

---

# HORIZON 2022 :

## Rapport scientifique

Version finale



# Wallonie

Sous la direction de : Sébastien Brunet, Mathias Dewatripont, Marthe Nyssens, Giuseppe Pagano

Avec la collaboration des experts : M. Bourgeois, H. Capron, E. Cornelis, J. Defourny, P. Defourny, M. Demeuse, F. Fecher, B. Gailly, M. Goldman, J.M. Halleux, B. Hamaide, M. Huart, P. Humblet, D. Lafontaine, B. Mahy, F. Masai, M. Mignolet, E. Traversa, B. Van der Linden.

21 janvier 2013



# Table des matières

	Page
Avant-propos méthodologique	05
Wallonie 2022 – Préambule	09
 I Ligne de Force 1 : Compétitivité, Politique Industrielle, Recherche et Innovation	13
 II Ligne de Force 2 : Education, formation et emploi	213
 III Ligne de Force 3 : Mobilisation du Territoire	319
 IV Ligne de Force 4 : Défis démographiques (de la petite enfance au vieillissement) et de santé	423
 V Ligne de Force 5 : Défis énergétiques & environnementaux	493
 VI Ligne de Force 6 : Gouvernance	547
 VII Ligne de Force 7 : Ouverture sur le Monde	555



## AVANT-PROPOS METHODOLOGIQUE

Le contexte institutionnel (la prochaine modification de la Loi Spéciale de Financement et les futurs transferts de compétences), les répercussions socio-économiques de la crise économique ainsi que la négociation du cadre financier pluriannuel (CFP) des programmes opérationnels des fonds structurels européens pour la période 2014-2020, placent la Wallonie face à des défis/opportunités majeurs nécessitant une mobilisation forte de toutes les forces vives de la Région.

Ainsi, dès janvier 2012, la mise en œuvre d'un programme "Horizon 2022", qui a pour objectif de permettre à la Wallonie de bénéficier pleinement de ces défis/opportunités en vue d'amplifier structurellement son développement économique en renforçant à la fois son autonomie et la maîtrise durable de son destin, a été avancée par le Ministre-Président wallon Rudy Demotte.

Pour contribuer à la réalisation de ce programme à dix ans, une vingtaine d'experts universitaires ont été désignés en juin 2012 par le Gouvernement afin de travailler sur différentes thématiques jugées essentielles en vue d'un redéploiement vers une croissance durable créatrice d'activités et d'emplois de qualité. Certains experts de l'administration ont également été intégrés à la démarche. De plus, quatre coordinateurs ont été nommés pour coordonner les travaux : Sébastien Brunet (IWEPS), Mathias Dewatripont (BNB), Marthe Nyssens (UCL) et Giuseppe Pagano (UMons). En parallèle, un chargé de mission, la société Roland Berger Strategy Consultants, a été chargé d'accompagner l'ensemble du processus.

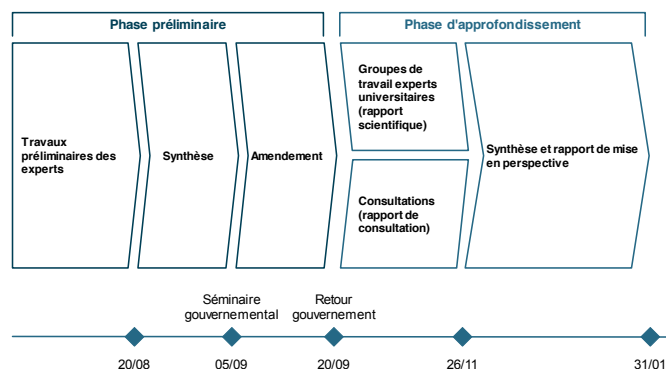
\*

\* \*

Trois rapports sont remis aujourd'hui au Gouvernement :

- **Un rapport scientifique** qui reprend les travaux de chaque expert et les synthèses des coordinateurs.
- **Un rapport des consultations**, qui restitue de manière anonyme l'ensemble des contributions reçues par Ligne de Force, sans filtre, hiérarchisation ou priorisation.
- **Un rapport de mise en perspective et de propositions** réalisé par le chargé de mission, la société Roland Berger Strategy Consultants qui met en évidence les propositions clés émanant des deux rapports précédents.

Les travaux ayant permis d'aboutir à ces trois rapports ont été organisés autour de deux grandes phases structurées en plusieurs étapes :



### Phase préliminaire

- **Travaux préliminaires des experts** : entre la mi-juillet et la mi-août 2012, chaque expert universitaire a rédigé une note préliminaire sur sa thématique. Ces notes ont été remises à la mi-août aux coordinateurs et au chargé de mission.
- **Synthèse des travaux préliminaires** : entre le 20 août 2012 et le 5 septembre 2012, les coordinateurs et le chargé de mission ont réalisé une synthèse de ces travaux et ont proposé une première organisation des thèmes par Lignes de Force.
- **Séminaire Gouvernemental**: le 5 septembre 2012, la première synthèse et articulation des travaux ont été présentées aux Ministres du Gouvernement wallon et de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Ceux-ci ont ensuite débattu du contenu de la première note, ont confirmé les 5 Lignes de Force et les 2 Piliers Transverses<sup>1</sup> et ont demandé différents amendements et points d'approfondissement.
- **Amendement du rapport préliminaire sur base des commentaires du Gouvernement**: entre le 6 septembre et le 19 septembre 2012, sur base des commentaires du Gouvernement, mais aussi d'autres sources<sup>2</sup>, un nouveau document<sup>3</sup> a été acté par le Gouvernement wallon. Ce document était structuré autour des Lignes de Force qui étaient ensuite déclinées en enjeux, en propositions de mesures potentielles (sous la forme d'un catalogue non hiérarchisé) et en questions à approfondir. Il est important de préciser que ce document était, à dessein, un travail préliminaire visant à disposer d'une base pour nourrir les consultations et susciter les idées constructives.



<sup>1</sup> Compétitivité, Politique Industrielle, Recherche et Innovation; Education, Formation et Emploi, Mobilisation du territoire, les communautés de territoire et leur organisation, Défis démographiques (de la petite enfance au vieillissement) et de Santé; Défis Énergétique et Environnementaux; Gouvernance et Ouverture sur le Monde.

<sup>2</sup> Éléments apportés par les experts coordinateurs et le chargé de mission en lien avec le Gouvernement et les cabinets, et premiers éléments issus de l'administration et des partenaires sociaux.

<sup>3</sup> Intitulé "BRU-3510-54009-01-10 FR\_LDF\_Enjeux\_Mesures\_26092012") daté du 19 septembre 2012

## Phase d'approfondissement

- **Kick-off de la seconde phase** : le 1<sup>er</sup> octobre 2012, en présence du Ministre-Président, les experts, les coordinateurs et le chargé de mission ont été réunis pour lancer la seconde phase des travaux. Pour permettre la finalisation des travaux début 2013, il a été décidé de scinder les travaux en deux démarches parallèles mais complémentaires.
  - *Travaux approfondis des experts* : pour faire suite au séminaire gouvernemental, les experts universitaires ont été rassemblés au sein de groupes de travail correspondant aux Lignes de Force sous la coordination spécifique d'un coordinateur. Les groupes de travail ont également accueilli des experts provenant de l'administration. Les enjeux, potentiellement reformulés par le groupe de travail, ont été répartis entre les experts. Chaque groupe a dû rendre une note pour le 23 novembre 2012 sur base d'un canevas prédéfini (état des lieux, orientations et mesures). Les coordinateurs ont ensuite réalisé une synthèse par Ligne de Force et se sont assurés de la cohérence de l'ensemble de leurs synthèses pour le 21 décembre 2012.
  - *Large consultation des forces vives* : une large consultation auprès des forces vives de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB), pilotée par le chargé de mission, s'est déroulée entre le 16 octobre et le 3 décembre 2012. Au total, 57 entités ont participé à cette consultation : 34 lors d'un (ou plusieurs) entretien(s) et 24 par le biais d'une réponse écrite. Ces consultations ont été organisées sur base du document daté du 19 septembre.
- **Mise en perspective et propositions** : Sur base des éléments avancés d'une part par les experts et récoltés d'autre part durant les consultations, le chargé de mission a réalisé un rapport de mise en perspective articulé autour de 7 Lignes de Force initiales. Nous invitons le lecteur à consulter également le rapport scientifique et le rapport des consultations.

\*

\* \*

Cette phase d'approfondissement a donc permis d'élaborer trois rapports ("le rapport scientifique", "le rapport de consultation" et "le rapport de mise en perspective et de propositions") qui constituent les fondements des outils de décision dont va se saisir le Gouvernement wallon et le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles pour établir le programme Horizon 2022 au début du printemps 2013.





# Wallonie 2022 – Préambule

S. Brunet, M. Dewatripont, M. Nyssens et G. Pagano

Après cette introduction signée par les 4 coordinateurs scientifiques, ce rapport est constitué des rapports des experts universitaires déclinés autour des 5 « lignes de force » thématiques et deux lignes de force transversales de l'exercice Wallonie 2022. Chaque ligne de force est précédée par quelques pages qui résument les principales idées des documents produits par les experts. A chaque fois, un résumé de l'état des lieux est présenté, et une série de mesures sont regroupées en divers « leviers ». Pour le développement approfondi des enjeux et le détail précis des mesures, il est essentiel de se référer aux rapports des experts.

Ces pages introductives mettent en évidence quelques thèmes qui nous semblent, à nous coordinateurs, sous-tendre la démarche que les experts ont suivie en toute indépendance.

Tout d'abord, les travaux des experts « valident » clairement cette démarche gouvernementale. En effet, plusieurs d'entre eux insistent sur l'**urgence** d'une approche globale pour s'attaquer aux faiblesses de l'économie wallonne et faire face aux différents défis environnementaux et sociaux auxquels la Wallonie est et sera confrontée dans les prochaines années. En effet, si celle-ci a réussi à arrêter son « décrochage » par rapport à la Flandre, il n'en reste pas moins que son PIB par habitant reste très insuffisant par rapport à la moyenne belge et se doit de progresser tout en intégrant les contraintes liées la préservation de notre environnement et au caractère limité de certaines ressources. En outre, les experts mettent souvent en exergue la nécessité d'une **démarche globale et cohérente** : tous les efforts doivent être tournés vers la création de valeur ajoutée et d'emplois de qualité, seule à même de garantir la pérennité de notre modèle social, d'autant plus qu'il est soumis aux pressions du vieillissement de la population et aux contraintes que nous faisons peser sur l'environnement.

Pour atteindre cet objectif, plusieurs experts mettent en avant la nécessité d'**unir** les forces vives de la Wallonie, partenaires sociaux, société civile, universités, administration, qui doivent être incités à « **s'approprier** » cette stratégie globale. Cette façon de procéder est mise en parallèle avec la démarche des Plans Marshall, plans qui sont généralement loués pour leur cohérence et leur capacité de rassemblement sociétal.

C'est la raison pour laquelle le lien avec les Plans Marshall est également mis en avant dans le cadre de la nécessaire **continuité** des politiques publiques : les acteurs économiques ont en particulier besoin de clarté et stabilité de l'action publique pour pouvoir prendre des décisions de moyen ou long terme. Ceci étant dit, toutes les dimensions des Plans Marshall ne recueillent pas la même adhésion : si les experts sont unanimes à applaudir leur méthode de sélection (via des experts indépendants, recrutés notamment à l'international), certains s'inquiètent de la multiplication de structures publiques.

De manière plus générale, sur le plan de la gouvernance, les experts mettent en avant la nécessaire **simplification institutionnelle**, la nécessité de combattre en particulier le « saupoudrage sous-régionaliste », et le besoin d'**évaluation** ex ante et ex post des politiques publiques, basée sur des **données de qualité**. Egalement mise en évidence est la nécessaire

transformation des modes de fonctionnement de l'administration publique pour rendre plus efficace et plus efficient le service aux entreprises et à la population.

\*  
\*            \*

Après ces considérations générales « méthodologiques », tournons-nous vers quelques éléments plus spécifiques des recommandations des experts. Une caractéristique commune à leurs réflexions est le souci de concilier **efficacité économique, intégration des contraintes environnementales et cohésion sociale**. Pas d'illusion donc quant à la possibilité de « dépenser sans compter » ; mais pas non plus d'« économie pour l'économie », au contraire un souci de favoriser la cohésion sociale et les normes environnementales, surtout à une époque où elles sont toutes deux sous pression. Il s'agit d'envisager les réelles opportunités offertes pour le développement d'activités économiques, porteuses d'innovation et d'emploi, par le déploiement d'un modèle de développement durable, dans ses dimensions économiques, sociales et environnementales.

Dans cette optique-là, les rapports des experts exposent une palette très riche de recommandations qui offrent un « **triple dividende** », visant en même temps à apporter une réponse à un défi social et/ou environnemental mais aussi à créer de la valeur ajoutée et à soulager les budgets publics : ceci vaut par exemple pour diverses mesures concernant la transition énergétique, les politiques de prévention en matière de santé, ou la prise en charge des personnes âgées dépendantes.

La même approche peut être soulignée pour l'analyse des ressources à mobiliser en vue d'accélérer le redressement de la Wallonie : territoire et ressources humaines :

- Le **territoire** est un « espace de vie » qui doit contribuer à la qualité de notre existence commune, mais aussi un atout essentiel de la Wallonie dans un pays où la densité de population est très élevée. Il y a donc lieu de le valoriser au bénéfice de l'activité économique également. Néanmoins, cela ne veut certainement pas dire privilégier à tout prix l'étalement urbain : une concentration intelligente tant de l'activité économique que de l'habitat dans les **centres urbains** est une réponse prometteuse aux défis de la Wallonie, en particulier en matière de mobilité.
- En ce qui concerne les ressources humaines, **l'éducation et la formation** sont bien entendu un défi-clé. S'attaquer à relever la performance très moyenne de notre enseignement obligatoire dans les tests internationaux mais aussi les défis que pose la surpopulation (face à un budget qui ne suit pas) dans l'enseignement supérieur est essentiel (et les experts offrent une série de pistes prometteuses sur le sujet), à nouveau dans une double perspective : faire face aux besoins en emploi de l'économie wallonne, mais aussi permettre à la population de s'épanouir dans une société qui exige de plus en plus de connaissances.

Le défi de l'éducation et de la formation est bien entendu lié à la stratégie de développement à poursuivre. Vu les caractéristiques de la Wallonie, et en particulier son niveau de vie et de salaire, **la seule solution est de miser sur les activités à haute valeur ajoutée**. Ceci veut dire

mettre l'accent sur la recherche et l'innovation. A nouveau, diverses pistes sont proposées par les experts. Parmi les éléments intéressants à retenir, soulignons :

- La nécessité d'une continuité à maintenir dans les choix industriels : s'il y a potentiellement lieu de faire des changements « à la marge » dans les pôles des Plans Marshall (selon les principes de la « **smart specialization** »), ceci doit rester limité pour éviter le dispersement.
- La perspective de transformer les défis environnementaux et sociaux (santé, vieillissement...) en activités économiques innovantes. Ces défis ne doivent pas être envisagés uniquement comme des contraintes mais également comme des opportunités de développement
- Dans une perspective dynamique, il faut préparer l'avenir en favorisant systématiquement l'éclosion de nouvelles entreprises mais aussi en accompagnant la croissance de celles qui sont prometteuses, surtout dans la phase initiale. Ceci veut dire également favoriser l'**esprit entrepreneurial**, et l'**innovation** sous toutes ses formes (et pour tous les modèles organisationnels : privé, social, ou public).

Terminons ce préambule par une remarque générale plus institutionnelle : une qualité essentielle de ce futur Plan Wallonie 2022 est d'avoir une perspective qui tienne compte des liens entre les diverses dimensions des politiques publiques, et de la nécessité d'agir simultanément sur divers fronts pour bénéficier de synergies. Dans notre environnement, cela veut dire faire des recommandations qui concernent tant les compétences de la Wallonie que de la Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB), et les experts sont allés clairement dans ce sens. Il est essentiel d'exploiter les synergies entre ces diverses politiques. Ceci nécessite une coordination maximale entre la Wallonie et la FWB, mais aussi entre elles et la Région de Bruxelles-Capitale (sans oublier de développer également les synergies appropriées avec la Flandre, voire avec les régions limitrophes en dehors de la Belgique).





# Ligne de Force 1

\*  
\* \*

**Compétitivité, Politique Industrielle,  
Recherche et Innovation**



# I. Synthèse

## 1. Etat des lieux

### 1.1. Compétitivité

Selon les études réalisées sur la compétitivité des régions européennes, la Wallonie se classe parmi les régions intermédiaires en matière de compétitivité régionale. Si le Brabant wallon se place favorablement, les autres provinces wallonnes se situent grosso modo en milieu de classement, avec le Hainaut, Namur et le Luxembourg qui obtiennent un score de plus de 40% inférieur au benchmark. Les catégories de variables prises en compte portent sur l'environnement institutionnel, la stabilité macroéconomique, les infrastructures, la santé, la qualité de l'enseignement primaire et secondaire (pilier de base), l'éducation supérieure et l'apprentissage tout au long de la vie, l'efficacité du marché du travail, la dimension du marché (pilier efficacité), le dynamisme technologique, la sophistication économique et l'innovation (pilier innovation). Le positionnement obtenu soulève la question de l'amélioration de celui-ci pour la Wallonie au cours des prochaines années, tant par rapport aux régions de tradition industrielle (RETI) que par rapport aux régions voisines. Comme on peut le constater ce questionnement interpelle les différentes thématiques couvertes dans le projet Wallonie 2022.

La compétitivité des régions dépend en grande partie de la compétitivité de leurs pôles urbains qui sont souvent les premiers à bénéficier des changements économiques car ils constituent des lieux de concentration de la main-d'œuvre et d'innovation, diffusent la croissance au sein de leur hinterland et offrent une vaste palette d'aménités. Comparativement aux pôles urbains des autres régions de tradition industrielle, Liège et Charleroi ont des atouts, avec une productivité supérieure à la moyenne des RETI et le niveau de PIB par habitant proche de la moyenne pour Charleroi et largement supérieur pour Liège. Cependant, la faiblesse du niveau de PIB par habitant de leur province d'appartenance montre qu'elles ont perdu, comme la plupart des régions de tradition industrielle mais de manière plus marquée, leur capacité de capter et de diffuser la croissance à leur hinterland.

Parmi les indicateurs à prendre en compte pour procéder à un état de la situation économique wallonne, la productivité, les investissements et l'entrepreneuriat permettent de mettre en évidence certaines spécificités de la région. Si la productivité en Wallonie est supérieure à la moyenne européenne, elle est inférieure à la moyenne nationale. Le Brabant wallon dégage un avantage certain en la matière. En termes d'évolution, la productivité s'est détériorée par rapport à la moyenne européenne mais cette diminution reste contenue comparativement au chiffre observé pour la Belgique.

Le taux d'investissement wallon se situait en 2008 à un niveau supérieur à la moyenne européenne et comparable à la moyenne nationale. Celui-ci a évolué très favorablement comparativement à la moyenne observée pour la période 2000-2008. Ce redressement du taux d'investissement wallon représente un paramètre important pour le redéploiement économique de la région.

Au plan de la base productive de l'économie wallonne, c'est-à-dire la valeur ajoutée générée par habitant, on constate que l'industrie se situe à un niveau de développement inférieur aux moyennes belge et européenne pour la région et ses provinces à l'exception du Brabant wallon. Il en va de même pour les services marchands. La dichotomie entre provinces met en évidence l'existence d'un lien étroit entre développement de l'industrie et développement des services marchands. La région la mieux dotée dans ces deux types d'activité est le Brabant wallon tandis que la moins bien dotée est la province du Hainaut. En matière de services non marchands, il y a un excès par rapport à la moyenne européenne. Il est moindre en ce qui concerne la comparaison à la moyenne nationale, ce qui peut s'expliquer par la concentration des activités de niveau supérieur dans le non marchand dans la Région bruxelloise comme cela est également le cas dans la province de Namur. Un même constat s'applique pour l'administration publique.

En matière d'orientations à l'exportation de la production de biens en Wallonie, on constate que l'industrie pharmaceutique, le matériel ferroviaire, la sidérurgie et les minéraux non métalliques occupent un poids prépondérant dans les exportations. En termes de comparaison de ces orientations avec les choix industriels opérés en Wallonie dans le cadre des politiques de pôles de compétitivité et de réseaux d'entreprises, les biotechnologies méritent d'être soulignées : choix stratégique fort de la Wallonie, celui-ci apparaît porter ses fruits étant donné que le secteur pharmaceutique constitue le premier secteur à l'exportation wallon.

On retrouve parmi les secteurs forts wallons dont les spécialisations se sont renforcées au cours de la décennie la pharmacie et la logistique. En matière de services aux entreprises, la Wallonie comble graduellement son handicap structurel. Le secteur alimentaire, autre choix stratégique de la région se situe dans la moyenne et apparaît évoluer favorablement. Les transports aériens ont suivi une évolution très importante mais restent très en retrait par rapport aux grands pôles européens. La chimie et les minéraux non métalliques méritent une attention particulière car les spécialisations wallonnes dans ces domaines se sont dégradées. Les secteurs de la mécanique et des autres moyens de transport, autres choix stratégiques régionaux, doivent faire l'objet d'une vigilance particulière étant donné leur positionnement défavorable.

## **1.2. Innovation et croissance**

L'entrepreneuriat et l'innovation en Wallonie sont souvent réduits (et mesurés) comme la valorisation de la R&D locale (Universités, centres de recherche) en offre de nouveaux produits par les entreprises locales (spin-offs, transfert technologique, etc..), alors qu'on peut adopter une vision plus large de l'innovation et l'entrepreneuriat, comme étant l'identification, l'évaluation et la mise en œuvre d'opportunités nouvelles par les acteurs socio-économiques wallons, que ces opportunités portent sur de nouvelles offres (innovation « produits ») ou sur de nouvelles manières de les mettre en œuvre (innovation « process »), que ces opportunités soient issues ou non de la R&D locale et que cette mise en œuvre soit assurée par une seule organisation ou via des partenariats (« innovation ouverte »).

La Wallonie a un long passé d'entrepreneurs et d'innovateurs et héberge de nombreux secteurs porteurs avec de grandes entreprises de niveau mondial, tels que la chimie ou la pharmacie. Elle doit néanmoins faire face à une structure de coût élevée, à la reconversion de



certains secteurs (tels que la sidérurgie) et à l'automatisation d'autres (tels que la grande distribution). Considérant les défis démographiques, sociaux et environnementaux auxquels la Wallonie est confrontée, le sentiment partagé d'urgence et la nécessité perçue de réformes radicales restent néanmoins relativement faible.

La Wallonie oriente fortement ses politiques sur les moyens mobilisés (X millions d'euros pour le Plan Y) mais manque d'objectifs suffisamment partagés, quantifiés et clairement identifiés (tels que ceux de « Vlanderen in Actie »). Si de grand progrès ont été réalisés, la situation reste critique (notamment en matière de taux d'emploi et de finances publiques) et la réorientation des politiques urgente.

En Wallonie, les exemples de réussites entrepreneuriales sont peu mis en avant (notamment à l'école). L'emploi privé y est relativement peu développé et le taux d'emploi faible, en particulier dans certaines sous-régions. Le sentiment d'urgence est relativement peu présent et le niveau de protection sociale est relativement élevé. Le taux d'entrepreneuriat (5.9%) est plus faible qu'en Flandre (6.4%).

Dans le monde entier, le premier frein à la croissance est le manque d'ambition, d'envie de croître. En Wallonie s'ajoutent à ce premier frein « universel », la fragmentation du marché (régional voire sous-régional) et la difficulté d'attirer et garder des moyens humains (attractivités des PME pour les recrues potentielles, métiers en pénuries, relations sociales, ...). L'accès au capital peut également être un problème, en particulier en ce qui concerne les garanties à fournir (en cas de prêt) ou la gouvernance à mettre en place (en cas de participation au capital). Le capital à risque (public) est présent mais ne concerne qu'une petite minorité d'entreprises. Finalement, l'innovation ouverte présente des avantages tactiques (synergies) et stratégiques (effets de réseaux) souvent sous-exploités, mais également d'important défis technologiques, organisationnels et concurrentiels.

Il existe en Wallonie un grand nombre d'initiatives et de structures liées de près ou de loin à l'entrepreneuriat et l'innovation. Si certaines de ces structures (telles que l'Awex) sont clairement identifiées et généralement appréciées, le système d'appui dans son ensemble manque de cohérence, est peu lisible et peu (re)connu par les PME. Le système d'appui wallon reste fragmenté et se limite trop souvent à l'encouragement à la valorisation de la R&D publique locale. Les synergies possibles avec les régions avoisinantes (en particulier la Région Bruxelloise, mais aussi le Grand-Duché et le Nord de la France) sont peu exploitées. En outre le système d'appui ne fait pas l'objet d'évaluations indépendantes systématiques et orientées résultats.

Le levier du capital à risque est quant à lui limité d'une part par la réticence des entrepreneurs à adapter leur gouvernance (« partager le pouvoir ») et d'autre part par l'orientation locale (souvent sous-régionale) des acteurs en place (publics ou semi-publics), leur manque de spécialisation sectorielle et d'ambition (« smart money »), et leur faible ouverture sur le monde.

### **1.3. Entrepreneuriat social**

La question de l'entrepreneuriat ne se limite pas au secteur lucratif, il concerne aussi les entreprises sociales. Selon la Concertation de l'Economie sociale, l'économie sociale représentait en 2010 112 500 emplois équivalents temps plein en Wallonie, c'est-à-dire *11% de l'emploi wallon total*. Entre 2005 et 2010, la croissance de l'emploi y a été 2 à 3 fois plus rapide que dans l'ensemble de l'économie.

Dans les entreprises sociales, les parts respectives de ressources marchandes et non marchandes dépendent avant tout du type d'activité ou de service presté. L'enjeu est chaque fois de trouver le « ressource mix » qui permet de combiner au mieux un objectif de viabilité financière avec les finalités sociales poursuivies. En premier lieu, la capacité et la disposition à payer dans le chef des usagers sont importantes à cerner, mais dans de nombreux domaines, un financement public est également nécessaire. Pour des services que la collectivité juge d'intérêt général, un tel financement public complétant la participation de l'utilisateur peut se justifier au nom des bénéfices collectifs qu'ils génèrent et/ou des questions d'équité qui se posent dans l'accès à ces services.

Différents modèles de « solvabilisation » peuvent soutenir le développement des entreprises sociales. Par exemple, pour les services d'aide aux personnes âgées, on pourrait imaginer qu'avec le transfert de l'APA aux entités fédérées, son octroi soit accompagné d'un plan d'aide et de soins qui ouvre des perspectives de développement des entreprises sociales prestant ces services.

Avec des marges de manœuvre étroites dans les budgets publics, il est également logique de promouvoir un entrepreneuriat social capable de mobiliser le plus possible de ressources marchandes et donc de s'autofinancer dans une large mesure. En Wallonie, la Société Wallonne d'Economie Sociale Marchande, filiale spécialisée de la S.R.I.W., soutient précisément ce genre d'initiatives. Depuis sa création au milieu des années 90 jusqu'à la fin 2011, elle a reçu environ 600 dossiers dont l'analyse a débouché sur 320 interventions auprès d'environ 200 entreprises pour un montant global de 32 millions d'euro en prêts et près de 4 millions d'euro de participations au capital, et environ 5.000 emplois créés ou consolidés. De même, les Agences-conseil en économie sociale sont encouragées à privilégier l'appui au lancement d'initiatives d'économie sociale marchande. Malgré de tels dispositifs, le nombre de projets d'économie sociale marchande présentés aux Agences-conseil et/ou à la SOWECSOM demeure limité.

Il importe donc d'explorer et d'exploiter le plus large spectre possible de modèles d'entreprise sociale et d'encourager les vocations d'entrepreneurs sociaux sans exclusive.

Des emplois et des métiers nouveaux sont à découvrir et à structurer dans des niches très diverses correspondant à des besoins peu ou pas encore rencontrés.

#### **1.4. Recherche universitaire**

La recherche-développement, atout essentiel pour l'innovation et la prospérité économique, doit se baser sur une recherche fondamentale de qualité. En Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB), via notamment le FNRS, les universités y contribuent de manière déterminante.

La littérature académique indique que la performance de recherche, tant fondamentale qu'appliquée, des universités, est liée positivement: (i) à leur niveau de financement; (ii) à leur autonomie, et (iii) à une distribution concurrentielle et méritocratique des fonds de recherche. Ce dernier critère ne met ceci étant dit pas en cause l'éventuelle nécessité de "regrouper les forces" (tant en recherche qu'en valorisation) entre institutions d'un même territoire, pour mieux profiter de synergies et ainsi être plus concurrentiel au niveau international.

Par rapport aux indicateurs ci-dessus, la situation de la FWB indique des moyens assez similaires à ceux de la Flandre et des principaux partenaires économiques si l'on prend les dépenses par chercheur, mais moindres en termes de moyens investis par étudiant (avec en particulier une baisse de la subvention par étudiant (de 18% en termes réels de 1991 à 2007). Il y a donc ici un risque de "crowding out" de l'activité de recherche, exacerbée par le fait que le financement "par étudiant avec enveloppe fermée" est la norme en FWB, ce qui incite donc les universités à se faire la concurrence sur cette dimension avec comme résultat une baisse tendancielle de la subvention par étudiant. Si la performance de recherche des professeurs reste très satisfaisante aujourd'hui en comparaison internationale, cette tendance à la baisse de la subvention par étudiant, et donc du taux d'encadrement, risque d'avoir des conséquences négatives sur cette productivité de recherche de professeurs surchargés. Et ce d'autant plus que notre financement limité se combine à une autonomie limitée de nos universités quant à la fixation des rémunérations des professeurs et à la gestion de leur carrière. La récente décision fédérale de restriction par rapport au régime de pension des professeurs constituant à cet égard un handicap supplémentaire.

### **1.5. Productivité**

La question de la productivité est liée aux débats sur la « désindustrialisation » qui sont présents tant en Wallonie, qu'en Belgique ou en général dans les pays économiquement avancés. La baisse tendancielle de l'emploi industriel est généralisée : de 1980 à 2010, la part de l'industrie dans l'emploi total (en heures travaillées) est passée de 23% à 14% en Europe et de 19% à 10% aux USA. Elle est intimement liée à la forte hausse de la productivité dans ce secteur relativement à celui des services. Elle est ainsi comparable à la forte baisse de l'emploi agricole par rapport au 19<sup>e</sup> siècle - baisse encore plus significative, puisqu'on est passé d'un pourcentage de l'emploi total de l'ordre de 80% pour en arriver aujourd'hui à moins de 3% - également le résultat d'une forte hausse de la productivité dans ce secteur.

Cette hausse de la productivité est vraiment la cause principale de la réduction de l'emploi industriel. La globalisation quant à elle en est une cause nettement plus marginale : par exemple, elle ne semble responsable que de moins de 15% des pertes d'emploi industriels en France de 1980 à 2007.

Ceci étant dit, il est vrai que les pays diffèrent quant à l'ampleur de la réduction de leur emploi industriel. Ainsi, l'Allemagne, traditionnellement plus industrialisée que la France, le Benelux et plus encore le Royaume-Uni, a aussi mieux limité le déclin de son emploi industriel. Si la hausse plus limitée de son coût salarial depuis une dizaine d'années a été fortement mise en exergue, il ne faut pas négliger du tout son positionnement attractif en matière de produits et de

marchés (pensons aux automobiles avec Mercedes, BMW et le haut de gamme du groupe Volkswagen en particulier, qui tous se vendent dans le monde entier, et en particulier dans les marchés émergents en forte croissance) mais aussi d'organisation de la production, avec des délocalisations partielles dans les pays de l'Est qui ont permis des réductions de coût par unité produite tout en "solidifiant" l'emploi qui a subsisté en Allemagne.

Par rapport au problème analysé ici, le diagnostic est assez clair :

1. La solution au taux d'emploi trop bas en Wallonie ne peut venir que de manière très partielle de l'industrie manufacturière, vu la hausse tendancielle de sa productivité.
2. Ceci étant dit, l'industrie, grâce à cette hausse de productivité, est une source potentielle de croissance de revenu très appréciable pour la Wallonie.
3. Dans un monde globalisé avec une concurrence intense, le succès de l'industrie wallonne ne peut venir que de produits de qualité accompagnés par des coûts unitaires attractifs.
4. Dans cette perspective, si on souhaite préserver un salaire-poche compatible avec notre modèle social, les déterminants sur lesquels on peut jouer sont : (i) l'innovation (de produits et de procédés industriels) ; (ii) la qualification du travail, et donc l'éducation et la formation ; et (iii) la structure de la taxation (qui frappe aujourd'hui chez nous très lourdement le facteur travail).

Remarquons que l'innovation en matière de procédés industriels peut impliquer des pertes d'emploi, au moins à court terme. Il est possible que celles-ci soient nécessaires pour garantir le maintien à terme d'un potentiel de production locale. Dans ce cas-là, il vaut mieux accepter ces changements, mais il est essentiel alors d'offrir une protection aux travailleurs qui perdent leur emploi, protection en matière de revenu mais aussi et surtout en matière de reconversion (comme le fait le « modèle social scandinave », qui privilégie cette protection/reconversion et arrive ainsi à mieux dynamiser l'économie).

## 2. Orientations et mesures

Les mesures proposées par les experts s'inscrivent toutes dans une perspective méthodologique assez similaire à celles des Plans Marshall, tout en insistant sur la nécessaire simplification des structures institutionnelles :

1. *Stabilité*: pas de modification drastique des pôles de compétitivité des Plans Marshall, ajustements à la marge au niveau des (sous-)secteurs économiques prioritaires.
2. Suivre divers *principes de bonne gouvernance* des Plans Marshall pour les nouvelles mesures : pas de saupoudrage, sélection au mérite, évaluation ex post, 'appropriation' des mesures par les acteurs économiques et sociaux pour créer un sentiment d'urgence et d'« union nationale ».
3. Simplifier en vue d'améliorer la gouvernance des Plans Marshall : regroupements et simplification institutionnels.
4. Mettre l'accent sur la nécessaire ouverture internationale.

Outre ces principes « méthodologiques », au niveau de leur contenu, les mesures peuvent être regroupées autour de six leviers suivants<sup>4</sup> :

1. *Affiner la spécialisation en pôles du Plan Marshall* selon les principes de la « *smart specialization* » (avec une attention particulière pour les éco-innovation, les énergies renouvelables, les technologies génériques clés qui pourraient être une source de création d'entreprises).
2. *Promouvoir une culture de l'entrepreneuriat*, y compris l'entrepreneuriat social, dont les projets pourraient être développés dans de nombreux champs d'activité.
3. *Promouvoir l'innovation, technologique et non technologique*, de manière *globale* (y compris l'*open innovation*), au-delà de la nécessaire valorisation de la recherche faite dans la Région elle-même.
4. Favoriser la *croissance* et la *pérennisation des PME wallonnes*.
5. Améliorer le *lien entre recherche fondamentale et valorisation*.
6. *Rééquilibrer le financement universitaire* (qui devrait être *revalorisé*) en le liant moins exclusivement au nombre d'étudiants et plus aux performances de recherche.

Ci-dessous, nous regroupons ces mesures selon ces six leviers, et terminons par les autres mesures qui sont plus prioritairement inspirées par les quatre principes méthodologiques détaillés ci-dessus.

### 2.1. Levier 1 - smart specialization

- **Compétitivité - Mesure # 1:** Dans la foulée des Plans Marshall, définir avec les partenaires économiques et sociaux, les pôles et les réseaux d'entreprises une feuille de route « Horizon 2022 » établissant les objectifs poursuivis, les moyens à engager (y compris la révision des instruments d'aide aux entreprises afin d'améliorer leur effet de levier en matière de gestion des coûts de production, notamment au plan énergétique) et les résultats attendus pour renforcer la compétitivité de l'industrie wallonne et favoriser une spécialisation intelligente des entreprises dans des niches d'activités porteuses (technologies clés génériques) de croissance en s'appuyant sur les pôles de compétitivité et les réseaux d'entreprises soutenus par la Région. L'objectif à terme est d'assurer la pérennité de ces pôles et réseaux, via un remplacement des fonds publics par des financements de leurs membres en contrepartie de la valeur ajoutée qu'ils apportent (du type "success fees").
- **Compétitivité - Mesure # 6:** Mettre en œuvre une stratégie de rattrapage de la Wallonie dans un nombre limité de niches dégagant un potentiel de croissance important pour les 20 prochaines années telles que les éco-innovation, les énergies renouvelables, les technologies génériques clés qui pourraient constituer une source de création d'entreprises et favoriser l'émergence de nouvelles spécialisations régionales de dimension internationale (à tout le moins européenne).

<sup>4</sup> Remarquons que, pour le rapport "productivité", les auteurs ont renvoyé aux mesures suggérées dans les autres rapports de cette Ligne de Force (mais aussi de la Ligne de Force 2, sur l'éducation et la formation), vu le caractère très large de thème de la productivité. Une exception cependant, mentionnée ci-dessous : une recommandation concernant le financement des jeunes PME innovantes.

## 2.2. Levier 2 - promouvoir une culture de l'entrepreneuriat

- **Innovation et croissance - Mesure # 1:** Créer un environnement propice à l'entrepreneuriat et l'innovation. Travailler sur la culture et l'image des entrepreneurs et des PME, mettre en avant les « role models » et les « success stories » (dans les secteurs marchands et non-marchands), en parlant aussi de leurs échecs et de la manière dont ils ont « rebondi ». Favoriser la mise en réseau inter-entreprises et recherche-entreprise au-delà des frontières (sous)régionales ; encourager la mobilisation des acteurs au-delà des secteurs « high-tech » et des opérateurs publics et/ou locaux.
- **Entrepreneuriat social - Mesure # 1:** Recherche de modèles viables d'entrepreneuriat social par le soutien et le suivi rapproché de projets-pilotes dans plusieurs champs d'activité à choisir (comme: accueil de la petite enfance, prise en charge à domicile de la dépendance des personnes âgées, collecte, traitement et recyclage de déchets et autres matériaux, productions d'énergie renouvelable, valorisation touristique de patrimoines en tous genres, circuits courts de production et distribution de produits alimentaires, circuits de consommation plus responsable, développement d'activités (de loisirs, d'éducation physique, etc.) bénéfiques à la santé physique et mentale, etc).
- **Entrepreneuriat social - Mesure # 2:** Constitution progressive d'un « éco-système » beaucoup plus favorable à la multiplication des vocations d'entrepreneurs sociaux et l'éclosion de leurs projets .

## 2.3. Levier 3 - promouvoir l'innovation

- **Innovation et croissance - Mesure # 2:** Dans la foulée du plan Creative Wallonia, faciliter l'adoption et l'émergence d'innovation, technologiques et non-technologiques, « produits » ET « procédé », et pas seulement celles développées par nos universités et centres de recherche (principe de l' "innovation ouverte"). Ceci requiert de continuer à réorganiser, améliorer l'efficacité et rationaliser des structures d'appuis et des formations qui soient intégrées, spécialisées, orientées clients et clairement identifiées, avec une gouvernance basée sur les résultats plutôt que sur l'utilisation des subsides alloués.
- **Compétitivité - Mesure # 8:** Amplifier les actions en faveur des alliances stratégiques, des transferts technologiques et non-technologiques et des achats de technologies à destination des PME pour améliorer leurs processus de production tant au niveau régional (sous-traitances, filières de production, mutualisation des compétences, innovation, formation et apprentissage) qu'au niveau international (nouveaux marchés, transferts de technologies).

## 2.4. Levier 4 - Accélérer le développement durable et promouvoir la pérennité des PME wallonnes

- **Innovation et croissance - Mesure # 3:** En ligne avec le Small Business Act, considérer l'entrepreneur et les PME comme des partenaires responsables de la politique

économique. Positionner l'administration comme une source de relais et de soutien plus que de contrôle. Mettre en place une évaluation systématique « coût/bénéfice » des procédures de contrôle (le « Test PME »). Mieux encourager le développement de l'internationalisation et l'ouverture sur le monde des PME et des structures d'appuis. Sélectionner un petit nombre de PME voulant croître et les soutenir de manière intensive. Intégrer les acteurs privés et transrégionaux (en particulier Bruxellois) dans le système d'innovation. Favoriser l'accès des PME aux talents et aux métiers en pénurie, en particulier dans les domaines scientifiques et techniques. Orienter les accompagnements au recrutement en leur faveur.

- **Productivité:** Favoriser le financement des jeunes PME innovantes. Les chiffres régulièrement publiés par la Banque Nationale de Belgique et la Banque Centrale Européenne n'indiquent pas de resserrement généralisé du crédit bancaire. Ils n'excluent cependant pas l'existence de problèmes pour les PME. En outre, l'accompagnement des PME les plus prometteuses doit être amélioré, car son insuffisance est une raison pour laquelle notre croissance (en Wallonie, en Belgique et en Europe en général) est insuffisamment tirée par la croissance de jeunes entreprises très prometteuses. Des réponses appropriées concernent ici des canaux comme le développement du venture capital ou le financement public en faveur des jeunes PME innovantes.

## 2.5. Levier 5 - Améliorer le lien entre recherche fondamentale et valorisation

- **Recherche universitaire - Mesure # 2:** Comme le propose le FNRS (et dans la foulée de l'initiative du Gouvernement de la FWB le propose), création d'un nouveau 'Fonds de Recherche Fondamentale Stratégique', qui compléterait les fonds qui financent la recherche « bottom up ». Remarque : il est important ici d'assurer une bonne cohérence avec les autres initiatives existantes, notamment des Plans Marshall.
- **Recherche universitaire - Mesure # 6:** Renforcer les actions de mise en réseaux des acteurs de valorisation de la recherche, voire les fusionner et les renforcer par des moyens extérieurs, et inciter les universités à une meilleure valorisation de leur mission de service à la société dans les cursus universitaires.

## 2.6. Levier 6 - Revaloriser et rééquilibrer le financement universitaire.

- **Recherche universitaire - Mesure # 1:** Négocier avec le fédéral : (i) une évaluation de la réforme des pensions des professeurs, et une analyse de la possibilité de réduire la durée nécessaire à l'obtention d'une pension complète, notamment dans la perspective d'être attractif pour recruter à l'international ; (ii) l'extension de mesures d'exonération fiscales en faveur des chercheurs ; (iii) un traitement fiscal plus favorable des dons en faveur de la recherche.
- **Recherche universitaire - Mesure # 4:** Etudier la question du degré souhaitable de concurrence entre universités, tant lorsqu'elle apparaît aujourd'hui excessive (comme

c'est le cas avec le principe de l'enveloppe fermée couplée à l'« entrée libre » pour tous les étudiants européens) que lorsqu'elle pourrait être réorientée en fonction de la qualité des projets soumis (cas des ARC ou des PAI). De manière générale, étudier l'intérêt (ou non) de passer à un système de financement des universités comme en Flandre, où une partie du budget de fonctionnement dépend directement de l'output de recherche.

## 2.7. Principes méthodologiques

### *Regrouper/simplifier*

- **Compétitivité - Mesure # 2:** Dans la foulée du projet du Gouvernement Wallon, rationaliser le paysage des centres de recherche agréés pour permettre à la Wallonie de créer des centres de recherche de dimension européenne susceptibles de s'intégrer dans les grands réseaux européens existants et dégager ainsi une visibilité au plan international.
- **Compétitivité - Mesure # 3:** Restructurer le paysage wallon des outils d'aide et de soutien aux entreprises pour une plus grande efficacité des structures existantes et une plus grande efficacité des actions : les maîtres mots doivent être simplification, rationalisation, décloisonnement, cohérence et complémentarité.
- **Compétitivité - Mesure # 4 :** Assurer une complémentarité étroite entre la stratégie «Horizon 2022» et les interventions structurelles pour la période 2014-2020 en concentrant une majeure partie des ressources sur des actions venant appuyer la politique de compétitivité de la Wallonie.
- **Innovation et croissance - Mesure # 2, et Recherche universitaire - Mesure # 3:** Etudier et/ou renforcer la mise sur pied de projets inter-universitaires de grande ampleur visant à regrouper la recherche non-orientée en FWB dans des domaines précis (technologies clés génériques) où il y a un potentiel de qualité mondial et où la masse critique est indispensable (par exemple sur le modèle du VIB et de l'IMEC en Flandre ou encore WELBIO en RW dont les assises sont à renforcer).

### *Ouvrir sur l'international*

- **Compétitivité - Mesure #5:** Promouvoir l'image de la Wallonie à l'international, particulièrement dans les domaines techno-économiques qui constituent des choix stratégiques régionaux et valoriser ses atouts en tant que hub européen pour les entreprises étrangères étant donné sa position stratégique au sein de l'espace européen et l'absence de contraintes spécifiques par rapport à des contingences nationales.
- **Compétitivité - Mesure #7:** Stimuler l'internationalisation des entreprises wallonnes, particulièrement les PME, en ciblant les marchés porteurs en fonction des compétences existantes et en favorisant leur insertion dans les réseaux internationaux.
- **Recherche universitaire - Mesure # 5:** Dans le prolongement de la mesure # 4 concernant la recherche universitaire, il conviendrait d'inciter les universités à présenter chacune des « plans d'internationalisation », qui permettent en même





temps de contribuer à leurs performances de recherche mais aussi de développer les ressources financières qu'elles apportent à leurs Régions respectives et à la FWB.



## II. Accroître la productivité

Nom des experts ayant participé à la rédaction du canevas: H. Capron, M. Dewatripont et G. Pagano

### 1. Etat des lieux

#### 1.1. Diagnostic général

La question de la productivité est liée aux débats sur la « désindustrialisation » qui sont présents tant en Wallonie, qu'en Belgique ou en général dans les pays économiquement avancés. En effet, la baisse tendancielle de l'emploi industriel est intimement liée à la forte hausse de la productivité dans ce secteur relativement à celui des services. Comme l'indique Daniel Cohen (2012), cette baisse tendancielle est généralisée : de 1980 à 2010, la part de l'industrie dans l'emploi total (en heures travaillées) est passée de 23% à 14% en Europe et de 19% à 10% aux USA. Il la compare à la forte baisse de l'emploi agricole par rapport au 19<sup>e</sup> siècle - baisse encore plus significative, puisqu'on est passé d'un pourcentage de l'emploi total de l'ordre de 80% pour en arriver aujourd'hui à moins de 3% - également le résultat d'une forte hausse de la productivité dans ce secteur.

Cette hausse de la productivité<sup>5</sup> est vraiment la cause principale de la réduction de l'emploi industriel : la globalisation quant à elle en est une cause nettement plus marginale, puisqu'elle ne semble responsable que d'environ 13% des pertes d'emploi industriels en France de 1980 à 2007 (Demmou, 2010).

Ceci étant dit, il est vrai que les pays diffèrent quant à l'ampleur de la réduction de leur emploi industriel. Ainsi, l'Allemagne, traditionnellement plus industrialisée que la France, le Benelux et plus encore le Royaume-Uni, a aussi mieux limité le déclin de son emploi industriel. Si la hausse plus limitée de son coût salarial depuis une dizaine d'années a été fortement mise en exergue, il ne faut pas négliger du tout son positionnement attractif en matière de produits et de marchés (pensons aux automobiles avec Mercedes, BMW et le haut de gamme du groupe Volkswagen en particulier, qui tous se vendent dans le monde entier, et en particulier dans les marchés émergents en forte croissance) mais aussi d'organisation de la production, avec des

<sup>5</sup> il faut inclure dans cette hausse de la productivité le phénomène de méta-industrialisation qui a vu le glissement d'activités antérieurement internalisées par les entreprises vers des services spécialisés et la création de nouvelles niches d'activité dans les services (processus d'externalisation vers la logistique, les services aux entreprises, la restauration...). De fait les deux sont intrinsèquement liés, la méta-industrialisation étant avec l'évolution des technologies et l'amélioration des compétences à la base des gains de productivité.

délocalisations partielles dans les pays de l'Est qui ont permis des réductions de coût par unité produite tout en "solidifiant" l'emploi qui a subsisté en Allemagne (Marin, 2010).

Par rapport au problème analysé ici, le diagnostic est assez clair :

1. La solution au taux d'emploi trop bas en Wallonie ne peut venir que de manière très partielle de l'industrie manufacturière, vu la hausse tendancielle de sa productivité.
2. Ceci étant dit, l'industrie, grâce à cette hausse de productivité, est une source potentielle de croissance de revenu très appréciable pour la Wallonie.
3. Dans un monde globalisé avec une concurrence intense, le succès de l'industrie wallonne ne peut venir que de produits de qualité accompagnés par des coûts unitaires attractifs.
4. Dans cette perspective, si on souhaite préserver un salaire-poche compatible avec notre modèle social, les déterminants sur lesquels on peut jouer sont : (i) l'innovation (de produits et de procédés industriels) ; (ii) la qualification du travail, et donc l'éducation et la formation ; et (iii) la structure de la taxation (qui frappe aujourd'hui chez nous très lourdement le facteur travail).
5. Remarquons que l'innovation en matière de procédés industriels peut impliquer des pertes d'emploi, au moins à court terme. Il est possible que celles-ci soient nécessaires pour garantir le maintien à terme d'un potentiel de production locale. Dans ce cas-là, il vaut mieux accepter ces changements, mais il est essentiel alors d'offrir une protection aux travailleurs qui perdent leur emploi, protection en matière de revenu mais aussi et surtout en matière de reconversion (voir par exemple Sapir (2005) sur le « modèle social scandinave », qui privilégie cette protection/reconversion et arrive ainsi à mieux dynamiser l'économie).

Ceci étant dit, ces considérations sont générales, et il est intéressant de voir quelles spécificités existent au niveau sectoriel, ce que la section suivante considère.

## 1.2. Diagnostic qualitatif et quantitatif par secteur

Le débat actuel sur le coût du travail ne peut faire l'impasse sur les facteurs qui l'influencent tels que la structure des activités économiques, la qualité des produits et la productivité. Si la Belgique, et dans la foulée la Wallonie, se distingue par le coût du travail le plus élevé elle est également, après le Luxembourg, le pays européen qui dégage le niveau de productivité le plus élevé (ceci expliquant évidemment en partie cela: un coût du travail élevé incite à rechercher des gains de productivité, dans le cas où l'activité peut rester rentable). En effet, la Belgique partage un coût du travail similaire à ceux de la Suède et du Danemark mais avec un taux de productivité supérieur de 10%. Comparativement à ses principaux partenaires économiques, la France, l'Allemagne et les Pays-Bas on constate que le différentiel de coût du travail est pour une part significative compensée par la productivité du travail.

### Coût et productivité du travail 2011

Pays	Coût horaire du travail	Productivité du travail
Belgique	39,3	127,2
Suède	39,1	114,9
Danemark	38,6	110,1
France	34,2	115,4
Luxembourg	33,7	171,1
Pays-Bas	31,1	111,4
Allemagne	30,1	105,5
Finlande	29,7	109,4
Autriche	29,2	116,1
Zone euro (17 pays)	27,6	108,7
Irlande	27,4	139,5
Italie	26,8	109,6
UE (27 pays)	23,1	100
Espagne	20,6	110,3
Royaume-Uni	20,1	103,8
Grèce	17,5	93,3
Chypre	16,5	89
Slovénie	14,4	80,9
Portugal	12,1	75,2
Malte	11,9	91
République tchèque	10,5	73,4
Slovaquie	8,4	80,2
Estonie	8,1	67,6
Hongrie	7,6	72
Pologne	7,1	68,8
Lettonie	5,9	62,1
Lituanie	5,5	64,6
Roumanie	4,2	51
Bulgarie	3,5	43,5

Source : Eurostat

L'écart de productivité entre la Flandre et la Wallonie est de 12% à l'avantage de la Flandre. Compte tenu de la structure de l'emploi ; les écarts les plus importants se situent dans les secteurs de la métallurgie, de la chimie, de la construction, du commerce de gros et de détail, de la logistique, des activités immobilières et de la santé humaine. Par contre, la Wallonie bénéficie d'un avantage de productivité de 26% par rapport à la Flandre dans le domaine pharmaceutique. Dans les secteurs les moins productifs, il convient de s'interroger sur les sources des écarts de productivité observés. Par exemple, dans la chimie, la spécialisation wallonne se situe essentiellement dans la chimie de base alors que la Flandre est plus spécialisée dans l'aval des processus de production. Dans la construction, le tissu wallon est fortement composé de PME, voire de TPE, contrairement à la Flandre. Le rôle important joué

par les activités portuaires en Flandre explique en grande partie les écarts de productivité par rapport à la Wallonie. Cela étant des constats, la Wallonie devrait inciter les entreprises à assurer une meilleure maîtrise de la chaîne de valeur et favoriser le développement d'entreprises dans les activités amont des secteurs les moins productifs.

