorie de ceux qui 'économisent à mort'. Un critère à ce niveau est ce qu'on appelle le déficit structurel, c'est-à-dire un déficit corrigé en fonction du cycle économique. Une distinction s'est marquée de 2007 à 2012 entre d'une part les pays qui redressent leur déficit structurel et d'autre part ceux qui l'aggravent. La Belgique fait partie des pays dont le déficit structurel s'aggrave.

D'ici fin 2013, la Grèce aura réduit son déficit primaire (c'est-à-dire hors paiement d'intérêts) de non moins de 17 points de pourcentage, l'Irlande de 7,3 points de pourcentage et le Portugal de 6,8 points de pourcentage. Ces réductions sont énormes, mais il ne faut pas oublier qu'il s'agit de pays qui ont perdu l'accès aux marchés financiers et qui se sont retrouvés dans les programmes d'ajustement européens. L'Espagne et l'Italie ont ajusté leurs déficits primaires de respectivement 8,3 et 5,1 points de pourcentage, la France de 5,1 points de pourcentage. Par comparaison, les ajustements aux Pays-Bas et en Belgique, à concurrence respective de 3,5 et 2,3 points de pourcentage, semblent bien modestes.

Graphique 20 : Évolution du déficit structurel 2007-2012



Source : Eurostat

5. Politique de relance intelligente

Ce qui précède a déjà confirmé que notre pays dispose malheureusement de peu de marge de manœuvre, en raison du manque de discipline budgétaire affiché pendant les périodes plus prospères. Reste néanmoins la question de savoir dans quelle mesure la croissance peut être relancée. Nous avons repris ci-dessous quelques pistes à cet égard.

5.1 La recette pour la croissance

La croissance économique est une nécessité, d'autant plus que se profile à l'horizon le coût de plus en plus élevé du vieillissement de la population (traditionnellement estimé à 4% du PIB d'ici 2030). Mais ce défi peut également être abordé de façon positive. La création d'une croissance économique durable est moins complexe qu'elle n'y paraît. Pour commencer, tout le monde sait que la croissance découle des investissements dans les personnes, les connaissances, la technologie, les infrastructures et les institutions qui induisent une confiance économique suffisante et stimulent l'entrepreneuriat et la prise de risques. Un bon système d'enseignement, des investissements dans l'apprentissage permanent, des budgets importants affectés au R&D et à l'innovation, des infrastructures modernes (bande large, réseaux TGV, vignette automobile, *smart grids*), des marchés compétitifs pour les biens et les services, une fiscalité stimulante plutôt que démotivante, des pouvoirs publics efficaces et des règles assorties de la sécurité juridique nécessaire, ..., voilà quelques-uns des fondements évidents d'un climat de croissance. Tout comme un fonctionnement sain du marché qui

incite les moteurs de croissance à l'innovation, soutient leur succès mérité, maintient une concurrence loyale et affûtée, et établit clairement la distinction entre public et privé. Et tous ces fondements s'expriment au mieux dans un environnement macroéconomique stable.

Les effets de cette recette universelle pour la croissance se manifestent toujours avec un certain délai. Nos performances économiques actuelles découlent des décisions d'investissement du passé. Bon nombre de capitaux humains et physiques constitués ou produits entre 1960 et 1980 produisent encore des rendements aujourd'hui. Quant aux investissements consentis aujourd'hui, leurs rendements ne seront pas non plus immédiats. Des investissements supplémentaires dans l'enseignement ne commencent à produire leurs effets qu'après une ou deux décennies. Une amélioration durable de la croissance économique ne peut donc pas s'obtenir du jour au lendemain. En revanche, une augmentation subite des dépenses ou de la consommation, consécutive à la mise en place d'incitants monétaires ou budgétaires, produit effectivement un effet positif direct mais temporaire sur les paramètres économiques. Il ne faut pas sous-estimer l'importance d'une augmentation de la productivité générale au sein de notre économie. Si nos facteurs de production que sont le travail et le capital sont utilisés plus efficacement et qu'ils permettent d'augmenter la production économique, cela fait augmenter tant la consommation que le revenu national. La productivité est donc la principale source de prospérité pour une économie moderne. Quand la productivité augmente, la population s'enrichit. Le développement de l'état-providence européen a été rendu possible par l'augmentation historique de la productivité économique à partir de 1945. Cette productivité en constante progression s'est matérialisée sous la forme d'une technologie de plus en plus performante. Nous pouvons donc dire que la technologie a payé la facture de l'essor de notre prospérité. En poussant ce raisonnement plus loin, il nous faut donc continuer à investir dans l'amélioration technologique si nous voulons plus de prospérité.

Nous devons en outre prendre conscience du fait que l'économie postindustrielle du riche Occident se trouve à l'aube d'une profonde transformation. Une grande partie des moteurs de la récente croissance économique (essentiellement le crédit à la consommation, l'immobilier, les services financiers et les dépenses publiques avec endettement) ne se sont pas avérés durables. D'importants secteurs des services se caractérisent en outre par une faible croissance de productivité, notamment l'enseignement et les soins de santé. Après avoir atteint un palier technologique, la croissance de productivité de l'économie industrielle s'est ralentie : c'est ce qu'on appelle 'la grande stagnation'. La fameuse 'nouvelle économie' contribue largement à la productivité et est même génératrice d'emplois. Mais elle favorise aussi la concentration plutôt que la diffusion, rendant aujourd'hui une croissance généralisée et les opportunités d'emploi moins évidentes par rapport à la génération précédente. Bref : la croissance de la productivité est cruciale, mais moins facile et avec un rendement moins généralisé que précédemment.

L'opportunité de l'économie 'verte'

Chaque technologie énergétique a ses avantages et ses désavantages. Nous devons pourtant continuer à utiliser et à améliorer les technologies existantes pour faire progressivement évoluer notre système énergétique actuel vers un système plus durable. Cette politique de transition doit s'articuler autour d'une réflexion systémique. Il est possible de valoriser de façon optimale les technologies énergétiques renouvelables en les couplant

aux capacités de stockage, de transport et de backup. À défaut, la politique populaire basée sur le subventionnement de la production atteindra rapidement ses propres limites.

La technologie de l'électricité renouvelable requiert beaucoup de main d'œuvre. Chaque éolienne doit être construite, assemblée, montée et entretenue séparément. Les énergies renouvelables génèrent donc beaucoup d'emplois étant donné le travail nécessaire à leur production. La production énergétique classique, avec ses grandes centrales à haute intensité de capital, utilise pour sa part relativement peu de main d'œuvre. Les nouveaux emplois 'verts' n'entrent dès lors pas en concurrence directe avec ceux du secteur énergétique traditionnel. Ce sont surtout les projets qui se payent eux-mêmes, par les économies d'énergie qu'ils permettent de réaliser, qui sont prioritaires. Si l'instrument du prix est le levier le plus puissant pour mobiliser le secteur privé, il doit être soutenu par une politique ambitieuse en matière de R&D.

Les pouvoirs publics ne doivent pas poser eux-mêmes des choix technologiques, mais ils doivent mettre de puissants leviers en place pour forcer la transition.

