

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

AVIS
DU CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES
SUR LA STRUCTURE DES RECETTES ET DES DEPENSES
DES POUVOIRS PUBLICS
DANS LE CADRE DE L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE

16 juin 1992

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

AVIS

DU CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

SUR LA STRUCTURE DES RECETTES ET DES DEPENSES

DES POUVOIRS PUBLICS

DANS LE CADRE DE L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE

16 juin 1992

Cet avis, émis par le Conseil lors de sa réunion du 16 juin 1992, a été préparé par un groupe de travail constitué au sein du Conseil, et placé sous la présidence de M. V.VAN ROMPUY, Vice-Président du Conseil.

Outre le Président, les membres qui suivent ont activement participé aux travaux de ce groupe : MM. CLEMER, DELPORTE, MALDAGUE, QUADEN, VERSCHOOTEN et WATTEYNE. M. AUTENNE a participé à la discussion de certains thèmes.

M. L. DE RIJCK a participé aux travaux du groupe en tant qu'expert.

Le Secrétariat du groupe de travail a été assuré par MM. M. WEBER, Ch. VALENDUC et I. PITTEVILS, avec la collaboration de F. STALLAERT.

TABLE DES MATIERES

Introduction	5
1ère partie	
Les dépenses publiques belges dans le cadre de l'U.E.M.	13
Charges d'intérêt	19
Prestations sociales	21
Aides publiques aux entreprises	47
Investissements publics	53
Rémunérations de la fonction publique	54
Dépenses consacrées à l'enseignement	57
Dépenses consacrées à la Recherche-développement	60
Dépenses consacrées à l'environnement	64
Annexe statistique concernant les dépenses	69
2ème partie	
Les recettes publiques belges dans le cadre de l'U.E.M	115
1. Premiers éléments d'une comparaison internationale	116
2. Compétition ou coordination ?	128
3. Recettes publiques et compétition fiscale	130
Conclusions	137
Tableau concernant les prestations sociales en % de la moyenne pondérée de la C.E. (1987)	149
Annexe :	
Exemples de lacunes statistiques auxquelles il conviendrait de remédier	151

INTRODUCTION

1. Le présent avis constitue la réponse du Conseil à une demande qui lui fut adressée par Monsieur le Ministre des Finances.

Par une lettre, datée du 17 mai 1991, à son Vice-Président, celui-ci a invité le Conseil à effectuer une analyse comparative de la structure des dépenses et des recettes des Pouvoirs publics dans quelques Etats membres de la Communauté Européenne. Il a souhaité que, dans un premier stade, cette analyse reste assez globale, sans préjuger des examens complémentaires plus détaillés qui pourront éventuellement être envisagés sur base des premiers résultats obtenus.

2. La demande du Ministre s'inscrit dans la ligne de l'avis concernant les indicateurs budgétaires dans l'Union économique et monétaire (U.E.M.) que le Conseil Supérieur des Finances (*dans ce qui suit : "le Conseil"*) lui avait adressé le 16 avril 1991.

Dans la conclusion de cet avis le C.S.F. insistait en effet sur *"l'importance de la structure des recettes et des dépenses publiques, [qui] ne pourra que s'accroître lorsque la politique monétaire aura totalement cessé d'être un instrument d'ajustement maniable par les gouvernements nationaux, et que ceux-ci disposeront encore essentiellement à cette fin des politiques budgétaires et des revenus"*.

Le Conseil notait *"en outre [que] l'analyse comparative de la structure des dépenses et des recettes publiques dans la Communauté européenne ou dans certains pays membres mettrait en évidence les points essentiels de divergence de la situation belge et pourrait peut-être inspirer les voies d'un cheminement vers le stade trois [final] de l'U.E.M."*.

3. Les conditions d'accession à ce niveau d'achèvement de l'U.E.M. ont été précisées à Maastricht en décembre 1991.

Elles font référence, à côté de la stabilité des prix et des changes ou du niveau des taux d'intérêt à long terme, à la viabilité de la situation financière des pouvoirs publics, ce qui recouvre la nécessité de l'absence de déficit excessif. D'autre part, le degré d'intégration des marchés sera pris en compte, comme la situation de la balance courante des paiements ou divers indicateurs de coûts et de prix.

La référence à l'intégration des marchés rappelle, fut-ce sur un mode que l'on peut juger excessivement mineur, que le processus de constitution par la Communauté européenne (C.E.) d'une union économique et monétaire comprend explicitement deux aspects: d'une part la réalisation d'une union économique dont la constitution au 1er janvier 1993 d'un marché intérieur unique, dans lequel les personnes, les biens et services et le capital circuleront librement peut être considérée comme une étape importante; et d'autre part la marche par étapes vers une union monétaire, qui pourrait être finalisée à partir du 1er janvier 1997.

Les contraintes et conséquences qu'imposent et imposeront ces deux facettes de l'U.E.M. dans la gestion des finances publiques et la définition des politiques budgétaires des Etats membres s'interpénètrent de fait dans une certaine mesure. Cependant, pour la clarté de l'analyse, ou selon les nécessités de la négociation, les problèmes sont souvent sériés.

4. A partir de la publication, en 1989, du Rapport, *dit Delors*, sur l'Union économique et monétaire dans la C.E. l'accent fut souvent mis sur la discipline budgétaire qu'impose la réalisation, puis la préservation de l'Union monétaire.

Le concept de discipline budgétaire fut peu à peu défini, et trois grands principes ont été retenus pour assurer son respect (1) :

- l'absence de financement monétaire des déficits publics;
- l'obligation pour chaque Etat d'assumer pleinement la responsabilité de ses engagements financiers sans renflouage possible par d'autres Etats membres ou par la Communauté dans son ensemble (no bailing out);
- la nécessité d'éviter des déficits budgétaires excessifs.

Ces principes ont été formalisés dans le projet de Traité sur l'Union européenne adopté à Maastricht.

1 Cette matière fut discutée plus en détail dans "l'Avis du Conseil Supérieur des finances au Ministre des Finances concernant les indicateurs budgétaires dans l'Union économique et monétaire" du 16 avril 1991 (doc. C.S.F./91/3/def.)

En particulier, les conditions correspondant à un déficit excessif (ou à une suspicion de déficit excessif) y ont été définitivement précisées. Il y a suspicion de déficit excessif :

- soit en cas d'existence d'un déficit de l'ensemble des pouvoirs publics supérieur à 3% du P.I.B., sans que ce déficit ne tende continûment vers 3%, ou ne se situe au voisinage de 3%, ou ne s'en soit écarté que suite à des circonstances temporaires et exceptionnelles;
- soit en cas d'existence d'un taux d'endettement public supérieur à 60% du P.I.B., sans que ce taux ne se réduise de façon satisfaisante.

Dès la deuxième phase de l'U.E.M., qui débutera le 1er janvier 1994, les Etats membres devront s'efforcer d'éviter les déficits excessifs. Les progrès en ce sens feront l'objet d'une évaluation par la Commission. L'accession à la troisième phase, envisageable dès 1997, ne sera possible qu'en l'absence de déficit excessif, au sens précisé à Maastricht.

Or, dans le cas de la Belgique, tant le déficit que le taux d'endettement public dépassent les niveaux de référence des critères de déficit excessif. Pour les réduire l'un et l'autre d'ici 1996, de façon satisfaisante du point de vue des critères de Maastricht, aux conditions actuelles de croissance et de taux d'intérêt, il convient de dégager un surplus primaire (solde hors charges d'intérêt) des opérations budgétaires sensiblement plus important qu'au cours des années récentes (2).

Il importe de noter ici que les critères définis à Maastricht concernent l'ensemble des pouvoirs publics. Dans le système belge, comportant divers niveaux de pouvoirs (Gouvernement national, Sécurité sociale, Communautés, Régions...) il serait normal que chacun participe à l'assainissement imposé, de manière coordonnée afin, par exemple, d'éviter qu'un effort réalisé à un niveau neutralise en partie ceux décidés à un autre.

Comme la réalisation de l'Union économique tend à restreindre les possibilités de maintien d'un niveau de prélèvements obligatoires relativement élevé, et plus encore de relèvement de certains de ces prélèvements, la nécessité de la discipline budgétaire et du dégagement d'un surplus primaire plus important impose une maîtrise étroite des dépenses publiques hors charges d'intérêt et une compression de certaines d'entre elles.

2 Voir : *Implications de l'objectif Maastricht 1991 pour les besoins de financement des pouvoirs publics*, Section Besoins de financement des Pouvoirs publics du Conseil Supérieur des Finances (C.S.F./92/1).

Dans ce cadre, l'analyse comparative de la structure des dépenses et des recettes des pouvoirs publics en Belgique et chez nos principaux partenaires au sein de la C.E. peut être éclairante de différents points de vue :

- Tout d'abord, si certains postes budgétaires apparaissent particulièrement importants en regard de ce qu'ils sont dans les pays voisins on peut s'interroger sur les sources et conséquences de cet écart, et peut-être avoir ainsi l'attention attirée sur des anomalies dont la correction pourrait être une voie privilégiée de l'assainissement, et ce particulièrement si le poste concerné occupe une place relativement importante au sein du budget.
- Par ailleurs, compte tenu des limites au volume global des dépenses qu'imposent les contraintes européennes en matière de recettes et de déficit, si certains types de dépenses absorbent beaucoup de moyens il s'ensuit une restriction pour d'autres postes, qui peut devenir excessive. Dans cette perspective la compression de certains postes d'ampleur particulière peut d'ailleurs être jugée nécessaire, même s'ils ne paraissent pas atypiques dans le cadre d'une comparaison internationale.

L'existence d'une charge d'intérêt de la dette publique belge particulièrement lourde entraîne, par exemple, un tel effet d'éviction.

Une comparaison internationale, par postes, peut mettre en évidence d'autres aspects atypiques dans la structure des dépenses, qu'il s'agisse de postes dont les poids relatifs sont plus élevés ou moindres qu'ailleurs.

Découvrir des caractères atypiques ne revient cependant pas nécessairement à mettre le doigt sur des anomalies à corriger. C'est une première étape, qui engage à une analyse plus approfondie des causes de cette situation atypique: choix légitimes et réfléchis de politique économique, dérives mal maîtrisées ou sélection des postes de dépenses principalement visés par les mesures d'assainissement, par exemple... Il convient aussi d'en mesurer les conséquences, et de voir, en particulier, si l'effet d'éviction de certaines dépenses publiques sur d'autres peut avoir un impact sur les performances économiques, particulièrement dans le cadre de l'U.E.M.. C'est là une base sur laquelle il est permis de juger qu'un poste de dépenses n'est pas seulement relativement important par rapport aux cas rencontrés dans les pays voisins mais excessif, pas seulement relativement faible mais insuffisant.

Si dans le cadre de l'U.E.M. les dépenses publiques sont contraintes en niveau par la limitation des prélèvements et des déficits, leur structure souhaitable, comme celle des recettes, se trouve influencée, dans une certaine mesure, par les conséquences de l'Union économique.

5. La réalisation complète du marché intérieur européen le 1er janvier 1993 signifiera la liberté de mouvement des biens, des services, des personnes et des capitaux à l'intérieur de cet espace économique. Logiquement cette liberté de mouvement devrait s'accompagner d'un développement des mouvements effectifs des produits, mais aussi des facteurs de production.

Cependant, généralement accrue, la mobilité ne deviendra pas uniforme. Celle des biens, déjà importante, sera renforcée par la plus grande facilité et le moindre coût des échanges; celle du capital, physique et financier, ne peut qu'être sensiblement stimulée par la suppression de barrières physiques et légales aux déplacements à l'intérieur de l'Europe, par le développement des échanges commerciaux et des techniques de transmission. La mobilité de la main-d'oeuvre sera également stimulée, mais son accroissement devrait rester limité, hors de segments restreints et très spécialisés du marché du travail, surtout pour des raisons linguistiques et culturelles qui ne sont dépassées par la moyenne de la population qu'en cas de crise et/ou de nécessité profonde.

La mobilité accrue des produits et des facteurs de production doit inévitablement entraîner une plus grande sensibilité des achats et des investissements physiques et financiers à l'influence des politiques budgétaires nationales sur les prix, les coûts, la compétitivité, les rendements nets, les services publics offerts, les conditions de vie ou d'exercice d'activités entrepreneuriales.

Il importe donc, par exemple, de s'interroger sur la place réservée au sein du budget aux dépenses qui ont le plus clairement une influence sur les performances de l'économie, sur la compétitivité, sur les conditions de concurrence. Une comparaison avec l'importance donnée à ces dépenses chez nos principaux partenaires, et concurrents, peut être éclairante quant aux affectations prioritaires à donner à des moyens rares.

Par ailleurs, la suppression des obstacles physiques aux échanges renforce le poids des disparités fiscales, surtout pour ce qui concerne l'imposition des facteurs mobiles.

Avant la réalisation du marché unique on peut considérer qu'un certain "équilibre" concurrentiel s'était établi à l'intérieur de la C.E., qui intégrait les différences dans la fiscalité des Etats membres.

Avec la création du grand marché et la disparition d'un grand nombre d'obstacles techniques, physiques et administratifs qui s'opposaient encore à la libre circulation des personnes, des biens et des capitaux dans la Communauté, cet équilibre préexistant subit un choc, toutes choses égales par ailleurs.

Face à cette nouvelle donne, les agents économiques ne peuvent que réagir en intégrant davantage les différences dans la fiscalité des Etats membres dans le choix de leurs achats de biens et services, ou de la localisation de leurs investissements fixes ou financiers. A défaut d'ajustements adéquats (coordonnés ou non) dans la fiscalité, cette sorte d'évaluation coûts-bénéfices par les agents économiques pourrait conduire à un glissement d'une fraction des achats et des investissements, et en conséquence de la partie la plus mobile de la base taxable, vers l'un ou l'autre pays de la C.E..

Il est donc important de se demander dans quelle position relative se trouve la Belgique, du point de vue fiscal, à l'approche de la date fixée pour l'ouverture complète du marché unique.

Par ailleurs, au choc né de la simple mise en oeuvre des principes du grand marché pourraient s'ajouter les conséquences d'une défiscalisation compétitive dans l'un ou l'autre segment du spectre fiscal. Ceci se produit lorsque dans l'un ou l'autre Etat membre sont prises des décisions d'ordre fiscal, logiques du point de vue de ce seul Etat, mais ayant des retombées négatives dans les autres (ou l'un ou l'autre) Etats membres.

Certes, il pourrait être souhaitable que la Belgique cherche à infléchir de telles évolutions en mettant à profit la règle de l'unanimité qui pourrait lui permettre de subordonner son accord à des projets de directive à des progrès parallèles dans le domaine de l'harmonisation fiscale.

Mais dans tous les cas, la plus ou moins grande sensibilité du système fiscal à la compétition et les voies de l'ajustement à des conditions fiscales différentes de pays à pays, à la recherche d'un nouvel "équilibre", sont à l'évidence importantes à analyser.

Une telle analyse suppose la prise en compte des toutes les arcanes des systèmes fiscaux.

6. Les points cruciaux qui doivent retenir l'attention dans le cadre d'une analyse comparative, au niveau européen, des recettes et des dépenses publiques nous paraissent ainsi mis en évidence.

En regard de cela, les éléments d'information dont on dispose à propos des recettes d'une part et des dépenses d'autre part ne sont pas de même nature.

Dans le domaine fiscal, des comparaisons internationales sont effectuées depuis fort longtemps, au sein de l'O.C.D.E. par exemple. Toute une série de données qualitatives ont été réunies concernant, par exemple, la définition de la base taxable, ou plus généralement les spécificités des régimes fiscaux nationaux et les conditions de leur application, facteurs déterminants dans la compétition internationale.

Par ailleurs, la matière fiscale, dont relèvent les recettes, est traitée de manière approfondie au sein de la Section "Fiscalité et parafiscalité" du Conseil, et il a paru sage d'éviter, autant que faire se pouvait, les redites et les interférences dans les travaux et conclusions des uns et des autres.

Dès lors, dans la partie du présent avis consacré aux recettes, le Conseil a opté pour une vue assez synthétique, incluant cependant une brève analyse par postes et une approche plus qualitative, permise par le type d'informations disponibles et permettant de tirer davantage de conclusions.

En ce qui concerne les dépenses publiques par contre, les comparaisons internationales disponibles sont relativement limitées, insatisfaisantes ou peu abouties. Et pour le Conseil l'examen détaillé des dépenses est à bien des égards une matière neuve.

Le simple défrichage du sujet, assorti de nombreuses réserves et nuances, a dès lors exigé temps et espace, et l'on s'en est tenu à une analyse encore assez fruste, par postes.

7. En ce qui concerne les aspects méthodologiques de l'examen par postes les remarques préliminaires suivantes méritent d'être faites:

- une première décision dut être prise quant au choix des pays pris en considération pour effectuer la comparaison internationale.

Parmi les douze, la Grèce fut immédiatement éliminée pour cause de manque des données statistiques nécessaires. La comparaison avec les trois autres pays les moins avancés de la Communauté (Espagne, Portugal, Irlande) n'était pas pertinente dans la perspective choisie, c'est-à-dire la mise en évidence d'anomalies éventuelles dans la structure des recettes et des dépenses en Belgique par rapport à celles constatées dans des pays comparables d'un point de vue socio-économique.

Le Royaume-Uni n'a pas été inclus dans l'ensemble de référence en raison des fortes spécificités du système de sécurité sociale britannique qui rendent boiteuses les comparaisons avec la situation prévalant en Europe continentale. Le mode de financement de la sécurité sociale au Danemark rend également son cas particulier, mais le poids de ce pays dans la moyenne ne justifiait pas pour cette seule raison de l'écarter de l'analyse.

Dès lors, un groupe de sept pays fut retenu comprenant la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas. Aussi souvent que possible des données concernant ces sept pays, ou à défaut le plus grand nombre d'entre eux, ont été réunies (le Luxembourg étant cependant parfois volontairement omis); parfois une moyenne non pondérée des sept fut calculée et utilisée comme point de repère.

- le souci de la compatibilité des statistiques utilisées fut constant. Les nombreux problèmes rencontrés pour y satisfaire, les lacunes dans l'harmonisation sont abondamment soulignés dans la suite du texte. Les données envisagées le sont presque toujours pour l'ensemble des pouvoirs publics, niveau global qui est celui pris en compte par la Commission des C.E. dans le cadre de ses examens de la situation budgétaire des pays membres. Lorsque c'était possible l'on a choisi de présenter des séries longues, remontant jusqu'en 1970. Mais bien souvent les données que l'on a pu recueillir ne se rapportent qu'à une partie des années 80. Les chiffres les plus récents dont on dispose remontant généralement à la période 1988-90; parfois ils sont nettement plus anciens. Il s'ensuit qu'un décalage, qui pourrait parfois être important, peut exister entre la situation et les évolutions décrites sur base des dernières données disponibles et la réalité présente.
- la démarche adoptée fut similaire pour la plupart des postes de dépenses analysés. Dans un premier temps celles-ci furent rapportées au P.I.B.. Puis furent recherchés d'éventuels caractères atypiques du cas belge par rapport à nos principaux partenaires, tant pour ce qui concerne les niveaux que les évolutions. Des pistes de réflexions, amorçant parfois de possibles études ultérieures, ont ensuite été ébauchées, dans le sens de la recherche des sources et conséquences des caractères atypiques s'il en existe, et, dans tous les cas, dans le sens d'une recherche plus fine des anomalies éventuelles. La question de la viabilité à moyen ou long terme des évolutions en cours fut plusieurs fois posée. Les interférences des problématiques des recettes et des dépenses (via les dépenses fiscales, par exemple) furent abordées à diverses reprises. Référence est faite, de-ci de-là, à l'indisponibilité de données de nature plus qualitatives, à l'impossibilité, par exemple, de la prise en compte à ce stade de certaines dépenses publiques d'encadrement social qui ne sont pas reprises dans les transferts sociaux mais dans la consommation publique où elles sont difficiles à isoler.

8. Le présent avis ne constitue qu'une première approche de la matière traitée.

A ce stade, les conclusions qui peuvent être tirées ne sont encore que modestes (voir en fin de document). Tout au plus peut-on attirer l'attention sur quelques domaines qui paraissent mériter une analyse plus fouillée. Mais déjà, aussi, les travaux du Conseil pourraient permettre la remise en question de quelques idées reçues et de fausses évidences.

1ère PARTIE

LES DEPENSES PUBLIQUES BELGES DANS LE CADRE DE L'U.E.M.

1. Globalement, la part des dépenses des administrations publiques belges dans le P.I.B. (voir tableau 1 en annexe) avait augmenté continûment de 1970 à 1981, passant ainsi de 40,7% à 59,7% (selon les comptes nationaux S.E.C.), ce qui constituait alors un maximum au sein de la Communauté européenne. Après la forte baisse des années 80 ce pourcentage est revenu à 50,8% en 1990, soit moins qu'au Danemark (55,9%) ou aux Pays-Bas (51,9%), mais plus encore qu'en France (47,4%) ou qu'en Allemagne (43,2%); la moyenne pour les sept pays retenus dans notre analyse était alors de 47,2%.

Si l'on fait abstraction des charges d'intérêt (tableau 2) les dépenses publiques étaient, en 1990, en Belgique (39,8%) non seulement moins élevées qu'au Danemark (48,6%) ou aux Pays-Bas (46,1%) mais aussi qu'au Luxembourg (45,9%) en France (44,3%) ou en Allemagne (40,6%), et dès lors qu'à la moyenne des sept (42%).

Si l'on considère les seules dépenses courantes hors charges d'intérêt, le résultat obtenu est similaire, les dépenses belges (37,4% du P.I.B.) étant cependant dans ce cas supérieures aux allemandes (37,2%).

2. Ces constatations générales étant faites le Conseil a dressé, dans un premier temps, la liste des types de dépenses publiques dont le poids relatif lui paraît être a priori important, d'une façon ou d'une autre, dans le cadre de l'U.E.M..

Les interférences des dépenses publiques avec les conditions de réalisation de l'U.E.M.(1) peuvent être de différentes natures. Il s'ensuit que divers critères de sélection ont été pris en compte:

- certaines dépenses ont été retenues car elles ont un effet direct sur la compétitivité ou sur les conditions de concurrence; elles peuvent influencer les performances de l'économie, particulièrement dans le cadre du grand marché européen, ou intervenir dans la concrétisation de celui-ci;
- d'autres dépenses, par leur niveau atypique en regard des pays voisins, paraissent devoir être particulièrement concernées par les mesures d'assainissement nécessaires pour atteindre l'objectif de déficit public qu'impose l'entrée dans l'U.E.M., et ce surtout si elles occupent une place relativement importante au sein du budget;
- compte tenu des exigences de la discipline budgétaire et des pressions à la baisse sur les recettes que peut impliquer l'U.E.M., la place prise par certaines dépenses publiques peut aussi provoquer l'éviction d'autres dépenses jugées plus essentielles du point de vue de l'impact sur les performances économiques relatives.

Il va de soi que certaines de ces caractéristiques peuvent correspondre simultanément à un même type de dépenses.

Par ailleurs, l'on ne peut perdre de vue l'influence réciproque des dépenses publiques et de divers indicateurs, macroéconomiques et structurels, de convergence (taux d'intérêt, inflation, mais aussi chômage etc...).

Compte tenu de ces différentes optiques, les postes suivants ont été retenus :

1 Il peut être utile de rappeler ici, pour mémoire, les conditions de passage à la 3ème phase de l'U.E.M., celle de la monnaie unique, telles qu'elles ont été définies à Maastricht.

Il faudra faire la preuve qu'un "degré élevé de convergence durable" a été réalisé, ce qui sera établi sur base des critères suivants:

- la réalisation d'un degré élevé de stabilité des prix; cela ressortira d'un taux d'inflation proche de celui des trois Etats membres, au plus, présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix (écart limité à 1,5%);
- le caractère soutenable de la situation des finances publiques; cela ressortira d'une situation budgétaire qui n'accuse pas de déficit excessif (voir l'introduction à ce sujet);
- le respect des marges normales de fluctuation prévues par le mécanisme de change du système monétaire européen pendant deux ans au moins, sans dévaluation de la monnaie par rapport à celle d'un autre Etat membre;
- le reflet dans les niveaux des taux d'intérêt à long terme du caractère durable de la convergence atteinte par l'Etat membre (écart limité à 2% par rapport aux trois pays ayant les meilleurs performances en matière de stabilité des prix).

Par ailleurs, de manière accessoire, l'on prendra en compte: le développement de l'écu, les résultats de l'intégration des marchés, la situation et l'évolution des balances des paiements courants, l'évolution des coûts salariaux unitaires et d'autres indices de prix.

a) *Intérêts de la dette publique*

Parmi les critères de sélection évoqués ci-dessus, c'est le risque d'éviction d'autres dépenses essentielles des pouvoirs publics qui justifie le plus évidemment l'attention portée à l'existence d'une charge d'intérêt relativement élevée. Etant donné un niveau global de dépenses, limité par les contraintes liées à l'U.E.M., une forte charge d'intérêt réduit les moyens disponibles pour d'autres dépenses, qu'elles soient importantes du point de vue de la position compétitive de l'économie belge dans l'U.E.M. ou moins prioritaires de ce point de vue, mais répondant à des préférences, des choix, des besoins nationaux.

b) *Prestations sociales*

Le niveau des prestations sociales fournies aux ménages par les pouvoirs publics résulte en principe essentiellement de décisions politiques reflétant les préférences ou priorités nationales.

Sur le plan du principe, les comparaisons internationales en la matière sont donc délicates, et pas nécessairement pertinentes, même si l'on peut les juger relativement éclairantes si l'on ne considère que des Etats socio-économiquement proches.

Ce que l'on pourrait le plus légitimement se demander c'est si un cadre institutionnel donné, résultant de choix nationaux, est financièrement réaliste ou tenable à moyen terme sans aménagements; ou encore, s'il n'existe pas de dysfonctionnements flagrants à l'intérieur du système en place?

Néanmoins, l'on doit aussi tenir compte de ce que le maintien d'un niveau élevé de prestations sociales risque, comme dans le cas des charges d'intérêt, d'exercer un effet d'éviction sur d'autres dépenses essentielles des pouvoirs publics, surtout dans le cas d'une forte contrainte sur le volume global des dépenses. Inversement l'on ne peut négliger l'effet de soutien de la demande, et donc de certaines recettes fiscales, qu'ont ces dépenses.

c) *Aides publiques aux entreprises*

D'une manière générale, les aides publiques sont des instruments visant à modifier l'allocation des ressources en faveur de certaines régions, secteurs économiques, entreprises ou tout autre objectif donné.

D'un point de vue international ces aides publiques ont des effets équivalents aux tarifs et barrières douaniers. Elles faussent la concurrence, ont un caractère protectionniste.

Leurs effets et objectifs vont donc à l'opposé de la philosophie qui préside à la réalisation du marché unique européen, qui vise à renforcer la croissance générale (ou globale) grâce à l'ouverture des marchés et à l'intensification de la concurrence. Au contraire, elles pourraient conduire au détournement d'une partie des avantages du processus ou être utilisées pour tenter d'échapper à certaines de ses conséquences. Il pourrait s'ensuivre une surenchère compétitive par le biais des aides, jeu à somme nulle sinon négative.

Par ailleurs, même d'un point de vue national l'avantage tiré des aides publiques n'est pas évident. En effet, si micro-économiquement le transfert de ressources opéré peut avoir un effet favorable, au moins temporaire, sur le secteur ou la région bénéficiaire, macro-économiquement diverses conséquences négatives apparaissent: coûts budgétaires se traduisant par des impôts ou des charges d'intérêt supplémentaires, surproductions par rapport à une allocation optimale des ressources, préservations de rentes, sous la pression des bénéficiaires, dans des activités peu productives etc...

Une condamnation a priori, sur base des considérations qui précèdent, de ce type de dépenses n'est cependant pas possible, car l'existence d'imperfections dans le fonctionnement du marché peut justifier certaines aides publiques, pour autant qu'elles soient bien ciblées, qu'elles aient fait l'objet d'une analyse coûts-bénéfices (toujours délicate) et qu'elles soient les moins discriminantes possibles, de façon à provoquer le moins de distorsions possibles dans la concurrence.

D'ailleurs, certaines aides bénéficient de fait d'un "préjugé favorable" de la part des Services de la Commission des Communautés européennes. Il en est ainsi, par exemple, de celles qui sont destinées aux P.M.E., voire des aides régionales et, le plus clairement, des aides à la recherche-développement. La justification théorique de la relative acceptation de ces dernières réside, entre autres, dans l'existence d'externalités: le progrès technique ne reste pas secret et celui qui finance la recherche n'en retire pas la totalité des bénéfices. On pourrait encore arguer de la difficulté et/ou du coût excessivement élevé du financement de projets novateurs dont le rendement espéré est grand. Cependant, en acceptant des aides à la R.D. on risque d'être pris dans un engrenage pervers et entraîné à consentir un soutien à la production, voire à la commercialisation de produits issus de la recherche subsidiée.

La Commission est moins sensible, par contre, à un autre argument, en faveur des aides publiques que l'on trouve dans la littérature, à savoir l'accompagnement des industries naissantes, visant à permettre qu'un secteur, jugé stratégique, atteigne une taille permettant la compétition internationale.

En fait, dans la plupart des cas, des mesures agissant directement sur les défaillances du marché, afin de les corriger, paraissent préférables à des aides visant à s'en accommoder, surtout si celles-ci ne sont pas conçues comme transitoires.

d) Investissements publics

Intuitivement les investissements publics apparaissent importants, dans la mesure où ils créent et assurent l'entretien d'infrastructure nécessaire à l'activité économique.

Le développement et la qualité de l'infrastructure (communications, énergies, télécommunications...) peuvent influencer dans une certaine mesure le choix de la localisation d'un investissement.

Plus largement, une relation existerait entre investissements publics en infrastructures et productivité totale des facteurs de production.

e) Rémunérations de la fonction publique

Les conséquences socio-économiques des déficiences de l'administration publique sont actuellement de plus en plus souvent soulignées. Les pesanteurs administratives sont considérées négativement du point de vue économique, mais l'existence d'un appareil d'Etat performant peut constituer un avantage non négligeable.

Par ailleurs, le souci d'assainissement budgétaire impose la recherche de services publics plus ramassés et efficaces, assurant leurs missions à un coût minimum, afin d'éviter le gaspillage de moyens rares. En même temps une fonction publique de qualité demande des salaires compétitifs par rapport à ceux offerts par le secteur privé.

f) Dépenses consacrées à l'enseignement

La qualification de la main-d'oeuvre, le niveau de formation des cadres sont des facteurs importants dans le choix de la localisation d'un investissement et, plus largement, dans la vigueur de la croissance économique.

Cet aspect qualitatif du capital humain fut souvent présenté comme un atout majeur de la Belgique. Ainsi dans son étude sur les causes de la croissance Denison (2) considérait déjà que l'éducation y avait joué un rôle bien plus fondamental qu'en moyenne en Europe. Et les enquêtes menées par D. Van den Bulcke (3), auprès des entreprises multinationales établies en Belgique montraient que le degré de formation-instruction de la main-d'oeuvre était un des quatre principaux avantages ayant joué dans le choix de la localisation en Belgique de leurs investissements.

2 Edward F. Denison, Why growth rates differ (Postwar experience in nine western countries), The Brookings Institution, Washington D.C., 1967.

3 D. Van den Bulcke, Multinationalisering en industriepolitiek in : De Belgische industrie, een profielbeeld, de Nederlandsche Boekhandel, Antwerpen 1981.

g) Dépenses consacrées à la recherche-développement

Bien que cette relation ne paraisse pas pouvoir être aisément généralisée, il semble qu'il existe un lien entre la croissance de la productivité globale des facteurs de production dans un pays donné et l'effort de Recherche-développement (R.D.) que l'on y consent. Plus généralement, l'importance de l'investissement en recherche apparaît comme une mesure des possibilités d'innovation, de maîtrise des produits d'avenir et donc de compétitivité future.

L'importance du rôle de l'intervention publique en ce domaine tient, par exemple, à ce que la R.D. effectuée par le secteur privé pourrait tendre à privilégier le court terme, pour des raisons financières et/ou commerciales, tandis que, en principe, le financement public permet la poursuite sur le long terme de programmes de recherche fondamentale ou négligée par le secteur privé, parce que d'un rendement jugé par trop aléatoire. Même si, du point de vue de la technique budgétaire, le caractère pluriannuel des programmes de recherche peut entrer en conflit avec une conception annuelle du budget. Par ailleurs, surtout dans des économies de tailles modestes, la participation financière du secteur public peut seule permettre dans certains cas d'atteindre la masse critique de fonds disponibles nécessaire à l'obtention de résultats. L'importance de l'attribution de marchés et contrats publics est loin d'être négligeable dans la conception et le développement de produits novateurs. Il existerait donc de fait une complémentarité entre les R.D. à financements public et privé.

h) Dépenses consacrées à l'environnement

De plus en plus souvent les interactions entre la croissance et l'environnement sont soulignées.

Certains objectifs de protection de l'environnement ont été définis au niveau communautaire, en ce qui concerne la limitation des émissions de CO₂ par exemple, et l'on cherche à harmoniser les moyens fiscaux qui seront principalement utilisés pour tenter d'obtenir les résultats recherchés. Mais des mesures complémentaires, relevant du principe de la subsidiarité, sont et seront prises par les Etats membres pour remédier aux dommages qu'a subi ou pourrait subir l'environnement.

L'importance des dépenses consacrées à ces fins dans les divers pays membres dépendront des réflexes nationaux face aux risques environnementaux. Sauf à être financées par des taxes spécifiques elles viendront en déduction des moyens disponibles pour d'autres affectations.

3. Après avoir établi la liste des types de dépenses publiques ayant à ses yeux une importance particulière dans le cadre de l'U.E.M., le Conseil a tenté de voir, pour chacun de ces postes, si les données concernant la Belgique paraissaient d'une manière ou d'une autre atypiques, en regard de la situation prévalant dans ceux des pays de la Communauté qui nous sont socio-économiquement les plus proches (Allemagne, France, Pays-Bas, Luxembourg, Danemark, Italie).

3.1. Charges d'intérêt

En ce domaine le caractère atypique de la situation belge est bien connu.

Selon les comptes nationaux S.E.C. (voir Tableau 3 en annexe) la charge d'intérêt exprimée en pour-cents du P.I.B., fut constamment supérieure en Belgique à la moyenne des pays considérés entre 1970 et 1990; elle fut même le plus souvent la plus élevée, sauf de 1976 à 1978 où elle était encore plus importante en Italie. Sauf dans ce dernier pays, la part du P.I.B. consacrée aux intérêts de la dette publique était en 1990-91 partout très nettement inférieure à ce qu'elle était en Belgique.

La charge d'intérêt est, en principe, la résultante du poids de la dette et du niveau du taux d'intérêt implicite sur la dette, la dette publique découlant normalement des déficits.

Deux éléments troublent parfois ces relations simples:

- la reprise par l'Etat de dettes d'organismes publics, qui a parfois rompu l'évidence de la relation dette-déficit au niveau du Pouvoir central;
- le financement alternatif, lorsqu'il consiste en un simple préfinancement, dont le budget supporte tant les charges d'intérêt que l'amortissement, qui rend opaque la relation dette-charge d'intérêt.

Dans les deux cas l'on se trouve cependant dans une situation tout à fait similaire à l'accumulation au sein d'une dette de déficits budgétaires, l'existence de ceux-ci n'étant ainsi que camouflée.

Si l'on considère la dette de l'ensemble des pouvoirs publics (Tableau 4), l'on constate que, sauf en 1975, le taux d'endettement public belge fut constamment le plus élevé des sept pays considérés, seule l'Italie (et l'Irlande) atteignant des taux comparables (129,4% du P.I.B. en Belgique en 1990).

Quant au taux d'intérêt implicite sur la dette, étant donné le niveau des taux d'intérêt du marché, à court et long termes, en francs belges on peut considérer qu'il fut plutôt modéré, au cours des dix dernières années, si on le compare aux taux enregistrés au Danemark ou aux Pays-Bas (Tableau 5A). Par contre, en France le taux d'intérêt sur la dette fut généralement un peu plus faible qu'en Belgique alors que les taux d'intérêt du marché y furent la plupart du temps un peu plus élevés. En Italie, le taux sur la dette apparaît anormalement bas, ce qui s'explique sans doute par l'importance des fonds postaux et de la Banque d'Italie dans le financement du déficit public (Tableau 5B).

Charges d'intérêt : premières conclusions

Exprimée en pour-cents du P.I.B. la charge d'intérêt des pouvoirs publics est nettement plus élevée en Belgique que dans les pays voisins.

Il s'ensuit que si l'on souhaite que le volume global des dépenses publiques représente un pourcentage similaire du P.I.B. en Belgique et dans les pays de la C.E. qui lui sont comparables, il faudra, au moins pendant un certain temps, que l'importance des dépenses hors intérêt soit sensiblement plus faible en Belgique qu'ailleurs. Elle est d'ailleurs inférieure au niveau atteint en moyenne dans les sept pays considérés depuis 1989, le poids de ces dépenses ayant été réduit en Belgique de près de 12% du P.I.B. entre 1981 et 1990 (voir Tableau 2) et seulement de 1,5% en moyenne au sein du groupe de pays analysés.

L'effet d'éviction sur les autres dépenses des pouvoirs publics perdurera tant que la dette publique belge équivaudra à un pourcentage du P.I.B. beaucoup plus élevé qu'ailleurs (129% en 1990 alors que la moyenne européenne est de l'ordre de 60%), mais s'atténuera, en supposant les taux d'intérêt du marché constants, dès que le solde net à financer de l'ensemble des pouvoirs publics aura été ramené au voisinage de 4,5% du P.I.B. (4).

Les taux d'intérêt implicites sur la dette ont été plutôt modérés, au cours des dix dernières années, compte tenu des conditions du marché, en comparaison des taux implicites enregistrés au Danemark ou aux Pays-Bas, par exemple. Dans ce dernier pays, le financement de préférence à long terme de la dette publique paraît avoir eu un effet négatif sur son coût. Inversement, la part relativement importante (plus ou moins 35%, voir Tableau 6) du financement à court terme de la dette belge, s'il permet, par exemple récemment, de bénéficier rapidement de l'effet favorable sur les taux de la liaison du franc belge au deutsche mark, rend aussi la charge d'intérêt plus sensible à des perturbations des marchés financiers.

Ceci amène à souligner l'importance d'une politique économique générale de nature à permettre l'obtention par l'Etat de taux d'intérêts aussi favorables que possible sur ses emprunts, dans les conditions données des marchés internationaux, et particulièrement compte tenu du niveau des taux d'intérêt en Allemagne. Par ailleurs, les résultats déjà obtenus grâce à une gestion plus active de la dette conduisent à souhaiter que cette politique soit poursuivie et intensifiée.

4 Voir Conseil Supérieur des Finances, Section *Besoins de financement des pouvoirs publics* : "Implications de l'objectif Maastricht 1991 pour les besoins de financement des pouvoirs publics" (C.S.F./92/1).

3.2. Prestations sociales

3.2.1.

a) En matière de prestations sociales, les comparaisons internationales sont rendues difficiles par l'existence de systèmes de couverture sociale très différents de pays à pays, et une analyse par trop superficielle des grands postes risque de conduire à des conclusions erronées.

En première analyse, on peut toutefois constater (voir Tableau 7) qu'en 1987, selon les comptes nationaux S.E.C., la Belgique (24,6%) était, après les Pays-Bas (26,4%), l'un des deux pays où le poste prestations sociales, sous forme de transferts publics, était le plus élevé en pour-cents du P.I.B., au sein de l'échantillon considéré (21,3% en moyenne). La hiérarchie était la même en 1981, mais entre 1981 et 87 la Belgique s'est écartée des Pays-Bas et quelque peu rapprochée de la moyenne. Ce mouvement semblait confirmé en 1988.

Il faut cependant rappeler que cette comparaison est partiellement tronquée puisque, par exemple, au Danemark certaines dépenses relevant de fait de la protection sociale sont comptabilisées au sein de la consommation publique.

b) Pour être valable une comparaison internationale doit s'effectuer sur base de statistiques harmonisées. Mais les seules statistiques homogènes qui soient disponibles dans le domaine de la protection sociale sont celles qu'Eurostat a élaboré et qui portent sur toutes les dépenses de ce type qui ne sont pas directement supportées par le consommateur. La notion retenue par Eurostat va donc au-delà de la stricte couverture publique et intègre les dépenses prises en charge par les assurances complémentaires, dans le cas de la santé ou des retraites. L'importance prise par ces assurances complémentaires (volontaires ou non) variant très fort de pays à pays l'on est à nouveau confronté à des problèmes de comparabilité.