Dans leur stratégie de développement, les pôles et réseaux d'entreprises dont les activités dégagent des productivités inférieures à celles observées en Flandre devraient étudier les pistes susceptibles de les aider à améliorer la productivité des entreprises couvertes par leur domaine d'activité. Le Gouvernement wallon devrait de son côté réfléchir à la mise en place d'actions spécifiques à destination des pôles et des réseaux d'entreprises pour pallier cette source de handicap de compétitivité.

### Productivité Flandre-Wallonie (2009)

Secteurs	Productivité			% emploi		VA additionnelle à productivité identique
	Flandre(1)	Wallonie (2)	(2)/(1)	Wallonie	Flandre	
<b>Secteurs dont la productivité est inférieure en Wallonie</b>						
Transports par eau	153,26	10,66	6,96	0,04	0,14	0,10
Pêche et aquaculture	101,29	22,40	22,11	0,01	0,01	0,01
Activités de location	243,89	77,65	31,84	0,13	0,26	0,36
Cokéfaction et raffinage	247,89	87,94	35,48	0,01	0,15	0,03
Métallurgie	76,98	49,97	64,91	0,97	0,74	0,48
Industries extractives et services de soutien	137,38	94,00	68,42	0,19	0,02	0,14
Travail du bois et fabrication d'articles en bois	67,00	46,28	69,07	0,37	0,30	0,13
Agences de voyage, et activités connexes	61,21	42,29	69,09	0,15	0,22	0,05
Réparation d'ordinateurs et de biens personnels	37,03	25,65	69,29	0,16	0,18	0,03
Fabrication d'autres matériels de transport	87,37	60,96	69,77	0,28	0,08	0,13
Édition	114,30	80,41	70,36	0,16	0,27	0,09
Sylviculture et exploitation forestière	50,99	36,46	71,52	0,16	0,02	0,04
Industrie chimique	134,14	96,65	72,05	0,76	1,31	0,49
Construction	70,41	52,01	73,87	6,91	6,48	2,13
Commerce d'automobiles et de motocycles	67,00	49,86	74,41	1,85	1,66	0,53
Production multimédia	109,86	82,04	74,68	0,18	0,17	0,08
Commerce de gros hors automobiles et motocycles	94,22	70,56	74,88	3,40	5,52	1,36
Activités des organisations associatives	48,90	36,69	75,04	0,91	0,58	0,19
Activités créatives, artistiques et culturelles	54,57	42,43	77,77	0,56	0,35	0,12
Activités sportives, récréatives et de loisirs	47,43	37,08	78,19	0,46	0,40	0,08
Activités d'architecture et d'ingénierie, de contrôle et analyses techniques	73,17	57,24	78,23	1,08	1,20	0,29
Fabrication de meubles; autres industries	52,80	42,04	79,61	0,34	0,73	0,06
Textiles, habillement, cuir et chaussure	44,74	35,80	80,01	0,30	1,02	0,05
Entreposage et services auxiliaires des transports	103,76	83,80	80,76	1,93	2,06	0,63
Enquêtes et sécurité; services relatifs aux bâtiments et aménagement paysager	33,07	27,09	81,93	3,80	4,12	0,34
Collecte et traitement des eaux usées et déchets; dépollution	92,02	76,05	82,65	0,46	0,44	0,12
Autres services personnels	20,21	16,82	83,25	1,68	1,53	0,09
Industrie automobile	57,66	48,50	84,13	0,18	1,26	0,03
Hébergement et restauration	34,23	29,02	84,78	3,16	3,25	0,27
Activités liées à l'emploi	30,24	25,65	84,83	2,54	3,63	0,18

Produits en caoutchouc et en plastique	71,78	61,00	84,99	0,38	0,71	0,07
Programmation, conseil, informatiques, information	95,62	81,53	85,26	0,66	1,17	0,15
Fabrication de machines et équipements	76,08	65,43	86,00	0,82	0,92	0,15
Activités immobilières	1504,11	1305,85	86,82	0,54	0,43	1,76
Activités juridiques et comptables; sièges sociaux; conseil de gestion	62,19	54,67	87,91	5,85	7,78	0,72
Industries alimentaires, boissons et tabac	72,39	64,02	88,45	1,98	2,61	0,28
Transports terrestres et transport par conduites	57,21	50,95	89,07	2,40	2,64	0,26
Commerce de détail sauf automobiles et moto	46,00	41,08	89,30	7,90	6,63	0,65
Electricité, gaz, vapeur et air conditionné	296,62	267,44	90,16	0,49	0,40	0,24
Publicité et études de marché	74,66	67,61	90,56	0,32	0,43	0,04
Imprimerie et reproduction d'enregistrements	59,29	53,70	90,57	0,33	0,50	0,03
Activités pour la santé humaine	57,72	53,06	91,92	7,62	6,00	0,58
Recherche-développement scientifique	99,30	91,93	92,58	0,21	0,18	0,03
Produits métalliques hors machines et équipements	55,03	51,93	94,37	1,48	1,74	0,08
Administration publique et défense; sécurité sociale	51,81	49,87	96,26	10,97	6,92	0,36
Activités des ménages	10,49	10,11	96,32	1,12	1,06	0,01
Fabrication d'équipements électriques	71,41	70,90	99,29	0,47	0,46	0,00
Activités de courrier et télécommunications	86,47	86,05	99,52	1,46	0,90	0,01
<b>Secteurs dont la productivité est supérieure en Wallonie</b>						
Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques, vétérinaires	36,25	36,67	101,16	0,37	0,35	0,00
Industrie du papier et du carton	79,46	80,52	101,34	0,28	0,34	-0,01
Enseignement	56,31	57,64	102,36	9,72	7,78	-0,21
Réparation et installation de machines et d'équipements	50,98	52,58	103,15	0,25	0,35	-0,01
Produits informatiques, électroniques et optiques	70,04	72,35	103,31	0,20	0,44	-0,01
Services financiers, hors assurance et retraite	132,25	137,28	103,80	0,79	1,05	-0,06
Auxiliaires de services financiers et d'assurance	71,54	76,16	106,45	0,72	0,72	-0,06
Action sociale	30,60	32,62	106,59	5,79	5,72	-0,19
Production animale, chasse et services annexes	28,95	31,46	108,65	1,40	1,72	-0,06
Assurance	135,77	150,56	110,90	0,22	0,26	-0,06
Autres produits minéraux non métalliques	73,11	82,97	113,48	0,93	0,61	-0,16
Captage, traitement et distribution d'eau	80,58	98,27	121,95	0,21	0,13	-0,06
Industrie pharmaceutique	124,34	157,00	126,27	1,00	0,36	-0,54
Transports aériens	96,49	135,88	140,83	0,04	0,16	-0,03

### 1.3. Identification des benchmarks pertinents

La Flandre pourrait constituer un benchmark pertinent pour les gains de productivité à stimuler en Wallonie.

### 1.4. Indicateurs clés au niveau de l'enjeu

Indicateurs clés :  
- Coût du travail

- Productivités sectorielles
- Poids de la fiscalité dans le coût du travail

### 1.5. Liens avec d'autres lignes de force

Education et formation,, défis énergétiques et environnementaux

## 2. Orientation proposée sur l'enjeu

Mettre en place des instruments de politique économique susceptibles d'aider les entreprises d'assurer une meilleure maîtrise de la chaîne de valeur, particulièrement au niveau de l'aval des processus de production.

Améliorer les composantes de la compétitivité dynamique par une efficacité accrue des systèmes d'éducation et de formation et une meilleure valorisation du processus d'innovation. La R&D à elle seule est insuffisante pour assurer un avantage concurrentiel, il est important de veiller à la maîtrise de l'aval du processus d'innovation.

Améliorer les processus de production en favorisant les innovations non technologiques.

Les initiatives développées au travers des pôles de compétitivité, des réseaux d'entreprises et de Creative Wallonia devraient être favorables à une amélioration de la productivité des entreprises. Au plan stratégique, il est important d'être attentif à la place accordée au PME dans ces initiatives.

L'amélioration de la productivité du tissu industriel wallon passe par un glissement des spécialisations industrielles vers des activités à plus forte valeur ajoutée, un renforcement de la capacité d'absorption et d'assimilation des nouvelles technologies et une plus grande maîtrise des coûts de production. Ces types d'action sont directement liées aux enjeux relatifs à la compétitivité ainsi qu'à la ligne de force Education, formation et emploi.

## 3. Détail des mesures

Diverses mesures envisageables ici sont très corrélées à celles proposées dans cette ligne de force pour les enjeux *Renforcer et dynamiser la politique industrielle* (appelée ici "*compétitivité*"), *Promouvoir une région entrepreneuriale et innovante* (appelée ici "*innovation et croissance*"), ou encore *Soutenir et développer la recherche universitaire* (appelée ici "*recherche universitaire*"). Nous référerons dès lors d'abord à ces mesures-là qui sont de nature à augmenter la productivité wallonne, comme par exemple:

- **Compétitivité - Mesure # 1:** Dans la foulée des Plans Marshall, définir avec les partenaires économiques et sociaux, les pôles et les réseaux d'entreprises une feuille de route « Horizon 2022 » établissant les objectifs poursuivis, les moyens à engager (y compris la révision des instruments d'aide aux entreprises afin d'améliorer leur effet de levier en matière de gestion des coûts de production, notamment au plan énergétique) et les résultats attendus pour renforcer la compétitivité de l'industrie wallonne et favoriser une spécialisation intelligente des entreprises dans des niches



- d'activités porteuses (technologies clés génériques) de croissance en s'appuyant sur les pôles de compétitivité et les réseaux d'entreprises soutenus par la Région.
- **Compétitivité - Mesure # 6:** Mettre en œuvre une stratégie de rattrapage de la Wallonie dans un nombre limité de niches dégagant un potentiel de croissance important pour les 20 prochaines années telles que les éco-innovation, les énergies renouvelables, les technologies génériques clés qui pourraient constituer une source de création d'entreprises et favoriser l'émergence de nouvelles spécialisations régionales de dimension internationale (à tout le moins européenne).
  - **Compétitivité - Mesure #7 :** Stimuler l'internationalisation des entreprises wallonnes, particulièrement les PME, en ciblant les marchés porteurs en fonction des compétences existantes et en favorisant leur insertion dans les réseaux internationaux.
  - **Compétitivité - Mesure # 8:** Amplifier les actions en faveur des alliances stratégiques, des transferts technologiques et non-technologiques et des achats de technologies à destination des PME pour améliorer leurs processus de production tant au niveau régional (sous-traitances, filières de production, mutualisation des compétences, innovation, formation et apprentissage) qu'au niveau international (nouveaux marchés, transferts de technologies).
  - **Innovation et croissance - Mesure # 2:** Dans la foulée du plan Creative Wallonia, faciliter l'adoption et l'émergence d'innovation, technologiques et non-technologiques, « produits » ET « procédé », et pas seulement celles développées par nos universités et centres de recherche (principe de l' "innovation ouverte"). Ceci requiert de continuer à réorganiser, améliorer l'efficacité et rationaliser des structures d'appuis et des formations qui soient intégrées, spécialisées, orientées clients et clairement identifiées, avec une gouvernance basée sur les résultats plutôt que sur l'utilisation des subsides alloués.
  - **Innovation et croissance - Mesure # 3:** En ligne avec le Small Business Act, considérer l'entrepreneur et les PME comme des partenaires responsables de la politique économique. Positionner l'administration comme une source de relais et de soutien plus que de contrôle. Mettre en place une évaluation systématique « coût/bénéfice » des procédures de contrôle (le « Test PME »). Mieux encourager le développement de l'internationalisation et l'ouverture sur le monde des PME et des structures d'appuis. Sélectionner un petit nombre de PME voulant croître et les soutenir de manière intensive. Intégrer les acteurs privés et transrégionaux (en particulier Bruxellois) dans le système d'innovation. Favoriser l'accès des PME aux talents et aux métiers en pénurie, en particulier dans les domaines scientifiques et techniques. Orienter les accompagnements au recrutement en leur faveur.
  - **Recherche universitaire - Mesure # 6:** Renforcer les actions de mise en réseaux des acteurs de valorisation de la recherche, voire les fusionner et les renforcer par des moyens extérieurs, et inciter les universités à une meilleure valorisation de leur troisième mission dans les cursus universitaires.

De la même manière, les mesures proposées dans la Ligne de Force 2 en faveur de la **formation** sont également capitales pour augmenter la productivité des entreprises wallonnes. Il en va de même pour les mesures qui visent à améliorer la performance de

*l'enseignement obligatoire* et de *l'enseignement supérieur*. Une dimension qui pourrait être ajoutée à ces mesures concerne le **nombre de diplômés en sciences et technologies**, nombre qui semble clairement insuffisant (voir Conseil Wallon de la Politique Scientifique 2012). Ceci constitue un défi important, défi qui concerne d'ailleurs d'autres pays également, puisque Marin (2010) indique que, contrairement aux idées reçues, les délocalisations allemandes et autrichiennes vers l'Europe de l'Est touchent particulièrement les emplois qualifiés, à cause d'un *manque de travailleurs qualifiés* en Allemagne et en Autriche !

Terminons par un autre sujet souvent mentionné comme déterminant possible de la performance des entreprises: leur **financement**. Il n'est pas rare en effet d'entendre des plaintes quant à un resserrement généralisé du crédit bancaire. Il faut cependant nuancer ce diagnostic:

- Tout d'abord, les chiffres publiés par la BNB et la Banque Centrale Européenne indiquent que la croissance de l'octroi de crédit par les banques aux entreprises non financières belges s'est récemment ralentie mais reste légèrement positive. En pourcentage du PNB, la valeur de ces crédits est très stable depuis 2008, et s'établit à un niveau plus élevé que sur la période 2004-2008.
- Ces mêmes sources indiquent un abaissement des taux d'intérêt demandés par les banques (ceci est permis par la baisse de leur coût de financement) mais une hausse des exigences en matière de garanties pour octroyer un prêt.
- Les PME semblent plus affectées que les grandes entreprises par cette hausse des exigences. Et ce alors qu'elles ont beaucoup moins les moyens de se financer par des sources alternatives comme les obligations, dont l'émission connaît un regain de faveur de la part des grandes entreprises (ce type de financement comporte cependant des coûts fixes qui le rend peu attractif pour les PME).

Les chiffres n'indiquent donc pas de resserrement généralisé du crédit bancaire. Ils n'excluent cependant pas l'existence de problèmes pour les PME. En outre, il est connu que l'accompagnement des PME les plus prometteuses laisse à désirer, et est une raison pour laquelle notre croissance (en Europe, pas uniquement en Wallonie ou en Belgique) est insuffisamment tirée par la croissance de jeunes entreprises très prometteuses (voir par exemple Veugelers, 2009, Veugelers et Cincera, 2010, et Dewatripont et al., 2010). Des réponses appropriées concernent ici des canaux comme le développement du **venture capital** ou le **financement public de l'innovation**, et sont reliées par exemple à la mesure # 3, Innovation et croissance et la mesure # 6, Recherche Universitaire, décrites ci-dessus. Remarquons qu'un avantage-clé de **concentrer les aides au financement sur les jeunes PME innovantes** sera de limiter le coût total de cette politique, ce qui n'est pas négligeable dans un contexte budgétaire "serré".

## Références bibliographiques

Cohen, D. (2012), *Homo Economicus, Prophète (Egaré) des Temps Nouveaux*, Paris: Albin Michel.

Demmou, L. (2010), "La Désindustrialisation en France," mimeo, Direction Générale du Trésor.

Marin, D. (2010), "The opening up of Eastern Europe at 20 - Jobs, Skills and 'Reverse Maquiladoras' in Austria and Germany," Bruegel Working Paper.

Sapir, A. (2005), "Globalisation and the Reform of European Social Models," Bruegel Policy Contribution.



### III. Renforcer et dynamiser la politique industrielle (compétitivité des entreprises, filières d'activités prioritaires existantes, secteurs d'activités et niches à fort potentiel,...)

Nom des experts ayant participé à la rédaction du canevas: H. Capron

#### 1. Etat des lieux

##### 1.1. Diagnostic qualitatif et quantitatif

La mise en place d'une nouvelle (et véritable) politique industrielle en 2005 et d'instruments de politique économique plus ciblés tels que définis au travers des divers plans de développement établis par les décideurs publics depuis 2000 commence de fait à marquer ses effets. Pour maintenir le rythme, la Wallonie doit persévérer dans ses choix stratégiques en assurant la pérennité des actions mises en œuvre et en amplifiant les mesures visant à restaurer ses facteurs de compétitivité. Dans les choix opérés à l'horizon 2022 elle doit préserver les acquis des impulsions données au travers des plan Marshall et Marshall2.Vert au risque de casser la dynamique en cours et de disperser les efforts en renouant avec une politique de saupoudrage.

Selon une étude réalisée sur la compétitivité des régions européenne<sup>6</sup>, la Wallonie se classe parmi les régions intermédiaires en matière de compétitivité régionale. L'élaboration d'un indice de compétitivité des régions européennes place favorablement le Brabant wallon. Par contre, les autres provinces wallonnes se situent grosso modo en milieu de classement. Le Hainaut, Namur et le Luxembourg obtiennent un score de plus de 40% inférieur au benchmark. Les catégories de variables prises en compte portent sur l'environnement institutionnel, la stabilité macroéconomique, les infrastructures, la santé, la qualité de l'enseignement primaire et secondaire (pilier de base), l'éducation supérieure et l'apprentissage tout au long de la vie, l'efficacité du marché du travail, la dimension du marché (pilier efficacité), le dynamisme technologique, la sophistication économique et l'innovation (pilier innovation). Un ensemble de 69 variables a été pris en compte. Le positionnement obtenu soulève la question de l'amélioration de celui-ci pour la Wallonie au cours des prochaines années. Comme on peut le constater ce questionnement interpelle les différentes thématiques couvertes dans le projet Wallonie 2022.

Dans le même esprit, une étude réalisée par Deloitte en 2012 pour le US Council on Competitiveness sur la compétitivité de l'industrie manufacturière classe la Belgique en 30e

<sup>6</sup> Annoni P. et Kozovska (2010)

position sur un total de 38 pays, loin derrière l'Allemagne (4<sup>e</sup>) et les Pays-Bas (20<sup>e</sup>) (la France est 27<sup>e</sup>). On peut conclure de cette étude basée sur un questionnaire auprès des dirigeants d'entreprises mondiales que, par extension, la Wallonie est mal positionnée. Pour les entreprises de l'échantillon étudié, les facteurs déterminants de compétitivité sont d'une part, l'innovation basée sur les talents (qualité et disponibilité de scientifiques et d'ingénieurs et d'une main-d'œuvre qualifiée) et, d'autre part, l'environnement économique (pression fiscale, complexité du système, régulation). Le rôle joué par les gouvernements pour stimuler l'innovation et promouvoir les investissements industriels se situe en fin de classement en temps que facteur de compétitivité. En d'autres termes, c'est au niveau des résultats des politiques implémentées par les gouvernements que les entreprises apprécient la compétitivité d'un pays ou d'une région. Ce constat milite en faveur d'une évaluation permanente des résultats réels des politiques gouvernementales et de la capacité des décideurs publics à adapter ces instruments pour les rendre plus efficaces et améliorer ainsi la compétitivité du tissu industriel.

#### Indice de compétitivité de la Wallonie (Benchmark = 100 – 271 régions européennes)

Indice de compétitivité			Pilier de base		Pilier efficacité		Pilier Innovation		Etape de développement
Rang	Province	Score	Rang	Score	Rang	Score	Rang	Score	
20	Brabant wallon	83	59	67	27	83	15	87	Elevé
123	Liège	61	102	63	146	64	93	60	Intermédiaire
144	Namur	57	113	61	178	59	88	62	Intermédiaire
145	Hainaut	57	109	61	169	60	120	55	Intermédiaire
170	Luxembourg	51	130	57	201	54	122	55	Intermédiaire
	Benchmarks								
	Utrecht		Etelä-Suomi		Londres		Stockholm		

Source : Base de données de Annoni et Kozovka (2010)

Dans un premier temps, deux catégories de régions peuvent être considérées pour poser un diagnostic sur la situation économique de la Wallonie :

- Les régions de tradition industrielle qui sont confrontées à une problématique similaire à celle de la Wallonie et qui ont mis en place des stratégies de redéploiement visant à pallier le déclin de leur spécialisation industrielle historique ;
- Les régions voisines qui, d'une part, constituent des partenaires souvent privilégiés au plan des échanges économiques et, d'autre part, sont en concurrence directe avec la Wallonie notamment en matière d'attractivité.

Tant au sein des RETI que par rapport aux régions voisines, la Wallonie est une des régions qui enregistre les moins bonnes performances économiques. Au plan stratégique, il est important pour la Wallonie d'étudier les facteurs de succès qui ont permis à certaines RETI de se repositionner efficacement au plan économique (Pays basque, Catalogne et Rhénanie-Westphalie). Complémentairement la Wallonie doit s'interroger sur les spécificités qu'elle peut mettre en avant ou développer afin de renforcer sa compétitivité et son attractivité par rapport aux régions voisines, particulièrement en ce qui concerne les grands axes de développement (Flandre, Rhénanie-Westphalie, Limbourg néerlandais).

## La Wallonie au sein de son espace d'appartenance

	Population	PIB par habitant (EUR27 = 100)		
		2.000	2007	2009
<b>RETI</b>				
Wallonie	3.487.028	91	83	86
Rhénanie Westphalie	17.845.154	118	115	115
Asturies	1.055.558	81	97	96
Pays Basque	2.140.346	119	137	134
Catalogne	7.333.532	118	123	120
Nord - Pas-de-Calais	4.038.280	90	87	88
Lorraine	2.354.876	95	85	85
East Wales	1.107.019	112	107	99
Merseyside	1.351.998	86	82	79
Saarland	1.017.567	108	113	110
South Western Scotland	2.297.793	103	103	100
<b>Régions voisines</b>		2000	2007	2009
Bruxelles	1.079.035	256	220	223
Flandre	6.230.430	125	116	117
Rhénanie Westphalie	17.845.154	118	115	115
Nord - Pas-de-Calais	4.038.280	90	87	88
Wallonie	3.487.028	91	83	86
Lorraine	2.354.876	95	85	85
Rheinhessen-Pfalz	4.003.745	112	106	105
Picardie	1.919.367	94	83	83
Luxembourg	511.840	245	275	266
Limburg (NL)	1.122.627	119	118	114

Source des données : Eurostat

La compétitivité des régions dépend en grande partie de la compétitivité de leurs pôles urbains qui sont souvent les premiers à bénéficier des changements économiques car ils constituent des lieux de concentration de la main-d'œuvre et d'innovation, diffusent la croissance au sein de leur hinterland et offrent une vaste palette d'aménités. Il est dès lors intéressant de voir sur base de quelques indicateurs clés représentatifs de leur potentiel de développement et de leur capacité à concentrer les activités économiques ce qui distingue les grandes villes des RETI en termes de population totale, de superficie, de productivité, de PIB par habitant et de densité de population. En d'autres termes, comment se positionne les deux grands pôles urbains wallons, Liège et Charleroi comparativement aux pôles urbains des autres RETI ?

Comparativement aux pôles urbains des autres RETI, Liège et Charleroi dégagent des indicateurs de performance assez favorables. Au plan de leur structure institutionnelle, ce sont des villes de petite dimension avec une densité de population similaire aux autres grandes villes industrielles. Seule Liverpool se distingue par une densité de population proche de la moyenne des grandes métropoles. La productivité des deux villes wallonnes est supérieure à la moyenne des RETI et le niveau de PIB par habitant proche de la moyenne pour Charleroi et largement supérieur pour Liège. Cependant, la faiblesse du niveau de PIB par habitant de leur province d'appartenance montre qu'elles ont perdu, comme la plupart des RETI mais de manière plus marquée, leur capacité de capter et de diffuser la croissance à leur hinterland.

Les pôles urbains du bassin de la Ruhr et du Pays de Galles dégagent cependant un dynamisme supérieur aux autres RETI.

#### Indicateurs clés des pôles urbains des RETI européennes (2004 – EUR27)

Région	Productivité	PIB par habitant	Pôle urbain	Superficie	Population (en milliers)	Densité de population	Productivité	PIB par habitant
<b>RETI</b>								
Hainaut	115	82	Charleroi	102	201	1965	120	119
Liège	117	92	Liège	69	184	2656	115	151
Rhurgebiet	104	102	Dortmund	280	589	2102	108	121
Rhurgebiet	104	102	Bochum	145	388	2666	114	125
Rhurgebiet	104	102	Essen	210	589	2799	122	143
Rhurgebiet	104	102	Duisburg	233	506	2171	114	114
Saarland	99	108	Saarbrücken	167	180	1079	96	173
Asturies	101	87	Oviedo	187	209	1120	99	99
Asturies	101	87	Gijón	181	271	1494	96	76
Nord	114	96	Lille	420	1099	2615	114	110
Meurthe-et-Moselle	117	97	Nancy	143	261	1822	96	111
Moselle	114	91	Metz	264	215	816	114	131
Merseyside	84	87	Liverpool	112	445	3969	87	108
East Wales	104	123	Cardiff	139	317	2279	113	153
North East	96	97	Newcastle	113	270	2385	98	165
<i>Moyenne</i>	<i>104</i>	<i>99</i>		<i>184</i>	<i>382</i>	<i>2068</i>	<i>108</i>	<i>123</i>

Source : Capron (2009)

Parmi les indicateurs à prendre en compte pour procéder à un état de la situation économique wallonne (sans empiéter sur les autres thématiques) la productivité, les investissements et l'entrepreneuriat permettent de mettre en évidence certaines spécificités de la région. Si la productivité en Wallonie est supérieure à la moyenne européenne, elle est inférieure à la moyenne nationale. Le Brabant wallon dégage un avantage certain en la matière. En termes d'évolution, la productivité s'est détériorée par rapport à la moyenne européenne mais cette diminution reste contenue comparativement au chiffre observé pour la Belgique.

Le taux d'investissement wallon se situait en 2008 à un niveau supérieur à la moyenne européenne et comparable à la moyenne nationale. Celui-ci a évolué très favorablement comparativement à la moyenne observée pour la période 2000-2008. Ce redressement du taux d'investissement wallon représente un paramètre important pour le redéploiement économique de la région.

En ce qui concerne l'entrepreneuriat, deux catégories d'indicateurs sont d'intérêt : le nombre d'indépendants et la démographie des entreprises. La densité des indépendants est plus faible en Wallonie qu'aux niveaux européen et national. Seul le Brabant wallon se situe dans la moyenne européenne. Par contre, la densité des indépendants dans le Hainaut témoigne du manque profond de dynamisme économique de la province. A ceci s'ajoute l'évolution très



défavorable de cet indicateur dans la province. La situation n'est guère meilleure en matière de démographie des entreprises. Le contraste entre Brabant wallon et Hainaut est flagrant et le déficit wallon en matière de nombre d'entreprises important par rapport à la moyenne nationale. L'évolution observée au cours des dernières années n'est guère encourageante, seul le Brabant wallon témoigne d'un dynamisme élevé. Ces derniers indicateurs démontrent que la Wallonie est toujours confrontée à un important problème de régénération de l'esprit d'entreprendre et de création d'entreprise.

### Productivité, investissements et entrepreneuriat

	Wallonie	Brabant wallon	Hainaut	Liège	Luxembourg	Namur	Belgique	Europe 27
Productivité 2009	111,8	139,2	105,6	111,2	103,5	109,4	127,7	100
Variation par rapport à EUR 27 (2000-2009)	-9,2	-8,2	-12,9	-8,1	-10,0	-5,0	-9,6	-
Taux d'investissement 2008	22,7	21,2	21,7	21,7	29,0	26,0	22,4	21,4
Taux moyen 2000-2008	19,8	19,5	18,8	18,6	25,6	22,3	20,6	20,7
Taux de croissance des exportations 2011	10,0%	-	-	-	-	-	13,2%	10,6%*
Moyenne 2003-2001	7,9%	-	-	-	-	-	4,8%	6,0%*
Densité des indépendants (pour 10 <sup>3</sup> habitants (2011))	51,9	72,6	43,5	53,4	60,8	50,1	58,9	72,3
Variation 2002-2011	-3,7	1,7	-6,3	-2,6	-1,9	-5,3	-1,9	-1,7
Démographie des entreprises (par 10 <sup>3</sup> habitants – 2011)								
Primo-assujettissements	4,9	6,8	4,3	5,0	4,7	5,0	5,8	-
Ré-assujettissements	0,8	0,9	0,7	0,8	0,9	0,8	0,7	-
Cessations	5,0	6,0	4,5	5,0	5,6	5,4	5,2	-
Immigration	1,0	3,1	0,7	0,5	0,9	1,5	0,7	-
Emigration	0,9	2,6	0,7	0,4	0,7	1,1	0,7	-
Entreprises Actives	60,9	85,8	51,8	59,6	67,3	65,3	70,5	-
Variation 2007-2011	2,4	7,3	2,5	2,5	-0,4	2,4	4,0	-

\* EUR15

Sources des données, Eurostat, ECODATA, BNB

Au plan de la structure des activités économiques, la Wallonie se caractérise par un poids relatif de l'industrie comparable à la moyenne européenne et supérieure à la moyenne nationale. Elle souffre cependant d'une insuffisance des services marchands et les services non marchands occupent une place exacerbée dans l'activité économique, elle est près de 50 % supérieure à la moyenne européenne et de 20% supérieure à la moyenne nationale. Le cas du

Brabant wallon témoigne de l'importance de disposer d'une structure industrielle solide pour exercer un effet de levier sur le développement économique d'une région ou d'une sous-région.

#### Structure de la valeur ajoutée (2010) (en %)

Secteurs	Wallonie	Hainaut	Liège	Luxembourg	Namur	Brabant wallon	Royaume	EUR27
Agriculture	1,0	0,9	0,8	2,5	1,4	0,5	0,7	1,5
Industrie	23,2	22,4	24,7	22,0	17,9	27,2	22,3	23,6
Services marchands	47,8	47,3	46,3	44,9	47,5	53,8	54,9	56,6
Services non marchands	28,0	29,4	28,2	30,7	33,2	18,5	22,1	18,3
• dont administration publique	9,0	8,9	9,1	11,7	12,4	5,0	7,5	6,5

Source des données : ICN

Pour compléter cette première phase de réflexion, on peut s'interroger sur la base productive de l'économie wallonne, c'est-à-dire la valeur ajoutée générée par habitant qui permet de comparer le poids réel de chaque grande catégorie d'activité. Celle-ci permet de nuancer le diagnostic précédent. On constate en effet que l'industrie se situe à un niveau de développement inférieur aux moyennes belge et européenne pour la région et ses provinces à l'exception du Brabant wallon. Il en va de même pour les services marchands. La dichotomie entre provinces met en évidence l'existence d'un lien étroit entre développement de l'industrie et développement des services marchands. La région la mieux dotée dans ces deux types d'activité est le Brabant wallon tandis que la moins bien dotée est la province du Hainaut. En matière de services non marchands l'écart subsiste par rapport à la moyenne européenne. Il est moindre en ce qui concerne la comparaison à la moyenne nationale, ce qui peut s'expliquer par la concentration des activités de niveau supérieur dans le non marchand dans la Région bruxelloise comme cela est également le cas dans la province de Namur. Un même constat s'applique pour l'administration publique.

La situation économique du Hainaut doit interpeller les responsables politiques. En effet, en dépit des fonds structurels investis dans la province depuis 20 ans, on n'observe aucune inflexion dans sa trajectoire de croissance.

#### Base productive en termes de valeur ajoutée (2010) (par mille habitants)

Secteurs	Wallonie	Hainaut	Liège	Luxembourg	Namur	Brabant wallon	Royaume	EUR27
Agriculture	0,2	0,2	0,2	0,5	0,3	0,2	0,2	0,4
Industrie	5,0	4,3	5,4	4,4	3,7	8,3	6,5	5,5

Services marchands	10,3	9,0	10,1	8,9	9,9	16,4	16,0	13,3
Services non marchands	6,0	5,6	6,2	6,1	6,9	5,7	6,5	4,3
• dont administration publique	1,9	1,7	2,0	2,3	2,6	1,5	2,2	1,5
Base productive totale	21,5	19,1	21,8	19,9	20,8	30,5	29,3	25,0

Source des données : ICN

Les données publiées par la BNB en matière d'exportations permettent d'analyser les orientations à l'exportation de la production de biens en Wallonie. A défaut de données comparables au niveau européen, les données publiées selon le « concept national » ont été utilisées. Trois indicateurs ont été calculés : la spécialisation à l'exportation, la base à l'exportation et la variation des indices de spécialisation au cours de la période 2003-2011. Le tableau repris en Annexe 2 reprend les résultats des calculs effectués. Ce sont l'industrie pharmaceutique, le matériel ferroviaire, la sidérurgie et les minéraux non métalliques qui occupent un poids prépondérant dans les exportations avec des indices de spécialisations élevés. Cinq branches d'activité concentrent plus de la moitié des exportations wallonnes (57) : la pharmacie, la sidérurgie, les combustibles et huiles minéraux, le plastique, les réacteurs et engins mécaniques. Ces orientations à l'exportation mériteraient d'être comparées aux choix industriels opérés en Wallonie dans le cadre des politiques de pôles de compétitivité et de réseaux d'entreprises ainsi qu'avec les axes stratégiques retenus par ces acteurs économiques. Les biotechnologies constituant un choix stratégiques fort de la Wallonie, celui-ci apparaît porter ses fruits étant donné que le secteur pharmaceutique constitue le premier secteur à l'exportation wallon.

Les données européennes en matière de répartition sectorielle de la valeur ajoutée permettent d'opérer une mise en perspective des spécialisations wallonnes au sein de l'espace européen qui constitue un espace de référence privilégié. Ces spécialisations ont été calculées pour l'année 2009. Les écarts entre les indices de spécialisation observés pour les années 2003 et 2009 ont également été calculés

Sur base des résultats obtenus (voir annexe 3). Les indices de spécialisation ont été répartis en 6 groupes :

- Les spécialisations inférieures à 90% et composé de quelque 26 secteurs d'activité parmi lesquels : autres matériels de transport, gestion des déchets et dépollution, transports terrestres et par conduites, services financiers et R&D ;
- Les spécialisations inférieures à 90% qui ont évolué favorablement et composé de quelque 17 secteurs d'activité parmi lesquels : informatique, transports aériens, certains services aux entreprises ;

- un groupe intermédiaire de secteurs dont les spécialisations se situent entre 90 et 110% qui ont évolué négativement et composé de 4 secteurs parmi lesquels : papier et carton, produits métalliques et électricité ;
- un groupe intermédiaire de secteurs dont les spécialisations se situent entre 90 et 110% qui ont évolué favorablement et composé d'un seul secteur parmi lesquels : alimentation ;
- les spécialisations supérieures à 90% et composé de quelque 8 secteurs d'activité parmi lesquels : chimie, minéraux non métalliques, métallurgie, eau et santé ;
- les spécialisations supérieures à 90% qui ont évolué favorablement et composé de quelque 6 secteurs d'activité parmi lesquels : pharmacien, logistique, certains services aux entreprises.

On retrouve parmi les secteurs forts wallons dont les spécialisations se sont renforcées au cours de la décennie la pharmacie et la logistique. En matière de services aux entreprises, la Wallonie comble graduellement son handicap structurel. Le secteur alimentaire, autre choix stratégique de la région se situe dans la moyenne et apparaît évoluer favorablement. Les transports aériens ont suivi une évolution très importante mais restent très en retrait par rapport aux grands pôles européens. La chimie et les minéraux non métalliques méritent une attention particulière car les spécialisations wallonnes dans ces domaines se sont dégradées. Les secteurs de la mécanique et des autres moyens de transport, autres choix stratégiques régionaux, doivent faire l'objet d'une vigilance particulière étant donné leur positionnement défavorable.

## 2. Identification des benchmarks pertinents

Le benchmarking est une démarche relativement complexe qui nécessite une réflexion approfondie sur les buts poursuivis au travers du processus mis en œuvre (benchmarking concurrentiel ou stratégique) ainsi que sur l'ampleur de l'exercice à effectuer (approche globale ou multifactorielle).

L'identification des démarches et politiques spécifiques pertinentes mises en œuvre dans d'autres pays ou régions pouvant servir de bonnes pratiques pour la Wallonie implique des choix méthodologiques.

Au stade actuel de la réflexion, quatre pistes peuvent être proposées :

- Identifier les actions performantes mises en œuvre dans les autres régions de tradition industrielle qui pourraient être adaptées au contexte wallon : l'avantage serait ici d'éviter de se fixer des benchmarks qui ne correspondraient pas à la problématique wallonne et d'implémenter des politiques vouées à l'échec étant donné les différences en matière d'environnement socio-économiques (p.e., prendre la région la plus innovante d'Europe )
- Identifier les actions performantes mises en œuvre dans les régions voisines qui représentent des partenaires (mais également concurrents) économiques privilégiés et avec lesquelles des liens forts peuvent être tissés pour renforcer la cohérence de

l'environnement interrégional (p.e., opérer des alliances stratégiques avec les régions voisines selon les spécificités propres)

- Identifier les régions qui se révèlent les plus performantes pour chaque facteur et/instrument de politique économique considéré au plan européen (voire mondial) et étudier les aménagements à opérer en Wallonie pour graduellement atteindre un niveau performance similaire (p.e., quelle région constitue le meilleur benchmark pour chacun des critères répertoriés)
- Identifier les régions les plus performantes sur base d'indices globaux ou thématiques et établir un diagnostic approfondi systématique des facteurs qui les rendent les plus compétitives (p.e., sur base des indices de compétitivité, d'innovation ou d'entrepreneuriat)

Si l'on se limite à la compétitivité régionale, la figure rapportée en annexe 3 illustre clairement le défi auquel une telle démarche est confrontée. Elle nécessite l'identification de chaque variable fondant la compétitivité d'une région et l'analyse des instruments de politique économique qui influe sur ses performances.

En matière de bonnes pratiques, les cas de la Catalogne, du Pays Basque, de la Rhénanie Westphalie et de l'Ecosse méritent une attention particulière. En qualité de voisin direct le Nord-Pas-de-Calais, particulièrement le département du Nord avec l'essor de la métropole lilloise et ses pôles de compétitivité mériterait une attention particulière. La comparaison avec d'autres régions européennes pourrait également être utile à étudier, notamment en fonction des choix stratégiques de la Wallonie (hubs européens, plateformes logistiques, pôles industriels existants dans les choix stratégiques opérés par la région...).

### 3. Indicateurs clés au niveau de l'enjeu

Pour assurer un suivi de l'évolution de ses performances économiques, les indicateurs clés à prendre en compte par la Wallonie sont respectivement :

- le niveau de richesse tel que mesuré par l'indice du PIB par habitant et le taux de croissance économique tant au niveau wallon qu'au niveau infrarégional ;
- la productivité de la main-d'œuvre (productivité statique) ;
- les composantes du capital total (productivité dynamique) : investissements en capital physique, ressources humaines, investissements dans l'innovation, capital social ;
- la répartition des activités économiques (agriculture, industrie, services marchands, services non marchands) ;
- les spécialisations et la base économique de la Wallonie ;
- la capacité des deux grands pôles industriels à diffuser un nouveau mode de croissance en Wallonie et à générer des économies d'agglomération ;
- la densité des entreprises et des indépendants et le taux de création de nouvelles activités (en liaison avec l'esprit d'entreprendre) ;

- Le positionnement de la Wallonie au sein de son espace d'appartenance et plus spécifiquement les régions voisines et les régions de tradition industrielle
- Le positionnement des pôles de compétitivité et des réseaux d'entreprises dans leur domaine techno-économique

Cette panoplie non exhaustive d'indicateurs offre une vision synoptique de la situation socio-économique wallonne et, au travers des autres thématiques, devraient être complétés pour finaliser les principaux constats (potentiels d'innovation, structures sociales, infrastructures, état de l'environnement, finances publiques).

Ces indicateurs pourraient être repris dans un tableau de bord de la situation socio-économique de la Wallonie et couvrirait six grandes catégories de paramètres liée aux différentes thématiques identifiées : l'activité économique, le potentiel d'innovation, l'attractivité, les structures sociales et l'état de l'environnement, les finances publiques. Un suivi périodique des objectifs fixés par la stratégie Europe 2020 compléterait utilement ce tableau de bord (soit y serait intégré).

#### 4. Liens avec d'autres lignes de force

- *Lien #1 : Éducation, Formation & Emploi → l'amélioration de la compétitivité des entreprises wallonnes nécessite des systèmes d'enseignement et de formation performants (enseignement professionnel et supérieur, apprentissage, formation tout au long de la vie) – cette thématique est capitale pour assurer l'absorption des technologies*
- *Lien#2 : Mobilisation du territoire les Communautés de territoire et leur organisation → la Wallonie est caractérisée par un développement spatial inégal avec aux extrêmes un Brabant wallon au niveau de PIB de 119 (EUR27 = 100) et le Hainaut à 77 – il importe de bien comprendre comment le Hainaut en dépit d'aide structurelle européenne importante reste à la traîne du développement*
- *Lien#3 : Défis énergétiques & environnementaux → la transition énergétique constitue une priorité pour la compétitivité des entreprises et constituera une source de croissance au cours des prochaines décennies, plus globalement les technologies environnementales sont appelées à devenir un vecteur de croissance important et seront à la source de nouvelles niches d'activités industrielles*

#### 5. Orientation proposée sur l'enjeu

Les orientations à prendre par le Gouvernement wallon pour aider à cadrer et progresser dans la problématique « Redéploiement de l'économie wallonne » concernent les choix et les priorités en matière de développement. Une première réflexion doit être effectuée sur l'accélération de redéploiement des deux grands pôles urbains et industriels (30% de la population wallonne est concentrée dans les aires métropolitaine de Liège et Charleroi) dont la régénération du processus de croissance constituerait une source d'économies d'agglomération et de diffusion de la croissance sur l'ensemble du territoire régional

(complémentaire au phénomène de périurbanisation de la région bruxelloise vers le Brabant wallon). Cela n'implique pas nécessairement une concentration de tous les moyens dans ces deux pôles mais plutôt des politiques très ciblées sur la résolution des problèmes auxquels ils sont confrontés. Si de nouveaux pôles de développement ont émergé graduellement aux cours des quinze dernières années (Brabant wallon et Tournais) leur capacité à polariser et diffuser la croissance sur le territoire wallon reste limitée à leur propre hinterland. A l'inverse l'axe Mons-Soignies est dans une situation de délitement des structures économiques et sociales très préoccupante car l'évolution du PIB par habitant est nettement inférieure à la moyenne régionale et le taux de chômage très élevé en dépit des efforts consentis pour redynamiser cet axe de développement au cours des 20 dernières années.

Les leviers sur lesquels le gouvernement pourrait agir portent sur une meilleure maîtrise du processus d'innovation (de l'amont à l'aval en y incluant les aspects technologiques et non technologiques ainsi que les transferts et achats de technologies) comme facteur clé de la compétitivité régionale, l'optimisation des outils de développement, l'amélioration de la gouvernance (développement spatial du territoire wallon réfléchi). On observe ici la forte interaction avec les autres thématiques dont la combinaison constitue la base de la compétitivité régionale.

## 6. Détail des mesures

### 6.1. Mesure # 1:

Dans la foulée des Plans Marshall, définir avec les partenaires économiques et sociaux, les pôles et les réseaux d'entreprises une feuille de route « Horizon 2022 » établissant les objectifs poursuivis, les moyens à engager (y compris la révision des instruments d'aide aux entreprises afin d'améliorer leur effet de levier en matière de gestion des coûts de production, notamment au plan énergétique) et les résultats attendus pour renforcer la compétitivité de l'industrie wallonne et favoriser une spécialisation intelligente des entreprises dans des niches d'activités porteuses (technologies clés génériques) de croissance en s'appuyant sur les pôles de compétitivité et les réseaux d'entreprises soutenus par la Région.

#### Description de la mesure

La Région a opéré des choix industriels en 2005 qu'il convient de poursuivre. Il ne serait pas pertinent que la Région augmente le nombre de pôles et réseaux d'entreprises existants car cela risquerait de vider la démarche initiée de sa substance. La politique industrielle doit rester adaptée à la dimension de la région. Des glissements ne sont cependant pas à exclure des pôles vers les réseaux et inversement ou par substitution de choix existants vers des niches plus porteuses.

#### Portée de la mesure

Elle permettrait de susciter un processus d'adhésion et d'appropriation sur les trajectoires de développement à privilégier tout en s'inscrivant dans la stratégie européenne Europe 2020.

#### Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

Préservation des acquis des plans Marshall et Marshall2. Vert tout en canalisant les efforts vers des choix stratégiques pertinents basés sur les compétences existantes. Eviter des choix stratégiques *ex nihilo* qui risquent d'être des échecs stratégiques funestes pour l'avenir de la région.

Inflexion donnée aux stratégies actuellement en cours des pôles et réseaux pour une amplification de leur insertion dans les grands réseaux européens

Coût budgétaire Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

Coût budgétaire similaire aux investissements déjà consentis. Il s'agit d'un recalibrage des moyens vers des actions s'inscrivant dans les lignes de la stratégie Europe 2020 (pôles de dimension mondiale, spécialisation intelligente, technologies génériques clés).

Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

Positionnement des pôles et réseaux au sein de l'espace européen (European Clusters Observatory), dépôts de brevets  
nombre de collaborations infrarégionales  
nombre de collaborations internationales

Points d'attention pour l'implémentation

Eviter les redondances fortes par rapport aux grands pôles européens déjà bien implantés et veiller à l'insertion des pôles et réseaux dans les réseaux internationaux existants ou en développement dans les domaines techno-économiques sélectionnés.

Spécialisation dans des niches d'activité à fort potentiel de création d'emplois et de valeur ajoutée appréciation des risques encourus dans le cadre de la concurrence internationale et des choix stratégiques opérés par les grands pôles existants

Etre en permanence attentif aux résultats et non pas tant sur les moyens et réalisations et procéder à des évaluations indépendantes régulières (quid de favoriser la concurrence internationale en matière d'évaluation)

## 6.2. Mesures #2 :

Rationaliser le paysage des centres de recherche agréés pour permettre à la Wallonie de créer des centres de recherche de dimension européenne susceptibles de s'intégrer dans les grands réseaux européens existants et dégager ainsi une visibilité au plan international

Description de la mesure

Le Wallonie possède actuellement un réseau dense de centres de recherche agréés qui représente un gisement de compétences de premier niveau. On peut néanmoins se poser la



question de la masse critique de ces centres à l'aune européenne et de leur capacité à dégager une forte visibilité au plan européen et international. Une réflexion à ce propos s'impose si la Wallonie entend se positionner au sein des grands réseaux européens dans le domaine des technologies clés génériques et de la spécialisation intelligente.

#### Portée de la mesure

Evitez la fragmentation des compétences et création de centres de dimension européenne. La mise en œuvre de la mesure doit s'appuyer sur une évaluation des centres existants et une analyse de leur portefeuille d'activité basé sur leurs résultats. Quid de diminuer au moins de 50% les centres existants au travers de fusions ce qui nécessitera indéniablement une volonté politique mais s'avère indispensable pour assurer la visibilité internationale des compétences technologiques de la Wallonie.

#### Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

Il y a actuellement en Wallonie 22 centres de recherche agréés regroupant quelque 700 chercheurs dont près de la moitié sont localisés dans le Hainaut. Or cette province est restée en marge du développement en dépit de la création de nouveaux centres de recherche. Il subsiste donc un problème de valorisation et/ou d'adéquation des compétences existantes dans ces centres avec le tissu économique régional. L'application d'une telle mesure nécessitera une réelle volonté politique par rapport aux résistances que celle-ci ne manquera pas de susciter.

#### Coût budgétaire Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

Pas de coût budgétaire spécifique car porte sur une recomposition efficace du paysage de la recherche en Wallonie. Des économies d'échelle pourraient être réalisées et les moyens investis dans des programmes de recherche complémentaires.

#### Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

Dimension des centres de recherche par rapport à leurs équivalents européens et comparaison avec les thématiques couvertes par ces centres.

Performances de ces centres en matière de soutien aux entreprises en distinguant les grandes entreprises des PME

Nombre de collaborations internationales

#### Points d'attention pour l'implémentation

Masse critique des centres (minimum de 50 chercheurs)

Complémentarité entre les compétences couvertes par ces centres

### 6.3. Mesures #3 :

Restructurer le paysage wallon des outils d'aide et de soutien aux entreprises pour une plus grande efficacité des structures existantes et une plus grande efficacité des actions : les maîtres mots doivent être simplification, rationalisation, décloisonnement, cohérence et complémentarité

#### Description de la mesure

Amplifier le processus de simplification des procédures et des structures administratives et des dispositifs d'aide aux entreprises qui restent encore trop complexes pour les PME qui ne disposent pas souvent des moyens humains et financiers pour investiguer les outils mis à leur disposition par la Région.

#### Portée de la mesure

Assurer une plus grande visibilité des instruments de politique régionale à destination des entreprises, particulièrement les PME et une plus grande réactivité des administrations aux besoins des entreprises

#### Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

Il s'agit ici d'opérer une rationalisation et une simplification des structures et instruments de soutien aux entreprises basées sur leurs besoins réels, en s'interrogeant sur l'efficacité des instruments existants et l'efficacité des structures mises en place et en identifiant les chaînons manquants. Cela pourrait être effectué en procédant à des analyses de benchmarking par rapport à des référentiels pertinents

#### Coût budgétaire Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

Il s'agit ici d'améliorer l'efficacité des processus actuels sans coût budgétaire additionnel par une rationalisation des instruments de politique économique.

#### Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

Réduction du nombre de structures  
Délais de traitement des dossiers

#### Points d'attention pour l'implémentation

Transversalité de la démarche (coordination, décloisonnement  
Implications en matière de gouvernement (décloisonnement des compétences et du processus de décision politique)

#### 6.4. Mesures #4 :

Assurer une complémentarité étroite entre la stratégie « Horizon 2022 » et les interventions structurelles pour la période 2014-2020 en concentrant une majeure partie des ressources sur des actions venant appuyer la politique de compétitivité de la Wallonie

##### Description de la mesure

Bien que le Plan Marshall 2.Vert et le cadre de référence stratégique wallon établissent insistent sur la complémentarité entre les deux catégories d'action, dans la réalité peu d'interactions sont observées entre elles. Les actions et projets orientés vers les pôles et clusters restent peu présents.

D'importants investissements en infrastructures (industrielles, urbaines...) ont été réalisés au cours des 20 dernières années dans la province du Hainaut et le bassin industriel liégeois, ce qui n'a pas empêché la poursuite du déclin économique des deux entités. Il importe donc de veiller à une plus grande efficacité des actions soutenues dans le cadre de la prochaine période de programmation.

Une plus grande implication du secteur privé et le recours aux partenariats public-privé devraient être recherchés.

##### Portée de la mesure

Renforcement de la cohérence entre les actions développées en matière d'animation et d'intermédiation économique avec la logique développée dans le cadre de la nouvelle politique industrielle (pôles de compétitivité, clusters, innovation). Cela améliorerait l'effet de levier des politiques mises en œuvre.

Renforcement de la complémentarité entre les actions FSE et FEDER.

Plus grande focalisation sur les actions et projets générateurs d'activités économiques

##### Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

Mise en place d'une réelle articulation entre le plan « Horizon 2022 » et les interventions structurelles 2014-2020 afin de promouvoir une stratégie intégrée de redynamisation industrielle du territoire wallon. Dans une telle optique, les actions relatives au développement spatial intégré devraient prioritairement être pensées dans une perspective de développement économique. Cette réflexion concerne tant les interventions FEDER que les interventions FSE. Dans ce second cas, une stratégie de rattrapage par rapport à la moyenne européenne mériterait d'être élaborée en ce qui concerne l'apprentissage tout au long de la vie en collaboration avec le milieu industriel.