Tout débat sur plus de prospérité doit s'articuler autour d'une amélioration de la productivité. Il est bien sûr toujours possible de stimuler provisoirement la croissance économique en poussant à la surconsommation par la baisse des taux d'intérêt ou d'autres artifices financiers. Mais ce ne sont pas des options durables, dans la mesure où à une période d'endettement succède toujours une période de désendettement. Améliorer la croissance de la productivité nécessitera des mesures structurelles, compte tenu de la condition générale de notre économie postindustrielle.

5.2 Politique de relance alternative

Étant donné la spécificité belge d'une petite économie ouverte, nous pensons que la compétitivité de l'économie doit occuper un rôle de premier plan. Compte tenu de la marge budgétaire limitée côté pouvoirs publics, il convient de cibler principalement la relance des investissements privés.

L'introduction par l'Europe du 'six pack', du 'two pack' et du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, permet un meilleur suivi non seulement de la problématique budgétaire de chaque État membre, mais aussi des déséquilibres macroéconomiques plus larges. Le tableau ci-dessous montre clairement que la perte de parts de marché a dépassé le seuil critique de danger pour notre pays. Il nous semble dès lors évident qu'une politique de relance devra en tenir spécifiquement compte.

Tableau 10 : Rapport sur le mécanisme d'alerte de la procédure des déséquilibres macroéconomiques

TABEAU 2 RAPPORT SUR LE MÉCANISME D'ALERTE: LE TABLEAU DE BORD POUR 2010

	Déséquilibres extérieurs et compétitivité					Déséquilibres intérieurs				
	Moyenne sur 3 ans de la balance des opérations courantes en % du PIB	Position extérieure globale nette en % du PIB	Variation en % du taux de change effectif réel hors IPCH (3 ans)	Évolution en % des parts de marché à l'exportation (5 ans)	Variation en % des coûts unitaires du travail nominaux (3 ans)	Variation annuelle en % des prix immobiliers hors inflation	Flux de crédit au secteur privé, en % du PIB	Dette du secteur privé, en % du PIB	Dette du secteur public, en % du PIB	Taux de chômage (moyenne sur 3 ans)
Seuils	-4 / +6 %	-35 %	±5 % & ±11 % ⁽¹⁾	-6 %	+9 % & +12 % ⁽¹⁾	+6 %	15 %	160 %	60 %	10 %
BE	-0,6	77,8	1,3	-15,4	8,5	0,4	13,1	233	96	7,7
BG	-11,1	-97,7	10,4	15,8	27,8	-11,1	-0,2	169	16	7,5
CZ	-2,5	-49,0	12,7	12,3	5,1	-3,4	1,7	77	38	6,1
DK	3,9	10,3	0,9	-15,3	11,0	0,5	5,8	244	43	5,6
DE	5,9	38,4	-2,9	-8,3	6,6	-1,0	3,1	128	83	7,5
EE	-0,8	-72,8	5,9	-0,9	9,3	-2,1	-8,6	176	7	12,0
IE	-2,7	-90,9	-5,0	-12,8	-2,3	-10,5	-4,5	341	93	10,6
EL	-12,1	-92,5	3,9	-20,0	12,8	-6,8	-0,7	124	145	9,9
ES	-6,5	-89,5	0,6	-11,6	3,3	-3,8	1,4	227	61	16,5
FR	-1,7	-10,0	-1,4	-19,4	7,2	5,1	2,4	160	82	9,0
IT	-2,8	-23,9	-1,0	-19,0	7,8	-1,4	3,6	126	118	7,6
CY	-12,1	-43,4	0,8	-19,4	7,2	-6,6	30,5	289	62	5,1
LV	-0,5	-80,2	8,5	14,0	-0,1	-3,9	-8,8	141	45	14,3
LT	-2,3	-55,9	9,1	13,9	0,8	-8,7	-5,3	81	38	12,5
LU	6,4	96,5	1,9	3,2	17,3	3,0	-41,8	254	19	4,9
HU	-2,1	-112,5	-0,5	1,4	3,9	-6,7	-18,7	155	81	9,7
MT	-5,4	9,2	-0,6	6,9	7,7	-1,6	6,9	212	69	6,6
NL	5,0	28,0	-1,0	-8,1	7,4	-3,0	-0,7	223	63	3,8
AT	3,5	-9,8	-1,3	-14,8	8,9	-1,5	6,4	166	72	4,3
PL	-5,0	-64,0	-0,5	20,1	12,3	-6,1	3,8	74	55	8,3
PT	-11,2	-107,5	-2,4	-8,6	5,1	0,1	3,3	249	93	10,4
RO	-6,6	-64,2	-10,4	21,4	22,1	-12,1	1,7	78	31	6,6
SI	-3,0	-35,7	2,3	-5,9	15,7	0,7	1,8	129	39	5,9
SK	-4,1	-66,2	12,1	32,6	10,1	-4,9	3,3	69	41	12,0
FI	2,1	9,9	0,3	-18,7	12,3	6,8	6,8	178	48	7,7
SE	7,5	-6,7	-2,5	-11,1	6,0	6,3	2,6	237	40	7,6
UK	-2,1	-23,8	-19,7	-24,3	11,3	3,4	3,3	212	80	7,0

Source: CE.

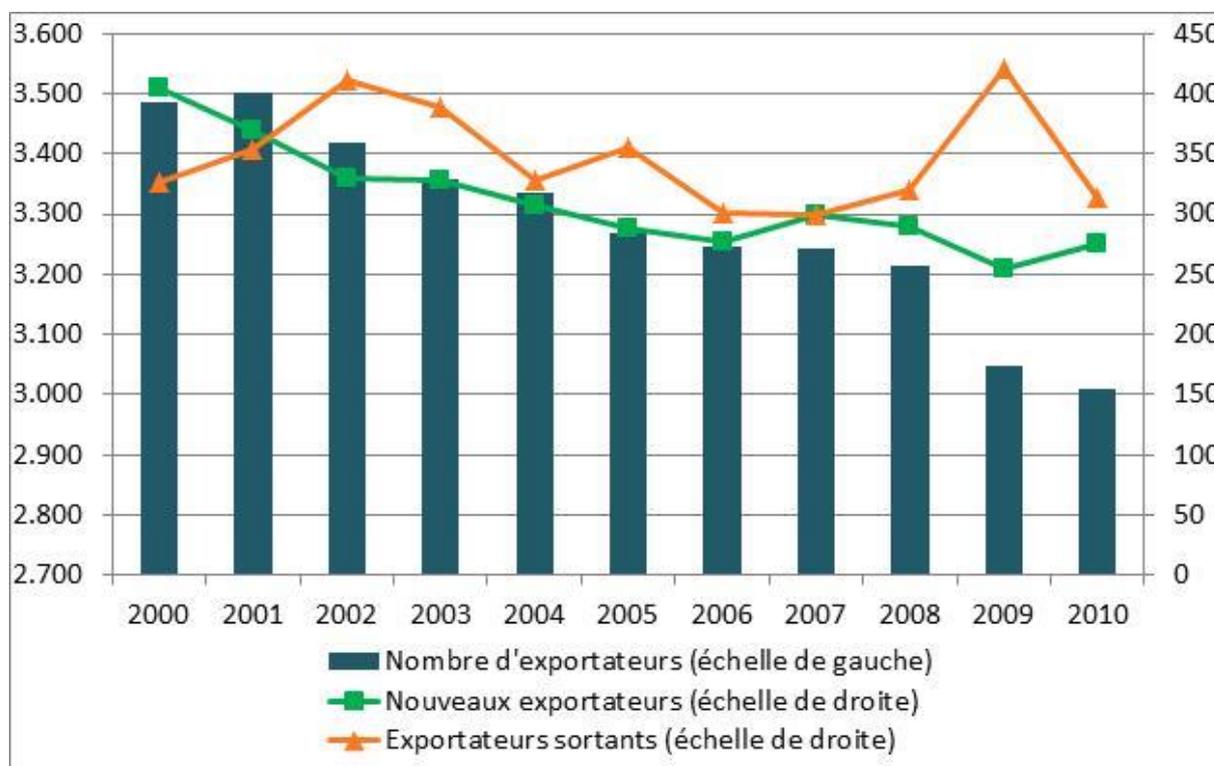
(1) Pour les pays de la zone euro et les autres pays de l'UE respectivement.