Néanmoins, si l'on retient cette nomenclature et que l'on exprime toujours les dépenses en pour-cents du P.I.B., l'on constate également (Tableau 8) que en 1981 la Belgique (30,1%) n'était dépassée que par les Pays-Bas (31,4%). Sur cette base le Danemark se situait au même niveau que la Belgique, précédant l'Allemagne de peu. En 1989, la Belgique (26,7%) se classait nettement derrière les Pays-Bas (30,2%) mais aussi après le Danemark (29,6%), la France (28%) et l'Allemagne (27,3%).

Entre 1980 ou 1982 et 1989, l'accroissement à prix constants des dépenses de protection sociale fut plus faible en Belgique que dans tous les autres pays de l'échantillon (Tableau 9). Cependant, si l'on tient compte de la croissance de la population, l'on voit que la progression des dépenses de protection sociale par tête, à prix constants, fut plus faible encore aux Pays-Bas.

Le montant des prestations sociales par habitant, traduit en ECU pour permettre la comparaison internationale, (Tableau 10) se situait à un niveau assez moyen en Belgique, en 1980, un peu supérieur à celui atteint en France mais inférieur, bien que relativement proche, à ceux enregistrés aux Pays-Bas, au Danemark ou en Allemagne. En 1989 les dépenses de protection sociale par habitant étaient plus faibles en Belgique que dans tous les autres pays de l'échantillon à l'exception de l'Italie, et l'écart avec le Danemark et l'Allemagne s'était particulièrement creusé.

L'évolution de la hiérarchie dans les dépenses de protection sociale par habitant, exprimées en ECU, fut bien sûr influencée par des modifications dans les taux de change. Pour mieux juger du niveau relatif de protection sociale en Belgique il peut dès lors être intéressant de rapprocher les dépenses de protection sociale par tête du produit intérieur par habitant (Tableau 10).

Si l'on considère dès lors la moyenne de ces deux paramètres dans cinq pays socio-économiquement uniformes pris au sein de notre échantillon, l'on voit que, tant du point de vue de la richesse nationale que de celui de la couverture sociale, la Belgique se situait nettement sous la moyenne en 1989, alors qu'elle en était assez proche en 1980. Cela étant, en 1980 et 1985 le niveau de protection sociale paraissait bien en rapport avec la richesse nationale, si l'on prend comme norme la moyenne des cinq pays considérés; en 1989 il paraissait s'être un peu amoindri, sur les mêmes bases. Le niveau de protection sociale était par contre un peu exagéré en regard de la richesse nationale au Danemark ou aux Pays-Bas, bien en rapport avec celle-ci en France et modéré en Allemagne (5).

c) Synthétiquement, au niveau très global considéré dans ce qui précède, l'on constate, sur base des comptes nationaux SEC, qui comptabilisent les seuls transferts publics à fin de couverture sociale, qu'au début des années 80 la Belgique était après les Pays-Bas, et avant l'Allemagne et le Luxembourg, l'un des pays où ce type de dépenses publiques, en pour-cents du P.I.B., était supérieur à la moyenne des sept pays repris dans notre analyse. A partir des statistiques d'Eurostat, prenant en compte l'ensemble des dépenses de protection sociale qui ne sont pas directement prises en charge par le consommateur l'on arrivait à un classement similaire, le Danemark, où le système de Sécurité sociale est sensiblement différent du nôtre, se situant alors au niveau belge.

Pour ce qui concerne les seuls transferts publics à fin de couverture sociale ce classement s'est maintenu tel quel jusqu'en 1988. Par ailleurs, dans le cas de l'ensemble des dépenses de protection sociale, recensées par Eurostat, les évolutions par pays furent plus contrastées, mais là aussi, jusqu'en 1987, la Belgique s'est maintenue au second rang, derrière les Pays-Bas, par ordre d'importance de ces dépenses dans le P.I.B.

5 Si l'on comparait de la même façon la situation de la Belgique à la moyenne européenne (les douze), prenant ainsi en compte des pays économiquement moins avancés où la tradition d'une protection sociale développée est moins ancrée, l'on serait amené à conclure que le niveau de protection est élevé en Belgique en regard de la richesse nationale, mais que cet "excès" tend à se réduire.

Que l'on se réfère à l'une ou l'autre des sources statistiques utilisées, l'écart de la position belge par rapport à la moyenne des pays considérés s'est très nettement réduit entre 1981 et 1987, et la Belgique s'est écartée des Pays-Bas dont la situation restait clairement atypique.

Dans le cas de l'ensemble des dépenses de protection sociale non à charge du consommateur, telles que recensées par Eurostat, la situation belge a même cessé d'être évidemment atypique en 1988-89: exprimées en pour-cents du P.I.B. ces dépenses étaient alors inférieures en Belgique à la moyenne des sept pays considérés.

Simultanément, en 1988, dernière année pour laquelle ces données sont connues, les transferts courants des pouvoirs publics à fin de protection sociale restaient supérieurs de plus de deux points-pourcents de P.I.B. à la moyenne des pays considérés.

Il se pourrait donc que l'absence de caractères atypiques au niveau des dépenses globales de protection sociale se conjugue avec le maintien d'une certaine divergence avec la moyenne en ce qui concerne les transferts publics à fin de protection sociale.

Il est cependant extrêmement délicat de tirer des conclusions à ce stade.

D'une part, au niveau de généralité auquel on s'est cantonné jusqu'ici, certaines situations ou évolutions éventuellement clairement atypiques restent masquées.

Nous nous trouvons, d'autre part, confrontés à deux handicaps que l'on retrouvera à travers toute l'analyse de la protection sociale:

- le fait que la seule prise en compte du volet dépenses de l'intervention publique est insatisfaisante. En effet, selon les pays, le traitement fiscal des prestations et cotisations sociales, liées à des assurances obligatoires ou complémentaires, peut varier considérablement. Il s'ensuit des conséquences, qui peuvent être très différentes sur les recettes des pouvoirs publics. Dès lors, seule la consolidation des dépenses et de ces impacts fiscaux permettrait une évaluation satisfaisante du poids de la protection sociale réellement supporté par les différents Etats. La complexité des modalités d'application des législations fiscales en ce domaine, la multiplication des cas particuliers ont cependant empêché la prise en compte systématique de l'aspect recettes dans le cadre de ce travail préliminaire.
- le fait que les limites de la disponibilité des statistiques imposent d'arrêter ce premier examen aux années 1988-89. Les évolutions défavorables, sur le plan national, que l'on sait s'être produites en Belgique en 1990-91 ne sont donc pas prises en compte.

d) Afin d'amorcer une analyse plus fine des dépenses sociales, l'on peut tout d'abord tenter d'évaluer la performance des administrations concernées, en comparant dans les différents pays le rapport des coûts administratifs aux dépenses totales de protection sociale (selon la définition d'Eurostat) (Tableau 11).

On constate qu'à cet égard la position de la Belgique était mauvaise en 1980, les frais de fonctionnement par rapport aux dépenses totales étaient alors les plus lourds, avec ceux enregistrés en France (4,6% dans les deux cas). En 1989 par contre, les résultats belges apparaissaient bien meilleurs, les coûts administratifs en Belgique (3,6%) étant moins élevés qu'en France (4%), aux Pays-Bas (3,9%) ou en Italie (3,7%); les performances allemandes restèrent les meilleures durant toute la période 1980-89 (2,4% en 1989), toujours suivant la même base de calcul.

e) La poursuite de l'analyse demande ensuite que l'on passe à un niveau plus désagrégé et, faisant abstraction des frais de fonctionnement, que l'on procède à l'examen d'une décomposition fonctionnelle des prestations sociales en dépenses de vieillesse, de santé, de chômage, familiales etc...

3.2.2. Vieillesse

a) Dans tous les pays considérés, sauf les Pays-Bas, les prestations en faveur de la vieillesse représentent le poste le plus important des prestations sociales. Son importance relative tend plutôt à croître, lentement et assez irrégulièrement.

b) Au niveau désagrégé, auquel on se situe désormais, se repose le **problème de la comparabilité des données** dont on dispose. Pour les comparaisons internationales en la matière il existe deux sources essentielles : les études effectuées par l'O.C.D.E. et les statistiques mises au point par Eurostat:

- l'O.C.D.E. use dans ses analyses de statistiques d'origine nationales, dont la juxtaposition ne garantit pas toujours une parfaite comparabilité. De plus, dans le cas des prestations vieillesse, elle ne prend en compte que les pensions au sens strict, qui ne représentent qu'une part, variable selon les pays, des dépenses d'ordre social faites au bénéfice des personnes âgées;

- Eurostat, par contre, se réfère à une notion beaucoup plus extensive de la protection sociale qui conduit à reprendre dans les prestations en faveur de la vieillesse non seulement les retraites liées à l'assurance obligatoire de Sécurité sociale mais aussi les prestations vieillesse servies par l'aide sociale plus encore les prestations résultant d'assurances complémentaires. L'information fournie par de telles statistiques est donc intéressante, mais davantage représentative des revenus versés aux personnes âgées que du coût de leurs pensions. Elles masquent l'importance, très variable selon les pays, des régimes extra-légaux. Elles n'isolent pas les dépenses à charge des pouvoirs publics.

Qui plus est, qu'il s'agisse de l'O.C.D.E. ou d'Eurostat, seules des statistiques de dépenses sont fournies. Or, une base de comparaison internationale pertinente devrait être le coût global des pensions pour les pouvoirs publics, tenant compte des dépenses et des pertes de recettes liées à l'imposition éventuellement particulière des pensions ou aux avantages fiscaux consentis à ceux qui épargnent en vue de leur retraite.

c) Toutes ces réserves méthodologiques étant faites, les informations suivantes peuvent être tirées des données globales disponibles:

- sur base des statistiques Eurostat, couvrant toutes les prestations publiques ou extra-légales, en faveur des personnes âgées, l'on constate:

- que la part du P.I.B. consacrée aux prestations sociales en faveur de la vieillesse n'était pas très différente en 1989 dans la plupart des pays de l'échantillon, un peu plus faible cependant aux Pays-Bas, plus importante en Italie. Ces deux derniers pays sont les seuls où de 1985 à 1989 ce pourcentage a eu tendance à croître (Tableau 12);

- qu'entre 1980 et 1989 ces prestations ont crû à prix constants de 15% environ aux Pays-Bas, en Allemagne et en Belgique; de 25% au Danemark, de 40% environ en France et de plus de 70% en Italie. De 1985 à 1989, c'est très nettement en Belgique qu'elles ont le moins augmenté (+8,3%) (Tableau 13);

- que si on calcule les prestations de vieillesse (pensions de survie non comprises, mais rappelons-le, pensions complémentaires incluses) par personne ayant dépassé l'âge légal de la retraite, dans les différents pays considérés, exprimées en parité de pouvoir d'achat à fin de comparaison internationale, on voit que, sur cette base indicative, la situation moyenne apparente du pensionné belge paraît être relativement défavorable par rapport à celle prévalant dans les pays socio-économiquement les plus comparables à la Belgique, mais cela est cohérent avec le fait que le P.I.B. par tête est plus faible en Belgique que dans les autres pays considérés (Tableau 14).

- Sur base des statistiques nationales utilisées par l'O.C.D.E. et ne concernant que les pensions versées par les pouvoirs publics (6) l'on constate (Tableau 15):
 - que durant la période pour laquelle on dispose de données sur la Belgique elles ne se distinguaient pas fort de celles concernant les pays voisins;
 - que jusqu'en 1980 au moins ce type de dépenses a manifesté une tendance généralisée à la hausse, qui fut suivie de l'esquisse d'une meilleure maîtrise, sauf en France et, surtout en Italie.

Pour les années 80 du moins, ces évolutions concernant les seules dépenses publiques paraissent assez bien pouvoir se superposer à celles de l'ensemble des prestations de protection sociale destinées à la vieillesse.

Les données statistiques ainsi examinées ne mettent pas en évidence d'anomalies évidentes du niveau et de l'évolution des dépenses de prestations sociales en faveur de la vieillesse en Belgique. Toutefois, pour toutes les raisons évoquées précédemment ces données n'illustrent qu'imparfaitement la plus ou moins grande générosité des régimes publics d'assistance aux personnes âgées.

d) Un indicateur assez satisfaisant de la générosité relative des régimes obligatoires de retraites est le **taux de remplacement**. Ce taux est le rapport entre le montant de la retraite et le dernier revenu d'activité. Il peut être calculé brut ou net. Eurostat a effectué ces calculs pour certains pays de la C.E., pour des niveaux de salaire donnés et en intégrant les effets des régimes complémentaires obligatoires (cas de la France).

Dans le cas d'un pensionné marié, ayant perçu le salaire moyen d'un ouvrier dans l'industrie manufacturière et effectué une carrière complète, le taux de remplacement brut enregistré en Belgique au début de 1990, soit 58%, occupe une position moyenne au sein de l'échantillon considéré (Tableau 16).

Le taux de remplacement diminue partout quand le revenu d'activité augmente. En Belgique et aux Pays-Bas le taux de remplacement est plus élevé pour les pensionnés avec conjoint que pour les isolés. Ce sont dans ces deux pays que la fourchette des taux de remplacement est la plus large selon les situations pécuniaires antérieures et de famille.

6 Rappelons que les sources O.C.D.E. et Eurostat ne sont ni compatibles ni comparables et que le passage de l'une à l'autre est rien moins qu'immédiat.

Si l'on passe maintenant aux taux de remplacement nets (Tableau 17), l'on constate qu'ils sont d'une manière générale nettement plus élevés que les bruts, car le taux des prélèvements sur les retraites est partout moindre que sur les salaires, d'une part du fait du caractère progressif de l'impôt sur le revenu, mais d'autre part également du fait des statuts fiscaux et parafiscaux préférentiels souvent accordés aux pensionnés.

En net, pour les pensionnés avec conjoint ayant eu un salaire modeste, le taux de remplacement en Belgique (80%) est proche du plus élevé. Dans les autres configurations de famille et de salaires, il est plus moyen, les Pays-Bas se situant alors beaucoup plus bas. A nouveau la fourchette des taux de remplacement, nets cette fois, est de loin la plus large aux Pays-Bas, la Belgique suivant.

Sur base des taux de remplacement des régimes obligatoires, le système belge de pension ne semble pas, être clairement atypique en regard de l'Allemagne, de la France ou du Luxembourg. Il paraît par contre sensiblement plus généreux qu'aux Pays-Bas.

e) Les régimes obligatoires de retraite, par répartition, sont l'expression d'une certaine solidarité sociale. Il paraît logique que celle-ci ne s'exprime pas de la même façon à tous les niveaux de rémunération.

Les calculs qui précèdent ont été effectués pour des niveaux de salaires relativement modestes. Or généralement le salaire pris en compte dans le calcul des pensions publiques de retraite est plafonné. Le niveau de ce plafond est un indicateur de l'étendue de la solidarité et donc aussi de la générosité relative des régimes obligatoires, par répartition. Exprimé en proportion du salaire moyen de l'ouvrier de l'industrie manufacturière (Tableau 18), il se situait, en 1989, à un niveau comparable en Belgique et en Allemagne (vers 1,9); il était moins élevé au Luxembourg (1,64) et en France (1,34). Aux Pays-Bas et au Danemark les pensions nationales ne sont pas liées aux salaires antérieurs (7).

L'existence de tels plafonds a pour effet de réduire sensiblement les taux de remplacement des régimes obligatoires par répartition lorsque les rémunérations perçues avant la retraite étaient relativement importantes. Les régimes complémentaires de retraite (deuxième pilier: systèmes organisés au niveau des entreprises ou des groupes socio-professionnels et troisième pilier: assurance ou épargne individuelle) permettent alors d'assurer une continuité suffisante des revenus après l'âge de la retraite.

7 J.J.GOLLIER, Impact de la répartition et de la capitalisation sur l'économie, Colloque de l'Observatoire des retraites, 26 septembre 1991.

A priori c'est dans les pays où la Sécurité sociale couvre de manière assez convenable un éventail assez large de revenus (Belgique et Allemagne, mais aussi, dans une moindre mesure Luxembourg ou France) que la nécessité de ces régimes complémentaires devrait s'imposer avec le moins d'évidence. Par contre, ils sont particulièrement attirants dans les pays où la retraite de Sécurité sociale est nationale et forfaitaire (Danemark, Pays-Bas,...).

Eurostat a calculé, toujours dans le cas d'un pensionné ayant perçu le salaire moyen d'un ouvrier dans l'industrie manufacturière et effectué une carrière complète, quelle devrait être l'importance de l'intervention d'un régime complémentaire pour que le pensionné perçoive en net 80% de son salaire antérieur (Tableau 19). Il en ressort que, lorsque le niveau de salaire s'élève, le recours à une assurance complémentaire est davantage requis en Belgique qu'en Allemagne, qu'au Luxembourg ou, surtout, qu'en France. L'importance du rôle des régimes extra légaux est sensiblement plus nette encore aux Pays-Bas.

f) Un autre indicateur intéressant en matière de pensions est le moment du départ en retraite.

S'il existe en général, dans chaque pays, un âge légal de la retraite, l'âge effectif moyen de départ en retraite peut être singulièrement différent. Dans le cas de la Belgique, par exemple, selon le Bureau du Plan, seuls 3,3% des hommes actifs travaillaient jusque 65 ans au début de 1990 (Tableau 20). Et ce pourcentage pourrait encore être réduit suite à l'introduction, à partir de 1991, de la flexibilité de l'âge de la pension entre 60 et 65 ans.

Selon une autre source, en 1988, la Belgique était après l'Allemagne (où l'âge légal de la retraite était fixé à 65 ans comme aux Pays-Bas ou au Luxembourg) l'un des pays où il y avait le plus de pensionnés ayant volontairement anticipé l'âge légal de la retraite. Dans les autres pays, ils ne représentaient qu'une part assez réduite des pensionnés (Tableau 21); mais il faut tenir compte de ce que l'âge légal de la retraite était plus bas en Italie (60 ans pour les hommes et 55 pour les femmes) et en France (60 ans).

Néanmoins, l'importance des pensions ainsi anticipées recensées en 1988 crée la suspicion d'une anomalie dans la situation belge qui mériterait un examen plus approfondi.

g) Vieillesse : premières conclusions

A l'issue de cette analyse comparative succincte des prestations actuelles en faveur des personnes âgées, peu d'éléments clairement atypiques ont pu être mis en exergue. Tout au plus l'importance des pensions anticipées crée-t-elle la suspicion d'une anomalie.

Cela ne signifie à l'évidence pas que le fonctionnement du système de pensions ne pose pas d'autres problèmes.

Les nombreuses limites statistiques de la démarche suivies ont déjà été soulignées, comme l'absence regrettable d'évaluation des pertes de recettes liées aux pensions, obligatoires ou complémentaires.

Mais de plus, la soutenabilité du régime public de pensions est un problème dynamique, lié à l'évolution démographique.

La suspicion de la quasi-absence d'anomalies flagrantes par rapport aux situations prévalant actuellement dans les pays voisins ne constitue qu'un élément d'information, sans doute pas fondamental dans le cas spécifique des pensions. Les perspectives d'avenir sont bien plus déterminantes.

La question de la viabilité à moyen et long terme du système public de pensions se pose en des termes voisins dans la plupart des pays de la C.E..

Au début de 1989, les plus de 60 ans représentaient une portion comparable de la population en Belgique, au Danemark et en Italie (aux alentours de 20%), ils étaient un peu plus nombreux en Allemagne, moins nombreux en France ou surtout aux Pays-Bas (17,2%) (Tableau 22).

Environ à la même époque les taux de fécondité étaient comparables en Belgique, au Danemark ou aux Pays-Bas (vers 1,55), tandis qu'ils étaient plus faibles en Allemagne ou en Italie et un peu plus élevé en France (Tableau 23).

Compte tenu de ces niveaux, les projections démographiques prédisent un accroissement constant et important des plus de 60 ans dans la population de tous les pays européens considérés (Tableau 24). Selon les prévisions publiées par Eurostat, en 2020 ils pourraient représenter en Belgique 25% des hommes et plus de 31% des femmes, et y seraient ainsi proportionnellement plus nombreux qu'au Danemark ou, plus sensiblement, qu'en France ou aux Pays-Bas. La situation en Allemagne ou en Italie serait plus défavorable qu'en Belgique.

Dès les années 90 le taux de dépendance, qui rapporte le nombre de personnes âgées aux actifs, augmentera plus sensiblement dans presque tous les pays considérés, l'exception étant le Danemark (Tableau 25). De ce point de vue le cas belge ne se singularise guère par rapport à ses principaux voisins. Mais cela n'empêche pas qu'un problème se pose.

Une telle évolution ne peut qu'amener à s'interroger quant à la viabilité d'un système de pensions basé sur la répartition.

Dans le cas de la Belgique, le Bureau du Plan a estimé (8), sur base d'hypothèses nombreuses mais réalistes, que les dépenses de pensions, secteur public exclu, ne devraient croître que modérément jusqu'en 2010, passant de 6,8% du P.N.B. en 1987 à 7,3% à cette date, mais qu'elles risquaient de croître ensuite extrêmement vite, atteignant 11,8% du P.N.B. en 2040. Quant aux pensions du secteur public elles passeraient de 3,1% du P.N.B. en 1987 à 4,2% en 2010 et 9,8% en 2040.

Il importe cependant de souligner que cette évolution, et donc la viabilité du système, ne dépend pas exclusivement de facteurs démographiques mais aussi, par exemple, de l'environnement macro-économique et particulièrement de l'évolution de la productivité, de certaines variables socio-économiques (tel que le taux d'activité,...) ou de décisions d'ordre politique (telle que l'adaptation des pensions au bien-être,...).

Par ailleurs, il serait pertinent, dans le cadre d'investigations plus détaillées, d'analyser séparément les cas des pensions dans les secteurs privé d'une part (régimes des salariés et des indépendants) et public d'autre part.

Enfin, on disposera, d'ici quatre à cinq ans, des résultats des études actuellement menées au niveau européen afin de tenter de définir, pour chaque pays, une combinaison optimale des régimes obligatoires et complémentaires de pensions. Ces derniers systèmes pourront se combiner au système relevant de la Sécurité sociale pour suppléer à certaines de ses carences. Leur développement devrait cependant s'accompagner de la stabilité des règles, y compris fiscales, qui les régissent.

Mais l'extension éventuelle des régimes complémentaires ne peut dispenser d'une réflexion approfondie sur la viabilité du régime obligatoire, expression d'une solidarité qui devra subsister même s'il est logique de lui fixer des limites.

3.2.3. Santé

a) Après les prestations relatives à la vieillesse celles concernant la santé (au sens large) constituent le deuxième volet dominant des dépenses de couverture sociale (de 35 à 45% du total dans les pays considérés, selon Eurostat). L'importance relative de ce poste tend à s'effriter légèrement.

8 Bureau du Plan : Une exploration à long terme de la Sécurité sociale (1987-2040), 1990 et Exposé de M. R.MALDAGUE, Commissaire au Plan, Commission des Finances, Sénat de Belgique, 1310 (1990-91).

b) Les sources statistiques disponibles pour une comparaison internationale en ce domaine proviennent à nouveau soit de l'O.C.D.E., soit d'Eurostat. Et l'on se retrouve confronté à des problèmes de comparabilité similaires à ceux qui ont été évoqués à propos de la vieillesse (cfr 3.2.2.b.):

- l'O.C.D.E., malgré un certain effort d'harmonisation, utilise des sources nationales dont les définitions ne sont pas toujours compatibles;
- Eurostat pousse plus loin le souci d'harmonisation, mais se réfère à une notion extensive des dépenses de protection sociale (tout ce que l'assuré social ne prend pas directement à sa charge) qui dans le cas de la santé, comme dans celui de la vieillesse, va au-delà de la couverture obligatoire, englobant les assurances complémentaires.

Les aspects fiscaux ne sont jamais pris en compte.

c) Cela étant, les données disponibles permettent les constatations suivantes:

c.1. - Sur base des statistiques Eurostat, regroupant les prestations publiques ou extra-légales concernant la couverture des frais et des indemnités en cas de maladie, invalidité ou infirmité, accidents de travail ou maladie professionnelle, l'on voit:

- Si l'on considère ce poste globalement (Tableau 26), qu'en pour-cents du P.I.B. il était en 1989, plus faible en Belgique (8,8%) que chez nos trois principaux voisins ou au Danemark. Seul le pourcentage atteint en Italie était plus faible mais il s'inscrit dans une tendance assez nettement croissante, tandis que depuis 1983-84 elle est plutôt à la stagnation en Allemagne et en France, à la baisse en Belgique, voire aux Pays-Bas. Ce dernier est le seul pays dont les résultats s'écartent fortement des autres, vers le haut.

A prix constants, l'ensemble de ces prestations a augmenté de 11% en Belgique entre 1980 et 1989, soit un pourcentage très proche de celui enregistré en Allemagne (10%). Les accroissements correspondants furent un peu plus faibles au Danemark et aux Pays-Bas (6 à 7%), beaucoup plus importants en France (33%) et surtout en Italie (55%) (Tableau 27).

- Si l'on s'intéresse aux seules dépenses de maladie en pour-cents du P.I.B. (Tableau 28), que la Belgique était également avant dernière en ce domaine en 1989 et que l'on ne constate pas dans notre pays de tendance à l'accroissement de ce pourcentage, comme ce fut le cas par exemple en Allemagne de 1983 à 1988, en France de 1980 à 1984, ou en Italie. Aux Pays-Bas où, en 1989, ce pourcentage restait le plus élevé, juste devant l'Allemagne, parmi les pays considérés, il a tendance à se réduire.

D'ailleurs, à prix constants ces dépenses ont très légèrement diminué entre 1980 et 1989, aux Pays-Bas comme au Danemark (-1%). En Belgique elles ont augmenté de 17%, un peu plus qu'en Allemagne (11%), mais beaucoup moins qu'en France (36%) ou en Italie (53%) (Tableau 27).

- Enfin, que le niveau de couverture de l'invalidité et des maladies professionnelles (Tableau 29) apparaissait relativement élevé en Belgique jusqu'en 1982-83, se situant au sein de l'échantillon considéré en deuxième position, avec l'Allemagne, nettement derrière les Pays-Bas dont la situation en ce domaine diverge fort de la moyenne. Mais le poids de ces dépenses s'est réduit par la suite en Belgique comme en Allemagne, tandis qu'il restait assez stable en France et aux Pays-Bas et croissait au Danemark ou surtout en Italie. Dès lors si en 1989 le cas des Pays-Bas apparaissait plus atypique que jamais, celui de la Belgique n'était plus spécialement remarquable.

La croissance à prix constants de ce type de dépenses entre 1980 et 1989 se limita en Belgique à 1,6%. Elle fut plus forte dans tous les autres pays considérés : + 7,6% en Allemagne, +17% aux Pays-Bas, + 24% en France, + 28% au Danemark et + 58% en Italie (Tableau 27).

- c.2. - Les dépenses de santé et en particulier celles de maladie recensées par Eurostat vont au-delà, nous l'avons dit, de celles assumées par les pouvoirs publics. Inversément elles ne comprennent pas la part de ce type de dépenses qui reste à la charge des ménages.

Les analyses de l'O.C.D.E. effectuées à partir des comptes nationaux des différents pays de la zone, et portant d'une part sur les dépenses totales de santé (maladie) (9), en ce compris celles que supportent directement les ménages, et d'autre part sur la part de ces dépenses prises en charge par les pouvoirs publics, confirment assez logiquement les tendances déjà décelées à partir des statistiques Eurostat de dépenses de maladie. A savoir, qu'en niveau la Belgique dépense proportionnellement moins en soins de santé que ses voisins, qu'il s'agisse de dépenses publiques ou totales (Tableau 30).

9 Il importe de garder en mémoire que les méthodes de travail d'Eurostat (C.1.) et de l'O.C.D.E. (C.2.) ne sont pas à ce jour "compatibles" et que l'on ne peut pas passer des tableaux ayant Eurostat pour source à ceux inspirés par les travaux de l'O.C.D.E. La notion de "santé" de l'O.C.D.E. s'apparente à la notion de "maladie" d'Eurostat, mais sans qu'il y ait nécessairement identité.

La progression de ces dépenses avait été forte entre 1975 et 1985, mais cet accroissement paraît avoir été endigué en Belgique comme partout ailleurs sauf au Luxembourg, et dans une certaine mesure la France.

La part des dépenses de santé assurée par les pouvoirs publics était, en 1987, comprise entre 74 et 78% en France, Belgique, Allemagne, Italie et Pays-Bas. La couverture sociale publique était beaucoup plus forte au Danemark (87%) et au Luxembourg (92%). Ce pourcentage n'a guère varié depuis 1975 en Belgique, en Allemagne, au Luxembourg et aux Pays-Bas; il s'est sensiblement réduit au Danemark et en Italie, nettement accru en France.

- d. En suivant une méthode utilisée par l'O.C.D.E., et à partir de données qu'elle a publiées, l'on a par ailleurs tenté de déterminer les sources principales de l'accroissement des dépenses de santé (maladie) dans les différents pays considérés, entre 1975 et 1987. Cette méthode vise à mettre en évidence l'impact relatif de la hausse des prix de la consommation médicale et de la croissance de l'intensité des prestations par habitant sur les dépenses.

Les calculs effectués amènent à constater (Tableau 31 A et B) que, entre 1975 et 1987, la hausse des prix des prestations médicales fut relativement forte en Belgique, comme aux Pays-Bas, et que le volume des prestations par habitant crut un peu plus en Belgique qu'en Allemagne, au Danemark ou surtout qu'aux Pays-Bas, mais beaucoup moins qu'en Italie ou, surtout, qu'en France. Si on se limite aux années 80 l'on voit alors que la hausse des prix des prestations médicales apparaît toujours relativement forte en Belgique, mais que, par contre, la croissance du volume des prestations par habitant est moins vive, plus proche des performances allemandes ou néerlandaises et toujours très en deçà des chiffres enregistrés en Italie et surtout en France.

Ces constatations présentées pour mémoire, doivent être considérées avec énormément de prudence. Car d'une part les résultats obtenus sont fortement dépendants des indices de prix utilisés dans les calculs, d'autre part le niveau global auquel on se situe peut masquer des évolutions beaucoup plus significatives qui pourraient se révéler en désagrégeant les dépenses de maladie en soins hospitaliers, visites médicales, achats de médicaments, soins dentaires, etc....

e) Santé : premières conclusions

En première analyse, la comparaison des dépenses publiques globales de santé en Belgique et dans les pays voisins ne suffit pas à faire ressortir des caractères clairement atypiques dans le cas belge. Cela ne permet pas, cependant, de conclure à l'absence de problèmes en ce domaine.

En effet, il a été mis en évidence ci-dessus que la Belgique consacre une moindre part du revenu national aux dépenses de santé que ses principaux voisins, cette conclusion demande à être nuancée:

- la brève analyse qui précède ne porte que sur de grandes masses macro-économiques. L'absence d'anomalies flagrantes à ce niveau n'exclut pas que des dysfonctionnements puissent exister à des niveaux plus désagrégés, selon le type de soins, qu'ils concernent le volume des prestations ou leurs prix;
- si en niveau, en pour-cents du P.I.B., la position belge restait assez favorable en 1987-89 par rapport aux pays voisins, l'on doit cependant constater que, à prix constants, les dépenses de maladie qui ne sont pas à charge de l'assuré social ont, selon Eurostat, plus rapidement augmenté en Belgique qu'aux Pays-Bas, au Danemark ou en Allemagne au cours des années 80 (cfr c.1.).
Il serait intéressant de réfléchir aux causes de cette évolution. L'impact sur la demande (et l'offre) de soins de santé de la part variable du coût à charge du consommateur mériterait entre autres d'être examiné;
- dans l'avenir l'augmentation du nombre de personnes âgées et surtout très âgées dans la population pourrait exercer une pression à la hausse sur les dépenses de santé. Celles-ci augmentent progressivement avec l'âge, assez régulièrement après 40 ans (10). Mais la plus grande demande de soins pour le grand âge pourrait provoquer un ressaut marqué, qui pour ne pas être propre à la Belgique ne serait cependant pas sans poser un problème ... qu'il ne faut ni négliger, ni surestimer: le surcroît des soins destinés au grand âge tient, pour une bonne part à l'usage des techniques les plus élaborées (et donc les plus coûteuses) de la médecine qu'ils nécessitent; la part des plus de 75 ans dans la population augmenterait de 2 à 3% dans les 25 prochaines années (cfr Tableau 24).
L'éventualité de recours à des solutions spécifiques à ce problème, en dehors du système général d'assurance-santé, mériterait peut-être une analyse particulière;
- enfin, comme précédemment dans le cas des pensions, seul le volet dépenses de l'intervention publique en matière de santé fut ici considéré.

10 Voir par exemple : La problématique des dépenses publiques, G.Quaden, Communication au colloque "Budget 92" de l'Institut belge des finances publiques, le 25 octobre 1991.

3.2.4. Famille

a) Bien moindres que les prestations de vieillesse et de santé les dépenses consacrées à la famille et au chômage sont d'importance comparables en moyenne européenne. Parmi les prestations sociales celles à finalité familiale représentent 5 à 12% du total dans les pays ici considérés, selon Eurostat. Ce pourcentage s'est le plus souvent réduit au cours des années 80.

b) Le rôle des assurances complémentaires n'étant sans doute pas significatif en ce domaine, le recours aux statistiques d'Eurostat, reprenant l'ensemble des dépenses en faveur de la famille qui ne sont pas à la charge directe des assurés sociaux, paraît cette fois plus pleinement satisfaisante que dans le cas de la vieillesse ou de la santé.

Les dépenses recensées par Eurostat comprennent les indemnités allocations et services à la naissance, les allocations familiales, mais aussi diverses allocations pour le logement, les études, les gardes d'enfant etc...

Bien qu'assez largement définies les données ainsi rassemblées ne constituent cependant pas une vue exhaustive des efforts des pouvoirs publics en faveur de la famille, en effet, les dépenses ne constituent qu'un des modes d'expression de la politique familiale des pouvoirs publics, qui s'exprime aussi par le biais d'abattements et avantages fiscaux divers.

c) Sur base de ces statistiques de dépenses (Tableau 32) l'on constate tout d'abord que les prestations sociales d'ordre familial représentent des montants relativement modestes. En 1980, elles équivalaient à environ 3% du P.I.B. dans cinq des pays considérés (Allemagne, France, Pays-Bas, Belgique, Danemark); elles étaient nettement moindres en Italie (1,4%). De 1980 à 1989 ces dépenses exprimées en pour-cents du P.I.B., se sont sensiblement réduites partout sauf au Danemark. Le cas de la Belgique ne se distingue pas fondamentalement de celui des pays voisins de ce point de vue.

d) Ces prestations sont bien sûr dépendantes du nombre de bénéficiaires et de la valeur individuelle de chaque prestation. De ce point de vue, si on se centre sur la question des allocations familiales, on constate:

- d'une part, que les moins de 20 ans constituaient, en 1989, une part un peu plus réduite de la population en Belgique qu'en France ou aux Pays-Bas, mais légèrement plus importante qu'au Danemark ou, surtout, qu'en Allemagne (Tableau 22);
- d'autre part, que le montant de base des allocations familiales est plus élevé, et même sensiblement plus élevé, en Belgique que dans les autres pays considérés (Tableau 33).
De plus, la durée maximale d'attribution des allocations familiales en Belgique est parmi les plus longues (Tableau 34).

e) Nous pouvons acquérir une vision plus globale des politiques familiales comparées, en tenant compte de l'impact de la fiscalité. Pour ce faire l'on dispose des statistiques de revenus de l'ouvrier moyen publiées par l'O.C.D.E.. Partant d'un même revenu brut on y détermine l'impôt direct, le salaire net et le revenu net d'un isolé ou d'un ménage ayant deux enfants.

On constate alors (Tableau 35) que parmi les cinq pays considérés ici (Belgique, Danemark, Allemagne, France et Pays-Bas) la Belgique est, de loin, celui qui pratique la politique familiale la plus généreuse du moins au niveau de revenu envisagé ici. Qui plus est elle se révèle être de plus en plus généreuse, l'accroissement des avantages familiaux en quatre ans 1986-1990 étant considérable, tant du côté des allocations familiales que de la fiscalité.

Il s'est produit un mouvement dans le même sens, mais de bien moindre ampleur qu'en Belgique, au Danemark. Les Pays-Bas ont adopté une démarche inverse, n'accordant plus d'avantages fiscaux aux familles. En Allemagne et en France la situation est restée assez stable, toujours entre 1986 et 1990. Pour cette dernière année France, Allemagne et Danemark se trouvent dans une position similaire, la Belgique et les Pays-Bas divergent nettement, dans deux sens opposés.

f) Famille : premières conclusions

Une fois encore, si l'on ne considère que les dépenses d'ordre familial en pourcents du P.I.B., la situation belge n'apparaît pas clairement atypique. Certes, à la fin des années 80, elles étaient plus élevées en Belgique qu'aux Pays-Bas, et très légèrement supérieures à celles enregistrées en Allemagne. Mais elles étaient bien plus faibles qu'en France ou surtout qu'au Danemark.

Une étude un peu plus fine montre cependant que le montant de base des allocations familiales est nettement plus élevé en Belgique que chez nos principaux partenaires.

Et si l'on intègre l'impact de la fiscalité l'on est amené à constater que, à l'égard des ménages à revenu relativement modeste du moins la Belgique mène une politique familiale financièrement plus généreuse que dans les pays voisins et que cette tendance s'est accentuée au fil du temps dans le passé récent.

Cela étant, ces résultats, comme les précédents concernant vieillesse ou santé, ne peuvent être présentés sans nuances.

En effet, dans ce qui précède, la plus grande générosité du système belge ressort le plus nettement, du Tableau 35 mettant en évidence l'impact conjoint, sur le revenu des familles (et pour un seul niveau particulier, modeste, de revenus), des allocations familiales et des dispositions fiscales en leur faveur. Or l'on ne peut pas perdre de vue que:

- le calcul effectué dans ce tableau est fait pour un niveau de revenu donné et relativement modeste (celui de l'ouvrier moyen) pour lequel toutes les données nécessaires au calcul sont fournies par l'O.C.D.E.. Il se pourrait que les résultats soient différents pour des niveaux de revenus plus élevés;
- fut-ce imparfaitement, l'impact de la fiscalité est ici pris en compte et l'on en voit son effet important. Ceci donne plus de poids aux remarques qui ont été faites précédemment pour regretter l'absence en d'autres domaines de l'évaluation des effets de la fiscalité;
- d'autres dépenses que les allocations générales peuvent être effectuées en faveur des familles (allocations d'études, de logement, de garde d'enfant...), dont l'importance varie de pays à pays et dont la prise en compte pourrait modifier l'aspect, en première analyse, éminemment favorable de la législation belge.

Enfin, à supposer que la politique familiale soit incontestablement plus généreuse en Belgique, il resterait à voir si cela est critiquable en soi dans un contexte de natalité faible (voir Tableau 23). Cependant, même dans cette perspective, il n'est pas certain que des avantages financiers généraux en faveur des familles constituent des moyens d'encouragement à l'accueil de l'enfant aussi décisifs que des aides ciblées (aides au logement, par exemple ...) ou le développement d'une infrastructure sociale adéquate (crèches ...).

3.2.5. Chômage

a) L'importance relative des dépenses de couverture sociale du chômage et de celles destinées à favoriser le remplacement, l'orientation des chômeurs varie fortement de pays à pays. Selon Eurostat, ces dépenses représentent de moins de 2 à près de 15% des prestations sociales totales selon les pays considérés.

b) 1. Dans le cas du chômage, la couverture relevant des seuls pouvoirs publics, les statistiques harmonisées élaborées par Eurostat constituent a priori la source statistique la plus fiable pour les comparaisons internationales.

Dans ces statistiques l'on distingue les indemnités de chômage des dépenses visant à promouvoir l'embauche et la formation des sans-emplois.

Mais, de l'aveu même de ceux qui les réalisent, c'est dans le domaine du chômage que la méthodologie des statistiques de protection sociale d'Eurostat est la moins assurée.