##### Coût budgétaire

Sans incidences

##### Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

Nombre de projets soutenus liés aux compétences des pôles et clusters

Nombre d'emplois à créer liés à ces compétences

Nombre de partenariats public-privé et contribution du privé dans les projets sélectionnés

#### Points d'attention pour l'implémentation

Définition des axes stratégiques des futurs PO dans le plan Horizon 2022  
Accent placé sur l'amélioration des facteurs de compétitivité régionale

#### 6.5. Mesures #5 :

Promouvoir l'image de la Wallonie à l'international, particulièrement dans les domaines techno-économiques qui constituent des choix stratégiques régionaux et valoriser ses atouts en tant que hub européen pour les entreprises étrangères étant donné sa position stratégique au sein de l'espace européen et l'absence de contraintes spécifiques par rapport à des contingences nationales

Voir à cet égard les propositions émises par l'AWEX

#### 6.6. Mesures #6 :

Mettre en œuvre une stratégie de rattrapage de la Wallonie dans un nombre limité de niches dégagant un potentiel de croissance important pour les 20 prochaines années telles que les éco-innovation, les énergies renouvelables, les technologies génériques clés qui pourraient constituer une source de création d'entreprises et favoriser l'émergence de nouvelles spécialisations régionales de dimension internationale (à tout le moins européenne).

#### Description de la mesure

La réindustrialisation de la Wallonie passe par un engagement affirmé dans les nouveaux domaines techno-économiques qui seront à la source du processus de croissance des prochaines décennies. Cela implique une concentration des moyens publics limités dans un nombre réduit de niches d'activité correspondant à la capacité de développement de la région. En effet, la Wallonie est une petite région qui ne peut prétendre couvrir avec succès l'ensemble du spectre des nouvelles niches d'activité en émergence. Des choix sont donc à opérer en fonction des enjeux et en concertation avec les acteurs socio-économiques. Quels sont ses domaines d'excellence en matière de développement des nanotechnologies, des biotechnologies, de la photonique, des TIC et d'éco-innovation ? Quels instruments mettre en place pour assurer que les projets soutenus conduisent réellement à des créations d'entreprises et d'emplois ? Dans quelles niches d'activité est-il impératif qu'une stratégie de rattrapage volontariste soit enclenchée ( p.e., comment la Wallonie peut-elle utiliser au mieux ses talents pour contribuer à la transition énergétique dans une perspective de spécialisation intelligence tenant compte de la dimension européenne et des positions acquises, c'est-à-dire de ses complémentarités avec les forces existantes au niveau européen?)

#### Portée de la mesure

Dans la compétition régionale à laquelle se livre les régions européennes la Wallonie ne peut espérer s'imposer dans des niches porteuses qu'elle créerait ex nihilo sans s'appuyer sur une base et des compétences industrielles existantes ou en attirant des investissements étrangers dans des domaines pour lesquels elle ne dispose pas d'un panier de compétences (en termes de ressources humaines, d'entreprises spécialisées, d'infrastructures...). De tels choix sont à très haut risque et ne pourraient éventuellement se concrétiser qu'à très long terme alors que l'urgence s'impose à la Région qui n'a pas encore put enrayer le cercle vicieux de son déclin économique.

Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

Coût budgétaire

A estimer en fonction des choix opérés

Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

Valeur ajoutée générée dans les niches sélectionnées par rapport au potentiel du marché

Brevets déposés dans ces domaines

Evolution en matière de création d'emploi et d'entreprises

Points d'attention pour l'implémentation

Identification du positionnement wallon dans la chaîne de valeur mondiale dans les niches sélectionnées et capacité du tissu industriel à s'y intégrer durablement

Potentiel de maîtrise des segments aval à haute valeur ajoutée de la chaîne de valeur des niches sélectionnées et capacité à s'insérer dans les réseaux internationaux afin de développer une spécialisation intelligente de la Wallonie (reconnaissance d'une spécificité régionale).

#### **6.7. Mesures #7 :**

Stimuler l'internationalisation des entreprises wallonnes, particulièrement les PME, en ciblant les marchés porteurs en fonction des compétences existantes et en favorisant leur insertion dans les réseaux internationaux

Voir à cet égard les propositions émises par l'AWEX

#### **6.8. Mesures #8:**

Amplifier les actions en faveur des alliances stratégiques, des transferts technologiques et non-technologiques et des achats de technologies à destination des PME pour améliorer leurs processus de production tant au niveau régional (sous-traitances, filières de production, mutualisation des compétences, innovation, formation et apprentissage) qu'au niveau international (nouveaux marchés, transferts de technologies).

Description de la mesure

L'enjeu n'est pas tant de créer de nouveaux outils mais d'évaluer l'efficacité des instruments existants pour rendre les PME plus réceptives à l'innovation et mieux les encadrer en matière de nouvelles technologies ou services innovants. Ceci impliquera une évaluation de soutils et structures existants.

#### Portée de la mesure

La Wallonie reste marquée par un manque de dynamisme des PME en matière d'innovation technologique et non-technologique. Les performances économiques de la région restent faibles et les efforts doivent être poursuivis pour assurer la dynamisation de son tissu industriel et la création d'activités. Il convient également de veiller à l'accès au financement des PME.

#### Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

Il existe actuellement de nombreux outils à destination des PME et une multiplicité d'acteurs économiques développent des actions des PME. Il est important d'établir un état des lieux de ces actions et des acteurs impliqués dans une perspective demande (et non offre de services) et de tirer les enseignements pour une amélioration du système actuel. Cela devrait également permettre d'identifier les éventuels chaînons manquants des systèmes d'intervention existants.

#### Coût budgétaire Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

#### Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

Part des PME dans les systèmes d'aide  
Poids des PME dans les projets de collaboration

#### Points d'attention pour l'implémentation

Efficacité des structures selon le tryptique structures –comportements-performances

## Bibliographie

Annoni P. et Kozovska, "EU Regional Competitiveness Index 2010", JRC Scientific and Technical Reports, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2010

Document de travail sur le 3<sup>ième</sup> pilier « les défis sociétaux » d'Horizon 2020, Service public de Wallonie, Direction de la Politique Economique

Belgian Non paper on European Industrial Policy Communication update, October 2012

Smart specialisation Platform – Peer review workshop, 3 mai 2012, Séville, Rapport de mission, Service public de Wallonie, Direction de la Politique Economique

Quintyn M., Hennart F., Towards a RIS 3 Strategy for Wallonia, S3 Platform Workshop, Seville, 3 May 2012, Background document, Service public de Wallonie, Direction de la Politique Economique

Horizon 2022 – Contribution du Département de la Compétitivité et de l'Innovation, Service public de Wallonie, Direction de la Politique Economique

Commission Zénobe, Pour une dynamisation durable de la Wallonie, mars 2009

Horizon 2022, Réflexion de l'AST

Horizon 2022 – Contribution de la DGO6, Service Public de Wallonie – Direction Générale de l'Economie, de l'Emploi et de la Recherche

Capron H., « La compétitivité régionale », *Reflets et perspectives de la vie économique*, XLVIII, n° 1-2, 2009, pp. 115-136.

Deloitte, 2013 Global Manufacturing Competitiveness Index, 2012

Gardiner, B., - Martin, R., - Tyler, P. (2004): *Competitiveness, Productivity and Economic Growth across the European Regions*, University of Cambridge, Cambridge.

## **Annexe**

### **Identification des questions auxquelles il sera répondu d'ici au 23 novembre 2011**

Approfondissement du diagnostic et des mesures proposées en fonction des orientations sélectionnées par le groupe de travail relatif à la ligne de force

### **Identification des questions auxquelles il ne sera pas répondu d'ici au 23 novembre 2011**

Benchmarking systématique car cela nécessite une analyse approfondie de chaque facteur de compétitivité régionale, ce qui serait irréaliste dans les délais impartis. Elle ne peut se limiter à une simple analyse sectorielle. Les mutations technologiques actuelles nécessitent une réflexion de nature transversale par domaine techno-économique (niches d'activité dans les TIC, les nanotechnologies, les biotechnologies, la photonique) et une analyse de leur lien avec les grands défis sociétaux (santé, vieillissement, sécurité, énergie, alimentation, environnement, mobilité, inclusivité).



## Annexe 1 : Bases (B), spécialisations(S), variations des spécialisations (V) à l'exportation de la Wallonie par rapport à la Belgique (2003-2011)

Secteurs	B	S	V	Secteurs	B	S	V	Secteurs	B	S	V
Ouvrages divers	35,2	58,7	0,6	Autres métaux communs	99,2	165,7	37,9	Produits pharmaceutiques	189,1	315,7	77,1
Cuir, bourrellerie, sellerie, articles de voyage, sacs	30,2	50,5	1,5	Produits céramiques	97,4	162,6	13,5	Véhicules et matériel pour voies ferrées	113,5	189,4	121,8
Préparations de viande, de poissons ou de crustacés	29,7	49,5	3,0	Bois	85,1	142,0	46,8	Engrais	110,9	185,1	30,8
Ouvrages de sparterie ou de vannerie	20,7	34,6	9,6	Instr. d'optique, de contrôle, de précision	84,4	140,9	16,8	Peaux et cuirs	104,9	175,2	54,6
Plumes et duvet apprêtés; fleurs artificielles	19,8	33,1	19,2	Tissus imprégnés,; articles en textiles	80,3	134,0	7,8	Articles pour divertissements	100,3	167,4	32,8
Poissons et crustacés, mollusques	17,3	28,8	15,1	Gommes, résines et autres extraits végétaux	75,4	125,8	86,7				
Voitures automobiles et autres véhicules terrestres	17,1	28,6	3,7	Combustibles huiles, cires minéraux	69,0	115,2	78,8				
Plomb et ouvrages en plomb	13,9	23,1	16,1	Outils et outillage, coutellerie	68,7	114,7	15,9				
Etain et ouvrages en étain	6,8	11,3	6,3	Minerais, scories et cendres	65,4	109,2	55,7				
Machines et matériels électriques	53,6	89,5	26,5	Minoterie; malt; amidons et féculés	60,8	101,5	17,3				
Filaments synthétiques ou artificiels	52,5	87,7	11,9								
Horlogerie	44,9	75,0	38,3								
Céréales	44,4	74,1	24,0								
Autres textiles confectionnés,; friperie et chiffons	42,8	71,4	7,0								
Pelleteries et fourrures	41,7	69,6	49,3								
Légumes, plantes, racines et tubercules alimentaires	37,7	63,0	20,1								
Préparations à base de céréales; pâtisseries	51,5	85,9	-15,1	Produits de l'édition et de la presse	96,1	160,4	-3,6	Armes, munitions	269,4	449,6	-132,9
Laine, poils fins ou grossiers	50,7	84,6	-56,6	Chimies inorganiques	93,6	156,3	-30,7	Poudres et explosifs	259,1	432,6	-40,9
Viandes	48,9	81,6	-12,4	Nickel et ouvrages en nickel	88,7	148,1	-22,7	Verre et ouvrages en verre	192,0	320,5	-43,8
								Sel; soufre; pierres; plâtres, chaux et			
Certains usages particuliers	48,3	80,6	-7,0	Extraits tannants, colorants, peintures, vernis	88,3	147,4	-41,5	ciments	191,9	320,3	-62,9
Cacao et ses préparations	47,7	79,7	-42,9	Navigation aérienne ou spatiale	78,9	131,7	-141,6	Pâtes de bois, celluloses; papier a recycler	125,9	210,1	-22,8
Huiles essentielles, parfumerie, cosmétiques	46,2	77,1	-90,5	Savons, lessives, lubrifiants, cires	77,3	129,0	-2,9	Fonte, fer et acier	124,5	207,8	-92,0
Zinc et ouvrages en zinc	45,4	75,8	-90,4	Ouvrages divers en métaux communs	74,6	124,6	-38,6	Lait; oeufs; miel; produits animaux	112,7	188,1	-67,5
Ouates, feutres et non	37,4	62,5	-28,2	Préparations de fruits- légumes ou plantes	71,8	119,9	-8,2	Sucres et sucreries	101,9	170,2	-64,9
Meubles; mobilier médico	36,6	61,1	-23,4	Produits divers	70,1	117,0	-43,8	Coiffures	101,7	169,8	-174,9
Aluminium et ouvrages en aluminium	35,9	59,9	-28,2	Réacteurs nucléaires, chaudières, machines	69,2	115,6	-3,8				
Fibres synthétiques ou artificielles discontinues	33,8	56,4	-23,8	Boissons	65,7	109,6	-43,9				
Caoutchouc	31,4	52,5	-38,8	Papiers et cartons; ouvrages en pâte	63,9	106,7	-83,2				

			cellulose				
Chaussures et articles analogues	29,6	49,4	-18,5	Préparations alimentaires diverses	62,7	104,7	-24,0
Animaux vivants	28,7	48,0	-74,4	Ouvrages en fonte, fer ou acier	59,8	99,8	-27,4
Matières albuminoïdes; colles; enzymes	27,9	46,5	-38,7	Matières et ouvrages en plastiques	57,9	96,6	-19,2
Ouvrages en pierres, plâtre, ciment, amiante, mica	27,3	45,6	-70,9				
Etoffes de bonneterie	26,1	43,6	-23,5				
Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie	24,8	41,4	-19,9				
Parapluies, ombrelles, parasols, cannes, cannes	23,4	39,1	-62,6				
Plantes vivantes	22,4	37,3	-17,8				
Cuivre et ouvrages en cuivre	22,2	37,0	-91,5				
Vêtements et accessoires du vêtement	20,6	34,4	-0,6				
Graisses et huiles animales, végétales alimentaires	20,5	34,2	-15,9				
Autres produits d'origine animale, ndc	20,4	34,0	-31,6				
Graines ; fruits; semences; plantes	17,7	29,5	-40,0				
Autres fibres textiles végétales; fils de papier	15,9	26,5	-36,8				

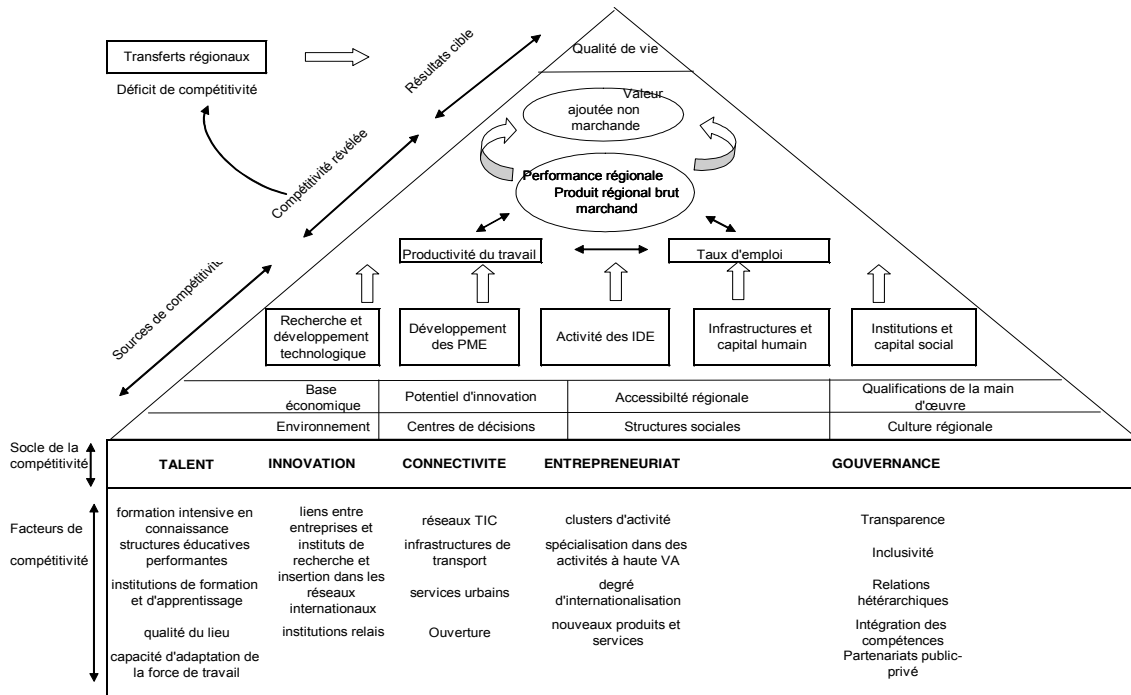
Ne sont pas reprises les branches dont les valeurs sont très faibles

## Annexe 2 : Spécialisations wallonnes et évolution au sein de l'espace européen EUR27, 2003-2009

Indice Variation	<90			90 à 110			110		
	Production animale, chasse et services annexes	57,9	-10,5	Papier et du carton	107,2	-7,7	Industrie chimique	126,6	-30,9
	Sylviculture et exploitation forestière	57,0	-21,0	Produits métalliques hors équipements	92,4	-1,6	Autres produits minéraux non métalliques	207,0	-19,2
	Pêche et aquaculture	7,0	-7,2	Electricité, gaz, vapeur et air conditionné	96,0	-20,9	Métallurgie	170,8	-54,6
	Industries extractives et services annexes	52,1	-10,4	Commerce automobiles et de motocycles	103,5	-4,5	Captage, traitement et distribution d'eau	128,0	-5,3
	Textiles, habillement, cuir et chaussure	30,9	-3,9				Auxiliaires financiers et d'assurance	129,2	-7,7
	Imprimerie et reproduction d'enregistrements	81,5	-9,5				Activités liées à l'emploi	113,0	-14,5
	Cokéfaction et raffinage	10,5	-10,6				Administration publique et sécurité sociale	131,2	-7,0
	Fabrication de machines et équipements n.c.a.	60,7	-6,0				Activités pour la santé humaine	128,1	-3,7
	Industrie automobile	14,5	-5,2						
	Autres matériels de transport	85,8	-26,3						
$\Delta < 0$	Réparation et installation de machines et d'équipements	29,5	-1,1						
	Gestion des déchets et dépollution	85,8	-3,1						
	Transports terrestres et par conduites	86,1	-42,2						
	Transports par eau	2,8	-2,2						
	Poste, courrier et télécommunications	55,9	-26,0						
	Hébergement et restauration	48,3	-0,6						
	Services financiers, hors assurance	40,7	-1,1						
	Assurance	65,4	-15,0						
	Activités immobilières	67,7	-4,7						
	Recherche-développement scientifique	59,8	-20,8						
	Publicité et études de marché	72,2	-5,2						
	Activités de location et location-bail	14,0	-0,9						
	Activités sportives, récréatives et de loisirs	55,3	-5,2						
	Réparation d'ordinateurs et de biens domestiques	37,3	-2,1						
	Autres services personnels	51,6	-1,8						
	Activités des ménages (pour usage propre)	37,5	-24,9						

	Travail et articles en bois et en liège, hors meubles	87,8	20,2	Alimentation, boissons et tabac	100,6	4,3	Industrie pharmaceutique	390,6	116,3
	Produits en caoutchouc et plastique	61,1	7,1				Commerce de détail hors automobile	125,2	9,9
	Produits informatiques, électroniques et optiques	38,9	10,7				Entreposage et auxiliaires des transports	174,0	33,6
	Fabrication d'équipements électriques	81,5	15,1				Activités juridiques, comptables et gestion	169,8	11,7
	Meubles et autres industries manufacturières	35,3	5,0				Enseignement	176,2	2,4
	Construction	89,5	3,3				Action sociale avec et sans hébergement	136,7	8,4
Δ>0	Commerce de gros hors automobiles et motocycles	76,8	1,9						
	Transports aériens	51,9	39,2						
	Édition	35,9	0,2						
	Cinématographie, vidéo, télévision, musique	42,6	3,7						
	Programmation, informatique, services d'information	48,8	9,8						
	Architecture et ingénierie, contrôle et analyses techniques	75,8	9,6						
	Autres activités spécialisées et activités vétérinaires	40,9	0,9						
	Agences de voyage et activités connexes	53,5	8,8						
	Enquêtes et sécurité, autres services aux entreprises	87,4	2,8						
	Activités créatives, artistiques, culturelles et jeux	49,1	9,2						
	Organisations associatives	84,2	10,6						

### Annexe 3 : Facteurs de compétitivité régionale



Source: Capron (2006) adapté de Gardiner et al. (2004)



## IV. Promouvoir une région entrepreneuriale et innovante (faciliter la création, la croissance et la pérennité des projets innovants, en particulier des PME et des indépendants)

**Nom des experts ayant participé à la rédaction:** B. Gailly + panel (cfr note de bas de page)

### 1. Préambule

L'entrepreneuriat et l'innovation en Wallonie sont souvent réduits (et mesurés) comme la valorisation de la R&D locale (Universités, centres de recherche) en offre de nouveaux produits par les entreprises locales (spin-offs, transfert technologique, etc..). Le présent document adopte une vision plus large de l'innovation et l'entrepreneuriat, comme étant l'identification, l'évaluation et la mise en œuvre d'opportunités nouvelles (Berkun, 2007; Shane and Venkataraman, 2000) par les acteurs socio-économiques wallons, que ces opportunités portent sur de nouvelles offres (innovation « produits ») ou sur de nouvelles manières de les mettre en œuvre (innovation « process »), que ces opportunités soient issues ou non de la R&D locale (Utterback, 1975) et que cette mise en œuvre soit assurée par une seule organisation ou via des partenariats (« innovation ouverte », Chesbrough 2006).

En conséquence, au vu d'une part du temps, des données et des ressources disponibles et d'autre part de sa diversité et de sa complexité, ce document n'est en aucun cas une évaluation « scientifique » complète et originale du système d'innovation et d'entrepreneuriat wallon. La méthodologie adoptée ici est pragmatique et qualitative, basée sur un certains nombres de données secondaires (voir ci-dessous) et sur une validation par un panel d'experts indépendants<sup>7</sup> (méthode Delphi ; Ziglio, 1996).

Les données secondaires mobilisées incluent les rapports et études suivants :

- Le système d'innovation en Wallonie (Bureau Fédéral du Plan, 2012)
- Examens de l'OCDE sur l'innovation régionale : Wallonie, Belgique (version intermédiaire et finale, 2011)

<sup>7</sup> Outre les membres du groupe de travail, les auteurs voudraient remercier les Profs. O. Witmeur (ULB) et B. Surlemont (ULG), le Dr. F. Pirnay (ULG), l'A.S.T., la DG06, ainsi que l'ensemble du Conseil Scientifique et du Conseil d'Administration de la Fondation FREE pour leur contribution à la rédaction de cette note.

- « De la naissance à la croissance : comment développer nos PME ? » (Institut Montaigne, 2011)
- High-Growth Enterprises: What Governments Can Do to Make a Difference (OECD, 2010)
- Groeiondernemingen in Vlaanderen (van Nispen, 2010)
- Innovation in Firms: A Microeconomic Perspective (OECD, 2009)
- “Pour une dynamisation économique et sociale durable de la Wallonie » (Rapport Zénobe, 2009)
- De la PME à l’ETI (Comité Richelieu, 2009)
- High-Growth SME Support Initiatives in Nine Countries: Analysis, Categorization, and Recommendations (Ministry of Trade and Industry, 2007)
- Laissons courir les gazelles (CroissanePlus, 2006)
- An Empirical Taxonomy of Start-Up Growth Trajectories (Thèse de Doctorat UCL; Biga, 2006)
- Fonctionnement du système d’intermédiation scientifique et technologique en Région Wallonne (Merit, 2005)
- Evaluation des aides à la recherche et à l’innovation dans les entreprises (Prométhée II, 2004)
- Evaluation des services de soutien aux entreprises [en Wallonie] (ADE, 2003)
- Les travaux préparatoires (non publiés) et le rapport final de l’initiative « Ambition 2020 » de l’UWE et du Parlement des PME
- Les travaux et études réalisées par la Fondation FREE
- Les rapports intermédiaires et études de consultants (McKinsey, Deloitte, ... non publiés) réalisées pour le Gouvernement Wallon

## 2. Etat des lieux

### 2.1. Diagnostic qualitatif et quantitatif

L’innovation peut être technologique ou non, commerciale ou non, et porter tant sur ce que l’on fait (produit, service, modèle d’affaires) que sur la manière dont on le fait (processus, mode d’organisation, réseaux, etc..) (Gailly, 2011 ; Fagerberg, J. 2005; Van de Ven, A.H. et al. 2008, Utterback J.M., 2005 ; Goffin, K. & Mitchell, R., 2005 ; Schilling M.A. , 2006). Elle est une importante source de création de valeur (Mitra, 2012) et de bien-être, en particulier comme alternative à la concurrence par les coûts (par exemple coût du travail ou de l’énergie). Elle implique néanmoins des évolutions et des révolutions qui peuvent être à court terme douloureuses pour certains secteurs et/ou métiers (le processus de « creative destruction » ; Schumpeter, 1939).

*La Wallonie a un long passé d’entrepreneurs et d’innovateurs et héberge de nombreux secteurs porteurs avec de grandes entreprises de niveau mondial, tels que la chimie ou la pharmacie.*



*Elle doit néanmoins faire face à une structure de coût élevée, à la reconversion de certains secteurs (tels que la sidérurgie) et à l'automatisation d'autres (tels que la grande distribution). Considérant les défis démographiques, sociaux et environnementaux auxquels la Wallonie est confrontée, le sentiment partagé d'urgence et la nécessité perçue de réformes radicales restent néanmoins relativement faible.*

L'innovation suppose non seulement l'identification de nouvelles opportunités (via par exemple de la créativité ou de la R&D, mais aussi le réseautage, l'observation, l'expérimentation... Evans, 2004 ; Johnson, 2010) mais également la capacité de mobiliser (seul ou avec des partenaires) des ressources intellectuelles, financières, humaines pour capturer ces opportunités (Govindarajan, V. and Trimble, C. 2010, McKeaown M., 2008). L'innovation naît donc de l'esprit d'entreprendre, de combinaisons nouvelles de moyens (Alter, 2000 ; De Brabandere, 2007). L'innovation suppose dès lors de prendre des risques (Mintzberg, 1973 ; Stevenson, 1990) et son succès est toujours extrêmement difficile à anticiper (« picking winners » ; Kuratko , 2011).

*En Wallonie, les politiques existantes sont importantes et se concentrent principalement sur certaines sources d'innovation (la R&D publique et privée, la créativité) et/ou sur certains secteurs technologiques (par ex. les pôles de compétitivité). Par contre les entreprises de croissance (« gazelles ») peuvent provenir de tous les secteurs et n'ont pas nécessairement de liens avec la R&D wallonnes (en particulier les universités ou les centres de recherche publics).*

Si il est très difficile de gérer l'innovation en essayant de deviner à l'avance quels seront les secteurs porteurs de demain, il est possible de stimuler l'innovation à travers des objectifs ou des défis clairement identifiés (tels que « aller sur la lune avant la fin de la décennie » ou « rattraper son retard technologique dans un secteur ») (Artto et al., 2011). Les défis démographiques et de santé, l'intégration sociale, l'énergie et le développement durable (la « recherche verte ») sont autant de défis pouvant orienter une politique d'innovation.

*La Wallonie oriente fortement ses politiques sur les moyens mobilisés (X millions d'euros pour le Plan Y) mais manque d'objectifs suffisamment partagés, quantifiés et clairement identifiés (tels que ceux de « Vlanderen in Actie »). Si de grand progrès ont été réalisés, la situation reste critique (notamment en matière de taux d'emploi et de finances publiques) et la réorientation des politiques urgente.*

L'intention d'entreprendre d'une personne (et par conséquent la probabilité qu'il ou elle s'engage dans un projet entrepreneurial) est fonction (Azjen, 2001) i) des avantages perçus qu'il ou elle en retirera (autonomie, réalisation de soi, réussite sociale, etc...), ii) des normes sociales perçues (ce que ses proches, les personnes qui comptent pour lui ou elle, en penseront) et iii) du sentiment de pouvoir y arriver. Ces trois facteurs sont fortement amplifiés, quelques soit le contexte (entreprises, administration publique, etc...) si la personne concernée est exposée à des modèles auxquels elle peut s'identifier (« role model ») ou si elle a besoin de prendre des initiatives pour s'en sortir (« necessity entrepreneurship »).

*En Wallonie, les exemples de réussites entrepreneuriales sont peu mis en avant (notamment à l'école). L'emploi privé y est relativement peu développé et le taux d'emploi faible, en particulier dans certaines sous-régions. Le sentiment d'urgence est relativement peu présent et le niveau de protection sociale est relativement élevé. Le taux d'entrepreneuriat (5.9%) est plus faible qu'en Flandres (6.4%).*

Une fois l'intention d'entreprendre « déclenchée » (Moore G., 1999), la croissance d'une PME est fonction i) du potentiel de son modèle d'affaires (taille du marché et avantage concurrentiel), ii) des ressources (principalement humaines et financières) qu'elle peut mobiliser, elle-même ou via des partenariats et iii) de ses ambitions.

*Dans le monde entier, le premier frein à la croissance est le manque d'ambition, d'envie de croître (Shane, 2008). En Wallonie s'ajoutent à ce premier frein « universel », la fragmentation du marché (régional voire sous-régional) et la difficulté d'attirer et garder des moyens humains (attractivités des PME pour les recrues potentielles, métiers en pénuries, relations sociales, ...). L'accès au capital peut également être un problème, en particulier en ce qui concerne les garanties à fournir (en cas de prêt) ou la gouvernance à mettre en place (en cas de participation au capital). Le capital à risque (public) est présent mais ne concerne qu'une petite minorité d'entreprises. Finalement, l'innovation ouverte présente des avantages tactiques (synergies) et stratégiques (effets de réseaux) souvent sous-exploités, mais également d'important défis technologiques, organisationnels et concurrentiels (voir par ex. Alexis & Ritzig, 2012).*

Dans ce contexte, il est économiquement justifié pour une région de mettre en œuvre une politique volontariste d'appui à l'entrepreneuriat et l'innovation (Smith, 2006 ; Van de ven, 2008 ; Tidd, 2005) car des projets innovants ont intrinsèquement des difficultés à mobiliser des moyens (notamment humains et financiers – aversion au risque, asymétries d'information,, appropriation, etc... ) et car de nombreux projets innovants génèrent des bénéfices sociétaux (externalités) qui dépassent ceux des acteurs économiques impliqués (emploi, valeur ajoutée, effets de réseau, etc... Chesbrough, 2006 ; Edquits, 2005 ; Feldman, 2011 ; Porter, 2000).

Ces politiques d'appuis peuvent prendre différentes formes (supports financiers directs ou indirects, support logistique, conseils et formations, politiques publiques d'achats propices à l'innovation, etc...) et viser différents publics (porteurs de projets, gérants de PME, entreprises de croissance, entreprises high-tech, entreprises issues d'universités, réseaux, etc...). L'impact de telles politiques est néanmoins difficile à évaluer et les risques associés (ciblage imparfait, inefficience, opportunisme, concurrence déloyale, ...) élevés (Pittaway, 2004 ; Storey, 2011 ; Conception, 2013). Il est donc critique de se limiter à des interventions dans les domaines où i) il y a une attente de la part des acteurs (éviter le paternalisme), ii) les attentes ne peuvent être rencontrés par les dispositifs et opérateurs existant (éviter la concurrence, surtout si elle est déloyale entre acteurs subsidiés et acteurs commerciaux) et iii) le rapport coût/bénéfice de l'action publique est largement positif (logique d'efficience).

*Il existe en Wallonie un grand nombre d'initiatives et de structures liées de près ou de loin à l'entrepreneuriat et l'innovation. Si certaines de ces structures (telles que l'Awex) sont clairement identifiées et généralement appréciées, le système d'appui dans son ensemble manque de cohérence, est peu lisible et peu (re)connu par les PME. Le système d'appui wallon reste fragmenté et se limite trop souvent à l'encouragement à la valorisation de la R&D publique locale. Les synergies possibles avec les régions avoisinantes (en particulier la Région Bruxelloise, mais aussi le Grand-Duché et le nord de la France) sont peu exploitées. En outre le système d'appui ne fait pas l'objet d'évaluations indépendantes systématiques et orientées résultats.*

*Le levier du capital à risque est quant à lui limité d'une part par la réticence des entrepreneurs à adapter leur gouvernance (« partager le pouvoir ») et d'autre part par l'orientation locale (souvent sous-régionale) des acteurs en place (publics ou semi-publics), leur manque de spécialisation sectorielle et d'ambition (« smart money »), et leur faible ouverture sur le monde.*

## **2.2. Identification des benchmarks pertinents**

Les politiques menées en Flandres et dans les régions européennes ayant réalisé une reconversion post-industrielle représentent des benchmarks intéressants, même si leur

application au contexte politique et socio-économique wallon s'avère sans doute périlleuse. En effet, la capacité d'une région à mettre en œuvre une politique efficace d'entrepreneuriat et de gestion de l'innovation (Gailly, 2011 ; Fagerberg, J. 2005; Van de Ven, A.H. et al. 2008, Utterback J.M., 2005 ; Goffin, K. & Mitchell, R., 2005; Schilling M.A. , 2006) est liée à la manière dont elle :

1) Se fixe **des objectifs et une vision commune** de sa politique d'innovation (par exemple la création d'emploi ou la défense de l'environnement). Les innovations que l'on veut soutenir dépendent des objectifs que l'on s'est fixés, par exemple en ce qui concerne la défense d'activités existantes (ex : sidérurgie) ou le développement de nouvelles activités (Adner, 2006). La recherche technologique de pointe existant en Belgique dans le domaine du nucléaire, ou les innovations récentes dans le domaine de la finance illustrent l'ambiguïté de l'innovation considérée comme une fin en soi.

2) Stimule **l'identification d'opportunités nouvelles** par les acteurs socio-économiques (Gaglio, 2001), qui soient pertinentes au vu des objectifs mentionnés en (1). Ces opportunités nouvelles peuvent être commerciales ou non, issues de la R&D locale ou non, être originales ou relever de l'application d'idées développées ailleurs (« not invented here »). En particulier, les techniques de créativité ne sont qu'un moyen parmi beaucoup d'autres d'identifier des opportunités, et dans la plupart des organisations le manque d'idées n'est **pas** le frein principal à l'innovation (Kuratko, 2011).

3) Encourage **l'évaluation** continue et efficace de ces opportunités, en fonction des objectifs définis en (1), **et la priorétisation** des ressources en conséquences (en particulier savoir arrêter les projets moins prometteurs et éviter de saupoudrer les moyens disponibles). Beaucoup de structures ont tendance à disperser leurs moyens dans un grand nombre d'initiatives (par exemple un grand nombre de spin-offs universitaires) qui n'aboutissent pas ou émergent mais sans atteindre une masse critique.

4) Favorise la **capture** de ces opportunités de manière **flexible et efficace**, afin de contribuer au mieux aux objectifs définis (par exemple créer ou développer une activité économique, favoriser l'intégration sociale ou diminuer l'empreinte environnementale). En particulier, il est important de pouvoir réorienter les politiques et les activités qui en découlent en fonction de l'évolution des ses savoirs et de son environnements (exemple : évolution des subsides aux panneaux solaires ou des biocarburants).

5) Développe et maintient un **environnement** (politique, technologique, fiscal, social, culturel, ...) favorable à **l'émergence des talents et initiatives** nécessaires. En particulier, l'activité innovante dépendra du sentiment d'urgence (réalisation que le statu quo n'est plus acceptable), du soutien aux initiatives (privées et publiques) et du niveau d'esprit entrepreneurial (au sens large) de la population.

De manière parallèle, la capacité d'une **organisation** à efficacement gérer l'innovation dépend des compétences et ressources qu'elle peut mobiliser pour identifier, évaluer et mettre en œuvre des opportunités nouvelles, en lien avec une stratégie cohérente et en créant un environnement propice aux initiatives entrepreneuriales (Gailly, 2011).

Dans ce contexte, si l'innovation apparaît comme une **condition nécessaire** au développement économique (Mitra, 2012) dans un environnement concurrentiel (afin d'éviter l'obsolescence), il est difficile d'établir –surtout à l'échelle d'une région- un lien direct entre les moyens alloués aux cinq domaines décrits ci-dessus et les résultats atteints. En particulier :

- Il n'existe **pas de lien direct de causalité entre niveau de dépense R&D et performance économique** d'une région. En outre ce niveau est en Wallonie fortement

influencé par les décisions d'un petit nombre d'entreprises internationales (GSK, AGC, ...) concentrées sur quelques secteurs.

- **L'innovation** peut avoir comme conséquence la **destruction d'emploi** dans certains secteurs et entreprises (par exemple les emplois peu qualifiés dans les secteurs « traditionnels ») tout en en créant dans d'autres (par exemples des emplois qualifiés dans des secteurs « de pointe »).
- Le processus qui va de l'investissement public ou privé en recherche technologique au développement économique (en passant par la création, diffusion, et valorisation de connaissances et la création et croissance d'activités économiques et de bien être) est un **processus complexe**, dynamique, chaotique et multi-acteurs, qui se déroule à une échelle qui dépasse largement celle de la Wallonie. Les innovations réalisées en Wallonie ne viennent pas nécessairement de la science développée en Wallonie, et réciproquement.
- En termes de benchmark, les indicateurs socioéconomiques disponibles ne fournissent dès lors qu'une vue partielle et biaisée de la performance d'une région dans ces cinq domaines. Leur utilisation comme outil d'orientation des politique est dès lors limitée.

### 2.3. Indicateurs clés au niveau de l'enjeu

- Taux d'entrepreneuriat et taux d'emploi
- Création (ex nihilo et par des entreprises existantes, par exemple des firmes étrangères investissant en Wallonie) et croissance des entreprises wallonnes (en terme d'emploi et de chiffre d'affaires).
- Taux d'innovation (baromètres innovation de la DG Entreprise, ou ses équivalents régionaux)

### 2.4. Liens avec d'autres lignes de force

- LDF # 2 Éducation, Formation & Emploi (défis liés à la gestion des ressources humaines et des relations sociales par les PME, aux métiers en pénuries et au coût du travail)
- LDF # 5 Défis énergétiques & environnementaux (emplois « verts », évolutions des coûts de l'énergie)
- LDF # 6 Gouvernance (défis liés aux modes de gestion et d'évaluation, à la cohérence stratégique et à « l'orientation-client » des structures d'appui, au soutien à l'esprit d'entreprendre et au sous-régionalisme)
- LDF # 7 Ouverture sur le monde (Défis liés à la grande exportation et à la coopération au développement).

### 3. Orientation proposée sur l'enjeu

Face à ce constat, il est proposé de réorienter les politiques d'appui à l'entrepreneuriat et l'innovation selon trois axes : créer un environnement propice, faciliter le déclenchement, favoriser le développement durable et la pérennité.

#### 3.1. Créer un environnement propice à l'entrepreneuriat et l'innovation

- 1.1. Travailler sur la culture et l'image des entrepreneurs et des PME, mettre en avant les « role models » et les « success stories » (dans les secteurs marchands et non-marchands), en parlant aussi de leurs échecs et de la manière dont ils ont « rebondi ». Favoriser les relations entre entreprises et étudiants afin d'attirer les jeunes vers des secteurs porteurs, de pousser les jeunes à entreprendre et leur permettre d'acquérir l'expérience utile.
- 1.2. Créer un sentiment d'urgence, se définir des défis communs et partagés (emploi, environnement, soins de santé, etc...).
- 1.3. Favoriser la mise en réseau inter-entreprises et recherche-entreprise au-delà des frontières (sous)régionales ; encourager la mobilisation des acteurs au-delà des secteurs « high-tech » et des opérateurs publics et/ou locaux.

#### 3.2. Faciliter l'adoption et l'émergence d'innovation (technologiques et non-technologiques)

- 1.4. Gérer l'innovation c'est aussi tester, adopter et commercialiser des innovations existantes (innovations « produits » ET « procédé »), et pas seulement celles développées par nos universités et centres de recherche. Il faut mieux encourager l'éveil, l'information et la sensibilisation des PME aux nouvelles technologies (TIC, DD, ...) et à leur transfert, ainsi qu'à l'importance des services à valeur ajoutées et aux partenariats.
- 1.5. Réorganiser, améliorer l'efficacité et rationaliser des structures d'appuis et des formations qui soient intégrées, spécialisées, orientées clients et clairement identifiées, avec une gouvernance basée sur les résultats plutôt que sur l'utilisation des subsides alloués.
- 1.6. Encourager l'excellence et la valorisation dans nos centres de recherches (instituts thématiques, etc...) et les collaborations transrégionales (PAI, etc..) plutôt que le saupoudrage sous-régional. Favoriser la lisibilité du système pour les utilisateurs (en particulier les PME).

#### 3.3. Accélérer le développement durable et promouvoir la pérennité

- 1.7. Considérer l'entrepreneur et les PME comme des partenaires responsables de la politique économique. Positionner l'administration comme une source de relais et de soutien plus que de contrôle. Mettre en place une évaluation systématique « coût/bénéfice » des procédures de contrôle (le « Test PME »).

- 1.8. Mieux encourager le développement de l'internationalisation et l'ouverture sur le monde des PME et des structures d'appuis (la Wallonie représente seulement 20% des exportations belges). Sélectionner un petit nombre de PME voulant croître et les soutenir de manière intensive. Intégrer les acteurs privés et transrégionaux (en particulier Bruxellois) dans le système d'innovation.
- 1.9. Favoriser l'accès des PME aux talents et aux métiers en pénurie, en particulier dans les domaines scientifiques et techniques. Orienter les accompagnements au recrutement en leur faveur.
- 1.10. Mettre en place de manière systématique une politique d'évaluation indépendante et plus orientées « résultats » des structures d'appuis et des initiatives publiques.

#### 4. Détail des mesures

De manière générale, il s'agit surtout de MIEUX faire ce que l'on fait déjà, plutôt que de toujours vouloir lancer de nouvelles initiatives, porteuses en termes de communication mais qui s'ajouteront à la « lasagne » d'initiatives déjà existantes, augmentant la complexité et l'opacité du système d'appui.

##### 4.1. Mesure # 1: Redonner sa place à l'entrepreneur : Créer un environnement social, économique et culturel propice à l'entrepreneuriat et l'innovation

###### A. Description de la mesure

- Organiser plus régulièrement des campagnes de communication dans les médias (off- et online) et au sein des écoles, mettant en avant le rôle positif de l'entreprise et des témoignages d'entrepreneurs wallons.
- Définir avec les partenaires sociaux et communiquer une charte « 2022 » définissant (et quantifiant) les défis que la Wallonie se fixe. (taux d'emploi, empreinte environnementale, etc...)
- Encourager plus la création d'espaces de rencontre directs (coworking, clubs d'entreprises, cercles, plateformes thématiques, etc...) entre PME, entre PME et leurs clients/fournisseurs/sous-traitants et entre PME et centres de recherche.

###### B. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

Mesures pouvant être développées en ligne avec l'initiative « Small Business Act » du Gouvernement Wallon

###### C. Coût budgétaire

L'estimation du coût de ces mesures dépasse le cadre de ce travail, mais ce coût devrait rester limité, les actions pouvant être mises en œuvre par des opérateurs existants (ASE, etc...).

D. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

Pourcentage de jeunes envisageant de créer/travailler pour une PME  
Nombres de métiers considérés comme « en pénurie »

E. Points d'attention pour l'implémentation

Nécessité de mettre en avant des entrepreneurs locaux auxquels les personnes peuvent éventuellement s'identifier (« role model ») plutôt que des stars internationales qui relèvent plus du show que de la sensibilisation.

#### **4.2. Mesures #2 : Au-delà de la valorisation de la R&D locale : Faciliter l'adoption et l'émergence d'innovation technologiques et non-technologues.**

F. Description de la mesure

- Concentrer les structures d'appuis sur l'éveil, l'information et la sensibilisation des PME à l'innovation « ouverte » et aux nouvelles technologies (en particulier les « key enabling technologies »), pas seulement les technologies ICT mais également celles liées à l'environnement, les nouveaux processus manufacturiers, les nouveaux matériaux, etc... en lien avec les centres de recherches de référence dans ces domaines.
- Réorganiser et rationaliser les structures d'appuis en fonction du type de « clients » visés et des besoins spécifiques rencontrés (transfert technologique et R&D vs. gestion de l'innovation), plutôt qu'en fonction de la sous-région ou du mode de subsidiation concerné. Intégrer dans le système d'appui les acteurs privés et transrégionaux (Nord de la France, Bruxelles, Luxembourg, Flandres, ...).
- Sélectionner de manière indépendante des centres de recherche de référence pour la Wallonie (avec un positionnement de type « IMEC » ou « Fraunhofer », clair et reconnu internationalement) et concentrer les moyens (y compris ceux liés au soutien à la valorisation) sur ceux-ci, afin notamment d'atteindre une masse critique et de les rendre plus « lisibles » pour les PME.

G. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

Mesure pouvant être développée en ligne avec le nouveau plan d'innovation et de R&D développé par le gouvernement wallon dans le cadre de l'évaluation du rôle des CRA, de l'AST et de l'ASE.

H. Coût budgétaire

L'estimation du coût de ces mesures dépasse le cadre de ce travail, mais ce coût devrait rester limité, les actions pouvant être mises en œuvre par des opérateurs existants (interfaces, etc..).

I. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

Pourcentage de PME investissant dans de nouveaux projets ou équipements

J. Points d'attention pour l'implémentation

- Nécessité de ne pas se limiter aux investissements dans des technologies développées par les centres de recherche wallons.
- Difficulté de « remettre » à plat et de faire évoluer l'ensemble des structures existantes (fragmentation et cloisonnements régionaux, administratifs et politiques, « baronnies locale », etc..)
- Importance des technologies liées au développement durable.
- Impact potentiellement négatif sur l'emploi à court terme (automatisation, informatisation, etc..)

#### 4.3. Mesures #3 : Go for Growth : Accélérer la croissance (« upscaling ») et promouvoir la pérennité

K. Description de la mesure

- Allouer à chaque PME de plus de 49 personnes une « personne relais » (« key account manager ») au sein de l'administration, pouvant l'accompagner dans ses démarches vis-à-vis de celle-ci; mettre en place un soutien intensif dédié et sélectif (« gold ») pour un petit nombre de PME à fort potentiel (« high-impact entrepreneurship » ; Pekka, 2013).
- Mettre en place des mesures spécifiques « orientées PME » dans les politiques d'emploi et dans les initiatives de recrutement (campus universitaires, etc...)
- Favoriser l'accès aux PME aux appels d'offres public
- Mettre en place une enquête régulière indépendante, auprès des PME, de satisfaction et d'évaluation quant au système d'appui wallon.

L. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

Mesure pouvant être développée en ligne avec l'aide « jeune entreprise innovante », l'initiative « Intelligence stratégique » de l'ASE et les initiatives de simplification administrative et de « Test PME » développée par le gouvernement wallon dans le cadre du Small Business Act.



#### M. Coût budgétaire

L'estimation du coût de ces mesures dépasse le cadre de ce travail, mais ce coût devrait rester limité, les actions pouvant être mises en œuvre par des opérateurs existants (DG06, etc..).

#### N. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

Taux de croissance (emploi, chiffre d'affaires, exportation, fonds propres) des entreprises de 10 à 50 personnes et de 50 à 249 personnes.

#### O. Points d'attention pour l'implémentation

- Tenir compte du fait que la première raison pour laquelle les PME ne croissent pas est le souhait de leur management de ne pas croître. Éviter le paternalisme.

## Références bibliographiques

- Adner, R (2006) "Match Your Innovation Strategy to Your Innovation Ecosystem", *Harvard Business Review*, April 2006
- Alexy O. and Reitzig M. (2012) "Managing the business risks of open innovation", *Mck Quarterly*, January 2012
- Alter, N. (2000) *L'innovation ordinaire*. Quadrige. Paris: Presse Universitaire de France;
- Ajzen, I. (2001) "Nature and operation of attitudes." *Annual Review of Psychology*, 52(27-58).
- Artto et al. (2011) "The integrative role of the project management office in the front end of innovation", *International Journal of Project Management*, Volume 29, Issue 4, May 2011, Pages 408–421
- Berkun, S. (2007) *The myths of innovation*. O'Reilly
- Chesbrough, H et al. (2006) *Open Innovation: Researching a New Paradigm*. Oxford University Press
- Concepción R. et al. (2012) "Start-up incentives: Entrepreneurship policy or active labour market programme?", *Journal of Business Venturing*, Volume 28, Issue 1, January 2013
- de Brabandere, L. (2007) *The forgotten half of change*, Kaplan
- Edquist, Ch. (2005) "Systems of innovation", in *The Oxford Innovation Handbook*, Fagerberg, J. et al. (eds). Oxford University Press, pp. 198-201
- Evans, H. (2004) *They made America: an illustrated history of two centuries of innovators*, Little Brown
- Fagerberg, J. (2005) *The Oxford Handbook of Innovation*, Oxford University Press
- Feldman M.P. (2011) "Knowledge spillover and the geography of innovation" in Audretsch et al. (eds.) *Handbook of Research on Innovation and Entrepreneurship*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 150-160
- Gailly, B. (2011) *Developing Innovative Organizations*, Palgrave-MacMillan
- Gaglio, C. M., & Katz, J. A. (2001) "The psychological basis of opportunity identification: entrepreneurial alertness", *Small Business Economics*, 16(2): 95-111
- Govindarajan, V. and Trimble, C. (2010) *The other side of innovation: solving the execution challenge*, Harvard Business Review Press.
- Johnson, S. (2010) *Where good ideas come from: the natural history of innovation*, Penguin Books
- Kuratko et al. (2011) *Corporate Innovation and Entrepreneurship*, 3rd edition South-Western Cengage Learning
- McKeaown M. (2008) *The truth about innovation*, Pearson Prentice Hall
- Mitra, J. (2012) *Entrepreneurship, Innovation and Regional Development*, Routledge
- Moore, G (1999) *Crossing the Chasm: Marketing and Selling High-Tech Products to Mainstream Customers*, Harper Business
- OECD/Eurostat (2005) *Oslo manual*, 3rd edition
- Pekka S. et al. (2013) "Exploring country-level institutional arrangements on the rate and type of entrepreneurial activity" *Journal of Business Venturing*, Volume 28, Issue 1, January 2013, Pages 176-193
- Pittaway, L., Robertson, M., Munir, K., Denyer, D., & Neely, A. (2004). "Networking and Innovation: A Systematic Review of the Evidence", *International Journal of Management Reviews*, 5 (3-4): 137-168
- Porter, M.E. (2000) "Location, Competition and Economic development: Local Clusters in a Global economy", *Economic Development Quarterly*, 14(1), pp. 15-34

- Schilling M.A. (2006) Strategic Management of Technological Innovation (2d ed.) McGraw-Hill, Irwin,
- Schumpeter J.A. (1939), Business cycles : A theoretical, historical and statistical analysis, McGraw Hill, New York
- Shane, S.A. (2008) The Illusions of Entrepreneurship The Costly Myths That Entrepreneurs, Investors, and Policy Makers Live By, Yale University press
- Shane, S. and Venkataraman, S. (2000). "The Promise of Entrepreneurship as a Field of Research" *Academy of Management Review* 25(1):217-228.
- Smith D. (2006) "Innovation Policy" in Exploring innovation, McGraw-Hill, Irwin, pp. 252-269
- Stevenson H.H., Jarillo J.C. (1990) "A Paradigm of entrepreneurship: entrepreneurial management", *Strategic Management Journal*. 11 (Special Issue: Corporate Entrepreneurship. Summer): 17-27
- Storey D.J. (2011) Business Innovation Policies: Selected Country Comparisons, OECD Publishing
- Tidd, J. et al. (2005) Managing Innovation 3rd ed. John Wiley & Sons, pp.135
- Utterback, J.M. and Aberbathy W. (1975) "A dynamic model of process and product innovation", *Omega* 33, pp. 639-656
- Utterback J.M. (2005) Mastering the Dynamics of Innovation, Harvard Business School Press
- Van de Ven, A.H. et al. (2008) The Innovation Journey, Oxford University Press
- Ziglio, E. (1996). "The Delphi Method and Its Contribution to Decision-Making", In: Gazing into the Oracle. The Delphi Method and Its Application to Social Policy and Public Health, ed. M. Adler, and E. Ziglio. London



## V. Développer l'entrepreneuriat social

Nom des experts ayant participé à la rédaction du canevas: Jacques Defourny + panel<sup>8</sup>

### 1. Préambule

#### Que recouvre l'entrepreneuriat social ?<sup>9</sup>

Depuis le milieu des années 90, on assiste à la percée de trois notions qui n'étaient jusque là pratiquement jamais utilisées: entrepreneuriat social, entrepreneur social et entreprise sociale. Même si chacune d'entre elles fait parfois l'objet de débats conceptuels particuliers, elles restent dans une large mesure liées l'une à l'autre, et ce, d'autant plus que leur montée en puissance s'est opérée et continue de s'appuyer sur une même vague porteuse.