5.2.1 Compétitivité

Comme déjà évoqué plus haut, le déficit du compte courant de notre pays s'élèvera cette année à 1,4% du revenu national. La Belgique est confrontée à un déclin significatif de sa participation dans les exportations mondiales. Même si le phénomène semble également toucher nos pays voisins, il est néanmoins plus marqué chez nous. La Belgique exporte principalement au sein de l'UE (70,4% contre 51,4% pour l'Allemagne et 57,9% pour la France), mais n'est pas encore vraiment présente dans les pays émergents. Le volume de part de marché de notre pays a baissé de 0,9% par an entre 1995 et 2002, mais le mouvement s'est accéléré jusqu'à 1,7% pour la période 2002-2012. Pour une petite économie ouverte, rien ou pratiquement rien n'est plus important que le rétablissement de sa compétitivité. Et vu le contexte général en Europe, la grande dépendance de notre pays par rapport aux exportations européennes représente un risque supplémentaire. Si l'Europe

devient l'homme malade de l'économie mondiale, la Belgique risque une contamination permanente. La Belgique doit pouvoir trouver plus de leviers sur les marchés internationaux.

Graphique 21 : Évolution du nombre d'exportateurs de marchandises



Bron: NBB

5.2.2 Les facteurs de coûts

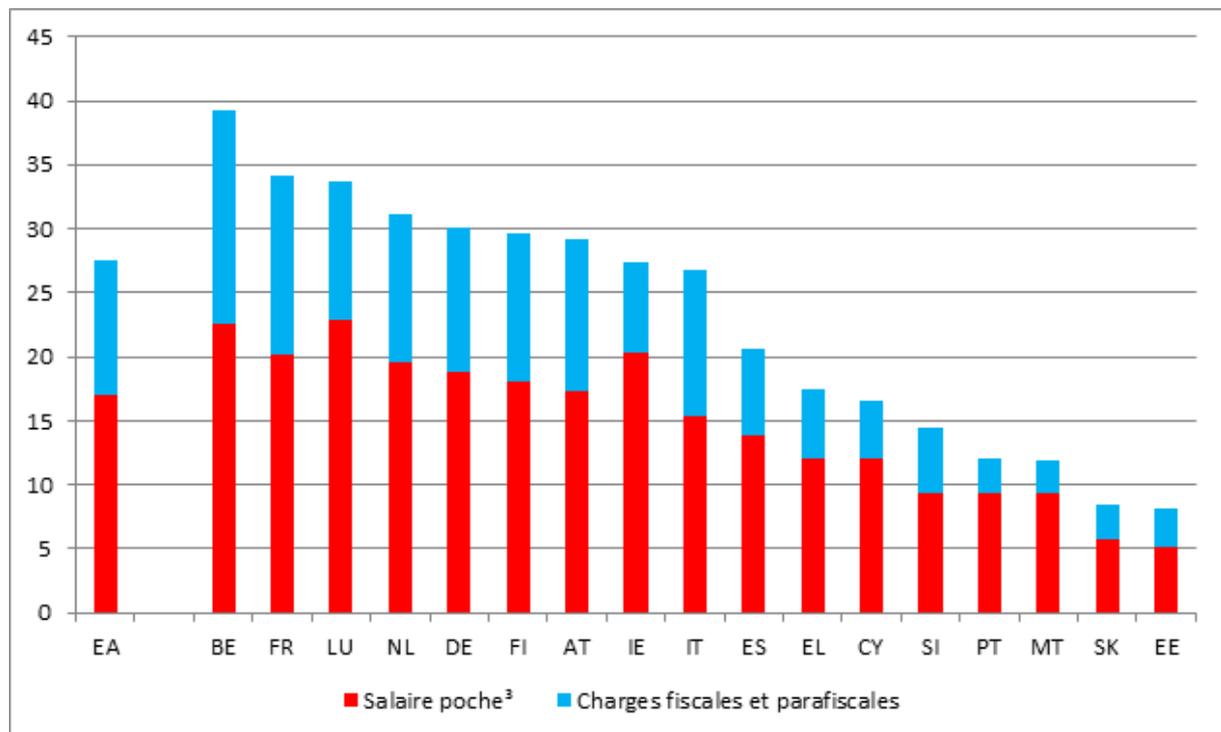
Bien que le travail affiche en Belgique une productivité très élevée, la croissance de cette productivité est sensiblement plus haute chez nos concurrents 'directs' (Pays-Bas/Allemagne). Dans le tableau de bord figurant ci-dessus (tableau 10), l'augmentation des coûts salariaux par unité de production se situe encore dans les valeurs limites. Mais, en termes de valeur absolue, force est de constater que ces coûts sont dans de nombreux secteurs sensiblement plus élevés chez nous que dans les mêmes secteurs dans les pays qui nous entourent.

La Belgique est une championne de la pression fiscale et des coûts de personnel. Dans le climat actuel caractérisé par une croissance ralentie de la productivité, il est indispensable de faire quelque chose à nos divers facteurs de coûts. Plusieurs options existent pour trouver une solution 'intelligente' à la situation. Ces coûts élevés ont également un impact négatif sur les décisions d'implantation de sociétés étrangères et nous font rapidement disparaître de la *short-list* des candidats.

Les pays qui nous entourent ont entamé un mouvement de rattrapage en ce qui concerne la productivité du travail. De ce fait, nos coûts salariaux élevés pèseront encore plus à l'avenir sur notre compétitivité. Les limites de la conversion du travail en capital sont déjà

quasi atteintes en Belgique (du moins dans le cadre de notre tissu économique actuel), ce qui se traduit par un ralentissement de la croissance de productivité. Pour pouvoir rester compétitif au niveau des coûts par unité de production, il faut absolument faire quelque chose au niveau du maintien ou de l'amélioration de notre position relative par rapport à la concurrence. Diverses options, comme l'ajustement des méthodes de négociation salariale (sur l'exemple du modèle allemand), qui serait à l'avantage des PME, peuvent être envisagées. Et naturellement, l'indexation automatique est et reste aussi un point problématique.

Graphique 22 : Coûts du salaire horaire dans le secteur des entreprises en 2011



Source : Eurostat

Action : il est indispensable de réduire les coûts.

5.2.3 Productivité

La question des coûts est bien sûr prioritaire, mais ce n'est pas tout. Le ralentissement de la croissance de productivité du travail en Belgique par rapport aux pays auxquels nous devons nous comparer, révèle au bout du compte un dangereux manque d'innovation sous-jacente. Ici aussi, il apparaît clairement qu'une part importante du problème de croissance

de la Belgique est de nature structurelle et que des interventions à court terme ne peuvent être que superficielles.