Un problème qui se pose par exemple est la limite des dépenses à prendre en compte. Le choix d'Eurostat est, jusqu'à présent, de retenir une notion de dépenses liées au chômage compatible de pays à pays, mais relativement restrictive. Ainsi n'y retrouve-t-on pas les prépensions (enregistrées dans le poste vieillesse), ce qui est important pour l'analyse comparative du cas belge.

b) 2. A l'inverse, l'O.C.D.E. use dans ses analyses d'une notion extrêmement large des "dépenses publiques affectées aux programmes du marché du travail". Ainsi par exemple, non seulement elle y comptabilise les retraites anticipées (pour motifs liés au marché du travail), mais aussi elle inclut parmi les mesures actives en vue de la résorption du chômage le coût de la création directe d'emplois dans le secteur public ou les a.s.b.l. Or, des questions se posent quant au degré d'harmonisation de ce type de données (sans parler de la pertinence de leur insertion).

Quoi qu'il en soit, malgré leurs imperfections, les deux sources mentionnées fournissent un cadrage minimal et maximal de la situation comparée des pays en cause pour ce qui concerne les dépenses de chômage, au sens large.

c) 1. L'utilisation des données d'Eurostat (Tableau 36) conduit aux constatations suivantes :

- considérées globalement et en pour-cents du P.I.B., les dépenses de protection sociale destinées au chômage et à l'emploi ont généralement connu un maximum au début des années 80 (souvent en 1982-83) avant de se réduire assez sensiblement. L'évolution belge est conforme à cette tendance, dont seule la France s'écarte clairement parmi les pays analysés;
- en niveau, si l'on considère toujours le total de ces dépenses, trois groupes de pays se détachent: la Belgique appartient avec le Danemark et les Pays-Bas au groupe dans lequel ces dépenses sont les plus élevées, se situant le plus souvent entre 3 et 4% du P.I.B.; la France et l'Allemagne constituent un deuxième groupe où elles sont de l'ordre de 1,5 à 2% du P.I.B.; enfin en Italie elles n'atteignent pas 1% du P.I.B.;
- en proportion des dépenses consacrées à la pure couverture sociale du chômage (garantie de ressources) le volet plus actif des dépenses de promotion de l'emploi représente une part un peu plus grande au Danemark ou en Allemagne qu'en Belgique. En fin de période (1987-89) la situation belge était devenue comparable à la française de ce point de vue, alors que précédemment les dépenses en faveur de la mobilité étaient proportionnellement moins importantes en France; elles sont presque anecdotiques en Italie. Une telle scission des dépenses globales n'est pas disponible pour les Pays-Bas.

c) 2. En se référant aux chiffres publiés par l'O.C.D.E. (Tableau 37), qui ne portent que sur la période 1985-89, l'on voit:

- que les "dépenses publiques affectées aux programmes du marché du travail" évoluèrent à la baisse durant cette période en Belgique, comme aux Pays-Bas ou en France, tandis qu'elles restèrent globalement stables en Allemagne et en Italie et augmentaient au Danemark;
- que l'élargissement, par rapport à Eurostat, des types de dépenses retenues conduit naturellement à un niveau supérieur de dépenses liées au chômage, et ce dans tous les pays. Mais le surcroît de dépenses est très variable: assez faible en Allemagne (+ 0,5% du P.I.B. environ), encore modeste aux Pays-Bas (+ 0,7 à 0,8% du P.I.B.), il devient plus net en Belgique et en Italie (+ 0,8 - 0,9%) et plus fort encore en France ou au Danemark. Dès lors, une hiérarchie assez claire s'établit: les dépenses de loin les plus élevées se retrouvent au Danemark (5 à 6% du P.I.B.), nettement derrière vient la Belgique (4 - 4,5% du P.I.B.), puis les Pays-Bas (environ 0,5% du P.I.B. plus bas) puis la France, l'Allemagne, l'Italie. A noter que si l'on fait abstraction du poste "création d'emplois publics" la Belgique se situe derrière les Pays-Bas;
- que si on exclut ce même poste "création d'emplois publics", la part des dépenses liées au chômage consacrées à la promotion de l'emploi (formation, placement ...) est, selon les statistiques de l'O.C.D.E., plus faible en Belgique (où elle atteint 10 à 15% du total) qu'au Danemark (où elle dépasse 20%) et plus encore qu'en France ou aux Pays-Bas (où elle voisine 30%), ou surtout qu'en Allemagne (où elle se situe aux alentours de 40%).

L'examen des données statistiques disponibles semble donc indiquer que la Belgique fait partie, avec le Danemark et les Pays-Bas, d'un groupe de pays où les dépenses publiques liées au chômage sont relativement élevées.

Par ailleurs, ces dépenses serviraient davantage en Belgique que dans les deux autres pays à payer des indemnités plutôt qu'à promouvoir le placement des sans-emplois.

La situation relative de la Belgique s'aggrave si, comme le fait l'O.C.D.E., l'on prend en compte le coût des emplois publics créés en vue de résorber le chômage (C.S.T., troisième circuit, contractuels subventionnés...). Mais cette prise en compte pose de sérieuses questions méthodologiques. Parmi les pays considérés, ce type d'emplois ne paraît avoir pris une certaine importance qu'en Belgique et, beaucoup plus faiblement, en Allemagne. On peut à ce propos s'interroger sur le degré d'harmonisation et le caractère plus ou moins discriminant des données enregistrées. Ainsi, l'absence apparente d'effet financier notable de systèmes tels que les T.U.C. en France et, dans un autre registre, la Cassa Integrazione en Italie, ou leur non prise en compte, est par exemple surprenant.

Plus généralement, les systèmes belges de création, à fin de résorption du chômage, d'emplois publics à statuts particuliers peuvent être isolés car ils sont relativement transparents, tandis que la variation de l'emploi public en général pourrait (partiellement au moins) recouvrir ici ou là une voie de résorption du chômage (comme ce fut le cas dans le passé en Belgique), sans avoir de répercussion sur les dépenses recensées par l'O.C.D.E.. Inversement d'ailleurs, l'on pourrait se demander si l'existence de ces systèmes n'explique pas en partie le fait que la croissance de l'emploi dans les administrations publiques ait été plus faible en Belgique que dans les autres pays considérés (Pays-Bas exceptés) au cours des années 80 (voir point 3.5.).

d) Si on se limite maintenant aux indemnités de chômage (assurance et assistance), il paraît intéressant de se pencher sur les niveaux et évolutions respectives du nombre de chômeurs indemnisés et des indemnités individuelles, ainsi que sur les conditions d'obtention de celles-ci.

d.1. Nombre de chômeurs

En principe, il n'existe qu'une seule donnée sur le nombre de chômeurs qui soit compatible de pays à pays dans la C.E., c'est la statistique établie selon la définition du Bureau international du travail (B.I.T.) . Dans cette statistique, résultant d'une enquête, est recensée comme chômeur toute personne âgée de 14 ans ou plus, sans travail, cherchant activement un emploi, pour lequel elle est immédiatement disponible (Tableau 38).

En 1983, première année durant laquelle cette statistique harmonisée fut établie, le taux de chômage en Belgique (12,5%) était nettement plus élevé que dans les autres pays considérés, Pays-Bas exceptés (12,4%). Le haut niveau de chômage à cette époque était lié à une évolution plus défavorable de l'emploi, et particulièrement de l'emploi industriel, en Belgique que dans les pays voisins entre 1975 et 1985 (Tableau 39), la population active augmentant durant cette même période plutôt moins vite en Belgique qu'ailleurs (Tableau 40).

Si l'on considère maintenant, pour la période 1983-1989, d'une part la variation du nombre de chômeurs défini comme ci-dessus selon les normes du B.I.T., d'autre part celle des paiements d'indemnités de chômage, à prix constants, recensés par Eurostat, l'on constate une quasi-identité des deux taux, de réduction, au Danemark, en Allemagne et aux Pays-Bas. En France et en Belgique par contre les dépenses évoluent plus défavorablement que le chômage (Tableau 41) ce qui implique soit une revalorisation des indemnités en termes réels (ce ne fut pas le cas en Belgique), soit que le nombre des bénéficiaires s'écarte, de plus en plus, du nombre de chômeurs recensés selon les normes du B.I.T..

L'existence d'un tel écart, et son élargissement, correspond à la constitution de ce que l'INSEE, en France, baptise "le halo autour du chômage". En font partie:

- des gens qui touchent des indemnités sans être inscrits comme demandeurs d'emplois (c'est le cas par exemple des chômeurs âgés de plus de 50 ans en Belgique depuis 1985);
- des gens qui sont inscrits comme demandeurs d'emplois, mais ne sont pas effectivement à la recherche d'un emploi ou disponibles pour un emploi:
 - soit qu'ils n'essaient plus de quitter leur statut actuel;
 - soit parce qu'ils ont trouvé un emploi qu'ils ne peuvent occuper immédiatement.

L'importance numérique de ce halo semble pouvoir être une mesure de la "générosité" du système de couverture du chômage, même si elle peut aussi se ressentir d'une aide insuffisante à la mobilité. Par exemple, le comportement à l'égard de ceux qui inscrits au chômage ne cherchent pas vraiment d'emploi varie de pays à pays, comme l'évaluation de l'absence de volonté de travailler, et cela se répercute sur le nombre de chômeurs dans le halo. Mais ce n'est qu'une mesure très imparfaite, car l'écart entre les statistiques du B.I.T. et le nombre de personnes indemnisées comprend aussi, par exemple, ceux qui exercent une activité à temps partiel, et ne sont donc pas considérés comme chômeurs par le B.I.T..

Le statut des salariés exerçant une activité à temps partiel est par ailleurs ambigu: pour certains il s'agit d'un choix, pour d'autres, il peut s'agir de la seule façon d'obtenir un emploi, alors qu'ils préféreraient travailler à temps plein. Selon les enquêtes réalisées par la Commission des C.E., (11). la proportion de travailleurs appartenant à cette seconde catégorie, inférieure à 10% en Allemagne et au Danemark, atteignait 20% environ en Belgique et aux Pays-Bas et s'élevait jusqu'à 90% en France, en 1989. Il est intéressant à ce propos de relever que la part du travail à temps partiel est restée assez stable au cours des dix dernières années dans les deux premiers pays cités ci-dessus, tandis qu'elle a quasiment doublé dans les trois autres (Tableau 42). Quoi qu'il en soit, le fait que ces travailleurs, insuffisamment occupés de leur propre point de vue, ne soient pas retenus dans les statistiques du B.I.T. conduit donc à masquer une partie du chômage, plus ou moins importante selon les pays. La proportion de salariés exerçant leur activité à temps partiel, si elle n'est généralement significative que pour les femmes, sauf dans une certaine mesure aux Pays-Bas et au Danemark, diffère assez fort d'un pays à l'autre: désormais similaire en Belgique, Allemagne ou France (25 à 30% des salariées en 1989) elle est beaucoup plus élevée au Danemark ou, surtout, aux Pays-Bas.

Quelle que soit donc la relative imprécision de la notion de "halo" et la difficulté de l'évaluer dans le cadre d'une comparaison internationale, il paraît important de tenter de mieux en cerner l'ampleur. Un indicateur de celle-ci peut être cherché dans le rapport entre le nombre de chômeurs recensés selon la définition du B.I.T. et le nombre de personnes inscrites auprès des bureaux nationaux de placement (Tableau 43).

Une nouvelle fois il s'agit d'une mesure qui n'est pas entièrement satisfaisante:

- parce que, parmi les personnes inscrites dans les bureaux de placements, il en est qui ne touchent pas d'indemnités, par exemple dans le cas de jeunes entrant sur le marché du travail;
- parce que, surtout, l'on ne tient pas compte de cas comme celui des chômeurs âgés en Belgique, non demandeurs d'emplois et cependant indemnisés (12).

Néanmoins, au-delà de ses imperfections, cette mesure montre qu'un peu partout l'écart entre chômeurs au sens du B.I.T. et chômeurs enregistrés par les administrations nationales s'est accru dans les années 1980.

Si l'on fait abstraction du cas des chômeurs âgés l'on constate qu'en niveau et évolution la situation belge apparaissait en 1990 similaire à l'allemande, le rapport considéré y atteignant 76% contre 78% en R.F.A.. Il était alors de 86% au Danemark et 87% en France. Si dans le cas belge l'on corrige le dénominateur dans le calcul pour tenir compte des chômeurs âgés de plus de 50 ans qui ne sont plus considérés comme demandeurs d'emplois le pourcentage s'abaisse à 65% (13).

12 Des conditions similaires existent en France, pour les chômeurs de plus de 55 ans, aux Pays-Bas (ou existaient du moins au 1er janvier 1987) pour les plus de 57 ans et demi et en Allemagne pour les plus de 58 ans.

13 Nous ne possédons pas les données nécessaires pour faire un calcul similaire pour l'Allemagne ou la France. Il reste que l'âge auquel cette procédure s'applique dans ces deux pays est plus tardif qu'en Belgique, l'impact pourrait donc y être moindre.

A partir du matériel statistique, relativement insatisfaisant, présenté ci-avant l'on constate finalement que :

- le taux de chômage, au sens du B.I.T., a connu une baisse particulièrement forte en Belgique entre 1983 et 1990, seuls les Pays-Bas connurent une évolution encore un peu plus favorable parmi les pays considérés. Le plus élevé parmi les six pays analysés en 1983, le taux belge en 1991 (8,3%) était devenu nettement inférieur à ceux enregistrés en Italie (10,3%), en France (9,7%) au même au Danemark (8,6%). Il restait supérieur aux taux néerlandais (7,0%) et surtout allemand (4,3%). Rappelons que le taux de 8,3% est calculé en faisant abstraction, entre autres, des chômeurs âgés de plus de 50 ans, qui ne sont plus considérés comme demandeurs d'emplois, et qui sont depuis 1988 plus de 70.000 en Belgique, soit environ 1,7 à 1,8% de la population active. Ce nombre pourrait se réduire suite à l'instauration en 1991 de la flexibilité de l'âge de la retraite, qui peut inciter certains chômeurs âgés à opter pour la pension. De même, les taux de chômage en Allemagne, en France et aux Pays-Bas évoqués ci-dessus excluent les chômeurs âgés bénéficiant de systèmes similaires à celui pratiqué en Belgique;
- si on le rapporte au nombre de chômeurs selon le B.I.T. le nombre d'indemnisés est sans doute relativement plus élevé en Belgique qu'en France, au Danemark ou en Allemagne.

d.2. Indemnités

Les indemnités versées aux chômeurs peuvent prendre des formes diverses.

Généralement le chômeur perçoit tout d'abord une indemnité d'assurance chômage, pour autant qu'il ait précédemment travaillé pendant un laps de temps donné, et parfois après un certain délai (dit de carence) comme en Italie.

L'indemnité ainsi perçue est fonction du salaire et de la carrière antérieurs. Elle est quelquefois influencée par la situation de famille (Belgique, Allemagne, Luxembourg). Dans certains pays des indemnités planchers sont prévues (Belgique, France, Pays-Bas); généralement elles sont plafonnées de façon plus ou moins généreuse.

La Belgique est le seul pays de la C.E. dans lequel la durée du bénéfice de l'allocation d'assurance chômage est illimitée. Dans les autres pays elle n'est versée que pendant un certain laps de temps généralement fonction des périodes d'activité antérieure et de l'âge (Allemagne, Pays-Bas, France, Luxembourg). La durée d'attribution maximum variait, au 1er juillet 1988, de 3 mois en Italie à 5 ans aux Pays-Bas (dans des conditions d'âge données).

Cependant, le fait qu'après un an l'assurance chômage perçue en Belgique soit fortement influencée par la composition du ménage et l'existence d'autres revenus au sein de celui-ci fait que l'on se rapproche alors, dans une certaine mesure, des systèmes d'assistance en application dans les autres pays.

Dans ceux-ci en effet, lorsqu'il arrive en fin de droit à l'assurance le chômeur perçoit généralement une assistance financière minimum, qui n'est plus liée, sauf en Allemagne, à ses gains professionnels passés, mais dont le calcul (ou l'allocation) est influencée par les autres revenus de la famille. En général le chômeur peut percevoir cette indemnité indéfiniment.

Le bénéfice de l'assistance est souvent lié à l'acceptation d'offres d'emplois ou à la participation à des programmes de mise au travail. La plupart du temps, l'allocation d'assistance maximale est inférieure au bénéfice maximum de l'assurance chômage. Mais les cas particuliers sont légions, sous l'influence du nombre de personnes à charge, des indemnités particulières (logement, etc...) auxquelles le chômeur a parfois droit, des interventions éventuelles des services locaux d'aide sociale.

Une comparaison plus quantitative du niveau des indemnités accordées selon les pays est délicate compte tenu de leurs variations selon le niveau de revenus, la situation de famille, avec le temps et, lorsque l'on passe au revenu net, de l'impact de la fiscalité.

Les indemnités d'assurance chômage sont en principe partout imposables. L'Allemagne constitue cependant un cas particulier puisque les prestations de chômage sont proportionnelles aux gains antérieurs nets, après impôts et cotisations sociales. Mais les modalités d'imposition de ces indemnités sont complexes, dépendant des autres revenus perçus, de la composition du ménage et, parfois, de la durée du chômage. Quant aux prestations d'assistance elles ne sont pas toujours imposables.

Le passage aux indemnités nettes perçues étant très délicat, l'O.C.D.E. a tenté une première comparaison quantitative en calculant, en brut, le taux de remplacement des indemnités de chômage pour un travailleur ayant perçu la rémunération moyenne de l'ouvrier en 1988 et qui est devenu chômeur le 1er janvier 1989 (Tableau 44). Sur base de ce calcul, l'indemnité accordée en Belgique apparaît plus modeste que dans les quatre autres pays considérés (Allemagne, France, Pays-Bas, Danemark) en début de période de chômage. Mais dès la deuxième année de chômage la situation du chômeur belge n'est plus systématiquement la plus défavorable. Elle s'améliore encore par la suite (ou se dégrade moins) par rapport aux autres pays, de sorte qu'après 3 ans elle devient plus favorable qu'en France ou au Danemark dans tous les cas de figure de la situation familiale.

Il n'est dès lors pas indifférent de s'intéresser à la structure du chômage selon la durée d'inscription dans les différents pays considérés.

d.3. Durée du chômage

L'O.C.D.E. publie des données à ce sujet (Tableau 45) reprises, pour la plupart des pays des C.E., dont la Belgique, aux "Enquêtes sur la force de travail" d'Eurostat. Il est à noter que dans les pays où existent concurremment des statistiques nationales en la matière (Belgique, Allemagne, Pays-Bas) celles-ci indiquent généralement une moindre proportion de chômeurs de longue durée, et l'écart statistique tend à croître avec le temps.

Quoiqu'il en soit, sur base des statistiques reprises par l'O.C.D.E. on constate :

- que la proportion de chômeurs de longue durée (plus d'un an) est considérablement plus élevée en Belgique (ou elle était de l'ordre de 75 à 80% en 1988-89) que dans les autres pays considérés, Italie exceptée. En Allemagne, en France et aux Pays-Bas le pourcentage correspondant était de l'ordre de 45 à 55%; il est plus faible encore au Danemark;
- qu'en Belgique ce pourcentage a crû jusqu'en 1988 avant de se replier légèrement en 1989. Le recul fut un peu plus précoce en France et aux Pays-Bas (1987), mais là aussi il est resté modéré; les évolutions en Allemagne et au Danemark sont plus incertaines.

Un lien est souvent établi entre la position défavorable de la Belgique en ce qui concerne le pourcentage de chômeurs de longue durée et le système d'indemnisation du chômage préservant pour une période illimitée le bénéficiaire de l'assurance chômage, fut-elle modulée après un certain temps en fonction de la composition du ménage.

De fait, il paraît logique de penser que ce système peut constituer dans une certaine mesure un frein à l'acceptation d'un emploi, mais aussi limiter les sorties, par découragement, du marché de l'emploi.

Mais d'autres facteurs pourraient motiver l'existence d'une proportion plus élevée de chômeurs de longue durée. L'âge, le sexe, le degré de formation sont des paramètres pouvant jouer un rôle en ce domaine. Leur influence, combinée, est cependant extrêmement complexe à démêler. Mais l'on sait du moins qu'en général le chômage touche davantage les travailleurs très peu qualifiés. Or, de ce point de vue, la Belgique paraît être dans une situation relativement défavorable (Tableau 46). Quelle que soit la prudence avec laquelle il convient de considérer les statistiques en la matière, du fait, par exemple de la dissemblance des types de formation selon les pays, il semble que le niveau d'instruction moyen est (ou était en 1986-88) beaucoup plus faible en Belgique qu'en Allemagne ou aux Pays-Bas: seuls 36% des hommes et 29% des femmes de plus de 20 ans avaient dépassé le niveau secondaire inférieur en Belgique en 1986, contre 81% des hommes et 57% des femmes en Allemagne, 52% des hommes et 40% des femmes aux Pays-Bas. Mais les performances belges s'améliorent nettement en rapport inverse de l'âge: la Belgique rattrape les Pays-Bas, les dépassant même dans la tranche des moins de 24 ans.

e) Chômage : premières conclusions

La Belgique apparaît incontestablement au vu de ce qui précède (point c) comme un des pays où les dépenses publiques consacrées au chômage (au sens large) sont relativement importantes.

Le degré de spécificité du cas belge varie cependant selon l'étendue des dépenses prises en compte, parce que l'on considère qu'elles relèvent de la politique du marché du travail. Ainsi la position belge se dégrade-t-elle particulièrement si l'on inclut dans ces dépenses le coût des emplois publics spécifiquement créés en vue de résorber le chômage.

L'importance relative des dépenses belges de chômage paraît être une anomalie dans la mesure où la Belgique n'est plus un des pays, parmi ceux considérés, où le taux de chômage (au sens du B.I.T.) est particulièrement élevé.

Mais les statistiques harmonisées du B.I.T. ne comptabilisent, par exemple, ni les chômeurs âgés qui ne sont plus demandeurs d'emplois, ni les travailleurs à temps partiel, même s'ils se jugent insuffisamment employés, ni ceux qui sont inscrits comme demandeurs d'emploi mais n'en recherchent pas activement.

Dès lors avec toutes les réserves que les limites statistiques imposent, une cause importante de l'anomalie paraît être que le nombre d'indemnisés s'écarte plus sensiblement du nombre de chômeurs au sens du B.I.T. en Belgique que dans la plupart des pays voisins.

Cette constatation est à mettre en relation avec l'existence d'une proportion plus forte de chômeurs de longue durée (plus d'un an) en Belgique que dans les autres pays de l'échantillon. On peut en effet penser que c'est parmi eux que l'on trouve la plus grande part des chômeurs inscrits et indemnisés qui ne sont pas activement à la recherche d'un emploi.

Même si d'autres facteurs, tel que l'insuffisance du niveau de formation, ont pu jouer un rôle important, la position comparativement défavorable de la Belgique en matière de chômage de longue durée paraît liée à l'octroi d'indemnités d'assurance chômage de façon illimitée dans le temps, ce qui restreint les sorties des découragés ou des demandeurs d'emplois factices du marché du travail. De plus, le statut de chômeur à long terme peut être ainsi préféré à un emploi précaire et/ou faiblement rémunérateur.

Malgré la modulation après un an des indemnités de chômage selon la situation et les revenus de la famille, la situation pécuniaire relative du chômeur belge, estimée sur base du taux de remplacement brut des indemnités (leur rapport au salaire antérieur) devient de plus en plus favorable avec le temps par rapport aux pays voisins. En début de chômage par contre, ce taux de remplacement paraît relativement modique, même à des niveaux de salaire peu élevés.

Les problèmes du mode de contrôle de l'absence de recherche active d'un emploi, des conséquences qu'il conviendrait d'en tirer mais aussi de la réinsertion de personnes longtemps éloignées du travail sont dès lors posés.

Ce dernier point devrait peut-être conduire à réfléchir à l'importance des dépenses de formation et de promotion de l'embauche au sein des dépenses de chômage, car leur poids relatif apparaît faible en Belgique par rapport à divers pays voisins.

3.3. Aides publiques aux entreprises

a) Une première approche de la comparaison de l'importance des aides publiques en Belgique et dans les pays voisins consiste en l'examen des postes subventions et transferts en capital (hors octrois de crédits et prises de participation) dans les comptes nationaux S.E.C. (Tableaux 47 et 48).

Un peu partout, sauf au Danemark, les subventions ont eu tendance à croître au cours de la seconde moitié des années 70 et au début des années 80, puis elles se sont réduites, en pour-cents du P.I.B., sauf en Allemagne et aux Pays-Bas où elles ont continué de croître. L'évolution des transferts en capital fut un peu moins régulière, mais là aussi la tendance fut le plus souvent à la baisse à partir de 1982, l'Italie et, à nouveau, les Pays-Bas étant les exceptions les plus évidentes.

En 1988, dernière année pour laquelle ces données sont disponibles, c'est en Belgique que les subventions étaient proportionnellement les plus élevées (2,8% du P.I.B.). Il en était déjà ainsi en 1970, 75 ou 80. Par contre, en 1988 les transferts en capitaux enregistrés en Belgique étaient les plus faibles (1%) parmi les pays considérés.

Si l'on examine maintenant la somme de ces deux formes d'aides publiques l'on constate qu'en 1980 c'était en Belgique qu'elle était la plus élevée (4,7% du P.I.B.) tandis qu'en 1987-88 les résultats belges se situaient dans la moyenne (3,6-3,8% du P.I.B.) comme ceux de l'Allemagne; ces aides étaient plus faibles au Danemark et en France, plus fortes en Italie, aux Pays-Bas et au Luxembourg.

b) La base de comparaison retenue ci-dessus est cependant insatisfaisante. En effet, les aides publiques peuvent prendre des formes multiples: aides à fonds perdus, prêts à conditions privilégiées, exonérations fiscales, prises de participations, garanties. Ceci ne constitue pas une liste exhaustive des modes d'intervention de l'Etat en faveur de certaines entreprises car l'on pourrait encore évoquer, par exemple, les marchés publics. Mais les problèmes de chiffrage du coût, des aides, déjà considérables dans le cas des aides directes deviennent alors redhibitoires.

Il résulte de ce qui précède qu'isoler les seules subventions directes et les transferts en capital de l'ensemble des aides publiques n'a guère de sens: il est logique de considérer l'importance globale des aides publiques, dépenses et recettes confondues.

c) 1. Si l'on veut effectuer une comparaison des aides publiques, dans une acception assez large du terme, la seule source apparemment existante et relativement fiable est, dans le cadre des Communautés européennes, le rapport de la Commission sur les aides d'Etat.

Conformément à la philosophie des Communautés, ce rapport vise à recenser le plus complètement possible les aides spécifiques aux entreprises, qu'elles prennent la forme de subventions, de crédits ou participations, d'avantages fiscaux ou encore de garanties.

Mais, quelle que soit la qualité du travail ainsi effectué, avec un souci d'harmonisation, il n'est pas sans présenter des lacunes ou des difficultés, d'origine méthodologique :

- les aides "générales" n'y sont pas prises en compte.
Le degré de spécificité des aides publiques fut toujours un facteur décisif dans l'attitude de la Commission des C.E. à leur égard.
En principe, selon les traités constitutifs, toute aide d'Etat aux entreprises est considérée comme incompatible avec le marché commun, sauf dérogations ou cas particuliers. Mais l'article 92 par.1 du Traité de Rome précise que les aides visées sont celles qui favorisent "certaines entreprises ou productions".
A partir de là se pose le problème de la limite entre aides générales et spécifiques. Le degré de spécificité est matière à jugement;
- les aides octroyées par la Communauté (FEDER, FEOGA,...) ne sont pas retenues. Elles peuvent cependant être discriminantes;
- les aides à certains secteurs sont exclues de l'analyse.
Par exemple, l'on ne prend pas en considération celles destinées au secteur du bâtiment et des travaux publics, aux postes et télécommunications, aux transports urbains, routiers et aériens, à la presse, au secteur de l'énergie (charbon excepté),...;
- seul "l'élément d'aide" est recensé au sein de l'intervention publique.
Cette distinction n'a guère de sens dans le cas des subventions directes ou des dépenses fiscales, par contre lors d'une prise de participation de l'Etat, par exemple, un jugement est porté pour déterminer s'il s'agit d'une aide à un tiers ou de l'entrée des pouvoirs publics dans une activité commerciale conforme au marché.
Il s'ensuit que l'élément d'aide retenu après évaluation peut différer plus ou moins sensiblement des données budgétaires;

- la validité des données concernant la Belgique pour la période 1986-1988 (la plus récente pour laquelle des statistiques soient disponibles) est douteuse.

Les services de la Commission soulignent eux-mêmes que les données pour la Belgique résultent d'estimations et d'extrapolations dont les bases sont incertaines, n'ayant pas été discutées bilatéralement avec les autorités belges.

c) 2. Toutes ces réserves méthodologiques étant faites, si l'on considère les statistiques contenues dans le second rapport de la Commission des C.E. sur les aides d'Etat dans le secteur des produits manufacturiers (et certains autres secteurs) l'on constate que :

- si l'on excepte le cas très spécifique du Luxembourg, la Belgique apparaît, conjointement avec l'Italie, comme l'un des pays où les aides publiques étaient les plus importantes, en pour-cents du P.I.B., en moyenne entre 1986 et 1988 (3,2 et 3,1% du P.I.B. respectivement). Il en était de même sur la période 1981-86 (4,1 et 4,0% du P.I.B.). La moyenne dans la C.E. était de 2,8% sur la période 1981-86 et de 2,2% en 1987-88 (Tableau 49). Le même classement se retrouve lorsqu'on calcule les aides octroyées en Ecus par personne occupée, la Belgique se détachant alors un peu plus nettement de l'Italie.
- partout, sauf en Allemagne, les aides totales des pouvoirs publics se sont réduites, en pour-cents du P.I.B., d'une période à l'autre. Leur importance est devenue relativement modeste et peu différente dans de nombreux pays (de l'ordre de 2 à 3% du P.I.B. en France, Allemagne, Italie, Belgique).
- les aides totales ainsi évaluées sont en large partie concentrées dans des secteurs très particuliers. Ainsi dans le cas de la Belgique, comme approximativement de l'Allemagne, 30% des aides environ étaient destinées aux charbonnages. Et les aides aux chemins de fer constituent dans chacun des pays considérés une part très importante des aides publiques: de plus des trois quarts de ces aides au Luxembourg entre 1986-88 à un minimum de 28% en Allemagne; à la même époque le pourcentage correspondant étant de 38% en Belgique (Tableau 50). Les aides publiques aux entreprises de l'industrie manufacturière ne représentaient donc en 1987-88 qu'un peu plus de 1% du P.I.B. en Italie et entre 0,5 et 1% dans les autres pays considérés, sauf le Danemark où elles n'atteignaient que 0,3%.

Si on se limite maintenant à ces aides à l'industrie manufacturière et qu'on les rapporte à la valeur ajoutée brute dans ce secteur, l'on constate (Tableau 51) que pour les années 1987-88 la Belgique (4,4%) paraît être, après l'Italie (6,7%), le pays où elles furent les plus importantes, au sein de l'échantillon considéré. Mais la France (3,7%), les Pays-Bas (3,3%) et l'Allemagne (2,7%) suivent d'assez près. Sauf en Allemagne ces pourcentages sont en net recul par rapport à ceux atteints durant la période 1981-86 (6,4% en Belgique, par exemple).

Mais si l'on élimine les aides à la sidérurgie et à la construction navale le pourcentage d'aide en Belgique, toujours le plus élevé dans le groupe après l'Italie, reste extrêmement stable en moyenne durant la période 1981-88 (vers 4,5%). Cette quasi stabilité du pourcentage d'aides, sidérurgie et construction navale exceptées, se retrouve dans la plupart des pays considérés, le Danemark et l'Italie faisant exception en enregistrant une baisse sensible de ce pourcentage, d'une période à l'autre. A nouveau, hors l'Italie, où le taux est plus élevé et le Danemark où il est le plus bas, les pourcentages d'aides sont assez voisins allant de 2,7% en Allemagne à 4,6% en Belgique en passant par 3,5% en France et aux Pays-Bas, en moyenne en 1987-88.

Au-delà de ces moyennes de période, si l'on considère l'évolution de ces aides, hors sidérurgie et construction navale, d'année en année, de 1981 à 1988, à prix constants et en monnaie nationale, on constate (Tableau 52):

- une probable tendance à la baisse en France, depuis 1985, et en Italie, depuis 1983, que les résultats de 1988 ne paraissent pas devoir infirmer;
- l'absence de toute claire tendance en Belgique, aux Pays-Bas et en Allemagne.

On dispose enfin, et pour mémoire, des résultats de la tentative de répartition par objectifs des aides publiques au secteur manufacturier, sidérurgie et construction navale exclues, effectuée par les services de la Commission des C.E. (Tableau 53).

La Commission insiste sur la prudence avec laquelle ces données doivent être considérées, particulièrement en ce qui concerne l'évaluation des aides à la recherche et au développement. Celles-ci recourent parfois l'aide à l'investissement, les aides sectorielles ou aux P.M.E.. La comparaison entre pays s'en trouve rendue difficile.

Quoiqu'il en soit, en première approximation, il semble en ressortir que les aides sont plus qu'ailleurs orientées vers les P.M.E. et le soutien à l'investissement en Belgique et aux Pays-Bas, davantage destinées à la recherche-développement au Danemark, tournées vers des secteurs spécifiques en France et les régions en Allemagne (Berlin Ouest) et en Italie (Mezzogiorno).

d) Aides publiques aux entreprises : premières conclusions

Une comparaison internationale de l'importance des aides publiques aux entreprises pose de sérieux problèmes conceptuels et méthodologiques.

En effet, les instruments de la politique de soutien peuvent varier considérablement, en nature et poids relatifs, selon les pays, et considérer les seules subventions directes et transferts en capitaux recensés par les comptes nationaux serait, par exemple, tout à fait insuffisant.

Pour l'heure, à l'intérieur de la C.E., le second rapport sur les aides d'Etat dans le secteur des produits manufacturés et certains autres secteurs constitue la seule source suffisamment harmonisée, qui tente de prendre en compte les diverses formes d'interventions publiques: aides à fonds perdus, prêts à conditions privilégiées, exonérations fiscales, prises de participation, garanties.

Ce travail de qualité présente cependant encore des lacunes: par exemple, il ne porte que sur certains secteurs (essentiels) de l'économie et ne tient pas compte des aides communautaires, mais surtout il ne recense que les aides dites spécifiques, favorisant certaines entreprises ou productions, et la distinction aides spécifiques-aides générales est matière à jugement et relativement subjective. La même subjectivité se retrouve dans la scission opérée par la Commission au sein de certaines dépenses afin d'isoler "l'élément d'aide" seul retenu dans ses statistiques.

De tout cela peut s'ensuivre une relative sous-évaluation de certaines aides, par exemple des dépenses fiscales, qui risque de fausser les comparaisons.

Cela ressort par exemple de l'estimation des aides publiques effectuée, pour la Belgique, pour le Bureau du Plan (Tableau 54). L'étude du Plan porte sur les mêmes secteurs que celle de la Commission à l'exception des chemins de fer et des voies navigables, mais adopte une méthodologie différente. En moyenne annuelle, pour les années 1987-88, la Commission prend en compte un peu plus de 4 milliards de dépenses fiscales et le Bureau du Plan respectivement 38 et 46 milliards en 1987 et 88. Pour le reste, malgré des méthodes différentes, les deux estimations aboutissent à des ordres de grandeur et tendance qui se recourent honorablement.

Toutes ces réserves étant faites, et gardant encore en mémoire que de l'aveu même de la Commission la validité de ses données pour la Belgique pour les années 1987-88 est sujette à caution, les données qu'elle nous fournit conduisent à un certain nombre de conclusions importantes.

Tout d'abord que, selon la nomenclature retenue par la Commission, dans la plupart des pays considérés et en moyenne dans la Communauté, un tiers environ des aides recensées de 1981 à 1988 était destiné au chemin de fer. Il en était en particulier ainsi en Belgique.

De plus, dans notre pays, comme en Allemagne, 30% environ des aides étaient orientées vers les charbonnages, la moyenne communautaire à ce propos étant de 15% environ. Seuls les subsides d'exploitation étant recensés, et pas les aides d'accompagnement social, cette part importante des interventions publiques est appelée à disparaître.

Restent les aides à l'industrie manufacturière.

Durant une grande partie des années 80 une part importante du total de ces aides était destinée à la sidérurgie et à la construction navale. Dans le cas de la Belgique cette part a représenté, d'après les statistiques de la Commission, entre 30 et 50% du total selon les années, entre 1981 et 1985. Depuis 1986, en Belgique du moins, ce type d'aides s'est pratiquement éteint (Tableau 55).

Dès lors, sur base des statistiques communautaires, il apparaît d'une part, qu'en 1987-88, le poids des aides publiques à l'industrie, en pour-cents du P.I.B., était très modeste : 0,9% en Belgique, par exemple, ou 0,8% en Allemagne, 0,7% en France et 0,6% aux Pays-Bas, d'autre part, que les résultats de la Belgique apparaissaient proches de la moyenne.

Le poids macro-économique de ces aides, est donc faible. Ceci n'exclut pas que micro-économiquement, pour certaines productions, elles puissent avoir un impact décisif.

L'on doit par ailleurs rappeler qu'en pour-cents de la valeur ajoutée de l'industrie manufacturière (hors sidérurgie et construction navale) l'importance de ces aides (de l'ordre de 2,5 à 4,5%) ne se réduit pas clairement, ni en Belgique, ni dans les pays voisins au cours des années 80.

En Belgique cette stabilité fut sans doute influencée, dans une certaine mesure, par le gonflement des aides à l'investissement productif suite à la reprise vigoureuse de sa croissance de 1987 à 1989. L'impact de cette évolution put être d'autant plus sensible que la part des aides à l'investissement dans le total de celles-ci est apparemment forte en Belgique (voir Tableau 53). Un moindre dynamisme de l'investissement entraînera mécaniquement un tassement des aides.

Il reste cependant que le démantèlement des actions publiques d'aides aux entreprises se heurte à l'évidence que "tout le monde agit de même". Seule une action concertée au niveau européen permettrait sans doute d'obtenir des résultats en la matière, sans que l'on puisse perdre de vue cependant que la pratique des aides publiques n'est pas propre aux pays de la C.E..

3.4. Investissements publics

a) Sur base des comptes nationaux S.E.C. l'on constate que l'investissement public (14), en pour-cents du P.I.B., s'est réduit dans de nombreux pays de la C.E. entre le début des années 70 et le début des années 80 (Tableau 56). Parmi les sept pays considérés dans notre échantillon, il n'y a qu'en Italie et au Luxembourg que l'on ne retrouve pas ce mouvement assez général. Durant cette période, jusqu'en 1983, les dépenses finales en capital en Belgique restèrent supérieures à la moyenne.

A partir de 1983, la part des investissements publics dans le P.I.B. tendit à se stabiliser approximativement en Allemagne, en France, au Danemark et s'effrita un peu aux Pays-Bas et en Italie. Par contre en Belgique elle poursuivit une chute entamée en 1982. En 1987-88, l'investissement public était devenu plus faible dans notre pays que dans tous les autres pays considérés.

b) A notre connaissance il n'existe pas d'études comparatives récentes sur la structure des investissements des pouvoirs publics, sur le stock de capital public, etc..., dans les pays de la Communauté européenne.

L'exploitation des comptes nationaux détaillés, publiés par l'O.C.D.E. par exemple, permettrait d'avoir une vue plus fine du comportement des investissements publics par type de destinations (communications, logement, enseignement...), mais seulement pour certains pays (pas les Pays-Bas ou le Luxembourg, par exemple) et quelques années.

D'autres informations intéressantes, telle que la distinction entre dépenses d'entretien et création d'infrastructures nouvelles paraissent plus difficiles encore à réunir.

c) Investissements publics : premières conclusions

En moyenne dans les sept pays considérés la part de l'investissement public dans le P.I.B. était réduite de 30% en 1987-88 par rapport au début des années 70, étant ainsi ramenée à 2,8-2,7%. Le pourcentage de réduction correspondant atteignit 60% dans le cas de la Belgique, où les dépenses de capital des pouvoirs publics ne représentaient plus que 1,9% du P.I.B. en 1988, la part la plus faible au sein du groupe de pays analysés.

Face à la nécessité de l'assainissement budgétaire et de la compression des dépenses publiques, la réduction du poste investissement est souvent apparue comme la voie politiquement la plus aisée pour obtenir une réduction du déficit. Cette tendance fut plus sensible en Belgique qu'ailleurs.

14 Il s'agit des investissements de l'ensemble des administrations publiques, les investissements des entreprises publiques ne sont pas pris en compte.