On reconnaît souvent à ces notions une filiation très nette avec les différentes approches qui, depuis les années 70, visent à souligner l'existence d'un véritable « troisième secteur » dans nos économies, distinct du secteur privé de type capitaliste et du secteur public. Selon les contextes toutefois, l'entrepreneuriat social peut déborder plus ou moins largement les frontières de ce troisième secteur appelé « économie sociale » ou « économie sociale et solidaire » dans un nombre croissant de pays<sup>10</sup>.

#### II. Les grands courants anglo-saxons de l'entreprise sociale

Aux Etats-Unis, l'émergence du concept d'entreprise sociale date du début des années 1990. Le lancement, en 1993, par la Harvard Business School, de la « Social Enterprise Initiative » constitue un des événements-clés de cette période. Depuis lors, d'autres grandes universités et diverses fondations ont mis sur pied des programmes de formation et de soutien pour les entreprises sociales et les entrepreneurs sociaux.

À la suite de Dees et Anderson (2006), il nous semble pertinent de distinguer deux grandes écoles de pensée américaines: l'école des ressources marchandes et celle de l'innovation sociale<sup>11</sup>.

##### A. L'école des ressources marchandes

Une première génération de travaux couvre par le concept d'entreprise sociale les activités économiques marchandes déployées par les organisations privées non lucratives au service de

<sup>8</sup> Je remercie Michel Marée pour sa contribution à la collecte et au traitement des données présentées dans la note précédente sur l'économie sociale wallonne ainsi que les Profs. B. Huybrechts, S. Mertens et M. Nyssens pour leurs conseils et commentaires.

<sup>9</sup> Cette section est directement inspirée de Defourny et Nyssens (2011)

<sup>10</sup> Voir la nomination récente d'un Ministre délégué à l'Economie sociale et solidaire dans le gouvernement français, rattaché au Ministre de l'Economie et des Finances.

<sup>11</sup> Voir Defourny et Nyssens (2010).

leur mission sociale. L'entreprise sociale est alors vue comme une réponse novatrice aux problèmes de financement des organisations « non-profit », lesquelles se heurtent de plus en plus fréquemment à des limites dans la collecte de dons privés ou dans leur recherche de subsides auprès des pouvoirs publics et auprès des fondations (Kerlin, 2006).

Une seconde génération de travaux, au sein de cette même école, étend la notion d'entreprise sociale à un vaste éventail d'organisations, qu'elles soient à but lucratif ou non lucratif, pourvu qu'elles déploient une activité marchande en vue d'une finalité sociale. L'accent est non seulement mis sur l'importance des ressources marchandes mais aussi sur un ensemble de méthodes de gestion issues du secteur privé à but de lucre. Dans ce dernier cas de figure, certaines initiatives de « responsabilité sociale » développées par des sociétés commerciales classiques - allant d'un mécénat pro-actif à des stratégies de « venture philanthropy » - seront parfois rebaptisées entrepreneuriat social.

### **B. L'école de l'innovation sociale**

Un autre courant de pensée met surtout en évidence le profil très spécifique de l'entrepreneur social ainsi que sa créativité, son dynamisme et son leadership pour concrétiser des réponses nouvelles à des besoins sociaux. La définition de l'entrepreneur social proposée par Dees (1998 : 4) est emblématique de cette seconde école :

« L'entrepreneur social joue un rôle d'agent de changement dans le secteur social en poursuivant une mission de création de valeur sociale et en exploitant de nouvelles opportunités pour soutenir cette mission. Il s'inscrit dans un processus continu d'innovation, d'adaptation et d'apprentissage, agissant avec audace sans être limité, a priori, par les ressources disponibles et en faisant preuve d'un sens aigu de l'engagement vis-à-vis de sa mission et de ses impacts sociaux »<sup>12</sup>.

L'accent est ici mis sur la nature systémique de l'innovation et sur l'ampleur de l'impact social ou sociétal plutôt que sur le type de ressources mobilisées. L'organisation Ashoka a joué un rôle pionnier dans cette ligne de pensée. Depuis les années 1980, elle a appuyé plus de 3000 entrepreneurs sociaux à travers le monde. Aujourd'hui, de tels individus sont de plus en plus souvent présentés comme des héros des temps modernes (Bornstein, 2004).

Certains travaux aux Etats-Unis (Emerson, 2006) soulignent la nécessité de faire converger ces différentes approches dans une caractérisation commune de l'entrepreneuriat social autour de quelques critères centraux : la poursuite d'impacts sociaux, l'innovation sociale, la mobilisation de recettes marchandes ainsi que l'usage de méthodes managériales, et ce, quel que soit le statut légal de l'organisation : à but lucratif ou non lucratif, privé ou public. Le « social business » tel que promu par M. Yunus (2010) peut être vu comme une variante de cette convergence bien qu'il exclut, comme dans le cas de la société « Grameen-Danone » au Bangla-Desh, toute distribution de dividendes aux actionnaires.

## **II. L'entreprise sociale en Europe**

<sup>12</sup> Notre traduction.

### **A. Un paysage diversifié**

Si l'on regarde ce qui s'est développé en Europe, il faut d'abord noter que, sur le plan institutionnel, l'impulsion majeure est d'abord venue d'Italie, où le Parlement a voté, en 1991, une loi offrant un statut spécifique de « coopérative sociale » à des initiatives qui se multipliaient depuis plusieurs années en mettant sur pied des activités économiques au service d'objectifs sociaux. Après la mise en place de ce statut en Italie, de nouvelles législations ont vu le jour en Europe tout au long des vingt dernières années : dans onze pays, des cadres ou des statuts juridiques ont été institués pour mieux reconnaître la possibilité de déployer une activité économique tout en poursuivant une finalité sociale (Roelants, 2009). Environ la moitié de ces statuts se sont moulés dans le modèle coopératif - tel en France, le statut de « société coopérative d'intérêt collectif » (2001) - alors que d'autres ne se réfèrent pas explicitement au modèle coopératif. En Belgique, la qualité de « société à finalité sociale » est plutôt de la seconde catégorie puisqu'elle peut se combiner avec toutes les formes de société commerciale. En pratique toutefois elle est le plus souvent choisie par des sociétés coopératives.

### **B. L'approche du Réseau européen EMES**

Les différentes conceptions de l'entreprise sociale énumérées ci-dessus coexistent dans la plupart des régions du monde. Des chercheurs d'écoles de commerce européennes comme par exemple Nicholls (2006) d'Oxford ont repris et parfois aménagé les concepts de l'entrepreneuriat social en s'inspirant à des degrés divers des courants de pensée américains.

En Europe cependant, ce sont les travaux du Réseau EMES qui ont fourni les premières bases théoriques et empiriques pour une conceptualisation de l'entreprise sociale. En effet, un réseau européen de chercheurs s'est constitué dès 1996 pour étudier « l'émergence des entreprises sociales » en Europe (Borzaga & Defourny, 2001). Baptisé EMES, acronyme de ce thème de recherche et couvrant l'ensemble des quinze pays qui formaient alors l'Union européenne, ce réseau a progressivement élaboré une approche commune fondée sur la définition d'un « idéal-type » (au sens de M. Weber) d'entreprise sociale, c'est-à-dire un modèle abstrait synthétisant les caractéristiques principales du nouvel entrepreneuriat observées au sein de l'économie sociale et solidaire. Les chercheurs ont ainsi épinglé les indicateurs suivants :

#### *Les indicateurs de la dimension économique :*

- une activité continue de production de biens et/ou de services
- un niveau significatif de prise de risque économique.
- des emplois rémunérés.

#### *Les indicateurs de la dimension sociale :*

- un objectif explicite de service à la communauté
- une limitation de la distribution des bénéficiaires.

#### *Les indicateurs de la structure de gouvernance :*

- un degré élevé d'autonomie
- un pouvoir de décision non basé sur la détention de capital
- une dynamique participative impliquant différentes parties concernées par l'activité.

Ces indicateurs ne forment pas un ensemble de conditions qu'une organisation devrait remplir pour pouvoir être qualifiée d'entreprise sociale. Au lieu d'être des critères normatifs, ils constituent un outil méthodologique qui, à l'instar d'une boussole, peut aider le chercheur ou le décideur à situer les entités observées les unes par rapport aux autres, à les regrouper en certaines catégories et éventuellement à tracer certaines limites pour définir l'ensemble des entreprises sociales qu'il voudra étudier plus en profondeur ou promouvoir par des mesures appropriées.<sup>13</sup>

## 2. Etat des lieux

### 1.1. Diagnostic qualitatif et quantitatif

#### L'entrepreneuriat social en Wallonie

Il serait facile de multiplier les exemples dans des branches d'activités très diverses où des innovations majeures ont été introduites sur un mode vraiment entrepreneurial et en assumant des risques financiers: services aux personnes, culture, loisirs, coopération au développement, finance solidaire, aide humanitaire, agriculture biologique, récupération et recyclage des déchets, commerce équitable, énergies alternatives, etc. Ces initiatives témoignent d'un esprit d'entreprise non conventionnel chez bien des citoyens, capables de mobiliser leurs énergies créatrices face aux grands enjeux contemporains, proches ou lointains. En outre, cet entrepreneuriat social s'avère autant collectif qu'individuel : un leadership fort voire charismatique est souvent un atout majeur au départ, mais la force d'un groupe rassemblant des qualités et compétences variées au service d'un objectif commun peut être tout aussi cruciale.

#### Financements marchands et non marchands

La question du financement de ces entreprises sociales est évidemment cruciale. D'une manière générale, la réalisation d'une vraie mission sociale ou sociétale requiert la plupart du temps une part au moins de subsides publics voire de ressources non monétaires (comme du volontariat, surtout dans une phase initiale)<sup>14</sup>. Par exemple, des recherches qui ont identifié plus de 40 modèles d'entreprises sociales d'insertion (*work integration social enterprises - WISE-*) à travers l'Europe montrent que celles-ci émergent le plus souvent d'initiatives de la société civile, qu'elles anticipent puis s'appuient sur des politiques publiques adaptées et qu'elles mobilisent des ressources marchandes dans la mesure où les exigences du marché sont compatibles avec les objectifs sociaux (Nyssens, 2006).

Les proportions de ressources marchandes et non marchandes varient évidemment beaucoup selon les champs d'activités : la part des recettes provenant de ventes sur le marché pourra

<sup>13</sup> Pour un aperçu européen de l'entrepreneuriat social, voir le site du Réseau EMES (Emergence des Entreprises Sociales), qui rassemble des centres de recherche universitaires d'une douzaine de pays: [www.emes.net](http://www.emes.net)

<sup>14</sup> Avant d'être financièrement autonome, la Grameen Bank a bénéficié de solides aides extérieures.



être élevée dans des secteurs comme le commerce équitable, le recyclage des déchets ou certains loisirs relativement coûteux tandis que l'on aura besoin de plus de subsides pour développer des services à des personnes handicapées ou précarisées, ou encore les écoles de devoirs. Il existe de multiples politiques de subsidiation du secteur non-marchand ou semi-marchand en fonction des champs d'activités et des compétences des différents pouvoirs publics concernés.

Selon la Concertation de l'Economie sociale (ConsertES), l'économie sociale représentait en 2010 136 000 travailleurs pour 112 500 emplois « équivalents temps plein » (ETP) en Wallonie, c'est-à-dire 11% de l'emploi wallon total. Entre 2005 et 2010, la croissance de l'emploi y a 2 à 3 fois plus rapide que dans l'ensemble de l'économie. Pour mieux saisir ce potentiel de création d'activités et d'emplois, il faut citer aussi les étonnants résultats de la Banque Nationale qui a étudié l'évolution de l'emploi associatif (représentant 85% de l'économie sociale) sur la période 2000 – 2008 dans l'ensemble de la Belgique: sur ces neuf années, les associations ont créé 119 000 nouveaux emplois nets en Belgique, c'est-à-dire 36% des créations totales d'emplois dans l'ensemble de l'économie belge. La croissance annuelle moyenne de l'emploi associatif a été de 4,2 % contre 1,1 % dans l'ensemble de l'économie belge. Enfin, Il ne faut jamais perdre de vue que les productions non marchandes créent elles aussi de la valeur ajoutée comptabilisée dans le PIB et que certaines mesures de subsidiation peuvent in fine générer des impacts budgétaires nets positifs<sup>15</sup>.

#### Le soutien d'un entrepreneuriat social à orientation marchande

Selon les contextes et notamment avec des marges de manœuvre étroites dans les budgets publics, il est évidemment concevable de promouvoir plutôt l'entrepreneuriat social capable de mobiliser le plus possible de ressources marchandes et donc de s'autofinancer dans une large mesure.

En Wallonie, la Société Wallonne d'Economie Sociale Marchande (SOWECSOM), filiale spécialisée de la S.R.I.W., soutient les entreprises sociales existantes et les initiatives entrepreneuriales qui développent des activités principalement marchandes. Depuis sa création au milieu des années 90 jusqu'à la fin 2011, la SOWECSOM a reçu environ 600 dossiers dont l'analyse a débouché sur 320 interventions auprès d'environ 200 entreprises pour un montant global de 32 millions d'euro en prêts et près de 4 millions d'euro de participations au capital<sup>16</sup>. De même, les Agences-conseil en économie sociale sont fortement encouragées à privilégier l'appui au lancement d'initiatives d'économie sociale marchande. Force est toutefois de constater que le nombre de projets d'économie sociale marchande présentés aux Agences-conseil et/ou à la SOWECSOM reste limité et qu'il reste beaucoup à faire pour susciter davantage de créations d'entreprises sociales.

<sup>15</sup> Il a été par exemple démontré avec précision que l'ouverture de nouvelles places dans les entreprises de travail adapté engendrait un impact budgétaire net positif sur les finances publiques; dans ce cas précis toutefois, l'impact sur les finances publiques wallonnes était négatif et c'était le niveau fédéral qui bénéficiait de la plupart des retombées en termes de recettes fiscales et d'économies sur les dépenses (Dusart & Grégoire, 2003).

<sup>16</sup> Dans son Rapport d'activités 2011, la SOWECSOM évalue à environ 5000 le nombre d'emplois qu'elle a contribué à créer et/ou à consolider.

## 1.2. Identification des benchmarks pertinents

Au niveau des mesures à prendre ou à susciter par les pouvoirs publics pour soutenir l'entrepreneuriat à orientation marchande, l'Italie le Royaume-Uni fournissent des pistes qui ont fait leurs preuves et qui pourraient inspirer la Wallonie :

L'Italie :

- pour la création d'un *statut juridique* de coopérative sociale ciblant d'une part les services aux personnes (type A), l'insertion professionnelle des personnes exclues du marché du travail, d'autre part (type B), puis en 2006 pour un statut plus large et ouvert d'entreprise sociale ;
- pour l'exploitation des *marchés publics locaux* par les collectivités locales qui sont très nombreuses à confier ceux-ci à des coopératives sociales ;
- pour la création, par les coopératives sociales elles-mêmes, de structures de soutien appelés « *consorzi* » qui leur offrent des services très spécialisés, y compris pour organiser des réponses conjointes aux appels d'offres des municipalités.

Le Royaume-Uni :

- pour l'ampleur et l'efficacité de *campagnes répétées* de promotion de l'entreprise sociale à dominante marchande depuis 2002 ;
- pour le *positionnement de la « Social Enterprise Unit »* (fer de lance du gouvernement) de manière transversale aux différents ministères, de façon à mobiliser le plus large potentiel possible d'initiatives d'entrepreneuriat social dans tous les domaines (industrie, artisanat, services aux personnes, éducation, santé, action sociale, etc).

La France :

- pour la création d'un *Ministre délégué* dont la principale compétence est l'économie sociale et solidaire et qui est directement rattaché au Ministre de l'Economie et des Finances ;
- pour le *Livre Blanc de l'entrepreneuriat social* et ses « 15 propositions », publiés par l'AVISE (2009, pp. 12-16) et le Collectif devenu en 2010 le Mouvement des entrepreneurs sociaux.

## 1.3. Indicateurs clés au niveau de l'enjeu

- Nombre de créations d'entreprises sociales à orientation marchande
- Nombre d'emplois créés par ces nouvelles entreprises
- Capacité de « *scaling up* » des nouvelles initiatives après une certaine période
- Pertinence et qualité des dispositifs d'appui mis au point par les pouvoirs publics des fédérations, des fondations, etc.
- Type d'innovation sociale portée par les initiatives d'entrepreneuriat social

## 1.4. Liens avec d'autres lignes de force

- LDF # 2 : Education, Formation et Emploi (pour la sensibilisation à l'esprit d'entreprise dans l'enseignement secondaire et supérieur)
- LDF # 4 : Défis démographiques et Santé (pour les initiatives novatrices à susciter pour mieux répondre aux besoins non ou mal rencontrés liés au vieillissement et à la petite enfance)
- LDF # 5 : Défis énergiques et environnementaux (pour le développement d'initiatives citoyennes de type entrepreneurial dans des niches d'activités liées à ces deux défis)

### 3. Orientation proposée sur l'enjeu

- A. C'est un lieu commun d'affirmer que l'avenir de l'emploi en Wallonie va se jouer pour une bonne part dans les services. De nombreux services créateurs d'emplois vont se développer à partir d'entreprises existantes ou de d'initiatives entrepreneuriales qui s'adresseront à une demande solvable avec des prix de marché censés couvrir tout leur coût de production. Cependant, *une part des services devant répondre aux grands besoins sociaux et sociétaux d'aujourd'hui et de demain exigera des combinaisons de ressources marchandes (prix payés par les usagers) et non marchandes (partie subsidiée du coût de production).*
- B. En fonction des défis sociétaux concernés et des profils des usagers, il s'agira de *promouvoir des modèles économiques chaque fois originaux qui visent à mobiliser au maximum la capacité à payer du client et à minimiser le coût pour les finances publiques.* Le développement des structures d'accueil de la petite enfance, celui des ETA, celui d'activités liées au sport et aux loisirs ou encore le succès des titres-services, parmi d'autres exemples, témoignent de la *diversité et de l'originalité des formules à inventer* selon les caractéristiques propres à chaque champ d'activité.
- C. Pour progresser à la fois sur le volet « offre » (les entrepreneurs sociaux) et sur le volet « demande » (la solvabilisation de celle-ci), paramètres centraux de modèles économiques viables, une double perspective est proposée :
- C1. Adopter rapidement une *stratégie d'expérimentation à travers des projets-pilotes* d'entrepreneuriat social dans quelques domaines à fort potentiel de développement, selon une méthodologie précise inspirée de celle qui a conduit au développement des entreprises d'insertion en Wallonie et dans les deux autres régions. (Voir mesure # 1).
- C2. Développer une stratégie de moyen et long terme visant à créer progressivement un « éco-système » *beaucoup plus favorable* à la multiplication des vocations d'entrepreneurs sociaux et à l'éclosion de leurs projets (Voir mesures # 2 et suivantes).

## 4. Détail des mesures

### 4.1. Mesure # 1: Recherche de modèles viables d'entrepreneuriat social par le soutien et le suivi rapproché de projets-pilotes dans plusieurs champs d'activité à choisir.

#### Description de la mesure

##### **Etape 1 : Identification de champs d'activités avec un potentiel de développement élevé.**

Il s'agit d'abord de faire un inventaire de type de produits ou services qui correspondent à des besoins encore insuffisamment rencontrés et pour lesquels existe une « disposition à payer » (*willingness to pay*) dans le chef des clients/usagers potentiels, individuels ou collectifs. Une série de domaines viennent facilement à l'esprit : formules innovantes d'accueil de la petite enfance, formes nouvelles de prise en charge de la dépendance qui maintiennent les personnes âgées à domicile, collecte, traitement et recyclage de déchets ou matériaux non encore pris en charge dans les filières déjà structurées, productions d'énergie renouvelable, valorisation touristique de patrimoines en tous genres, circuits courts de production et distribution de produits alimentaires, circuits de consommation plus responsable, développement d'activités (de loisirs, d'éducation physique, etc.) bénéfiques à la santé physique et mentale, etc.

Sur base de l'inventaire des champs possibles à explorer, choisir ceux qui semblent avoir le meilleur potentiel de développement et qui se prêtent à la stratégie de projets-pilotes.

##### **Etape 2. Réalisation de recherches exploratoires pour concevoir, dans chaque champ d'activité retenu, un modèle économique censé permettre la viabilité d'initiatives d'entrepreneuriat social.**

Ce type de recherche doit être mené par des chercheurs connaissant bien le champ d'activités et en lien étroit avec des acteurs expérimentés de celui-ci. Cette interaction chercheurs-praticiens doit déboucher sur l'identification très précise de niches porteuses, sur une estimation de la disponibilité à payer des clients/usagers et sur une proposition quant aux types d'appui financier et autre nécessaires à la viabilité du modèle. Certaines expériences et « best practices » étrangères constituent ici des sources d'inspiration qui peuvent s'avérer fécondes<sup>17</sup>.

##### **Etape 3. Préparation et lancement d'un appel à projets-pilotes pour mettre en pratique et tester le ou les modèles d'entreprises sociales retenus dans chaque champ d'activités.**

Pour préparer un tel appel à projets, il faut évidemment au préalable que les moyens financiers (et éventuellement autres) aient été dégagés. L'expérience suggère que pour des projets innovants soutenus sur une période limitée (pas moins de 3 ans), de tels

<sup>17</sup> En 1993, la Fondation Roi Baudouin et la Région Wallonne avait commandé une recherche partant du constat d'un écart entre les dispositifs alors existants de « formation par le travail » des peu qualifiés et le marché effectif du travail. En examinant des expériences étrangères et en dialoguant beaucoup avec les praticiens, les chercheurs avaient rédigé un ouvrage proposant un modèle d'entreprise d'insertion très précis, qui a pu ensuite être testé en pratique (Defourny, 1994)

soutiens peuvent être mobilisés auprès de fondations, du FSE ou d'autres institutions, de sorte que le financement du gouvernement wallon peut rester partiel.<sup>18</sup>

Il importe qu'une partie au moins des appuis financiers puisse être utilisée de manière flexible, sans quoi le modèle promu est imposé de façon trop homogène et ne permet pas assez d'expérimentations, sources potentielles d'enseignements.

#### ***Etape 4. Sélection des projets-pilotes***

Il est probable qu'une partie des projets soumis le soient par des entreprises sociales existantes ou par d'autres acteurs du monde socio-économique. Il est ici crucial que, pour chaque champ d'activités, le jury chargé de la sélection soit indépendant et constitué d'experts du domaine ainsi que de chercheurs impliqués dans l'étape précédente. L'expérience montre que des sélections dominées par des soucis d'équilibre entre sensibilités ou mouvements constituent de considérables handicaps pour la suite.

Le nombre de projets-pilotes peut être compris entre 6 et 10 pour chaque champ d'activités et représenter des démarches aussi variées que possible.<sup>19</sup> C'est néanmoins la crédibilité économique et sociale des projets qui doit primer dans la sélection.

#### ***Etape 5. Accompagnement et suivi des projets-pilotes***

Sur une période d'au moins 3 ans, les projets-pilotes sont suivis de près par un chercheur expérimenté, qui organise une réunion des entrepreneurs sociaux sélectionnés environ tous les mois, de préférence sur les différents sites des entreprises sociales. Dans toute la mesure du possible, participent aussi à ces réunions au moins un expert d'organisations comme la SOWECOSOM et Credal et éventuellement un représentant des institutions apportant un soutien financier. Le but principal de ces réunions est de discuter de l'évolution de chaque entreprise, d'identifier et de comparer les problèmes rencontrés et de discuter de solutions possibles. Au fur et à mesure, se construit une connaissance de plus en plus fine du processus entrepreneurial des projets-pilotes.

#### ***Etape 6. Tirer les leçons de l'expérimentation et aboutir à des recommandations***

Il appartient au chercheur de consigner les résultats des réunions et surtout de synthétiser les principales leçons apprises durant la phase d'expérimentation, toujours bien sûr en interaction avec les entrepreneurs sociaux.<sup>20</sup> Le défi est alors de séparer les éléments vraiment constitutifs d'un modèle viable d'entreprise sociale dans le champ, de tous les autres paramètres expliquant les évolutions particulières, forcément différentes, des projets-pilotes.

Au terme de l'expérimentation, une synthèse globale est réalisée qui débouche sur des recommandations au pouvoir politique quant aux mesures à prendre éventuellement pour promouvoir au mieux l'entrepreneuriat social dans le champ concerné. Dans le meilleur des cas, les publications et autres séminaires organisés autour des projets-pilotes ont déjà

<sup>18</sup> L'appel à projets-pilotes d'entreprise d'insertion reposait sur un financement conjoint de la Région Wallonne, du Fonds Social Européen et de la Fondation Roi Baudouin. Une partie de cette aide était pré-affectée (encadrement des travailleurs en insertion et compléments de salaires) et l'utilisation de l'autre partie (venant de la FRB) était laissée à l'appréciation de l'entrepreneur.

<sup>19</sup> Sur une cinquantaine de projets d'entreprise d'insertion, 7 projets-pilotes avaient été retenus fin 1994 avec un financement sur 3 ans.

<sup>20</sup> En 1996, un premier rapport était publié par la FRB sous le titre « L'entreprise d'insertion en Wallonie. Premières leçons de 7 projets-pilotes »

sensibilisé une partie des élus et le contexte se prête bien à des projets de décret pour soutenir le « scaling up » de l'entrepreneuriat social.<sup>21</sup>

Il n'est pas douteux que certaines mesures à prendre concerneront l'entrepreneuriat social de façon générique et que d'autres seront spécifiques à chaque champ d'activités.

#### A. **Portée de la mesure**

Les résultats seront différenciés d'un champ d'activités à l'autre, mais toutes les initiatives d'entrepreneuriat social s'inscriront explicitement dans une logique de créations d'emplois pour répondre à un défi social ou sociétal.

#### B. **Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles**

D'une certaine manière, il s'agit d'un élargissement à de nouveaux champs d'activité de mesures existant pour encourager des créations d'entreprises sociales à dominante marchande comme les actuelles entreprises d'insertion. Mais la diversité des champs signifie que tous les ministères sont potentiellement concernés et que la problématique de la mise à l'emploi d'un certain public est a priori moins centrale que la nature de l'activité développée.

#### C. **Coût budgétaire**

Il dépend évidemment du nombre de champs d'activités couverts et du nombre de projets-pilotes sélectionnés. Cependant, la possibilité de mobiliser d'autres partenaires financiers, y compris privés, pour de tels projets-pilotes et le nombre bien circonscrit de ces derniers font que le budget global de la mesure sera fort limité, pour une fécondité qui pourrait s'avérer considérable.

#### D. **Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure**

Ce sont les cinq indicateurs déjà énumérés au point 1.3 ci-dessus auxquels peuvent s'ajouter des indicateurs spécifiques aux différents champ d'activité retenus.

#### E. **Points d'attention pour l'implémentation**

Les étapes présentées dans la description de la mesure soulignent déjà un nombre important de points d'attention.

### **4.2. Mesures # 2 et suivantes: Mesures à prendre dans le cadre d'une stratégie de moyen et long terme visant à créer progressivement un « éco-système » beaucoup plus favorable à la multiplication des vocations d'entrepreneurs sociaux l'éclosion de leurs projets.**

<sup>21</sup> En 1998, un nouveau rapport a été publié par la FRB sous le titre « L'entreprise d'insertion à l'épreuve de la réalité économique ». Il contenait une proposition précise quant aux mesures à prendre pour la reconnaissance et le financement des entreprises d'insertion en Wallonie. Il comparait aussi cette proposition avec celles de plusieurs projets de décret qui avaient émergé dans le même période dans les trois régions du pays, toutes largement inspirées de la première.

Plus que d'une mesure, il s'agit ici d'une stratégie intégrée devant se décliner dans de multiples directions qui demandent à être étudiées en profondeur. On se contentera de mentionner quelques pistes dans une liste évidemment non exhaustive :

- **Considérer l'entrepreneuriat social comme une forme particulière de l'entrepreneuriat et l'intégrer dans les mesures de promotion de l'entrepreneuriat en général**, en particulier dans les mesures présentées dans l'enjeu « Promouvoir une région entrepreneuriale et innovante » (Gailly, 2012);
- **Créer une cellule chargée de suivre de très près l'Initiative pour l'Entrepreneuriat social** lancée en novembre 2011 par la Commission Européenne. Parmi les mesures envisagées dans ce cadre figure la promotion de « Fonds d'entrepreneuriat social » ainsi que la promotion de l'entrepreneuriat social via la *programmation 2014-2020 des Fonds structurels européens*.
- Mettre au point *des instruments de « solvabilisation » de la demande* dans des activités où la capacité à payer des usagers ne couvre pas tout le coût de production;
- Exploiter de manière volontariste les possibilités offertes par *les marchés publics locaux*, notamment mais pas exclusivement par l'introduction de clauses sociales;
- Exploiter les possibilités offertes par le recours à la **procédure du mandatement** pour la fourniture de certains services d'intérêt général;
- Organiser une *initiation à l'économie sociale* dans les programmes de l'enseignement secondaire, non seulement au titre de sa contribution au développement économique régional mais aussi comme vecteur concret d'apprentissage du sens de l'intérêt collectif;

## Références bibliographiques

- Barthélémy, A., Slitine, R. (2011), *Entrepreneuriat social. Innover au service de l'intérêt général*, Vuibert, Paris
- Bornstein D., (2004), *How to Change the World: Social Entrepreneurs and the Power of New Ideas*, New York, Oxford University Press.
- Borzaga C., Defourny J. (Eds), (2001), *The Emergence of Social Enterprise*, London and New York, Routledge (paperback edition: 2004).
- Dees J. G., (1998), *The Meaning of Social Entrepreneurship*, Stanford University, miméo.
- Dees J. G., Anderson B.B., (2006), "Framing a Theory of Social Entrepreneurship: Building on Two Schools of Practice and Thought", *Research on Social Entrepreneurship*, ARNOVA Occasional Paper Series, vol. 1, no. 3, pp. 39-66.
- Defourny, J. (2001), "From Third Sector to Social Enterprise", in Borzaga C., Defourny J. (Eds), *The Emergence of Social Enterprise*, London and New York, Routledge, pp. 296-311.
- Defourny J., Nyssens M., (2010), "Approches européennes et américaines de l'entreprise sociale: une perspective comparative", *Revue des Etudes coopératives, mutualistes et associatives (RECMA)*, n° 319.
- Defourny J., Nyssens M., (2008), "Social Enterprise in Europe: Recent Trends and Developments", *Social Enterprise Journal*, vol.4, no 3, 202-228.
- Defourny J., Nyssens M., (2010), "Conceptions of Social Enterprise and Social Entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and Divergences", *Journal of Social Entrepreneurship*, vol. 1, no. 1, 32-53.
- Emerson J., (2006), "Moving Ahead Together: Implications of a Blended Value Framework for the Future of Social Entrepreneurship", in Nicholls A. (Ed.), *Social Entrepreneurship, New Models of Sustainable Social Change*, New York, Oxford University Press, pp. 391-406.
- Evers A., Laville J.L. (2004), *The Third Sector in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Gailly, B. (2012), *Promouvoir une région entrepreneuriale et innovante*, Note de travail dans le cadre de la Dynamique Horizon 2022.
- Kerlin J., (2006), "Social Enterprise in the United States and Abroad: Learning from our Differences", in *Research on Social Entrepreneurship*, ARNOVA Occasional Paper Series, vol. 1, no. 3, pp. 105-125.
- Meyskens, M., Robb-Post, C. et al. (2010), "Social Ventures from a Resource-Based Perspective: An Exploratory Study Assessing Global Ashoka Fellows", *Entrepreneurship: Theory and Practice*, 34:4, 661-680
- Nicholls A., (2006), *Social Entrepreneurship. New Models of Sustainable Social Change*, New York, Oxford University Press.
- Nyssens M. (Ed.), (2006), *Social Enterprise - At the Crossroads of Market, Public Policies and Civil Society*, London and New York, Routledge.
- Roelants B. (2009), *Cooperatives and Social Enterprises. Governance and Normative Frameworks*, Brussels: CECOP Publications.



Seghers, V., Allemand, S. (2007), *L'audace des entrepreneurs sociaux, Concilier efficacité économique et innovation sociale*, Autrement, Paris

Tilmar, M. (2009), "Societal entrepreneurs in the health sector: crossing the frontiers", *Social Enterprise Journal*, 5:3, pp. 282-298

Yunus, M. (2010), *Building Social Business. Capitalism that can serve humanity's most pressing needs*,. Public Affairs.

## VI. Soutenir et développer la recherche universitaire

Nom des experts ayant participé à la rédaction du canevas: H. Capron et M. Dewatripont

### 1. Etat des lieux

#### Préambule

Que la recherche-développement soit un atout essentiel pour l'innovation et donc la prospérité économique de régions 'avancées' fait maintenant l'objet d'un consensus (voir par exemple le fameux 'Rapport Sapir' (Sapir et al., 2004). Qu'une recherche fondamentale de qualité en soit un pilier essentiel n'est pas controversé non plus, même s'il est clair que c'est une condition nécessaire mais non suffisante pour l'innovation : si la recherche fondamentale ne se traduit pas automatiquement en innovation technologique, elle se situe en amont du processus d'innovation et en est la source essentielle (voir Aghion et Howitt, 2000).

En matière de recherche fondamentale en Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB), les universités jouent un rôle déterminant, notamment parce que le FNRS est étroitement associé aux universités. Que dit la littérature académique sur les déterminants de l'output de la recherche universitaire ? Evidemment, il faut d'abord s'entendre sur la notion d' « output de la recherche ». Même si tout critère a ses défauts, il est assez usuel d'appréhender cet output : (i) pour la recherche fondamentale, par le volume de publications (éventuellement pondéré par la « qualité », elle-même mesurée par un indicateur de citations), voire par des Rankings qui tentent d'agréger divers indicateurs de qualité ; et (ii) pour la recherche appliquée par le volume de dépôt de brevets. L'ampleur des collaborations internationales avec les autres institutions de recherche constitue également un indicateur important de la qualité des recherches.

Une fois ces hypothèses posées, les résultats (voir par exemple Aghion et al. (2008, 2010) indiquent que:

- Sans surprise, *ceteris paribus*, un *financement* plus élevé augmente l'output de recherche, que ce soit en termes de publications internationales (mesuré en nombre total ou agrégé dans le cadre de classements comme par exemple le « Ranking de Shanghai ») ou de dépôt de brevets.
- De manière intéressante, à budget donné, une plus grande *autonomie* de l'université par rapport à son pouvoir subsidiant (par exemple en termes de recrutement et de gestion de carrière du personnel (y compris au niveau des conditions financières) ou d'autonomie budgétaire en général) augment aussi l'output de recherche (càd sa productivité). A nouveau, ceci vaut tant pour l'output en matière de publications que de dépôt de brevets.

- Egalement intéressante, une troisième dimension influençant l'output de recherche est le degré de *mise en concurrence* des universités pour une allocation des fonds en fonction de l'excellence de leurs projets de recherche : Aghion et al. (2010) montrent qu'aux USA, c'est dans les périodes où la proportion de fonds alloués aux universités provenant de sources où la concurrence se joue au niveau fédéral (via la National Science Foundation, les National Institutes of Health et la NASA) est élevée que la productivité de la recherche est la plus élevée, et ce à nouveau tant en matière de publications que de dépôt de brevets.

Les principes semblent donc assez clairs : il convient de suffisamment financer les universités et de les responsabiliser via non pas de multiples restrictions de leur autonomie mais plutôt via une mise en concurrence basée sur l'excellence de la recherche.

Une remarque cependant sur ce dernier principe : doit-on favoriser la concurrence entre elles, ou bien plutôt allier nos forces pour faire face à la concurrence internationale ?

Ceci pose d'abord la question de la « taille critique » de nos institutions : D'un côté, en nombre d'étudiants, nos universités ne sont pas plus petites que les meilleures universités de recherche au monde, pour lesquelles une taille entre 10 et 20.000 étudiants est plutôt la norme. Mais rappelons-nous que, outre leur autonomie de gestion : (i) ces universités du top mondial sélectionnent toutes leurs étudiants à l'entrée, et sont relativement plus grandes que les nôtres si on se base sur le critère du nombre de diplômés ; (ii) elles ont typiquement une plus faible proportion d'étudiants de Bachelor, et plus d'étudiants de Masters et surtout de doctorants ; et (iii) elles ont un budget par étudiant parfois sans comparaison avec les nôtres (jusqu'à 10 fois plus élevé pour les grandes universités américaines).

Ceci ne veut pas dire que nos universités sont trop petites du point de vue de la recherche. Et l'idée d'une allocation concurrentielle des fonds de recherche sur la base de l'excellence des chercheurs individuels est certainement essentielle. Mais elle n'est pas contradictoire avec la possibilité de regarder dans quelle mesure des mises en commun de moyens entre institutions ne seraient pas utiles dans certains domaines-clefs où de gros investissements sont nécessaires. Les exemples du VIB (Vlaams Instituut voor Biotechnologie) et de l'IMEC (Interuniversitair Micro-Electronica Centrum), réussites indéniables, sont certainement à cet égard des sources d'inspiration naturelle.

#### Diagnostic qualitatif et quantitatif

Les tableaux ci-dessous indiquent qu'en matière de recherche universitaire pour la FWB, nous pouvons dire que :

- En termes de moyens, ils sont assez similaires à ceux de la Flandre si l'on prend les dépenses par chercheur et par personne occupée dans le secteur de la recherche universitaire.
- Par contre, en termes de moyens investis par étudiant, la FWB se situe à un niveau sensiblement inférieur à celui de la Flandre et de ses principaux partenaires économiques, ce qui n'est pas sans affecter la capacité de recherche du personnel académique.

- En dépit d'une augmentation sensible du nombre d'étudiants (+ 21,47% de 2000 à 2009), le budget des institutions universitaires a suivi une évolution nettement inférieure (+11,26% en euros constants), ce qui, si cette pression se maintient, ne manquera pas d'affecter à terme le processus de transmission des connaissances lui-même.

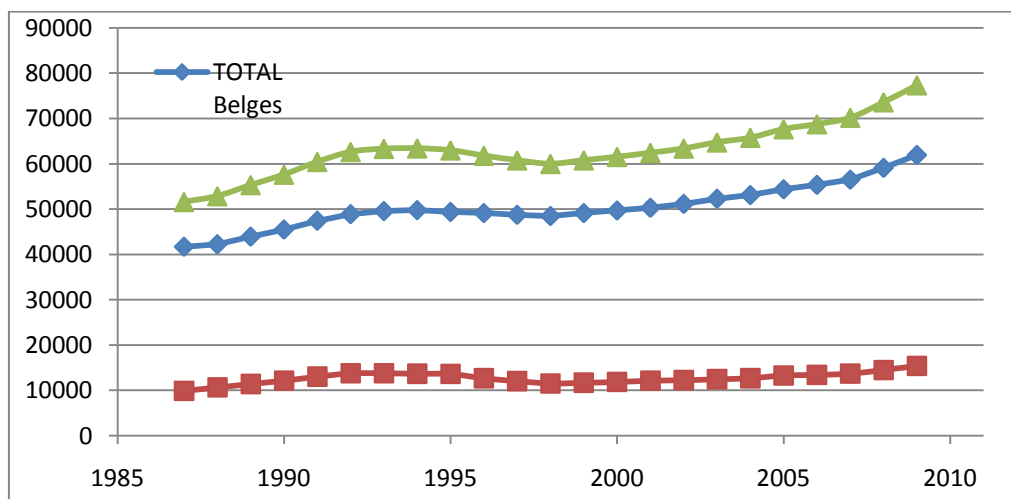
### Dépenses R&D du secteur de l'enseignement (Source : BELSPO)

	Personnel		Dépenses (10 <sup>9</sup> )	Dépenses par		Personnel par 10 <sup>3</sup> hab.	
	Chercheurs	Total		Chercheur	Personne	Chercheurs	Total
Belgique	17.252	21.617	1.643	95,22	76,00	1,60	2,00
Bruxelles-Capitale	3.352	4.098	342	102,01	83,46	3,11	3,80
Flandre	9.755	12.195	903	92,57	74,05	1,57	1,96
Wallonie	4.145	5.324	398	95,98	74,72	1,19	1,53
Wallonie-Bxl	7.497	9.422	740	98,68	78,52	1,64	2,06

### Evolution des dépenses, des étudiants et du personnel de l'enseignement universitaire (Source : FWB)

<i>en base 100</i>	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
ETUDIANTS	100,00	100,49	102,17	103,89	106,37	108,46	111,05	113,17	115,63	121,47
PERSONNELS (ETP)	100,00	99,49	102,80	103,05	102,62	100,99	101,39	103,71	106,76	109,62
BUDGET (euros courants)	100,00	103,70	105,41	107,02	110,06	113,31	118,57	121,50	127,64	133,08
BUDGET (euros constants)	100,00	100,93	100,80	100,87	102,08	102,85	105,76	106,50	107,34	111,26

### Evolution du nombre d'étudiants universitaires en FWB (Source : FWB)



### Dépenses annuelles dans l'enseignement supérieur par étudiant (2009)

	Ensemble du tertiaire	Ensemble du tertiaire, activités de R-D non comprises	Activités R-D du tertiaire
Données OCDE			
Belgique	15.443	10.001	5.442
France	14.642	10.042	4.600
Allemagne	15.711	9.594	6.117
Pays-Bas	17.849	11.479	6.370
Suède	19.961	9.494	10.467
Danemark	18.556	nd	nd
Finlande	16.569	10.085	6.484
Royaume-Uni	16.338	9.889	6.449
Etats-Unis	29.201	26.313	2.888
OCDE	<b>18.572</b>	<b>15.399</b>	3.173
Eur 21	<b>12.967</b>	<b>8.332</b>	4.635
Données recalculées			
Belgique	14.908	9.280	5.628
Flandre	16.279	10.490	5.789
CWB	13.335	7.893	5.442

Source : OCDE, Fédération Wallonie-Bruxelles, Vlaamse overheid  
Beleidsdomein Onderwijs en Vorming, BELSPO

### Nombre de publications par 10000 habitants

	2003	2004	2005
Belgique	13,0	13,9	14,6
France	9,1	9,4	9,7
Pays-Bas	15,0	16,1	17,3
Allemagne	9,7	10,4	10,7
Royaume-Uni	14,7	15,2	15,6
EU-15	9,1	9,6	9,8
EU-25	8,1	8,5	8,8
EU-27	7,6	8,1	8,3
USA	12,0	12,6	12,6
Japon	6,9	7,0	6,9

Source : OCDE

En termes de performances (nombre de publications par habitant), la Belgique se compare favorablement à pas mal de voisins (dont la France et l'Allemagne), même si elle est moins performante que les Pays-Bas ou le Royaume-Uni.

En outre, lorsqu'on compare l'impact de nos publications, il se situe au-dessus de la moyenne mondiale, et il a même tendance à s'améliorer au cours du temps relativement à celle-ci, et ces constats valent tant pour les universités flamandes que francophones (voir Gevers, 2012). Mais il reste vrai que les pays européens restent à la traîne des USA si on se concentre sur le nombre de publications extrêmement citées (voir Veugelers, 2010).

Ces bons résultats au niveau des performances ne doivent cependant pas masquer un certain nombre de dangers qui guettent la recherche universitaire en FWB, et qui ne manqueront pas d'affecter négativement ses performances dans le futur :

- Outre le fait que l'évolution du financement de la recherche en FWB n'est pas favorable en comparaison de la Flandre, il faut aussi admettre que la situation belge n'est qu'assez moyenne en matière d'investissement en recherche : le tableau ci-dessus montre que notre investissement en R&D par étudiant est inférieure à celui des autres pays européens, et ceci confirme les chiffres présentés par le FNRS (2009) sur cet investissement, chiffres qui indiquent que nous sous-investissons par rapport à des pays comme la France, l'Allemagne, la Suisse ou la Scandinavie. Notre performance est donc bonne 'par Euro investi' mais le nombre d'Euros investis en recherche est trop faible pour atteindre un niveau de performance global équivalent à celui des pays les plus performants.
- Un autre élément à prendre en considération est le risque de 'crowding out' de la mission de recherche dans des universités qui doivent accueillir de plus en plus d'étudiants tout en fonctionnant dans un système dit « de subvention au nombre d'étudiants (pondéré par la filière d'enseignement) mais à enveloppe fermée » : dans un tel système, une université qui attire un étudiant de plus perçoit, outre un minerval, une subvention de la FWB ... qui est déduite du budget des autres universités. Vu la massification de l'enseignement universitaire, due à des étudiants (qui viennent non seulement de la FWB mais aussi potentiellement de toute l'Europe), la subvention par étudiant a donc diminué de près de 18% en termes réels de 1991 à 2007 (voir aussi Académie Royale de Belgique, 2011). Enfin, le Conseil Wallon de la Politique Scientifique (2012) s'inquiète de la baisse des crédits octroyés par la Wallonie aux universités et centres de recherche en 2010 et 2011. Tout ceci ne peut malheureusement qu'avoir des conséquences néfastes à terme sur la qualité des différentes missions remplies par les universités (enseignement, recherche et service à la société).

Que peut-on dire sinon d'une deuxième dimension mentionnée ci-dessus quant à la productivité de la recherche, c'est à dire l'*autonomie* des universités:

- De manière générale, celle-ci est satisfaisante, tant au niveau de la possession et de l'organisation des bâtiments, de la confection du budget et des recrutements et promotions (dans le respect des missions de l'université).
- Là où l'autonomie est limitée, c'est au niveau de la fixation des rémunérations individuelles, ce qui peut poser problème dans la mesure où des universités d'autres pays peuvent venir faire du « cherry picking » pour nos professeurs les plus prisés, surtout s'ils se trouvent dans des domaines où les salaires internationaux sont élevés.

- Ceci étant dit, certains pays réussissent très bien dans la concurrence globale au niveau de la recherche tout en limitant aussi la flexibilité salariale individuelle à la hausse. C'est le cas de la Suisse, mais elle y arrive en ayant des salaires élevés pour tout le monde (l'Angleterre a elle par contre un salaire moyen proche du nôtre mais une variance beaucoup plus grande (Aghion et al. (2008)).
- Notre niveau de salaire moindre nous éloigne donc du « modèle suisse ». La récente étude<sup>22</sup> de Franzoni et al. (2012) indique d'ailleurs que nous sommes des « exportateurs-nets » de talents de recherche, avec 21,7% de nos chercheurs basés en Belgique à l'âge de 18 ans qui sont aujourd'hui à l'étranger, alors que seulement 18,2% de nos chercheurs basés en Belgique aujourd'hui viennent de l'étranger. Les proportions respectives pour la Suisse sont 33,1% et 56,7% ! Et pour la France, 13,2% et 17,3%. Nous sommes donc moins des « attracteurs de talents » que ces pays-là.
- Et malheureusement la récente décision fédérale de diminuer les pensions (la durée de cotisation pour obtenir une pension complète ayant été augmentée de 60% !) ne va pas améliorer les choses, dans un monde de mobilité où les chercheurs travaillent pas mal d'années dans des endroits différents de celui où ils « atterrissent » comme professeur. Une évaluation de cette réforme et une éventuelle adaptation serait hautement souhaitable dans ce cas-ci.

Si nous passons enfin à la dimension *concurrence*, nous avons déjà mentionné plus haut la concurrence pour les étudiants à enveloppe fermée, et ce avec une possibilité de sélection à l'entrée qui est très limitée. On peut donc parler ici de « concurrence excessive ».

Quant au niveau de l'allocation des fonds de la recherche, donc au-delà du budget de fonctionnement lié au nombre d'étudiants pondéré par les orientations d'enseignement, la plus grande partie de ces fonds est allouée par le FNRS et ses fonds associés. Le processus de sélection est clairement méritocratique, basé sur des commissions de sélection avec une représentation internationale significative. A remarquer toutefois : si au niveau des mandats doctoraux et post-doctoraux, l'allocation se fait uniquement en termes de leur qualité scientifique, pour certains programmes de recherche, comme le programme Actions de Recherche Concertées, ou encore le programme PAI, programme fédéral qui va glisser vers les entités fédérées, chaque université a une allocation prédéterminée, elle-même fonction du nombre d'étudiants inscrits à l'université dans le passé.<sup>23</sup> On pourrait se demander si introduire ici une variabilité potentielle de la répartition de ces budgets entre universités en fonction de la qualité des projets soumis plutôt que du nombre d'étudiants inscrits dans le passé ne serait pas souhaitable.

Comme indiqué plus haut, assurer une mise en concurrence des chercheurs n'empêche pas de regrouper les forces au niveau institutionnel dans des domaines où les synergies peuvent être fortes et nécessaires dans la concurrence internationale. Ceci est vrai aussi dans le domaine de la valorisation de la recherche, où l'OCDE (2013) parle d'atomisation en Wallonie. Elle suggère aussi une coordination de la part de la Wallonie et de la FWB pour arriver à offrir de meilleures incitations à la valorisation pour les chercheurs universitaires, par rapport à une situation

<sup>22</sup> Etude basée sur une enquête concernant 16 pays et 17.000 chercheurs travaillant dans quatre domaines de recherche: biologie, chimie, sciences de la terre et de l'environnement, et science des matériaux.

<sup>23</sup> Voir Académie Royale de Belgique (2011) pour le détail des mécanismes de financement.

actuelle où les activités de valorisation ne sont pas prises en considération dans le cursus universitaire.

#### et 1.4. Identification des benchmarks pertinents et indicateurs clés au niveau de l'enjeu

Publications scientifiques, citations, participation aux programmes européens de la recherche, collaborations internationales (par rapport à la Flandre, aux pays voisins et à la moyenne européenne).

#### 1.5 Liens avec d'autres lignes de force

Education et formation, Ouverture sur le monde

#### 1.6 **Orientation proposée sur l'enjeu et détail des mesures**

L'orientation proposée ici est cohérente avec les trois principes évoqués ci-dessus, c'est à dire refinancement, autonomie et concurrence centrée sur l'excellence. Evidemment, comme la concurrence se décline aussi au niveau international, parfois « l'union fait la force », et des mises en commun de moyens (particulièrement en termes d'infrastructures) peuvent s'imposer.

Pour le reste, un point non encore évoqué concerne la répartition entre recherche fondamentale/bottom up et recherche plus orientée. Clairement, les deux sont nécessaires et complémentaires, et les principes ci-dessus peuvent s'appliquer aux deux types de recherche, l'idée étant que l'autonomie doit être comprise « dans le cadre des missions dévolues par les pouvoirs publics ».

Etant données ces considérations, les mesures suivantes nous semblent particulièrement pertinentes :

**Mesure # 1:** Négocier avec le pouvoir compétent : (i) une évaluation de la réforme des pensions des professeurs, et une analyse de la possibilité de réduire la durée nécessaire à l'obtention d'une pension complète, notamment dans la perspective d'être attractif pour recruter à l'international ; (ii) l'extension de mesures d'exonération fiscales, qui existent en faveur des chercheurs, aux membres du personnel académique ; (iii) un traitement fiscal plus favorable des dons en faveur de la recherche.

**Mesure # 2:** Comme le propose le FNRS, création d'un nouveau 'Fonds de Recherche Fondamentale Stratégique', qui compléterait les fonds qui financent la recherche « bottom up » (remarque : il est important ici d'assurer une bonne cohérence avec les autres initiatives existantes, notamment des Plans Marshall). On peut se réjouir de l'initiative prise en ce sens par le Gouvernement de la FWB, initiative qu'il conviendra de pérenniser.

**Mesure # 3:** Etudier et/ou renforcer la mise sur pied de projets inter-universitaires de grande ampleur visant à regrouper la recherche non-orientée sur l'ensemble de la FWB dans des domaines précis (technologies clés génériques) où il y a un potentiel de qualité



mondial et où la masse critique est indispensable (par exemple sur le modèle du VIB et de l'IMEC en Flandre ou encore le WILL en RW dont les assises sont à renforcer).