Compte tenu de la mauvaise position comparative de l'économie belge au niveau des coûts, il convient de miser largement sur une offensive au niveau de la productivité. Cela peut se faire par une meilleure valorisation de l'acquit des centres de connaissances (ajuster les coûts/méthodes des demandes de brevets), mais il est également possible d'obtenir des gains de productivité en créant un climat économique au sein duquel les entreprises reçoivent plus d'opportunités de se développer.

Il convient également dans ce contexte de se tourner vers l'avenir et d'imaginer à quoi devrait ressembler notre future économie, afin de prendre ensuite des décisions concrètes et économiquement fondées (sur la base d'une analyse coûts/avantages) pour tendre vers ce futur. Cette démarche doit également s'inscrire dans la politique industrielle, comme déjà expliqué précédemment⁷.

Par rapport aux pays qui nous entourent, la Belgique exporte peu au départ de secteurs à fort coefficient de R&D, et encore beaucoup trop de produits semi-finis. Si l'exportation de produits à fort coefficient de R&D s'adresse est surtout le fait de petites entreprises, celles-ci n'en restent pas moins toujours assez frileuses face aux exportations. Il ressort clairement du tableau 8 que nous avons un excès de produits à haute teneur en recherche et innovation faciles à copier (ERI), alors que nous devons précisément nous diriger vers des produits à haute teneur en recherche et innovation difficiles à copier (DRI).

Tableau 11 : Composition de l'exportation belge : divers groupes de produits

	Total	CI ¹	LI ¹	ERI ¹	DRI ¹	RMI ¹
Part dans les exportations ²	100,0	25,2	22,1	25,1	11,1	16,5
<i>p.m. moyenne pondérée des trois pays voisins</i>	<i>100,0</i>	<i>22,6</i>	<i>15,8</i>	<i>20,2</i>	<i>24,9</i>	<i>16,4</i>

Sources : CE, CNUCED, Eurostat, INR

¹ LI : produits majoritairement à fort coefficient de main-d'œuvre, CI : produits majoritairement à fort coefficient de capital, ERI : produits à haute teneur en recherche et innovation, faciles à copier, DRI : produits à haute teneur en recherche et innovation, difficiles à copier, RMI : produits directement dérivés de matières premières;

² En % du total des exportations, moyennes 1995-2008.

⁷ La Politique industrielle : jamais partie mais toujours de retour ?, Itinera Institute, <http://www.itinerainstitute.org/upl/1/default/doc/memo%202%20i%20beleid%20ivdc.pdf>

Il nous faut également disposer à cet effet de moyens financiers pour l'innovation. Le tableau ci-dessous révèle que notre pays affiche une performance honorable au niveau de sous-indicateurs quantitatifs, comme le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur et le score sur le baromètre européen de l'innovation. Mais il met également en lumière certains points qui posent problème, comme un niveau relativement bas des diplômés de l'enseignement scientifique ou technique (STEM) ainsi que ceux issus de la formation permanente. Les dépenses privées en R&D se situent à un niveau plus élevé que dans les pays voisins, même si nous savons qu'elles ne concernent qu'un nombre restreint d'entreprises et de secteurs. Les résultats sont essentiellement tirés vers le bas par le très faible niveau de financement public du R&D. Si par politique de relance nous entendons une réallocation des moyens, il semble que l'augmentation des moyens accordés au domaine du R&D doit être prioritaire. Étant donné la structure complexe de l'état belge, il est important que les différents niveaux de pouvoir soient impliqués dans ce processus. La sixième réforme de l'état et la nouvelle loi de financement pourraient être l'occasion d'une augmentation collective et durable du budget total consacré à la recherche et au développement. Parallèlement à cela, il est crucial de lier quantité et qualité, avec un accent particulier sur le potentiel de marché et la valeur ajoutée pour l'économie belge.

Tableau 12 : L'innovation en Belgique et dans les pays voisins

	BE	moyenne des 3 pays voisins	Zone euro
Dépenses de R&D (% PIB)	2,00	2,27	2,03
Dépenses de R&D, financement privé (% PIB)	1,51	1,46	1,32
Dépenses de R&D, financement public (% PIB)	0,49	0,81	0,71
Performance en matière d'innovation (score sur le baromètre européen d'innovation)	0,62	0,60	0,50
% de diplômés de l'enseignement supérieur dans la catégorie des 30-34 ans	43,1	37,7	34,1
Diplômés de l'enseignement supérieur dans une orientation scientifique ou technique, sur 1000 personnes âgées de 20 à 29 ans	11,9	14,3	12,8
% de la population âgée de 25 à 64 ans ayant déclaré avoir suivi une	6,9	10,1	8,0

formation			
% des entreprises ayant effectué une innovation de procédé ¹	33,4	30,4	30,2
% du chiffre d'affaires réalisé par les nouveaux produits ¹	9,5	14,8	14,0
% des entreprises novatrices pour lesquelles la conquête de nouveaux marchés est un objectif important de l'innovation ¹	27,1	42,0	36,5
% des entreprises ayant procédé à une innovation de marketing ¹	29,5	31,6	27,1
Activité entrepreneuriale en préparation ou récemment entamée ² (pourcentages des personnes interrogées)	5,2	7,1	6,9

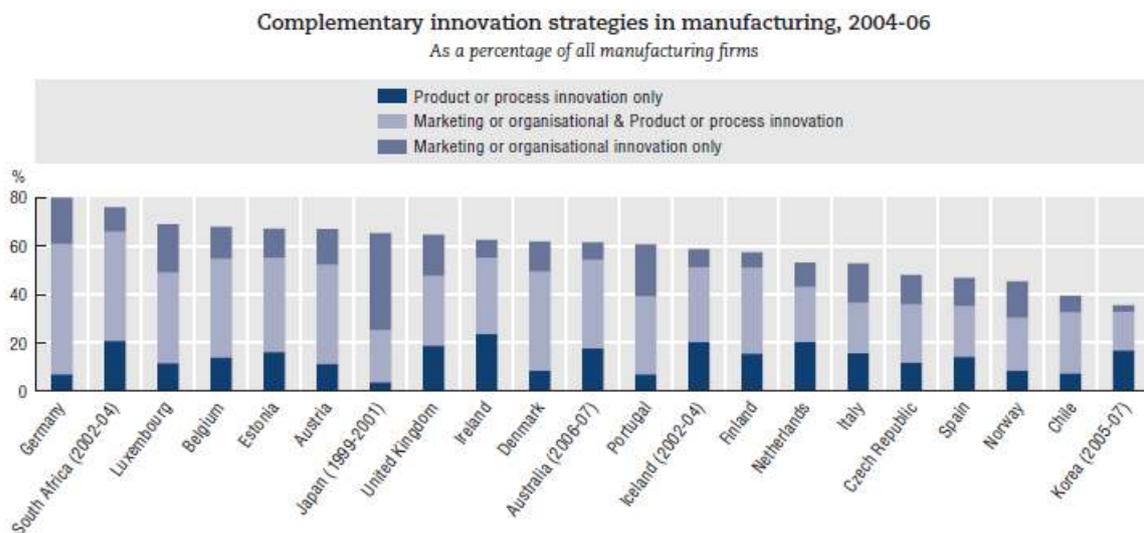
Action : le gouvernement peut réallouer des moyens financiers aux dépenses de R&D, car le niveau belge en la matière reste médiocre.