La question de l'insuffisance éventuelle du niveau d'investissements publics, qui est désormais posée dans de nombreux pays, se pose dès lors avec une acuité particulière en Belgique.

De récentes études empiriques effectuées au sein de l'O.C.D.E. montrent que la Belgique est un des, relativement rares, pays (avec l'Allemagne, par exemple), où le lien investissement d'infrastructure-évolution de la productivité totale des facteurs de production paraît assez robuste (15).

D'autre part, le fait que ces investissements représentent une moindre part du P.I.B. qu'au début des années 70 peut être en partie normal: par exemple, les constructions scolaires peuvent être adaptées en fonction de la démographie; le réseau routier et autoroutier n'est pas indéfiniment extensible, etc...

Mais en Belgique comme dans divers autres pays, il conviendrait d'éviter qu'une certaine dégradation de l'infrastructure se manifeste par défaut d'entretien et de remplacement. Une évaluation des besoins en la matière paraît être utile (16).

3.5. *Rémunérations de la fonction publique*

a) Si l'on considère l'évolution de la masse globale des rémunérations des salariés de la fonction publique (expurgée des pensions, salaires différés), en pour-cents du P.I.B., telle qu'elle ressort des comptes nationaux S.E.C. (Tableau 57), l'on constate le plus souvent une hausse jusqu'à la fin des années 70 ou le début des années 80, suivie d'une régression plus ou moins précoce (débutant au plus tôt en 1980 aux Pays-Bas, au plus tard en 1985 en France). L'Italie échappe dans une certaine mesure à ce schéma, une baisse assez sensible des rémunérations de l'Administration publique en pour-cents du P.I.B. s'étant produite de 1973 à 1976. Dans certains pays (Italie, Danemark, Luxembourg) un redressement s'est manifesté dans la seconde moitié des années 80.

En niveau, le Danemark se situe nettement au-dessus des autres (18% du P.I.B. en 1988, pour une moyenne de l'ordre de 10%). La Belgique ne se distingue de la moyenne que par une croissance un peu plus nette dans les années 70, et une décroissance plus rapide dans les années 80. En niveau, les dépenses en traitements et salaires des pouvoirs publics belges étaient légèrement inférieures à la moyenne des sept pays considérés en 1987-88.

b) Pour aller un peu au-delà de cette première vision schématique, l'on peut examiner les évolutions des deux composantes de la charge salariale: l'emploi et les rémunérations individuelles.

15 Infrastructures et productivité du secteur privé, R.Ford et P.Poret, Revue économique de l'O.C.D.E., n°17, automne 1991.

16 A titre purement informatif l'on peut indiquer que la Fédération des entrepreneurs routiers estime à 3.200 milliards le coût de remplacement de l'ensemble du réseau routier belge, et à 2% de ce montant les nécessités annuelles de son entretien, soit 64 milliards ou près de 1% du P.I.B.

b.1. L'emploi dans les administrations publiques (Tableau 58)

L'emploi public a fortement crû durant toutes les années 70, davantage cependant pendant la première moitié qu'au cours de la seconde, sauf aux Pays-Bas et, surtout en Belgique, où moyenne (pour l'époque) de 1970 à 1975 (+3% par an) l'augmentation de l'emploi dans les administrations devint extrêmement vive ensuite (+ 4,1% par an), une des deux plus fortes, et de loin, dans le groupe de pays considéré, après le Danemark. Au cours des années 80 l'emploi public augmente encore, mais à un rythme beaucoup plus modéré. C'est en Belgique que le ralentissement est le plus sensible, la création d'emplois publics n'étant alors plus faible qu'aux Pays-Bas.

Il n'y a que dans ce dernier pays que la part des administrations publiques dans l'emploi total se soit clairement orientée à la baisse entre 1984 et 1989; ailleurs elle stagne (Danemark, Belgique, Allemagne, Luxembourg), ou croît encore (France et Italie). Auparavant, entre 1970 et 1984, ce pourcentage avait augmenté partout. Au cours des années 70 sa hausse fut plus forte en Belgique que dans les autres pays considérés, Danemark excepté.

En niveau, l'emploi public représentait un peu moins de 20% du total en Belgique en 1989, un peu moins qu'en France (22,8%) mais plus qu'en Italie (17,4%), en Allemagne (15,6%) ou aux Pays-Bas (15,1%). Le Danemark (30%) et le Luxembourg (11,4%) constituent les deux extrêmes, des chiffres similaires à ceux du Danemark ne se retrouvant qu'en Scandinavie au sein de l'O.C.D.E..

b.2. Les salaires dans la fonction publique

Sur base des calculs approximatifs effectués par l'O.C.D.E., on constate que, depuis 1974, et sauf en Italie entre 1984 et 1990, les hausses en termes réels du salaire moyen dans la fonction publique furent faibles, très faibles ou nulles, voire remplacées temporairement par un léger recul. Le cas belge ne se distingue pas de cette tendance générale. Par contre de 1970 à 1974 les augmentations de salaires réels, partout sensibles, avaient été assez nettement plus fortes en Belgique que dans les autres pays considérés (Tableau 59).

Il est par ailleurs intéressant de comparer l'évolution des salaires dans les secteurs public et privé. Cette mise en parallèle est cependant délicate, et sa validité pose problème. Tout d'abord parce que la structure de l'emploi n'est plus que probablement pas la même dans les deux secteurs. Un autre problème, relativement récent, tient au développement du travail à temps partiel beaucoup plus fréquent dans le public que dans le privé, ce qui pèse sur le taux de croissance du salaire moyen dans la fonction publique.

Ces réserves étant faites, on constate sur base des données immédiates disponibles, que la dégradation des conditions relatives de rémunération du secteur public paraît avoir été générale, et presque permanente, entre 1970 et 1990, les reculs relatifs les plus nets étant enregistrés entre 1974 et 1979. Durant toutes les années 70, c'est en Belgique que ceux-ci auraient été les plus nets; par contre ils furent faibles (-0,2%, en moyenne par an) en comparaison des autres pays entre 1984 et 1990. Au total sur l'ensemble de la période 1970-1990 les salaires de la fonction publique auraient subi une moindre progression en termes réels se chiffrant à 25% environ en France ou en Italie, comprise entre 20 et 25% en Belgique, entre 15 et 20% en Allemagne et entre 10 et 15% aux Pays-Bas et au Danemark. Cependant des études plus qualitatives citées par l'O.C.D.E., si elles confirment la tendance, tendraient à établir que pour les raisons évoquées ci-dessus, ces chiffres sont exagérés.

A côté de ces informations concernant les évolutions des salaires moyens dans les secteurs privé d'une part et public d'autre part, il pourrait être intéressant d'avoir une idée des niveaux relatifs des rémunérations dans les deux secteurs. Mais les études à ce propos sont apparemment rares, et d'une fiabilité douteuse, ce qui se comprend d'ailleurs compte tenu des spécificités de la fonction publique.

c) Rémunérations de la fonction publique : premières conclusions

Un peu supérieures à la moyenne des sept pays européens considérés à la fin des années 70 et au début des années 80, les dépenses de salaires et traitements dans la fonction publique en Belgique (exprimées en pour-cents du P.I.B.) étaient en 1987-88 légèrement inférieures à cette même moyenne.

La simple considération de ces dépenses en pour-cents du produit national ne permet pas de mettre en évidence un élément d'anomalie flagrante, qu'il s'agisse de leur évolution ou de leur niveau.

L'emploi dans le secteur public belge, en pour-cents de l'emploi total, ne paraissait pas non plus, en 1988, clairement atypique. Cette proportion est assez nettement plus forte en Belgique qu'en Allemagne ou aux Pays-Bas, mais elle est moindre qu'en France ou surtout qu'au Danemark, dont le cas s'écarte franchement de la moyenne.

Quant aux salaires dans la fonction publique belge, leur évolution en termes réels depuis 1974 ne se distingue pas fondamentalement de celles enregistrées dans les pays voisins. Par rapport aux rémunérations moyennes dans le secteur privé, la situation de la fonction publique s'était davantage dégradée durant les années 70 en Belgique que dans les autres pays analysés. Durant les années 80 l'évolution relative des salaires dans les secteurs public et privé belges cessa d'être plus défavorable au public que chez nos principaux voisins, elle fut même la moins mauvaise de 1984 à 1990.

L'image traditionnelle d'une fonction publique belge pléthorique et mal payée n'est donc pas clairement confirmée par cette première analyse, encore très rudimentaire.

Avant de tirer des conclusions en matière de salaires, il conviendrait cependant, dans la mesure très relative où des équivalents peuvent être trouvés dans les fonctions, de compléter les informations déjà réunies par une comparaison des niveaux de salaires dans la fonction publique et le secteur privé, en Belgique et chez nos voisins.

A ce stade du moins, la comparaison internationale paraît donc relativement peu instructive du point de vue de la mise en exergue, et de la correction, des handicaps éventuels de la fonction publique belge. Pour atteindre ces buts il y aurait sans doute lieu de s'orienter vers une analyse plus qualitative, tendant à cerner les facteurs ou conditions de nature à dynamiser le service public, à y développer la motivation.

3.6. Dépenses consacrées à l'enseignement

a) L'analyse des dépenses publiques consacrée à l'enseignement pose de nombreux problèmes.

a.1. Les premiers sont de l'ordre du principe.

En effet, si le niveau de formation relatif paraît bien être une variable économiquement importante, il ne paraît pas évident qu'elle soit correctement "saisie" par le biais de la dépense publique. Parmi les causes possibles de leur divergence nous citerons deux exemples:

- l'enseignement n'est pas seulement créateur de formation à fin professionnelle et de qualification. C'est un de ses buts. Mais à côté d'une facette "productiviste" il a aussi un aspect culturel, dans lequel on peut choisir d'investir plus ou moins suivant les lieux et les époques;
- si l'on s'en tient à l'idée que l'efficacité du système éducatif tient à la réussite scolaire, il apparaît d'après diverses études décrites dans des documents de l'O.C.D.E. (17), que le lien entre résultats des élèves et dépenses d'enseignement est rien moins qu'évident. En particulier il ne paraît pas que la taille de la classe influence de façon univoque l'efficacité de l'enseignement. Ce qui ne signifie pas non plus que des restrictions budgétaires restreignant le choix des matières enseignées et le nombre des enseignants ne nuit pas à la qualité de l'enseignement.

Par ailleurs, les perspectives d'avenir en matière de dépenses d'enseignement seront conditionnées tout à la fois par les évolutions démographiques et par l'appréciation des besoins pour atteindre un degré de formation permettant un progrès maximum de la productivité et le maintien de la compétitivité.

17 Les dépenses pour l'éducation, son coût et son financement. Analyse des tendances 1970-1988, O.C.D.E., octobre 1991.

Une spécificité des dépenses d'enseignement est leur composition très majoritairement salariale. Une autre est le poids de ce poste au sein des dépenses des Communautés, qui justifierait qu'une étude comparative approfondie de son niveau et de sa croissance soit menée à très court terme.

a.2. Mais l'analyse des dépenses d'enseignement posent de nombreux problèmes d'ordre statistique.

Tout d'abord, dans les pays que nous considérons coexistent des réseaux d'enseignement public et privé. Ces deux réseaux peuvent recevoir des ressources publiques et privées. La dépense publique consacrée à l'enseignement ne couvre donc pas la totalité des dépenses nationales de formation. Or le recours aux comptes nationaux détaillés, publiés par l'O.C.D.E. par exemple, ne suffit pas toujours pour pouvoir déterminer les dépenses que les ménages consacrent à l'enseignement. Les dépenses totales d'enseignement sont donc extrêmement difficiles à appréhender.

Si l'on s'en tient maintenant aux dépenses publiques pour l'enseignement, en ce compris les subventions à l'enseignement privé, les différences considérables de pays à pays dans l'importance et le mode de financement de celui-ci constitue un premier écueil pour la comparabilité.

L'intervention de multiples niveaux des pouvoirs publics (état central, pouvoirs locaux, régions etc...) dans le financement de l'enseignement, selon des modalités diverses réduit encore les similitudes entre pays.

Les spécificités nationales en matière de démographie, d'obligation scolaire, contribuent encore à rendre les comparaisons internationales plus délicates.

Et l'on pourrait encore évoquer la difficulté de classer certains segments de la formation, comme par exemple l'apprentissage...

Tout cela fait que le Conseil a abordé l'examen du cas des dépenses consacrées à l'enseignement avec une prudence particulière.

b) Pour ce qui concerne les données statistiques, une nouvelle fois l'on se trouve confronté à deux sources principales si l'on veut effectuer des comparaisons internationales: Eurostat et l'O.C.D.E.

b.1. En principe l'usage des statistiques d'Eurostat garantit un maximum d'harmonisation. Le problème est que les données les plus récentes concernant le regroupement fonctionnel des dépenses des pouvoirs publics, auquel l'on doit recourir dans ce cas, datent de 1986-87 (Tableau 60). Les leçons que l'on peut tirer de tels chiffres en 1992 sont naturellement limitées.

On constate cependant que, en 1986, sur base des statistiques Eurostat, la Belgique dépensait nettement plus pour l'enseignement, en pour-cents du P.I.B. (7,3%) que ses principaux partenaires et particulièrement que l'Allemagne (4,5%), la France (5,3%) ou les Pays-Bas (5,8%). Dans tous les pays considérés l'importance de ces dépenses avait tendance à se réduire depuis le début des années 80: très nettement en Belgique, comme au Danemark, aux Pays-Bas ou en Allemagne; plus modérément en France, faiblement en Italie.

Il est à noter qu'Eurostat met en garde à propos de la valeur de ces données dans le cas des Pays-Bas, et d'une manière générale pour la prudence avec laquelle il convient de les interpréter dans le cadre d'une comparaison internationale.

b.2. Or, les données fournies par l'O.C.D.E., sur base d'informations d'origine nationale (Tableau 61), ne corroborent malheureusement pas toutes les conclusions que l'on a pu tirer des statistiques d'Eurostat.

Les dernières années pour lesquelles des données sont disponibles s'échelonnent selon cette source de 1986 (pour l'Italie) à 1988 (pour la Belgique et la France).

On retrouve sur cette base la tendance générale à la réduction de l'importance des dépenses d'enseignement, précédemment notée, sauf dans le cas de l'Italie où elles apparaissent en légère progression au lieu d'être en faible recul selon Eurostat.

Mais en niveau, si les dépenses enregistrées en Allemagne, France, Italie sont grosso-modo comparables selon les deux sources, il n'en est pas du tout de même pour les Pays-Bas et la Belgique : dans le cas des Pays-Bas elles sont ici beaucoup plus élevées, dans le cas de la Belgique beaucoup plus faibles. Et dès lors, selon cette deuxième source, la situation belge n'apparaît plus clairement atypique: en 1986-87 les dépenses d'enseignement en Belgique, en pour-cents du P.I.B. (5,6-5,2%) apparaissaient, selon l'O.C.D.E., certes nettement plus élevées qu'en Allemagne (4%), mais bien moindres qu'aux Pays-Bas (6,6-7%), comparables à ce qu'elles étaient en France (5,6-5,5%).

Il est à noter, pour ce qui concerne le cas belge, que bien qu'ils leur soient inférieurs, ces seconds chiffres sont plus proches que les premiers de ceux cités dans une étude récente de la B.N.B., chiffres établis à partir du regroupement fonctionnel des dépenses de l'Etat effectué par l'Administration du Budget (Tableau 62). Ces derniers chiffres n'incluent pas les dépenses des pouvoirs locaux... mais ceux d'Eurostat pour 1981 et 82 (Tableau 60) non plus, ce qui n'empêchent pas de fortes différences !

b.3. En matière de comparaison internationale du coût de l'enseignement on n'obtient pas seulement des informations de nature contradictoire à partir de sources différentes (cfr b.1. et b.2.), mais qui plus est une même source (l'O.C.D.E.) peut fournir des informations donnant une image pour le moins contrastée de la réalité.

Ainsi par exemple, dans son "Etude économique" consacrée à la Belgique, l'O.C.D.E. présentait en 1989 un tableau selon lequel les "dépenses d'éducation par personne" (habitant) étaient nettement plus élevées en Belgique en 1986 (ou 85 ?, ou 84 ?) qu'en France, aux Pays-Bas, en Allemagne ou en Italie (Tableau 63). Mais il ressort de l'étude sur les dépenses pour l'éducation réalisée par le Comité de l'éducation en 1991, que les dépenses d'enseignement par élève étaient moindres en Belgique en 1986 qu'en France ou aux Pays-Bas, et à peine plus élevées qu'en Allemagne, et qu'en 1987 elles étaient même devenues inférieures aux dépenses enregistrées dans ce dernier pays (Tableau 64).

c) De la brève analyse statistique qui précède ressort l'impression d'une assez grande confusion.

Des travaux universitaires consacrés à des comparaisons internationales sur ce sujet sont actuellement en cours. Ils demanderont pour être concluants temps et assiduité. Tenu par les délais assez courts qui étaient impartis à ses travaux, le Conseil n'a pas pu quant à lui démêler l'imbricatio statistique auquel il s'est trouvé confronté.

Face au manque de robustesse de l'appareillage statistique dont il disposait, vu les problèmes méthodologiques et de principes qui se posent dans le domaine de l'enseignement le Conseil n'a pas voulu tirer à ce stade de conclusions qui risquaient d'être hâtives et mal étayées. Mais il apparaît indispensable que des études approfondies concernant le niveau et l'évolution des dépenses d'enseignement soient effectuées à très court terme.

3.7. Dépenses consacrées à la Recherche-développement

a) L'O.C.D.E. a cherché dès les années 60 à recueillir des données concernant les dépenses de Recherche-développement (R.D.) dans les pays membres, sur une base harmonisée. Selon les spécialistes du sujet ces données sont très fiables et comparables.

Cependant, d'une part la notion de R.D. retenue dans ces statistiques paraît assez restrictive à certains, car elle n'intègre pas par exemple les travaux de la standardisation, les études de marché etc...; d'autre part, plusieurs des séries statistiques construites par la direction de la science et de la technologie de l'O.C.D.E. présentent de fréquentes discontinuités, rendant aléatoires une analyse de l'évolution de ces dépenses à travers le temps. Il en est en particulier ainsi pour les données relatives au financement public de la R.D.

Ainsi, pour ce qui concerne la Belgique, les réformes successives de l'Etat font que dès 1985, très marginalement, et surtout à partir de 1989, un certain nombre de compétences en matière de R.D. ont été transférées aux Communautés et Régions, et les dépenses correspondantes ne sont pas reprises, jusqu'à ce jour, dans les statistiques publiées par l'O.C.D.E., faute de source. Les services de la programmation de la politique scientifique (S.P.P.S.) ont cependant tenté une évaluation globale de ces dépenses.

b.1. La mesure la plus utilisée de l'effort de recherche dans un pays est la dépense intérieure brute de R.D. (DIRD).

Il ne fait pas de doute que les pays de taille modeste souffrent en matière de recherche d'un désavantage d'échelle vis-à-vis des grands pays. Cela étant le rapport de la D.I.R.D. au produit intérieur est l'élément de comparaison le plus évident, et le plus fréquemment utilisé des efforts consentis dans chaque pays.

En pour-cents du P.I.B. la D.I.R.D. a augmenté beaucoup moins nettement au début des années 80 en Belgique que dans les autres pays considérés. Depuis 1985, elle a stagné, puis reculé légèrement en Belgique tandis qu'elle continuait sa progression ailleurs (Tableau 65).

En 1988-89 elle apparaissait d'un niveau assez modeste, un peu supérieur à celui atteint en Italie ou au Danemark mais bien inférieur à celui enregistré en Allemagne, en France ou aux Pays-Bas, ou dans d'autres pays d'importance économique comparable à la nôtre comme la Suède ou la Suisse.

Il est à noter qu'en francs constants l'évolution de la D.I.R.D. en pour-cents du P.I.B. en Belgique n'est guère différente de ce qu'elle est à prix courants. Son niveau est alors un tout petit peu plus élevé (1,76% au maximum en 1987; 1,69% en 1988).

2. Si l'on considère maintenant la part de la D.I.R.D. financée par les pouvoirs publics (Tableau 66), l'on constate que en niveau l'importance des dépenses publiques consacrées à la recherche était en Belgique en 1989 plus faible que dans tous les autres pays considérés. En 1984 la situation belge était encore comparable à celle prévalant au Danemark ou en Italie, mais depuis, en francs constants les dépenses publiques consacrées à la R.D. n'ont plus augmenté en Belgique (Tableaux 67A et B); elles n'ont plus guère varié d'ailleurs depuis 1979.

Diverses explications de la relative faiblesse des dépenses publiques de R.D. en Belgique peuvent être avancées :

- les spécialistes de la S.P.P.S. considèrent que cela peut être dû en partie au fait que les rémunérations brutes des chercheurs universitaires sont moins élevées en Belgique que dans les pays voisins. Ceux-ci sont par contre, proportionnellement un petit peu plus nombreux dans la population active en Belgique que dans la plupart des pays comparables (Tableau 68);
- une autre hypothèse est que les enquêtes menées auprès des universités, pour déterminer le pourcentage du financement des universités consacré à la recherche, aboutissent à une certaine sous-estimation de celui-ci;
- on pourrait encore noter qu'en Belgique, comme au Danemark, la quasi totalité des crédits publics de R.D. sont destinés à la recherche civile, tandis que dans les autres pays une part plus ou moins importante de ces crédits est destinée à la défense: de 3% aux Pays-Bas à 37% en France, en passant par 10% en Italie et 13% en Allemagne.

La fourchette des parts du P.I.B. consacrées à la recherche civile à financement public est plus resserrée que pour le total, mais la Belgique est toujours nettement dernière, et cette distinction civile-militaire est un peu spéculaire, car toutes les recherches à objectifs militaires initiaux ne sont pas sans retombées économiques futures (Tableau 69).

Une dernière constatation que l'on pourrait faire à propos des dépenses publiques consacrées à la recherche est que, sauf au Danemark et dans une moindre mesure en Italie, ce type de dépenses n'a pas crû notablement en pour-cents du P.I.B. entre 1984 et 1989, tandis que, sauf en Belgique, la D.I.R.D. continuait à croître nettement un peu partout (18).

3. Il s'ensuit qu'en pour-cents du P.I.B. l'effort privé de recherche a moins augmenté durant cette période en Belgique que dans les autres pays considérés.

Pourtant, les dépenses de R.D. des entreprises ont augmenté de 31% en francs constants de 1984 à 1989; elles n'avaient crû que de 10% entre 1980 et 1984 (Tableau 67).

18 Sous réserve des difficultés de comparaison à travers le temps tenant aux ruptures dans les séries statistiques.

En pour-cents de leurs dépenses d'investissement (Tableau 70) les dépenses de R.D. des entreprises belges apparaissent honorables, en moyenne sur la période 1980-88 (10,5%), se situant environ au même niveau que la France (11,1%) ou les Pays-Bas (10%), assez nettement derrière l'Allemagne (16,2%) cependant. En fin de période, en 1988, les performances belges (12%) sont même très satisfaisantes, formant avec la France 13,3% et l'Allemagne 11,8% le trio de tête parmi les pays faisant partie de notre échantillon habituel.

c) **Dépenses consacrées à la recherche-développement : premières conclusions**

Sur base de la mesure la plus communément utilisée pour les comparaisons internationales, la dépense intérieure brute de recherche-développement en pour-cents du P.I.B., la position belge n'apparaît pas très favorable.

L'évolution de la D.I.R.D. en pour-cents du P.I.B. fut moins bonne dans les années 80 en Belgique que dans les autres pays considérés. Et à l'issue de cette période, pour les années 1988-89, cet indicateur mettait en évidence de modestes performances belges en niveau : un peu supérieures à celles de l'Italie ou du Danemark, mais bien inférieures à celles enregistrées en Allemagne, en France ou aux Pays-Bas, ou dans d'autres pays d'importance économique comparable à la nôtre comme la Suède ou la Suisse.

Ces caractéristiques globales se confirment, ou s'accroissent, lorsqu'on considère la part de la D.I.R.D. financée par les pouvoirs publics : en 1989 les dépenses publiques destinées à la recherche en Belgique étaient, en pour-cents du P.I.B., les plus faibles de tous les pays considérés. Et l'évolution constatée était plutôt à la baisse.

Quant à l'effort privé en faveur de la R.D. il a moins augmenté, en pour-cents du P.I.B., entre 1984 et 89, en Belgique que dans les pays voisins.

Cependant, les performances du secteur privé belge en la matière ne paraissent pas mauvaises:

- les dépenses de R.D. des entreprises ont augmenté de 31% en francs constants de 1984 à 1989;
- en 1988, exprimées en pour-cents de leurs dépenses totales d'investissement, les dépenses de R.D. des entreprises belges étaient parmi les plus élevées dans le groupe de pays de la C.E. analysé.

De plus, l'efficacité de la R.D. privée belge serait assez forte par rapport à la moyenne européenne.

Ces performances doivent par ailleurs être mises en regard de l'importance relativement faible des industries relevant de la technologie de pointe dans la structure économique belge.

De grands centres de recherche relevant de multinationales contribuent pour une part prépondérante à la recherche dans les entreprises en Belgique. Il ne semble pas que l'existence, la localisation, l'intensité de la recherche de ces centres soient influencés de façon notable par l'importance plus ou moins grande des aides publiques à la R.D.. Mais la faiblesse relative de ces aides peut handicaper des firmes belges, de tailles plus modestes, qui ne sont pas à même de réunir par elles-mêmes les fonds nécessaires à des travaux souhaitables de recherche.

Enfin, à côté de la masse des aides publiques à la R.D., il conviendrait de s'intéresser à leurs affectations. Il importe en particulier de savoir si elles sont productives, orientées primordialement vers des secteurs d'avenir. C'est là désormais un domaine relevant de la compétence des Régions.

3.8. Dépenses consacrées à l'environnement

a) *Disponibilité et valeur du matériel statistique*

Jusqu'à présent le matériel statistique disponible concernant les dépenses d'environnement dans la C.E. est réduit. Ceci est vrai, en particulier, dans le cas de la Belgique. Cela explique, entre autres, pourquoi dans le présent document l'analyse est limitée à un échantillon composé de quatre pays européens. La Commission des C.E. (D.G.XII) cherche à combler ces lacunes mais se heurte en cette matière à des difficultés importantes.

Parmi les raisons pour lesquelles l'établissement de statistiques de dépenses consacrées à l'environnement est délicat l'on peut citer le fait que les dépenses publiques destinées à cette fin sont, dans de nombreux cas, éparpillées de façon inextricable dans divers budgets, mais aussi, dans certains pays, les données en la matière sont presque totalement manquantes ou ne sont pas fiables (surtout pour ce qui concerne les dépenses des ménages).

De plus, la valeur des comparaisons internationales dans le domaine des dépenses consacrées à l'environnement est fortement hypothéquée par le fait que, selon les pays:

- des contenus extrêmement différents peuvent être donnés à un même concept;
- les conceptions de la place à accorder à la politique de l'environnement peuvent être très divergentes;
- le stade où se trouve la politique environnementale peut être très différente;
- l'accent peut être mis sur des points différents dans le cadre de la définition de la politique d'environnement (préférence donnée à la normalisation ou bien préférence accordée aux dépenses publiques ou aux subsides).

Dans la considération des données statistiques provisoires dont on a fait usage dans ce qui suit il faut dès lors faire preuve de la plus grande prudence et toujours garder en mémoire la valeur très relative des comparaisons internationales.

Compte tenu des réserves qui ont été faites précédemment, il n'est possible que de tirer quelques conclusions très générales des données dont on dispose.

b) Bref commentaire des données statistiques disponibles pour la comparaison internationale

b.1. (Tableau 71A)

- Dans tous les pays considérés la plus grande partie (plus de 40%) des dépenses pour l'environnement est destinée à la lutte contre la pollution de l'eau; sauf en Allemagne les dépenses de traitement des déchets viennent en deuxième position (en Allemagne la deuxième place est occupée par les dépenses de lutte contre la pollution de l'air); les dépenses visant à réprimer les nuisances dues au bruit n'absorbent dans tous les pays considérés que moins de 5% des dépenses totales consacrées à l'environnement.
- Dans tous les pays considérés une part prépondérante des moyens (de 83,3% aux Pays-Bas à 97,2% en Allemagne) est destinée à des interventions curatives, c'est-à-dire à la lutte contre la pollution, tandis que seule une fraction réduite des dépenses (de 2,3% en Allemagne à 9,8% aux Pays-Bas) est consacrée à des actions préventives (préservation de la nature, recherche et développement).

b.2. (Tableau 71B)

- Sauf en Allemagne les pouvoirs publics des différents pays de notre échantillon prennent en charge la plus grande partie (de 59% en France à 72% en Italie) des dépenses consacrées à l'environnement. En Allemagne les parts des pouvoirs publics (44,6%) et de l'industrie (46%) sont équivalentes.
- La part des ménages dans l'ensemble des dépenses d'environnement ne dépasse nulle part 10%. Il convient à ce propos de souligner encore une fois que les données concernant les dépenses des ménages pour l'environnement sont les moins fiables.

b.3. (Tableau 71C)

- L'image que l'on retire de la répartition des dépenses des pouvoirs publics consacrées à l'environnement correspond dans une large mesure à celle résultant de la répartition de l'ensemble de ces dépenses, à savoir :

- prédominance des dépenses destinées à la lutte contre la pollution de l'eau, les dépenses consacrées au traitement des déchets venant en second lieu;
 - prédominance des dépenses publiques à des fins curatives, seule une part limitée de ces dépenses ayant un caractère préventif.
- Les dépenses publiques pour la lutte contre la pollution de l'air sont d'importance très diverse selon les pays: inexistante en Allemagne et en France, presque nulle aux Pays-Bas, elles représentent 29% du total des dépenses publiques en Italie. Nous n'avons pas pu trouver une explication à ces 29%.
 - Les pouvoirs publics allemands et italiens ne consacrent aucun moyen à la lutte contre les nuisances dues au bruit. En France, 1,3% des moyens est affecté à cet aspect du problème, aux Pays-Bas 3,4%.

c) **Dépenses consacrées à l'environnement : premières conclusions**

c.1. Rapport au P.N.B. des dépenses publiques et totales consacrées à l'environnement dans quelques pays européens

Les parts dans le P.N.B. des dépenses totales et publiques consacrées à l'environnement se retrouvent dans la dernière colonne des tableaux 71A et 71C.

Il en ressort que, en 1988, les dépenses totales n'atteignaient 2% du P.N.B. dans aucun des pays considérés, et que les dépenses publiques de ce type ne dépassaient 1% du P.N.B. qu'aux Pays-Bas, atteignant 1,16% en 1988. Cependant, selon des estimations récentes, ce dernier pourcentage pourrait grimper jusque 3 à 3,5% du P.N.B. en 2010 (19).

Les résultats des calculs du Secrétariat (Tableau 71) sont dans la ligne de ceux repris dans un document de l'O.C.D.E. (20) où sont rapportés des calculs portant sur les années 1978 et 1985 (Tableau 72).

C.2. Comparaison avec les données belges

Dans ce qui précède il a déjà été fait allusion aux dangers des comparaisons internationales dans ce domaine et au manque de données chiffrées concernant la Belgique.

19 Van den Biggelaer, A.J.M. et Reijnders L. : De prijs van een duurzame ontwikkeling. Economische Statistische Berichten, 1 maart 1989, blz 217-222.

20 Nicolaisen J. et Hoeller P.: Economics and the Environment : a survey of issues and policy options, O.C.D.E. Working Paper n°82, Paris 1990.

En ce qui concerne ce dernier point il faut insister sur le besoin urgent, pour guider la politique, d'élaborer un appareil statistique de qualité, par la collaboration entre les pouvoirs régionaux (et locaux) concernés d'une part et le pouvoir central national d'autre part. Etant donné l'importance croissante de la dimension européenne de la politique de l'environnement, il convient que, dès le départ, la construction de cet appareil statistique se fasse en tenant compte des besoins de la Communauté européenne en la matière.

Un tel appareil statistique ne peut pas se limiter à l'enregistrement des dépenses effectuées aux différents niveaux des pouvoirs publics, mais il devra également prendre en compte les dépenses consacrées à l'environnement par le secteur privé (entreprises et ménages). En effet, étant donné l'emploi croissant d'instruments économiques dans la mise en application de la politique de l'environnement et suite au renforcement des prescriptions et normes en la matière, on peut s'attendre à ce que les dépenses du secteur privé destinées à l'environnement s'accroissent sensiblement. La collecte de données concernant ce type de dépenses des ménages exigera d'importants efforts. Elle est cependant indispensable si l'on veut éviter que l'information statistique donne une image déformée des efforts consentis par les différents agents (pouvoirs publics, entreprises, famille) en faveur de l'environnement.

Sur base des données disponibles le Secrétariat a estimé qu'en 1988 l'ensemble des pouvoirs publics belges avait dépensé 32.935,4 millions de francs pour l'environnement (Tableau 73). Cette somme représentait 0,58% du P.N.B. de 1988.

Sur base de chiffres, concernant le pouvoir central national et les régions, qui figurent dans le rapport belge sur la conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement (21), il semble que pour les années postérieures à 1988 la part des dépenses d'environnement dans les budgets des Régions fut croissante (Tableau 74).

La nouvelle répartition des compétences en matière d'environnement suite à la troisième réforme de l'Etat (1988-89) a sans aucun doute joué un rôle déterminant dans cette évolution.

Cependant, lorsqu'on estime, comme on le fit déjà ci-avant pour 1988, la part dans le P.N.B. des dépenses d'environnement de tous les niveaux des pouvoirs publics considérés conjointement, il apparaît que cette part du P.N.B. s'est peu modifiée : 0,57% en 1990 au lieu de 0,58% en 1988 (Tableau 75).

21 Cabinet du Secrétaire d'Etat à l'Environnement : Belgisch rapport voor de UNO-conferentie over milieu en ontwikkeling, Brussel, décembre 1991.

Dans le même temps l'on constate que :

- la liquidation de "l'héritage-environnement" exigera des moyens croissants des pouvoirs publics, au moins durant un certain nombre d'années. Par "héritage-environnement" on entend les dégats faits à l'environnement par le passé, dont l'ampleur réelle est devenue de plus en plus évidente depuis quelques années, et pour lesquels on ne peut plus désigner de responsables individuels;
- la mise en application d'une politique de l'environnement efficiente exige la création d'un appareil administratif adéquatement spécialisé et équipé

et que dès lors dans le futur davantage de moyens devront être libérés pour la mise en oeuvre de la politique d'environnement.

Notons enfin que, faute de données internationalement comparables que cela exigerait, il n'est pas possible de situer les dépenses publiques belges consacrées à l'environnement en 1990 dans un contexte international.

ANNEXE STATISTIQUE

DEPENSES

Tableau 1**Dépenses totales* des pouvoirs publics**

pour-cents du P.I.B.

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
ALLEMAGNE	37,3	38,5	39,2	39,8	42,7	47,0	46,1	46,1	45,8	45,6	45,8
BELGIQUE	40,7	41,6	42,7	43,1	43,0	48,4	49,2	50,9	52,5	53,6	54,7
DANEMARK	41,9	43,6	42,6	40,9	46,3	47,0	45,3	46,0	47,6	49,9	53,1
FRANCE	36,3	35,7	35,8	36,0	36,8	40,9	41,1	40,7	41,7	41,7	42,7
ITALIE	29,9	31,9	33,8	32,5	32,4	36,9	35,6	35,7	37,7	36,8	38,9
LUXEMBOURG	29,3	33,8	33,7	33,2	33,0	44,5	45,1	47,8	46,6	48,5	49,5
PAYS-BAS	41,8	42,8	43,1	43,3	45,3	49,9	50,1	49,8	51,1	52,4	54,1
EUR-7	36,1	37,0	37,8	37,8	39,5	43,6	43,3	43,3	44,1	44,0	44,8
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
ALLEMAGNE	46,6	46,6	45,5	45,1	44,6	44,0	44,1	43,9	42,5	43,2	46,0
BELGIQUE	59,7	59,4	59,4	58,3	57,9	57,2	55,4	53,2	51,5	50,8	50,5
DANEMARK	56,8	58,2	58,6	57,2	56,2	53,1	54,9	57,5	56,8	55,9	55,6
FRANCE	45,3	46,8	47,8	48,3	48,7	48,1	48,3	47,5	46,9	47,4	47,7
ITALIE	42,8	44,9	46,2	46,2	47,5	47,4	47,2	47,3	48,1	49,5	49,9
LUXEMBOURG	54,0	50,5	51,5	47,4	47,4	47,5	49,7	49,0	45,9	46,5	47,0
PAYS-BAS	56,1	58,0	58,4	56,7	55,9	55,8	57,1	54,6	52,0	51,9	51,5
EUR-7	47,0	48,1	48,2	48,0	48,2	47,6	47,7	47,2	46,5	47,2	48,3

* octrois de crédits et prises de participations exceptés

Source : Eurostat, comptes nationaux S.E.C. et "Budgets économiques 1992-93", Commission des C.E., octobre 1991.

Tableau 2**Dépenses hors charges d'intérêt des pouvoirs publics**

pour-cents du P.I.B.

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
ALLEMAGNE	36,4	37,6	38,3	38,8	41,6	45,7	44,7	44,5	44,1	43,9	44,0
BELGIQUE	37,1	38,2	39,3	39,7	39,4	44,6	45,3	46,7	47,8	48,3	48,3
DANEMARK	40,6	42,2	41,2	39,6	45,0	45,8	43,9	44,1	45,4	46,5	49,2
FRANCE	35,2	34,7	35,0	35,2	36,0	39,7	40,0	39,5	40,4	40,3	41,2
ITALIE	28,2	30,0	31,7	30,2	29,6	33,3	31,6	31,3	32,5	31,7	33,6
LUXEMBOURG	28,2	32,7	32,6	32,3	32,2	43,7	44,3	46,9	45,7	47,7	48,7
PAYS-BAS	38,9	39,9	40,4	40,5	42,3	46,8	47,1	46,7	48,0	49,1	50,4
EUR-7	34,7	35,6	36,3	36,4	37,8	41,7	41,2	41,1	41,6	41,4	42,0
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
ALLEMAGNE	44,3	43,9	42,6	42,1	41,7	41,1	41,2	41,1	39,8	40,6	43,3
BELGIQUE	51,5	49,9	49,7	48,1	46,9	45,5	44,4	42,8	40,7	39,8	39,6
DANEMARK	51,5	52,2	50,6	47,6	46,3	44,3	46,5	49,4	49,3	48,6	48,1
FRANCE	43,3	44,8	45,2	45,6	45,9	45,3	45,5	44,7	44,1	44,3	44,5
ITALIE	36,6	37,7	38,8	38,2	39,4	38,9	39,2	39,1	39,0	39,7	39,6
LUXEMBOURG	53,1	49,5	50,4	46,3	46,3	46,5	48,5	48,0	45,1	45,9	46,4
PAYS-BAS	51,7	52,8	52,6	50,8	49,6	49,6	51,0	48,6	46,1	46,1	45,6
EUR-7	43,5	44,0	43,7	43,2	43,3	42,6	42,9	42,4	41,5	42,0	42,8

Source : Eurostat, Comptes nationaux S.E.C. et "Budgets économiques 1992-93", Commission des C.E., octobre 1991.

Tableau 3

Charges d'intérêt

pour-cents du P.I.B.

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
ALLEMAGNE	0,9	0,9	0,9	1,0	1,1	1,3	1,5	1,6	1,6	1,7	1,9	2,3
BELGIQUE	3,5	3,4	3,4	3,4	3,6	3,7	3,9	4,3	4,7	5,4	6,3	8,2
DANEMARK	1,3	1,4	1,4	1,3	1,3	1,2	1,4	1,9	2,2	3,5	3,9	5,3
FRANCE	1,1	1,0	0,8	0,8	0,8	1,2	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	2,0
ITALIE	1,7	1,9	2,2	2,4	2,8	3,6	4,1	4,4	5,2	5,1	5,3	6,2
LUXEMBOURG	1,1	1,2	1,1	1,0	0,8	0,9	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8	0,9
PAYS-BAS	2,9	2,9	2,7	2,8	3,0	3,1	3,1	3,0	3,1	3,2	3,7	4,5
EUR-7	1,4	1,4	1,4	1,4	1,6	1,9	2,1	2,3	2,5	2,6	2,9	3,5

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
ALLEMAGNE	2,7	2,9	3,0	3,0	2,9	2,8	2,8	2,7	2,6	2,7
BELGIQUE	9,5	9,7	10,2	11,0	11,6	11,0	10,5	10,8	11,1	10,9
DANEMARK	6,0	8,1	9,6	9,9	8,8	8,3	8,1	7,5	7,3	7,5
FRANCE	2,0	2,6	2,7	2,9	2,9	2,8	2,8	2,8	3,1	3,2
ITALIE	7,2	7,5	8,0	8,0	8,6	8,1	8,3	9,1	9,8	10,3
LUXEMBOURG	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,0	0,8	0,7	0,6
PAYS-BAS	5,2	5,7	6,0	6,3	6,2	6,2	6,0	5,8	5,8	5,9
EUR-7	4,0	4,5	4,8	4,9	5,0	4,8	4,8	5,0	5,2	5,4

Source : Eurostat, comptes nationaux S.E.C. et "Budgets économiques 1992-93", Commission des C.E., octobre 1991.