**Mesure # 4:** Étudier la question du degré souhaitable de concurrence entre universités, tant lorsqu'elle apparaît aujourd'hui excessive (comme c'est le cas avec le principe de l'enveloppe fermée couplée à l'« entrée libre » pour tous les étudiants européens) que lorsqu'elle pourrait être réorientée en fonction de la qualité des projets soumis (cas des projets ARC et PAI). De manière générale, étudier l'intérêt (ou non) de passer à un système de financement des universités comme en Flandre, où une partie du budget de fonctionnement dépend directement de l'output de recherche (tout en s'assurant que les critères utilisés pour mesurer cet output respectent les spécificités disciplinaires).

**Mesure # 5:** Dans le prolongement de la mesure # 4, il conviendrait d'inciter les universités à présenter chacune des « plans d'internationalisation », qui permettent en même temps de contribuer à leurs performances de recherche mais aussi de développer les ressources financières qu'elles apportent à leurs Régions respectives et à la FWB.

**Mesure # 6:** Inciter les universités à une meilleure valorisation de leur troisième mission dans les cursus universitaires. Renforcer les actions de mise en réseaux des acteurs de valorisation de la recherche, voire les fusionner et renforcer le recours à des sources de fonds extérieures pour atteindre une taille critique supérieure sur l'ensemble de la FWB.

## Références bibliographiques

Aghion P., Dewatripont M., Hoxby C., Mas-Colell A. et Sapir A. (2008), *Higher Aspirations : An Agenda for Reforming European Universities*, Bruegel Blueprint Series.

Aghion P., Dewatripont M., Hoxby C., Mas-Colell A. et Sapir A. (2010), "The Governance and Performance of Universities: Evidence from Europe and the US", *Economic Policy*, 61: 7-59.

Aghion, P. et Howitt, P. (2000), *Théorie de la Croissance Endogène*, Dunod, Paris.

Académie Royale de Belgique (2011), *Premier rapport intermédiaire du Groupe de travail sur le financement de l'enseignement supérieur en Communauté Française*.

Conseil Wallon de la Politique Scientifique (2012), *Evaluation de la Politique Scientifique de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles – 2010 et 2011*.

Fonds National de la Recherche Scientifique (2009), *Plan Stratégique du FRS-FNRS, période 2010-2014*.

Franzoni, C., Scellato, G. et Stephan, P. (2012), "Foreign-born Scientists, Mobility Patterns for Sixteen Countries", NBER WP 18067, Cambridge, Massachusetts.

Gevers, M. (2012), "Performance Assessment of Belgian Researchers", mimeo.

OCDE (2013), *Examens de l'OCDE sur l'innovation régionale : Wallonie, Belgique 2012*, à paraître.

Sapir, A., Aghion, P., Bertola, G., Hellwig, M., Pisani-Ferry, J., Rosati, D., Viñals, J. et Wallace, H. (2004), *An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*, Oxford University Press, Oxford.

Veugelers, R. (2010), "Towards a Multipolar Science World: Trends and Impact", *Scientometrics*, 82: 439-456.

## VII. “Finances publiques et fiscalité”: Synthèse

Synthèse par G. Pagano

\* \*  
\*

Le groupe des experts universitaires chargés d’explorer les enjeux de finances publiques et de fiscalité est composé de M. Bourgeois (Université de Liège), S. Garroy (Université de Liège), M. Mignolet (Université de Namur), G. Pagano (Université de Mons), A. Pirlot (Université Catholique de Louvain) et E. Traversa (Université Catholique de Louvain).

## I. ENJEUX BUDGÉTAIRES ET RÉFORME INSTITUTIONNELLE

(M. Mignolet, Université de Namur)

Dans le cadre de la convention liant le CERPE (Université de Namur), le DULBEA (ULB) et les présidents de partis francophones, le CERPE développe depuis plusieurs années un simulateur macrobudgétaire qui permet de réaliser des projections budgétaires à moyen terme. Ces projections tiennent notamment compte du cadre législatif, des prévisions macroéconomiques, d'informations spécifiques à l'évolution de certains crédits de dépenses ou de recettes, ou encore de la dynamique d'évolution de la dette.

La trajectoire budgétaire des différentes Entités fédérées peut donc être projetée sur la base de différentes hypothèses ajustables, qui peuvent jouer tant sur les variables macroéconomiques (croissance, inflation) que sur le comportement de dépenses ou de recettes des Entités fédérées. Suite à l'accord du 10 octobre 2011 visant la mise en place d'une réforme de la loi spéciale de financement (LSF) et des transferts de compétences du Pouvoir fédéral vers les Entités fédérées, un simulateur des conséquences budgétaires de la réforme institutionnelle a également été développé par le CERPE et le DULBEA.

En couplant les résultats de ce simulateur avec le simulateur macrobudgétaire, un certain nombre de questions intéressantes peuvent trouver réponse. Par exemple (liste non-exhaustive), pour la Région wallonne ou la Fédération Wallonie-Bruxelles : *Apolitique inchangée*<sup>1</sup>, *quelles sont les perspectives budgétaires après la mise en place de la 6<sup>e</sup> réforme de l'Etat ? Quid si les dépenses primaires croissent au rythme de 2 % l'an en termes réels ? Quel taux de croissance de l'activité économique assurerait l'équilibre budgétaire en 2015 et 2020 ? Quelles seront les marges budgétaires disponibles pour de nouvelles politiques ? Quel est l'impact sur le solde budgétaire et l'endettement d'une décision modifiant les dépenses ou les recettes de l'Entité pendant une ou plusieurs années ? En fonction du maintien ou de l'introduction de telle ou telle politique (en termes d'évolution de recettes ou de dépenses), quel est le taux de croissance régional nécessaire afin d'atteindre tel objectif ? Quel est l'impact budgétaire de tel ou tel aspect de la 6<sup>e</sup> réforme de l'Etat sur les finances publiques de telle ou telle Entité ?*

## II. NOTE SUR L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES FISCALES

(CERPE Université de Namur)

Lorsqu'on veut rendre compte de l'influence globale de la pression fiscale sur l'activité économique, il importe de considérer le taux de taxation effectif, qui rend compte du prélèvement fiscal – au sens large – grevant *effectivement* les revenus d'investissement. Il compare le rendement d'un projet pour les investissements des sociétés tant domestiques que

<sup>1</sup> Dans les perspectives annuelles publiées par le CERPE, une hypothèse de projection majeure consiste à supposer un environnement politique « à décision inchangée », c'est-à-dire en supposant qu'aucune nouvelle décision à caractère budgétaire n'intervienne dans le futur. Ce scénario peut être considéré comme « plancher » et être adapté. En ce qui concerne les dépenses, il est important de noter que ce scénario ne correspond pas aux tendances du passé ; en effet, les taux de croissance annuels moyens sur la période passée sont généralement nettement plus élevés que les taux de croissance futurs.

multinationales selon le lieu de localisation, le mode de financement, ... et permet donc d'estimer l'attractivité fiscale d'une région par rapport à ses concurrents. Une politique plus efficace – par euro dépensé – abaisse davantage le taux d'imposition effective.

### II.1. Les indicateurs de la taxation effective

Le taux d'imposition effective peut être calculé pour un projet tout juste rentable ou pour un investissement générant une rente positive. Dans le premier cas, on parlera d'un taux **marginal** effectif ; dans le second, d'un taux d'imposition **moyen** effectif. Les études reposant sur les taux effectifs de taxation montrent que **l'usage d'une dépense fiscale ou d'une subvention en capital est souvent plus efficace – par euro public dépensé – pour réduire le coût du capital que l'abaissement du taux de l'impôt des sociétés**. Ces modèles montrent également comment l'efficacité des incitants publics peut être affectée par le jeu complexe des régimes d'imposition nationaux et des méthodes préventives de la double taxation internationale.

### II.2. Concurrence fiscale

La littérature sur ce sujet montre l'importance de la taxation dans le choix de la région ou du pays où les entreprises investissent. Il en va de même pour les nouveaux investissements étrangers, également sensibles à la fiscalité. Ceci est d'autant plus vrai dans l'Union européenne et dans la zone Euro, le marché et la monnaie uniques simplifient le choix de localisation des entreprises en leur sein. Il y a donc lieu de s'interroger sur l'ampleur des transferts d'activités ou de profits qui peuvent avoir lieu entre pays en cas de modification des taux de taxation effectifs. C'est également valable pour une éventuelle régionalisation de l'impôt des sociétés : en Belgique, les mouvements des firmes seraient d'autant plus facilités par l'architecture institutionnelle et les législations conservées au niveau fédéral.

### II.3. Régionalisation

Deux cas peuvent se présenter suite à la régionalisation de l'impôt des sociétés dans le cas où une des Régions utiliserait la possibilité qui lui est donnée de baisser son propre taux. Si les autres régions suivaient cette réduction, le taux baisserait dans tout le pays, ce qui pourrait être contre-productif pour les recettes fiscales. Il serait alors préférable de réduire le taux d'impôt des sociétés fédéral de manière concertée. Par contre, si les autres régions ne peuvent se permettre de baisser leur taux pour des raisons budgétaires, elles subiraient la concurrence fiscale et verraient leur attrait se réduire auprès des entreprises. D'une part, cela rendrait plus attractive la région proposant le taux le plus bas aux investisseurs internationaux; d'autre part, les entreprises belges seraient poussées à s'installer dans cette région, voire à délocaliser leur base taxable pour les entreprises multirégionales. La mobilité des bases taxables peut en effet résulter de la délocalisation physique d'activités économiques productives ou du déplacement comptable des assiettes taxables par des techniques d'optimisation fiscale. La localisation du profit est encore plus sensible aux variations de l'imposition des sociétés que la localisation de l'activité.

### III. LA FISCALITE

Cette section comporte les parties suivantes <sup>2</sup> : 1) *La fiscalité immobilière*, 2) *La fiscalité des entreprises*, 3) *La fiscalité environnementale*, 4) *la redevance radio et télévision et les droits d'enregistrement sur les donations mobilières*.

#### III.1. La fiscalité immobilière

##### 1. LE PRECOMPTE IMMOBILIER

*La Région wallonne peut modifier la base d'imposition du précompte immobilier en établissant un revenu cadastral régional, à condition que celui-ci n'ait pas d'impact sur la base taxable à l'impôt des personnes physiques, qui reste une compétence fédérale. Aussi, les experts plaident pour l'instauration, à moyen terme, d'un **nouveau revenu cadastral régional**. Il tiendra lieu de base d'imposition pour le précompte immobilier; il permettra aussi d'autres usages fiscaux (taux réduit du droit d'enregistrement en cas de transmission à titre onéreux d'une habitation modeste, par exemple); il sera disponible, enfin, pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques autres que fiscales (logement, aménagement du territoire, environnement,...). Ce nouveau revenu cadastral régional sera annuellement **indexé**, selon un indice à définir, et fera l'objet d'une **actualisation** selon l'état le plus récent des valeurs locatives en Région wallonne et d'une **mise à jour** prenant en compte des travaux de rénovation et d'amélioration.*

*Ce sera l'occasion de réaliser une véritable réforme fiscale qui englobe aussi les autres prélèvements de compétence régionale (droits d'enregistrement et de succession, ainsi que les taxes régionales liées aux immeubles), et qui vise un rééquilibrage entre fiscalité directe et indirecte en considérant l'ensemble des impôts concernés.*

*Pour préparer cette réforme, les experts suggèrent la mise en place d'une commission spéciale (Commission de mise à jour et d'actualisation du revenu cadastral en Région wallonne), composée de représentants de la Région wallonne, des communes et des provinces, ainsi que d'experts extérieurs, ayant deux objectifs. Le premier objectif serait de déterminer les missions que les différents acteurs concernés pourraient remplir, à court et à moyen termes, en vue de soutenir l'Administration dans sa tâche de mise à jour des valeurs cadastrales. Le second objectif serait de mettre en place l'actualisation des revenus cadastraux fédéraux et l'élaboration d'un nouveau revenu cadastral régional. Le nouveau revenu cadastral résultera d'un travail d'identification de nouvelles valeurs locatives de référence sur l'ensemble du territoire wallon. Lorsque les points de référence font défaut, une alternative consistera à dégager des valeurs vénales de référence auxquelles on appliquera un coefficient à déterminer (actuellement, 5,3 %).*

La taxation sur la base d'un revenu réel ne paraît pas devoir être retenue à ce stade, compte tenu de la difficulté de mettre en place un contrôle administratif suffisamment

<sup>2</sup> Le cadre juridique et les aspects administratifs et procéduraux développés dans le Rapport des experts ne sont pas repris dans cette synthèse.

efficace, faiblement intrusif et peu coûteux des loyers déclarés. Les experts ne préconisent pas davantage le remplacement du précompte immobilier par une taxe régionale propre.

## 2. LES DROITS D'ENREGISTREMENT

### B.1. Le droit sur les ventes

Le droit actuel (12,5 %) est élevé et de nature à freiner, notamment, l'acquisition par un (jeune) ménage d'un premier logement ou l'achat de biens immeubles destinés à l'exercice d'une activité économique. Il est également opportun que la Région wallonne adapte son système fiscal de manière à faciliter la mobilité intrarégionale de ses travailleurs, et à encourager l'implantation en Wallonie de résidents d'autres Régions.

La portabilité des droits d'enregistrement ne favorise pas l'accès initial à la propriété. Plus intéressant serait un **abattement** pratiqué sur la base d'imposition pour l'acquisition d'une première habitation. A ce mécanisme s'ajouterait une **réforme du régime du taux réduit pour habitations modestes** : simplification du texte, utilisation du nouveau revenu cadastral régional, introduction de conditions liées aux objectifs poursuivis par la Région (aménagement du territoire, environnement, économie). Enfin, on pourrait réfléchir à un taux de base de 10 % similaire au taux applicable en Flandre.

### B.2. Le droit de partage

En Région flamande, le tarif a été porté à 2,5% au lieu de 1%, avec un mécanisme d'abattement afin de ne pas pénaliser les opérations de partage ou de cession de droits indivis en suite de la fin de la cohabitation. Il serait intéressant de réfléchir à l'opportunité d'adopter un tel système en Région wallonne.

### B.3. Le droit sur les baux

Le droit d'enregistrement sur les baux n'est pas régionalisé mais il y a lieu de s'interroger sur la cohérence du maintien au niveau fédéral de cette compétence.

## 3. LES DROITS DE SUCCESSION

Les experts suggèrent de réfléchir à l'opportunité de substituer à un certain nombre de notions reprises du code civil, sur lesquelles le Code des droits de succession s'appuie, des concepts juridiques fiscaux autonomes.

## 4. LES AVANTAGES FISCAUX A L'IPP

Il convient que la Région wallonne réfléchisse à la mise en œuvre de ses nouvelles compétences en matière de dépenses fiscales IPP en gardant à l'esprit une réforme plus globale de la fiscalité immobilière régionale, provinciale et communale.

Une réforme des incitants fiscaux immobiliers à l'IPP doit éviter les effets négatifs sur la mobilité. Une réflexion doit impérativement être menée sur les **effets d'aubaine** engendrés par les incitants fiscaux. Ainsi serait-il pertinent de créer un groupe de travail chargé de réfléchir sur la manière de supprimer pour les nouveaux emprunts hypothécaires, les effets d'aubaine constatés dans le régime actuel.

Plusieurs acteurs ont souligné l'opportunité de maintenir les avantages existants pour les contrats en cours et de ne modifier le cadre des avantages fiscaux liés à l'acquisition d'une habitation que pour les contrats conclus après le transfert effectif des dépenses fiscales vers les Régions. Selon les experts, plusieurs arguments juridiques plaident en faveur de l'obligation faite aux Régions de maintenir les avantages fiscaux liés à l'acquisition d'une habitation pour les contrats en cours.

### III.2. Une fiscalité favorable aux entreprises et à l'emploi

#### 5. L'IMPOT DES SOCIETES

Cette matière n'est pas régionalisée et de nombreux arguments s'opposent à sa décentralisation.

#### 6. L'IMPOT DES PERSONNES PHYSIQUES

Il existe un large consensus pour considérer que l'imposition des revenus du travail en Belgique devrait faire l'objet d'une réduction significative, compensée par une augmentation des prélèvements sur d'autres sources. Aussi, les experts suggèrent de **faire pression sur le fédéral** pour réduire l'imposition globale sur le travail et pour que les choix de politique fiscale puissent se refléter dans le précompte professionnel. Une source d'inspiration pourrait être le rapport "*Naar een activerender belastingstelsel*" rédigé par une commission d'experts aux Pays-Bas.

A l'échelle régionale, il serait bon de veiller à **assurer une fiscalité à l'IPP suffisamment attrayante pour éviter le passage en société**. Pour ce faire, la Région pourrait établir une réduction d'impôt ou un crédit d'impôt pour les activités indépendantes, notamment via le mécanisme prévu à l'article 289bis CIR.

#### 7. AUTRES MESURES

Pour tendre vers une fiscalité favorable à l'activité économique et à l'emploi, plusieurs autres pistes peuvent être envisagées. Par exemple : une simplification des conditions liées à l'exonération des droits d'enregistrements pour la donation d'entreprises, la poursuite de négociations avec les communes et les provinces pour éviter que celles-ci utilisent leur autonomie fiscale de manière antiéconomique, la mise en place d'une contribution compensatoire à charge des intercommunales – contribution qui ne mettrait pas à mal l'accomplissement de leurs missions de service public, ou encore la création de zones franches exonérées de charges fiscales.



### III.3. Autres propositions

## 8. L'ENVIRONNEMENT

La Belgique est un des pays de l'Union européenne qui prélève le moins d'impôts à finalité environnementale, alors qu'elle figure aux premières places de la taxation du travail.

Les entreprises, les ménages et les transports contribuent, chacun pour environ un tiers, aux émissions de gaz à effet de serre. Pour les entreprises, il existe des quotas de CO<sub>2</sub> de nature parafiscale; de sorte qu'une imposition supplémentaire risquerait de nuire à la compétitivité. Pour les ménages, un relèvement des accises sur les produits énergétiques nécessite l'intervention du pouvoir fédéral, et devrait vraisemblablement être compensée par des subventions directes pour certains ménages en difficulté. En ce qui concerne les transports, la Région est compétente pour la taxe de circulation, la taxe de mise en circulation et l'eurovignette. La Région devrait prochainement aboutir à vignette pour véhicules légers et un prélèvement kilométrique pour les véhicules lourds. Par ailleurs, les experts proposent, dans le cadre de la négociation actuelle sur la sixième réforme de l'Etat, de demander que les impôts régionaux soient complétés par la taxe de circulation complémentaire (TCC).

Les experts sont peu favorables aux incitants fiscaux consistant en des exonérations ou en des réductions d'impôts, par exemple les réductions d'impôts pour les investissements économiseurs d'énergie (cf. panneaux photovoltaïques), auxquels ils recommandent plutôt de substituer des critères environnementaux pour définir partiellement la base imposable de certains impôts, notamment le précompte immobilier. Ils sont également favorables à des exonérations ou à des réductions d'impôt dont l'effet est d'éviter que le régime normal d'application de l'impôt ait pour conséquence une pénalisation des comportements respectueux de l'environnement.

## 9. LA REDEVANCE RADIO-TELEVISION

Les experts évoquent la possibilité de remplacer la redevance par une taxe collectée auprès des opérateurs c'est-à-dire des «câblodistributeurs». Par ailleurs, dans sa Déclaration de politique générale actualisée d'octobre 2001, le Gouvernement wallon envisageait d'instaurer une taxe régionale forfaitaire unique par ménage, modulée en fonction des tranches de revenus, sans excéder les montants maxima actuellement payés pour deux taxes cumulées, la redevance radio et télévision et la taxe sur les déchets, auxquelles la taxe se substituerait. C'est une piste à suivre.

### III.4. Les donations mobilières

Une première proposition tendrait à rendre les taux réduits applicables à toutes les donations de biens meubles avec réserve d'usufruit. Une autre proposition pourrait être de traiter de manière similaire les donations avec réserve d'usufruit et les donations sous une condition suspensive qui se réalise au décès du donateur, tout en maintenant le bénéfice des taux réduits.

## VIII. Deuxième rapport des Professeurs Marc BOURGEOIS et Edoardo TRAVERSA

### Partie « fiscalité »

Avec la collaboration de Sabine GARROY et Alice PIRLOT,  
Assistantes respectivement à l'ULg et à l'UCL

#### Sommaire

En tant que juristes, nous ne sommes pas en mesure de déterminer seuls le taux de croissance permettant d'atteindre et de maintenir l'équilibre budgétaire à politique inchangée. Michel Mignolet (FUNDP) se chargera de ce volet. Par contre, nous sommes en mesure d'évaluer, d'un point de vue juridique, l'ancien et le nouveau modèles de financement, ainsi que leur mise en œuvre.

Le présent rapport comporte une série de **notes thématiques** sur :

- Le cadre juridique de l'exercice de la compétence fiscale (Chapitre 1<sup>er</sup>) ;
- La fiscalité immobilière (Chapitre 2) ;
- La fiscalité des entreprises (Chapitre 3) ;
- L'analyse d'une série de propositions de mesures fiscales : fiscalité environnementale, redevance radio et télévision et donations mobilières (Chapitre 4) ;
- Les aspects administratifs et procéduraux (Chapitre 5).

Ces notes complètent le rapport préliminaire sans s'y substituer. En aucun cas, elles ne prétendent, à ce stade, à l'exhaustivité. Au contraire, nous avons consciemment préféré limiter notre analyse à une série de thématiques clés, compte tenu des délais limités qui nous étaient impartis.

Bien que l'accord institutionnel sur la sixième réforme de l'État propose des modifications substantielles en ce qui concerne le financement des Régions, l'autonomie fiscale reste en bien des points limitée : la répartition des compétences fiscales, actuelle et future, maintient l'essentiel des leviers de politique économique au niveau fédéral, la politique économique étant elle-même déjà limitée par la concurrence fiscale internationale et par les contraintes juridiques et politiques européennes. On peut donc affirmer que, malgré l'autonomie plus large accordée à la Région wallonne, elle ne pourra pas mettre en œuvre une véritable politique fiscale globale, comparable à celle de l'Etat fédéral (Chapitre 1<sup>er</sup>).

Il existe cependant certains domaines particuliers pour lesquels la Région serait efficacement en mesure d'utiliser des compétences fiscales en soutien à ses compétences matérielles. Par conséquent, à la lumière des compétences fiscales actuelles et futures de la Région wallonne,

nous suggérons l'adoption de mesures fiscales principalement dans trois domaines, à savoir en matière de fiscalité immobilière, de fiscalité environnementale et de fiscalité des entreprises (Chapitres 2, 3 et 4).

Dans le chapitre 2, plusieurs orientations sont suggérées pour diverses réformes du régime de fiscalisation des immeubles applicable en Région wallonne. Ces propositions générales et provisoires, concernent le précompte immobilier, certains droits d'enregistrement, les droits de succession, l'impôt des personnes physiques (post sixième réforme de l'État), ainsi que les taxes régionales propres.

La Région wallonne pourrait modifier la base d'imposition du précompte immobilier en instaurant un revenu cadastral régional, indexé et actualisé. Comme le précompte immobilier concerne la pluralité des niveaux de pouvoir (Etat fédéral ; Région ; provinces et communes), il faudrait tous les impliquer dans le processus de réforme. Un organisme poursuivrait ce dessein, à savoir une Commission de mise à jour et d'actualisation du revenu cadastral en Région wallonne. Cette commission se composerait de représentants de la Région wallonne, de représentants des communes (l'Union des villes et des communes de Wallonie, par exemple), de représentants des provinces wallonnes, ainsi que d'experts extérieurs (représentants du monde universitaire et représentants du notariat). Elle poursuivrait deux objectifs : déterminer les missions des différents acteurs en vue de permettre une mise à jour des valeurs cadastrales et mettre en place les conditions de l'élaboration du revenu cadastral régional. La Région wallonne veillerait à ce que cette mise en place d'un nouveau revenu cadastral régional se fasse simultanément à la reprise, par l'administration fiscale régionale, du service du précompte immobilier. L'Administration générale de la documentation patrimoniale (AGDP), au niveau fédéral, continuerait à jouer un rôle dans la détermination de ce revenu cadastral régional, mais en étroite collaboration avec l'administration fiscale wallonne, conformément à un protocole de collaboration (Section 1).

Une section 2 est consacrée aux droits d'enregistrement.

Le droit de vente de 12,5 % est élevé. Une telle charge fiscale est de nature à freiner notamment l'acquisition par un (jeune) ménage d'un premier logement et la mobilité du propriétaire d'un immeuble qui, pour des raisons professionnelles, souhaite revendre son habitation et acheter un nouvel immeuble à proximité de son lieu de travail. Il nous paraît opportun que la Région wallonne adapte son système fiscal de telle manière à faciliter la mobilité intrarégionale de ses travailleurs, tout en veillant à pratiquer une fiscalité attractive pour encourager l'implantation en Wallonie de résidents d'autres Régions. Dans cette optique, une mesure telle que la portabilité des droits d'enregistrement n'est pas souhaitable en ce qu'elle ne favorise pas l'accès initial à la propriété. Il conviendrait, par contre, de réfléchir à l'introduction d'un mécanisme substantiel d'abattement pratiqué sur la base d'imposition au droit de vente pour l'acquisition d'une première habitation sur le territoire de la Région wallonne. A ce mécanisme d'abattement, s'ajouterait une réforme du régime du taux réduit pour habitations modestes. Enfin, il serait bon que Commission évoquée ci-avant réfléchisse à l'introduction d'un taux de base de 10 % – similaire au taux de principe applicable en Région flamande – afin d'améliorer l'attractivité de l'investissement immobilier sur le territoire wallon.

Le droit de partage, en Région flamande, a récemment été porté à 2,5% au lieu de 1%. Dans un même temps, un nouveau mécanisme d'abattement a été introduit afin de ne pas pénaliser les

opérations de partage ou de cession de droits indivis en suite de la fin de la cohabitation. Il serait intéressant de réfléchir à l'opportunité d'adopter un tel système en Région wallonne.

Le droit d'enregistrement sur les baux n'est pas régionalisé, alors que la sixième réforme de l'Etat prévoit la régionalisation de la matière des baux d'habitation, commerciaux et à ferme. Dès lors, il y a lieu de s'interroger sur la cohérence du maintien au niveau fédéral de la compétence normative et des recettes en matière de droits d'enregistrement sur les baux.

Notamment au niveau des droits de succession, il conviendrait de réfléchir à l'opportunité de substituer à un certain nombre de notions reprises du code civil, sur lesquelles le Code des droits de succession s'appuie, des concepts juridiques fiscaux autonomes (Section 3).

Quant aux avantages liés à l'IPP, la Région wallonne devrait réfléchir à la mise en œuvre de ses nouvelles compétences exclusives en la matière en ayant toujours à l'esprit une « vision » de la fiscalité immobilière (régionale, provinciale et communale) applicable aux contribuables et aux immeubles wallons. Aussi, une réforme potentielle des incitants fiscaux immobiliers à l'IPP doit éviter d'engendrer des effets négatifs sur la mobilité (flexibilité du marché du travail) alors qu'une réflexion générale devrait impérativement être menée sur les effets d'aubaine engendrés par les différents incitants fiscaux. Quant aux avantages fiscaux accordés à l'IPP pour les prêts hypothécaires et assurances-vie en cours au moment de la régionalisation des dépenses fiscales liées aux compétences matérielles des Régions, plusieurs acteurs ont souligné l'opportunité politique de maintenir les avantages existants pour les contrats en cours. Par ailleurs, trois arguments du texte de l'accord institutionnel sur la sixième réforme de l'État plaident, selon nous, en faveur d'une obligation faite aux Régions de maintenir les avantages fiscaux liés à l'acquisition d'une habitation pour les contrats en cours (Section 4).

Une section 5 vise les taxes régionales propres.

Dans le chapitre 3, nous plaidons pour une fiscalité favorable aux entreprises et à l'emploi.

A l'heure actuelle, la Région wallonne ne dispose pas de compétences en matière d'impôt des sociétés. Une augmentation de l'étendue des compétences fiscales régionales dans ce domaine est à envisager avec la plus grande prudence, pour différentes raisons.

En matière d'impôt des personnes physiques, il existe un certain consensus au sein des organisations internationales et des experts issus des milieux académiques et professionnels pour considérer que l'imposition des revenus du travail en Belgique devrait faire l'objet d'une réduction significative, qui serait compensée par une augmentation des prélèvements sur d'autres types de ressources. Tenant compte de ce consensus, nous suggérons de faire pression sur le fédéral pour réduire l'imposition globale sur le travail. A l'échelle régionale, il serait bon de veiller à assurer une fiscalité à l'IPP suffisamment attrayante pour éviter le passage en société. Pour ce faire, la Région wallonne pourrait établir une réduction d'impôt ou un crédit d'impôt pour les activités indépendantes.

Autres mesures proposées, notamment : une simplification des conditions liées à l'exonération des droits d'enregistrements pour la donation d'entreprise ; la poursuite des négociations avec les communes et les provinces pour éviter que celles-ci utilisent leur autonomie fiscale de

manière antiéconomique ; la mise en place d'une contribution compensatoire à charge des intercommunales ; la création des zones franches exonérées de charges fiscales.

Différentes propositions de mesures fiscales sont envisagées dans le chapitre 4.

Tout d'abord, concernant la fiscalité environnementale (Section 1), après avoir constaté que la Belgique est un des pays de l'Union européenne qui prélève le moins d'impôts à finalité environnementale, alors qu'elle figure aux premières places en ce qui concerne la taxation du travail, et dans une moindre mesure, du capital, nous plaidons pour une inversion des tendances afin d'aligner notre pays et ses Régions sur la moyenne européenne, ce qui aurait vraisemblablement des effets bénéfiques sur l'emploi.

Les trois facteurs principaux de pollution, contribuant chacun pour un tiers du volume total des émissions, sont les entreprises, les ménages et les transports. Chacune des sources de pollution devrait être réexaminée. Pour les entreprises, tenant compte du fait qu'il existe un système de quotas échangeables de CO<sup>2</sup> de nature parafiscale, une imposition ultérieure de la pollution des entreprises risquerait de créer une charge supplémentaire qui nuirait à la compétitivité. Pour les ménages, un relèvement des accises sur les produits énergétiques nécessite l'intervention du pouvoir fédéral et, à titre de compensation, une augmentation des subventions directes à l'égard de certains ménages en difficulté. Pour les transports, la taxe de circulation, la taxe de mise en circulation et l'eurovignette sont des impôts régionaux. Une réforme est en cours au niveau interrégional et devrait se concrétiser par l'instauration d'une vignette routière pour véhicules légers et un prélèvement kilométrique pour les véhicules lourds. Dans le cadre de la négociation actuelle sur la sixième réforme de l'État, il conviendrait de demander que le cadre des impôts régionaux soit complété par la taxe de circulation complémentaire (TCC – visant certains véhicules équipés d'une installation LPG).

Nous sommes assez réticents vis-à-vis des incitants fiscaux consistant en des exonérations ou en des réductions d'impôts, auxquels nous recommandons plutôt de substituer l'utilisation de critères environnementaux pour définir partiellement la base imposable de certains impôts, notamment le précompte immobilier. Dans le même sens, les exonérations ou à les réductions d'impôt dont l'effet est d'éviter que le régime normal d'application de l'impôt ait pour conséquence une pénalisation des comportements respectueux de l'environnement devraient être encouragées.

Concernant la redevance radio et télévision, la section 2 envisage trois propositions alternatives : en premier lieu, la piste du remplacement de la redevance par une taxe collectée auprès des « câblodistributeurs » ; ensuite, l'ancien projet du Gouvernement wallon visant à instaurer une taxe régionale forfaitaire unique par ménage, modulée en fonction des tranches de revenus, une taxe à l'équipement régional ; enfin, la question de l'opportunité d'instaurer une taxe régionale sur la résidence, telle qu'elle existe en Région de Bruxelles-capitale, eu égard aux différentes critiques adressées à son encontre.

Quant aux donations mobilières, deux propositions peuvent être formulées : l'une tendrait à rendre les taux réduits applicables à toutes les donations de biens meubles avec réserve d'usufruit ; l'autre, ajoutée à la première, viserait un traitement des donations sous une condition suspensive qui se réalise au décès du donateur similaire à celui des donations avec réserve d'usufruit – les deux bénéficiant dès lors des taux réduits (Section 3).

Dans un dernier chapitre nous envisageons les aspects administratifs et procéduraux. L'objectif global poursuivi est l'amélioration de l'efficacité et du rendement des impôts dont les recettes

reviennent à la Région wallonne (harmonisation des procédures fiscales, efficacité de l'administration, formation des agents, prévention des abus, lutte contre les fraudes, coordination avec les services compétents etc.). Deux prérequis devraient être réunis : premièrement, la reprise de l'administration et du service des impôts par une administration qualifiée et efficace en s'assurant de la continuité des services administratifs ; deuxièmement, l'accès aux données utiles de l'administration fédérale (SPF finances). Quant aux mesures de fond, nous plaidons notamment pour une existence effective du Conseil supérieur de la fiscalité ; une harmonisation de la fiscalité locale ; une codification de la législation fiscale wallonne et la création d'une Ecole régionale d'Administration (Chapitre 5).

## Tables des matières

### Remarque préalable

### Chapitre 1<sup>er</sup>. Le cadre juridique de l'exercice de la compétence fiscale

#### Section 1. Evaluation de l'actuel régime d'autonomie fiscale des Régions (avant sixième réforme de l'État)

##### **A. Description de l'actuel régime d'autonomie fiscale des Régions (avant sixième réforme de l'État)**

###### **1. Le cadre conceptuel et juridique de l'autonomie fiscale des Régions**

###### a. Le cadre conceptuel de l'autonomie fiscale des Régions

###### b. Le cadre juridique de l'autonomie fiscale des Régions

###### §1<sup>er</sup>. La Constitution

###### §2. La loi spéciale de financement des Communautés et des Régions (LSF)

###### **2. L'autonomie propre ou pure des Régions – Les « taxes régionales »**

###### **3. L'autonomie fiscale dérivée des Régions – Les « impôts régionaux »**

###### a. Caractéristiques

###### b. Liste des impôts régionaux

###### c. Notion essentielle : les critères de localisation

###### d. Quid de la procédure (établissement, perception, recouvrement, contentieux administratif) ?

###### e. Territorialité et impôts régionaux

###### f. Union économique et monétaire

###### g. Compétences matérielles des autres niveaux de pouvoir – proportionnalité

###### h. Droit européen

###### **4. L'autonomie fiscale dérivée des Régions – Les compétences des Régions en matière d'impôt des personnes physiques**

##### **B. Mise en œuvre de l'actuel régime d'autonomie fiscale des Régions (avant sixième réforme de l'État)**

###### **1. Taxes régionales propres**

###### **2. Impôts régionaux**

###### **3. IPP**

#### Section 2. Nouveau régime et nouvelle autonomie fiscale

##### **A. Description**

###### **1. IPP : deux volets principaux**

###### **2. Accord institutionnel – Sixième réforme de l'État**

###### **3. Le modèle**

###### a. synthèse

###### b. Chiffres 2010

###### **4. Importance de l'ordre d'imputation**

###### **5. Différenciation des additionnels régionaux différenciés par tranche de l'impôt**

###### **6. Revenus imposables distinctement**

###### **7. Combinaison de la nouvelle autonomie fiscale avec l'actuelle autonomie IPP dont jouissent déjà les Régions**

###### **8. Suppression des marges antérieures**

**9. Réserve de compétence fédérale pour tout ce qui a trait à la détermination de la base d'imposition à l'IPP**

**10. La détermination du précompte professionnel**

**11. Réductions d'impôt fédérales pour revenus d'origine étrangère**

**12. Les autres réductions actuellement fédérales et non régionalisées**

**13. Progressivité de l'IPP**

a. Principe

b. Assouplissement

c. Illustration

**14. Risque de cogestion de l'IPP et de conflit d'intérêts**

a. Dispositif

b. Critique du dispositif

c. Garde-fous complémentaires

**15. L'impôt des non-résidents**

**16. L'exclusivité et le phénomène des compétences usurpées**

**17. Eléments de synthèse**

**B. Mise en œuvre (fiscalité immobilière, environnementale et des entreprises)**

**Section 3. Les contraintes européennes**

**A. Les libertés de circulation (personnes, marchandises, services et capitaux)**

**B. Les directives d'harmonisation fiscale**

**C. L'interdiction des aides d'État et la lutte contre la concurrence fiscale dommageable**

**1. L'interdiction des aides d'État**

**2. La lutte contre la concurrence fiscale dommageable**

## **Chapitre 2. La fiscalité immobilière**

**Synthèse**

**Introduction**

**Observations générales**

**Section 1. Le précompte immobilier**

**A. Introduction**

**B. Proposition 1 : réforme de la base d'imposition du précompte immobilier**

**C. Proposition 2 : introduction d'un taux de 0% pour le précompte immobilier et établissement d'une nouvelle taxe régionale propre foncière**

**Section 2. Les droits d'enregistrement**

**A. Le droit sur les ventes**

**B. Le droit de partage**

**C. Le droit sur les baux et opérations assimilées (emphytéose et superficie)**

**Section 3. Les droits de succession**

**Section 4. Les avantages fiscaux à l'IPP**

**Section 5. Les taxes régionales propres**

## **Chapitre 3. Une fiscalité favorable à l'entreprise et à l'emploi**

**Section 1. Imposition des sociétés**

**Section 2. Impôt des personnes physiques**

**Section 3. Autres mesures envisageables**



## **Chapitre 4. Autres propositions de mesures fiscales**

### **Section 1. Fiscalité environnementale**

#### **A. Introduction**

#### **B. La Belgique et la taxation des produits énergétiques**

#### **C. La Belgique et les sources de pollution**

##### **1. Les sources**

##### **2. Remarques et propositions**

##### **a. Les entreprises**

##### **b. Les ménages**

##### **c. Les transports**

#### **D. La Région wallonne et les comportements « verts »**

#### **E. La Région wallonne et la mise en œuvre d' « impôts environnementaux »**

### **Section 2. Redevance radio et télévision**

#### **A. État des lieux**

#### **B. Les propositions de mesures**

##### **1. Remplacer la redevance par une taxe collectée auprès des opérateurs c'est-à-dire des « câblodistributeurs »**

##### **2. Une taxe à l'équipement régional (« TER »)**

##### **3. Une taxe régionale sur la résidence**

### **Section 3. Donations mobilières**

## **Chapitre 5. Les aspects administratifs et procéduraux**

### **Section 1. Remarque préalable**

### **Section 2. Les prérequis indispensables**

### **Section 3. Les propositions de mesures de fond**

#### **A. Le Conseil supérieur de la fiscalité**

#### **B. Précautions terminologiques concernant la légistique**

#### **C. Amélioration du contrôle de tutelle sur les communes**

#### **D. Gestion de taxes locales par l'administration fiscale wallonne – harmonisation de la fiscalité locale**

#### **E. Gestion du contentieux et de la modification de la législation fiscale**

#### **F. Coordination et codification de la législation fiscale wallonne**

#### **G. Ecole régionale d'Administration**

#### **H. Simplifier pour mieux convaincre – la notion d'« acceptabilité sociale de l'impôt »**

#### **I. Améliorer la perception de certaines taxes trop lourdes à contrôler ou en envisager la suppression ou le remplacement, comme la taxe sur les sites d'activité économique désaffectés et la redevance radio et télévision**

## Remarque préalable

### 1/ Réflexion sur la diminution – ou rationalisation – des dépenses publiques en Région wallonne

La conception « universaliste » de la fiscalité, détachée, budgétairement, juridiquement et politiquement parlant, des dépenses publiques, s'avère aujourd'hui, à bien des égards, dépassée.

Daniel Gutmann a mis en exergue cette évolution vers une concrétisation de l'impôt :

« Ce flou de l'impôt témoigne, plus profondément, d'un flou des logiques à l'œuvre dans l'impôt. La solidarité nationale, dont l'impôt est le signe, ne peut être opposée, comme par le passé, à la logique contractuelle qui prévaut dans la redevance. De même, l'indétermination des bénéficiaires de l'impôt ne répond plus terme à terme à la désignation du bénéficiaire qui permet de qualifier la taxe parafiscale. Est-ce à dire que l'on observerait un éclatement de la solidarité, un recul du lien social ? Ou bien cette solution ne signifie-t-elle pas, au contraire, que la solidarité nationale ne s'exprime plus désormais de façon désincarnée, mais entend se rendre transparente en donnant à voir des objectifs concrets ? (...) Quant au lien entre impôt et solidarité nationale, il subsiste avec difficulté dans la concurrence entre impôt et autres formes de prélèvement. En pratique, d'ailleurs, on ne se lasse pas d'observer comment l'élaboration des lois fiscales prend la forme de négociations entre l'État et certains acteurs économiques soucieux de limiter leur contribution au strict nécessaire. Derrière ce recul de la légitimité de l'État, apparaît comme une loi de balancier de l'histoire : **alors que l'impôt moderne se concevait simultanément comme expression éclatante du lien social, mais aussi comme une désincarnation de ce lien** (grâce, par exemple, à la monétarisation de l'impôt), **on assiste aujourd'hui à un recul de l'idée de l'impôt comme lien social, suscitant le besoin d'une réincarnation du lien à travers des formes nouvelles. Le droit fiscal n'échappe pas, dans cette mesure, à l'évolution générale du droit contemporain : celui-ci, délaissant les beautés de l'abstraction, se veut plus concret, plus réaliste, plus individualisé.** Le lien entre l'État et le citoyen n'est plus un lien abstrait, mais un lien « humain » : l'administration fiscale ne tente-t-elle pas, d'ailleurs, d'améliorer ses relations « humaines » avec les contribuables ? (...) »<sup>24</sup>

Le défi d'aujourd'hui consiste à trouver des manières de (re-)légitimer l'impôt en tant que concept et instrument indissociablement lié à la notion d'État (et de services publics)<sup>25</sup>.

Lorsque des propositions de restructuration, voire d'alourdissement de la fiscalité sont formulées, il convient de garder à l'esprit l'opportunité de lier au moins politiquement cette (nouvelle) source de recettes budgétaire à des dépenses ou services publics donnés.

Juridiquement parlant, il y a un intérêt à réfléchir aux mécanismes permettant d'établir un lien entre la fiscalité existante ou proposée, d'une part, et des dépenses publiques déterminées, d'autre part (sans néanmoins que cette liaison soit suffisamment directe et immédiate que pour transformer le prélèvement fiscal en une rétribution-redevance à proprement parler).

<sup>24</sup> D. GUTMANN, « Du droit à la philosophie de l'impôt », in *L'impôt*, Archives de la philosophie du droit, Tome 46, Paris, Dalloz, 2002, pp. 8, 10 et 11.

<sup>25</sup> Référence à la « Théorie économique des biens publics et des externalités ».

**2/ La question doit être posée de savoir si la Région wallonne peut se permettre d’aller à l’encontre de l’orientation globale prise par les principaux systèmes fiscaux dans le monde<sup>26</sup> :** L’orientation globale va dans le sens d’une diminution des taux de l’IPP et de l’I.soc. et, corrélativement, d’une extension de l’assiette d’imposition.

En introduisant tous azimuts de nouvelles réductions d’impôts et autres crédits d’impôt (maintien des niches fiscales existantes ou création de nouvelles niches fiscales), la Région wallonne serait susceptible, le cas échéant – et sous réserve de la liberté d’élaborer et de concrétiser des choix politiques démocratiques – d’aller à l’encontre de l’évolution qui caractérise les systèmes fiscaux çà et là.

---

<sup>26</sup> J. OWENS, « Global Trends in Tax Systems », Tax Notes International, October 2012, pp. 115-125



# Chapitre 1. Le cadre juridique de l'exercice de la compétence fiscale

---

## Sources :

- BAYENET B., « Les derniers accords institutionnels belges et le financement des Communautés et des Régions », *Année Sociale*, 2003, 40p. ;
- BAYENET B. et PAGANO G., *Le financement des entités fédérées. Un système en voie de transformation*, Bruxelles, Éditions du CRISP, 2011, 230p. ;
- BAYENET B., « Les derniers accords institutionnels belges sur la 6<sup>ème</sup> réforme de l'État et le financement des Communautés et des Régions », *Note politique*, IEV Centre d'étude du PS, Janvier 2012, 76p. ;
- BOURGEOIS M., « Les prérogatives normatives des Régions à l'égard des impôts « régionaux » (articles 3 et 4 de la loi de financement) : le régime légal et la jurisprudence de la Cour d'arbitrage », *Journal de Droit fiscal*, 2000, pp. 5-49 et 65-80.
- BOURGEOIS M., « Regard sur une réalité qui se construit : l'autonomie fiscale des communautés et des régions dans le système de financement », *Revue générale de fiscalité*, 2001, pp. 197-221 et 231-253 ;
- BOURGEOIS M., VAN DER STICHELE G. et VERDONCK M., « Le refinancement des communautés et l'extension de l'autonomie fiscale des régions : aspects juridiques et économiques », *Administration publique trimestrielle*, 2002, pp. 235-253 ;
- BOURGEOIS M., « Fin de législature : le point sur l'autonomie fiscale des communautés et des régions », *Comptabilité et Fiscalité Pratiques*, 2003, pp. 209-277<sup>27</sup> ;
- BOURGEOIS M. et TRAVERSA E., « Les droits fondamentaux du contribuable », in VERDUSSEN M. and BONBLED N. (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Bruylant, 2011, Vol. 2, pp. 1567-1598.
- BOURGEOIS M., « Quelques réflexions à propos de la régionalisation de l'impôt des personnes physiques en Belgique », in *En quête de fiscalité, et autres propos...Mélanges offerts à Jean-Pierre Bours*, Bruxelles, Larcier, 2011, pp. 101-123 ;
- BOURGEOIS M. et WATHELET M., « Situations purement internes. Discriminations à rebours et fiscalité », *R.G.C.F.*, 2011, pp. 465-487 ;
- BOURGEOIS M., « La fédéralisation de la Belgique a-t-elle altéré l'esprit et l'équilibre de la réforme fiscale de 1962 ? », *Journal des tribunaux*, 2012, pp. 313-318 ;

---

<sup>27</sup> Voir annexe n°1 pour le texte de cette contribution.

- DECOSTER A. et SAS W., *De bijzondere financieringswet voor dummies*, Discussion Paper, Janvier 2011, disponible sur le site internet de Itinera Institute ;
- DE LAME J. « Fiscalité régionale et locale », *Conférence donnée à l'Institut des experts comptables et des conseillers fiscaux*, 20 mars 2010, 69p. ;
- GOOSSENS J et VAN BELLE S., « Institutioneel akkoord over de Bijzondere Financieringswet ontsluit », *Rechtskundig Weekblad*, 2011-2012, nr 27, 3 maart 2012 ;
- LOMBAERT B., « L'autonomie fiscale des communes: entre l'État, la Région et l'Union européenne », *Droit communal*, 2006/1, nos 26-30, pp. 2-19.
- PEETERS B., « De krachtlijnen van de fiscale bevoegdheidsverdeling in België na het Institutioneel Akkoord voor de zesde staatshervorming van 11 oktober 2011 », *A.F.T.*, 2012/02, pp. 4-26.
- TRAVERSA E., *L'autonomie fiscale des Régions et des collectivités locales des États membres face au droit communautaire. Analyse et réflexion à la lumière des expériences belge et italienne*, Larcier, 2010, 572p. ;
- TRAVERSA E., « Is it still room left in EU law for tax autonomy of Member States' regional and local authorities? », in *EC Tax Review*, v. 20, n°1, 2011, 4-15 ;
- TRAVERSA E. et BOURGEOIS M., « L'influence du droit de l'Union européenne sur l'autonomie fiscale régionale », *Actes du colloque « Contraintes européennes et réforme de l'État »*, 25 mai 2012, Bruxelles, Chambre des représentants, en cours de publication ;
- TRAVERSA E. et VINTRAS B., « The territoriality of Tax Incentives within the Single Market », in RICHELLE I., SCHÖN W., TRAVERSA E., *Allocating Taxing Powers within the European Union*, MPI Studies in Tax Law and Public Finance, Vol. 2, 2013, en cours de publication.
- VERDONCK M., DECOSTER A. et VALENDUC Ch., « L'autonomie fiscale des Régions en Belgique : Évaluation et perspectives », *Bulletin de Documentation, Service d'études et de documentation, Service public fédéral Finances*, 2009, 69ème année, n°4, pp. 167-191.
- SEPULCHRE V., *Memento de la fiscalité locale et régionale*, Waterloo, Kluwer, 2010, 488p.

Sommaire :

**Section 1. Evaluation de l'actuel régime d'autonomie fiscale des Régions (avant sixième réforme de l'État)**

**A. Description de l'actuel régime d'autonomie fiscale des régions (avant sixième réforme de l'État)**

**1. Le cadre conceptuel et juridique de l'autonomie fiscale des Régions**

a. Le cadre conceptuel de l'autonomie fiscale des Régions

b. Le cadre juridique de l'autonomie fiscale des Régions

§1<sup>er</sup>. La Constitution

§2. La loi spéciale de financement des Communautés et des Régions (LSF)

**2. L'autonomie propre ou pure des Régions – Les « taxes régionales »**

**3. L'autonomie fiscale dérivée des Régions – Les « impôts régionaux »**

a. Caractéristiques

b. Liste des impôts régionaux

c. Notion essentielle : les critères de localisation

d. Quid de la procédure (établissement, perception, recouvrement, contentieux administratif) ?

e. Territorialité et impôts régionaux

f. Union économique et monétaire

g. Compétences matérielles des autres niveaux de pouvoir – proportionnalité

h. Droit européen

**4. L'autonomie fiscale dérivée des Régions – Les compétences des Régions en matière d'impôt des personnes physiques**

**B. Mise en œuvre de l'actuel régime d'autonomie fiscale des Régions (avant sixième réforme de l'État)**

**1. Taxes régionales propres**

**2. Impôts régionaux**

**3. IPP**

**Section 2. Nouveau régime et nouvelle autonomie fiscale**

**A. Description**

**1. IPP : deux volets principaux**

**2. Accord institutionnel – Sixième réforme de l'État**

**3. Le modèle**

a. synthèse

b. Chiffres 2010

**4. Importance de l'ordre d'imputation**

**5. Différenciation des additionnels régionaux différenciés par tranche de l'impôt**

**6. Revenus imposables distinctement**

**7. Combinaison de la nouvelle autonomie fiscale avec l'actuelle autonomie IPP dont jouissent déjà les Régions**

**8. Suppression des marges antérieures**

**9. Réserve de compétence fédérale pour tout ce qui a trait à la détermination de la base d'imposition à l'IPP**

**10. La détermination du précompte professionnel**

**11. Réductions d'impôt fédérales pour revenus d'origine étrangère**

**12. Les autres réductions actuellement fédérales et non régionalisées**

**13. Progressivité de l'IPP**a. Principeb. Assouplissementc. Illustration**14. Risque de cogestion de l'IPP et de conflit d'intérêts**a. Dispositifb. Critique du dispositifc. Garde-fous complémentaires**15. L'impôt des non-résidents****16. L'exclusivité et le phénomène des compétences usurpées****17. Eléments de synthèse****B. Mise en œuvre (fiscalité immobilière, environnementale et des entreprises)****Section 3. Les contraintes européennes et constitutionnelles****A. Les libertés de circulation (personnes, marchandises, services et capitaux)****B. Les directives d'harmonisation fiscale****C. L'interdiction des aides d'État et la lutte contre la concurrence fiscale dommageable****1. L'interdiction des aides d'État****2. La lutte contre la concurrence fiscale dommageable****D. Illustration de la nécessité de prendre en compte les contraintes européennes et constitutionnelles : les « zones franches »****Section 1. Evaluation de l'actuel régime d'autonomie fiscale des Régions (avant sixième réforme de l'État)****A. Description de l'actuel régime d'autonomie fiscale des Régions (avant sixième réforme de l'État)****1. Le cadre conceptuel et juridique de l'autonomie fiscale des Régions**a. Le cadre conceptuel de l'autonomie fiscale des Régions

Dans un État fédéral, une alternative caractérise l'organisation du financement (recettes) des entités fédérées :

- Transferts financiers de l'État fédéral vers les collectivités fédérées (dotations) = *transferts verticaux*
  - Le cas échéant, transferts financiers entre collectivités fédérées = *transferts horizontaux*
  - Le cas échéant (hypothèse du « confédéralisme »), transferts financiers des entités fédérées vers l'État central) = *transferts verticaux inversés*
- Reconnaissance d'une autonomie fiscale dans le chef des collectivités fédérées



- + Recettes non-fiscales propres (redevances, droits d'inscription, dividendes de participations, legs et donations, etc.) ;
- + Reconnaissance d'une capacité d'emprunt.