5.2.4 La chaîne d'innovation au sens large

Le soutien du R&D par les pouvoirs publics porte essentiellement sur les innovations en matière de technologies ou de processus. La chaîne d'innovation des entreprises industrielles est évidemment beaucoup plus étendue que cela. La plupart des entreprises industrielles novatrices combinent les innovations en matière de produits ou de processus avec des innovations au niveau marketing ou organisationnel. Les meilleures entreprises dans ce contexte parviennent à encadrer de façon optimale leurs innovations technologiques avec des innovations en matière de marketing et d'organisation. Ce n'est pas une surprise, dans la mesure où une nouvelle gamme de produits ou l'intégration de nouveaux processus de production doivent être soutenus sur divers fronts. Les entreprises qui innovent uniquement sur le plan technologique, mais ne réussissent pas à soutenir et à encadrer ces innovations avec une organisation et un marketing appropriés, risquent de sous-exploiter leur potentiel technologique.

Il est à noter dans le graphique 22 que les entreprises allemandes misent beaucoup sur cette combinaison de stratégies d'innovation. Cette approche complémentaire de l'innovation peut être révélatrice d'une forte orientation sur le client. Un nouveau produit ou une nouvelle technologie nécessitent un encadrement spécifique pour permettre aux clients potentiels de voir la plus-value offerte. Peu d'entreprises industrielles allemandes limitent apparemment leurs activités d'innovation à un produit ou un processus. Force est aussi de constater qu'une part importante des entreprises industrielles novatrices limitent leurs activités d'innovation au marketing et à l'organisation. Les innovations 'soft' sont donc aussi très importantes dans les secteurs de la technologie et de l'industrie. Enfin, ce graphique nous apprend aussi que les entreprises industrielles sud-coréennes restent à la traîne sur le plan de stratégies d'innovation complémentaires.

Graphique 23 : Stratégies d'innovation complémentaires dans l'industrie

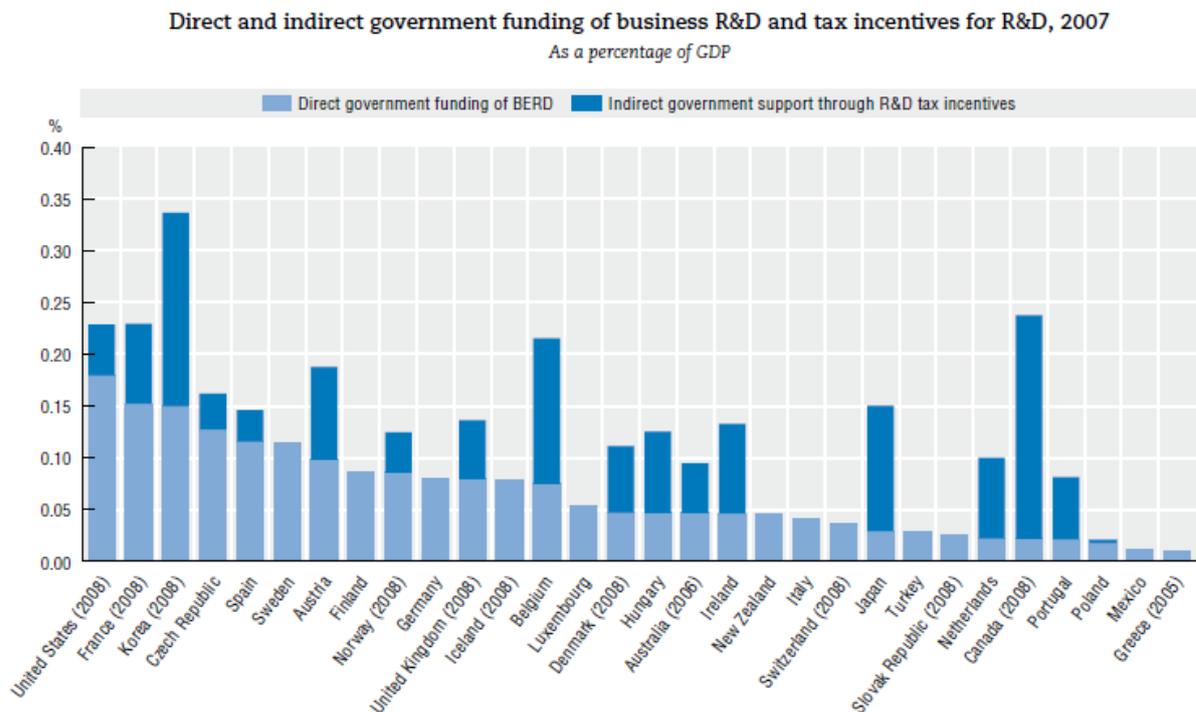


Source: OECD, Innovation microdata project based on CIS-2006, June 2009 and national data sources. See chapter notes.
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/834713118114>

Il existe plusieurs façons pour les pouvoirs publics de stimuler les entreprises à investir dans des actifs de nature à améliorer la productivité. Dans ce domaine, chaque pays propose des mesures fiscales spécifiques. Si l'on compare au niveau international le rôle des pouvoirs publics dans les politiques d'innovation, il s'avère que le soutien public direct en faveur des investissements en R&D bénéficie traditionnellement d'une attention soutenue. Si les efforts en matière de R&D sont effectivement très importants, ils ne représentent qu'une partie d'un plus grand ensemble. Ce soutien direct des pouvoirs publics peut être de nature très variée (contrats, emprunts, subventions) et réduit le coût total du R&D pour les entreprises qui en bénéficient. Outre ce soutien direct et relativement transparent du R&D, il y a le traitement fiscal des dépenses privées en R&D. L'impact des possibilités de déductions et des subventions fiscales sur le coût total des projets de R&D est beaucoup moins transparent, et n'est généralement pas répertorié en tant que soutien du R&D par les entreprises 'bénéficiaires'. Parallèlement à cela, on trouve également en Belgique, en France, en Espagne et en Corée du Sud des réductions spécifiques du coût salarial des travailleurs du secteur R&D. Le traitement fiscal des recettes générées par les brevets peut également se traduire en soutien indirect du R&D. Sur la base des réponses à un questionnaire ciblé, l'OCDE a élaboré une représentation de ce soutien indirect du R&D dans les entreprises privées.

Il ressort du graphique 23 que l'image totale obtenue après avoir pris en compte les soutiens direct et indirect du R&D s'écarte considérablement de l'analyse traditionnelle, selon laquelle il serait uniquement rendu compte du soutien direct du R&D. Pour ce qui est du soutien direct en matière de R&D, le classement est mené par les États-Unis, suivis par la France et la Corée du Sud. En ce qui concerne les entreprises belges, le soutien direct du R&D est plutôt moyen, et quasi identique à celui que l'on observe en Allemagne et au Royaume-Uni. Mais la situation évolue sensiblement lorsqu'on ajoute le soutien indirect. La Corée du Sud semble offrir de loin le soutien le plus important aux dépenses privées en R&D, suivie à distance par le Canada, les États-Unis, la France et la Belgique. Dans l'Union européenne, les entreprises belges et françaises bénéficient du soutien le plus généreux en matière de R&D. Les réductions fiscales pour l'emploi des travailleurs du secteur R&D jouent un rôle important dans ce contexte. Le soutien total du R&D des entreprises privées de notre pays s'est élevé en 2007 à plus ou moins 0,25% du PIB. La différence avec les entreprises allemandes, finlandaises ou suédoises, par exemple, est considérable.