Tableau 4

Dettes publiques brutes *

pour-cents du P.I.B.

	B	DK	D	F	L	I	NL
1980	77,3	39,3	32,7	24,6	13,8	59,0	45,9
1981	89,7	52,0	36,3	23,9	14,4	61,1	50,3
1982	97,5	64,5	39,3	27,9	14,5	66,4	55,6
1983	107,3	74,3	40,9	29,5	14,8	72,0	62,0
1984	112,3	78,0	41,8	31,8	15,0	77,2	66,1
1985	119,5	74,6	42,5	33,2	14,0	84,0	69,7
1986	123,7	67,2	42,7	34,2	13,8	88,5	71,7
1987	131,3	63,9	43,8	34,9	12,0	92,9	75,3
1988	132,2	64,0	44,5	35,9	10,2	96,1	77,4
1989	129,9	63,3	43,6	36,0	8,8	98,9	77,6
1990	129,4	62,8	43,7	36,1	7,8	100,9	77,8

* Les taux d'endettement publiés par la Commission ont été récemment revus, notamment parfois, comme pour le Danemark ou l'Italie, ou fondamentalement, comme dans le cas de la France. Cette révision pose problème. Les charges d'intérêt étant inchangées elle a conduit, dans le cas de la France surtout, à des taux d'intérêt implicites apparents sur la dette dont les valeurs défont le sens commun. Cela est dû, dans le cas de la France toujours, à l'utilisation de nouvelles séries qui ne sont consolidées qu'au niveau des sous-secteurs des pouvoirs publics, et dans lesquelles les titres négociables de la dette sont enregistrés à leur valeur de marché. Afin de pouvoir calculer, plus ou moins valablement, des taux d'intérêt implicites nous nous en sommes dès lors tenus, ci-dessus et dans ce qui suit, aux statistiques sur la dette auxquelles la Commission faisait référence jusqu'à l'automne 1991.

Source: Commission des Communautés européennes, février 1991.

Tableau 5

Taux d'intérêt nominal effectif sur la dette publique (1)
et à court (2) et long terme (3) sur le marché

pour-cents

A.

	B			DK			NL		
	(1)*	(2)	(3)	(1)*	(2)	(3)	(1)*	(2)	(3)
1981	9,7	15,6	13,8	12,0	14,8	19,3	9,4	11,8	12,2
1982	10,4	14,1	13,4	10,9	16,4	20,5	10,0	8,2	10,5
1983	9,6	10,5	11,8	12,1	12,0	14,4	9,8	5,7	8,8
1984	9,4	11,5	12,0	13,2	11,5	14,0	9,5	6,1	8,6
1985	9,6	9,5	10,6	13,5	10,0	11,6	9,4	6,3	7,3
1986	9,6	8,1	7,9	13,0	9,1	10,5	8,9	5,7	6,4
1987	8,7	7,0	7,8	13,0	9,9	11,9	8,4	5,4	6,4
1988	8,1	6,7	7,9	12,9	8,3	10,6	8,1	4,8	6,3
1989	8,5	8,7	8,7	12,2	9,4	10,2	7,8	7,4	7,2
1990	8,8	9,8	10,1	12,2	10,8	11,0	7,8	8,7	9,0

pour-cents

B.

	D			F			I		
	(1)*	(2)	(3)	(1)*	(2)	(3)	(1)*	(2)	(3)
1981	6,8	12,3	10,4	8,6	15,3	15,8	11,2	19,3	20,6
1982	7,4	8,8	9,0	8,3	14,6	15,6	12,0	19,9	20,9
1983	7,6	5,8	7,9	9,3	12,5	13,6	11,6	18,3	18,0
1984	7,4	6,0	7,8	9,1	11,7	12,5	11,4	17,3	15,0
1985	7,3	5,4	6,9	9,2	9,9	10,9	10,5	15,0	14,3
1986	7,1	4,6	5,9	8,9	7,7	8,4	10,3	12,8	11,7
1987	6,8	4,0	5,8	8,3	8,3	9,4	9,2	11,4	11,3
1988	6,6	4,3	6,1	8,1	7,9	9,0	9,1	11,3	12,1
1989	6,3	7,1	7,0	8,4	9,4	8,8	9,7	12,7	12,9
1990	6,3	8,4	8,9	8,7	10,3	9,9	10,1	12,3	13,4

* estimation pour l'ensemble des pouvoirs publics

Source : (1) Commission des C.E.; (2) et (3) European Economy n°50, décembre 1991.

Tableau 6

Dette à court terme

pour-cents du total

	B*	NL**
1981	36,9	15,8
1982	40,2	12,5
1983	38,2	10,2
1984	35,4	8,6
1985	33,6	7,6
1986	37,6	7,8
1987	37,0	6,4
1988	34,4	4,0
1989	35,2	3,1

* : pouvoir central - ** : pouvoirs central et locaux

Sources : B : Tableau III.D.3., Note de conjoncture, Service d'Etudes, Ministère des Finances;
NL: Commission des C.E.

Tableau 7

Prestations sociales (transferts courants des pouvoirs publics)

pour-cents du P.I.B.

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
ALLEMAGNE	16,8	17,4	18,2	18,6	20,4	24,0	23,8	23,6	23,2	22,8	23,0	24,0
BELGIQUE	16,0	16,3	16,9	17,5	18,1	21,1	21,6	22,5	23,0	23,6	23,7	25,8
DANEMARK	10,9	11,3	11,2	11,1	12,6	13,8	13,1	13,8	14,6	14,9	16,1	17,2
FRANCE	14,8	14,8	15,0	15,1	15,5	17,4	17,3	17,7	18,5	18,6	19,2	20,3
ITALIE	11,6	12,3	13,1	12,8	12,4	14,2	14,0	13,5	14,4	13,7	14,1	15,7
LUXEMBOURG	13,3	15,1	15,2	14,6	13,9	19,5	20,4	22,1	21,9	22,3	22,6	24,1
PAYS-BAS	16,8	17,9	18,9	19,5	20,7	22,9	23,3	23,9	24,6	25,5	25,9	26,9
EUR-7	14,9	15,4	16,1	16,3	17,2	19,7	19,7	19,8	20,2	20,0	20,2	21,3
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988					
ALLEMAGNE	24,3	23,6	23,2	22,9	22,6	22,8	22,9					
BELGIQUE	25,6	26,2	25,6	25,0	24,6	24,6	23,8					
DANEMARK	17,3	17,1	16,4	15,7	15,0	15,8	16,8					
FRANCE	21,2	21,5	21,8	22,1	22,0	21,8	21,7					
ITALIE	16,3	17,3	16,7	17,1	17,3	17,4	17,3					
LUXEMBOURG	23,0	23,1	22,1	22,1	22,2	23,1	n.d.					
PAYS-BAS	28,4	28,8	27,4	26,1	25,9	26,4	25,7					
EUR-7	21,9	21,9	21,5	21,4	21,3	21,3	n.d.					

Source : Eurostat, comptes nationaux S.E.C.

Tableau 8**Dépenses courantes de protection sociale**

en pour-cents du P.I.B.

	1970	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
B	18,7	28,0	30,1	30,2	30,8	30,0	29,3	29,5	29,0	27,7	26,7
DK	19,6	28,7	30,1	30,6	30,1	28,6	27,8	26,7	27,5	29,3	29,6
D	21,5	28,7	29,5	29,6	28,8	28,4	28,2	28,0	28,3	28,3	27,3
F	18,9	25,4	26,7	27,9	28,3	28,8	28,8	28,5	28,2	28,2	28,0
I	14,4	19,4	21,1	21,5	22,9	22,0	22,5	22,5	23,0	23,1	23,2
L	15,6	26,5	28,2	27,5	27,2	25,8	25,5	24,8	26,1	26,2	25,6
NL	19,6	30,4	31,4	33,2	33,8	32,6	31,1	30,9	31,4	30,9	30,2

Source : Dépenses et recettes de protection sociale 1980-89, Eurostat

Tableau 9**Taux de croissance des dépenses de protection sociale, à prix constants**

monnaies nationales, prix de 1985, en pour-cents

Période	1980-89	1982-89	pour mémoire: variation de la population 1980-89
Belgique	+ 10,7	+ 6,7	+ 0,9
Danemark	+ 22,2	+ 13,5	+ 0,2
Allemagne	+ 14,1	+ 14,7	+ 0,9
France	+ 34,8	+ 20,5	+ 4,2
Italie	+ 55,7	+ 37,2	+ 2,0
Luxembourg	+ 34,4	+ 28,2	+ 3,2
Pays-Bas	+ 12,5	+ 6,2	+ 4,9

Source : Dépenses et recettes de protection sociale 1980-89, Eurostat.

Tableau 10

Produit intérieur et dépenses de protection sociale par habitant

Ecus

	Produit intérieur						Dépenses de protection sociale					
	1980	Ecart à la moyenne *	1985	Ecart à la moyenne *	1989	Ecart à la moyenne *	1980	Ecart à la moyenne *	1985	Ecart à la moyenne *	1989	Ecart à la moyenne *
B	8633	- 4,0	10702	-15,3	13982	-11,6	2419	- 4,8	3140	-14,2	3733	-16,8
DK	9322	+ 3,6	15000	+18,7	18531	+17,2	2677	+ 5,4	4175	+14,0	5491	+22,4
D	9517	+ 5,8	13476	+ 6,6	17390	+ 9,9	2730	+ 7,5	3802	+ 3,8	4748	+ 5,8
F	8881	- 1,3	12538	- 0,8	15497	- 2,0	2252	-11,4	3613	- 1,3	4332	- 3,4
I	5777	-	9823	-	13669	-	1121	-	2209	-	3177	-
NL	8622	- 4,2	11493	- 9,1	13683	-13,5	2621	+ 3,2	3577	- 2,3	4130	- 8,0

* moyenne arithmétique de 5 pays, Italie exclue; écart en pour-cents

Pour mémoire : - Ecart du P.I.B. par tête en Belgique par rapport à la moyenne européenne (12)
1980 : + 21,7 1985 : + 2,8 1989 : + 3,2

- Ecart des dépenses de protection sociale par tête en Belgique par rapport à la moyenne européenne (12)
1980 : + 41,5 1985 : +16,8 1989 : +12,0

Source : Dépenses et recettes de protection sociale 1980-89, Eurostat.

Tableau 11

Frais de fonctionnement des services de protection sociale

en pour-cents des dépenses totales

	1980	1985	1989
Belgique	4,6	4,0	3,6
Danemark	2,5	2,8	2,9
Allemagne	2,3	2,4	2,4
France	4,6	4,3	4,0
Italie	4,1	3,7	3,7
Luxembourg	3,5	3,2	2,9
Pays-Bas	3,4	3,8	3,9

Source : Dépenses et recettes de protection sociale 1980-89, Eurostat

Tableau 12

**Prestations de protection sociale destinées
à la vieillesse
(survie comprise)**

pour-cents du P.I.B.

	B	DK	D	F	I	NL
1980	11,0	10,0	11,8	10,5	9,9	9,7
1981	11,9	10,3	11,9	11,0	11,0	9,8
1982	12,0	10,3	12,0	11,5	11,5	10,1
1983	12,4	10,3	11,8	12,0	12,4	9,8
1984	12,1	10,1	11,6	12,2	12,1	9,5
1985	11,9	10,1	11,5	12,4	12,5	9,0
1986	11,9	9,9	11,3	12,2	12,8	9,3
1987	11,7	10,0	11,4	12,1	13,0	9,6
1988	11,4	10,2	11,4	12,1	13,0	10,1
1989	10,9	10,3	11,2	11,9	13,2	9,9

Source : Dépenses et recettes de protection sociale 1980-89; Eurostat

Tableau 13

Croissance des prestations destinées à la vieillesse

en pour-cents, à prix constants

	1980-89	1985-89
B	14,8	8,3
DK	24,0	9,7
D	14,1	14,2
F	38,2	10,3
I	72,3	24,7
NL	16,7	22,6

Source : Dépenses et recettes de protection sociale 1980-89; Eurostat

Tableau 14

**Prestations de vieillesse (survie non comprise) par
personne ayant dépassé l'âge légal de la retraite (1987)**

parités de pouvoir d'achat

		pour mémoire : P.I.B. par tête
Belgique	4.197	14.714
Danemark	7.928	16.641
Allemagne	5.193	16.603
France	5.279	16.005
Italie	4.425	15.163
Luxembourg	5.783	18.070
Pays-Bas	5.710	15.192

Sources: - M. Dispersyn, P. Van der Vorst, R. de Falleur, Y. Guillaume, D. Meulders,
La construction d'un serpent social européen; Revue belge de sécurité sociale, décembre 1990.
- Comptes nationaux SEC 1970-1989, Eurostat.

Tableau 15

Dépenses publiques de retraite

pour-cents du P.I.B.

	1970	1975	1980	1985	1988
B	n.d.	10,5	11,9	n.d.	n.d.
DK	7,2	7,8	9,1	8,5	9,1
D	10,4	12,6	12,1	11,8	11,3
F	8,5	10,1	11,5	12,7	n.d.
I	8,2	10,4	12,0	15,6	n.d.
NL	6,6	8,9	11,0	10,6	10,3

Sources: - La réforme des régimes publics de pensions, O.C.D.E., 1988.
- La maîtrise des dépenses et des déficits des administrations publiques :
évolution au cours des années 80 et perspectives pour les années 90: Revue
économique de l'O.C.D.E., automne 1991.

Tableau 16**Taux de remplacement vieillesse brut-régimes obligatoires**

pour-cents

	Durée d'une carrière complète (ans)	Pensionné sans conjoint		Pensionné avec conjoint	
		1*	2*	1*	2*
B	H:45-F:40	47	36	58	43
D	45	53	39	53	39
F	37,5	69	59	69	59
L	40	67	54	67	54
NL	-	33	17	48	24
* Dernier salaire égal - (1) au salaire moyen d'un ouvrier dans l'industrie manufacturière ou - (2) égal au double de ce salaire - Retraite prise le 1er janvier 1990.					

Source : Population et conditions sociales 1991/6, Eurostat

Tableau 17**Taux de remplacement vieillesse net - régimes obligatoires**

pour-cents

	Durée d'une carrière complète (ans)	Pensionné sans conjoint		Pensionné avec conjoint	
		1*	2*	1*	2*
B	H:45-F:40	73	53	80	62
D	45	77	63	69	55
F	37,5	88	75	83	73
L	40	78	69	77	65
NL	-	49	27	67	37
* cfr tableau 16					

Source : Population et conditions sociales 1991/6, Eurostat

Tableau 18**Plafond pour le calcul des retraites et salaire ouvrier moyen dans l'industrie manufacturière**

en 1989, Ecus

	Plafond (1)	Salaire moyen (2)	(1)/(2)
Belgique	26.330	13.749	1,92
Allemagne	36.450	19.434	1,88
France	17.830	13.346	1,34
Luxembourg	31.100	19.018	1,64

Source : J.J.GOLLIER, Analyse comparative des régimes légaux et complémentaires de retraite dans la C.E.E., Sénat de Belgique, Commission des Finances, 1310 (1990-91).

Tableau 19

**Taux de remplacement brut nécessaire pour garantir
un taux net de 80%**
(la part du régime complémentaire figure entre parenthèse)*

pour-cents

	Pensionné sans conjoint		Pensionné avec conjoint	
	1*	2*	1*	2*
Belgique	58 (11)	68 (32)	**	66 (23)
Allemagne	**	51 (12)	61 (8)	58 (19)
France	**	65 (6)	**	66 (7)
Luxembourg	69 (2)	66 (12)	70 (3)	69 (15)
Pays-Bas	60 (33)	61 (44)	59 (11)	59 (35)

* la compréhension de ce tableau est facilitée si on le rapproche du tableau 16.
** les régimes obligatoires de retraite garantissent déjà un taux de remplacement net de 80%.

Source : Population et conditions sociales, Eurostat, 1991/6.

Tableau 20

Aperçu du comportement des hommes de 60 à 64 ans dans le régime des salariés

Avant la flexibilité de l'âge de la pension mais avec préretraites : situation au 1.1.1990		Avec flexibilité de l'âge de la pension mais avec disparition de la préretraite	
40,1%	Prépension	40,1%	
10,3%	Allocation de chômage	2,5%	
15,2%	Indemnité d'invalidité	10,4%	
20,2%	Pensionné à 60 ans	35,6%	
10,9%	Pensionné de 61 à 64 ans	10,0%	
3,3%	Actif occupé jusqu'à 65 ans	1,4%	
100,0%		100,0%	

Source : Bureau du Plan.

Tableau 21

Pensionnés anticipés en pour-cents des pensionnés (1988)

B	34,2
DK	5,9
D	36,9
F	0
I	8,0
L	12,8
NL	0

Source : Dulbea

Tableau 22**Population par groupe d'âges (au 1er janvier 1989)**

pour-cents du total

Age	B	DK	D*	F	I	NL
0 - 19	25,1	24,5	21,5	27,9	25,1	26,2
20 - 39	30,8	30,1	31,0	30,4	29,9	33,0
40 - 59	23,9	25,0	26,7	22,7	25,2	23,7
60 et plus	20,3	20,4	20,8	18,9	19,8	17,2
dont 80 et plus	3,4	3,6	3,6	3,6	3,0	2,8
* 1988						

Source : Statistiques démographiques, Eurostat 1990

Tableau 23**Indicateur de fécondité**

	B	DK	D	F	I	NL
1960	2,58	2,54	2,37	2,73	2,41	3,12
1965	2,61	2,61	2,51	2,83	2,67	3,04
1970	2,20	1,95	2,02	2,48	2,43	2,57
1975	1,74	1,92	1,45	1,93	2,21	1,66
1980	1,67	1,55	1,45	1,95	1,69	1,60
1985	1,51	1,45	1,28	1,82	1,41	1,51
1988	1,54*	1,56	1,42	1,82	1,34	1,55
* 1986						

Source : Statistiques démographiques, Eurostat 1990

Tableau 24

Evolution prévue de la structure par âge de la population

pour-cents du total

		B		DK		D		F		I		NL	
		Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
0 - 19	1995	24,7	22,5	24,1	22,4	21,5	19,2	27,6	24,9	22,9	20,5	25,1	23,4
	2000	23,8	21,6	23,9	22,2	21,3	19,2	27,0	24,4	21,3	19,0	25,1	23,4
	2010	21,9	19,8	24,0	22,3	18,9	17,3	25,2	22,7	20,0	18,1	24,2	22,3
	2020	21,0	18,9	21,9	20,3	16,9	15,4	23,9	21,4	17,7	15,7	22,0	20,1
20 - 39	1995	31,1	28,7	31,1	28,6	31,8	28,3	30,3	28,6	32,5	29,8	33,2	31,2
	2000	29,2	27,0	30,1	27,5	28,8	26,0	28,9	27,1	31,9	29,0	30,7	28,9
	2010	25,8	23,8	25,7	23,4	23,3	21,3	27,1	24,9	26,1	22,1	25,8	24,5
	2020	24,5	22,5	25,5	23,0	24,5	22,3	26,2	23,8	22,8	20,3	25,8	24,2
40 - 59	1995	25,6	24,3	27,4	26,2	28,6	26,3	25,0	23,8	25,8	25,2	26,5	25,0
	2000	27,7	26,1	28,6	27,3	28,8	26,6	26,4	25,5	26,5	25,6	28,3	26,9
	2010	31,0	29,3	29,4	28,0	34,0	31,6	27,8	27,3	30,9	29,6	30,6	29,2
	2020	29,2	27,7	29,4	27,7	31,1	29,1	26,9	26,0	33,3	30,7	29,0	27,7
60 +	1995	18,6	24,5	17,4	22,9	18,1	26,2	17,1	22,7	18,8	24,6	15,3	20,5
	2000	19,3	25,2	17,5	23,0	21,2	28,2	17,6	23,0	20,3	26,4	15,9	20,8
	2010	21,3	27,0	20,9	26,3	23,8	29,8	19,9	25,1	23,0	30,2	19,4	24,0
	2020	25,4	30,9	23,3	29,0	27,5	33,2	23,1	28,9	26,2	33,2	23,2	28,0
dont	1995	4,3	8,1	5,2	9,0	4,2	9,5	4,0	7,6	4,3	7,7	3,9	7,4
75 +	2000	5,3	9,4	5,4	9,5	4,7	10,4	4,9	8,7	5,2	9,3	4,3	8,1
	2010	6,5	11,0	5,2	9,3	6,3	11,0	6,1	10,2	6,8	12,1	4,8	8,7
	2020	6,8	11,2	6,2	10,5	8,0	12,6	6,2	10,1	7,7	13,5	5,6	9,4

Source : Statistiques démographiques, Eurostat 1990

Tableau 25**Variation (effective ou prévue) du taux de dépendance des personnes âgées (1)**

pourcentage de la population âgée de 15 à 64 ans

	B	DK	D	F	I	NL
années 70	0,7	3,2	2,6	1,3	3,4	1,2
années 80	0,0	0,7	-1,4	-1,1	0,4	1,3
années 90	2,8	-0,1	3,0	2,7	4,2	2,0

(1) Variation en pourcentage entre 1970 et 1980, 1980 et 1990, 1990 et 2000 du rapport entre la population de 65 ans et plus et la population âgée de 15 à 64 ans.

Source : Nations-Unies, Global Estimates and projections of population by sex and age -
Repris dans : La maîtrise des dépenses et des déficits des administrations
publiques : évolution au cours des années 80 et perspectives pour les années
90, Revue économique de l'O.C.D.E., automne 1991.

Tableau 26**Dépenses totales liées à la santé**

pour-cents du P.I.B.

	B	DK	D	F	I	NL
1980	9,2	10,0	11,3	8,5	6,3	14,3
1981	9,5	9,8	11,5	8,8	6,6	14,4
1982	9,5	9,7	11,2	9,1	6,7	14,6
1983	9,8	9,2	10,9	9,1	7,0	14,3
1984	9,4	8,5	11,1	9,3	6,7	13,8
1985	9,2	8,5	11,1	9,3	6,8	13,3
1986	9,4	8,4	11,0	9,3	6,7	13,2
1987	9,4	8,3	11,1	9,2	7,2	13,7
1988	9,0	8,7	11,0	9,1	7,3	13,5
1989	8,8	8,9	10,4	9,3	7,5	13,5

Source : Dépenses et recettes de protection sociale 1980-89; Eurostat

Tableau 27**Croissance des dépenses liées à la santé, à prix constants (1980-1989)**

pour-cents

	B	DK	D	F	I	L	NL
- total	11,4	6,2	10,1	32,8	54,6	34,3	6,7
- maladie	17,1	-1,1	11,3	36,1	53,0	42,8	-0,6
- invalidité et maladie professionnelle	1,6	28,1	7,6	23,7	58,2	22,7	17,5

Source : Dépenses et recettes de protection sociale 1980-89; Eurostat.

Tableau 28**Dépenses de maladie**

pour-cents du P.I.B.

	B	DK	D	F	I	NL
1980	5,8	7,5	7,9	6,2	4,4	8,5
1981	6,0	7,2	7,9	6,5	4,7	8,4
1982	6,0	7,1	7,5	6,7	4,9	8,5
1983	6,1	6,5	7,3	6,7	5,0	8,0
1984	5,9	6,1	7,5	7,0	4,7	7,6
1985	5,7	6,0	7,5	6,9	4,8	7,4
1986	6,0	5,8	7,6	7,0	4,7	7,4
1987	6,1	5,7	7,6	6,8	5,1	7,6
1988	5,8	6,0	7,8	6,8	5,2	7,5
1989	5,8	6,2	7,3	7,0	5,2	7,4

Source : Dépenses et recettes de protection sociale 1980-89; Eurostat

Tableau 29

Dépenses en invalidité, accidents de travail et maladies professionnelles

pour-cents du P.I.B.

	B	DK	D	F	I	NL
1980	3,4	2,5	3,5	2,2	1,9	5,8
1981	3,5	2,5	3,6	2,3	1,9	6,0
1982	3,5	2,6	3,6	2,4	1,8	6,1
1983	3,6	2,6	3,6	2,4	1,9	6,3
1984	3,5	2,5	3,6	2,4	2,0	6,1
1985	3,5	2,5	3,5	2,3	2,0	5,9
1986	3,4	2,6	3,5	2,3	2,1	5,9
1987	3,3	2,6	3,4	2,3	2,1	6,1
1988	3,2	2,7	3,2	2,3	2,1	6,0
1989	3,0	2,7	3,1	2,3	2,3	6,0

Source : Dépenses et recettes de protection sociale 1980-89, Eurostat

Tableau 30

Dépenses publiques et totales de santé

pour-cents du P.I.B.

	Dépenses totales					Dépenses publiques				
	1975	1980	1982	1985	1987 (*)	1975	1980	1982	1985	1987
B	5,8	6,6	7,0	7,2	7,2	4,6	5,4	5,6	5,5	5,5
DK	6,5	6,8	6,8	6,2	6,0	6,0	5,8	5,8	5,3	5,2
D	7,8	7,9	8,1	8,2	8,2	6,2	6,2	6,3	6,4	6,3
F	7,9	7,6	8,0	8,5	8,6	5,3	6,0	6,3	6,5	6,4
I	5,8	6,8	6,7	6,7	6,9	5,0	5,6	5,4	5,4	5,4
L	5,7	6,8	6,9	6,7	7,5	5,2	6,3	6,4	6,0	6,9
NL	7,7	8,2	8,6	8,3	8,5	5,9	6,5	6,6	6,6	6,6

(*) Le Secrétariat a tenté d'actualiser et prolonger cette série en calculant ces grandeurs en 1988 et 89 à partir des postes dépenses de santé des ménages et des pouvoirs publics et transferts courants de santé des pouvoirs publics, tels qu'on peut les trouver dans les comptes nationaux détaillés publiés par l'O.C.D.E.. Si le résultat parut concluant pour certains pays, tel l'Allemagne, ce ne fut pas du tout le cas pour d'autres, tel la France. On s'est donc contentés, à ce stade de reprendre les chiffres publiés par l'O.C.D.E.

Source : Les systèmes de santé à la recherche d'efficacité, O.C.D.E. 1990

Tableau 31

Décomposition des hausses des dépenses de santé

taux de croissance annuel composé

A. 1975-1987

	Part des dépenses de santé dans le P.I.B. 1975	Croissance nominale des dépenses de santé	Hausse des prix de la consommation médicale	Hausse de l'indice implicite des prix du P.I.B.	Excédent d'inflation des prestations médicales
B	5,8	9,2	5,9	5,2	0,7
DK	6,5	9,5	6,8	7,7	- 0,8
D	7,8	6,0	3,9	3,5	0,4
F	6,9	13,2	7,6	8,8	- 1,1
I	5,8	19,4	14,3	14,2	0,1
NL	7,7	6,6	4,7	3,9	0,8
		Croissance réelle des dépenses de santé	Croissance de la population	Croissance de l'intensité des prestations par habitant	Part des dépenses de santé dans le P.I.B. 1987
B		3,1	0,1	3,0	7,2
DK		2,5	0,1	2,4	6,0
D		2,0	- 0,1	2,1	8,2
F		5,2	0,5	4,7	8,5
I		4,5	0,3	4,2	6,9
NL		1,8	0,6	1,2	8,5

Décomposition des hausses des dépenses de santé

B. 1980-1987

	Part des dépenses de santé dans le P.I.B. 1980	Croissance nominale des dépenses de santé	Hausse des prix de la consommation médicale	Hausse de l'indice implicite des prix du P.I.B.	Excédent d'inflation des prestations médicales
B	6,6	7,6	5,7	4,9	0,7
DK	6,8	7,2	6,9	6,9	-
D	7,9	4,7	3,5	3,0	0,5
F	7,6	11,3	6,3	7,7	- 1,3
I	6,8	15,5	12,3	12,0	0,3
NL	8,2	4,1	2,4	2,4	-
		Croissance réelle des dépenses de santé	Croissance de la population	Croissance de l'intensité des prestations par habitant	Part des dépenses de santé dans le P.I.B. 1987
B		1,8	-	1,8	7,2
DK		0,3	-	0,3	6,0
D		1,2	- 0,1	1,3	8,2
F		4,7	0,5	4,2	8,5
I		2,8	0,2	2,6	6,9
NL		1,7	0,5	1,2	8,5

Source : calculs du Secrétariat d'après les données publiées dans : "Les systèmes de santé", O.C.D.E., 1990.

Dans cette publication des calculs analogues sont faits pour les sept grands pays; nos résultats pour l'Italie sont un peu différents de ceux publiés.

Tableau 32**Prestations sociales d'ordre familial**

pour-cents du P.I.B.

	B	DK	D	F	I	NL
1980	3,0	3,0	2,8	3,0	1,4	2,8
1981	3,2	3,1	2,9	3,1	1,7	2,8
1982	3,1	3,1	2,7	3,2	1,5	2,8
1983	2,9	2,9	2,4	3,2	1,4	3,2
1984	2,7	2,8	2,2	3,1	1,3	3,0
1985	2,7	2,8	2,1	3,0	1,2	2,9
1986	2,6	2,8	2,1	2,9	1,1	2,7
1987	2,5	3,2	2,2	2,9	1,0	2,2
1988	2,4	3,5	2,1	2,8	1,1	1,9
1989	2,3	3,4	2,1	2,7	1,1	1,6

Source : Dépenses et recettes de protection sociale 1980-89, Eurostat

Tableau 33**Montant de base des allocations familiales (en 1988)**

Ecus

B	DK	D	F	I	NL
1er enfant : 50,1 2e enfant : 92,7 3e et suivants : 138,4 ***	Par enfant : 51,1	1er enfant : 24,1 2e enfant : 48,2 3e enfant : 106,0 4e et suivants : 111,6 **	2e enfant : 80,9 3e et suivants : 103,7 ***	*	par enfant si 1 enfant : 45,6 2 enfants : 56,6 3 enfants : 60,6 4 enfants : 66,2 *** etc ...
* : selon le revenu et la taille de la famille; ** : modulation (réduction) selon le revenu; *** : majorations avec l'âge.					

Source : Tableaux comparatifs des régimes de sécurité sociale applicables dans les Etats membres des C.E.
- Régime général (salariés de l'industrie et du commerce)
- Commission des Communautés européennes, 15ème édition (au 1er juillet 1988).

Tableau 34

Age limite d'attribution des allocations familiales

	normal	en cas d'études
B	18	25
DK	18	18
D	16	27
F	17	20
I	18	18
NL	17	27

Source : Tableaux comparatifs des régimes de sécurité sociale applicables dans les Etats membres des C.E.
Régime général (salariés de l'industrie et du commerce) - Commission des Communautés
européennes, 15ème édition (au 1er juillet 1988).

Tableau 35

Décomposition du revenu net de l'ouvrier moyen - comparaison internationale

Pays	Année	Salaire brut (a)	Cotisations Sécu. des salariés (b)	Impôts directs (c)		Salaire net (d)= (a)-(b)-(c)	Allocations familiales (e)	Revenu net (f)=(d)+(e)	
Belgique	1986 (1)	100	12,1	23,5		64,4	-	64,4	
	(2)	100	12,1	15,9	7,6	72,0	10,9	82,9	18,5
	1988 (1)	100	12,1	23,4		64,5	-	64,5	
	(2)	100	12,1	15,1	8,3	72,8	13,2	86,0	22,5
	1990 (1)	100	12,1	22,9		65,0	-	65,0	
	(2)	100	12,1	11,1	11,8	76,8	13,7	90,5	25,5
Danemark	1986 (1)	100	6,3	40,4		53,3	-	53,3	
	(2)	100	5,6	35,0	5,4	59,4	3,8	63,2	9,9
	1988 (1)	100	2,1	44,5		53,4	-	53,4	
	(2)	100	2,1	36,1	8,4	61,8	5,5	67,3	13,9
	1990 (1)	100	2,6	43,9		53,5	-	53,5	
	(2)	100	2,6	35,5	8,4	61,9	5,6	67,5	14,0
Allemagne	1986 (1)	100	17,2	18,1		64,7	-	64,7	
	(2)	100	17,2	8,3	9,8	74,5	4,6	79,1	14,4
	1988 (1)	100	17,4	18,1		64,5	-	64,5	
	(2)	100	17,4	8,8	9,3	73,8	4,3	78,1	13,6
	1990 (1)	100	17,8	17,2		65,0	-	65,0	
	(2)	100	17,8	7,8	9,4	74,4	4,4	78,7	13,7
France	1986 (1)	100	15,8	7,2		77,0	-	77,0	
	(2)	100	15,8	0	7,2	84,2	7,4	91,6	14,6
	1988 (1)	100	17,2	6,8		76,0	-	76,0	
	(2)	100	17,0	0	6,8	83,0	7,2	90,2	14,2
	1990 (1)	100	18,0	7,3		74,7	-	74,7	
	(2)	100	17,8	0	7,3	82,2	7,1	89,3	14,6
Pays-Bas	1986 (1)	100	25,5	11,7		62,8	-	62,8	
	(2)	100	25,5	8,8	2,9	65,7	7,7	73,4	10,6
	1988 (1)	100	25,6	11,6		62,8	-	62,8	
	(2)	100	25,6	8,7	2,9	65,7	7,8	73,5	10,7
	1990 (1)	100	29,1	11,1		59,8	-	59,8	
	(2)	100	29,1	11,1	-	59,8	7,3	67,1	7,3

(1) isolé; (2) ménage avec 2 enfants, un revenu par ménage.

Source : Calculs du Secrétariat à partir de : La situation des ouvriers en regard de l'impôt et des transferts sociaux 1983-86 et 1986-89, O.C.D.E., 1990 et 1991.

Tableau 36

Dépenses de chômage et de mobilité *

pour-cents du P.I.B.

	B			DK			D		
	chômage (1)	mobilité (2)	(2)/(1) **	chômage (1)	mobilité (2)	(2)/(1) **	chômage (1)	mobilité (2)	(2)/(1) **
1980	2,4	0,6	27	3,0	0,6	20	0,9	0,4	44
1981	3,1	0,6	20	3,9	0,7	18	1,3	0,4	33
1982	3,1	0,6	18	4,1	1,0	24	1,7	0,4	24
1983	3,3	0,5	16	4,1	1,3	31	1,7	0,4	22
1984	3,2	0,6	20	3,7	1,1	30	1,5	0,4	25
1985	3,0	0,8	25	3,2	1,0	31	1,4	0,4	28
1986	2,9	0,9	30	2,6	0,8	30	1,3	0,4	34
1987	2,8	0,6	19	2,7	0,7	28	1,3	0,5	37
1988	2,6	0,5	19	2,9	0,9	32	1,4	0,5	38
1989	2,4	0,5	19	3,1	1,0	32	1,2	0,5	38

	F			I			NL	
	chômage (1)	mobilité (2)	(2)/(1) **	chômage (1)	mobilité (2)	(2)/(1) **	chômage et mobilité	
1980	1,0	0,2	18	0,4	...	2	1,8	
1981	1,4	0,2	16	0,6	...	3	2,5	
1982	1,5	0,2	15	0,7	...	4	3,5	
1983	1,3	0,2	14	0,7	...	3	4,2	
1984	1,4	0,2	12	0,7	...	3	4,0	
1985	1,4	0,2	17	0,7	...	3	3,6	
1986	1,4	0,3	21	0,6	...	2	3,4	
1987	1,5	0,3	18	0,5	...	3	3,3	
1988	1,5	0,3	20	0,4	...	4	3,0	
1989	1,4	0,3	22	0,4	...	4	2,8	

* chômage : indemnités; mobilité : formation, placement, etc...
** pour-cents

Source : Dépenses et recettes de protection sociale 1980-89, Eurostat

Tableau 37

**Dépenses publiques affectées aux programmes
du marché du travail**

pour-cents du P.I.B.

B				DK			
mesures actives		garantie	total	mesures actives		garantie	total
(1)	dont création d'emplois publics	de revenu (2)	(1)+(2)=(3)	(1)	dont création d'emplois publics	de revenu (2)	(1)+(2)=(3)
1985	1,23	0,79	3,43	4,66	n.d.	n.d.	n.d.
1986	1,31	0,86	3,33	4,63	1,06	-	3,90
1987	1,26	0,71	3,25	4,51	1,08	-	3,94
1988	1,18	0,63	3,03	4,21	1,24	-	4,19
1989	1,12	0,58	2,80	3,92	1,35	-	4,49
1990	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	4,42

D				F			
mesures actives		garantie	total	mesures actives		garantie	total
(1)	dont création d'emplois publics	de revenu (2)	(1)+(2)=(3)	(1)	dont création d'emplois publics	de revenu (2)	(1)+(2)=(3)
1985	0,81	0,12	1,41	2,23	0,67	-	2,41
1986	0,91	0,14	1,32	2,23	0,74	-	2,29
1987	1,01	0,16	1,36	2,37	0,81	0,01	2,22
1988	1,07	0,16	1,36	2,43	0,80	0,01	2,09
1989	1,02	0,14	1,22	2,25	0,73	-	1,92
1990	1,02	0,10	1,16	2,18	n.d.	n.d.	n.d.

I				NL			
mesures actives		garantie	total	mesures actives		garantie	total
(1)	dont création d'emplois publics	de revenu (2)	(1)+(2)=(3)	(1)	dont création d'emplois publics	de revenu (2)	(1)+(2)=(3)
1985	0,45	-	1,04	1,49	1,09	0,04	3,24
1986	0,69	-	0,87	1,55	1,12	0,07	2,99
1987	0,77	-	0,81	1,58	1,10	0,04	2,84
1988	0,80	-	0,72	1,52	1,10	0,01	2,69
1989	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,08	0,01	2,42
1990	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,04	0,03	2,30

Source : Perspectives de l'emploi, O.C.D.E., 1991.

Tableau 38

Nombre de chômeurs et taux de chômage *
moyennes annuelles, milliers (1) et pour-cents (2) de la population active civile

	B		DK		D		F		I		NL	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
1983	490	12,5	244	9,1	1.920	6,9	1.909	8,2	1.950	8,7	703	12,4
1984	496	12,5	237	8,7	1.980	7,1	2.303	9,7	2.094	9,3	714	12,3
1985	471	11,8	199	7,2	2.011	7,1	2.407	10,1	2.199	9,6	603	10,5
1986	466	11,7	155	5,5	1.856	6,5	2.463	10,3	2.418	10,5	626	10,3
1987	445	11,3	156	5,6	1.807	6,3	2.492	10,4	2.378	10,3	652	10,0
1988	398	10,2	183	6,4	1.807	6,3	2.366	9,9	2.531	10,8	609	9,3
1989	336	8,6	220	7,7	1.637	5,6	2.259	9,4	2.478	10,6	563	8,5
1990	308	7,8	231	8,0	1.461	4,8	2.183	9,1	2.319	9,8	508	7,5
1991	327	8,3	251	8,6	1.312	4,3	2.353	9,7	2.481	10,3	472	7,0

* selon la définition du Bureau international du Travail, élaborée en 1982.

Source : chômage 2/1992, Eurostat.

Tableau 39

Evolution de la population active civile occupée

taux d'accroissement annuel moyen en pour-cents

	B	DK	D	F	I	L	NL
A. TOTAL							
1970-75	0,4	0,1	-1,1	0,4	0,4	2,3	-0,2
1975-80	0,0	1,3	0,4	0,4	0,8	0,1	1,4
1980-85	-0,7	0,5	-0,6	-0,4	0,2	0,3	0,0
1985-90	1,0	0,8	1,1	0,7	0,7	3,1	1,4
B. INDUSTRIE							
1970-75	-1,1	-2,0	-2,1	-0,1	0,2	2,2	-2,3
1975-80	-2,6	-0,5	-0,2	-1,0	0,2	-2,5	-0,7
1980-85	-3,5	-1,0	-2,0	-2,7	-2,2	-2,1	-1,2
1985-89	-0,1	0,3	0,4	-0,9	-0,4	0,9	0,1

Source : O.C.D.E., Statistiques rétrospectives 1960-88 et Perspectives de l'emploi, juillet 1991.