Lorsque le financement des entités fédérées s'organise sur la base à la fois de dotations ET de la reconnaissance d'une autonomie fiscale, le système est considéré comme étant « mixte ».

En cas de **reconnaissance d'une autonomie fiscale** dans le chef des collectivités fédérées, une **alternative supplémentaire** existe :

- Laisser à l'entité fédérée le pouvoir de créer (de toutes pièces) ses propres taxes (ou impôts)<sup>28</sup> = *autonomie fiscale propre ou pure*
- Décentraliser (totalement ou partiellement) les recettes et les compétences normatives relatives à des impôts ou taxes qui préexistent au niveau central = *autonomie fiscale dérivée*

#### b. Le cadre juridique de l'autonomie fiscale des Régions

L'autonomie fiscale dont jouissent les Régions repose sur deux sources juridiques principales :

- 1) La Constitution
- 2) La loi spéciale de financement des Communautés et des Régions (LSF)

#### §1<sup>er</sup>. La Constitution

En ce qui concerne la Constitution, trois sous-catégories peuvent être distinguées :

1. Article 170, § 2, de la Constitution
2. Articles 175, 176 et 177 de la Constitution
3. Extensions jurisprudentielles du cadre constitutionnel
  - La territorialité
  - Le respect de l'union économique et monétaire
  - Le respect des compétences matérielles des autres collectivités politiques (principe de proportionnalité)

<sup>28</sup> Pour les besoins du présent rapport, aucune distinction n'est faite entre les notions d' « impôt » et de « taxe ».

### 1. Article 170, § 2, de la Constitution

#### Texte

Selon le paragraphe 2 de l'article 170 de la Constitution,

« *Aucun impôt au profit de la communauté ou de la région ne peut être établi que par un décret ou une règle visée à l'article 134.*

*La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa 1<sup>er</sup>, les exceptions dont la nécessité est démontrée. »*

#### Analyse

I. Premier alinéa de l'article 170 : « *Aucun impôt au profit de la communauté ou de la région ne peut être établi que par un décret ou une règle visée à l'article 134* »

= Fondement (unique) de la première forme d'autonomie fiscale des Régions : l'autonomie fiscale propre ou pure des Régions (pouvoir des Régions de créer (de toutes pièces) leurs propres taxes)

1) Une autonomie fiscale en réalité ineffective pour les Communautés française et flamande

- Problème de territorialité dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale
  - Lors des négociations institutionnelles en 2011, l'ineffectivité (pour cause de territorialité) de l'autonomie fiscale des Communautés française et flamande ne semble pas avoir été remise en cause
  - Nuance : Cass., 20 mars 2003 ! = Reconnaissance par la Cour de cassation de l'existence d'une « taxe communautaire » : taxe sur la publicité télévisée émise par les organismes de télédiffusion (audiovisuel) en vue de financer, par le biais d'un fonds budgétaire, le secteur de la presse écrite – Dans ce cas de figure, le problème de territorialité n'existe plus à proprement parler, mais il s'agit là de cas marginaux
  - Rapport de Christian Behrendt (« Etude sur les activités des provinces wallonnes »): grâce à leur autonomie fiscale, les provinces peuvent mobiliser des ressources de manière à financer (compléter le financement) de compétences incombant normalement aux Communautés (cf. l'enseignement)<sup>29</sup>

<sup>29</sup> « Plus généralement (...), et ceci constitue la part du lion de l'activité de l'institution provinciale, la province mène, dans le cadre législatif et réglementaire existant – sans le compléter par des règles de détail, et sans prévoir des dispositions plus favorables – des politiques qu'elle finance grâce à son autonomie fiscale propre et dont on peut penser que les autorités supérieures, décrétement compétentes pour ces matières, ne seraient, en l'état actuel de la législation (et en particulier de la loi spéciale de financement), pas en mesure de les financer aussi efficacement. L'on songera, dans ce contexte avant tout à la compétence, appartenant à la Communauté française, de l'enseignement, compétence qui, on si la mesure par rapport au total général des dépenses effectuées par les cinq provinces dans leur ensemble (total général qui se chiffre à 830 millions d'EUR au service ordinaire), en représente (déduction faite de la subvention-traitement payée par la Communauté française) environ 33 pc (soit, 274 millions d'EUR).

À ces 274 millions d'EUR au service ordinaire s'ajouteront, toujours pour l'enseignement, encore quelque 22 millions d'EUR au service extraordinaire (sur un total, à l'extraordinaire, de 88 millions d'EUR).

- Autonomie réelle pour la Communauté germanophone : le problème de territorialité, qui caractérise l'autonomie fiscale des Communautés française et flamande, ne se pose pas en Communauté germanophone. Celle-ci peut donc adopter ses propres taxes communautaires sur la base de l'article 170, §2, de la Constitution.

Le pouvoir fiscal de la Communauté germanophone n'a pas encore été mobilisé à ce jour.

## 2) L'étendue de l'autonomie prévue par l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 170, § 2, de la Constitution

- La Région est en droit de créer (de toutes pièces) ses propres impôts (= taxes régionales)
- La Région détermine, sans tutelle, tous les éléments du régime juridique de ces impôts, à condition de respecter le principe constitutionnel de légalité de l'impôt
  - N.B. On utilise souvent le terme de « *taxe* » dans ce contexte
- Illustrations de la mise en œuvre de l'autonomie fiscale propre en Région wallonne
  - Redevance et Contribution sur les prises d'eau ; Taxe sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques ; Taxe sur les déchets; Taxe sur les sites d'activité économique désaffectés ; Taxe sur les automates ; Taxe sur la différence d'émission de CO<sub>2</sub> par les véhicules automobiles mis en usage par une personne physique (« éco-malus »)<sup>30 31</sup>.

En Région de Bruxelles-Capitale, en comparaison:

- Taxe régionale autonome à charge des chefs de ménage (ou « taxe régionale bruxelloise »<sup>32</sup>) ; Taxe sur les surfaces non-résidentielles (ou « Taxe m<sup>2</sup> ») ;

---

On le voit, Ce serait une erreur de vouloir mesurer l'activité de l'institution provinciale – ou son utilité dans le paysage institutionnel – en analysant exclusivement son activité de production réglementaire : là ne gît point l'essentiel de son action. La grande partie des deniers provinciaux est en effet dépensée dans un cadre législatif et réglementaire *déjà existant*, cadre dans lequel l'institution provinciale, grâce à son autonomie fiscale, intervient en créant et finançant des structures dont la qualité de fonctionnement (et sans doute la pérennité d'existence tout court) seraient, sans cette intervention provinciale et dans l'état actuel de la législation, exposées à des risques importants. Il n'est donc pas inexact d'affirmer, en simplifiant légèrement le trait, que *l'institution provinciale, en affectant plus de la moitié de ses dépenses (au service ordinaire) aux compétences qui relèvent de la Communauté française, contribue à pallier indirectement l'impécuniosité de cette dernière* », Ch. BEHRENDT, « Partie I – Exposé général : la situation de l'institution provinciale et ses possibilités d'évolution », *Etude sur les activités des provinces wallonnes*, APW, 2012, pp. 9-10.

<sup>30</sup> Il s'agit d'une combinaison de la fiscalité dérivée et de la fiscalité propre : le gouvernement wallon a instauré, par un décret du 5 mars 2008 (M.B. du 12 mars 2008) un supplément d'impôt, sous la forme d'une majoration de la taxe de mise en circulation, l'« éco-malus ». Pour plus d'informations, voy. J. DE LAME « Fiscalité régionale et locale », *Conférence donnée à l'Institut des experts comptables et des conseillers fiscaux*, 20 mars 2010, pp. 38-44.

<sup>31</sup> De plus, et outre la fiscalité « classique », il existe en Région wallonne une fiscalité « parallèle » où les montants dus par les citoyens sont présentés le plus souvent comme des redevances. Celles-ci constituent en réalité des impôts ou taxes conformément aux articles 170 et 173 de la Constitution. On peut citer, par exemple, la redevance annuelle par raccordement du client final situé en Région wallonne au réseau d'électricité ou au réseau de transport ou de distribution de gaz. V. SÉPULCHRE, *Memento de la fiscalité locale et régionale*, Waterloo, Kluwer, 2010, pp. 428-429.

<sup>32</sup> Voir annexe n°2 pour la coordination officieuse de l'Ordonnance qui fixe cette taxe.

Taxe régionale autonome à charge des entreprises et des indépendants ; Taxe sur les sites inscrits à l'inventaire des sites d'activité inexploités ; Taxe régionale sur les l'exploitation des taxis ou voitures avec chauffeur ; Taxe régionale sur les établissements bancaires ou financiers et les distributeurs automatiques de billets ; Taxe régionale sur les dépôts de mitraille ou de véhicules usagés ; Taxe régionale sur les panneaux d'affichage ; Taxe régionale sur les appareils distributeurs de carburants liquides ou gazeux ; Taxe régionale sur les agences de paris aux courses de chevaux ; Taxe sur les installations soumises à un permis de classe 1 ou de classe 2.

**II. Second alinéa de l'article 170 :** « *La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa 1<sup>er</sup>, les exceptions dont la nécessité est démontrée* »

- Une loi fédérale, votée à la majorité ordinaire, peut limiter cette autonomie fiscale constitutionnelle des Communautés et des Régions
  - Le législateur fédéral peut excepter certaines matières fiscales de la fiscalité propre des Communautés et des Régions
  - Le législateur fédéral peut prévoir que cette fiscalité ne s'applique pas à certaines catégories de contribuables (ex. Intercommunales, La Poste, ...)
  - Possibilité d'interdire *a priori* ou *a posteriori*

La Cour constitutionnelle contrôle l'exigence de « nécessité » inscrite dans cet alinéa : par exemple, C.const., n° 66/2001, n° 124/2001, n° 85/2002 n° 113/2005 et n° 172/2006.

- Mise en œuvre de l'alinéa 2 de l'article 170, § 2, Const.
  - Article 1<sup>er</sup>, Loi (ordinaire) du 23 janvier 1989 / Article 11, Loi spéciale de financement des Communautés et des Régions = « Règle fédérale *non bis in idem* »
    - Les Régions ou les Communautés ne peuvent pas taxer des matières déjà imposées au niveau fédéral
    - Exception : réserve de compétence régionale pour les matières (imposables) de l'eau et des déchets
  - Jurisprudence de la Cour constitutionnelle sur le principe *non bis in idem* et l'interprétation (restrictive) du mot « matière » : C.const., 21 janvier 1998, n° 4/98 ; 5 juillet 2000, n° 86/2000 ; 19 septembre 2007, n° 119/2007 ; 4 mars 2008, n° 44/2008
  - Jurisprudence de la Cour constitutionnelle sur la valeur juridique de la réserve de compétence régionale pour les matières (imposables) de l'eau et des déchets.

## Conclusion

Une autonomie fiscale propre ou pure (« taxes régionales ») très faible pour les Régions en raison de :

- La règle fédérale *non bis in idem*
- La nécessité de respecter le principe de l'union économique et monétaire qui continue de caractériser la structure institutionnelle de l'État fédéral belge (renvoi *infra*)

Une autonomie fiscale propre ou pure quasi inexistante pour les Communautés française et flamande.

### 2. Articles 175, 176 et 177, de la Constitution

- = Fondement constitutionnel pour la fixation du « système de financement » des Communautés et des Régions
- Nécessité d'une loi adoptée à la majorité spéciale prévue à l'article 4, dernier alinéa
  - ... sauf pour la Communauté germanophone (loi ordinaire)

La loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (LSF) repose sur les articles précités de la Constitution. Elle ne peut être modifiée que par une autre loi votée, elle aussi, à la majorité spéciale.

Les principes sous-tendant cette loi spéciale sont l'autonomie et la responsabilité financières, d'une part, et la solidarité et la coopération financières, d'autre part.

D'un point de vue fiscal, cette loi accorde aux Régions une **autonomie fiscale dérivée** vis-à-vis des **impôts régionaux** et de l'**impôt des personnes physiques** (cf. *infra*).

### 3. Extensions jurisprudentielles du cadre constitutionnel

Nous pouvons distinguer trois extensions jurisprudentielles du cadre constitutionnel :

1. La territorialité ;
2. Le respect de l'union économique et monétaire ;
3. Le respect des compétences matérielles des autres collectivités politiques (principe de proportionnalité).

Dans de nombreux arrêts, la Cour constitutionnelle a dégagé des principes propres à encadrer l'exercice, par les Régions, de leur autonomie fiscale normative, ajoutant par là au cadre constitutionnel explicite (articles 170 à 173, Const.).

## La territorialité

La territorialité induit la nécessité de maîtriser les critères de rattachement d'une personne ou d'une situation au territoire d'une Région donnée. Comment ?

- « *Taxes régionales* » : fixation des critères de localisation ou de rattachement par le législateur régional compétent
- « *Impôts régionaux et impôt des personnes physiques* » = fiscalité dérivée : critères de localisation fixés dans la loi spéciale de financement des Communautés et des Régions

## Le respect de l'union économique et monétaire

L'exercice, par une Région, de son autonomie fiscale ne peut porter atteinte à l'union économique et monétaire qui caractérise la structure de l'État belge.

- Volonté du législateur institutionnel de maintenir un régime de base uniforme pour l'organisation de l'économie dans un marché intégré

Ex. Interdiction des droits de douane et des taxes d'effet équivalant à un droit de douane pour les mouvements de marchandises entre les Régions ; liberté de circulation des personnes entre les Régions et liberté d'établissement ; libre circulation des capitaux et des services

- Contrôle par la Cour constitutionnelle : C.const., 25 février 1987, n° 47 ; 14 novembre 1991, n° 32/91 ; 12 juin 1997, n° 34/97 ; 1<sup>er</sup> septembre 2008, n° 121/2008 ; 8 juillet 2010, n° 83/2010 ; 28 octobre 2010, n° 123/2010

Cette limite est inspirée notamment des libertés de circulation consacrées par le droit européen. Toutefois, le respect du principe de l'union économique et monétaire pourrait impliquer d'autres obligations pour les Régions que la simple interdiction d'entraver les échanges intrarégionaux.

## Le respect des compétences matérielles des autres niveaux de pouvoir

- Le rapport entre les compétences matérielles, d'une part, et les compétences fiscales, d'autre part
  - Les deux catégories de compétences ne sont pas distribuées de la même manière...
  - ...or, la fiscalité peut être utilisée dans sa fonction régulatrice de comportements (incitation, dissuasion)
- Conflits de compétence tranchés par la Cour constitutionnelle (beaucoup d'arrêts)

- Critère de résolution de ce type de conflit:
  - Le principe de proportionnalité (ex. C.const., n° 31/92, n° 4 à 10/95 ; C.const., 1<sup>er</sup> décembre 2004, n° 195/2004)

**REM.** : quant à la question du lien entre compétences fiscales, d'une part, et compétences matérielles, d'autre part, lors des cinq premières grandes réformes de l'État, il a été établi que les deux systèmes de répartition des deux catégories de compétences (matérielles d'abord, fiscales ensuite) se fondaient sur des complexes de règles distincts. Partant, le choix avait été délibérément fait de ne pas créer de parallélisme entre ces deux modes répartiteurs des compétences, indépendants l'un par rapport à l'autre. Compte tenu de cette asymétrie dans la distribution des compétences, il apparaissait tout-à-fait logique et concevable qu'une autorité fiscalement compétente puisse adopter des normes fiscales dont l'effet, voire l'objectif, ait trait au domaine des compétences matérielles d'une autre collectivité politique. Ainsi l'État fédéral utilise-t-il l'instrument fiscal afin d'encourager ou de décourager des comportements relevant des prérogatives matérielles des Communautés ou des Régions. Ces dernières sont susceptibles de faire de même vis-à-vis des Communautés et de l'État fédéral. Pour éviter les chocs et contradictions, la Cour constitutionnelle a néanmoins fixé une limite à cette faculté d'empiètement d'une autorité, par le biais de l'impôt, sur les attributions matérielles d'une autre autorité : le principe de proportionnalité (tel que dégagé dans la jurisprudence dite « taxe sur les bingos » et « écotaxes » de la Cour constitutionnelle). En vertu de ce principe, par la voie fiscale, une collectivité politique ne doit pas rendre impossible ou exagérément difficile l'élaboration et la mise en œuvre, par les autorités matériellement compétentes, des politiques leur incombant (pour les Régions, cf. l'environnement, l'aménagement du territoire, le logement, l'économie,...). Le principe de proportionnalité « limite » l'action fiscale normative empiétant sur les domaines de compétences des autres collectivités, mais ne « l'interdit pas ». L'accord sur la sixième réforme de l'État semble remettre en cause cette conception fondamentale du système, validée pourtant par la Cour constitutionnelle. Sur la base du concept dit des « compétences usurpées » – concept inexistant, juridiquement parlant, dans le système institutionnel belge – la loi spéciale de financement prévoira désormais l'exclusivité de compétence des Régions pour tous les avantages fiscaux (dépenses fiscales) qui, en matière d'impôt des personnes physiques, ont trait aux compétences matérielles des Régions.

## §2. La loi spéciale de financement des Communautés et des Régions (LSF)<sup>33 34</sup>

La loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, modifiée par la loi spéciale du 16 juillet 1993 et par la loi spéciale du 13 août 2001 couvre le financement des trois Régions, ainsi que de la Communauté française et de la Communauté flamande<sup>35</sup>.

Pour rappel, deux catégories principales d'autonomie fiscale normative peuvent être distinguées dans le chef des Régions:

- *L'autonomie fiscale propre ou pure* : pouvoir de la Région de créer ses propres impôts (« taxes régionales ») et d'en régler tous les éléments essentiels et accessoires ;
  - Source juridique : article 170, § 2, Const.
- *L'autonomie fiscale dérivée* : pouvoir de la Région de modifier certains éléments du régime juridique d'impôts initialement créés et réglés au niveau de l'autorité fédérale (centrale) et ayant fait l'objet d'une décentralisation, plus ou moins prononcée, au profit des Régions.
  - Source juridique : la loi spéciale de financement des Communautés et des Régions (LSF)
  - Catégories d'autonomie fiscale dérivée dans le chef des Régions
    - Les impôts régionaux (articles 3 à 5, LSF)
    - L'impôt des personnes physiques (articles 6 à 9bis, LSF)

La réforme de 2001 a eu pour effet de modifier la structure des recettes des Régions et d'étendre l'importance du financement régional par le biais de l'autonomie fiscale

- Ainsi, en 2002, par rapport à 2001, l'élargissement de l'autonomie fiscale s'est traduit par une augmentation de la part relative des impôts régionaux qui est passée respectivement de

<sup>33</sup> Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, telle que modifiée en 1993 et en 2001.

<sup>34</sup> Pour une description du système de financement des Communautés et des Régions, dans une perspective historique, sous un angle technique, voy. B. BAYENET et G. PAGANO, *Le financement des entités fédérées. Un système en voie de transformation*, Bruxelles, Éditions du CRISP, 2011, 230 p. et A. DECOSTER et W. SAS, *De bijzondere financieringswet voor dummies*, Discussion Paper, Janvier 2011, disponible sur le site internet de *Itinera Institute* ; B. BAYENET, « Les derniers accords institutionnels belges sur la 6ème réforme de l'État et le financement des Communautés et des Régions », Note politique, IEV Centre d'étude du PS, Janvier 2012, 76p.

<sup>35</sup> Les articles 56 à 60ter de la loi ordinaire du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles visent la Communauté germanophone.



- 21% à 41% des recettes totales pour la Région de Bruxelles-Capitale;
- 10% à 29% pour la Région wallonne
- 7% à 17% pour l’Autorité flamande (Communauté + Région)

## 2. L’autonomie propre ou pure des Régions – Les « taxes régionales »

L’autonomie fiscale propre ou pure des Régions – taxes régionales – consiste en le pouvoir des Régions de créer (de toutes pièces) leurs propres impôts et d’en régler tout le régime juridique (éléments essentiels et accessoires), en ce compris la procédure d’établissement et de contrôle, ainsi que l’organisation du contentieux administratif, mais à l’exclusion du contentieux judiciaire.

Les « taxes régionales » issues de l’exercice de cette forme d’autonomie sont établies, contrôlées, perçues et recouvrées par l’administration régionale compétente (DGO7 ou autre en fonction du type de taxe en cause).

**REM.** : il serait opportun de réfléchir à l’opportunité d’une concentration de l’ensemble du « service administratif » des « taxes régionales » dans les mains de l’administration fiscale wallonne (DGO7).

Le fondement constitutionnel et légal de l’autonomie fiscale propre ou pure des Régions, en ce compris les limites de cette dernière, a été exposé ci-avant (cf. Chapitre 1<sup>er</sup>, section 1, A., 1., b.).

Le faible impact budgétaire des « taxes régionales » s’explique principalement par l’existence des « exceptions dont la nécessité est démontrée » à cette forme d’autonomie fiscale, au sens de l’article 170, § 2, de la Constitution.

Parmi ces « exceptions dont la nécessité est démontrée », la règle fédérale *non bis in idem* interdit aux Régions d’établir une taxe régionale propre sur des matières déjà occupées, fiscalement parlant, par le droit fiscal fédéral : article 1<sup>er</sup> de la loi (ordinaire) du 23 janvier 1989 + article 11 de la loi spéciale de financement des Communautés et des Régions (LSF)<sup>36</sup>.

**REM.** : l’article 1<sup>er</sup> de la loi du 23 janvier 1989 et l’article 11 de la loi spéciale de financement interdisent qu’une taxe régionale frappe une « matière imposable » qui fait déjà l’objet d’un impôt fédéral. Cette règle fédérale *non bis in idem* n’interdit cependant pas que deux impôts, l’un fédéral, l’autre régional, soient calculés sur la même base imposable, du moment que la matière imposable (objet imposable – fait générateur) soit différente.

La loi du 23 janvier 1989 contient néanmoins un **article 2**. Introduite en 1993, cette disposition a pour objet de confier aux Régions le pouvoir exclusif de lever des taxes régionales propres en

<sup>36</sup> Pour une analyse plus approfondie de la portée de cette règle fédérale *non bis in idem* et, tout particulièrement, de la notion de « matière », voy. M. BOURGEOIS, « Fin de législature : le point sur l’autonomie fiscale des communautés et des régions », *Comptabilité et Fiscalité Pratiques*, 2003, pp. 209-277, spéc. pp. 236-242.

matière d'eau et de déchets. L'État et les Communautés se voient ainsi privés de toute compétence fiscale vis-à-vis de ces deux matières imposables. L'interdiction s'étend à la perception de centimes additionnels ainsi qu'à l'octroi de remises sur tout impôt levé sur cette matière.

**REM.** : la Cour constitutionnelle s'est prononcée sur le caractère juridiquement contraignant de cette « réserve régionale de compétence » en tant qu'elle s'applique à l'État fédéral (qui, par une simple loi, pourrait, à première vue, déroger à l'article 2 précité qui fait partie d'une loi ordinaire. Un raisonnement subtil et nuancé a été tenu par la Cour constitutionnelle dans les arrêts suivants : C.const., 17 mai 2001, n° 66/2001, 16 octobre 2001, n° 124/2001, à propos de l'article 26 de la loi sur les intercommunales ; C.const., 8 mai 2002, n° 85/2002<sup>37</sup>.

Lorsque la Région wallonne met en œuvre son autonomie fiscale propre (article 170, § 2, Const.) et introduit une « taxe régionale » dans son système fiscal, force est de tenir compte de son impact en matière d'impôt des sociétés. En effet, selon l'article 198, CIR/92, « *ne sont pas considérés comme des frais professionnels : (...) 5° les impôts, taxes et rétributions régionaux autres que ceux visés à l'article 3 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, ainsi que les accroissements, majorations, frais et intérêts de retard afférents à ces impôts, taxes et rétributions non déductibles ; (...)* ».

Cette règle de non-déductibilité à l'impôt des sociétés ne concerne que les « taxes régionales » (issues de l'exercice de l'autonomie fiscale pure). Partant, les « impôts régionaux » (issus de l'exercice par une Région de son autonomie fiscale dérivée) restent déductibles à l'impôt des sociétés, à condition de remplir les conditions de déductibilité au titre de frais professionnels.

**REM.** : voy. C.const., 15 septembre 2004, n° 146/2004.

### **3. L'autonomie fiscale dérivée des Régions – Les « impôts régionaux »**

N.B. : ne pas confondre avec les « taxes régionales » évoquées *supra*

#### a. Caractéristiques

Les impôts régionaux répondent à différentes caractéristiques, à savoir :

- Impôts initialement nationaux
- Recette fiscale totalement transférée aux Régions
- Compétence « exclusive » des Régions pour en régler et pour modifier :
  - La base d'imposition
  - Le taux d'imposition
  - Les exonérations
- L'État demeure, néanmoins, compétent pour modifier la matière imposable de ces impôts : il existe une réserve de compétence du législateur fédéral pour tout ce qui a

<sup>37</sup> Cf. aussi M. BOURGEOIS, « Fin de législature : le point sur l'autonomie fiscale des communautés et des régions », *Comptabilité et Fiscalité Pratiques*, 2003, pp. 209-277, spéc. pp. 241-242.

trait à la *matière imposable*<sup>38</sup> des impôts régionaux. Lorsqu'il modifie la matière imposable des « impôts régionaux », l'État doit le faire par une loi votée à la majorité spéciale prévue à l'article 4, dernier alinéa, de la Constitution.

Il est donc nécessaire de qualifier les différents éléments essentiels de l'impôt : qu'est-ce qu'une règle de base ou de taux ? Qu'est-ce qui touche à la matière taxable, à l'objet de l'impôt ?

- Interprétation de ces éléments constitutifs de l'impôt ?
  - Jurisprudence de la Cour constitutionnelle : la Cour constitutionnelle a rendu un certain nombre d'arrêts permettant d'identifier le contenu de ces différents éléments constitutifs de l'impôt et d'en tirer les conséquences en termes de détermination du niveau de pouvoir fiscalement compétent.
  - *Illustration* : C.const., 9 décembre 1998, n° 128/98, à propos des notions de « base », de « taux » et d'« exonération » en matière de droits de succession.
  - A propos de la notion de « matière imposable », voy., entre autres, C.const., 26 avril 2006, n° 58/2006 (à propos du nouvel article 4, 3°, du Code flamand des droits de succession) ► Validation – **Cet arrêt est contestable dans ses motifs. Il aboutit à la conséquence que les fictions en matière de droits de succession, telles que prévues par les articles 4 à 14 du Code des droits de succession, peuvent être modifiées par les Régions au titre de leur compétence à l'égard de la « base d'imposition » des impôts régionaux – Cette jurisprudence révèle, selon nous, une certaine tendance de la Cour constitutionnelle à interpréter très largement les notions de base, de taux et d'exonération, au profit d'une vision extensive de la compétence des Régions vis-à-vis des impôts régionaux ; par voie de conséquence, la réserve de compétence vis-à-vis de la « matière imposable » des impôts régionaux est conçue de manière restrictive.**

**REM.** : Comme cela sera précisé *infra*, les **règles de procédure relatives aux impôts régionaux (« service de l'impôt »)**, en ce compris les règles de preuve, continuent à relever de la compétence de l'État fédéral tant que ce dernier assume lui-même le service (établissement administratif, contrôle, perception, recouvrement, gestion du contentieux administratif) des impôts en question. Si une Région, par application de l'article 5, § 3, de la loi spéciale de financement (LSF), reprend à sa charge le service des impôts en cause, par ses propres administrations, les règles de procédure s'y rapportant (en ce compris les règles de preuve) tombent dans le champ des compétences de la Région concernée.

<sup>38</sup> Pour une analyse plus approfondie de la portée de la notion de « matière » dans ce cadre, voy. BOURGEOIS M., « Les prérogatives normatives des régions à l'égard des impôts « régionaux » (articles 3 et 4 de la loi de financement) : le régime légal et la jurisprudence de la Cour d'arbitrage », *Journal de Droit fiscal*, 2000, pp. 5-49 et 65-80. Voy. aussi GOEGEBUER A., « Het begrip belastbare materie: analyse en toetsing in het licht van de planbatenheffing », T.F.R., 2002, pp. 839-884.

**REM.** : la **question de la qualification** des règles adoptées en matière d'impôts régionaux est parfois complexe. Ainsi, récemment, le législateur fédéral a modifié, dans le Code des droits d'enregistrement, la disposition générale prévue à l'article 18, § 2, du C.enr. ; par le biais de l'article 106, al. 2, C.succ., cette disposition, dans sa version en vigueur aujourd'hui, est applicable *mutatis mutandis*.

#### b. Liste des impôts régionaux

L'article 3, LSF énonce les différents impôts régionaux, à savoir :

- Taxe sur les jeux et paris
- Taxe sur les appareils automatiques de divertissement
- Taxe d'ouverture de débits de boissons fermentées
- Droits de succession et de mutation par décès
- Précompte immobilier

L'article 4, § 2, LSF prévoit que « *les régions sont compétentes pour modifier le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations de l'impôt visé à l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>. Elles ne peuvent toutefois modifier le revenu cadastral fédéral. La gestion conjointe des données de la documentation patrimoniale s'effectue par la voie d'un accord de coopération au sens de l'article 92bis, §3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles* ».

Ceci signifie que les régions peuvent modifier la base imposable du précompte immobilier ; elles peuvent notamment prévoir un autre forfait sur la base duquel le précompte immobilier sera calculé ou, le cas échéant, prévoir une taxation sur le fondement d'une valeur réelle. Une péréquation cadastrale est autorisée, selon nous, mais uniquement à condition que le nouveau revenu cadastral, après péréquation, serve uniquement au calcul du précompte immobilier de la région en cause, l'ancien revenu cadastral (n'ayant pas fait l'objet de la péréquation) resterait en vigueur pour tous les autres usages ou affectations de celui-ci, notamment dans le cadre des compétences de l'autorité fédérale (base de calcul de l'IPP).

N.B. En cas de fixation d'une nouvelle base de calcul du précompte immobilier, ou même de péréquation du revenu cadastral pour les besoins spécifiques du calcul du précompte immobilier, la Région pourrait néanmoins décider d'étendre le rôle de cette nouvelle base d'imposition à la matière des droits d'enregistrement dans son domaine de compétence : par exemple, détermination de l'applicabilité ou non du taux réduit du droit de vente).

En cas de **réforme de la base taxable au précompte immobilier**, nous préconisons un **transfert du service du précompte immobilier vers l'administration fiscale wallonne**, sur la base de l'article 5, § 3, LSF, de manière à maîtriser le nouvel instrument depuis sa conception normative jusqu'à sa mise en œuvre en pratique.

- Les principaux droits d'enregistrement
  - Sur les transmissions à titre onéreux de biens immeubles situés en Belgique

- Demeurent sous l'autorité de l'État fédéral les droits sur les apports en société,
  - Sont régionalisés, néanmoins, les droits sur les apports par une personne physique, dans une société belge, d'une habitation
- Sur la constitution d'une hypothèque sur un bien immeuble situé en Belgique
  - Sur les partages de biens immeubles situés en Belgique et opérations assimilées<sup>39</sup>
  - Les droits de donation

**REM.** : Le droit d'enregistrement sur les baux n'est pas régionalisé, alors que la sixième réforme de l'Etat prévoit la régionalisation de la matière des baux d'habitation, commerciaux et à ferme. Dès lors que l'article 83, al. 2, C.enr. assimile aux baux et aux cessions de baux les contrats constitutifs de droits d'emphytéose ou de superficie et leurs cessions, qui dans certaines hypothèses constituent des alternatives aux contrats translatifs de propriété, il y a lieu de s'interroger sur la cohérence du maintien au niveau fédéral de la compétence normative et de recettes en matière de droits d'enregistrement sur les baux.

- La redevance radio et télévision
  - Supprimée en Région flamande, ainsi qu'en Région de Bruxelles-Capitale, par le biais de l'introduction d'un taux de 0% (une Région ne peut pas supprimer un impôt régional formellement parlant ; elle peut néanmoins prévoir un taux d'imposition de 0% qui, économiquement parlant, engendre l'effet d'une suppression).
- Taxe de circulation sur les véhicules automobiles
- Taxe de mise en circulation

L'article 4, § 3, LSF prévoit que « *les régions sont compétentes pour modifier le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations des impôts visés à l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 10° et 11° (taxes de circulation et de mise en circulation). Dans le cas où le redevable de ces impôts est une société, au sens de la loi du 7 mai 1999 portant le Code des sociétés, une entreprise publique autonome ou une association sans but lucratif à activités de leasing, l'exercice de ces compétences est subordonné à la conclusion préalable d'un accord de coopération entre les trois régions au sens de l'article 92bis, §2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles* ».

<sup>39</sup> Les opérations assimilées sont « les cessions à titre onéreux, entre copropriétaires, de parties indivises de tels biens, et les conversions prévues aux articles 745<sup>quater</sup> et 745<sup>quinquies</sup> du Code civil, même s'il n'y a pas indivision » (cf. article 3, al. 1<sup>er</sup>, 7°, b), LSF).

- Eurovignette

L'article 4, § 4, LSF prévoit que « *les régions sont compétentes pour modifier le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations de l'impôt visé à l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 12°. Pour les véhicules qui sont immatriculés à l'étranger, l'exercice de ces compétences est subordonné à la conclusion préalable d'un accord de coopération entre les trois régions, au sens de l'article 92bis, §2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles* ».

### c. Notion essentielle : les critères de localisation

Enjeu :

- Déterminer le mode de répartition des recettes fiscales relatives à ces impôts entre les trois Régions
- Déterminer le régime juridique régional (wallon, bruxellois ou flamand) applicable

L'article 5, § 2, LSF détermine les critères de localisation, à savoir :

- Taxe sur les jeux et paris : à l'endroit **où les jeux sont organisés et où les paris sont engagés**
- Taxe sur les appareils automatiques de divertissement : à l'endroit **où l'appareil est placé**
- Taxe d'ouverture de débits de boissons fermentées : à l'endroit **où le local affecté au débit est situé**
- Droits de succession et de mutation par décès
  - Droits de succession : à l'endroit où le **défunt** avait son **domicile fiscal au moment de son décès. Si le défunt a eu son domicile fiscal dans plus d'un endroit en Belgique au cours de la période de cinq ans précédant son décès** : à l'endroit de la Belgique **où son domicile fiscal a été établi le plus longtemps** pendant ladite période
  - Droits de mutation par décès : dans la Région **où les biens sont situés; s'ils sont situés dans plusieurs régions, dans la Région à laquelle appartient le bureau de perception dans le ressort duquel se trouve la partie des biens qui présente le revenu cadastral le plus élevé**
- Précompte immobilier : à l'endroit **où le bien immobilier est situé**
- Les principaux droits d'enregistrement :

- Sur les transmissions à titre onéreux de biens immeubles situés en Belgique à l'exclusion des transmissions résultant d'un apport en société sauf dans la mesure où il s'agit d'un apport, par une personne physique, dans une société belge, d'une habitation : à l'endroit **où le bien immeuble est situé**  
**Si en cas d'échange des biens immeubles sont situés dans plusieurs régions : dans la région à laquelle appartient le bureau de perception dans le ressort duquel se trouve la partie des biens qui présente le revenu cadastral fédéral le plus élevé**
- Sur la constitution d'une hypothèque sur un bien immeuble situé en Belgique: à l'endroit **où le bien immeuble est situé. Si, par un même acte, les biens immeubles sont situés dans plus d'une Région : dans la Région à laquelle appartient le bureau de perception dans le ressort duquel se trouve la partie des biens qui présente le revenu cadastral fédéral le plus élevé**
- Sur les partages de biens immeubles situés en Belgique et opérations assimilées : à l'endroit **où le bien immeuble est situé**
- Les droits de donation
  - les donations entre vifs de biens meubles ou immeubles faites par un habitant du Royaume : à l'endroit **où le donateur a son domicile fiscal** au moment de la donation. **Si le domicile fiscal du donateur était établi à plusieurs endroits en Belgique au cours de la période de cinq ans précédant la donation : à l'endroit en Belgique où son domicile fiscal a été établi le plus longtemps au cours de ladite période**
  - les donations entre vifs de biens immeubles situés en Belgique faites par un non-habitant du Royaume : à l'endroit **où est situé le bien immeuble**
- La redevance radio et télévision : à l'endroit **où l'appareil de télévision est détenu** et, en ce qui concerne les appareils à bord de véhicules automobiles, à l'endroit **où le détenteur de l'appareil est établi**
- Taxe de circulation sur les véhicules automobiles : à l'endroit **où est établie la personne morale ou physique** au nom de laquelle le véhicule est ou doit être immatriculé  
Lorsque le redevable, personne physique ou personne morale, n'a pas en Belgique de domicile ou de siège social, la taxe est réputée localisée au **lieu de sa résidence ou de son principal établissement en Belgique**
- Taxe de mise en circulation : à l'endroit **où est établie la personne morale ou physique** au nom de laquelle le véhicule est ou doit être immatriculé

- Eurovignette : à l'endroit **où est établie la personne morale ou physique** au nom de laquelle le véhicule est ou doit être immatriculé

La part de l'eurovignette afférente aux véhicules munis d'un signe d'immatriculation attribué par les autorités de pays autres que les États membres participant au système eurovignette, qui est attribuée à la Belgique et la part de l'eurovignette afférente aux véhicules munis d'un signe d'immatriculation attribué par les autorités d'autres États membres que la Belgique participant au système eurovignette : sont réputées être localisées dans chacune des Régions en fonction de la part de chacune des Régions dans le réseau routier imposable comme il est prévu dans l'arrêté royal du 8 septembre 1997 désignant le réseau routier sur lequel l'eurovignette est applicable

d. Quid de la procédure (établissement, perception, recouvrement, contentieux administratif)?

On parle du « service » des impôts régionaux.

Il faut consulter l'article 5, § 3, § 3bis et § 4, LSF selon lequel l'État fédéral assure ce service gratuitement. Il y figure également un transfert programmé de ces tâches vers les Régions (y compris le droit de légiférer en matière de procédure administrative)

- Flandre : perception propre du précompte immobilier, des taxes de circulation et de mise en circulation, ainsi que de l'eurovignette ;
- Wallonie : perception propre de la redevance radio et télévision, ainsi que des taxes sur les jeux et paris et sur les appareils automatiques de divertissement
  - Décret du 6 mai 1999, tel que modifié par le décret du 10 décembre 2009

Par un décret flamand du 9 novembre 2012 portant diverses mesures relatives aux finances et au budget (M.B., 26 novembre 2012), la Région flamande a notifié son souhait de reprendre à sa charge le service des droits d'enregistrement et de succession à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015 : « Section 4. - Prise en charge du service des impôts en matière de droits d'enregistrement et de droits de succession

Art. 10. La Région flamande assure à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015 le service des impôts, visés à l'article 3, alinéa premier, 4° et 6° à 8°, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, conformément à l'article 5, § 3, de la même loi spéciale ».

**REM.** : En ce qui concerne l'interprétation de l'expression « service de l'impôt », voy., entre autres, C.const., 1<sup>er</sup> septembre 2008, n° 124/2008.

Par « service de l'impôt », on entend le processus d'établissement de la base imposable, le calcul de l'impôt, le contrôle de la base imposable et de l'impôt, le contentieux administratif, ainsi que la perception et le recouvrement de l'impôt en ce compris les frais et intérêts (avis du CE L.38.230/2 du 11 avril 2005 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « relatif au taux réduit sur les droits de succession en cas de transmission d'entreprises).



Voy. encore, à propos de la nouvelle procédure de « conciliation fiscale », avis du CE n° 41.885/2 du 9 janvier 2007 sur un avant-projet de loi « instaurant la conciliation en matière fiscale », *Doc. parl.*, Chambre, 2006/2007, n° 2873/1

#### e. Territorialité et impôts régionaux

- Nécessité de maîtriser les critères de rattachement d'une personne ou d'une situation au territoire d'une Région donnée
- Article 1<sup>er</sup> ter, LSF  
« L'exercice des compétences fiscales des régions visées dans la présente loi s'opère dans le respect du principe visant à éviter la double imposition.

*En cas de demande visant à prévenir la double imposition, jugée fondée par la région, cette région se concerte avec les autres autorités concernées en vue de remédier à l'imposition contraire au principe évoqué à l'alinéa 1 ».*

→ Disposition applicable uniquement aux « impôts régionaux » *sensu stricto*

#### f. Union économique et monétaire

- L'exercice, par une Région, de son autonomie fiscale dérivée ne peut porter atteinte à **l'union économique et monétaire** qui caractérise la structure de l'État belge
  - Cf. *Supra*

#### g. Compétences matérielles des autres niveaux de pouvoir – proportionnalité

- Obligation de respecter les **compétences matérielles des autres niveaux de pouvoir – Principe de proportionnalité**
  - Cf. *Supra*

#### h. Droit européen

- Obligation de **respecter le droit européen** (voir également *infra*)
  - Illustration : CJCE, 25 octobre 2007, C-464/05, Geurts & Vogten
    - Jurisprudence prolongée par la Cour constitutionnelle dans une situation « interne » : C.const., 8 juillet 2010, n° 83/2010

Illustration : *Moniteur belge*, 4 décembre 2012 - Ordonnance du 22 novembre 2012 modifiant le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe.

La Région de Bruxelles-Capitale accorde depuis 2003 des remises importantes en matière de droits d'enregistrement pour l'acquisition d'une résidence principale, et ce, sous certaines conditions.

L'objectif de ces abattements est d'encourager des jeunes et moins jeunes ménages à s'installer durablement en Région de Bruxelles-Capitale, sans pour autant exiger le maintien de la résidence principale dans le bien acquis. Aussi, le système actuel prévoit que les bénéficiaires – une fois que la résidence principale est établie dans le bien acquis – devront rester domiciliés en Région de Bruxelles-Capitale pendant une période ininterrompue d'au moins cinq ans. L'obligation implique de maintenir la résidence principale dans la Région, et non dans le bien acquis. Le bénéficiaire qui ne remplit pas cette condition de résidence doit restituer l'avantage obtenu, majoré d'intérêts.

La Commission européenne a fait savoir au début de cette année que le système actuel peut restreindre la libre circulation des travailleurs et la liberté d'établissement. Elle a également précisé qu'elle ne s'opposerait pas à une obligation liée au fait générateur de l'imposition, telle que le maintien de la résidence dans le bien immobilier acquis ou la conservation de la qualité de propriétaire du bénéficiaire de l'avantage fiscal pendant une certaine durée. Une telle mesure devrait ainsi reposer sur des critères objectifs portant sur le lien avec le bien acquis et non sur des critères liés au territoire d'une Région.

Sans pour autant reconnaître le bien-fondé de l'argumentaire de la Commission, le gouvernement bruxellois a donc décidé de modifier la condition de résidence contestée : à l'avenir, au moins un des acquéreurs devra maintenir sa résidence principale à l'adresse du bien acquis durant une période ininterrompue d'au moins cinq ans. Les sanctions pour le non-respect de la condition de résidence restent également maintenues, sauf qu'il a été décidé de ne plus réclamer d'intérêts dans le nouveau système. Les intérêts sont en effet calculés sur le montant des droits complémentaires, c'est-à-dire qu'ils commencent à courir à partir du moment où l'on a bénéficié de la mesure; la suppression de ces intérêts offre donc un avantage financier qui est en rapport avec la durée d'occupation du bien acquis.

Depuis son instauration le 1<sup>er</sup> janvier 2003, environ 68.000 abattements ont été accordés pour l'achat d'une résidence principale à Bruxelles, soit 7.000 en moyenne par an. 24,4% de ces nouveaux propriétaires ont acheté une habitation dans un quartier d'ancienne urbanisation (EDRLR).

Le texte prévoit que le nouveau système s'applique aux conventions conclues à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013. Pour les acquisitions antérieures à cette date, rien ne change et l'ancien système reste d'application. Précisons aussi que pour les acquisitions conclues avant le 1<sup>er</sup> janvier 2013 sous une condition suspensive qui se réalise le 1<sup>er</sup> janvier 2013 ou ultérieurement, l'acquéreur sera tenu de respecter la nouvelle législation; il devra donc maintenir sa résidence principale dans le bien acquis et cela durant 5 années ininterrompues.

#### 4. L'autonomie fiscale dérivée des Régions – Les compétences des Régions en matière d'impôt des personnes physiques

Nous évoquons les compétences des Régions en matière d'impôt des personnes physiques, **aujourd'hui, avant la sixième réforme de l'État.**

Cette autonomie peut être caractérisée comme suit :

- Articles 6 à 9bis, LSF
- Pouvoir des Régions d'introduire:
  - des centimes additionnels ou des réductions d'impôt, généralisés à l'ensemble des personnes soumises, dans la Région concernée, à l'IPP (*différenciés ou non par tranches de l'impôt !*)
  - des augmentations ou des réductions fiscales liées aux compétences matérielles de la Région concernée (notamment, des mesures IPP incitatives ou dissuasives)
- Interdiction, pour les Régions, de modifier la base imposable de l'IPP
- Critère de localisation : **domicile fiscal** du contribuable
- Pour éviter des divergences d'IPP trop importantes ou une concurrence déloyale entre les Régions : garde-fous prévus dans la loi spéciale de financement (articles 9 et 9bis, LSF)
  - Marges : 6,75% (vers le haut et vers le bas)
  - Interdiction de réduire la progressivité de l'IPP
  - Exclusion de toute concurrence fiscale déloyale
- Les réductions fiscales introduites par les collectivités régionales ne peuvent pas dépasser le montant de l'IPP qui est alloué à titre de dotation à la Région concernée
- En vertu de l'article 9, § 1<sup>er</sup>, al. 3, LSF, les Régions ne peuvent exercer leur autonomie qu'à l'intérieur de **marges** inscrites directement dans la loi. Ainsi, le total, en euros, des augmentations et/ou des réductions d'impôt (en ce compris les additionnels et les soustractionnels) ne pourra pas dépasser 6,75% de l'ensemble des recettes de l'IPP perçues sur le territoire de la Région concernée. Il s'agit d'une marge vers le haut et vers le bas.

- La loi spéciale de financement interdit aux Régions, lorsqu'elles exercent leurs compétences en matière de centimes additionnels, d'augmentation ou de réduction d'impôt, de ***réduire la progressivité de l'impôt des personnes physiques*** (article 9, § 1<sup>er</sup>, al. 4, LSF). La notion de progressivité est définie directement dans la loi : « à mesure que le revenu imposable augmente, le rapport entre le montant de la réduction et celui de l'impôt des personnes physiques dû, avant réduction, ne peut augmenter ou, selon le cas, le rapport entre le montant de l'augmentation et celui de l'impôt des personnes physiques dû, avant augmentation, ne peut diminuer ». En d'autres termes, un contribuable percevant des revenus élevés ne peut bénéficier d'une réduction d'impôt proportionnellement supérieure à la réduction dont jouit un contribuable à revenus plus faibles. Et inversement, pour les augmentations fiscales. Les deux termes de la règle proportionnelle sont le montant de la réduction ou de la majoration régionale, d'une part, et le montant de l'impôt dû avant l'application de la mesure fiscale régionale, d'autre part.
- En vue de lutter contre les phénomènes de migration fiscale et de délocalisation entre les Régions, le législateur de 2001 a souhaité ajouter aux marges et à l'interdiction de diminuer la progressivité une autre restriction juridique à l'autonomie fiscale des Régions en matière d'IPP
- En vertu de l'article 9, § 1<sup>er</sup>, al. 4, LSF, les Régions devront exercer leurs compétences « ***à l'exclusion de toute concurrence fiscale déloyale*** »
- L'article 9, LSF prévoit un certain nombre d'obligations procédurales qu'une Région se doit de respecter lorsqu'elle met en œuvre son autonomie en matière d'impôt des personnes physiques
- Le seul contrôle à effets contraignants est susceptible d'émaner de la Cour constitutionnelle. Elle est en mesure d'examiner, sur recours en annulation ou sur question préjudicielle, le respect par les Régions des limites assignées à l'autonomie fiscale régionale en matière d'IPP cf. article 3bis de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle. Ce faisant, le législateur spécial a conféré une valeur juridique à un concept auparavant économique
- La question des dites « **compétences usurpées** »
  - Les enjeux du débat : critique de l'utilisation, par l'État fédéral, de son actuelle compétence IPP en vue d'inciter ou de dissuader certains actes, comportements ou pratiques relevant de la compétence matérielle exclusive des Régions (logement, aménagement du territoire, protection de l'environnement, prévention des déchets, remise au travail des personnes sans emploi, etc.) – *Enjeu central de la sixième réforme de l'État*

- Conformité du régime actuel au droit de l'Union européenne ?
  - Reproches adressés par la Commission européenne à l'encontre du « *jobkorting* » flamand, du mécanisme flamand du « *win-win* » et de la réduction wallonne d'impôt liée à la « caisse d'investissement ».
  - Enjeu ? Validité du critère de la résidence fiscale des contribuables pour délimiter l'autonomie fiscale des Régions en matière d'IPP<sup>40</sup>.

## **B. Mise en œuvre de l'actuel régime d'autonomie fiscale des Régions (avant sixième réforme de l'État)**

### **1. Taxes régionales propres**

\* Les Régions ont utilisé leur *autonomie fiscale pure ou propre* en adoptant des taxes régionales sur des matières ou objets divers.

**L'importance budgétaire** de ces taxes régionales dans l'ensemble des recettes des Régions est **très faible**.

La règle fédérale *non bis in idem* explique largement la faible utilisation (et, en cas d'utilisation, le faible rendement) de l'instrument de la « taxe régionale ». Les Régions ne peuvent, par ce biais, taxer une « matière » déjà imposée par l'État fédéral (article 1<sup>er</sup> de la loi du 23 janvier 1989), sous réserve néanmoins de l'exclusivité de compétence vis-à-vis de l'eau et des déchets (article 2 de la loi du 23 janvier 1989).

En outre, lorsqu'une « taxe régionale propre » est levée, elle est non-déductible à l'impôt des sociétés. Pour les sociétés qui en sont éventuellement redevables, il s'agit là d'un coût non négligeable et durement ressenti. Les « impôts régionaux » demeurent, eux, déductibles à l'impôt des sociétés (par exemple, le précompte immobilier).

Enfin, nombreux sont les (autres) principes et règles qui encadrent (limitent) l'exercice de cette autonomie fiscale pure ou propre : légalité, égalité et non-discrimination, territorialité, respect des compétences matérielles des autres collectivités (à tout le moins, *proportionnalité* dans la mise en œuvre de cette autonomie fiscale), respect du principe de l'union économique et monétaire, respect du droit de l'Union européenne (toujours plus contraignant, au fur et à mesure que la Cour de justice développe et affine sa jurisprudence).

**REM. 1** : Le produit de certaines « taxes régionales » est parfois « affecté », budgétairement parlant, à une personne juridique distincte de la Région ; la recette en question n'apparaît donc pas dans le budget de la Région en cause, mais bien dans le budget de la personne juridique distincte qui bénéficie directement du produit de cette taxe.

<sup>40</sup> Voy., pour plus de détails, E. TRAVERSA et M. BOURGEOIS., « L'influence du droit de l'Union européenne sur l'autonomie fiscale régionale », Actes du colloque « *Contraintes européennes et réforme de l'État* », 25 mai 2012, Bruxelles, Chambre des représentants, en cours de publication ; M. BOURGEOIS et M. WATHELET, « Situations purement internes. Discriminations à rebours et fiscalité », *R.G.C.F.*, 2011, pp. 465-487.

Ce phénomène peut donner l'impression erronée que la part des taxes régionales dans le système fiscal régional est encore plus faible que ce qu'elle ne l'est en réalité. Il convient d'éviter les confusions à ce propos. Ce phénomène de « taxe affectée en dehors du budget de la Région » s'observe tout particulièrement en Région flamande.

**REM. 2 :** C.const., 15 janvier 2009, n° 6/2009 : « B.6.4. L'article 173 de la Constitution délimite le champ d'application du principe du consentement démocratique à l'impôt, établi par les articles 170 et 171 de la Constitution. Il n'exclut pas qu'un impôt soit établi par le législateur au profit d'un organisme public chargé d'une mission d'intérêt général, distinct de la collectivité politique concernée, ni que cet organisme soit chargé de son recouvrement, dans le respect de ces deux dispositions ».