Graphique 23 : Soutiens direct et indirect accordés par les pouvoirs publics aux dépenses en R&D



Source : OCDE (2011), Mesure de l'innovation

Actions :

Développer des stratégies d'innovation complémentaires plutôt que miser uniquement sur l'innovation en matière de produits et de processus.

Ne pas se limiter aux dépenses directes en R&D, mais tenir également compte du soutien fiscal indirect.

5.2.5 Innovation à l'exportation, façon allemande

De tous les pays industrialisés, c'est l'Allemagne qui dispose, et de loin, du plus grand excédent commercial par rapport aux marchés de croissance asiatiques. Cet excédent commercial n'est pas à attribuer uniquement à des multinationales réputées telles que Siemens, SAP, Daimler ou Volkswagen. On estime en effet qu'environ 45% de l'excédent commercial allemand a été réalisé par des PME allemandes. Ces excellentes performances de PME allemandes relativement inconnues ne sont pas l'expression d'un nouveau phénomène. Il y a plus de 20 ans, Hermann Simon a été le premier à décortiquer le secret de ces champions de l'ombre (*hidden champions*) ou champions anonymes de la croissance, qui chaque année quittent le statut de PME pour devenir des géants industriels (comme Würth, SAP ou Kärcher, par exemple). Dans son récent ouvrage intitulé 'Hidden Champions of the 21st Century' (les champions cachés du 21^{ème} siècle), Hermann Simon analyse l'avantage concurrentiel tellement représentatif de ces champions dits cachés. Il ressort de son analyse détaillée de milliers de ces champions dits cachés que la qualité du produit, le contact avec le client et le conseil au client sont autant d'éléments essentiels pour la mise en place d'un avantage concurrentiel. Le tableau 13 donne un aperçu global de l'importance relative des différentes sources de l'avantage concurrentiel.

Tableau 13 : Avantage concurrentiel des champions cachés selon Hermann Simon

Qualité du produit	58%
Contact avec le client	48%
Conseil	48%
Fiabilité de livraison	44%
Rentabilité	41%
Après-vente	40%
Intégration de systèmes	37%
Flexibilité logistique	31%
Distribution	22%
Collaboration avec les fournisseurs	13%

Brevets	12%
Publicité	7%
Prix	6%

Source : Hermann Simon (2009). *Hidden Champions of the 21st Century*, page 201

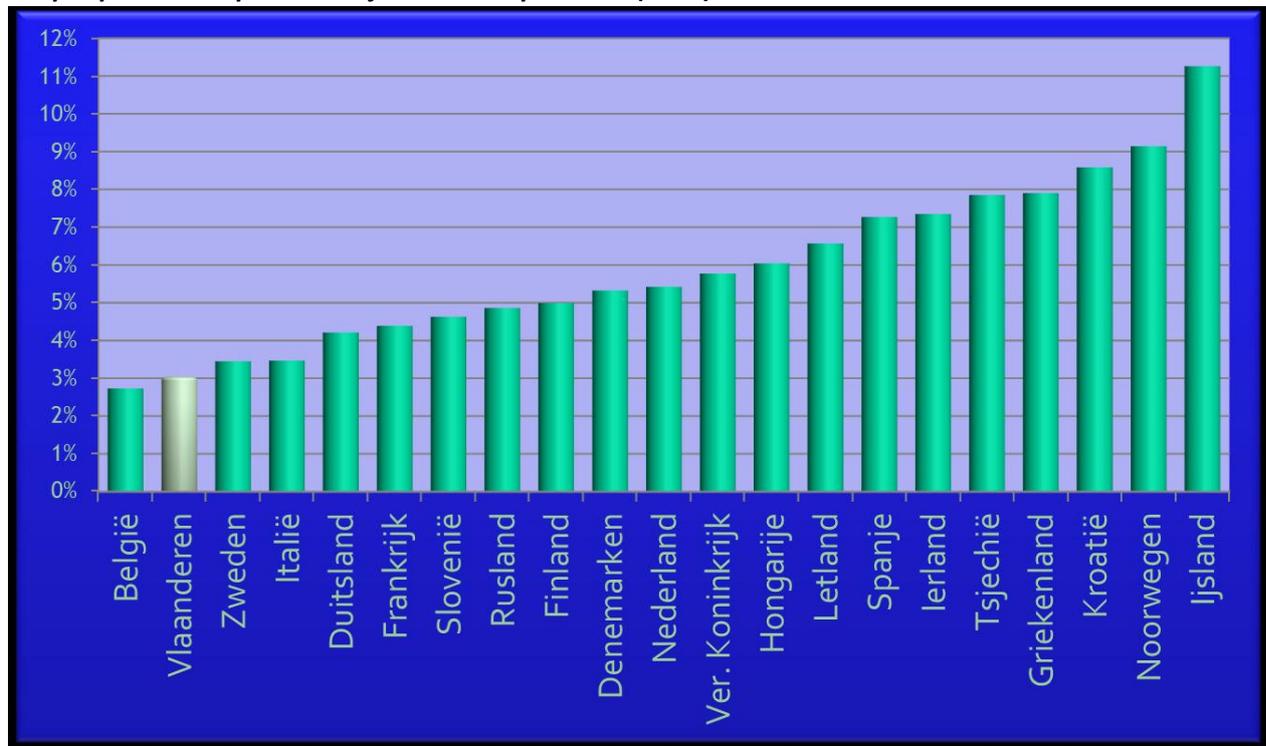
Action :
**Innover avant tout dans des composants de la compétitivité
 qui ne sont pas sensibles au coût.**

La qualité du produit et une relation très intense avec les clients sont les atouts de base des champions cachés. La quête permanente d'améliorations du produit et le développement de réseaux (coûteux) en Asie sont des priorités essentielles pour le management. Les PME allemandes ont énormément investi dans les stocks, les réseaux logistiques et la formation de travailleurs dans les marchés de croissance. Des investissements à risques qui ne pourront s'avérer rentables que si les produits proposés par l'entreprise sont de qualité supérieure. Les PME qui préfèrent ne pas prendre le risque de développer un réseau local dense pour soutenir leurs clients locaux, peuvent bien entendu travailler avec des agents externes évoluant au sein de réseaux existants. Mais si une entreprise veut vendre de la technologie de pointe à des clients qui demandent un support 24 heures sur 24, elle ne peut pas se permettre de fonctionner sans disposer de ses propres points de service locaux correctement outillés. Les entreprises allemandes ne vendent pas simplement de la technologie, elles vendent la meilleure technologie possible, soutenue par le meilleur service possible. Dans ces conditions, le prix de vente ne joue finalement pas un si grand rôle. Le critère des écarts de prix est moins important quand les entreprises font la différence sur la qualité et sur le service. Ce qui ne veut bien entendu pas dire que les coûts de salaires ne sont pas importants pour les entreprises technologiques allemandes. Le développement des coûts salariaux est un critère important, surtout pour les entreprises qui vendent des matières premières (*commodities*) ou qui produisent des produits standard avec de faibles marges bénéficiaires. C'est en tout cas une erreur d'attribuer le succès des exportations allemandes à la récente modération des salaires. Cette modération a principalement profité aux entreprises de services à haut coefficient de main d'œuvre, qui ont par ailleurs affiché une croissance nettement inférieure à celle des entreprises industrielles responsables aujourd'hui des excellents chiffres à l'exportation.