Tableau 40**Evolution de la population active (1975-1985)**

taux d'accroissement annuel moyen en pour-cents

Belgique	:	0,5
Danemark	:	1,0
Allemagne	:	0,4
France	:	0,7
Italie	:	1,0
Luxembourg	:	0,4
Pays-Bas	:	1,1

Source : O.C.D.E., Statistiques rétrospectives 1960-88

Tableau 41

**Variation comparée du nombre de chômeurs selon le B.I.T. et des paiements
d'indemnités à prix constants
(1983-1989)**

pour-cents

	B	DK	D	F	I	NL
Nombre de chômeurs	- 31	- 10	- 15	+ 18	+ 27	- 20
Indemnités de chômage	- 9	- 12	- 13	+ 28	- 38	- 23

Source : chômage 2/1992, Eurostat et Dépenses et recettes de protection sociale 1980-89, Eurostat.

Tableau 42**Part des salariés à temps partiel dans le total des salariés**

pour-cents

	B	DK	D	F	I	L	NL
A. HOMMES							
1975	0,8	5,2	1,1	2,1	2,4	0,8	2,2
1979	0,8	5,7	0,9	1,9	1,9	0,5	2,6
1983	1,9	7,0	1,1	2,0	1,5	1,0	6,7
1987	2,1	9,8	1,3	3,3	2,6	1,6	13,2
1989	1,8	9,9	1,7	3,3	2,5	1,8	14,8
B. FEMMES							
1975	11,5	44,7	25,8	13,5	8,1	15,9	26,6
1979	15,5	47,6	27,2	14,6	7,7	17,0	30,5
1983	20,7	45,9	29,6	18,7	7,5	16,9	49,2
1987	26,6	42,8	29,0	22,5	8,7	18,1	56,0
1989	28,0	40,6	30,4	23,6	10,0	16,4	58,4

Source : Emploi et chômage, Eurostat 1986 et 1989; European Economy n°50, décembre 1991.

Tableau 43**Rapport entre le nombre de chômeurs au sens du B.I.T. et celui enregistré dans les bureaux de placements**

moyennes annuelles, pour-cents

	B	DK	D	F	I
1983	83	88	85	92	80
1990	76*	86	78	87	56

* taux corrigé pour tenir compte des chômeurs âgés de plus de 50 ans 1990 : 65

Source : chômage 2/1992, Eurostat.

Tableau 44

Taux de remplacement brut * selon la situation de famille
et la durée du chômage (supposé continu)

pour-cents

Situation de famille Années de chômage	Célibataire**				Marié** dont le conjoint occupe un emploi				est à charge			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
B	50	34	34	34	50	29	29	29	50	50	50	50
DK	64	64	41	17	64	64	32	0	64	64	49	35
D	58	52	52	52	58	0	0	0	58	52	52	52
F	59	42	27	26	59	42	23	19	59	44	32	32
NL	70	70	40	40	70	70	40	0	70	70	58	58

* sauf dans le cas de l'Allemagne où le calcul porte sur les prestations après impôt en pourcentage des gains après impôt
 *** chômeur ayant perçu le revenu de l'ouvrier moyen en 1988, devenu chômeur le 1.1.1989

Source : Perspectives de l'emploi, O.C.D.E., 1991.

Tableau 45

Chômeurs de longue durée

chômeurs depuis plus d'un an en pour-cents du total

	B		DK		D		F		I*		NL	
	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F
1983	60,3	70,9	27,8	38,6	40,7	37,7	39,0	44,8	54,7	59,9	50,3	50,7
1984	64,1	71,5	33,9	39,6	47,1	43,0	36,7	47,0	-	-	61,5	-
1985	64,2	72,6	36,1	40,4	49,6	46,0	42,7	50,5	-	-	-	54,9
1986	66,9	72,7	26,2	37,4	50,9	46,9	46,1	49,4	62,8	68,6	62,3	55,7
1987	72,7	76,3	24,2	36,0	47,2	49,2	42,9	47,6	63,7	68,5	50,6	41,3
1988	75,3	79,1	28,2	29,2	48,2	45,2	42,2	46,8	68,3	69,6	56,0	44,6
1989	74,9	77,2	22,6	29,0	52,3	45,9	41,6	45,6	68,2	71,9	56,3	44,0

* ces chiffres ont fait l'objet de révisions d'ampleur déconcertante.
 H : hommes; F : femmes

Source : Perspectives de l'emploi, O.C.D.E., 1989 et 1991.

Tableau 46

Pourcentage des plus de vingt ans ayant effectués des études dépassant le niveau inférieur de l'enseignement secondaire (1986-1988)

pour-cents

	H ^B	F	H ^D	F	H ^I	F	H ^{NL}	F
total	36,0	29,2	81,3	57,0	28,1	24,4	51,8	39,9
20 - 24 ans	54,7	62,3	78,7	76,9	41,8	46,8	42,8(?)	52,6
25 - 34 ans	48,0	47,4	87,4	78,9	40,7	41,5	59,1	53,4
35 - 44 ans	42,6	36,2	86,6	71,6	36,3	31,6	56,4	39,7
45 - 54 ans	31,3	23,3	80,3	54,5	23,5	16,9	48,2	30,1

Source : O.C.D.E., Perspectives de l'emploi, 1989.

Tableau 47

Subventions d'exploitation et à l'importation

pour-cents du P.I.B.

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
ALLEMAGNE	1,6	1,5	1,7	1,9	1,7	1,8	1,8	1,9	2,1	2,0	1,9
BELGIQUE	2,9	2,5	2,7	2,9	2,7	3,0	3,3	3,4	3,4	3,5	3,3
DANEMARK	2,8	2,8	2,7	1,8	2,6	1,5	1,7	1,5	1,5	1,6	1,8
FRANCE	2,0	1,6	1,5	1,6	1,7	1,9	2,0	2,0	1,9	2,0	1,9
ITALIE	1,4	1,5	1,8	1,5	1,5	2,0	1,9	2,1	2,2	2,2	2,9
LUXEMBOURG	1,2	1,2	1,3	1,3	1,8	2,5	3,0	3,7	3,1	3,5	3,3
PAYS-BAS	1,3	0,3	0,6	0,6	1,0	1,0	1,3	1,3	1,4	1,3	1,5
EUR-7	1,7	1,5	1,7	1,7	1,7	1,9	1,9	2,0	2,1	2,1	2,1
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988			
ALLEMAGNE	1,7	1,6	1,7	1,8	1,8	1,9	2,0	2,3			
BELGIQUE	3,5	3,3	3,6	3,5	3,1	2,9	2,6	2,8			
DANEMARK	2,0	2,2	2,2	2,0	1,9	1,8	1,8	2,0			
FRANCE	2,2	2,2	2,2	2,4	2,3	2,3	2,3	1,8			
ITALIE	2,9	3,1	2,9	3,1	2,8	3,1	2,7	2,5			
LUXEMBOURG	4,6	4,6	5,4	4,5	4,3	4,3	4,6				
PAYS-BAS	1,6	1,7	1,8	1,8	1,9	1,9	2,3	1,8			
EUR-7	2,2	2,2	2,2	2,4	2,3	2,3	2,3				

Source : Comptes nationaux S.E.C.

Tableau 48

Transferts en capital des administrations publiques

pour-cents du P.I.B.

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
ALLEMAGNE	1,9	2,1	2,1	2,0	2,2	2,2	2,5	2,5	2,2	2,2	2,3
BELGIQUE	0,6	0,9	1,1	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,4
DANEMARK	1,3	1,3	1,1	1,0	1,2	1,3	1,4	1,2	1,3	1,3	1,3
FRANCE	0,7	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8	1,2	0,7	0,6	0,7	0,7
ITALIE	1,3	0,8	0,8	0,7	0,8	1,4	1,0	1,1	1,2	1,3	1,1
LUXEMBOURG	1,0	1,1	1,0	0,9	0,9	1,3	1,2	1,1	0,9	1,2	1,4
PAYS-BAS	1,4	1,2	1,3	1,5	1,3	1,8	1,9	1,1	1,2	1,8	2,6
EUR-7	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,5	1,7	1,5	1,4	1,5	1,5
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988			
ALLEMAGNE	2,0	2,0	1,9	1,9	1,8	1,6	1,6	1,5			
BELGIQUE	1,8	1,5	1,3	1,2	1,3	1,1	1,0	1,0			
DANEMARK	1,7	1,5	1,5	1,3	1,3	1,0	0,9	1,2			
FRANCE	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	1,1	1,1			
ITALIE	1,1	1,4	1,3	1,4	2,2	1,6	1,6	1,6			
LUXEMBOURG	2,3	1,5	2,5	2,0	1,3	1,0	1,1				
PAYS-BAS	2,9	2,8	2,6	2,9	2,8	3,2	3,5	2,6			
EUR-7	1,5	1,5	1,4	1,5	1,6	1,4	1,5				

Source : Comptes nationaux S.E.C.

Tableau 49

Aides totales des pouvoirs publics

	B	DK	D	F	I	L	NL	CE(12)
pour-cents du P.I.B.								
1981 - 1986	4,1	1,3	2,5	2,7	4,0	6,0	1,5	2,8
1986 - 1988	3,2	1,0	2,5	2,0	3,1	4,1	1,3	2,2
Ecus par personne occupée								
1981 - 1986	1.243	406	817	906	1.188	1.620	451	791
1986 - 1988	1.061	334	942	726	998	1.283	454	687

Source : Second rapport sur les aides d'Etat dans le secteur des produits manufacturés et certains autres secteurs dans la Communauté Européenne, Commission des C.E., 1990.

Tableau 50

Répartition des aides par secteurs
Moyennes 1986-88 (1981-86)

pour-cents du total

	B	DK	D	F	I	L	NL	CE(*)
Agriculture et pêche	4 (4)	27 (30)	10 (7)	14 (17)	16 (8)	8 (9)	23 (21)	13 (11)
Industrie manufacturière	27 (33)	31 (36)	32 (35)	37 (42)	46 (63)	16 (36)	45 (48)	41 (48)
Chemins de fer	38 (35)	42 (34)	28 (31)	32 (26)	38 (29)	76 (56)	32 (31)	31 (27)
Charbonnages	31 (28)	-	31 (26)	16 (14)	-	-	-	16 (14)
* 1986-88 : 12 ; 1981-86 : 10								

Source : Second rapport sur les aides d'Etat dans le secteur des produits manufacturés et certains autres secteurs dans la Communauté Européenne, Commission des C.E., 1990.

Tableau 51

Aides publiques à l'industrie manufacturière

en pour-cents de la valeur ajoutée dans les secteurs considérés

	B	DK	D	F	I	L	NL	CE(12)
Aides totales								
1981 - 1986	6,4	2,8	3,0	4,9	9,5	7,3	4,1	4,8
1986 - 1988	4,4	2,0	2,7	3,7	6,7	2,3	3,3	4,0
Aides totales moins aides à la sidérurgie et aux constructions navales								
1981 - 1986	4,5	2,8	2,9	3,6	8,2	3,5	4,1	4,0
1986 - 1988	4,6	1,6	2,7	3,5	6,5	4,4	3,5	3,8

Source : Second rapport sur les aides d'Etat dans le secteur des produits manufacturés et certains autres secteurs dans la Communauté Européenne, Commission des C.E., 1990.

Tableau 52

**Aides au secteur manufacturier
(sauf sidérurgie et construction navale)**

millions de monnaies nationales, prix de 1988

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
B	40.158	42.196	49.778	44.683	46.465	41.687	45.693	47.396
DK	1.885	2.386	2.160	1.635	1.928	1.681	1.883	1.845
D	15.100	15.780	14.941	15.471	16.379	15.949	15.011	16.281
F	39.686	43.447	43.513	44.166	41.274	36.131	24.306	33.379
I*	17.332	19.808	18.047	17.389	16.476	14.780	13.516	14.423
L	1.036	909	1.069	1.072	885	1.186	1.713	1.666
NL	2.462	2.778	2.413	2.969	2.442	2.407	2.381	2.630

* en milliards de liras.

Source : Second rapport sur les aides d'Etat dans le secteur des produits manufacturés et certains autres secteurs dans la Communauté Européenne, Commission des C.E., 1990.

Tableau 53

**Pourcentage d'aide par objectifs
Moyenne 1986-1988 (moyenne 1981-1986)**

en pour-cents du total

	B	DK	D	F	I	NL
Objectifs horizontaux	70(67)	92(92)	35(40)	51(67)	34(35)	81(59)
dont :						
- innovation, R & D	9(13)	51(41)	18(22)	10(4)	5(2)	24(11)
- environnement	0(0)	4(31)	1(1)	1(0)	0(0)	2(3)
- P.M.E.	25(14)	1(1)	8(8)	6(1)	10(7)	36(30)
- commerce/exportations	13(11)	22(28)	2(2)	28(41)	7(10)	2(4)
- économie d'énergie	2(1)	14(16)	3(3)	1(2)	1(1)	5(4)
- investissement général	12(16)	0(2)	1(2)	7(18)	3(2)	13(7)
- autres objectifs	8(12)	0(0)	3(3)	0(0)	8(12)	0(1)
Secteurs spécifiques	9(11)	0(2)	4(5)	41(25)	11(21)	4(23)
Aides régionales	21(21)	9(7)	60(55)	9(5)	55(44)	15(18)

Source : Second rapport sur les aides d'Etat dans le secteur des produits manufacturés et certains autres secteurs dans la Communauté Européenne, Commission des C.E., 1990.

Tableau 54

Les aides à l'industrie *

estimation provisoire en mia de FB

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
BUDGETAIRES	49,1	49,9	42,0	66,1	72,5	69,3
= National (1)	35,7	35,1	28,7	43,8	24,6	22,0
= Régional	13,4	14,8	13,3	23,3	47,9	47,3
dont : Loi d'expansion	13,4	14,8	13,3	23,3	21,9	21,3
Autres					(26)	(26)
DEBUDGETISEES	75,9	50,2	58,6	48,3	44,5	43,9
= Sect.nationaux	49,7	16,9	20,4	2,0	4,6	4,0
= Dép. fiscales	26,2	33,3	38,2	46,3	39,9	39,9
TOTAL GENERAL	125,0	100,1	100,6	114,4	117,0	113,2
dont : national	111,6	85,3	87,3	92,1	69,1	65,9
Total en % du P.I.B.	2,6	2,0	1,9	2,0	1,9	1,7

(1) y compris l'agriculture.
 (*) les aides aux chemins de fer et voies navigables reprises dans les données de la Commission ne sont pas reprises ici.

Source : Bureau du Plan.

Tableau 55

Aides des Pouvoirs publics (Belgique)

millions de francs courants

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 ¹	1988 ¹
Total ²	161.758	164.777	178.967	181.441	199.793	184.118	155.666	157.112
Industrie manufacturière	59.753	62.149	60.705	55.348	75.410	42.281	46.528	48.460
Industrie manufacturière hors sidérurgie et construction navale	29.745	33.505	41.818	39.415	43.405	40.375	45.646	47.396

1. Estimation 2. Agriculture, pêche, industrie manufacturière, charbon, chemins de fer et voies navigables.

Source : Commission des Communautés européennes.

Tableau 56

Dépenses finales en capital

pour-cents du P.I.B.

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
ALLEMAGNE	4,6	4,5	4,1	3,8	4,1	3,9	3,5	3,3	3,3	3,4	3,6
BELGIQUE	4,6	5,2	5,0	4,4	4,0	4,2	4,3	4,2	3,9	4,0	4,0
DANEMARK	5,0	4,7	4,3	3,7	4,3	3,9	3,7	3,6	3,5	3,7	3,4
FRANCE	4,0	3,9	3,9	3,5	3,6	4,0	3,9	3,3	3,1	3,2	3,4
ITALIE	2,9	2,8	2,9	2,6	2,8	3,2	3,1	3,0	2,8	2,7	3,2
LUXEMBOURG	3,5	4,7	4,9	5,6	5,4	6,6	6,2	6,0	5,9	6,4	7,4
PAYS-BAS	4,7	4,9	4,3	3,8	3,7	3,9	3,8	3,4	3,2	3,1	3,3
EUR-7	4,1	4,0	3,9	3,6	3,7	3,8	3,6	3,3	3,2	3,3	3,4
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988			
ALLEMAGNE	3,2	2,8	2,5	2,4	2,3	2,4	2,4	2,4			
BELGIQUE	3,9	3,5	3,2	2,7	2,4	2,1	1,9	1,9			
DANEMARK	3,0	2,8	2,3	1,9	2,2	1,7	2,0	2,4			
FRANCE	3,2	3,4	3,3	3,0	3,2	3,2	3,0	3,3			
ITALIE	3,7	3,7	3,7	3,6	3,7	3,6	3,5	3,5			
LUXEMBOURG	7,1	6,6	6,0	4,9	5,2	5,4	5,7				
PAYS-BAS	3,1	2,9	2,7	2,8	2,6	2,5	2,4	2,4			
EUR-7	3,4	3,2	3,0	2,9	2,9	2,9	2,8				

* Ces dépenses comprennent : la formation brute de capital fixe plus les variations de stocks, les acquisitions nettes de terrains et d'actifs incorporels.

Source : Comptes nationaux S.E.C.

Tableau 57

Salaires et traitements bruts des personnes employées par les pouvoirs publics

pour-cents du P.I.B.

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
ALLEMAGNE	7,8	8,4	8,6	9,0	9,7	10,1	9,8	9,8	9,7	9,6	9,8
BELGIQUE	8,2	8,5	9,1	9,2	9,4	10,4	10,5	10,7	10,9	11,1	11,3
DANEMARK	13,2	14,4	14,4	14,7	16,3	17,1	16,4	16,6	16,7	17,1	17,8
FRANCE	9,3	9,5	9,5	9,5	10,0	10,8	11,1	11,5	11,7	11,7	12,0
ITALIE	7,6	8,6	8,9	8,5	8,1	8,2	7,7	7,9	8,0	8,0	8,3
LUXEMBOURG	6,0	7,0	6,9	6,9	7,2	8,8	8,9	9,6	9,3	9,6	9,8
PAYS-BAS	9,9	10,2	10,4	10,4	10,8	11,4	11,2	11,2	11,2	11,2	11,0
EUR-7	8,5	9,0	9,2	9,3	9,7	10,3	10,2	10,3	10,4	10,3	10,5
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988			
ALLEMAGNE	9,9	9,9	9,7	9,4	9,4	9,3	9,3	9,1			
BELGIQUE	11,8	11,5	11,0	10,8	10,7	10,5	9,9	9,3			
DANEMARK	18,8	19,4	19,0	17,8	17,2	16,5	17,4	18,0			
FRANCE	12,3	12,7	12,8	12,9	12,8	12,6	12,3	12,0			
ITALIE	9,2	9,1	9,0	8,8	8,7	8,4	8,9	9,1			
LUXEMBOURG	10,4	9,6	9,8	9,3	9,3	9,6	10,2				
PAYS-BAS	10,7	10,6	10,1	9,4	9,1	9,0	9,1	8,7			
EUR-7	10,9	10,9	10,8	10,6	10,5	10,3	10,3				

Source : Comptes nationaux S.E.C.

Tableau 58

L'emploi dans les administrations publiques

	Taux de croissance annuel moyen				Part dans l'emploi total				
	1970-75	1975-79	1979-84	1984-89	1970	1975	1979	1984	1989
B (2)	3,0	4,1	0,9	0,7	13,6	15,6	18,3	19,9	19,9
DK (1)	6,5	4,6	2,5	0,7	17,2	23,6	26,9	30,2	30,1
D (1)	3,8	1,9	1,0	1,5	11,1	13,8	14,7	15,5	15,6
F	2,0	1,7	1,8	1,0	17,6	19,0	19,9	22,1	22,8
I	3,8	2,6	1,4	1,3	12,3	14,6	15,8	16,6	17,4
L	3,0	2,2	1,5	3,0	9,4	9,7	10,6	11,3	11,4
NL	2,1	2,5	0,7	0,3	12,2	13,6	14,7	16,1	15,1

(1) dernière année disponible : 1990
(2) dernière année disponible : 1988

Source : O.C.D.E., à partir de données nationales. Revue économique de l'O.C.D.E., n°17, automne 1991.

Tableau 59

Rémunération moyenne des salariés des administrations publiques

Taux de croissance annuel moyen, en pourcentage

	Rémunération réelle (1)	Rémunération relative (2)
Belgique		
1970-74	5,3	-1,2
1974-79	-0,1	-3,7
1979-84	-0,2	-0,1
1984-90	0,4	-0,2
Danemark		
1970-74	1,1	-0,8
1974-79	0,0	-1,2
1979-84	0,0	0,5
1984-90	0,0	-0,8
Allemagne		
1970-74	4,1	-0,1
1974-79	0,1	-1,9
1979-84	-0,3	0,1
1984-90	-0,1	-1,8
France		
1970-74	2,9	-1,0
1974-79	0,0	-3,1
1979-84	0,0	-0,7
1984-90	0,3	-1,0
Italie		
1970-74	2,4	-0,9
1974-79	0,4	-2,9
1979-84	-0,3	-1,1
1984-90	1,3	-0,8
Pays-Bas		
1970-74	3,5	-0,9
1974-79	0,0	-2,2
1979-84	-0,1	1,3
1984-90	0,4	-0,7
1. Par rapport au déflateur de la consommation privée.		
2. Par rapport à la rémunération moyenne dans le secteur privé.		

Source : Revue économique de l'O.C.D.E., n°17, automne 1991.

Base de données analytiques du Secrétariat de l'O.C.D.E.. Les taux de rémunération dans les administrations publiques sont calculés à partir des données des comptes nationaux des différents pays concernant les rémunérations dans les administrations publiques et l'emploi dans ce secteur. La rémunération moyenne dans le secteur privé s'obtient en divisant la masse salariale du secteur privé (sans les paiements de sécurité sociale et les autres revenus non salariaux versés par les employeurs) par le nombre d'actifs occupés du secteur privé. Pour les Pays-Bas, les données relatives à l'emploi sont exprimées en personnes/années. Les séries de données pour les rémunérations et l'emploi ne sont pas nécessairement homogènes.

Tableau 60

Dépenses publiques consacrées à l'enseignement
(selon le regroupement fonctionnel des dépenses des pouvoirs publics publiés par Eurostat)

pour-cents du P.I.B.

	B	DK	D	F	I	NL
1981	8,4 (1)	7,9	5,2	5,8	5,2	7,0
1982	8,1 (1)	7,8	5,0	6,0	5,3	6,7
1983	8,2	7,4	4,8	5,7	5,2	6,3
1984	7,9	7,0	4,6	5,7	5,1	6,0
1985	7,7	6,7	4,5	5,3	5,1	5,8
1986	7,3	6,3	4,5	5,3	5,0	5,8
1987	n.d.	6,8	4,4	n.d.	5,2	5,9

(1) uniquement les dépenses du pouvoir central

Source : Eurostat, Comptes et statistiques des administrations publiques 1970-1986 et 1970-1988, 1989 et 1991.

Tableau 61

Dépenses publiques consacrées à l'enseignement
(selon le Comité de l'éducation de l'O.C.D.E.)

pour-cents du P.I.B.

	B	D	F	I	NL
1980	5,9	4,7	5,1	4,4	7,7
1981	6,1	4,7	5,5	4,7	7,7
1982	6,1	4,6	5,7	4,7	7,5
1983	5,9	4,4	5,8	4,8	7,2
1984	5,7	4,1	5,8	5,1	6,7
1985	5,7	4,1	5,7	5,0	6,6
1986	5,6	4,0	5,6	5,0	6,6
1987	5,2	4,0	5,5	n.d.	7,0
1988	4,9	n.d.	5,3	n.d.	n.d.

Source : Les dépenses pour l'éducation, son coût et son financement : analyse des tendances 1970-1988, Comité de l'éducation, O.C.D.E., novembre 1991, annexe statistique II, tableau 1.

Tableau 62

Dépenses publiques consacrées à l'enseignement en Belgique (1)
(selon la B.N.B.)

pour-cents du P.N.B.

1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
6,6	7,0	6,7	6,4	6,3	6,3	6,0	5,7	5,2

(1) Les dépenses d'enseignement non répartissables entre les niveaux scolaires (administration générale, transport scolaire,...) sont exclues.

Source : G.Quaden, La problématique des dépenses publiques, communication faite au Colloque "Budget 92" de l'Institut belge des finances publiques, le 25 octobre 1991.

Tableau 63**Dépenses d'éducation par personne (1)**

en dollars de 1985 (2)

	B	D	F	I	NL
	776	557	654	556	629
(1)	en 1986, 85 ou 84.				
(2)	monnaies nationales converties en dollars aux taux de change de 1985 sur la base de la parité de pouvoir d'achat				

Source : Etudes économiques de l'O.C.D.E., Belgique-Luxembourg, août 1989, tableau 34, page 78.

Tableau 64**Dépenses publiques d'enseignement par élève**

en dollars courants

	B	D	F	I	NL
1985	2.075	2.039	2.254	1.783	2.567
1987	3.377	3.661	3.589	n.d.	4.747

Source : Les dépenses pour l'éducation, son coût et son financement : analyse des tendances 1970-1988, O.C.D.E., Comité de l'éducation, octobre 1991, tableau B page 28 et calculs du Secrétariat d'après les tableaux 1 et 6 de l'annexe statistique II.

Tableau 65**Dépenses intérieures brutes de R.D. (à prix courants)**

pour-cents du P.I.B.

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
O.C.D.E.	-	-	1,62	1,64	1,68	1,68	1,68	1,64	n.d.	n.d.
B										
S.P.P.S.	1,55	1,56	1,62	1,64	1,71	1,70	1,71	1,66	1,66	1,63
DK	-	-	1,19	1,22	1,25	1,32	1,42	1,48	1,53	n.d.
D	-	n.d.	2,51	n.d.	2,71	n.d.	2,86*	2,83	2,88	2,82 ^P
F	1,98	2,06	2,11	2,21	2,25	2,23	2,28	2,30	2,32	2,39 ^P
I	0,87	0,90	0,95	1,01	1,12	1,14	1,19	1,23	1,29	1,17 ^P
NL	1,88	1,97*	2,02	1,96	2,09	2,22	2,33	2,26	n.d.	n.d.
Suède	-	-	-	-	2,89	-	3,00	-	2,76 ^P	-
Suisse	-	-	-	-	-	2,88	-	-	2,86	-

* : nouvelle série

Source : Services de la programmation de la politique scientifique et O.C.D.E.. Principaux indicateurs de la Science et de la Technologie.

Tableau 66

Financement public de la R.D. (à prix courants)

pour-cents du P.I.B.

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
B (S.P.P.S.)	0,59	0,59	0,53	0,52	0,47	0,48*	0,45 ^P
DK	0,54	0,55	0,61	0,66	0,83*	0,79	n.d.
D	1,11	1,15*	1,11	1,10*	1,05	1,06	n.d.
F	1,31	1,46	1,42	1,39	1,37 ^P	1,37 ^P	n.d.
I	0,64	0,65	0,72	0,76	0,81	0,74 ^P	n.d.
NL	1,00	0,94	1,02	1,14	1,06	0,93* ^P	n.d.
Suède	1,32	1,25	1,20	1,21	1,24	1,19	n.d.
* : nouvelle série							

Source : Services de la programmation de la politique scientifique et O.C.D.E.. Principaux indicateurs de la Science et de la Technologie.

Tableau 67

Dépenses intérieures brutes de R.D. (Belgique) par sources de financement

A. en millions, à prix courants

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
1. Entreprises commerciales	29.454	32.429	35.213	38.912	43.242	48.109
2. Pouvoirs publics (1)	17.589	18.136	19.444	20.839	23.905	24.836
3. Institutions privées et semi-publ.	118	126	135	150	168	184
4. Enseignement supérieur	310	315	336	344	369	386
5. Etranger	84	131	225	367	676	887
Total	47.555	51.137	55.352	60.611	68.360	74.401
	1985	1986	1987	1988	1989	1990
1. Entreprises commerciales	53.114	57.931	62.036	65.328	70.918	76.409
2. Pouvoirs publics (1)	28.508	27.320	27.740	26.954	29.585	29.984
3. Institutions privées et semi-publ.	205	215	221	234	255	270
4. Enseignement supérieur	399	401	396	395	495	510
5. Etranger	906	1.163	931	931	1.268	1.373
Total	83.132	87.028	91.324	93.842	102.519	108.546
(1) Pouvoir central national, Communautés, Régions et Pouvoirs locaux.						

Source : S.P.P.S., Services Etudes - Statistiques - Inventaire, octobre 1991.

B. en millions, à prix constants *

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
1. Entreprises commerciales	33.985	35.085	35.213	35.976	37.133	38.848
2. Pouvoirs publics (1)	20.294	19.622	19.444	19.266	20.528	20.055
3. Institutions privées et semi-publ.	136	136	135	139	144	148
4. Enseignement supérieur	357	341	336	318	317	312
5. Etranger	97	142	225	339	581	716
Total	54.869	55.325	55.352	56.038	58.704	60.079
	1985	1986	1987	1988	1989	1990
1. Entreprises commerciales	40.897	44.034	46.434	48.337	50.892	53.003
2. Pouvoirs publics (1)	21.951	20.766	20.764	19.944	21.231	20.799
3. Institutions privées et semi-publ.	158	163	165	173	183	187
4. Enseignement supérieur	307	305	297	292	355	354
5. Etranger	698	884	697	689	910	952
Total	64.011	66.151	68.356	69.436	73.570	75.295
(1) Pouvoir central national, Communautés, Régions et Pouvoirs locaux.						
* Indice des prix à la consommation (base 1981)						

Source : S.P.P.S., Service Etudes - Statistiques - Inventaire, janvier 1992.

Tableau 68**Nombre de chercheurs universitaires dans la population active**

pour mille de la population active

Belgique **	1,68
Danemark *	1,37
Allemagne ***	1,24
France **	1,59
Italie **	1,28
Pays-Bas	1,32
Suède ***	2,0
Suisse ****	1,5
* : 1989	
** : 1988	
*** : 1987	
**** : 1986	
NL : 1985	

Source : O.C.D.E.; principaux indicateurs de la science et de la technologie.

Tableau 69**Crédits publics destinés à la R.D. civile (1989)**

pour-cents du P.I.B.

Belgique	0,47
Danemark	0,78
Allemagne	0,92
France	0,86
Italie	0,66
Pays-Bas	0,90

Source : O.C.D.E.; principaux indicateurs de la science et de la technologie, 1991/1.

Tableau 70**Dépenses de R.D. des entreprises par rapport à leurs dépenses d'investissement**

pour-cents

	1970-1979	1980-1988	1988
Belgique	6,7	10,5	12,0
Danemark	3,9	6,0	4,5
Allemagne	11,5	16,2	11,8
France	8,0	11,1	13,3
Italie	3,2	5,1	9,2
Pays-Bas	8,3	10,0	7,1
Suède	9,1	15,1	14,6 *
Suisse	13,5	14,0	n.d.
* 1987			

Sources : O.C.D.E. et pour 1988 calculs du Secrétariat d'après O.C.D.E. : statistiques de base de la science et de la technologie et Comptes nationaux 1977-1989.

Tableau 71**Dépenses consacrées à l'environnement en Allemagne, France, Pays-Bas et Italie en 1988**

millions d'Ecus

A. REPARTITION SELON LA NATURE DES DEPENSES

Pays	Traitement des déchets	% du total	Pollution de l'air	% du total	Pollution de l'eau	% du total	Nuisance du bruit	% du total	Sous-total lutte contre la pollution	% du total	Conservation de la nature	% du total	Divers (dont RD)	% du total	Total	% du P.N.B.
D	4.100	21,32	6.116	31,80	8.041	41,81	431	2,24	18.688	97,17	95	0,5	449	2,33	19.232	1,9
F	3.600	35,75	1.023	10,15	4.400	43,69	348	3,5	9.371	93,0	209	2,1	490	4,9	10.070	1,2
I	1.371	20,6	1.718	25,8	3.177	47,8	94	1,4	6.359	95,6	291	4,4	-	-	6.650	0,93
NL	815	25,3	405	12,6	1.300	40,44	158	4,9	2.678	83,3	221	6,9	316	9,8	3.215	1,6

Source : C.E., calculs du Secrétariat, O.C.D.E.

8. REPARTITION SELON LA SOURCE DES DEPENSES (pouvoirs publics/entreprises/ménages)

millions d'Ecus

Pays	Pouvoirs publics	% du total	Entreprises	% du total	Ménages	% du total	Total
Allemagne	8.569	44,6	8.841	46	1.823	9,4	19.232
France	5.942	59	3.152	31,3	976	9,7	10.070
Italie	4.775	72	1.330	20	546	8	6.650
Pays-Bas	2.237	70	784	24	194	6	3.215

Source : C.E., calculs du Secrétariat, O.C.D.E.

C. REPARTITION DES DEPENSES PUBLIQUES CONSACREES A L'ENVIRONNEMENT SELON LEURS NATURES

en millions d'Ecus

Pays	Traitement des déchets	% du total	Pollution de l'air	% du total	Pollution de l'eau	% du total	Nuisance du bruit	% du total	Sous-total lutte contre la pollution	% du total	Conservation de la nature	% du total	Divers (dont RD)	% du total	Total	% du P.N.B.
D	2.816	32,9	-	-	5.209	60,8	-	-	8.025	93,7	95	1,1	449	5,2	8.569	0,85
F	2.544	42,8	-	-	2.845	47,9	80	1,3	5.469	92	209	3,5	264	4,5	5.942	0,73
I	858	18	1.385	29	2.241	47	-	-	4.484	94	291	6,0	-	-	4.775	0,67
NL	679	30,4	20	0,9	1.057	47,3	78	3,4	1.834	82	192	8,5	215	9,5	2.236	1,16

Source : C.E., calculs du Secrétariat, O.C.D.E.

Tableau 72

Dépenses consacrées à l'environnement en pour-cents du P.N.B.

	1978	1985	1988
Allemagne			
Total	1,3	1,5	1,9
Pouvoirs publics	0,8	0,8	0,85
France			
Total	-	0,9	1,2
Pouvoirs publics	-	0,6	0,73
Pays-Bas			
Total	1,1	1,3	1,6
Pouvoirs publics	0,9	1,0	1,16

Source : O.C.D.E. et calculs du Secrétariat.

Tableau 73

Dépenses des pouvoirs publics belges en matière d'environnement en 1988

Niveau du pouvoir qui effectue la dépense	Montant
Région de Bruxelles-capitale	432,7
Région flamande	6.325,2
Région wallonne et Communauté française	3.172,4
Pouvoir central national	6.279,1
Pouvoirs locaux	16.726,0 (*)
Total	32.935,4
(*) Constitué de 9.273 millions pour les secteurs "désinfection" et "ordures ménagères" et de 7.453 millions pour le secteur "eaux usées". Ces dépenses représentaient conjointement 5,6% du total des dépenses budgétaires des Communes en 1988.	

Source : Calculs du Secrétariat.

Tableau 74

Dépenses publiques d'environnement en Belgique (*)

A. FLANDRE

millions de francs

	Moyens budgétaires totaux	Crédits destinés à l'Environnement la Protection de la Nature et à l'Aménagement du territoire	Pourcentage des moyens budgétaires totaux
1989	324.466,3	6.660,8	1,94%
1990	351.305,1	7.801,2	2,22%
1991	378.199,5	13.864,7	3,66%
1992	404.984,5	14.821,6	3,66%

Remarques

- (1) Dans la comparaison de ces chiffres, et plus spécialement des colonnes 1 et 3, avec ceux relatifs à la Région wallonne, il faut tenir compte du fait que les chiffres repris dans la première colonne se rapportent pour 63% environ (ordre de grandeur) à des matières qui ne sont pas régionales (enseignement, protection sociale, etc...)
- (2) Certains programmes tel Aquafin (programme d'épuration des eaux qui a débuté en 1991) ainsi que "Visserijfonds" (fonds pour la pêche), Fonds voor de landinrichting (fonds pour l'aménagement du territoire) et Fonds Grondwaterwinning (fonds pour la captation des nappes phréatiques) ne sont pas compris dans la colonne deux.

B. REGION WALLONNE ET COMMUNAUTE FRANCAISE

millions de francs

B.1. REGION WALLONNE			
	Moyens budgétaires totaux	Budget de l'environnement et des ressources naturelles	Pourcentage des moyens budgétaires totaux
1989	100.721	3.117	3,09%
1990	103.278	4.444	4,30%
1991	109.732	5.379	4,90%
B.2. REGION WALLONNE ET COMMUNAUTE FRANCAISE			
1989	276.002	3.117	1,12%
1990	285.599	4.444	1,55%
1991	299.995	5.379	1,79%

(*) Source : Belgisch rapport voor de UNO-Conferentie over milieu en ontwikkeling, Brussel, décembre 1991.

C. REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

millions de francs

	Moyens budgétaires totaux (1)	Budget de l'eau et de l'environnement (2)	Pourcentage des moyens budgétaires totaux
1989	31.180	1.492	4,8%
1990	39.109,5	1.745,5	4,5%
1991	42.208,7	2.076,3	4,9%

(1) Budgets administratifs (crédits d'ordonnement, non associés et variables), ne comprennent pas les budgets "Propreté publique" (dont la collecte et le traitement des déchets), qui s'élèvent à 2.309,3 millions pour 1991 et 2.618,5 millions pour 1992 (total des dépenses)

(2) Y compris les espaces verts (sections 38, 40 et 41 du budget 1990, divisions 18 et 19 - Article 3 des budgets 1991 et 1992).

D. POUVOIR CENTRAL NATIONAL

millions de francs

	Budget des Voies et Moyens total	Total du Budget du Ministère de la Santé publique et de l'Environnement et des dépenses d'Environnement figurant dans les Budgets de la Justice, des Affaires économiques, de l'Emploi et du Travail	Pourcentage des moyens budgétaires
1989	1.610.938,0	4.987,6	0,3%
1990	1.652.348,0	5.079,9	0,3%
1991	1.588.857,5	5.120,2	0,3%
1992	1.635.875,6	5.385,3	0,3%

Source : Ministère de la Santé publique et de l'Environnement, Service de la Comptabilité générale, 1991.

Tableau 75**Dépenses publiques d'environnement en Belgique en 1990**

millions de francs

Niveau du pouvoir qui effectue la dépense	Montant
Région de Bruxelles-capitale	1.745,5
Région flamande	7.801,2
Région wallonne et Communauté française	4.444,0
Pouvoir central national	5.079,9
Pouvoirs locaux	17.866,0 (1)
Total	36.936,6

(1) Comprend 10.715 millions pour les secteur "désinfection" et "ordures ménagères" et 7.151 millions pour le secteur eaux usées, ce qui ensemble représentait 5,7% des dépenses des communes en 1990.

Source : Calculs du Secrétariat.

2ème PARTIE

LES RECETTES PUBLIQUES BELGES DANS LE CADRE DE L'U.E.M

Les deux composantes majeures de l'intégration européenne que sont la création d'un grand marché intérieur et la mise en oeuvre de l'Union Economique et Monétaire (U.E.M.) modifient profondément les modalités d'exercice de la politique fiscale: les critères d'accès à l'U.E.M. imposent une stricte discipline budgétaire tandis que la suppression des obstacles aux échanges peut, si elle n'est pas accompagnée d'un rapprochement organisé de certaines dispositions fiscales, ouvrir la voie à un processus de convergence à la baisse difficilement conciliable avec la discipline budgétaire.

La suppression des obstacles aux échanges renforce en effet le poids des disparités fiscales: alors que celles-ci ne constituaient avant qu'un obstacle parmi d'autres à la circulation des capitaux, des biens et services et des personnes, elles sont mises à l'avant-plan dès lors que le processus d'unification lève les autres obstacles ou en réduit la portée. L'effet potentiel des différences entre la fiscalité des Etats membres s'en trouve accru.

1. Premiers éléments d'une comparaison internationale

La pression fiscale globale a d'importantes conséquences sur la croissance, l'emploi, la répartition des revenus et l'équilibre monétaire (niveau des prix, taux de change).

Plus particulièrement, l'élimination des frontières économiques entre les Etats membres et l'acheminement vers l'Union Economique et Monétaire, imposent que soit examinée l'influence de la pression et de la législation fiscales sur la position concurrentielle (coûts, prix de vente, bénéfices après impôt, esprit d'entreprise), sur les conditions de concurrence (distorsions d'origine fiscale, localisation géographique et délocalisation des facteurs de production, arbitrage en fonction des différences de fiscalité entre les Etats-membres) et sur les soldes budgétaires (dérive possible des recettes, pression sur certaines des dépenses hors charges d'intérêt).