**REM. 3 :** certaines taxes régionales ont été adoptées en substitution de taxes locales préexistantes et inversement. Cette dialectique révèle la difficulté pour la taxe régionale propre de se positionner, de manière logique, dans le paysage fiscal belge (au regard, notamment, du principe de subsidiarité).

## 2. Impôts régionaux

\* Les Régions ont fait un usage intensif de leur autonomie fiscale dérivée vis-à-vis des impôts régionaux ;

\* Cet usage de l'autonomie fiscale dérivée vis-à-vis des impôts régionaux varie néanmoins, en intensité, selon la nature de l'impôt concerné ;

\* La contrainte relative à la conclusion d'un accord de coopération, dans certaines hypothèses, en cas de modification du régime des taxes de mise en circulation et de circulation, ainsi que de l'eurovignette, a constitué un frein sérieux à la mise en œuvre de l'autonomie fiscale régionale dérivée dans ces secteurs ;

\* Les modifications apportées par chacune des Régions au régime du précompte immobilier manquent singulièrement de lisibilité (modifications chaotiques du Code des impôts sur les revenus) ; au surplus, à ce jour, aucune réforme de grande ampleur de cet prélèvement foncier n'a été menée : pas de modification de la base d'imposition du précompte immobilier (revenu cadastral) ;

\* Les droits d'enregistrement et les droits de succession ont fait l'objet de nombreux aménagements régionaux, au point d'évoquer l'existence, dans chacune de ces deux matières, de trois codes régionaux distincts (Codes wallon, bruxellois et flamand des droits d'enregistrement ; Codes wallon, bruxellois et flamand des droits de succession) ;

Il n'en demeure pas moins qu'un phénomène de mimétisme s'observe : sauf quelques exceptions notables (par exemple, en Région flamande, le partage de la masse successorale en une masse immobilière, d'une part, et mobilière, d'autre part), les réformes mises en œuvre dans les trois Régions sont sensiblement similaires. Les divergences régionales caractérisent non pas tant la philosophie des réformes que le détail de leur réalisation.

\* Il convient de rappeler ici que la Cour constitutionnelle interprète restrictivement la réserve de compétence de l'État fédéral (devant alors agir par une loi votée à la majorité spéciale) vis-à-vis de la « matière imposable » des impôts régionaux ;

\* Nombreux sont les principes et règles qui encadrent (limitent) l'exercice de cette autonomie fiscale dérivée : légalité, égalité et non-discrimination, territorialité, respect des compétences matérielles des autres collectivités (à tout le moins, *proportionnalité* dans la mise en œuvre de cette autonomie fiscale), respect du principe de l'union économique et monétaire, respect du droit de l'Union européenne.

En ce qui concerne tout particulièrement le principe d'égalité et de non-discrimination, la Cour constitutionnelle a estimé, à juste titre selon nous, qu'une « différence de traitement dans des matières où les Communautés et les Régions disposent de compétences propres est la conséquence possible de politiques distinctes permises par l'autonomie qui leur est accordée par la Constitution ou en vertu de celle-ci ; une telle différence ne peut en soi être jugée contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. Cette autonomie serait dépourvue de signification si le seul fait qu'il existe des différences de traitement entre les destinataires de règles s'appliquant à une même matière dans les diverses Communautés et Régions était jugé contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution ».

Aucune disposition, dans la Constitution ou dans la loi spéciale de financement qui organise la compétence des Régions en matière de droits de succession, ne limite l'impact et l'étendue des possibles disparités. Il y a là peut-être un manque à combler pour le futur ; la concurrence fiscale entre les entités fédérées ne suffit pas à modérer spontanément les écarts caractérisant le régime fiscal applicable à des situations sensiblement similaires.

\* Enfin, durant les dix années écoulées depuis la réforme institutionnelle de 2001, la Région wallonne n'a pas accordé sa priorité à la reprise du « service des impôts régionaux », exceptions faites du service des taxes sur les jeux et paris et sur les appareils automatiques de divertissement et de l'administration de la redevance radio et télévision.

### 3. IPP

Rares ont été les initiatives prises par les Régions dans le cadre de leur autonomie en matière d'impôt des personnes physiques<sup>41</sup>.

Par un décret du 19 décembre 2003<sup>42</sup>, la Région flamande a créé le droit à un crédit d'impôt pour tout investissement consenti par un contribuable domicilié sur le territoire régional flamand dans un fonds géré par une société d'investissement à destination des PME (Fonds ARKimedès). Le crédit d'impôt s'élève à 8,75% du montant investi, sous réserve de l'existence d'un plafond de 2.500 euros. Cette diminution doit s'étaler uniformément sur quatre ans. L'objectif de cette mesure a trait, on s'en doute, à l'activation structurelle du capital à risque à destination des petites et moyennes entreprises flamandes.

<sup>41</sup> Sur les réductions régionales existantes, voy. J.J. COUTURIER, B. PEETERS et N. PLETS, *Belgisch belastingrecht in hoofdlijnen*, 18<sup>e</sup> éd., Anvers, Maklu, 2010, pp. 356-362.

<sup>42</sup> Décret flamand du 19 décembre 2003 relatif à l'activation du capital-risque en Flandre, *M.B.*, 17 février 2004.

Durant l'année 2006, la Flandre s'est lancée sur la voie du fameux *jobkorting*<sup>43</sup>. Il s'agit d'une réduction forfaitaire de l'impôt des personnes physiques, dont l'objectif est de lutter contre les pièges à l'emploi et de stimuler les personnes qui perçoivent des revenus d'activités. L'avantage n'est donc octroyé qu'aux titulaires de revenus d'activités (*activiteitsinkomen*) au sens du décret. Accord pris avec le Gouvernement fédéral, cette réduction a été répercutée dans le précompte professionnel. Après avoir néanmoins d'abord réduit le domaine d'application de cet avantage fiscal, ainsi que son montant, la Région flamande s'est résolue à le supprimer à partir de l'exercice d'imposition 2011 (revenus de 2010).

Un autre dispositif a été mis en place en 2006 : le prêt *win-win*. Sous certaines conditions, lorsque des contribuables domiciliés sur le territoire flamand prêtent des fonds à une ou plusieurs entreprises flamandes débutant leurs activités, il a droit à un avantage fiscal consistant en une réduction à concurrence de 2,5% de l'assiette de calcul équivalant au prêt accordé, avec un maximum de 1.250 euros par an et par contribuable. En cas de faillite, d'insolvabilité ou de liquidation de l'emprunteur, l'empêchant de rembourser l'emprunt, le prêteur peut obtenir une réduction d'impôt s'élevant à 30% du montant non remboursé, avec une limite de 50.000 euros.<sup>44</sup>

En Région wallonne, une Caisse d'investissement de Wallonie (CIW) a été créée en vue d'anticiper le risque de raréfaction des crédits bancaires aux PME et de restaurer la confiance des épargnants dans le système financier. Pour alimenter cette caisse, la Région a fait appel public à l'épargne et encouragé les personnes domiciliées en Wallonie à souscrire, moyennant une réduction d'impôt maximale de 310 euros (réduction octroyée pendant quatre ans, à concurrence de 3,10% du montant investi, avec un plafond de 2.500 euros), à des obligations de la Caisse d'investissement en question.

La Commission européenne a récemment lancé une série d'investigations, voire des mises en demeure, à l'encontre des mesures adoptées par les collectivités régionales en matière d'impôt des personnes physiques.

D'un côté, le fait par exemple de n'accorder l'avantage fiscal que lorsque le prêt *win-win* bénéficie à une entreprise flamande viole les libertés fondamentales, en particulier la libre circulation des capitaux telle qu'interprétée à l'aune de la jurisprudence dite *Geurts & Vogten*<sup>45</sup>. La Région concernée peut remédier d'elle-même et librement à cette situation de violation en étendant le droit pour le prêteur d'obtenir l'avantage fiscal aux hypothèses dans lesquelles le prêt *win-win* est effectué au profit d'une entreprise emprunteuse située dans un autre État membre de l'Union européenne. Le même raisonnement peut s'appliquer au dispositif wallon relatif à la Caisse d'investissement.

Plus délicate est l'hypothèse dans laquelle la critique adressée par la Commission à la Belgique a trait au fait que la Région qui a introduit un nouvel avantage fiscal à l'impôt des personnes physiques réserve cette faveur aux contribuables qui sont fiscalement domiciliés sur son territoire. Tel est précisément le reproche formulé à l'encontre du *jobkorting* (certes,

<sup>43</sup> Décret flamand du 30 juin 2006 instaurant une réduction forfaitaire de l'impôt des personnes physiques, *M.B.*, 26 septembre 2006.

<sup>44</sup> Notons encore, en Région flamande, l'existence d'une réduction de l'IPP liée à la conclusion de contrats de rénovation au sens du décret du 27 mars 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid, *M.B.*, 15 mai 2009.

<sup>45</sup> CJUE, 25 octobre 2007, aff. C-464/05, *Geurts & Vogten* : en l'absence de justification valable, l'article 43 CE s'oppose à une réglementation fiscale d'un État membre en matière de droits de succession qui exclut de l'exonération de ces droits prévue pour les entreprises familiales les entreprises qui emploient, durant les trois années précédant la date du décès du *de cuius*, au moins cinq travailleurs dans un autre État membre, alors qu'elle octroie une telle exonération lorsque les travailleurs sont employés dans une région du premier État membre.



récemment supprimé par le législateur flamand)<sup>46</sup>. Or, dans ce cas de figure, c'est l'article 9 de la loi spéciale de financement, en soi, qui pose problème en tant qu'il ne permet pas à la Région concernée d'étendre elle-même à d'autres contribuables que ses propres résidents le bénéfice de la mesure concernée, et ce sous peine de violation de la loi spéciale en question.

## **Section 2 : Nouveau régime et nouvelle autonomie fiscale**

### **A. Description**

L'accord institutionnel sur la sixième réforme de l'État du 11 octobre 2011 prévoit, entre autres, un accroissement sensible de l'autonomie fiscale des Régions par le biais de la technique des additionnels différenciés par tranches de l'impôt, ainsi que par une reconnaissance de l'exclusivité de compétence des Régions pour les dépenses fiscales IPP en lien avec leurs compétences matérielles.

#### **1. IPP : deux volets principaux**

Concernant l'impôt des personnes physiques, il faut distinguer deux volets principaux, à savoir :

1. Octroi aux Régions d'une importante autonomie tarifaire en matière d'IPP (additionnels différenciés par tranche d'impôt)
2. Exclusivité de compétence des Régions en ce qui concerne les réductions IPP liées à leurs compétences matérielles

#### **2. Accord institutionnel – Sixième réforme de l'État**

L'autonomie fiscale en matière d'impôt des personnes physiques portera sur le montant de la dotation IPP existante aux Régions (14,309 milliards en 2012) diminuée à concurrence d'un maximum du terme négatif afin de ne pas déséquilibrer la répartition des moyens entre entités (4,338 milliards), soit 9,971 milliards auxquels sont ajoutés 40% du total des dépenses fiscales transférées

**REM.** : pour les 60% restants du montant total des dépenses fiscales transférées, une dotation de l'autorité fédérale vers les Régions devrait être adoptée en principe – le montant de la base de calcul de ces dotations n'est, à ce jour, pas déterminé.

<sup>46</sup> « Selon la législation belge, la réduction d'impôt est accordée uniquement aux résidents de la Région flamande, mais pas aux personnes physiques résidant dans un autre État membre, alors que ces personnes physiques travaillent/exercent une activité en Région flamande et y gagnent exclusivement ou presque exclusivement leurs revenus. Le fait de réserver la réduction uniquement aux habitants de la Région flamande, quelle que soit leur nationalité, ne suffit pas pour écarter une discrimination à l'encontre des non-résidents. L'application des critères d'éligibilité (entre autres avoir le domicile en Région flamande) crée en pratique une discrimination indirecte en raison de la nationalité des travailleurs. La plupart de personnes physiques/ travailleurs non-résidents qui exercent une activité sur le territoire de la Région flamande ont très probablement la nationalité de leur État de résidence, autre que la Belgique. La Commission est d'avis que le Royaume de la Belgique n'a pas respecté ses obligations découlant des articles 45 (libre circulation des travailleurs) et 49 (liberté d'établissement) TFUE et des articles 28 et 31 de l'accord EEE » (avis de la Commission européenne du 28 octobre 2010).

Il s'agirait donc pour l'année de référence 2012 d'un montant d'autonomie équivalent à 10,736 milliards.

**REM.** : les chiffres doivent être adaptés en fonction des données récentes et de l'évolution des négociations relatives à la réforme en cours de la loi spéciale de financement des Communautés et des Régions.

L'autonomie fiscale sera donc d'abord organisée via un modèle d'additionnels élargis sur l'impôt fédéral : les Régions auront la faculté d'établir sur l'impôt fédéral des **additionnels régionaux différenciés par tranche d'impôt.**

Cette autonomie se substituera à la dotation IPP actuelle (partie attribuée du produit de l'impôt des personnes physiques, répartie selon la clé du « juste retour »).

Il faut prêter attention aux éléments suivants :

- Les taux fédéraux ne seront pas modifiés au départ du calcul ( $\neq$  split rate)
- Pour le calcul de l'impôt régional, l'impôt fédéral actuel, obtenu après l'application de la quotité exemptée d'impôts, des réductions d'impôts sur les revenus de remplacement, de la réduction pour revenu d'origine étrangère et des rentes alimentaires, sera réduit d'un facteur pour parvenir au nouvel impôt fédéral. Ce facteur, lui-même déterminant le niveau des additionnels initiaux, sera déterminé afin d'atteindre une régionalisation des recettes IPP équivalente à 10,736 milliards d'euros (sous réserve des résultats de la négociation actuellement en cours)
  - ▶ Réduction IPP fédéral de 25% (sous réserve des résultats de la négociation actuellement en cours)
  - ▶ Instauration d'un additionnel régional de 33% (sous réserve des résultats de la négociation actuellement en cours)

### **3. Le modèle**

#### a. synthèse

Le modèle peut être synthétisé comme suit :

- L'impôt fédéral de base est d'abord calculé sur le revenu imposable de la personne ;
- L'impôt fédéral de base ainsi calculé peut être subdivisé en tranches par les Régions ;
- Il est procédé au calcul des réductions d'impôt fédéral correspondant à la quotité exemptée d'impôt, au supplément de quotité exemptée d'impôt pour personnes à charge et aux réductions d'impôt pour revenus de remplacement

- Le montant de ces réductions d'impôt fédérales vient en soustraction de l'impôt fédéral de base calculé sur le revenu imposable en commençant par les tranches d'impôt les plus basses
- Pour le calcul de l'impôt régional, l'impôt fédéral actuel, obtenu après l'application de la quotité exemptée d'impôts, des réductions d'impôts sur les revenus de remplacement, de la réduction pour revenu d'origine étrangère et des rentes alimentaires, sera réduit d'un facteur pour parvenir au nouvel impôt fédéral

#### b. Chiffres 2010

#### *Différencier les additionnels par tranche de l'impôt ?*



Impôt fédéral de base : découpage en tranches		Additionnels régionaux
0	2 000	31%
2 000	4 000	32%
4 000	8 000	33%
8 000	15 828	33%

Il convient néanmoins d'être attentif à l'ordre des opérations de calcul. Cf. l'exemple schématique ci-dessous = problème d'interprétation de l'accord institutionnel.

Interprétation 1			Interprétation 2		
Hypothèse : impôt fédéral avant réduction fédérale pour quotité exemptée = 10 / Réduction fédérale pour quotité exemptée = 6 / Réduction pour laisser de l'espace pour l'autonomie fiscale des Régions : 25%			Hypothèse : impôt fédéral avant réduction fédérale pour quotité exemptée = 10 / Réduction fédérale pour quotité exemptée = 6 / Réduction pour laisser de l'espace pour l'autonomie fiscale des Régions : 25%		
Tranches régionales	4	6	Tranches régionales	4	6
Réduction quotité exemptée (6)	0	4	Réduction autonomie fiscale (25%)	3	4,5
Imputation des réductions fédérales d'abord sur les tranches d'impôt les plus basses					
Réduction autonomie fiscale (25%)	0	3 = recette fédérale et base des additionnels	Réduction quotité exemptée (6)	0	1,5 = recette fédérale et base des additionnels
			Imputation des réductions fédérales d'abord sur les tranches d'impôt les plus basses		

#### 4. Importance de l'ordre d'imputation

Il y a une importance à déterminer l'ordre d'application :

- des réductions d'impôt qui demeureront fédérales après l'entrée en vigueur de la sixième réforme de l'État
- de la réduction destinée à laisser de l'espace pour l'exercice de l'autonomie fiscale des Régions

Ce problème de l'ordre des imputations sera tranché dans le cadre de la négociation du texte de réforme de la loi spéciale de financement, afin de garantir la neutralité, pour le contribuable, du passage de l'actuel modèle au nouveau issu de la sixième réforme de l'État.

## 5. Différenciation des additionnels régionaux différenciés par tranche de l'impôt

**Application du mécanisme des additionnels régionaux (avec réductions) sur la base d'un revenu imposable de 40 000€ avec différenciation des taux par tranche**



Impôt fédéral de base : découpage en tranches		Réductions d'impôt fédérales (ici quotité ex.)	Impôt fédéral avant réduction « autonomie fiscale »	Réduction autonomie fiscale régionale -25%	Impôt fédéral de base	Additionnels régionaux	Impôt régional
0	2 000	- 1 607,50	392,50	-98,125	294,37	31%	91,254
2 000	4 000	0	2000	-500	1500	32%	480
4 000	8 000	0	4000	-1000	3000	33%	990
8 000	15 828	0	7828	-1957	5871	33%	1937,43
<b>Total</b>	<b>15 828</b>	<b>- 1607,50</b>	<b>14 220,50</b>	<b>-3555,12</b>	<b>10665,4</b>		<b>3498,68</b>

25

## 6. Revenus imposables distinctement

Les centimes additionnels régionaux s'appliqueront aussi aux **revenus imposables distinctement**, hormis les revenus mobiliers (dividendes, intérêts, royalties) et certains revenus divers (principalement les plus-values imposables sur valeurs et titres mobiliers) qui resteront du ressort exclusif du fédéral.

**REM.** : la question se pose de savoir quelle est l'étendue de cette exclusion du système des additionnels pour les revenus mobiliers, notamment lorsque ces revenus mobiliers font l'objet d'une globalisation.

Le taux des additionnels sera :

- uniforme (pas de différenciation par tranche de l'impôt) et
- unique (un seul taux quel que soit le taux d'imposition fédéral sur ces revenus)

Quant à la question du taux d'additionnels à retenir dans un système d'additionnels différenciés par tranche de l'impôt, la controverse demeure.

## 7. Combinaison de la nouvelle autonomie fiscale avec l'actuelle autonomie IPP dont jouissent déjà les Régions

Le prélèvement par le biais des centimes additionnels sera combiné à toutes les possibilités dont bénéficient déjà les Régions en vertu de la loi spéciale de financement actuelle (article 9, LSF), à savoir:

- des centimes additionnels ou des réductions d'impôt, généralisés à l'ensemble des personnes soumises, dans la Région concernée, à l'IPP (différenciés ou non par tranches de l'impôt !);
- des augmentations ou des réductions fiscales liées aux compétences matérielles de la Région concernée (notamment, des mesures IPP incitatives ou dissuasives).

### **8. Suppression des marges antérieures**

Les marges d'exercice de l'autonomie en matière d'IPP (6,75%) disparaissent : les Régions auront donc la possibilité de réduire ou d'augmenter l'impôt régional sans limite de montant ou de pourcentage.

Néanmoins, il y a une obligation de s'abstenir de diminuer la progressivité de l'impôt, sous réserve d'une possibilité de dérogation strictement encadrée

### **9. Réserve de compétence fédérale pour tout ce qui a trait à la détermination de la base d'imposition à l'IPP**

Le législateur fédéral reste exclusivement compétent pour la détermination de la base d'imposition.

Implications :

- Par le biais de sa compétence relative à la base d'imposition à l'IPP, le législateur pourrait être amené à adopter des règles (de base) qui entretiendraient un lien avec des objectifs relevant des compétences matérielles des Régions (dépenses fiscales revêtant techniquement la forme d'une mesure de base, et liée aux compétences matérielles des Régions). Néanmoins, la question se pose de savoir si, agissant de la sorte, l'autorité fédérale ne violerait pas le principe de « loyauté » auquel il est soumis (ou de proportionnalité).
- Idem en sens inverse : une Région pourrait adopter des réductions ou crédits d'impôt – dans le domaine de ses compétences matérielles – qui seraient de nature à porter atteinte, voire annihiler l'effet de certaines règles de base d'imposition existant au niveau fédéral (ex. frais professionnels).

### **10. La détermination du précompte professionnel**

La réserve fédérale de compétence relative au précompte professionnel peut se comprendre compte tenu de la volonté de ne pas différencier les précomptes entre travailleurs similaires au sein d'une seule et même entreprise.

Des entreprises ont d'ailleurs émis certaines plaintes à propos du dispositif flamand de réduction d'impôt sur les (faibles) revenus d'activités (*job korting*). La Région flamande avait en effet conclu un accord avec l'État fédéral afin de répercuter cet avantage fiscal dans le précompte professionnel de ses bénéficiaires (résidents flamands) : le *Vlaamse jobkorting* était ainsi accordée automatiquement par le biais d'une réduction du précompte professionnel mensuel. Pareil système engendrait des discriminations entre travailleurs d'une même entreprise selon qu'ils résidaient ou non sur le territoire flamand.

Il n'en demeure pas moins qu'en maintenant dans le giron de l'autorité fédérale la compétence relative au précompte professionnel, le législateur institutionnel empêche *a priori* les Régions de pouvoir adopter des dépenses fiscales (liées à leurs compétences matérielles) sous la forme de réductions ou crédits d'impôt se répercutant immédiatement dans le salaire net des travailleurs. Par voie de conséquence, **l'effet de ces avantages fiscaux ne pourra se ressentir qu'après l'enrôlement de l'impôt des personnes. Ce décalage dans le temps est de nature à priver les dépenses fiscales en question – principalement lorsqu'elles ont trait au salaire net et à des politiques en faveur de l'emploi – d'une grande partie de leur efficacité.** Un raisonnement similaire peut être tenu pour ce qui a trait aux politiques de diminution ciblée des additionnels.

**REM.** : Notez qu'un précompte professionnel délibérément ou consciemment trop élevé pourrait être requalifiable, juridiquement parlant, en tant qu' « emprunt forcé » (cf. la jurisprudence « Association des femmes au foyer »).

### **11. Réductions d'impôt fédérales pour revenus d'origine étrangère**

Il s'agit d'une compétence exclusivement fédérale. Nous avons un système d'imputation proportionnelle sur les tranches de l'impôt.

### **12. Les autres réductions actuellement fédérales et non régionalisées**

Il s'agit notamment de l'épargne-pension et des assurances-vie individuelles.

En la matière, il semble que l'on s'oriente, dans le cadre des négociations portant sur la mise en œuvre concrète de la sixième réforme de l'État – volet « loi spéciale de financement » - vers une énumération limitative des dépenses fiscales « transférées » (plus correctement : dont l'exclusivité de compétence est reconnue dans le chef des Régions).

### **13. Progressivité de l'IPP**

#### a. Principe

En principe, il existe une interdiction de **diminuer** la progressivité de l'impôt des personnes physiques.

*A contrario*, la progressivité peut être accrue par une Région dans le cadre de sa compétence IPP relative aux additionnels régionaux différenciés par tranche de l'impôt ou aux dépenses fiscales IPP liées aux compétences matérielles régionales.

**REM.** : Les syndicats suggèrent ainsi d'accroître la progressivité de l'impôt en combinant une diminution des additionnels sur les tranches les plus basses avec une augmentation des additionnels sur les tranches les plus élevées. Une telle mesure doit être envisagée avec une certaine prudence, étant donné qu'en vertu de la compétence attribuée à la Région par l'accord institutionnel et de la structure actuelle de l'IPP, son impact porterait essentiellement sur l'imposition des revenus professionnels et dans une moindre mesure sur celle des revenus immobiliers. En tout état de cause, elle n'aurait pas d'effet sur l'impôt afférent aux revenus mobiliers et à certains revenus divers.

### b. Assouplissement

Lorsque les Régions différencient les additionnels par tranches d'impôt, le barème des additionnels régionaux peut déroger à l'article 9 de la loi spéciale de financement pour autant que :

- le taux d'additionnel régional sur une tranche d'impôt ne soit pas inférieur à 90% du taux d'additionnel régional le plus élevé parmi les tranches inférieures d'impôt ;
- et que l'avantage fiscal par contribuable résultant de la dérogation à la règle de progressivité ne soit pas supérieur à 1000 euros par an indexés.

### c. Illustrations

#### *Règle de progressivité : revenu de 40.000 euros*



Impôt fédéral de base : découpage en tranches		Réductions d'impôt fédérales (ici quotité ex.)	Impôt fédéral avant réduction « autonomie fiscale »	Réduction autonomie fiscale régionale -25%	Impôt fédéral de base	Additionnels régionaux	Impôt régional
0	2 000	- 1 607,50	392,50	-98,125	294,37	32%	94,19
2 000	4 000	0	2000	-500	1500	30%	450
4 000	8 000	0	4000	-1000	3000	28%	840
8 000	15 828	0	7828	-1957	5871	33%	1937,43
Total	15 828	- 1607,50	14 220,50	-3555,12	10665,4		3321,62



### Règle de progressivité : revenu de 40.000 euros

Impôt fédéral de base : découpage en tranches		Réductions d'impôt fédérales (ici quotité ex.)	Impôt fédéral avant réduction « autonomie fiscale »	Réduction autonomie fiscale régionale -25%	Impôt fédéral de base	Additionnels régionaux	Impôt régional
0	2 000	- 1 607,50	392,50	-98,125	294,37	32%	94,19
2 000	4 000	0	2000	-500	1500	30%	450
4 000	8 000	0	4000	-1000	3000	28%	840
8 000	15 828	0	7828	-1957	5871	33%	1937,43
Total	15 828	- 1607,50	14 220,50	-3555,12	10665,4		3321,62

34

#### 14. Risque de cogestion de l'IPP et de conflit d'intérêts

##### a. Dispositif

L'article 143 de la Constitution sera complété par une disposition précisant que les Communautés, les Régions, la Commission Communautaire commune et la Commission communautaire française lorsqu'il a été fait application de l'article 138 de la Constitution, ne peuvent invoquer de conflit d'intérêts lorsque l'État fédéral modifie la base imposable, le taux, les exonérations ou tout autre élément intervenant dans le calcul de l'impôt des personnes physiques

##### b. Critique du dispositif

Cette protection contre le risque de cogestion de l'IPP est toute relative, dès lors que le conflit d'intérêts est une notion formelle qui ne peut empêcher les « pressions de fait » émanant des Régions et pesant sur les autorités fédérales. L'impact de la politique IPP fédérale (et même, de la politique fédérale en matière d'impôt des sociétés) sur les additionnels régionaux (et les dépenses fiscales régionales) risque de créer des tensions à l'égard desquelles « l'interdiction constitutionnelle d'invoquer le conflit d'intérêt » tient lieu de remède impuissant pour contrer la menace de paralysie du système.

##### c. Garde-fous complémentaires

Au titre des dispositions générales, la LSF sera complétée pour préciser que : « l'exercice des compétences fiscales des régions s'opère dans le respect de la loyauté fédérale et notamment des principes suivants : le principe d'exclusion de toute concurrence fiscale déloyale; le principe

*visant à prévenir et éviter la double imposition ; le principe de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de l'Union économique et monétaire ».*

En vertu de l'article 142, al.2, 3° de la Constitution, l'article 1<sup>er</sup> de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle sera modifié en ajoutant un 3°, libellé comme suit : « *du principe de loyauté fédérale visé à l'article 143 de la Constitution* ».

Ces garde-fous ont déjà fait l'objet, par la Cour constitutionnelle, de développements jurisprudentiels conséquents.

Il n'en demeure pas moins que l'interprétation exacte et l'impact concret du concept rappelé de « loyauté fédérale » et du principe d' « exclusion de toute concurrence fiscale déloyale » sur les compétences fiscales des législateurs régionaux restent à définir.

### **15. L'impôt des non-résidents**

L'impôt des non-résidents reste de la compétence exclusive de l'État fédéral.

Respecte-t-on le droit de l'Union européenne ?

Le régime fiscal des non-résidents est adapté afin de tenir compte des dispositions fiscales régionales (centimes additionnels, réductions, crédits d'impôt et augmentations d'impôt) de manière à garantir le respect des libertés fondamentales garanties par les dispositions des traités de l'Union Européenne, dans l'hypothèse où le non-résident se trouve, au regard des libertés en question, dans une situation comparable aux résidents.

Les Régions se verront attribuer la compétence pour plusieurs avantages fiscaux du niveau fédéral, à savoir les avantages fiscaux qui sont liés aux compétences matérielles des Régions et pour lesquels elles auront dorénavant la compétence exclusive. Les avantages fiscaux octroyés par les Régions pourront uniquement prendre la forme d'une réduction d'impôt ou d'un crédit d'impôt, et non pas la forme d'une déduction de la base taxable.

### **16. L'exclusivité et le phénomène des compétences dites usurpées**

*Exemple : régionalisation de la déduction pour habitation unique qui devient une réduction d'impôt.*

Différentes questions se posent. Notamment :

- **Transition** vers une compétence exclusive des Régions vis-à-vis des incitants IPP relatifs au logement
  - Principe de sécurité juridique / Principe de non-rétroactivité ;
  - La Région wallonne devra-t-elle maintenir, pour les contrats d'emprunt hypothécaire (et d'assurance-vie) en cours, les avantages fiscaux prévus par la législation fédérale ?

- **Nécessité** d'envisager les incitants fiscaux IPP relatifs au logement
  - Dans le cadre général de la politique wallonne du logement (cadre normatif, subsides, ...);
  - Dans le cadre général de l'ensemble des compétences fiscales des Régions (précompte immobilier, droits d'enregistrement et de succession, ...).
- Comment **combiner** les nouvelles compétences fiscales des Régions en matière d'IPP avec l'autonomie fiscale des collectivités locales (communes et provinces) ?

### **17. Eléments de synthèse**

Le pouvoir fédéral conserve la mainmise sur divers éléments (base imposable, précompte professionnel,...).

De plus, le fédéral reste compétent de manière exclusive pour les revenus mobiliers et certains revenus divers. De même, le législateur fédéral reste compétent pour les non-résidents.

La détermination du taux des additionnels élargis est conditionnée par des éléments liés à la progressivité et à la « loyauté fédérale ».

### **B. Mise en œuvre (fiscalité immobilière, environnementale et des entreprises)**

Bien que l'accord institutionnel sur la sixième réforme de l'État propose des modifications substantielles en ce qui concerne le financement des Régions, l'autonomie fiscale reste en bien des points limitée. En effet, la répartition des compétences fiscales, actuelle et future, maintient l'essentiel des leviers de politique économique au niveau fédéral, la politique économique étant elle-même déjà limitée par la concurrence fiscale internationale et par les contraintes juridiques et politiques européennes<sup>47</sup>. On peut donc affirmer que, malgré l'autonomie plus large accordée à la Région wallonne, elle ne pourra pas mettre en œuvre **une** véritable politique fiscale globale, comparable à celle de l'Etat fédéral. Il existe cependant certains domaines particuliers tels que, par exemple, la politique immobilière et environnementale (principalement les transports), où la Région serait efficacement en mesure d'utiliser des compétences fiscales en soutien à ses compétences matérielles.

A la lumière des compétences fiscales actuelles et futures de la Région wallonne, nous suggérons l'adoption de mesures fiscales principalement dans trois domaines, à savoir en matière de fiscalité immobilière, de fiscalité environnementale et de fiscalité des entreprises (voir *infra*, Chapitres 2, 3 et 4).

### **Section 3. Les contraintes européennes**

<sup>47</sup> Voy. M. BOURGEOIS, « Quelques réflexions à propos de la régionalisation de l'impôt des personnes physiques en Belgique », in *En quête de fiscalité, et autres propos...Mélanges offerts à Jean-Pierre Bours*, Bruxelles, Larcier, 2011, p. 119.

La mise en œuvre d'une politique fiscale propre de la part de la Région wallonne doit se faire dans le respect des contraintes d'ordre européen<sup>48</sup>.

En ce qui concerne le droit de l'Union européenne, les contraintes sont essentiellement de trois ordres :

1. Les libertés de circulation (personnes, marchandises, services et capitaux) ;
2. Les directives d'harmonisation fiscale ;
3. L'interdiction des aides d'État et la lutte contre la concurrence fiscale dommageable.

#### **A. Les libertés de circulation (personnes, marchandises, services et capitaux)**

Les libertés de circulation peuvent trouver à s'appliquer à deux types de cas :

- Lorsque des dispositions fiscales – quel que soit l'impôt auquel elles se rapportent – traitent de façon moins favorable des personnes résidentes (ou des ressortissants) d'un État de l'Union européenne autre que la Belgique que des personnes résidentes en Belgique (ou de nationalité belge).
- Lorsque de dispositions fiscales – quel que soit l'impôt auquel elles se rapportent – traitent de façon moins favorable les opérations que les résidents réalisent à l'étranger ou avec des personnes établies à l'étranger, par rapport aux opérations que les résidents réalisent dans notre pays ou avec des personnes qui y sont établies.

Dans les deux cas, il faut néanmoins vérifier si les deux catégories de personnes sont dans des situations comparables. En pratique, ces libertés de circulation ont causé de nombreuses adaptations des législations fiscales régionales, de manière directe – via des procédures d'infraction de la Commission européenne – ou indirecte – en raison d'**arrêts** de la Cour de justice concernant une situation similaire dans d'autres États membres de l'Union européenne. En particulier, on peut citer, en matière de droits d'enregistrement et de succession, les arrêts de la Cour de justice *Eckelkamp* (arrêt du 11 septembre 2008, C-11/07), *Geurts et Vogten* (arrêt du 25 octobre 2007, C-464/05), *Missionswerk Werner Heukelbach* (arrêt du 11 février 2011, C-25/10) et *Halley* (arrêt du 15 septembre 2011, C-132/10) ou les adaptations motivées par des procédures d'infraction par la Commission européenne, portant notamment sur le bénéfice d'exonérations et de taux réduits pour les legs aux diverses autorités et organismes publics dans les trois Régions (articles 55 et 60, C.succ.) ou, plus récemment, la condition de résidence liée à l'octroi de taux réduits en cas de donation (article 131*bis*, C.enr. brux.) ou de l'abattement en cas d'achat (article 46*bis* C.enr. brux.) de biens immobiliers d'habitation dans la Région bruxelloise<sup>49</sup>.

En ce qui concerne les nouvelles compétences en matière d'IPP qui seront transférés aux Régions, il conviendra d'être particulièrement attentif à respecter ces contraintes. Au sujet du premier cas de violation des libertés de circulation, le nouveau système prévoit tout d'abord

<sup>48</sup> La question de la compatibilité avec le droit européen de l'autonomie fiscale régionale a fait l'objet d'une analyse approfondie lors des négociations précédant l'accord sur la sixième réforme de l'État, notamment par la désignation d'une commission de quatre experts universitaires en mars-avril 2011 (K. Lenaerts, B. Peeteers, M. Bourgeois et E. Traversa).

<sup>49</sup> On remarquera cependant l'arrêt récent concernant l'emportabilité des droits d'enregistrement en Région flamande dans lequel la Cour a admis qu'il n'y avait pas obligation de considérer comme équivalent à des droits payés en Flandre un impôt immobilier acquitté pour une précédente habitation situé dans un autre État membre (CJUE, 1er décembre 2011, aff. C-250/08, *Commission c. Belgique*).

que « l'impôt des non-résidents reste de la compétence exclusive de l'État Fédéral », mais que « le régime fiscal des non-résidents est adapté de manière à tenir compte des dispositions fiscales régionales (centimes additionnels, réductions, crédits d'impôt et augmentations d'impôt) pour garantir le respect des quatre libertés fondamentales garanties par les dispositions des traités de l'Union Européenne ». Il s'agit de la réception explicite des acquis de la jurisprudence de la Cour de justice et de la conséquence de procédures d'infraction intentées par la Commission européenne dans le passé<sup>50</sup>.

C'est donc dans le second cas, à savoir des mesures établissant une différence entre opérations intrarégionales et opérations comprenant un élément d'extranéité que la Région risque d'adopter une mesure incompatible avec le droit européen. À titre d'exemple, une réduction d'impôt en matière immobilière ne pourra être limitée aux seuls immeubles situés en Région wallonne, tout comme une réduction d'impôt ou une exonération en matière de fiscalité d'entreprise ne pourra viser des seules situations intrarégionales.

Entre Régions belges, le même type de distinctions est par ailleurs susceptible de constituer une violation du principe de l'union économique et monétaire. Certes, la Cour constitutionnelle admet en tant que conséquence inéluctable de l'autonomie fiscale, que des divergences de régime fiscal entre les Régions ne constituent pas en soi, aussi grandes fussent-elles, une discrimination contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution<sup>51 52</sup>. Toutefois, depuis qu'elle a dégagé la notion d'union économique et monétaire sur la base de laquelle la structure fédérale belge est censée reposer, la Cour constitutionnelle n'a eu de cesse de s'efforcer d'intégrer dans sa jurisprudence les principes dégagés, en la matière, par la Cour de justice de l'Union européenne, que ce soit en ce qui concerne l'interdiction des droits de douane et des taxes d'effet équivalent aux droits de douane, la libre prestation de services, la libre circulation des capitaux ou la libre circulation des personnes<sup>53</sup>. Selon la Cour constitutionnelle, le principe de l'union économique est un principe général de valeur constitutionnelle ou, à tout le moins, équivalent à la loi spéciale, qui connaît une application « particulière » à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Dès lors, via ce principe, rien n'empêche la Cour constitutionnelle de consacrer une interprétation similaire de la protection des libertés de circulation entre les Régions belges à celle adoptée par la Cour de justice entre les États membres de l'Union européenne. C'est d'ailleurs ce que la Cour constitutionnelle a fait jusqu'à présent en matière fiscale. La Cour constitutionnelle s'inspire fidèlement de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, comme l'atteste l'arrêt n° 83/2010 du 8 juillet 2010, en matière de

<sup>50</sup> Voir les mesures adoptées par la Région flamande dans le cadre du plan ARKImedes – validées par la Commission européenne au regard du régime des aides d'État – au sujet desquelles la Commission européenne a envoyé un avis motivé mettant en cause sa compatibilité avec les libertés de circulation (le 27 février 2012), ainsi que celle de la réduction d'impôt liée à la Caisse d'investissement de Wallonie (le 22 mars 2012), en ce que ce n'est pas applicable aux non-résidents dont les revenus sont entièrement ou presque entièrement perçus en Belgique (Communiqués de presse de la Commission européenne du 27 février 2012, n° IP/12/176 et du 22 mars 2012, n° IP/12/281).

<sup>51</sup> Une « différence de traitement dans des matières où les communautés et les régions disposent de compétences propres est la conséquence possible de politiques distinctes permises par l'autonomie qui leur est accordée par la Constitution ou en vertu de celle-ci ; une telle différence ne peut en soi être jugée contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. Cette autonomie serait dépourvue de signification si le seul fait qu'il existe des différences de traitement entre les destinataires de règles s'appliquant à une même matière dans les diverses communautés et régions était jugé contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution » (C.const., 14 octobre 1999, n° 109/99, B.5.2.). Aucune disposition, dans la Constitution ou dans la loi spéciale de financement qui organise la compétence des régions en matière de droits de succession par exemple, ne limite l'impact et l'étendue des possibles disparités. Il y a là peut-être un manque à combler pour le futur.

<sup>52</sup> Comp. CJUE, 16 juillet 2009, aff. C-428/07, *Horvath*.

<sup>53</sup> Voir à ce sujet M. BOURGEOIS and E. TRAVERSA, « Les droits fondamentaux du contribuable », in M. VERDUSSEN and N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Bruylant, 2011, Vol. 2, pp. 1567-1598.

droits de succession, qui reproduit à l'identique pour les situations internes la solution dégagée par la Cour de justice pour les situations intra-européennes<sup>54</sup>.

### **B. Les directives d'harmonisation fiscale**

Les directives européennes d'harmonisation fiscale adoptées jusqu'à présent concernent principalement des impôts de compétence fédérale. En particulier, les impôts visés sont la taxe sur la valeur ajoutée, les droits d'enregistrement sur les apports en société (à l'exception des immeubles d'habitation apportés par une personne physique), les droits d'accises sur les produits énergétiques, les alcools et les boissons alcooliques et les tabacs manufacturés, ainsi que certaines opérations transfrontalières de l'impôt des sociétés. Il faudra toutefois être attentif à certaines dispositions contenues dans ces directives qui limitent la compétence des États membres et de leurs subdivisions d'instaurer des impôts similaires aux impôts harmonisés. C'est ainsi que, dans le cadre de sa compétence fiscale propre, la Région wallonne ne pourra pas adopter d'impôts ayant les caractéristiques d'une taxe sur le chiffre d'affaires<sup>55</sup>, ni pouvant s'apparenter à un impôt indirect sur le rassemblement de capitaux perçus auprès des sociétés, de leurs actionnaires ou même de leurs bailleurs de fonds. Par ailleurs, en ce qui concerne les produits soumis à accises, et les services relatifs à ces produits, le droit européen n'exclut pas la possibilité d'instituer des impositions autres que les impôts harmonisés, dans le respect toutefois de certaines conditions<sup>56</sup>.

Bien que ceci sorte quelque peu de l'objet du rapport, il convient de remarquer que l'existence de directives d'harmonisation pour certains impôts rend plus complexe, voire impossible, un transfert, fût-il partiel, de compétences normatives de l'État fédéral vers les Régions dans ces matières. Dans cette perspective, il faut également tenir compte de propositions d'harmonisation déposées par la Commission européenne telles que la taxe sur les transactions financières et la base commune consolidée à l'impôt des sociétés (ACCIS)<sup>57</sup>.

### **C. L'interdiction des aides d'État et la lutte contre la concurrence fiscale dommageable**

#### **1. L'interdiction des aides d'État**

L'interdiction des aides d'État (articles 107 et 108 TFUE) constitue une limite générale à la compétence fiscale des États et des autres autorités publiques.

Sont des aides d'État toutes les mesures fiscales qui accordent un avantage à certaines entreprises ou à certaines productions, avec pour effet de fausser ou menacer de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre États membres. Cette notion d'aide d'État est donc interprétée par la Cour de justice de manière très large et a déjà été appliquée à des mesures fiscales régionales.

Toutefois, le simple fait qu'une mesure soit adoptée par une autorité régionale, avec pour conséquence que son champ d'application territoriale soit limité au territoire régional, excluant de la sorte les bénéficiaires potentiels situés dans d'autres Régions du même État membre, n'est pas considéré *ipso facto* comme une aide d'État, en l'occurrence ici territorialement sélective. La mesure régionale échappera à cette qualification dans la mesure où la collectivité territoriale peut faire état d'une autonomie institutionnelle, procédurale et

<sup>54</sup> CJUE, arrêt du 25 octobre 2007, aff. C-464/05, *Geurts et Vogten*.

<sup>55</sup> Cette limite est par ailleurs renforcée par l'interdiction fédérale d'instituer des impôts dans les matières faisant l'objet d'un impôt fédéral, en exécution de l'article 170 de la Constitution.

<sup>56</sup> Directive 2008/118/CE du 16 décembre 2008. J.O., L9, 14 janv. 2009, pp. 12-30, Article 1, points 2 et 3.

<sup>57</sup> Proposition de directive du 28 septembre 2011 établissant un système commun de taxe sur les transactions financières et modifiant la directive 2008/7CE, COM(2011) 594 final. Proposition de directive du Conseil du 16 mars 2011 concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS), COM(2011) 121/4.

financière suffisante par rapport à l'État central, ce qui *a priori* semble être le cas des Régions belges.

En revanche, toute mesure fiscale (ou parafiscale) prise par une Région – y compris une pratique administrative non formalisée dans un texte normatif – qui ne serait pas d'application générale à toutes les entreprises situées sur son territoire serait susceptible d'être qualifiée d'aide d'État. Elle devrait ainsi en principe faire l'objet d'une notification à la commission européenne et ne pourrait être autorisé qu'aux conditions fixées par cette dernière, dans le respect du traité européen et des lignes directrices pluriannuelles édictées par cette même Commission. L'on rappellera à ce sujet que le champ d'application de cette interdiction dépasse largement celui de l'imposition des sociétés. Ainsi, en matière d'impôt des personnes physiques, d'une part, l'interdiction vise aussi les aides aux entreprises individuelles (et non aux seules sociétés). Et d'autre part, l'interdiction vise aussi des aides fiscales indirectes octroyées à des investisseurs personnes physiques<sup>58</sup>. C'est d'ailleurs pour cette raison que les réductions d'impôts adoptées par la Région flamande dans le cadre du plan ARKimedes ont fait l'objet d'un contrôle de compatibilité par la Commission au regard de la réglementation en matière d'aide d'État<sup>59</sup>.

**REM. :** Dans un arrêt récent (France Télécom/Commission, C-81/10P), la Cour de justice de l'Union européenne a confirmé la décision de la Commission qualifiant d'aide d'État interdite par le droit européen **le régime particulier d'imposition appliqué à France Télécom en matière de taxe professionnelle** (impôt local qui avait en partie pour base le revenu locatif des immobilisations corporelles utilisées par l'entreprise). Ce régime visait à simplifier l'établissement de la taxe professionnelle en appliquant à la base de l'impôt non pas le taux en vigueur dans chacune des collectivités locales où France Telecom était présente, mais un taux moyen pondéré à l'échelle nationale. Selon la Commission, ce régime spécifique de simplification de l'établissement de l'impôt avait pour conséquence d'octroyer à France Télécom un avantage fiscal par rapport au régime normal d'imposition à la taxe professionnelle.

Une telle décision implique dans le contexte belge, qu'il serait contraire au droit européen de prévoir une méthode forfaitaire de détermination d'impôts, tels que le précompte immobilier, dont le taux (additionnels compris) est susceptible de variations significatives selon les collectivités territoriales.

## 2. La lutte contre la concurrence fiscale dommageable

Même s'il s'agit d'un régime distinct à plusieurs égards de celui des aides d'État, le mécanisme mis en place au niveau européen pour lutter contre la concurrence fiscale dommageable entre États membres est susceptible de viser des mesures régionales identiques ou similaires. Ce système non contraignant de *soft law* a débouché sur l'adoption d'un Code de conduite par le conseil ECOFIN. Ce code, dont la mise en œuvre est confiée à groupe permanent de contrôle, détermine les critères d'identification de mesures adoptées par les États membres ou des collectivités territoriales qui consisteraient en des mesures fiscales dommageables<sup>60</sup> et prévoit leur suppression.

<sup>58</sup> CJCE, 19 septembre 2000, aff. C-156/98, *Allemagne c. Commission*.

<sup>59</sup> Décision de la Commission du 19 mai 2004, N 632/2003, C(2004)1803.

<sup>60</sup> Conclusions du Conseil Ecofin du 1<sup>er</sup> décembre 1997 en matière de politique fiscale, *J.O.*, 6 janv. 1998, C 2, p. 1.





## Chapitre 2. La fiscalité immobilière

### Sources :

Notamment :

- ANDREWS D., CALDERA SÁNCHEZ A. et JOHANSSON A., « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », *OECD Economics Department Working Papers*, N° 836, OECD Publishing, 2011;
- ARNOLD J.-M., BRYNS B., HEADY C., JOHANSSON A., SCHWELLNUS C., VARTIA L., « Tax Policy for Economic Recovery and Growth », *The Economic Journal*, February 2011, Vol. 121, pp. 59-80;
- BAUVIN F., « L'impôt et l'investissement privé en Europe » (parties 1, 2 et 3), *Le Cri*, 2011, 26p. ;
- Conseil supérieur des finances, Section « fiscalité et parafiscalité, « Taxation des loyers et réforme de la fiscalité immobilière », *Bull. doc.*, Ministère des Finances, 57<sup>ème</sup> année, n°3, mai-juin 1997, pp. 303-426 ;
- C.P.D.T. (*Conférence Permanente du Développement Territorial*), « Le développement territorial de la Wallonie », 2011, 287p. ;
- Cour des comptes, « La réévaluation du revenu cadastral des habitations après transformation », Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, décembre 2006, 28p. ;
- DE LAME J. et GABELE F., « Détermination des revenus cadastraux », *R.G.F.*, 2012/7, pp. 6-16 ;
- DUBOIS O., « Evaluation du mécanisme de précompte immobilier et de l'étude de solutions alternatives visant à assurer la rentabilité, l'équité et la durabilité de la taxation foncière », *Analyse détaillée*, Union des Villes et des Communes des Wallonie, 118 p., disponible via le lien [http://www.uvcw.be/no\\_index/avis/avis-PR1.pdf](http://www.uvcw.be/no_index/avis/avis-PR1.pdf) ;
- DUBOIS O., « Quel avenir pour le précompte immobilier en Région wallonne ? (Evaluation du mécanisme de précompte immobilier et de l'étude de solutions alternatives visant à assurer la rentabilité, l'équité et la durabilité de la taxation foncière – 1<sup>ère</sup> partie) », *Mouvement communal*, n°844, janvier 2010, pp. 26-30 (première partie), *Mouvement communal*, n°845, février 2010, pp. 28-32 (seconde partie) ;
- European commission, « Tax reforms in EU Member States. Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability », Taxation Paper Working Paper n° 34, 2012
- European commission, « Possible reforms of real estate taxation : criteria for successful policies », Occasional Papers 119, October 2012 ;
- GABELE F., JONAS J et TROCH D., « La valorisation du matériel et de l'outillage », *R.G.F.*, 2005/3, pp. 3-13 ;
- GAYER C. et MOURRE G., « Property taxation and enhanced tax administration in challenging times », *Economic Papers* 463, October 2012 ;
- HAMAL O., « Stop à la désinformation : Oui, les propriétaires paient des impôts, et même beaucoup », *Le Cri*, décembre 2012, n°369, pp. 3-4 ;
- HEMMELGARN T., NICODEME G. et ZANGARI E., « The Role of Housing Tax Provisions in the 2008 Financial Crisis », *Taxation paper, Working paper*, N° 27, 2011;

- HERMAN P., « Le Revenu cadastral et son avenir », Forum des décideurs communaux sur la perception du précompte immobilier en Région de Bruxelles-Capitale, 2012, [http://www.avcb-vsgb.be/fr/Publications/documents.html?doc\\_id=391&vID=250](http://www.avcb-vsgb.be/fr/Publications/documents.html?doc_id=391&vID=250) ;
- MARC F. et JARLIER P., « Valeurs locatives cadastrales : la reprise rapide de la révision des locaux professionnels, un préalable à la seconde étape pour les locaux d'habitation », Rapport d'information n°593, 13 juin 2012 ;
- OECD, « Housing and the Economy: Policies for Renovation », *Economic Policy Reforms 2011. Going for Growth* ;
- OECD, « Tax Policy Studies: Tax Policy Reform and Economic Growth », 3 November 2010 ;
- SEPULCHRE V., *Mémento de la fiscalité locale régionale*, éd. 2010, Waterloo, Kluwer, 488p. ;
- VAN DE CLOOT I., « Tension ou détente sur le marché résidentiel », *Bulletin financier* , ING Belgique SA, Mars-Avril 2004, p. 3 ;
- VOSS W., « New Market-value based Property Tax in Germany? », 7th FIG Regional Conference, Vietnam, 9-22 October 2009, [http://www.fig.net/pub/vietnam/papers/ts02f/ts02f\\_voss\\_3604.pdf](http://www.fig.net/pub/vietnam/papers/ts02f/ts02f_voss_3604.pdf).

## Sommaire :

### Synthèse

#### Introduction

#### Observations générales

#### Section 1. Le précompte immobilier

##### A. Introduction

##### B. Proposition 1 : réforme de la base d'imposition du précompte immobilier

##### C. Proposition 2 : introduction d'un taux de 0% pour le précompte immobilier et établissement d'une nouvelle taxe régionale propre foncière

#### Section 2. Les droits d'enregistrement

##### A. Le droit sur les ventes

##### B. Le droit de partage

##### C. Le droit sur les baux et opérations assimilées (emphytéose et superficie)

#### Section 3. Les droits de succession

#### Section 4. Les avantages fiscaux à l'IPP

#### Section 5. Les taxes régionales propres

## Synthèse

La Région wallonne dispose aujourd'hui déjà de compétences importantes en matière de fiscalité immobilière.