5.2.6 Entrepreneuriat

En ce qui concerne l'entrepreneuriat de demain, la Belgique figure parmi les plus mauvais élèves de l'OCDE. L'entrepreneuriat n'est pas inscrit dans les gènes de nos jeunes et quand ils entreprennent, c'est avec une certaine aversion pour le risque. Une étude de la Fondation Roi Baudouin est même arrivée à la conclusion que l'esprit d'entreprise des jeunes n'est nulle part aussi bas que chez nous.

Graphique 25 : Proportion de jeunes entrepreneurs (GEM)



Source : Fondation Roi Baudouin

Ainsi, le fait que nombre de PME ne veulent pas exporter par crainte des risques et des incertitudes qui y sont liées, pose problème. La productivité, l'exportation et la croissance peuvent et doivent plus être le fait d'entreprises, et l'apparition d'un plus grand nombre d'entrepreneurs dans divers secteurs peut y contribuer.

Actions :

Encourager et cultiver auprès des jeunes un 'entrepreneuriat à haute valeur ajoutée'.

Informers les PME sur les risques de l'exportation et leur apprendre à s'en prémunir.

Outre cultiver un entrepreneuriat propre, on peut également poser des jalons pour attirer des entrepreneurs étrangers 'à haute valeur ajoutée'.

5.2.7 Internationalisation

L'exportation peut être boostée en attirant un plus grand nombre d'entreprises étrangères. Mais à cause de la tournure négative prise par certains indicateurs (coûts salariaux, nombre de jours de grève, ...), les consultants éliminent relativement vite la Belgique de la short-list des candidats. Outre le fait qu'il faut absolument faire quelque chose aux coûts élevés du

travail, il convient de mieux cerner les facteurs que les consultants jugent déterminants pour décider de l'implantation d'une entreprise. Et ce pour pouvoir ensuite jouer là-dessus et souligner ainsi de façon active les points positifs de la Belgique. Il est important de susciter l'attention des décideurs étrangers. L'information est une donnée cruciale dans ce contexte. Il faut également utiliser des éléments qualitatifs.

Il est important de noter que par rapport aux pays qui nous entourent, ce sont de grandes entreprises internationales qui génèrent la majorité des exportations belges. Ces entreprises internationales sont particulièrement sensibles à certains composants de coût (comme les coûts salariaux ou énergétiques), et un climat économique et social plutôt instable a fait perdre leur mandat à pas mal de filiales belges. Ces entreprises feront dès lors l'objet de moins d'investissements, ce qui augmentera encore leur vulnérabilité face à de potentielles restructurations.

Une grande partie de la 'nouvelle exportation' est créée par les PME. Celles-ci doivent dès lors exporter plus rapidement et ont à ce niveau des exigences d'informations et des besoins très spécifiques. Mais il convient également d'améliorer l'accessibilité de nouveaux marchés, par le biais des consulats. Pour inciter plus de PME à exporter plus vite, nous pourrions prendre exemple sur les Pays-Bas, où les politiques de soutien aux jeunes entreprises et à l'exportation sont intégrées.

Actions :

Pousser les PME à exporter plus vite par le biais d'un suivi intensif et ciblé.

Convaincre les PME qu'exporter est une option, en le leur permettant d'emblée.

Mettre clairement en avant les éléments positifs (soins de santé, enseignement, connaissance des langues) de la Belgique auprès des décideurs étrangers.

Examiner les indicateurs spécifiques qui jouent un rôle important dans les décisions d'implantation des entreprises internationales, et jouer là-dessus.

5.2.8 Services

Le secteur des services présente encore de nombreuses opportunités en matière de croissance et de productivité. Il convient dans ce contexte de continuer à éliminer les obstacles à la concurrence et à rendre les marchés plus ouverts.

Une grande partie du secteur belge des services évoluant encore toujours au sein d'un marché captif, la volonté d'enregistrer des gains d'efficacité fait souvent défaut au niveau de son management. Le secteur des services est encore beaucoup trop piloté par l'offre. Il faudrait y développer beaucoup plus de liberté et de concurrence, pour permettre d'exploiter pleinement les points forts de la Belgique (par exemple nos soins de santé).

Le rôle des pouvoirs publics est beaucoup trop important à ce niveau, et il serait intéressant pour le développement des secteurs de passer d'un système avec les pouvoirs publics en tant qu'acteur à un système avec les pouvoirs publics en tant que régulateur.

Actions :

Alléger dans la mesure du possible les obstacles de concurrence entre services. Il est dans l'intérêt de tous que les pouvoirs publics agissent dans ce contexte en tant que régulateur plutôt qu'en tant qu'acteur.

5.2.9 Pouvoirs publics

Les pouvoirs publics doivent se tourner vers l'avenir et prendre les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs visés. Ils devraient par exemple entreprendre les travaux d'infrastructure nécessaires en matière de mobilité. Dans ce contexte, les investissements doivent viser la mise en place d'une infrastructure solide, en veillant à éliminer les chaînons manquants.

Outre l'adaptation des infrastructures, il est également important que les pouvoirs publics prennent des mesures génériques visant à soutenir le développement général de secteurs 'future-proof'. Il faut plus de professionnalisme dans les différents pouvoirs publics. La réalisation de vastes analyses coûts/avantages pour toutes les grandes initiatives publiques ne peut qu'être bénéfique à la crédibilité et à l'efficacité des investissements de la politique choisie.

Une attention particulière devrait être accordée au **problème de la mobilité** (augmentation ou adaptation de capacité), à l'espace disponible pour les implantations d'entreprises (terrains et leur accessibilité) et à **l'efficacité des pouvoirs publics**.

5.2.10 Financement

Le financement bancaire est très dominant en Belgique par rapport à ce qu'il est dans d'autres pays, mais cela va changer (en fonction des développements de Bâle III). Le mix de financement devra évoluer et nous devons nous rapprocher de plus en plus du modèle anglo-saxon qui se finance plus via le marché.

Actions:

Les pouvoirs publics doivent prendre les mesures nécessaires pour faciliter les glissements à venir au sein du mix financier. Il convient dans ce contexte de prendre en compte des éléments comme la promotion des assurances crédits, ainsi qu'une bonne répartition des risques et une bonne diffusion de l'information.

5.2.11 Enseignement-marché du travail

Nous ne pouvons cependant pas passer à côté des opportunités qu'offre la crise, mais devons plutôt profiter de la situation pour agir de façon ciblée sur certains problèmes structurels de notre économie. Il est possible, via la politique du marché du travail, d'établir à moindre coût des priorités (au niveau par exemple des fonctions critiques ou du chômage des jeunes) qui tiennent compte des problèmes structurels de notre économie.

En période de crise économique, il est crucial de ne pas créer une génération perdue. Dans ce contexte, l'adéquation entre enseignement et marché du travail revêt une importance essentielle. La récente initiative visant à investir de façon conséquente dans les stages peut s'avérer importante.