Les réserves et difficultés déjà mentionnées valent aussi pour la recherche des particularités du système fiscal belge par rapport à celui des autres Etats-membres.

Pour ce qui est de la fiscalité, la comparaison internationale ne doit pas seulement porter sur quelques ratios quantitatifs mais s'étendre au contenu même du système: les modalités de détermination de la base imposable peuvent être d'une importance déterminante.

1.1 L'évolution de la pression fiscale globale

En 1989, la pression fiscale globale exprimée en % du P.I.B était en Belgique 4% plus élevée que la moyenne de la CEE. Parmi les pays qui sont retenus pour la comparaison, le Danemark et les Pays-Bas ont un taux de pression fiscale globale plus élevé, la France atteint un niveau pratiquement équivalent tandis qu'en Allemagne et en Italie la pression fiscale globale est notablement moins élevée.

Cette situation existe cependant depuis plusieurs décennies et le système économique s'y est en grande partie adapté. Il ne faut cependant pas en conclure qu'il en sera toujours ainsi: la construction du marché intérieur et la marche vers l'Union Economique et Monétaire sont de nouveaux défis qui peuvent rendre difficilement supportable une dispersion de la pression fiscale à laquelle les systèmes économiques s'adaptaient auparavant sans difficultés majeures.

L'écart, qui en 1970 s'élevait à 5 points, a atteint 8 points en 1985 pour redescendre ensuite à 4 points en 1989.

L'autonomie de chaque pays en matière fiscale et la variété des situations des objectifs poursuivis rendent des écarts inévitables, et dans une certaine mesure, acceptables. L'impression prévaut cependant qu'au milieu des années 80, la limite du supportable était franchie.

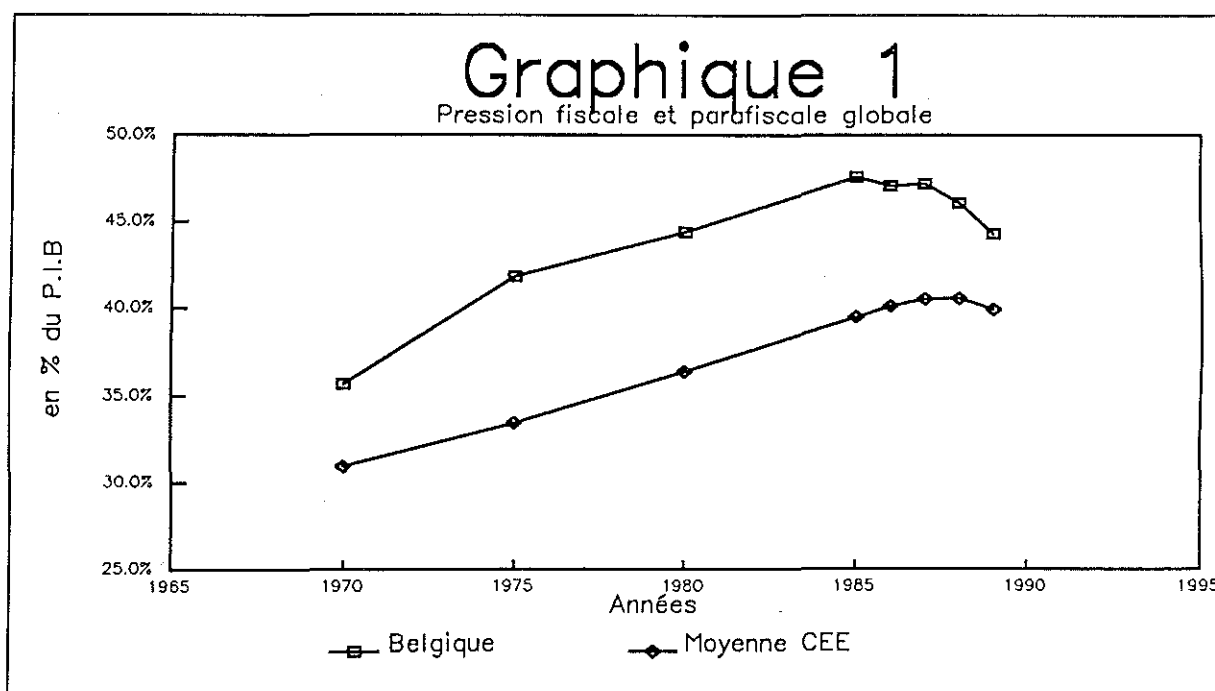
A cette époque, un mécontentement généralisé s'est exprimé dans plusieurs pays quant à la hauteur qu'avait atteint la pression fiscale et un mouvement de décrue s'est amorcé.

Etant donné l'important degré d'ouverture de l'économie et la hauteur du déficit budgétaire, la pression fiscale globale, relativement haute, de la Belgique pose des problèmes particuliers: effet sur la position concurrentielle, vulnérabilité envers la compétition fiscale, pression à la baisse sur les dépenses publiques, remise en question de l'utilisation de la fiscalité comme instrument (stimulant) de politique économique, demande de modification fondamentale du système fiscal.

Il ressort des données figurant au tableau 76 que les écarts les plus importants concernent l'impôt des personnes physiques et les cotisations de sécurité sociale: par leur effet combiné, elles accentuent l'écart entre le coût salarial total et le salaire net.

Les impôts indirects sont comparativement moins élevés mais dans ce domaine, il convient pour l'avenir d'accorder une attention spéciale aux nouvelles éco-taxes.

L'impôt des Sociétés n'est guère étudié ici de manière détaillée, vu qu'il a récemment fait l'objet d'un rapport de la Section Fiscalité et Parafiscalité (1).



1 *Rapport sur certains aspects d'une réforme de l'impôt des sociétés*, mai 1991, 2 volumes. La Section Fiscalité et parafiscalité prépare également un Avis sur l'Elasticité des recettes fiscales et parafiscales.

Tableau 76
Recettes fiscales et parafiscales en % PIB

Pays Année	Belgique		Al.	Fr.	I.	Lux. 1989	P.B.	Dk	E12
	1970	1989							
- Total	35,7	44,3	38	44	38	42	46	50	39,9
dont									
- Rev. des pers. phys.	8,7	13,6	11,2	5,2	10,1	9,9	9,7	26,0	10,4
- Sociétés	2,4	3,0	2,1	2,4	3,8	7,5	3,5	2,1	3,0
- Cot. sociale (a)	10,2	14,0	13,8	19,2	12,5	11,1	18,9	1,2	11,3
- Patrimoine (b)	1,1	1,2	1,2	1,2	0,9	3,5	1,7	2,2	1,8
- Consom. (gén.) (c)	7,5	7,2	5,9	8,4	5,3	5,9	7,5	9,7	7,1
- Biens et serv. dét. (d)	2,9	2,1	2,5	2,7	2,7	3,7	2,5	2,0	3,6

Source : OCDE, statistique des recettes publiques

(a) L'O.C.D.E considère ici comme prélèvement obligatoire tout versement effectué sans contrepartie directe à des administrations publiques qui fournissent des prestations sociales, calculé sur la base des rémunérations ou du nombre des salariés affecté à la couverture des prestations de sécurité sociale et effectué par les personnes assurées ou leurs employeurs.

(b) Comprend les impôts périodiques ou non périodiques sur la propriété immobilière et sur l'actif net, les impôts sur les mutations par décès, les successions et les donations ainsi que les impôts sur les transactions mobilières et immobilières.

(c) Couvre les taxes sur la valeur ajoutée, les taxes sur les ventes ainsi que les taxes générales prélevées en cascade.

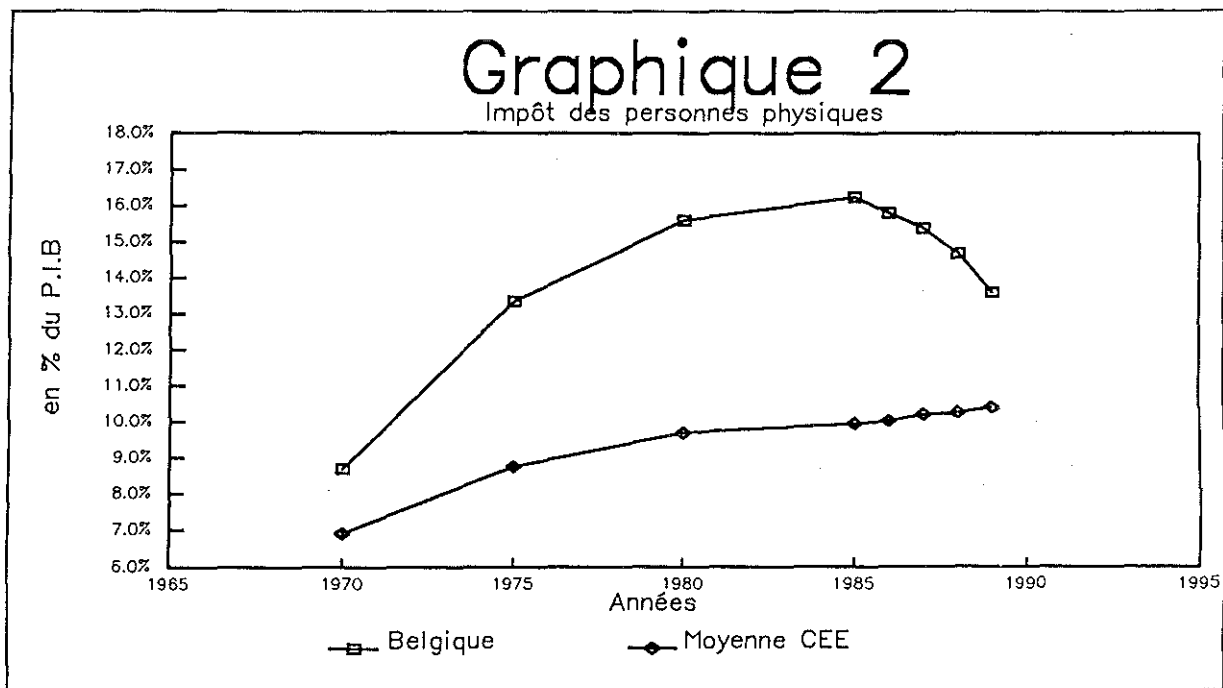
(d) Comprend principalement les accises, mais aussi les bénéfices des monopoles fiscaux, les droits de douane et droits à l'importation, et tout impôt particulier sur la production ou la consommation de biens et services.

1.2 Evolutions macro-économiques significatives

1.21 L'IMPOT DES PERSONNES PHYSIQUES

La forte augmentation de l'importance relative de l'impôt des personnes physiques pendant la période 1970-85 (7,6 points de P.N.B) s'explique surtout pour l'interaction entre la non-indexation des barèmes, la progressivité de ces barèmes et la croissance du revenu réel.

Après 1985, la tendance du ratio "recettes d'impôt des personnes physiques/P.I.B" s'inverse sous l'effet de la loi Grootjans et, en fin de période, de la réforme fiscale: il revient alors à 13,6% limitant à 5 points de P.I.B la hausse sur la période 1970-89.

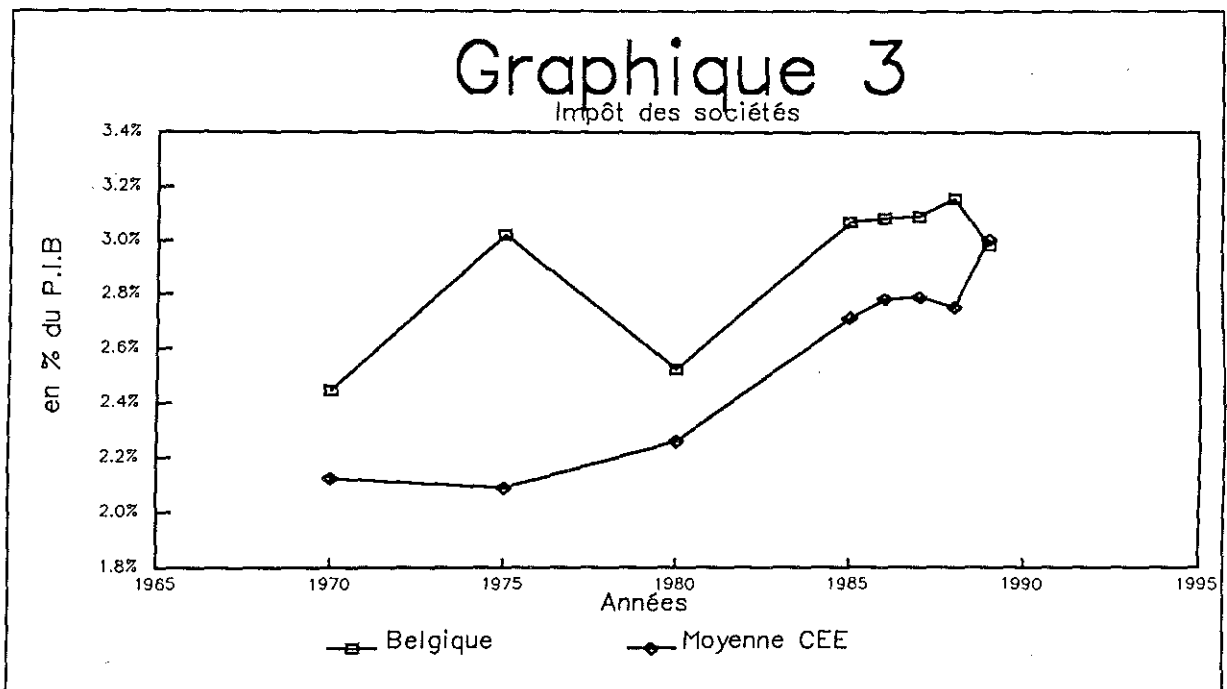


La mobilité limitée du facteur travail permet le maintien d'une certaine dispersion de l'imposition des revenus du travail des personnes physiques sans qu'elle engendre des déplacements motivés par des raisons fiscales. Le fait que la pression fiscale belge soit supérieure poserait donc, en ce qui concerne le facteur travail, peu de problème pour le fonctionnement de l'Union Economique et Monétaire.

Il faut toutefois tenir compte d'une mobilité beaucoup plus forte des cadres et des possibilités de transformer la nature des revenus imposables de sorte qu'ils soient moins imposés: (salary split etc..) tant l'une que l'autre pourraient s'amplifier encore avec la réalisation du marché intérieur.

1.22 L'IMPOT DES SOCIÉTÉS

Longtemps supérieur à la moyenne européenne, le ratio des recettes d'impôt des sociétés au P.I.B se réduit en fin de période, amorçant un mouvement à contre-courant de la tendance générale en Europe, de sorte qu'en 1989 il s'établit à 3% tant pour la Belgique que pour la moyenne des pays membres de la Communauté européenne.



Ces chiffres doivent toutefois être interprétés avec précaution. Ils sont d'abord affectés par le degré et les modalités d'intégration de l'impôt des personnes physiques et de l'impôt des sociétés dans chacun des pays concernés: selon les pratiques statistiques des différents pays, une imposition qui, d'un point de vue économique, concerne l'actionnaire peut être attribuée ici à

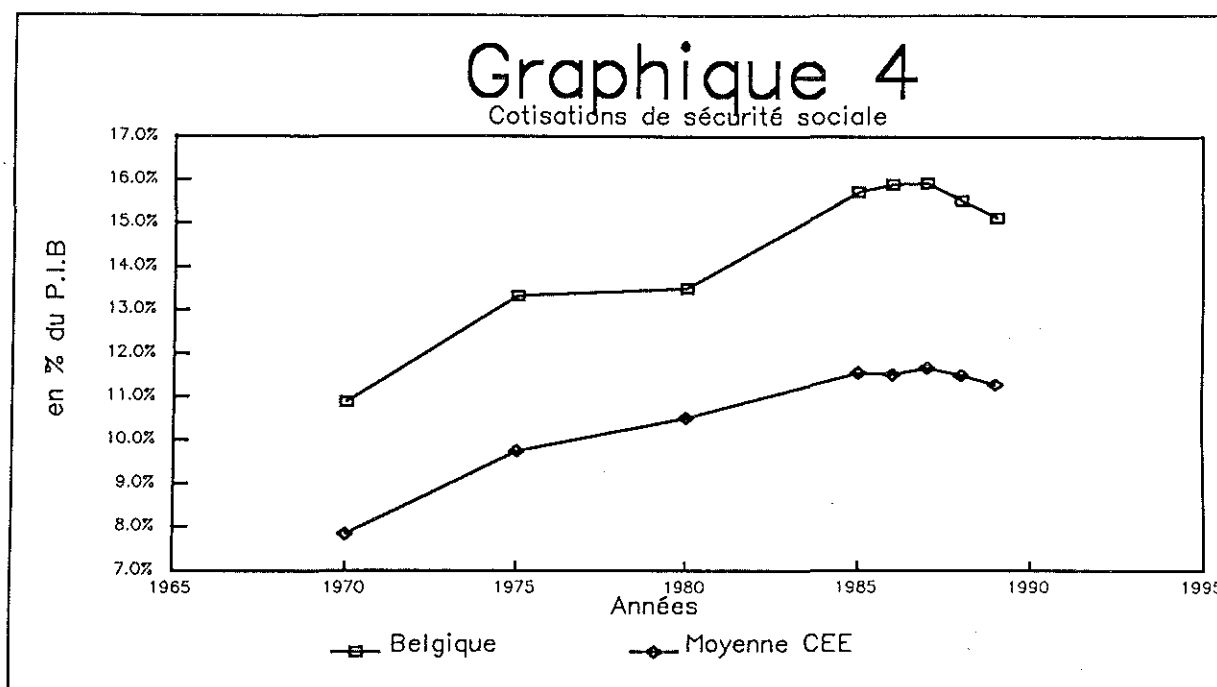
l'impôt des sociétés, là à l'impôt des personnes physiques en fonction des modalités de sa perception.

Mais il importe surtout de ne pas faire de ce ratio un indicateur de la pression fiscale: procéder ainsi revient à supposer que les bénéficiaires des entreprises constituent, tant dans le temps qu'entre pays, une même proportion du P.I.B.

Pour le reste, le Conseil ne peut que renvoyer à l'analyse faite par la Section "Fiscalité et Parafiscalité" dans son dernier rapport (2).

1.23 LES COTISATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE

Le ratio "cotisations de sécurité sociale/P.I.B" de la Belgique est supérieur à la moyenne européenne: cela provient de la part importante qu'ont les cotisations dans le financement de la sécurité sociale. En 1989, la pression parafiscale était nettement supérieure aux Pays-Bas et en France mais l'Allemagne se situe un point en deçà de la Belgique.



En tant qu'élément des coûts salariaux, les cotisations de sécurité sociale ont, dans une Union Economique et Monétaire, un effet significatif sur la position concurrentielle des entreprises. C'est surtout à court terme que la rentabilité se ressent de leurs modifications, bien qu'il faille également tenir compte des autres coûts et de la productivité du travail.

2 *Rapport sur certains aspects d'une réforme de l'impôt des sociétés*, op. cit. chapitre 2 (Vol. 1) et annexe 12 (Vol. 2). Dans la plupart des pays ici pris en compte, la fiscalité des entreprises a cependant été modifiée depuis lors.

A moyen terme, un écart dans les coûts salariaux unitaires exige des adaptations structurelles.

La hausse du ratio "cotisations de sécurité sociale/P.I.B" entre 1970 et 1989 s'explique principalement par la hausse des taux de cotisations et leur dé plafonnement. Pendant cette période, l'évolution dans les autres pays européens était assez similaire.

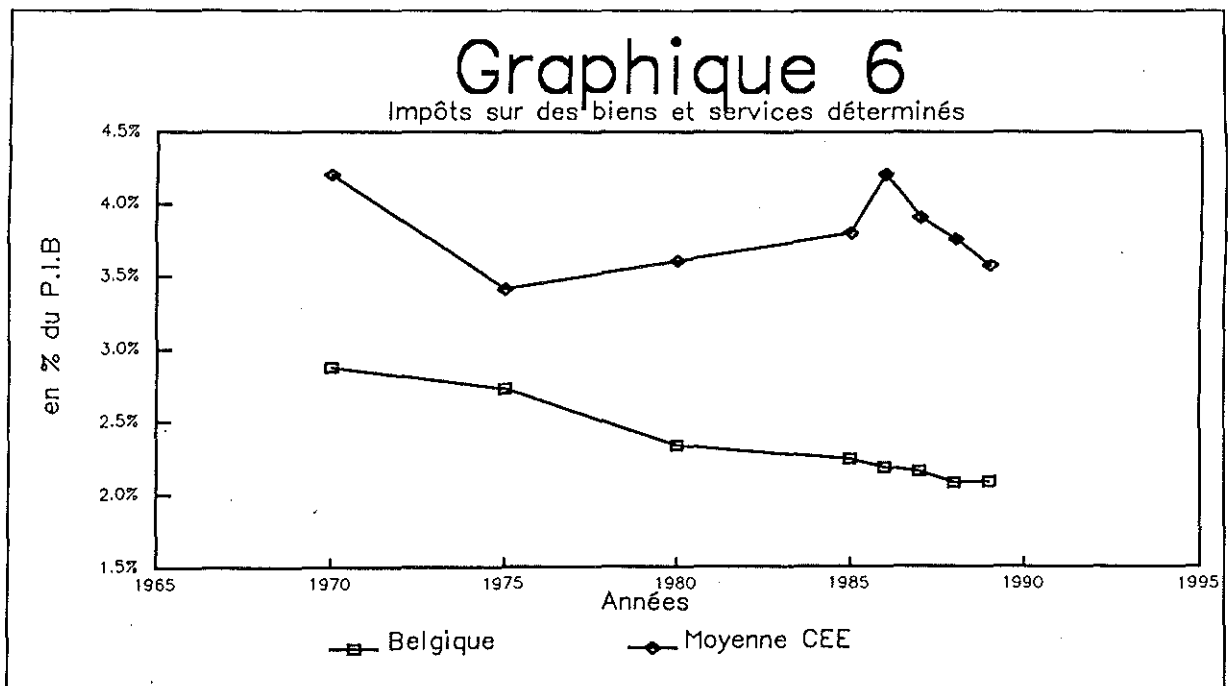
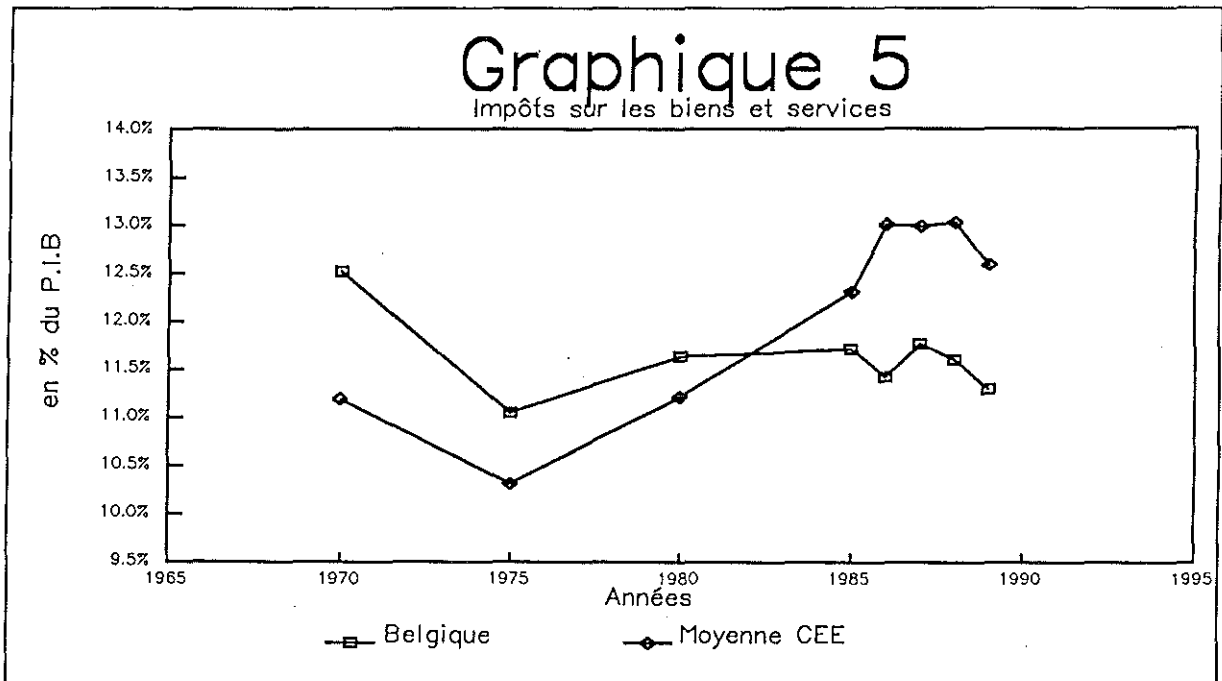
1.24 LES IMPOTS INDIRECTS

Tant en ce qui concerne l'ensemble des impôts indirects que pour le cas plus particulier des "impôts sur des biens et services déterminés" (3), la Belgique est en dessous de la moyenne européenne. En 1989, l'essentiel de l'écart s'explique en fait par les accises: pour la TVA, le ratio des recettes au P.I.B est pratiquement au même niveau que sa moyenne européenne (7,2 contre 7,1% du P.I.B).

Il faut cependant noter que depuis la dernière année couverte par les statistiques de l'O.C.D.E, un certain nombre de modifications ont été enregistrées, notamment en Belgique, en vue d'anticiper les écarts à combler dans le cadre de l'harmonisation européenne.

Pour la Belgique, le ratio des accises au P.I.B devrait s'être accru mais il est délicat de préjuger au stade actuel de son degré de convergence par rapport à la moyenne européenne.

3 Ainsi qu'expliqué dans les notes figurant sous le tableau 77, les "impôts sur biens et services déterminés" sont principalement constitués par les accises.



En ce domaine, la position de la Belgique doit retenir l'attention: une économie très ouverte ayant d'importantes zones frontalières peut être affectée par la concurrence fiscale. Il y a donc là un danger de distorsion de concurrence, d'augmentation de la fraude, et de diminution des recettes fiscales.

Pour ce qui concerne les éco-taxes, la Section "Fiscalité et Parafiscalité"fe a rendu un premier Avis (4).

1.3 Autres indicateurs

Les indicateurs macro-économiques que constituent les ratios de différentes catégories de recettes fiscales ou parafiscales au P.I.B ne décrivent que partiellement et imparfaitement l'impact que peuvent avoir les prélèvements obligatoires sur la position concurrentielle ou sur d'autres variables économiques.

L'examen comparatif doit à la fois s'étendre à d'autres éléments du système fiscal et regrouper si possible les différentes impositions concernant les mêmes bases économiques (facteurs de production, consommation finale).

1.31 FISCALITÉ DE L'ÉPARGNE

Les indicateurs macro-économiques tels que ceux utilisés ci-dessus ne permettent pas de se faire une idée de l'imposition de l'épargne, et a fortiori d'en faire une comparaison internationale.

On trouvera ci-dessous (Tableau 77) une série d'indicateurs tirés des systèmes fiscaux eux-mêmes.

4 Un avis a été rendu le 6 mai 1992 sur "la proposition de la commission des Communautés européennes d'élaborer une stratégie communautaire en vue de limiter les émissions de CO2 et d'améliorer l'efficacité énergétique". La Section poursuit ses travaux relatifs à "la fiscalité et l'environnement".

Tableau 77
Modalités d'imposition de l'épargne des résidents en 1989

	B	DK	F	D	I	L	NL
Globalisation des revenus de l'épargne	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui
Relevé de coupon	Non	Oui(a)	Oui	Non	Non	Non	Oui
Droit de communication	Non	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
Retenue à la source sur les intérêts							
- des dépôts à terme	25,0%	Barème	47%	0,0%	25,0%	0,0%	Barème
- des bons de caisse	25,0%	Barème	47%	0,0%	12,5%	0,0%	Barème
- des fonds publics	25,0%	Barème	27%	0,0%	12,5%	0,0%	Barème
- des autres obligations	25,0%	Barème	27%	0,0%	12,5%	0,0%	Barème
Imposition des plus-values (b)	Non	Part.	Oui	Spéc.	-	Spéc.	Spéc.
SICAV	Non	Non	Oui(c)	Non	Oui	Oui	Non
Autres OPCVM	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui
Modalités d'imposition (d)	T.F.	Dvd	T.F.	Dvd	N.Imp.	T.F.	T.F.

(a) seulement pour les intérêts

(b) Spéc."= uniquement en cas d'opérations spéculatives"

(c) sans possibilité de capitalisation

(d) "Dvd" : taxés comme dividendes, "T.F." - transparence fiscale

Les systèmes fiscaux applicables en 1989 aux résidents des différents pays examinés peuvent être classés en deux groupes:

- Le premier assure une globalisation des revenus de l'épargne par l'existence d'un relevé de coupon et/ou droit de communication exercé en fait. L'imposition est éventuellement plafonnée (5) mais les possibilités d'y échapper par capitalisation des revenus n'existent pas ou peu. Ce modèle se retrouve en France, aux Pays-Bas et au Danemark.
- Le second n'impose les revenus de l'épargne que par déclaration volontaire ou au moyen de systèmes cédulaires sans relevé de coupon, ni droit de communication exercé en fait : il caractérise la Belgique, l'Allemagne, le Luxembourg et l'Italie.

5 Tel est le cas en France, mais le plafonnement se fait à des taux élevés par rapport au taux moyen de l'impôt sur le revenu.

On peut cependant retenir du tableau 77 que dans un environnement de concurrence fiscale, les pays qui disposent d'un système proche du premier modèle ont un filet de sécurité dont les autres sont dépourvus : le système de contrôle tente de suivre les mouvements de fonds et de cette façon de maintenir une imposition des capitaux délocalisés.

Depuis l'année sur laquelle porte la comparaison, la plupart des pays ont modifié leur système en réduisant l'imposition des revenus de l'épargne ou en autorisant des types de placement qui ont pour effet de réduire la charge fiscale (SICAV de capitalisation).

Ce processus de convergence à la baisse est commenté ci-après.

1.32 COIN FISCAL SUR LES REVENUS DU TRAVAIL

Les indicateurs macro-économiques ne permettent pas davantage d'évaluer la pression fiscale globale sur les revenus du travail. Aussi tente-t-on ci-après d'évaluer celle-ci en calculant un "coin fiscal salarial".

Le coin fiscal salarial est l'écart entre le coût salarial total (par période) et le revenu net disponible du salarié (après déduction des cotisations sociales et des impôts et compte tenu des allocations familiales) (6).

Le coût salarial total est important pour la position concurrentielle et influence la demande de travail. L'interprétation des écarts doit cependant tenir compte également des autres coûts et de la productivité du travail.

Le revenu net du salarié influence l'offre de travail et le taux de participation (rapport de la population active à la population totale). Dans cette optique, la relation entre le salaire net et les allocations sociales alternatives est importante, d'autant plus que la non-participation a des effets sur les recettes et dépenses de la sécurité sociale, sur la pression parafiscale et sur le solde budgétaire.

Le coin fiscal salarial diminue la flexibilité sur le marché du travail. Cette considération est importante du point de vue des modifications structurelles que nécessiteront l'ouverture des frontières et l'Union Economique et Monétaire.

Il ressort du tableau 78 que parmi les pays considérés c'est par rapport à l'Allemagne que les écarts sont les plus importants. Du point de vue interne, force est de constater que le coin fiscal est élevé, ce qui ne facilite pas la situation de la Belgique.

6 The tax/benefit position of production workers, OCDE, 1991.

Tableau 78
 Comparaison internationale du coût salarial et du revenu net des salariés - 1989.

	LK	WG	WN	DB	NW	KG	NI	NI/LK	LW	
Belgique	(1)	141,7	41,7	12,1	22,9	65,0	-	65,0	45,9	54,1
	(2)	141,7	41,7	12,1	11,1	76,8	13,7	90,5	63,9	36,1
Allemagne	(1)	117,8	17,8	17,8	17,2	65,0	-	65,0	55,2	44,8
	(2)	117,8	17,8	17,8	7,8	74,4	4,4	78,7	66,8	33,2
France	(1)	138,0	38,0	17,8	7,3	74,9	0,0	74,9	54,3	45,7
	(2)	138,0	38,0	17,8	0,0	82,0	7,1	89,3	64,7	35,3
Pays-Bas	(1)	111,5	11,5	29,1	11,1	59,8	-	59,8	53,6	36,4
	(2)	111,5	11,5	29,1	11,1	59,8	7,3	67,1	60,2	39,8
Italie	(1)	150,1	50,1	8,5	18,0	73,5	-	73,5	49,0	51,0
	(2)	150,1	50,1	8,5	14,5	7,7	7,1	84,1	56,0	44,0

Source: O.C.D.E, La situation de l'ouvrier moyen au regard de l'impôt et des transferts sociaux

LK : Coût salarial

NW : salaire net

WG : Cotisations patronales

KG : allocations familiales

WN : Cotisations personnelles

NI : Revenu net

DB : Impôts directs

LW : Coin fiscal salarial

(1) Isolé

(2) Couple à un revenu + deux enfants

Avec un coin fiscal de 54,1, la Belgique occupe le niveau le plus élevé pour l'imposition des salaires des isolés, et ce dès le niveau du salaire de l'ouvrier moyen de l'industrie manufacturière.

Cela tient partiellement au fait que les cotisations sociales intègrent les versements correspondants au pécule de vacances: le coin fiscal s'en trouve exagéré (en niveau) par rapport aux pays où le pécule de vacances est directement versé au salarié par l'employeur mais cela ne modifie pas la hiérarchie qui ressort du tableau 78.

La comparaison des coins fiscaux est moins défavorable à la Belgique dans le cas de l'autre unité familiale retenue par l'O.C.D.E: la Belgique occupe alors la position médiane, et le coin fiscal demeure surestimé par les modalités particulières de paiement du pécule de vacances.

2. Compétition ou coordination ?

La diversité des systèmes fiscaux et parafiscaux est telle que la suppression des frontières économiques et la réalisation de l'Union Economique et Monétaire exigent une convergence. Celle-ci peut s'effectuer par différentes méthodes, soit le marché pousse à la concurrence fiscale, soit il y a harmonisation formelle de certaines dispositions.

La compétition fiscale est source d'externalités en ce sens que l'allocation des ressources et les recettes publiques sont affectées par les décisions d'autres Etats membres. Un des cas les plus clairs est celui lié aux mouvements de capitaux: dès lors et dans la mesure où ils sont davantage sensibles aux rendements nets, ils sont attirés vers le pays où la fiscalité est la plus basse. Le pays qui enclenche le processus de compétition fiscale bénéficie d'un apport net de capital et, d'une détente de taux d'intérêt et peut récupérer ainsi tout ou partie de la baisse discrétionnaire de ces recettes publiques (externalités positives). Dans le pays qui subit l'initiative de défiscalisation compétitive, ce sont les effets inverses qui se manifestent: pression à la baisse sur les recettes publiques, sorties de capitaux, hausse des taux d'intérêt (externalités négatives).

Une telle compétition est-elle productive en termes de bien-être?

2.1 Compétition fiscale et subsidiarité

La concurrence fiscale peut apparaître comme un processus de convergence de la fiscalité conforme au principe de subsidiarité: puisqu'aucune coordination ou harmonisation de la fiscalité n'est organisée par un pouvoir supra-national, les Etats membres gardent leur autonomie et pourraient déterminer selon leurs propres préférences le niveau et la structure de la fiscalité.

Tel serait effectivement le cas si les bases d'imposition n'étaient pas mobiles. Dès lors qu'elles ne satisfont pas à cette condition, tout processus de défiscalisation compétitive mettra la pression sur les recettes fiscales des Etats qui veulent rester à l'écart du mouvement: s'ils conservent juridiquement l'autonomie fiscale, d'un point de vue économique, ils la perdent.

2.2 Compétition fiscale et allocation des ressources

Quelle que soit l'autonomie réelle qu'elle laisse aux Etats concernés, la défiscalisation compétitive pourrait se justifier par le fait que la concurrence est saine et conduit à une meilleure allocation des ressources.

Un tel raisonnement ne peut cependant s'appliquer que très partiellement à la production publique. Dès lors que celle-ci consiste en production de biens publics purs, il n'y a ni marché ni prix et la concurrence ne peut y régler l'allocation des ressources.

Dès lors que la production publique consiste en "biens sous tutelle" (enseignement, santé publique, etc...) prôner la compétition revient à nier les choix politiques (formellement la "fonction de bien-être social") qui ont présidé à l'organisation publique de la production de ces biens et services. Il n'est guère

donc que pour la partie marchande de la production publique que les vertus de la concurrence -et encore faut-il que celle-ci soit parfaite- peuvent justifier la pratique de la compétition fiscale.

Il est également avancé que la convergence à la baisse induite par la compétition serait la source d'un accroissement du bien-être global; d'une part parce qu'en réduisant les impôts, elle réduit d'autant les distorsions que ceux-ci engendrent, d'autre part parce qu'elle met la pression sur les dépenses publiques jugées improductives.

Cette argumentation est certes correcte d'un point de vue théorique mais à des conditions qui, dans le cas de la Belgique, ne sont pas nécessairement satisfaites.

Dès lors que l'assainissement budgétaire est déjà une nécessité en soi, y adjoindre une deuxième source de pression à la baisse sur les dépenses publiques pourrait s'avérer excessif car cela aboutirait à remettre en cause des dépenses publiques unanimement considérées comme souhaitables: fonctions "régaliennes", infrastructure, investissement en capital humain. Des coupes trop fortes dans de tels programmes de dépenses publiques pourraient réduire le potentiel de croissance à long terme.

Quand réduire les dépenses est difficile ou inopportun, les seules parades à la défiscalisation compétitive consistent:

- soit à reporter l'imposition des facteurs de production vers la consommation finale;
- soit à laisser croître l'écart entre l'imposition des facteurs mobiles et celle des facteurs fixes, ou pire à reporter l'imposition sur les seconds.

Il est loin d'être acquis qu'une telle modification de la structure de la fiscalité ait des effets positifs sur le bien-être: pour la Belgique, cela signifierait un accroissement de la fiscalité sur le travail.

Il n'est donc pas acquis que la compétition fiscale soit intrinsèquement profitable: ses effets sur le bien-être global sont incertains et elle pourrait engendrer des écarts de pression fiscale nuisibles à l'allocation des ressources.

Il est par contre beaucoup plus certain que la Belgique ne peut rester à l'écart d'une telle dynamique: elle n'en a seule ni le pouvoir ni les moyens et ne peut compter que sur une action concertée au niveau européen pour définir un cadre d'harmonisation ou à tout le moins les limites de la concurrence fiscale.

2.3 Compétition fiscale et processus de décision

Si la Belgique ne peut, seule, rester à l'écart d'un processus de compétition fiscale, elle se doit cependant de tout mettre en oeuvre pour que prévale au niveau européen une approche plus coordonnée des politiques fiscales.

De ce point de vue, la règle de l'unanimité est autant un atout qu'une entrave: si dans un passé récent, elle a permis à certains Etats membres de bloquer des tentatives d'harmonisation, elle offre également à la Belgique, au même titre

qu'à tout Etat membre, la possibilité de peser sur le processus de décision, par exemple, en subordonnant son accord sur des projets de directives à des progrès parallèles en termes de rapprochement des fiscalités des Etats membres.

3. Recettes publiques et compétition fiscale

L'ampleur d'un processus de compétition fiscale dépend de l'importance des disparités entre les régimes fiscaux des états concernés et de l'élasticité-prix des bases taxables.

On examinera successivement dans quelle mesure un tel processus peut concerner:

- la fiscalité de l'épargne,
- la fiscalité de l'investissement,
- la fiscalité indirecte,
- et par effet de contagion, les autres compartiments du système fiscal.

3.1 Fiscalité de l'épargne et compétition fiscale

La Belgique a été assez tôt confrontée à la problématique de la libre circulation des capitaux et à ses incidences sur la fiscalité de l'épargne. Si la réalisation intégrale de cette libre circulation au niveau européen est effectivement récente, elle existait déjà antérieurement au sein de l'U.E.B.L. et les conséquences d'impositions différenciées sur l'allocation des ressources et sur les recettes publiques étaient déjà perceptibles.

C'est essentiellement la distinction systématique entre les modalités d'imposition des résidents (imposables) et des non-résidents (exonérés) qui a enclenché le processus de défiscalisation compétitive sur les actifs à revenu fixe: dès lors que la libre circulation des capitaux permet à chacun d'être non-résident du pays limitrophe la pression à la convergence s'en trouve accrue.