Le capital humain est à la fois le point de départ et le point d'aboutissement de la croissance économique. En effet, les travailleurs s'efforcent de collaborer à la croissance économique et veulent par ce biais améliorer leur qualité de vie. Investir dans le capital humain est dès lors une nécessité évidente en matière de croissance. Le système d'enseignement a beaucoup de fonctions importantes et ne peut pas être jugé uniquement sous l'angle de la performance. L'enseignement, ou du moins une partie de l'enseignement, doit néanmoins préparer correctement les jeunes à une carrière économique productive. La qualité de nos écoles et de nos universités revêt donc une très grande importance pour notre potentiel de croissance future.

Le lien entre développement économique et enseignement devient particulièrement manifeste quand on entend les secteurs technologiques se plaindre du nombre trop limité de jeunes techniciens, ingénieurs et scientifiques fraîchement diplômés. Une diminution du nombre de jeunes technologues qualifiés hypothèque donc le potentiel de croissance future. La part des nouvelles technologies dans la création de prospérité au lendemain de la Seconde Guerre mondiale est généralement estimée à 75%. L'académie américaine des sciences souligne également que les technologues ne représentent que 4% des travailleurs américains mais qu'ils créent les emplois dont dépendent directement ou indirectement les 96% des travailleurs restants. S'il convient de prendre de telles affirmations avec un énorme grain de sel, on ne peut certainement pas nier l'effet de levier exercé par la technologie.

La consolidation de la dynamique technologique dépend de l'afflux de jeunes talents dans les secteurs technologiques. Mais aujourd'hui, cet afflux a tendance à se ralentir car les écoliers et étudiants aux États-Unis et dans les États membres de l'UE se sentent moins attirés par la technologie et les sciences exactes que leurs collègues asiatiques. Nombre d'États membres de l'UE ont récemment mis en place des programmes visant à motiver les jeunes à se lancer dans des études technologiques. On est cependant en droit de se demander dans ce contexte si les jeunes Européens manifestent réellement un 'manque d'intérêt pour la technologie'. Leurs comportements quotidiens ne laissent en tout cas transparaître aucune aversion pour la technologie. Au contraire, ils sont très nombreux à jongler avec les applications ICT et font par exemple preuve d'un grand intérêt pour les questions d'environnement, qui ont par ailleurs toujours eu une importante dimension technologique.

Dans de nombreux pays européens ainsi qu'aux États-Unis, l'échec scolaire dans le domaine de l'enseignement fait actuellement l'objet d'un débat animé. La publication des résultats de la récente évaluation PISA réalisée par l'OCDE a fait l'effet d'un électrochoc aux États-

Unis, parce que la ville de Shanghai a largement surclassé les autres participants, et ce pour sa première participation (voir Tableau 14).

Tableau 14 : Classement PISA pour la lecture, les mathématiques et les sciences

	Lezen	Wiskunde	Wetenschap
OESO-gemiddelde	493	496	501
Shanghai-China	556	600	575
Korea	539	546	538
Finland	536	541	554
Hong Kong (China)	533	555	549
Singapore	526	562	542
Canada	524	527	529
Nieuw-Zeeland	521	519	532
Japan	520	529	539
Australië	515	514	527
Nederland	508	526	522
België	506	515	507
Verenigde Staten	500	487	502
Zweden	497	494	495
Duitsland	497	513	520
Frankrijk	496	497	498
Denemarken	495	503	499
Verenigd Koninkrijk	494	492	514

Source : OCDE, base de données PISA 2009 (www.pisa.oecd.org)

Les écoliers belges font figure honorable dans la comparaison PISA, mais leurs résultats sont légèrement moins bons que ceux de leurs homologues néerlandais. Aux Pays-Bas, on parle ouvertement de la faiblesse problématique du niveau de l'enseignement secondaire, et veulent instaurer plus de différenciation pour permettre aux élèves plus forts de mieux développer leurs talents. En Flandre, le ministre veut au contraire revenir à une plus grande uniformisation de l'enseignement secondaire (enseignement secondaire inférieur identique pour tous les élèves avec différenciation à partir de 14 ans), ce qui revient de facto à supprimer les filières les plus fortes qui fournissent traditionnellement les meilleurs étudiants aux universités et aux hautes écoles. La réforme prévue est souvent défendue en faisant référence aux excellents résultats du système finlandais. Ce pays possède effectivement un système d'enseignement avec des années communes dans le secondaire, mais c'est aussi le cas en Suède et dans une moindre mesure au Danemark et en Allemagne. Et de tous les pays riches, le Suède se distingue particulièrement avec de faibles résultats dans toutes les matières. La réussite du système finlandais n'est donc pas nécessairement et uniquement due aux composants communs dans l'organisation de l'enseignement secondaire. Pour

information, la liberté du choix de l'école est soumise à certaines restrictions en Finlande. Le débat en cours à ce sujet est dès lors crucial.

Force est enfin de constater que les analyses démontrent de façon systématique que la qualité d'un enseignement dépend principalement de la qualité des enseignants. Des pays comme la Finlande mettent cela en pratique notamment par l'organisation d'un examen d'entrée rigoureux pour les étudiants qui souhaitent accéder à la formation (master) permettant d'exercer le métier d'enseignant. 90% d'entre eux échouent à cet examen d'entrée ! Aux Pays-Bas aussi, on pense à mettre en place une limitation de l'accès à la formation d'enseignant. McKinsey souligne que le niveau académique moyen des enseignants actifs dans les systèmes éducatifs les plus performants au monde se situe dans le décile supérieur, et qu'ils consacrent 10% de leur temps à leur propre développement professionnel⁸.

Actions :

Investir principalement dans une meilleure adéquation entre l'enseignement et le marché du travail.

Faire preuve de beaucoup de prudence avec les grandes réformes de l'enseignement, et surtout investir dans la qualité des enseignants.

5.2.12 Évaluation de la politique

Il est évidemment essentiel que les investissements publics soient consentis de la façon la plus efficace possible. On a déjà vu passer de très coûteux projets sans qu'il soit effectivement clair que les moyens utilisés à cet effet n'auraient pas pu être mieux exploités d'une autre façon. Nous devons donc acquérir le réflexe de soumettre les politiques choisies à des évaluations et des corrections régulières et objectives.

Ceci est trop souvent perçu comme un aveu de vulnérabilité, mais, dans un environnement en profonde évolution, une certaine forme de 'trial & error' est inévitable. Prenons l'exemple de la nouvelle politique flamande en matière d'énergie, qui se veut désormais beaucoup plus réactive dans l'adaptation des subventions qu'elle octroie. Un nouvel observatoire soumettra le mécanisme de soutien à un contrôle permanent, afin d'ajuster le soutien aux besoins réels. Si le coût de la technologie diminue ou que le prix de l'électricité augmente, il faudra en effet moins de soutien et les ajustements se feront en conséquence. C'est un parfait exemple de la façon dont il est possible d'apprendre des erreurs passées.

Pour les grands projets aussi, une évaluation plus rationnelle est souhaitable. Pourquoi ne pas généraliser à l'ensemble des investissements publics la pratique flamande qui consiste à rendre obligatoire une analyse coûts-avantages approfondie pour les investissements portuaires supérieurs à 10 millions d'euros (liaison Oosterweel, ...).

Dans le cadre d'une politique de relance, la simplification administrative peut également constituer un levier important, et ce à un coût minimal.

⁸ McKinsey & Company, How the world's best-performing school systems come out on top