A cette première cause s'ajoute la forte mobilité de l'épargne entre instruments financiers soumis à des régimes fiscaux différents (intérêts, plus-values).

Dès lors que cette double mobilité -entre actifs financiers et entre pays- exerçait ses effets, il en résultait une mauvaise allocation des ressources et une pression sur les recettes fiscales.

Avant la réduction du précompte mobilier, il avait en effet été constaté que :

- d'une part, les actifs financiers soumis au précompte étaient acquis dans une proportion de plus en plus importante par des épargnants exonérés de ce précompte et qui bénéficiaient de ce fait d'une rente à concurrence de la répercussion sur les taux d'intérêt, laquelle rente était in fine à charge des agents économiques emprunteurs, c'est-à-dire principalement l'Etat;

- d'autre part, les épargnants pour qui le précompte mobilier tenait lieu d'impôt final affectaient une part de plus en plus importante de leur épargne dans des actifs financiers qui leur permettaient d'éviter, légalement ou non, toute imposition.

Dès lors que la fiscalité belge ne connaissait ni un système de relevé de coupon, ni de globalisation en fait, la seule parade possible à ces mécanismes d'éviction nuisibles était la voie de l'imposition minimale: le pari du précompte à 10% n'était-il pas, outre l'effet sur les taux d'intérêt et par là sur les charges de la dette, de se rapprocher suffisamment des coûts de transaction ou d'opportunité liés aux formes d'épargne non imposées pour engendrer une réallocation de l'épargne à l'avantage des placements soumis au précompte?

Plusieurs indices semblent indiquer qu'un tel mouvement de réallocation de l'épargne est largement en route et que la baisse du précompte à 10% s'en trouve partiellement compensée.

Il n'en demeure pas moins vrai que jusqu'en 1996 au moins, l'élasticité du précompte mobilier (7) souffrira de cette décision pourtant nécessaire et que si la baisse du précompte a rendu la fiscalité plus neutre dans certains choix d'affectation de l'épargne, elle a engendré dans d'autres domaines des discriminations accrues (8).

3.2 Fiscalité de l'investissement et compétition fiscale

L'incidence de la compétition fiscale sur la fiscalité de l'investissement est à la fois plus complexe et moins immédiate.

Les flux d'investissements directs sont moins délocalisables que ceux d'investissements portefeuille car, pour autant que la localisation des bénéficiaires soit celle des activités économiques, la fiscalité n'est ici qu'un des facteurs, et pas toujours le plus important, des décisions de localisation.

A cette moindre mobilité des bases taxables s'ajoute le fait que les disparités dans le régime fiscal de l'investissement sont en première apparence moindres et surtout plus complexes.

Le régime fiscal de l'investissement dépend bien sûr du taux de l'impôt des sociétés mais aussi des rythmes d'amortissement, des aides fiscales à l'investissement, des possibilités de reports de pertes, des modalités d'élimination de la double imposition et de la taxation du revenu chez l'apporteur de fonds.

7 Par rapport à sa base, c'est-à-dire aux intérêts et dividendes mis en paiement en Belgique.

8 Voir ci-après page 132.

D'UN POINT DE VUE STATIQUE

Dans son *"Rapport sur certains aspects d'une réforme de l'impôt des sociétés"* (9) la Section "Fiscalité et parafiscalité" concluait -sous les réserves formulées par un membre dans une note de minorité (10) que *"compte tenu des principaux paramètres pris en compte la Belgique se situe dans une position qui n'est pas extrême, ni vers le haut, ni vers le bas"*.

Vu que depuis lors l'impôt des sociétés ait été modifié dans des sens divers tant en Belgique qu'à l'étranger, cette conclusion devrait être réexaminée.

D'UN POINT DE VUE DYNAMIQUE

D'un point de vue dynamique, il apparaît que la Belgique fait partie des pays dont la fiscalité de l'investissement est assez perméable aux processus de défiscalisation compétitive initiés de l'étranger.

D'un point de vue théorique, il faut en effet distinguer trois systèmes d'élimination de la double imposition.

- Les systèmes d'exemption, qui ont pour effet que la charge fiscale des investissements transnationaux se détermine de façon quasi-exclusive dans le pays-source.
- Les systèmes d'imputation forfaitaire, qui ont pour effet que la charge fiscale des investissements transnationaux se détermine dans le pays-source pour ce qui est de la base imposable, mais dans le pays de résidence pour ce qui est du taux d'imposition.
- Les systèmes d'imputation réelle (ou imputation de l'impôt effectivement payé) qui ont pour effet que la charge fiscale des investissements transnationaux se détermine de façon quasi-exclusive dans le pays de résidence.

Quels que soient les mérites des systèmes d'exemption (11), notamment pour attirer les sociétés holdings, il n'en demeure pas moins vrai que lorsque l'élimination de la double imposition se fait par un tel système, la charge fiscale globale de l'investissement est directement influencée par les pratiques de défiscalisation compétitive qui peuvent être menées par des pays étrangers.

D'un point de vue pratique, force est d'abord de constater que les systèmes d'exemption sont plus fréquents, particulièrement dans les petites économies ouvertes et surtout pour les dividendes d'origine étrangère. Les systèmes d'imputation sont moins fréquents.

9 Rapport publié en mai 1991, voir pages 14 et suivantes

10 Voir annexe 12 de ce rapport

11 Les avantages et inconvénients des systèmes d'exemption et d'imputation ainsi que les positions partagées et nuancées de la Section "Fiscalité et parafiscalité" ont été amplement décrits dans le *"Rapport sur certains aspects d'une réforme de l'impôt des sociétés"* (mai 1991), pp.46 à 53.

Il importerait également de lever certaines hypothèses restrictives, sous-jacentes à ces considérations théoriques: on n'y prend en compte que les systèmes normaux d'imposition des sociétés et on suppose que les bénéficiaires des entreprises sont localisés là où se font les activités économiques qui les génèrent.

Pour se mettre à l'abri d'un processus de défiscalisation compétitive, il est donc essentiel de veiller en outre à ce que les principes suivants soient respectés.

- Les prix de transfert doivent être contrôlés efficacement de sorte que la localisation des bénéficiaires corresponde à celle des activités qui les génèrent. A défaut, les entreprises multinationales pourront faire apparaître les bénéficiaires là où la fiscalité est la plus basse et la base imposable se réduira davantage encore dans les pays qui subissent la défiscalisation compétitive.
La recherche d'un contrôle efficace des prix de transfert ne peut être envisagée que dans le cadre d'une approche au moins européenne.
- Le système d'élimination de la double imposition devrait subordonner l'octroi de l'exemption à l'existence d'une taxation normale en amont. Si tel n'était pas le cas, il faudrait alors admettre qu'il soit un incitant à localiser des activités économiques ou des bénéficiaires dans des pays où ceux-ci bénéficient de systèmes fiscaux dérogatoires ou notablement plus avantageux.

3.3 Fiscalité indirecte et compétition fiscale

La suppression des formalités administratives et des contrôles aux frontières a pour conséquence que les différences de taux de T.V.A. constituent plus que par le passé une source potentielle de fraude et de distorsions de concurrence.

C'est le problème des achats directs des particuliers et des non-assujettis qui devient particulièrement aigu, surtout pour un pays comme la Belgique où les régions frontalières sont importantes.

Si on veut éviter que l'instauration du marché intérieur n'engendre un déplacement du commerce, voire une délocalisation de certaines activités productives, il est essentiel que les taux de T.V.A. se situent à l'intérieur d'une fourchette suffisamment étroite.

En fixant une limite inférieure pour chacun des taux de T.V.A., l'accord européen a assurément limité les risques d'une défiscalisation compétitive, pour autant qu'un contrôle efficace des flux transfrontaliers soit encore possible après 1992.

Un raisonnement similaire peut être fait à propos des accises, si ce n'est qu'il faudrait ici encore s'assurer qu'un accord européen fixe les limites à la défiscalisation compétitive et que les options ici prises soient cohérentes vis-à-vis d'autres orientations politiques, notamment en matière de fiscalité de l'environnement.

Or, au stade actuel des débats, le Conseil ECOFIN n'a retenu que des taux réduits et n'a guère évoqué les "taux-objectifs" de manière précise.

Le cadre actuel de l'harmonisation des accises est donc doublement insuffisant.

3.4 Effets de contagion des politiques de défiscalisation compétitive

On pourrait conclure de cet examen du champ d'application potentiel de la compétition fiscale qu'il est limité: en matière de fiscalité de l'épargne l'essentiel a été fait, en matière de fiscalité de l'investissement, la position de la Belgique n'est, sous réserve des modifications intervenues depuis le 1.1.1991, pas extrême, ni vers le haut, ni vers le bas et en matière de fiscalité indirecte, les accords européens imposent (T.V.A.) ou imposeront vraisemblablement (Accises) des limites à la compétition fiscale.

Cette première conclusion doit cependant être tempérée par deux réserves majeures.

La première tient à l'importance primordiale d'un contrôle, au niveau européen, des flux financiers ou commerciaux: contrôle des prix de transfert en fiscalité directe, contrôle des échanges internationaux pour la T.V.A. et les accises. A défaut d'un contrôle adéquat les conséquences pourraient être beaucoup plus graves pour les recettes publiques.

La seconde tient aux effets de contagion.

Même si les placements en actions sont moins délocalisables pourra-t-on longtemps encore laisser la taxation de ceux-ci nettement supérieure à ceux des placements en actifs financiers à revenu fixe, dont la charge fiscale a été abaissée pour des raisons de compétition fiscale?

La libéralisation intégrale des mouvements de capitaux a en effet été invoquée comme raison première de la réduction à 10% du précompte mobilier sur les nouveaux actifs à revenu fixe. La mesure prise a réduit le coût des investissements financés par emprunt et accru la discrimination fiscale entre ce type de financement et le financement par fonds propres. Certes, cette discrimination existe dans tous les pays de l'O.C.D.E. mais elle est particulièrement forte en Belgique, surtout pour les entreprises dont les actionnaires directs les plus importants sont des personnes physiques.

D'autre part, la réalisation d'un marché financier européen a aussi eu pour conséquence que des SICAV en actions peuvent être créées en Belgique et permettent aux épargnants privés (12) d'éviter en toute légalité le précompte mobilier de 25%: il suffit d'opter pour la capitalisation.

Sans prendre aucunement position sur cette question, le Conseil constate que des raisons strictement internes pourraient donc être avancées pour étendre aux dividendes la baisse du précompte mobilier.

12 On désigne ainsi l'épargnant pour qui le précompte mobilier tient lieu d'impôt final.

Et si la charge fiscale des bénéfices distribués devait ainsi être abaissée, se poseraient alors deux questions primordiales: celle d'un certain équilibre à maintenir entre l'impôt des sociétés et l'impôt des personnes physiques et celle de l'éviction de la base du financement de la sécurité sociale, l'attribution de bénéfices distribués se substituant à l'attribution de revenus soumis à la sécurité sociale.

Ainsi considérées, les conséquences d'un processus de compétition fiscale sont beaucoup plus graves que ce qui ressort d'un examen limité aux seuls compartiments les plus sensibles.

CONCLUSIONS

Le document qui précède ne constitue qu'une première approche de la comparaison de la structure des dépenses et des recettes publiques en Belgique et dans quelques pays de la Communauté européenne, la perspective retenue étant celle de la prise en compte des contraintes et conséquences qu'imposent et imposeront la réalisation de l'U.E.M. sur cette structure.

Du point de vue institutionnel la future union économique et monétaire européenne prendra la forme d'une structure fédérale, qui, du moins dans un premier temps, sera caractérisée par, d'une part, un niveau fédéral d'ampleur limitée et, d'autre part, par un pouvoir de décision fortement décentralisé s'exerçant au niveau des Etats membres.

Le haut degré de décentralisation pourra en particulier se manifester à propos de l'importance et de la structure des dépenses et recettes collectives. Cette diversité dans les recettes et les dépenses publiques constitue une des caractéristiques essentielles d'un Etat fédéral, à l'intérieur duquel les conditions d'une union économique et monétaire sont totalement remplies. C'est là une traduction du principe de subsidiarité et une manifestation des différences de priorités de la population des divers Etats membres à l'égard des biens et services collectifs.

La mesure selon laquelle les structures des dépenses et surtout des recettes publiques doivent être harmonisées dans le cadre d'une U.E.M., n'a pas été discutée quant au fond dans cet avis. Le principe de l'équilibre à trouver entre une convergence spontanée et par harmonisation des recettes publiques mériterait, entre autres, de plus larges développements. Le travail présenté ici se limite à poser les problèmes de façon descriptive.

Pour ce qui concerne la comparaison réalisée, aller au-delà de l'apport du présent document demanderait, entre autres, qu'un certain nombre de lacunes statistiques soient comblées (1).

1 Certaines de ces lacunes statistiques sont recensées en annexe.

L'analyse des dépenses n'est pas exhaustive. Différents postes, correspondant à certaines fonctions fondamentales de l'Etat n'ont pas été examinés (la défense ou la justice par exemple, et d'une manière générale tous ceux relatifs aux fonctions régaliennes de l'Etat). Cela tient à la logique de la démarche suivie par le Conseil: partir des grands agrégats du regroupement économique des dépenses de l'Etat et n'aller plus en détails que dans la mesure où certains types de dépenses paraissent particulièrement importants du point de vue des performances économiques dans le cadre de l'U.E.M.. De plus, même à l'intérieur de cette sélection l'analyse de certains postes ne fut qu'esquissée (fonction publique) ou rapidement abandonnée, faute de données statistiques satisfaisantes (enseignement).

Les informations statistiques permettant une comparaison internationale se rapportent généralement à une période déjà relativement ancienne: le plus souvent aux années 1988-89, parfois à bien avant cela encore. Cela ne peut que relativiser les leçons que l'on peut en tirer pour aujourd'hui.

Le Conseil n'a pas cherché d'ailleurs à tirer des conclusions politiques de son analyse, qui se veut essentiellement descriptive. Cela n'est pas contradictoire avec le souci de relever les questions que cette étude pose avec le plus d'évidence, le souci d'attirer l'attention sur les points qui, selon le Conseil, méritent une attention plus particulière, un examen plus approfondi.

Les domaines couverts dans le présent Avis relèvent des compétences de différents niveaux de pouvoirs : Etat central national, Sécurité sociale, Communautés, Régions. Tous ces pouvoirs sont indépendants: Communautés et Régions disposent depuis 1989 d'une large autonomie en matière budgétaire et de compétences fiscales, encore limitées mais qui seront certainement étendues à l'avenir; la Sécurité sociale est largement financée par les cotisations salariales et patronales et subsidiairement seulement par les transferts du pouvoir central. Mais indépendants ils sont conjointement impliqués dans la marche vers l'U.E.M.. Ils sont interdépendants du point de vue des critères d'accès à l'Union Economique et Monétaire, qui portent sur le déficit et le taux d'endettement de l'ensemble des pouvoirs publics, et du point de vue du mode de réalisation de l'assainissement nécessaire pour y satisfaire. En effet, par exemple, l'évolution des cotisations et prestations sociales rejaillit sur celle des recettes fiscales, d'autres interférences se manifestent à travers les subsides du pouvoir central à la Sécurité sociale.

Dans le cadre de cet assainissement l'effort du côté des dépenses sera d'autant plus limité que l'évolution des recettes sera favorable, et plus spécifiquement que la valeur du coefficient d'élasticité des recettes fiscales au produit national sera élevée (2). Ceci souligne le lien étroit qui existe entre les volets recettes et dépenses abordés tour à tour dans le présent Avis.

2 Voir à ce propos : Conseil Supérieur des Finances :

- Section Besoins de financement des pouvoirs publics : implications de l'objectif Maastricht 1991 pour les besoins de financement des pouvoirs publics (C.S.F./92/1).
- Section Fiscalité et parafiscalité: Avis qui sera rendu prochainement sur la question de l'évolution de l'élasticité des recettes fiscales.

L'interaction recettes-dépenses se retrouve à un autre niveau: plus d'une fois dans le corps de l'Avis, et particulièrement dans la partie consacrée aux prestations sociales, il est fait référence à la vue imparfaite de la réalité que l'on a quand on considère isolément les dépenses et les recettes; quand on ne rapproche pas dépenses, dépenses fiscales (1), traitement fiscal des prestations sociales etc...

C'est là une illustration des multiples nuances qui ont été introduites dans l'analyse qui précède. Les difficultés et déficiences propres aux comparaisons internationales ont été abondamment soulignées, la prudence avec laquelle des conclusions peuvent être tirées à ce stade, relativement fruste, de l'analyse maintes fois rappelées.

Synthétiser l'apport de l'analyse faite par le Conseil c'est donc s'exposer à un risque non négligeable de schématisation excessif. Sous réserve du renvoi systématique aux développements qui précèdent, il est cependant permis de tenter de résumer l'essentiel de cet apport.

I. Dépenses publiques

Dans le cas des dépenses, la synthèse de l'analyse par postes qui fut effectuée peut s'articuler autour de trois pôles:

- la comparaison en niveau, généralement en pour-cents du P.I.B., entre la Belgique, les autres pays considérés, la moyenne;
- l'évolution constatée dans le temps;
- les points qui paraissent mériter une attention spéciale, au vu de cette première analyse.

1. Intérêts de la dette publique (voir pages 19 et 20)

- en ce domaine le caractère atypique de la situation belge est bien connu: exprimée en pour-cents du P.I.B. la charge d'intérêt des pouvoirs publics est nettement plus élevée en Belgique que dans les pays voisins;
- toujours en pour-cents du P.I.B. cette charge d'intérêt n'a connu que des variations d'ampleur relativement faible depuis 1985, aussi bien en Belgique qu'en moyenne dans les sept pays européens considérés;
- étant donné un niveau global de dépenses, limité par les contraintes liées à l'U.E.M., une forte charge d'intérêt réduit les moyens disponibles pour d'autres dépenses des pouvoirs publics;

- Inventaire 1991 des exonérations, abattements et réductions qui influencent les recettes de l'Etat (Chambre des représentants de Belgique 4/1-1293/9-89/90).

- il convient à ce propos de souligner l'importance d'une politique économique générale de nature à permettre l'obtention par l'Etat de taux d'intérêt aussi favorables que possible sur ses emprunts, dans les conditions données des marchés internationaux, et particulièrement compte tenu du niveau des taux d'intérêt en Allemagne. Par ailleurs, les résultats déjà obtenus grâce à une gestion plus active de la dette conduisent à souhaiter que cette politique soit poursuivie et intensifiée.
On doit encore noter que l'importance de la dette publique peut affecter directement ou indirectement la distribution des revenus, problème qui mériterait d'être approfondi.

2. Prestations sociales

Dans le cadre de l'analyse des prestations sociales des difficultés méthodologiques importantes ont été rencontrées.

En première approximation on peut être tenté de mesurer l'étendue de l'intervention des pouvoirs publics en matière sociale par leurs transferts courants à fin de prestations sociales. Mais cette mesure n'est pas pleinement satisfaisante, surtout dans le cadre d'une comparaison internationale. En effet, une part plus ou moins importante des interventions publiques à fin sociale se retrouvent au sein de la consommation publique:

- soit du fait de la spécificité du système de Sécurité sociale dans certains pays (dont le Danemark, parmi ceux retenus pour notre comparaison internationale);
- soit parce que dans tous nos pays, au-delà de ce qui est repris dans les transferts, les pouvoirs publics offrent une infrastructure sociale de nature plus qualitative, incluant par exemple toute une série de services rendus par du personnel rémunéré par les pouvoirs publics (assistante sociale, etc...).

Pour permettre une comparaison internationale sur une base harmonisée le Conseil a eu recours à des statistiques portant sur l'ensemble des dépenses de protection sociale qui ne sont pas à charge directe des ménages. Mais l'on inclut ainsi les dépenses prises en charge par les assurances complémentaires. On va donc alors au-delà de l'intervention des dépenses publiques. Inversement, sauf dans le cas de la politique familiale, on a jamais intégré dans notre analyse les dépenses fiscales (telles que les déductions de cotisations sociales obligatoires ou complémentaires) ou l'influence du traitement fiscal des prestations sociales (3).

Dès lors, que ce soit au niveau agrégé de l'ensemble des prestations ou au niveau désagrégé des dépenses pour la vieillesse, la maladie, la famille, le chômage, il faut toujours garder en mémoire le fait que les conclusions tirées le sont à partir de statistiques au contenu bien précis et qu'elles ne sont valables que dans le cadre ainsi défini.

Dans ces conditions, pour ce qui concerne l'ensemble des prestations sociales (pages 21 à 24), on peut noter les points suivants :

- de 1979 à 1988 du moins il n'y avait qu'aux Pays-Bas, parmi les pays considérés, que les transferts publics à fin de couverture sociale étaient plus élevés qu'en Belgique. En 1988, dernière année pour laquelle ces données sont connues, les transferts courants des pouvoirs publics, à fin de protection sociale restaient supérieurs de plus de deux points-pourcents de P.I.B. à la moyenne des pays considérés;
- de même, de 1981 à 1987 la Belgique se classait deuxième, derrière les Pays-Bas, en ce qui concerne l'ensemble des dépenses de protection sociale qui ne sont pas directement prises en charge par le consommateur. Le classement fut bouleversé en 1988-89, et la situation belge a cessé de ce point de vue d'être atypique: exprimées en pour-cents du P.I.B. ces dépenses étaient alors inférieures en Belgique à la moyenne des sept pays considérés;
- que l'on se réfère à l'une ou l'autre des sources statistiques utilisées, l'écart de la position belge par rapport à la moyenne des pays considérés (moyenne en très faible baisse) s'est très nettement réduit entre 1981 et 1987. La Belgique s'est écartée des Pays-Bas dont la situation restait clairement atypique.

Une vue globale de la position relative de la Belgique par rapport aux autres pays européens pour les différents types de dépenses de protection sociale est donnée par le Tableau 79.

De façon plus détaillée les remarques suivantes peuvent être faites:

3 Notons que la souscription à des assurances complémentaires peut, par exemple, stimuler l'offre et la consommation médicales, ce qui va à l'opposé des mesures d'encadrement des dépenses de maladie prises en charge par le système d'assurance obligatoire, et ce en partie aux frais de l'Etat, par l'intermédiaire des avantages fiscaux dont bénéficient les souscripteurs.

2.1. *Vieillesse (pages 24 à 30)*

- au cours des années 80, en pour-cents du P.I.B., les prestations sociales en faveur de la vieillesse (sens global: non à charge du consommateur) n'ont jamais été nettement atypiques en Belgique, en regard des performances enregistrées dans les pays voisins. Il en était de même pour les seules pensions versées par les pouvoirs publics;
- ces constatations sont valables en évolution passée comme en niveau;
- l'absence à ce jour de caractères atypiques flagrants de la situation belge dans le cadre d'une comparaison internationale ne signifie à l'évidence pas que le fonctionnement du système de pensions ne pose aucun problème.

Dans la perspective de la satisfaction aux critères, fixés à Maastricht, qui définissent les conditions d'accès à la phase finale de l'U.E.M., et en particulier à ceux relatifs à l'absence de déficit excessif (voir page 6); il faut porter une attention particulière aux dépenses publiques qui, comme les pensions, sont appelées à croître nettement à long terme, à politique constante.

La question qui se pose est celle de la viabilité du régime de pensions. C'est un problème dynamique, lié à la démographie, mais dépendant de toute une série d'autres facteurs. Parmi les paramètres influençant les évolutions en cause, certains paraissent mériter une attention particulière, dont par exemple: l'avancement de fait de l'âge de la retraite, l'adaptation des pensions au bien-être, la recherche d'une combinaison optimale entre régimes obligatoires et complémentaires.

Par ailleurs, il serait pertinent, dans le cadre d'investigations plus détaillées, d'analyser séparément les cas des pensions dans les secteurs privé d'une part (régimes des salariés et des indépendants) et public d'autre part.

2.2. *Santé (pages 30 à 34)*

- qu'il s'agisse des dépenses globales de santé (regroupant maladie, invalidité, accidents de travail, etc...) qui ne sont pas à la charge directe des ménages, ou des seules dépenses publiques de maladie, le cas de la Belgique n'est pas clairement atypique. En pour-cents du P.I.B. les dépenses belges se situent plutôt sous les niveaux notés dans les pays voisins, sauf pour ce qui concerne le secteur invalidité, accidents de travail et maladies professionnelles;
- au cours des années 80 les dépenses de maladie (publiques et non à charge directe du consommateur), en pour-cents du P.I.B., sont restées assez stables en Belgique. L'importance des dépenses totales liées à la santé (non à la charge directe des ménages) s'est même un peu réduite;

- comme dans le cas de la vieillesse, la comparaison des dépenses globales de santé en Belgique et dans les pays voisins ne suffit pas à faire ressortir des caractères clairement atypiques dans le cas belge.
A nouveau, cela ne permet pas de conclure à l'absence de problèmes en ce domaine: l'absence d'anomalies flagrantes au niveau des grandes masses macro-économiques, que nous avons examinées, n'exclut pas que des dysfonctionnements puissent exister à des niveaux plus désagrégés, selon le type de soins, qu'ils concernent le volume des prestations ou leur prix.
Par ailleurs, divers facteurs pourraient pousser les dépenses de santé à la hausse dans le futur, tels que l'augmentation du nombre des personnes très âgées ou, surtout, le développement de l'offre médicale de haute technologie.

2.3. Famille (pages 35 à 37)

- une fois encore, en pour-cents du P.I.B., l'ensemble des dépenses d'ordre familial en Belgique (allocations familiales mais aussi primes à la naissance, allocation de logement, pour études ou garde d'enfants, etc...) ne paraît pas se distinguer nettement en niveau des chiffres enregistrés dans les pays voisins.
Cependant, le montant de base des allocations familiales est nettement plus élevé en Belgique que chez nos principaux partenaires, et l'impact de la fiscalité renforce cet avantage, du moins pour les ménages à revenu relativement modeste;
- le poids des dépenses d'ordre familial s'est réduit en Belgique au cours des années 80, comme dans la plupart des pays européens;
- compte tenu du contexte de natalité faible il ne va pas de soi qu'une politique familiale relativement plus généreuse que dans d'autres pays soit à considérer comme une anomalie.

2.4. Chômage (pages 37 à 47)

- après le Danemark, la Belgique est, avec les Pays-Bas, l'un des pays au sein de notre échantillon où les dépenses publiques liées au chômage sont les plus élevées, en pour-cents du P.I.B.. Au sein de ces dépenses celles visant à promouvoir le placement des sans emplois paraissent représenter une part relativement modeste;
- l'importance, en pour-cents du P.I.B., des dépenses liées au chômage eut tendance à se réduire en Belgique de 1983 à 1989. Une telle tendance se retrouve dans une majorité de pays parmi ceux que l'on a considérés;

- l'ampleur relative des dépenses belges de chômage paraît être une anomalie dans la mesure où la Belgique n'est plus un des pays, parmi ceux considérés, où le taux de chômage, au sens du Bureau international du travail (B.I.T.), est particulièrement élevé.

Il semble qu'en Belgique le nombre d'indemnisés s'écarte plus qu'ailleurs du nombre de chômeurs au sens du B.I.T..

Parmi les sources de l'écart ainsi relevé, certaines paraissent mériter une attention particulière tels que le nombre de chômeurs âgés ou, surtout, le nombre de chômeurs inscrits et indemnisés qui ne sont pas activement à la recherche d'un emploi.

A ce propos, un point qui mérite un examen plus approfondi est le lien entre l'octroi en Belgique d'indemnités d'assurance-chômage de façon illimitée dans le temps et le maintien sur le marché du travail de demandeurs d'emploi factices ou de découragés.

Il convient cependant de noter qu'une inflexion postérieure aux données analysées, pourrait être enregistrée suite à la révision, en 1991, dans le sens d'une plus grande rigueur, de l'article 143 relatif aux conditions d'exclusion du bénéfice des indemnités d'assurance-chômage, pour durée de chômage excessive.

3. Aides publiques aux entreprises (pages 47 à 52)

La comparaison internationale de l'importance des aides publiques aux entreprises pose de sérieux problèmes, car, selon les pays, les instruments de la politique de soutien peuvent varier considérablement, en nature et poids relatifs.

Pour que la comparaison soit valable il faut qu'elle soit faite sur une base aussi large que possible, prenant en compte les diverses formes d'interventions publiques: aides à fonds perdus, prêts à conditions privilégiées, exonérations fiscales, prises de participation, garanties.

La Commission des Communautés européennes a effectué un travail de ce type, qui n'est pas cependant sans présenter encore de sérieuses lacunes méthodologiques (voir pages 48-49 et 51). On peut en tirer les enseignements qui suivent :

- la Belgique apparaît, conjointement avec l'Italie, comme l'un des pays où les aides publiques étaient les plus importantes, en pour-cents du P.I.B., en moyenne entre 1986 et 1988. Mais les aides totales ainsi évaluées sont en large partie concentrées dans des secteurs très particuliers: chemin de fer, charbonnages, sidérurgie...

Si l'on ne considère que les aides à l'industrie manufacturière, hors sidérurgie et construction navale, le poids des aides publiques apparaît alors macro-économiquement faible (moins de 1% du P.I.B. sur la période 1986-88) et les résultats de la Belgique semblent proches de la moyenne des pays considérés, bien qu'un peu supérieure à celle-ci;

- la totalité des aides à tous les secteurs recensés, exprimée en pour-cents du P.I.B., fut réduite entre la période 1981-86 et les années 1987-88, en Belgique comme dans la plupart des autres pays de la C.E.. Par contre, si l'on considère la seule industrie manufacturière (hors sidérurgie et construction navale) l'importance des aides ne s'est pas clairement réduite, ni en Belgique, ni dans les pays voisins;
- une analyse plus approfondie des aides publiques par secteurs et par taille d'entreprise serait sans doute éclairante. Il conviendrait par ailleurs d'examiner, par exemple, le choix des dépenses fiscales retenues par la Commission dans ses travaux, dans l'optique d'une discussion de la distinction aides générales-aides spécifiques (seules prises en compte).

4. Investissements publics (pages 53 et 54)

- en 1987-88 les dépenses de capital des pouvoirs publics, en pour-cents du P.I.B., étaient plus faibles en Belgique que dans les autres pays analysés;
- la part des investissements publics dans le P.I.B. baissa nettement en Belgique tout au long des années 80, tandis qu'en moyenne dans les pays que nous avons considérés elle ne fit plus que s'effriter faiblement à partir de 1983;
- il n'est pas évident, compte tenu des réalisations du passé et des évolutions structurelles, que le niveau actuellement souhaitable d'investissement public soit comparable à celui des années 70, ou même à celui des pays voisins.
Pour compléter l'information en ce domaine il serait intéressant d'analyser de façon détaillée, et de comparer internationalement, la structure des investissements réalisés (routes, ports, constructions scolaires, etc...), et de distinguer également ce qui relève d'une part de la création d'infrastructures nouvelles et d'autre part de l'entretien d'équipements existants. Une estimation des besoins en entretien et remplacement pour éviter la dégradation de l'infrastructure paraît souhaitable.

5. Rémunérations de la fonction publique (pages 54 à 57)

- les dépenses de salaires et traitements dans la fonction publique en Belgique (en pour-cents du P.I.B.) étaient en 1987-88 légèrement inférieures à la moyenne des sept pays européens considérés;
- à ce niveau global la Belgique ne se distingue de la moyenne que par une décroissance un peu plus rapide qu'ailleurs du poids de ces dépenses dans le P.I.B. au cours des années 80;

- la simple comparaison des dépenses consacrées à la rémunération de la fonction publique, en pour-cents du produit national, ne permet pas de mettre en évidence un élément d'anomalie flagrante dans la situation belge.

L'emploi dans le secteur public belge, en pour-cents de l'emploi total, ne paraissait pas non plus, en 1988, clairement atypique. Quant aux salaires dans la fonction publique belge, leur évolution en termes réels depuis 1974 ne se distingue pas fondamentalement de celles enregistrées dans les pays voisins.

A ce stade la comparaison internationale paraît donc peu instructive du point de vue de la mise en évidence des handicaps éventuels de la fonction publique belge.

Comme complément d'information, il pourrait être intéressant de comparer, dans la mesure du possible, les niveaux de salaires dans la fonction publique et le secteur privé, en Belgique et à l'étranger. L'on pourrait chercher aussi, par une analyse plus qualitative, à cerner les facteurs de nature à développer la motivation dans le secteur public.

6. Dépenses consacrées à la recherche-développement (pages 60 à 64)

- les dépenses publiques consacrées à la recherche en Belgique étaient en 1989, en pour-cents du P.I.B., les plus faibles de tous les pays considérés. Le niveau de la dépense intérieure brute de recherche-développement (D.I.R.D.)(secteurs privé et public) en Belgique était par ailleurs modeste, en 1988-89, en regard des performances de nos principaux voisins, ou de pays d'importance économique comparable à la nôtre;
- l'évolution globale de la D.I.R.D., en pour-cents du P.I.B. fut moins bonne, dans les années 80, en Belgique que dans les autres pays considérés. L'importance de la D.I.R.D. financée par les pouvoirs publics s'est réduite (en pour-cents du P.I.B.) durant cette période, en Belgique, tandis qu'elle ne s'est le plus souvent guère modifiée dans les pays voisins;
- un degré ultérieur d'analyse pourrait être de s'intéresser à la répartition des dépenses de R.D. par secteurs et selon la taille des entreprises. Il conviendrait en particulier de s'intéresser plus spécifiquement à l'affectation sectorielle des dépenses publiques de R.D..

7. Dépenses consacrées à l'environnement (pages 64 à 68)

La valeur des comparaisons internationales des dépenses d'environnement est relative car les données statistiques en la matière sont encore très lacunaires, mais aussi, par exemple, parce que selon les pays l'accent dans la politique de l'environnement peut être plus ou moins mis sur les dépenses publiques ou la réglementation, ou encore parce que tous les pays ne se trouvent pas au même stade de développement de ces politiques.

Ces réserves étant faites on constate que :

- en 1988, en pour-cents du P.I.B., les dépenses publiques consacrées à l'environnement étaient plus faibles en Belgique que chez nos trois principaux voisins. Dans tous les cas l'importance de ces dépenses était encore relativement faible;
- dans ces trois pays voisins les dépenses publiques d'environnement, en pour-cents du P.I.B., furent en croissance, assez modestes, au cours des années 80. Au niveau agrégé de l'ensemble des niveaux de pouvoirs en Belgique, l'importance de ces dépenses paraît être restée assez stable entre 1988 et 1990, selon les estimations du Secrétariat;
- ce type de dépenses devrait à l'avenir connaître une croissance tendancielle, sans préjudice du développement de l'éco-fiscalité. Un effort important devrait être consacré au développement de l'appareil statistique dans le domaine de l'environnement, qu'il s'agisse de la comptabilisation des dépenses publiques ou de celle des dépenses du secteur privé (entreprises et ménages).

II. Recettes

La comparaison par rapport à la moyenne européenne des ratios des principales catégories de recettes publiques au P.I.B. met en évidence quelques particularités de la structure des recettes en Belgique.

Il en ressort en effet que l'impôt des personnes physiques rapporté au P.I.B. est supérieur à la moyenne européenne et, vu qu'il en est de même pour les cotisations de Sécurité sociale, le coin fiscal sur les revenus du travail s'en trouve comparativement élevé.

Par contre, les impôts indirects rapportés au P.I.B. étaient toujours en 1989 inférieurs à la moyenne européenne.

A la même époque, le ratio de l'I.Soc. au P.I.B., longtemps supérieur à la moyenne européenne, la rejoignait.

Une certaine convergence s'est opérée en matière d'impôts directs pendant la seconde moitié des années 80: l'indexation des barèmes, la baisse des taux marginaux et autres mesures d'allègement décidées depuis 1985 jusqu'à la réforme fiscale ont inversé la tendance auparavant haussière du ratio I.P.P./P.I.B. alors que le ratio I.Soc./P.I.B., longtemps supérieur à la moyenne européenne, la rejoint.

En matière de recettes, ce ne sont toutefois pas tant ces atypismes que les modes de convergence qui requièrent une attention spéciale : il n'est pas acquis que la compétition fiscale soit intrinsèquement profitable et si elle devait toutefois prévaloir, la Belgique ne peut s'y opposer que pour une action concrète au niveau européen.

On pourrait conclure d'un premier examen du champ d'application potentiel de la compétition fiscale qu'il est limité: en matière de fiscalité de l'épargne l'essentiel a été fait, en matière de fiscalité de l'investissement, la position de la Belgique n'est, sous réserve des modifications intervenues depuis le 1.1.1991, pas extrême, ni vers le haut, ni vers le bas et en matière de fiscalité indirecte, les accords européens imposent (T.V.A.) ou imposeront vraisemblablement (Accises) des limites à la compétition fiscale.

La vigilance s'impose donc quant au mode selon lequel convergent la fiscalité de l'épargne, la fiscalité de l'investissement et la fiscalité indirecte. Du point de vue interne, la façon dont s'opère cette convergence influence l'élasticité des recettes fiscales (4).

Une vigilance toute particulière s'impose en outre quant aux effets de contagion : une convergence à la baisse qui se limiterait dans un premier temps aux bases imposables les plus mobiles pourrait ensuite s'étendre à d'autres impôts par le fait que devraient être supprimées les discriminations ainsi engendrées, par exemple entre intérêts et dividendes, entre bénéfices distribués et revenus de l'activité indépendante, entre ceux-ci et les revenus salariaux.

4 La Section "Fiscalité et parafiscalité" rendra prochainement un Avis sur ce sujet.

Tableau 79

Prestations sociales en pour-cents de la moyenne pondérée de la C.E. (1987)

	Maladie		Invalidité infirmité		Accidents du travail maladies profession.		Famille		Maternité		Vieillesse et survie		Chômage		Total		P.I.B. par tête en SPA
	en %	SPA par tête	en %	SPA par tête	en %	SPA par tête	en %	SPA par tête	en %	SPA par tête	en %	SPA par tête	en %	SPA par tête	en %	SPA par tête	
PORT.	74	40	98	52	65	34	55	29	57	28	58	37	27	21	63	34	54
DAN.	93	109	105	122	47	47	154	204	201	252	91	132	176	229	108	125	114
RFA	124	144	116	133	151	171	97	151	83	108	102	131	88	133	110	126	113
IRL	100	63	66	42	28	20	133	61	208	93	63	62	203	88	91	57	65
IT.	83	89	68	73	94	104	54	55	51	67	116	94	33	35	88	93	103
LUX.	101	122	183	220	165	179	114	144	155	193	101	156	17	135	103	123	123
RU.	76	80	96	101	23	33	128	145	85	78	87	86	101	102	92	97	107
BEL.	99	100	103	103	106	116	122	112	35	35	103	101	181	198	107	106	100
PB.	123	125	275	277	-	-	128	124	51	48	86	115	216	225	121	122	103
FR.	111	125	77	85	109	131	136	141	189	181	109	111	98	111	109	121	109
ESP.	63	46	73	53	173	64	7	4,2	80	65	70	70	174	81	68	50	75
Moyenne CEE (- Grèce)	6,16	540	2,22	196*	0,58	123	1,78	670	0,23	1749	11,08	5761	1,53	2809	24,7	2189	100*
SPA : Standard de pouvoir d'achat																	
* CE douze, Grèce comprise.																	

Source : La construction d'un serpent social européen; M.Dispersyn, P.Van der Vorst, R. de Falleur, Y.Guillaume, D.Meulders.
Revue belge de Sécurité sociale, décembre 1990.
Calculs effectués à partir des statistiques de protection sociale Eurostat.

ANNEXE

Exemples de lacunes statistiques auxquelles il conviendrait de remédier

- *Classification fonctionnelle des dépenses des pouvoirs publics (années récentes)*
- *Aides publiques aux entreprises
(prise en compte d'un plus grand nombre de secteurs économiques, réexamen des dépenses fiscales retenues par la Commission dans l'optique d'une discussion de la distinction aides spécifiques-aides générales etc...)*
- *Investissements publics
(structures des investissements réalisés, distinction travaux d'entretien- création d'infrastructures nouvelles, etc...)*
- *Fonction publique
(comparaison des niveaux de salaire dans la fonction publique et le secteur privé, mesures plus qualitatives etc...)*
- *Enseignement*
- *Recherche et développement
(répartition par secteurs et taille des entreprises, etc...)*
- *Environnement
(développement de l'appareil statistique, comptabilisation des dépenses des ménages, etc...)*