Elle peut tout d'abord utiliser son autonomie fiscale propre (article 170, § 2, Const.). Elle peut ainsi adopter des taxes régionales dont l'objet a trait, directement ou indirectement, aux immeubles. Sa marge de manœuvre demeure néanmoins limitée, compte tenu de la nécessité de respecter la règle fédérale *non bis in idem* (qui lui interdit de taxer des « matières » déjà imposées au niveau de l'État fédéral (article 11, LSF et article 1<sup>er</sup>, loi du 23 janvier 1989). Les taxes régionales immobilières sont, pour rappel, non-déductibles à l'impôt des sociétés (article 198, § 1<sup>er</sup>, 5°, CIR/92).

De manière plus substantielle, la Région wallonne est compétente, de manière exclusive, pour régler la base d'imposition, le taux d'imposition et les exonérations des impôts régionaux. Il s'agit, en ce qui concerne la fiscalité immobilière, du précompte immobilier, des droits de succession (et de mutation par décès) ainsi que des principaux droits d'enregistrement.

Certains droits d'enregistrement liés aux immeubles demeurent encore fédéraux en l'état actuel du droit institutionnel. Ainsi en va-t-il du droit d'enregistrement sur les baux et opérations assimilées (emphytéose et superficie), par exemple. Il serait opportun d'envisager leur régionalisation dans le cadre de la sixième réforme de l'État.

Les compétences normatives des Régions vis-à-vis des impôts régionaux ne sont pas illimitées : la Région wallonne n'est pas en droit de modifier leur matière imposable ; au surplus, tant que la Région wallonne n'a pas repris à son compte le service des impôts régionaux en question, les règles de procédure, s'y rapportant demeurent exclusivement fédérales (article 5, § 3, § 3bis et § 4, LSF).

En ce qui concerne le précompte immobilier, la LSF précise que les Régions ne peuvent pas modifier le revenu cadastral fédéral (article 4, § 2, LSF). Cette réserve de compétence doit s'interpréter de manière stricte, selon nous. Elle n'empêche pas la Région wallonne de prendre la décision de revoir, marginalement ou plus fondamentalement, la base d'imposition du précompte immobilier. L'établissement d'un revenu cadastral régional pourrait même être

envisagé, à condition que celui-ci (ou toute autre modification de la base de calcul du précompte immobilier) ne puisse avoir aucun impact sur la détermination de la base taxable à l'impôt des personnes physiques, qui reste la compétence exclusive de l'État fédéral, ou sur toute autre situation relevant des attributions de ce dernier.

En dernier lieu, du point de vue des compétences, la Région wallonne n'a pas le pouvoir de principe, constitutionnellement parlant, de limiter l'autonomie fiscale des communes et des provinces. Elle ne peut le faire, exceptionnellement, qu'au titre de ses pouvoirs implicites (strictement encadrés par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle) dans le cadre de l'exercice d'une compétence autre que fiscale. La Région wallonne peut aussi procéder de manière incitative et conditionner, par exemple, un financement sous forme de subsides (fonds des communes) à des critères liés à la politique fiscale locale. Enfin, la Région peut influencer la politique fiscale communale ou provinciale par le biais de l'exercice, au cas par cas, du pouvoir de tutelle (cf. la circulaire budgétaire annuelle, qui ne peut néanmoins avoir un effet général et abstrait, juridiquement et systématiquement contraignant, pour les pouvoirs locaux).

Dans les lignes qui suivent, plusieurs orientations sont suggérées pour diverses réformes du régime de fiscalisation des immeubles applicable en Région wallonne. Ces propositions – qui demeurent, à ce stade, générales et provisoires, compte tenu du court délai imparti pour les émettre – concernent le précompte immobilier (réforme de la base d'imposition), certains droits d'enregistrement, les droits de succession, l'impôt des personnes physiques (post sixième réforme de l'État), ainsi que les taxes régionales propres. Nous nous réservons le droit de les réorienter globalement au terme de recherches plus approfondies ou en cas d'éléments nouveaux.

## Introduction

1. Du point de vue des **compétences**, dans le régime institutionnel actuellement en vigueur, **ante sixième réforme de l'État**, les Régions disposent déjà d'une autonomie substantielle en matière de fiscalité immobilière au sens large.

2. La Région wallonne peut ainsi établir des **taxes régionales** sur des **objets d'imposition** directement ou indirectement liés aux immeubles.

La **matière imposable** de ces taxes régionales ne peut correspondre à la matière imposable d'impôts déjà établis par l'État fédéral (règle fédérale *non bis in idem* – article 1<sup>er</sup> de la loi du 23 janvier 1989, précitée) ou à la matière imposable des impôts régionaux au sens de l'article 3 de la LSF.

Concrètement, une taxe régionale propre reposera sur un objet d'imposition ('matière') distinct de celui de l'impôt sur les revenus (IPP, I.soc., INR et IPM), de la TVA, des droits d'enregistrement, ou encore, du précompte immobilier. Cette nécessité de ne couvrir que des terrains encore vierges restreint considérablement la marge de manœuvre régionale de ce point de vue et expose toute initiative prise par le législateur wallon à un risque de mise en cause sous l'angle de cette norme dite *non bis in idem*. Le principal biais réside dans la difficulté d'identifier exactement les contours de la 'matière' des impôts fédéraux et régionaux déjà existants<sup>61</sup>.

3. La Région wallonne bénéficie de l'intégralité du produit des **impôts régionaux** dont la liste figure à l'article 3 de la LSF. Elle est exclusivement compétente pour en modifier la base d'imposition, le taux d'imposition et les exonérations.

Les impôts régionaux qui entretiennent un lien direct ou indirect avec les immeubles sont les suivants : les **droits de succession** (en tant qu'ils s'appliquent à la partie immobilière de la masse successorale) et les **droits de mutation par décès** (applicables aux immeubles délaissés en Belgique par un défunt non-résident); le **précompte immobilier**; les **droits d'enregistrement sur les transmissions à titre onéreux de biens immeubles situés en Belgique, à l'exclusion des droits sur les apports en sociétés, sauf dans la mesure où il s'agit d'un apport, fait par une personne physique, dans une société belge, d'une habitation**; les **droits d'enregistrement sur la constitution d'une hypothèque sur un bien immeuble situé en Belgique**; les **droits d'enregistrement sur les partages et opérations assimilées**; les **droits d'enregistrement sur les donations d'immeubles**.

Les compétences normatives des Régions vis-à-vis des impôts régionaux ne sont pas illimitées : la Région wallonne n'est pas en droit de modifier leur *matière imposable*; au surplus, tant que la Région wallonne n'a pas repris à son compte le service des impôts régionaux en question, les *règles de procédure* s'y rapportant demeurent exclusivement fédérales (article 5, § 3, § 3bis et § 4, LSF).

A ce jour, aucune décision de reprise des impôts régionaux précités (qui relèvent de la fiscalité immobilière) n'a été notifiée<sup>62</sup>.

En ce qui concerne le **précompte immobilier**, la LSF précise que les Régions ne peuvent pas modifier le *revenu cadastral fédéral* (article 4, § 2, LSF). Cette réserve de compétence doit

<sup>61</sup> Pour une analyse approfondie de la portée de la notion de « matière » dans ce cadre, voy. M. BOURGEOIS, « Les prérogatives normatives des régions à l'égard des impôts « régionaux » (articles 3 et 4 de la loi de financement) : le régime légal et la jurisprudence de la Cour d'arbitrage », *Journal de Droit fiscal*, 2000, pp. 5-49 et 65-80. Voy. aussi A. GOEGBUER, « Het begrip belastbare materie: analyse en toetsing in het licht van de planbatenheffing », T.F.R., 2002, pp. 839-884.

<sup>62</sup> La Région wallonne perçoit elle-même la redevance radio et télévision, ainsi que la taxe sur les jeux et paris et sur les appareils automatiques de divertissement. Le prochain transfert du service d'impôts régionaux concernera le groupe composé de la taxe de circulation, de la taxe de mise en circulation et de l'eurovignette.

s'interpréter de manière stricte, selon nous. Elle n'empêche pas la Région wallonne de prendre la décision de revoir, marginalement ou plus fondamentalement, la base d'imposition du précompte immobilier. L'établissement d'un revenu cadastral régional pourrait même être envisagé, à condition que celui-ci (ou toute autre modification de la base de calcul du précompte immobilier) ne puisse avoir aucun impact sur la détermination de la base taxable à l'impôt des personnes physiques, qui reste la compétence exclusive de l'État fédéral, ou sur toute autre situation relevant des attributions de ce dernier.

4. La Région wallonne bénéficie déjà, dans le régime institutionnel actuel, de prérogatives en matière d'**impôt des personnes physiques (IPP)** : articles 6 à 9bis de la LSF.

Pour ce qui a trait spécifiquement à la fiscalité immobilière, la Région wallonne peut accorder aux contribuables domiciliés fiscalement sur son territoire des **réductions de l'IPP** (ou imposer des **majorations de l'IPP**) **liées aux compétences matérielles régionales**. Les réductions d'impôt prennent la forme d'une réduction de l'impôt des personnes physiques dû, et non la forme d'une déduction de la base imposable. Cette compétence coexiste en parallèle avec la compétence de l'État de prévoir des majorations fiscales ou d'octroyer des avantages fiscaux qui, en matière d'IPP, seraient directement ou indirectement liés aux immeubles et, le cas échéant, à des compétences matérielles régionales (logement, environnement, aménagement du territoire,...).

**REM.** : La **sixième réforme de l'État** a notamment pour objet de **mettre – partiellement ? – fin à ce « parallélisme » des compétences** et de conférer désormais aux Régions l'exclusivité de compétence pour ce qui a trait aux dépenses fiscales IPP liées aux compétences matérielles régionales (par exemple, les avantages fiscaux liés à l'acquisition d'une habitation). L'accord institutionnel sur la sixième réforme de l'État évoque, à cet égard, un « transfert de dépenses fiscales ».

5. La Région wallonne **n'a pas le pouvoir de principe, constitutionnellement parlant, de limiter, et donc d'encadrer, l'autonomie fiscale des communes et des provinces**. Elle ne peut le faire, exceptionnellement, qu'au titre de ses **pouvoirs implicites** (strictement encadrés par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle) dans le cadre de l'exercice d'une compétence autre que fiscale<sup>63</sup>.

**REM.** : compte tenu de l'approche stricte, voire restrictive, de la Cour constitutionnelle, le recours aux « pouvoirs implicites » ne peut être qu'exceptionnel.

La Région wallonne peut aussi procéder de manière incitative et conditionner, par exemple, un financement sous forme de subsides (fonds des communes) à des critères liés à la politique fiscale locale.

En outre, la Région wallonne peut influencer la politique fiscale des communes et des provinces par le biais de l'exercice du pouvoir de tutelle et de l'édition de la circulaire

<sup>63</sup> En l'état actuel de la Constitution (article 170, § 2, al. 2, Const.), seul le législateur fédéral peut limiter, par voie normative (loi), l'autonomie fiscale des communes et des provinces. Lorsque la Région wallonne adopte un décret dans lequel elle fait interdiction aux communes de taxer une matière imposable donnée ou une catégorie donnée de contribuables, elle viole l'article 170, § 2, précité, à moins de pouvoir invoquer la théorie des « pouvoirs implicites » : article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, il est requis à cette fin 1) que la réglementation adoptée soit nécessaire à l'exercice des compétences de la région, 2) que la matière se prête à un régime différencié et 3) que l'incidence des dispositions en cause ne soit que marginale.

budgétaire annuelle. Néanmoins, d'une part, il ne s'agit pas d'une prérogative normative (pouvoir législatif), mais d'une prérogative exécutive (pouvoir exécutif). D'autre part, l'exercice de la tutelle doit s'exercer au cas par cas. Selon la jurisprudence *Ville de Huy*<sup>64</sup>, la circulaire budgétaire annuelle ne peut avoir un effet général et abstrait, juridiquement et systématiquement contraignant vis-à-vis des pouvoirs locaux (notamment, quant à leur politique fiscale).

**REM.** : la Région wallonne devra se positionner quant à l'opportunité, dans le futur, de soutenir l'idée et de réclamer de la part de l'autorité fédérale une modification de la Constitution (article 170, § 2) afin de prévoir désormais clairement que les Régions pourront elles-mêmes formuler (par décret ou ordonnance) des « exceptions dont la nécessité est démontrée » à l'autonomie fiscale des communes et des provinces.

6. La **sixième réforme de l'État** offrira aux Régions, en ce qui concerne la **fiscalité immobilière, l'exclusivité de compétence** pour ce qui concerne les **dépenses fiscales IPP liées aux compétences matérielles régionales**. Au jour de la finalisation du présent rapport, la liste des dépenses fiscales IPP qui seront désormais de compétence régionale exclusive n'est pas encore définitivement arrêtée. Il apparaît néanmoins hautement probable que la Région wallonne maîtrisera les avantages fiscaux actuellement prévus par la législation fédérale en matière d'IPP liés notamment aux dépenses exposées en vue d'acquérir ou de conserver une habitation, aux dépenses de sécurisation des habitations contre le vol, aux dépenses visant l'entretien et la restauration de monuments et sites classés, aux dépenses faites en vue d'économiser l'énergie dans une habitation, aux dépenses de rénovation d'habitations situées dans une zone d'habitations situées dans une zone d'action positive des grandes villes, etc.

**REM.** : au jour de l'écriture de ces lignes, un point reste en suspens : quid des dépenses précitées qui se rapporteraient à un immeuble affecté par le contribuable à l'exercice de son activité professionnelle (déductibles au titre de frais professionnels) ?

Au terme de la sixième réforme de l'État, le **centre de gravité de la fiscalité immobilière** se déplacera sensiblement vers les Régions. La Région wallonne sera donc en mesure de mettre en place, comme jamais auparavant, une **politique fiscale immobilière équilibrée et cohérente**. Elle disposera, pour ce faire, de davantage de marge de manœuvre que dans le système institutionnel actuellement en vigueur.

Ce constat doit néanmoins être relativisé :

- d'une part, la faculté pour la Région wallonne de limiter, par la voie d'une norme générale et abstraite, l'autonomie fiscale des communes et des provinces demeure extrêmement limitée en l'état actuel de la Constitution ;
- d'autre part, l'État fédéral restera exclusivement compétent pour la détermination de la base d'imposition à l'IPP, pour la législation relative à l'impôt des sociétés (en compris donc les aspects liés à l'immobilier), ainsi que pour la fixation du régime de la TVA (en ce compris la question des exemptions et des taux réduits en matière immobilière).

<sup>64</sup> Conseil d'État, 11 mars 1998, n° 72.369, *Ville de Huy c. Région wallonne*.

## Observations générales

7. Tout d'abord, tout raisonnement relatif à la fiscalité immobilière en vigueur en Belgique doit tenir compte du fait que **ce régime fiscal s'éparpille en plusieurs impôts** (IPP, I.soc., TVA, droits d'enregistrement, droits de succession, précompte immobilier, taxes régionales propres, taxes provinciales et taxes communales), qui **relèvent de différents niveaux de pouvoirs** (État, Régions, provinces et communes).

Une marge de manœuvre importante est laissée pour la concrétisation de **choix politiques**.

Néanmoins, il est impératif de toujours avoir à l'esprit le système fiscal dans son ensemble, d'avoir donc une **approche globale du système**, afin d'éviter les jugements de valeurs manichéens et les appréciations partielles, et donc partiales, du régime de fiscalisation de l'immobilier.

**REM.** : il convient de se méfier de certains rapports, nationaux ou internationaux, sur l'état de la fiscalité immobilière en Belgique, qui ne reposent pas sur une approche globale du système fiscal pris dans son intégralité (ex. certains rapports internationaux sur la pression fiscale immobilière en Belgique laissent en dehors de leur champ d'investigation les impôts communaux et provinciaux, ceci biaisant les conclusions finalement tirées).

8. Ensuite, la question de savoir s'il convient de favoriser fiscalement davantage les constructions nouvelles, plutôt que l'immobilier existant, ou l'inverse, relève de **choix ou d'options politiques**. Le cas échéant, certaines analyses économiques appuieront le processus de décision politique. Les juristes académiques s'abstiennent de s'immiscer dans ce débat qui relève de l'opportunité politique.

9. Enfin, à l'heure actuelle, l'effet global de la fiscalité immobilière implique une **taxation élevée des transferts de propriété** (entre vifs ou à cause de mort ; à titre onéreux ou à titre gratuit), alors que **la fiscalité sur la propriété en tant que telle (« taxes récurrentes ») est limitée**. Cette tendance fiscale porte préjudice à la mise en place d'une politique d'emploi et d'aménagement du territoire durable, efficace et économiquement favorable. Par exemple, une fiscalité lourde de la transmission de propriété freine la reprise d'entreprises par de jeunes entrepreneurs<sup>65</sup> et rend le transfert de patrimoine au profit de jeunes ménages plus difficile. De plus, de manière générale, les taxes sur les transactions immobilières sont économiquement moins favorables (notamment sur le plan de la mobilité des travailleurs<sup>66</sup>) que les taxes « récurrentes » sur l'immobilier (du type précompte)<sup>67</sup>. Or, nous l'avons dit, le coût fiscal du transfert de propriété est particulièrement élevé en Belgique à l'inverse de la charge fiscale qui pèse sur la propriété en tant que telle<sup>68</sup>.

<sup>65</sup> Ceci, sous réserve des efforts louables déjà accomplis à ce jour en vue de réduire la charge fiscale sur certaines hypothèses de transmission d'entreprises (donations, successions).

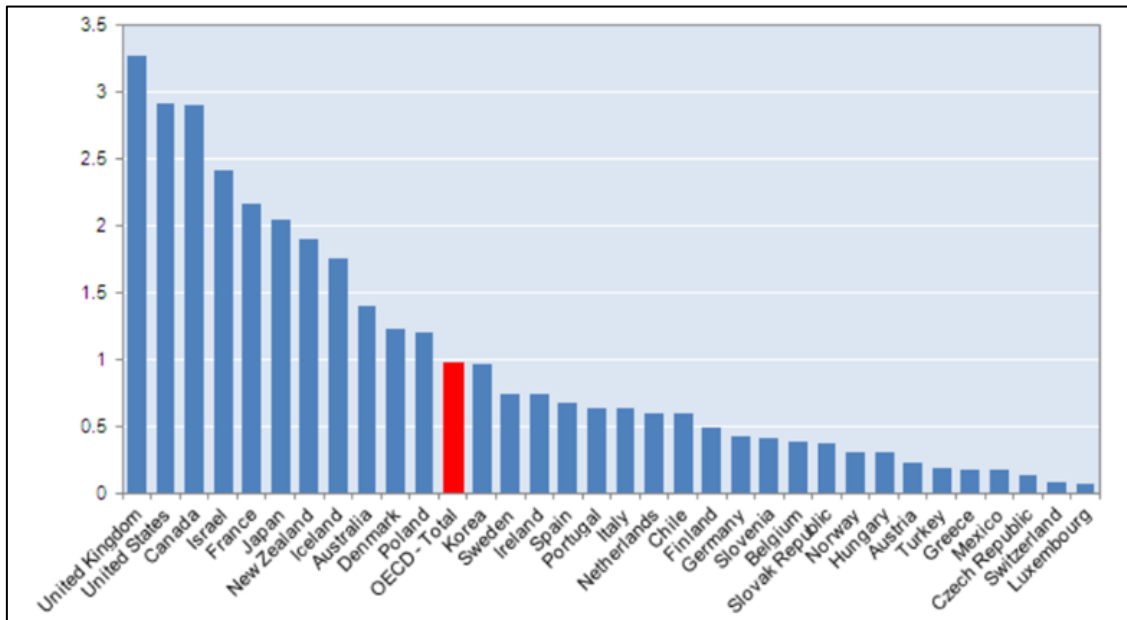
<sup>66</sup> « Le développement territorial de la Wallonie », *Conférence Permanente du Développement Territorial*, 2011, p. 60.

<sup>67</sup> European commission, « Tax reforms in EU Member States. Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability », Taxation Paper Working Paper n° 34, 2012, pp. 81-82; OCDE, « Housing and the Economy: Policies for Renovation, Going for Growth », 2011, p. 12.

<sup>68</sup> OCDE, « Housing and the Economy: Policies for Renovation, Going for Growth », 2011, p. 12.



**Illustration: Recurrent taxes on immovable property, 2008. Tax revenues as a percent of GDP**  
 - Source : OECD Revenue Statistics



10. Ainsi, nous préconisons une réforme globale en matière de fiscalité immobilière, concernant tant les impôts sur le transfert de propriété (tels les droits de succession, les droits de donations et les droits d'enregistrement) que les taxes « récurrentes » sur l'immobilier (comme le précompte immobilier), l'idée générale étant de diminuer la charge des premières tout en augmentant les secondes. Selon le rapport de la Commission européenne, « *a gradual shift from a tax on real estate transactions to a recurrent tax on real estate could potentially improve the housing market in Belgium* »<sup>69</sup>. L'OCDE considère également qu'une réforme orientée vers la croissance est liée à un déplacement de la charge fiscale sur le revenu vers une fiscalité sur la consommation et la propriété immobilière<sup>70 71</sup>.

Ces réformes devront être précédées d'**études économiques d'incidence**, ainsi que d'une évaluation précise de la mesure opportune de pareil transfert de charge fiscale, en fonction d'une **approche globale du système** qui tienne compte aussi des prélèvements fiscaux locaux et de l'ensemble de la taxation du patrimoine immobilier, en ce compris les droits de succession. Une attention particulière devra être accordée aux mesures transitoires entre l'ancien et le nouveau régime.

Au surplus, lorsque des mesures sont proposées en matière d'**impôt des personnes physiques**, il conviendra de tenir compte de ce que ces mesures régionales ne pourront pas simultanément modifier l'**impôt des sociétés qui demeure une compétence exclusive de l'État fédéral**. Il ne faudrait pas qu'une nouvelle fiscalisation à l'IPP soit de nature à engendrer de nouvelles hypothèses de fuite de matière taxable vers le régime de l'impôt des sociétés.

<sup>69</sup> European commission, *op. cit.*, p. 82.

<sup>70</sup> OCDE, « Tax Policy Studies: Tax Policy Reform and Economic Growth », 3 November 2010. Voy. aussi : J.M. ARNOLD, B. BRYN, C. HEADY, A. JOHANSSON, C. SCHWELLNUS, L. VARTIA, « Tax Policy for Economic Recovery and Growth », *The Economic Journal*, February 2011, Vol. 121, pp. 59-80.

<sup>71</sup> Ceci, compte tenu néanmoins des précautions à prendre dans le cadre de l'exploitation des rapports internationaux en question (cf. *supra*).

11. La Région wallonne devra déterminer le rôle qu'elle compte jouer dans la **politique de redistribution** menée par le biais de la fiscalité immobilière.

**REM.** : en février 1997, dans son rapport intitulé « Taxation des loyers et réforme de la fiscalité immobilière »<sup>72</sup>, le **Conseil supérieur des finances** écrivait que « *hormis la T.V.A., les catégories d'impôt qui font l'essentiel du rendement global reviennent aux Régions et aux pouvoirs locaux. Usuellement, c'est au pouvoir fédéral qu'incombe la tâche de redistribuer les revenus : la structure par niveau de pouvoir pourrait donc expliquer le poids des impôts qui ne font pas appel aux concepts usuels de capacité contributive. Cependant, si on peut comprendre qu'au niveau des pouvoirs locaux le principe de la 'benefit tax' prime sur la fonction redistributive, ce ne devrait pas être le cas au niveau des Régions* »<sup>73</sup>.

Le même Conseil supérieur des finances constatait, toujours dans le rapport précité, que la fiscalité immobilière en Belgique accorde trop peu de poids aux bases qui sont liées à une mesure globale de la capacité contributive de l'investisseur<sup>74</sup>.

12. Il convient d'être attentif, enfin, à ce que les réformes de la fiscalité immobilière, directe ou indirecte, n'aient pas pour effet de diminuer sensiblement l'accessibilité au logement (de futurs propriétaires ou des locataires), en déplaçant notamment les investissements du secteur de l'immobilier vers les avoirs mobiliers<sup>75</sup>. Des économistes devront étudier le phénomène de répercussion des éventuelles majorations de la pression fiscale immobilière sur les locataires et donc, confronter leurs constats aux politiques du logement définies par la Région wallonne.

<sup>72</sup> Conseil supérieur des finances, Section « fiscalité et parafiscalité, « Taxation des loyers et réforme de la fiscalité immobilière », *Bull. doc.*, Ministère des Finances, 57<sup>ème</sup> année, n°3, mai-juin 1997, pp. 303-426.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 347. Voy. aussi, sur le rôle à jouer par les Régions à l'avenir, C. VALENDUC, « La fiscalité immobilière : réformer et clarifier les rôles », *Les Echos du Logement*, n° 2, avril 2004, pp. 45-50. Nous sommes d'avis que les propositions de répartition des rôles entre l'autorité fédérale, les Régions et les pouvoirs locaux, énoncées par Monsieur Valenduc, ne sont plus en phase avec les nouvelles compétences fiscales découlant de la réforme de l'État en cours. Selon ce dernier, les régions devraient utiliser la taxation du foncier en cohérence avec leurs objectifs en matière de logement et d'aménagement du territoire, ainsi que de pouvoir de tutelle sur les pouvoirs locaux ; la fonction financière et surtout redistributive de la fiscalité devrait rester l'apanage de l'État fédéral. Pour notre part, compte tenu notamment des nouvelles évolutions qui découleront de la sixième réforme de l'État, nous pensons que les Régions doivent réformer les instruments de fiscalisation de l'immobilier, non seulement dans le souci de soutenir leurs politiques matérielles (logement, urbanisme et aménagement du territoire, économie), mais aussi dans une perspective de financement (alimentation des recettes du budget régional) ET de redistribution (fonction redistributive de l'impôt). Ceci, compte tenu de l'importance des marges de manœuvre fiscales dont disposent déjà et disposeront dans le futur les Régions dans ce secteur de la fiscalité (fiscalité immobilière).

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 355.

<sup>75</sup> Compte tenu néanmoins des modifications récentes, adoptées par le législateur fédéral, du régime de taxation des revenus mobiliers, dans le sens d'une majoration du taux applicable dans certaines circonstances et vis-à-vis de certaines catégories de revenus.

## **Section 1. Le précompte immobilier**

### **A. Introduction**

1. A ce jour, la base d'imposition du précompte immobilier n'a pas été modifiée par les Régions.

La base d'imposition du précompte immobilier consiste dans le revenu cadastral *indexé*.

Le revenu cadastral actuel est issu de la dernière péréquation cadastrale de 1980, sur la base de l'état du marché locatif en 1975<sup>76</sup>.

Or, le revenu cadastral est censé représenter le *revenu moyen normal net* que le propriétaire obtiendrait ou est censé obtenir du fait d'une location de son bien immeuble.

2. La référence au marché locatif de 1975 engendre **deux problèmes fondamentaux** :

1. les revenus cadastraux en vigueur aujourd'hui ne reflètent plus l'état actuel du marché locatif en Région wallonne ;

**REM.** : les montants actuels, sur la base desquels le précompte immobilier est calculé, sont largement dépassés en raison de l'absence de péréquation du revenu cadastral depuis 1975<sup>77</sup>. Outre le fait qu'il s'agit d'une mesure linéaire inapte à résoudre le second problème décrit ci-après, l'indexation automatique ne permet pas d'apporter une solution satisfaisante à cette défaillance fondamentale du système.

2. les revenus cadastraux sont (très) injustement répartis entre les immeubles situés sur le territoire wallon.

<sup>76</sup> Sur les principales conséquences sur la fixation du revenu cadastral du fait que la situation de référence est celle de 1975, (voy. O. Dubois, « Evaluation du mécanisme de précompte immobilier et de l'étude de solutions alternatives visant à assurer la rentabilité, l'équité et la durabilité de la taxation foncière », in Union des Villes et des Communes de Wallonie, 2009, spéc. pp. 24-25) : On fait abstraction d'une modification récente de l'environnement (construction d'une autoroute, passage d'une ligne TGV, rénovation d'un parc à proximité). On ne tient pas compte de l'apparition de nouveaux éléments de confort (« Ainsi, toutes autres choses étant égales par ailleurs, le fait d'avoir de la fibre optique dans un immeuble n'entraîne aucunement une hausse du revenu cadastral car cet élément, qui n'existait pas en 1975, n'est pas objectivable. A l'inverse, la présence de chauffage central, élément existant déjà en 1975 et dont l'influence a pu être mesurée, est un élément qui peut entraîner une hausse du revenu cadastral »). Enfin, « la comparaison se faisant avec des immeubles situés à proximité, il n'est en aucune manière tenu compte des modifications d'attractivités intervenues localement. C'est ainsi que les communes de seconde couronne périurbaine apparaissent fiscalement avantagées : en s'appuyant sur le loyer des biens situés à proximité observé en 1975, on ne tient pas compte de la croissance des loyers consécutive à leur inclusion progressive dans un complexe urbain entre 1975 et actuellement » (O. Dubois, *op. cit.*, p. 25).

<sup>77</sup> « Afin de suivre les évolutions des marchés fonciers et immobiliers, le code des impôts sur les revenus prévoit une révision périodique du revenu cadastral tous les dix ans. Toutefois, dans les faits, la dernière révision des valeurs cadastrales a été faite en 1980 sur base des loyers observés en 1975. Cela signifie donc que lorsqu'un fonctionnaire évalue le revenu cadastral d'une bâtisse, il doit réaliser l'exercice périlleux de tenir compte des améliorations de confort et de faire abstraction des changements dans l'environnement, afin de se projeter dans la situation du marché de 1975 (O. Dubois, « Evaluation du mécanisme de précompte immobilier et de l'étude de solutions alternatives visant à assurer la rentabilité, l'équité et la durabilité de la taxation foncière », in Union des Villes et des Communes de Wallonie, 2009, spéc. p. 21).

**REM.** : les écarts de revenus cadastraux sont totalement déconnectés des écarts de revenus immobiliers des contribuables ainsi que de l'évolution différenciée du marché immobilier dans les différentes zones urbaines ou non du territoire de la Région wallonne. A l'heure actuelle, on peut même constater que le précompte immobilier est un impôt régressif<sup>78</sup>.

L'absence de péréquation a donc pour effet qu'on ne tient pas compte de la valorisation sociale de certaines portions du territoire régional, ni de la dépréciation de certains quartiers<sup>79</sup>.

3. En dépit de la procédure et des mécanismes de contrôle prévus par les articles 473 et suivants du CIR/92 (qui, en théorie, offrent la garantie que les valeurs cadastrales suivent l'évolution de la qualité d'un bien, à condition que les améliorations en cause puissent être quantifiables dans les conditions du marché locatif de 1975), on constate que **de nombreuses améliorations et transformations de bâtiments échappent à l'administration du cadastre**. L'ampleur du phénomène a fait l'objet d'un rapport de la Cour des comptes, publié en décembre 2006 : « la réévaluation du revenu cadastral des habitations après transformation »<sup>80</sup>. La Cour des comptes constate plusieurs carences, notamment l'absence d'application des sanctions prévues en cas d'omission de la déclaration spontanée du contribuable et des lacunes dans la coopération entre l'AGDP et les autorités communales<sup>81</sup>.

#### **B. Proposition 1 : Une nouvelle base imposable au précompte immobilier : hypothèse de la péréquation générale ajustée**

4. La fixation d'une **nouvelle base d'imposition au précompte immobilier** constitue l'un des grands défis fiscaux de la Région wallonne pour les dix prochaines années.

Une telle réforme devra s'effectuer en considération des autres impôts affectant les immeubles. La reconfiguration de l'impôt foncier annuel implique, en effet, de **réfléchir simultanément à une révision du régime d'autres prélèvements fiscaux** tels que, par exemple, les droits d'enregistrement (dans le sens d'une diminution) ou les droits de succession. De plus, l'opportunité de **fiscaliser certaines catégories de plus-values immobilières** doit être envisagée, avec toutes les précautions juridiques préalables et moyennant une étude des incidences économiques et budgétaires.

La Région wallonne **ne peut redéfinir la base d'imposition du précompte immobilier sans se concerter avec les communes et les provinces** qui, par le biais de leurs centimes additionnels, sont les principales bénéficiaires du produit engrangé par cet impôt.

<sup>78</sup> Comme le souligne très justement Olivier Dubois, ce caractère régressif de l'impôt foncier est lié, en partie, à la nature même d'un tel prélèvement fiscal : « il existe une série de défauts incontournables car liés à la définition même d'un impôt foncier (...). Au niveau de l'équité verticale, l'imposition foncière porte en elle-même les germes d'un impôt régressif. En effet, il est communément admis (et souvent vérifié dans différents contextes géographiques) que la part que les ménages consacrent à leur logement croît lorsque les revenus diminuent. On dénonce ainsi régulièrement que les ménages pauvres consacrent jusqu'à 50% de leurs moyens à se loger. Aussi, asseoir l'impôt sur la valeur du logement – particulièrement la valeur locative – signifie donc établir un impôt régressif (O. DUBOIS, *op. cit.*, pp. 22-23). Voy. aussi O. DUBOIS, « Quel avenir pour le précompte immobilier en Région wallonne », *Mouvement communal*, n°844, janvier 2010, p. 27.

<sup>79</sup> O. DUBOIS, *op. cit.*, p. 25.

<sup>80</sup> Cour des comptes, « La réévaluation du revenu cadastral des habitations après transformation », Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, décembre 2006, 28p.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 23.

5. Pour rappel, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, les Régions peuvent modifier la base imposable du précompte immobilier ; elles peuvent le faire à condition de ne pas modifier le revenu cadastral **fédéral**.

Selon notre interprétation, cette *réserve de compétence relative au revenu cadastral fédéral* a pour seule conséquence d'**interdire que les modifications régionales de la base imposable au précompte immobilier puissent avoir un impact sur les règles et régimes de compétence fédérale qui se réfèrent encore aujourd'hui à la notion de revenu cadastral** : en d'autres termes, une nouvelle base de calcul du précompte immobilier (valeur vénale, valeur locative, revenu cadastral régional, ...) ne pourra s'appliquer dans le cadre de la détermination du revenu taxable à l'IPP.

6. Pareille duplication (base imposable au précompte immobilier distincte de la base imposable à l'IPP) implique, selon nous, l'urgence de la **reprise, par la Région wallonne, du « service » du précompte immobilier**, conformément à la procédure prévue à l'article 5, § 3, de la LSF.

Cette option doit constituer une priorité : la Région doit avoir la maîtrise de l'instrument administratif.

L'**AGDP** pourrait, malgré tout, **continuer à jouer un rôle dans le cadre de la fixation de la base d'imposition du précompte immobilier** (revenu cadastral régional, par exemple), mais elle ferait en concertation très étroite avec l'administration fiscale wallonne (DGO7).

L'**accord de coopération sur la gestion de la documentation patrimoniale** devra être pleinement mis en œuvre. Le retard pris depuis 2002 doit être impérativement résorbé de ce point de vue.

7. La nouvelle base imposable devra reposer sur des choix politiques précis :

- base réelle ou base forfaitaire
- valeur vénale ou valeur locative

8. Il convient néanmoins d'être prudent : le précompte est un impôt que certains décrivent – depuis qu'il n'est plus du tout imputable à l'IPP – comme une « taxe foncière » à proprement parler. Il n'en demeure pas moins que sa « base imposable » actuelle (imparfaite comme nous l'avons dit) est censée traduire une « **matière imposable** » qui, depuis la réforme fiscale de 1962, reste et demeure un **revenu**.

Or, la **matière imposable des impôts régionaux** reste **fédérale**.

La jurisprudence de la Cour constitutionnelle interprète de manière restrictive la réserve de compétence de l'État fédéral vis-à-vis de la matière imposable des impôts régionaux : voir, notamment, l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 26 avril 2006 (n° 58/2006) prononcé à propos de l'introduction d'une nouvelle fiction (article 4, 3<sup>o</sup> du Code flamand des droits de succession). *A contrario* donc, les prérogatives exclusives des Régions vis-à-vis de la base

d'imposition, du taux d'imposition et des exonérations afférents aux impôts régionaux peuvent se concevoir et s'interpréter largement.

Il n'en demeure pas moins que la matière imposable du précompte immobilier a été définie par la Cour constitutionnelle dans plusieurs arrêts, dont l'arrêt du 19 septembre 2007<sup>82</sup>.

La Région de Bruxelles-Capitale perçoit une taxe annuelle à charge des occupants d'immeubles bâtis et de titulaires de droits réels sur certains immeubles. Cette « taxe régionale propre » bruxelloise frappe, entre autres, le propriétaire en pleine propriété (ou, à défaut, l'emphytéote, l'usufruitier, le superficiaire ou le titulaire du droit d'usage) de tout immeuble bâti situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et qui n'est pas affecté à la résidence.

Selon la Cour constitutionnelle, cette taxe ne viole pas la *règle fédérale non bis in idem* découlant de l'article 11 de la LSF et de la loi du 23 janvier 1989. Elle ne couvre pas la même matière imposable que le précompte immobilier.

« B.6. La matière imposable est l'élément générateur de l'impôt, la situation ou le fait qui donne lieu à la déduction de l'impôt. La matière imposable se distingue de la base imposable, qui est le montant sur lequel est calculé l'impôt. C'est à l'égard de matières qui font déjà l'objet d'un impôt fédéral que les Communautés et les Régions ne sont pas autorisées à établir une imposition nouvelle ».

« B.8. La **matière imposable du précompte immobilier** sont les **revenus d'immeubles situés en Belgique** (article 249, CIR/92). La **base imposable** est le **revenu cadastral**. Le **revenu cadastral** est censé correspondre au **revenu moyen normal net d'une année, que serait susceptible de procurer un bien immobilier selon l'estimation de l'Administration du cadastre** ».

La **matière imposable du précompte immobilier** est donc un **revenu**. Cette matière imposable se distingue de celle de la **taxe régionale bruxelloise** qui consiste en le **droit réel sur tout ou partie d'un bien immobilier situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale**.

Tel est l'enseignement principal de cette jurisprudence cruciale.

9. La base d'imposition du précompte immobilier peut se réformer, nous l'avons dit, en optant pour l'une des deux branches des deux alternatives suivantes :

- base réelle ou base forfaitaire
- valeur vénale ou valeur locative

En optant pour une réforme de la **base d'imposition du précompte immobilier** qui redéfinirait celle-ci sur la base d'un **critère lié, non plus à l'idée de loyer ou de revenu, mais par référence à la valeur vénale** (valeur d'acquisition ou de vente), le législateur wallon risquerait, selon nous, d'aller à l'encontre de la règle selon laquelle la Région ne peut modifier la matière

<sup>82</sup> C.const., 19 septembre 2007, n° 119/2007, disponible sur le site internet de la Cour constitutionnelle.

imposable des impôts régionaux, et donc, du précompte immobilier. Le nouveau régime du précompte immobilier **violerait, partant, la loi spéciale de financement des Communautés et des Régions**, qui réserve implicitement à l'Etat fédéral la compétence relative à la matière imposable du précompte immobilier (et des autres impôts régionaux).

En d'autres termes, la Région wallonne doit s'assurer que la nouvelle base d'imposition puisse, d'une manière ou d'une autre, se relier à la notion de « revenu », afin de respecter le cadre tracé par la législation institutionnelle en vigueur.

**Rien n'interdit**, par exemple, **de prendre la valeur vénale comme point de départ du calcul de la base d'imposition** du précompte immobilier, **à condition que ce nouveau processus** de détermination de la base imposable **aboutisse, en fin de compte, à une valeur représentative d'un « revenu »** conceptuellement parlant.

Exemple : l'article 478, CIR/92 prévoit que :

*« Quand, pour une parcelle bâtie, il ne se trouve aucune parcelle de référence adéquate, le revenu cadastral est calculé en appliquant le taux de 5,3 p.c. à la valeur vénale normale de la parcelle à l'époque de référence définie à l'article 486.*

*La valeur vénale normale est déterminée d'après les procédés suivis en pareil cas par les experts en immeubles ».*

Ce mode détermination du revenu cadastral concerne principalement des immeubles affectés à une activité économique.

10. En **1997**, dans un contexte institutionnel quelque peu différent (*ante* réforme institutionnelle de 2001), le **Conseil supérieur des finances** a soumis un certain nombre de propositions de réforme de la fiscalité immobilière applicable en Belgique<sup>83</sup>.

**REM.** : les mesures examinées par le Conseil supérieur des finances étaient les suivantes :

**a. revalorisation des revenus cadastraux**

Une telle mesure est critiquée pour son caractère linéaire et arbitraire ;

**b. taxation des revenus nets de locations à usage privé**

Cette réforme accroîtrait la charge globale de l'investissement immobilier mais assurerait une meilleure équité horizontale. Elle permettrait également le blanchiment d'un montant substantiel des travaux immobiliers – problème : le contrôle du loyer et des charges) ;

**c. péréquation cadastrale**

Deux choses à faire :

- Réévaluer le RC en fonction de l'état actuel du marché locatif, de la situation du bien et de son état actuel
- Réexaminer le taux des charges forfaitaires

Entre chaque péréquation, il faudrait instaurer une adaptation annuelle des RC selon des critères obtenus d'une observation du marché locatif désagrégée sur le plan géographique (proposition

<sup>83</sup> Conseil supérieur des finances, Section « fiscalité et parafiscalité, « Taxation des loyers et réforme de la fiscalité immobilière », Bull. doc., Ministère des Finances, 57<sup>ème</sup> année, n°3, mai-juin 1997, pp. 303-426.

du Cadastre) ;

**d. *taxation des plus-values réalisées***

La proposition tend vers une généralisation de la taxation des plus-values (avec déductibilité corrélative des moins-values) ;

**e. *réduction de l'imposition des acquisitions et transactions***

Proposition de réduction des droits d'enregistrement. Par contre, en 1997, le Conseil supérieur des finances ne préconise pas une modification des droits de succession : les droits de succession font figure de seule imposition globale du patrimoine et il ne faudrait pas y toucher en réalisant un régime favorable à l'immobilier.

La Section « fiscalité et parafiscalité » du Conseil supérieur des finances plaide vigoureusement pour qu'une **unité de collecte et d'établissement des données soit maintenue** ; ceci est absolument nécessaire pour permettre d'établir et de percevoir correctement l'impôt à tous les niveaux de pouvoir. Il est également nécessaire que les administrations fédérales aient accès aux données des Régions et vice-versa.

**Nous pensons que l'accord de coopération sur la gestion de la documentation patrimoniale, conclu entre les Régions et l'État fédéral, est de nature à répondre au souci, exprimé par le Conseil supérieur des finances, qu'une unité de collecte et d'établissement des données soit maintenue.**

11. Au terme d'une remarquable recherche, Olivier Dubois, alors rattaché à l'UVCW, a publié un rapport intitulé : « Evaluation du mécanisme de précompte immobilier et de l'étude de solutions alternatives visant à assurer la rentabilité, l'équité et la durabilité de la taxation foncière »<sup>84</sup>.

Bien que se heurtant parfois à certaines objections juridiques sérieuses, les **propositions faites par Olivier Dubois sont stimulantes** et mériteraient d'être davantage débattues dans le courant des prochaines semaines.

Dans l'analyse, deux types de mesures sont proposées :

- Les rectificatifs au système existant **(1)**;
- Les solutions alternatives **(2)**.

**(1) Les rectificatifs au système existant :**

a. ***Meilleure mise à jour des valeurs cadastrales ;***

b. ***Moduler le taux maximum autorisé dans la Circulaire Budgétaire en fonction de la pression fiscale locale ;***

c. ***Ventiler le coefficient d'indexation en fonction de la progression locale de la pression foncière***

L'indexation sur la base de l'IPC est imparfaite et ne tient pas compte de la progression locale des valeurs foncières. L'idée est de substituer à l'indexation actuelle un autre indice qui diffère d'un lieu à l'autre.

**(2) Les solutions alternatives :**

<sup>84</sup> O. DUBOIS, « Evaluation du mécanisme de précompte immobilier et de l'étude de solutions alternatives visant à assurer la rentabilité, l'équité et la durabilité de la taxation foncière », *Analyse détaillée*, Union des Villes et des Communes des Wallonie, 118 p., disponible via le lien [http://www.uvcw.be/no\\_index/avis/avis-PRI.pdf](http://www.uvcw.be/no_index/avis/avis-PRI.pdf)



**a. *Taxe assise sur la valeur d'acquisition ou d'héritage d'un bien***

Impôt = pourcentage de la valeur d'acquisition du bien.

Il y a une indexation d'une année à l'autre ; quelle méthode ?

- IPC (critiquable) ;
- Progression générale des prix de l'immobilier (mieux)

La base sera modifiée (+/-) en cas de transmission du bien.

La question de la révision de la base en cas de travaux reste ouverte.

COMMENT ? Impôt régional (4, § 2, LSF) ou impôt local.

Pour les terrains à bâtir non bâtis, *problème* pour maintenir une référence à la valeur locative => réforme.

AVANTAGE ? On facilite le suivi de la base taxable, mise à jour en continu au gré des transactions ; on évite qu'une péréquation générale ne dépende d'une décision ponctuelle parfois difficile à prendre. Le système pourrait être utilisé comme outil de contrôle des valeurs de transaction, base de calcul des droits d'enregistrement.

**b. *Taxe ponctuelle sur la PV réalisée lors de la vente***

Complément de la mesure précédente

Compensation à l'absence de prise en compte, dans la mise à jour, des travaux de transformation.

Base de calcul : (valeur de revente - frais) – valeur indexée d'acquisition

COMMENT ? Fiscalité propre à partir du moment où on sort du champ d'application du CIR/92.

*Ratio* ? L'existence des articles 90, 10° et 93bis CIR/92.

**c. *Taxe assise sur la valeur du sol***

Deux avantages théoriques :

\*Captation au profit de la société d'une part de la PV foncière principalement réalisée grâce aux efforts de la société

\*Outil puissant de lutte contre la spéculation foncière (idem bâti / non bâti)

COMMENT ? Taxe locale.

**d. *Taxe assise sur la superficie du bien immeuble***

Taxe sur le nombre de « m<sup>2</sup> plancher » d'un bien.

Monsieur Dubois s'oppose, par contre, à l'option de la péréquation générale des valeurs cadastrales pour les besoins de la mise en œuvre du précompte immobilier.

12. Nous plaidons, pour notre part, pour l'instauration, à moyen terme, d'un **nouveau revenu cadastral régional**. Il tiendra lieu de base d'imposition pour le précompte immobilier ; il permettra aussi d'autres usages fiscaux à condition que l'impôt concerné tombe dans le champ de compétence de la Région (taux réduit du droit d'enregistrement en cas de transmission à titre onéreux d'une habitation modeste, par exemple) ; il sera disponible, enfin, pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques autres que fiscales (logement, aménagement du territoire, environnement,...).

Ce nouveau revenu cadastral régional **coexistera avec le revenu cadastral fédéral** qui demeurera le revenu forfaitaire de référence pour la détermination de la base imposable à l'IPP (ainsi que pour tous les usages fiscaux ou non fiscaux qui tombent dans le champ des compétences de l'Etat fédéral).

Le nouveau **revenu cadastral régional** sera annuellement **indexé**. La question se pose de savoir quel indice d'indexation doit être retenu dans ce cadre : l'indice des prix à la consommation<sup>85</sup>, l'indice d'évolution des loyers ou l'indice d'évolution des valeurs foncières. Cet indice peut être différencié par sous-territoire de la Région. Le périmètre des sous-territoires pertinents dans ce cadre devra être fixé dans le souci de respecter le principe d'égalité et de non-discrimination<sup>86</sup>. La différenciation d'adaptation annuelle doit reposer sur l'idée que les futures péréquations programmées puissent se faire sans bouleversement, sans choc abrupt. En d'autres termes, le facteur d'adaptation annuelle des revenus cadastraux régionaux, entre deux péréquations générales, permettront aux valeurs adaptées de se rapprocher le plus possible des valeurs résultant de la réalisation d'une nouvelle péréquation générale.

Le revenu cadastral régional sera le fruit d'une **actualisation** (actualisation, selon l'état actuel des valeurs locatives en Région wallonne, par rapport à l'état du marché immobilier en 1975) et d'une **mise à jour** (contrôle accru et prise en compte des travaux de rénovation et d'amélioration réalisés dans les immeubles) des actuels revenus cadastraux fédéraux.

La Région wallonne veillera à ce que cette mise en place d'un nouveau revenu cadastral régional se fasse **simultanément à la reprise, par l'administration fiscale régionale, du service du précompte immobilier**. Ceci n'empêche pas que **l'Administration générale de la documentation patrimoniale (AGDP), au niveau fédéral, continuera à jouer un rôle** dans le cadre de la détermination de ce revenu cadastral régional nouveau. Elle agira néanmoins en **étroite collaboration avec l'administration fiscale wallonne, conformément à un protocole de collaboration** définissant précisément les tâches respectives de chacun. Pour l'Etat fédéral, le coût associé à ce travail accru dans le chef de l'AGDP sera compensé par le gain provenant de l'amélioration du contrôle du revenu cadastral fédéral, et donc, des recettes engrangées à l'IPP. En effet, le revenu cadastral fédéral demeurera certes soumis aux modalités de détermination actuelles (état du marché locatif en 1975), mais pourra subir – du fait d'une meilleure collaboration avec les autorités régionales, provinciales et communales – la *mise à jour* imposée par les textes actuellement en vigueur (en fonction des travaux d'améliorations et d'aménagement apportés aux immeubles situés sur le territoire wallon). En d'autres termes, une partie du travail destiné à l'élaboration d'un nouveau revenu cadastral régional servira utilement et simultanément l'objectif d'une meilleure tenue et d'un contrôle plus efficace du revenu cadastral fédéral (*win-win*).

13. D'apparence révolutionnaire, la proposition relative à l'instauration d'un nouveau revenu cadastral régional, pour la détermination de la base d'imposition au précompte immobilier, ne peut se concrétiser unilatéralement et par le biais d'une décision radicale sans phase

<sup>85</sup> Problème : l'indice des prix à la consommation ne tient pas compte spécifiquement de la progression locale des valeurs foncières ou des loyers.

<sup>86</sup> Le découpage devra faire l'objet d'une réflexion préalable et, ensuite, d'une justification substantielle (dans les travaux préparatoires de la disposition), afin de fonder l'argumentation destinée à établir la conformité au principe d'égalité et de non-discrimination tel que consacré par les articles 10, 11 et 172 de la Constitution.

transitoire. Il convient d'être pragmatique et de considérer le risque politique associé à pareille réforme. Celle-ci ne peut aboutir que moyennant la prise en compte de l'ensemble des intérêts en jeu – budgétaires, notamment – et le souci permanent de légitimation tant de la part des acteurs publics concernés (communes, provinces et Région wallonne) que des contribuables.

**REM.** : en ce qui concerne les contribuables, il va de soi qu'une réforme fiscale de ce type provoquera une redistribution de la charge fiscale avec un effet négatif (majoration de l'impôt) pour les uns et positif (diminution de la charge fiscale) pour les autres. Ceux qui perdent se plaindront, bruyamment le cas échéant ; les gagnants de la réforme, par contre, exprimeront rarement leur satisfaction de manière telle à compenser, sur le terrain, la contestation politique suscitée par les premiers. Par voie de conséquence, le ministre, le gouvernement et, en fin de compte, le législateur qui ont introduit la réforme en question s'exposent à un dommage politique. Cet effet pourra être atténué si la procédure d'élaboration et de mise en œuvre de la réforme est progressive, concertée et intelligemment médiatisée.

La question se pose donc de savoir comment la réforme de la base d'imposition du précompte immobilier, par le biais de l'introduction d'un nouveau revenu cadastral régional, se concrétisera.

14. Compte tenu de ce que la fiscalité immobilière repose, en Belgique, sur une **multiplicité de prélèvements fiscaux**, il conviendra de réaliser, au niveau de la Région wallonne, un vrai projet de « réforme fiscale » à proprement parler, qui englobe dans son champ, non pas seulement le précompte immobilier, mais aussi les autres prélèvements de compétence régionale (en particulier, les droits d'enregistrement et de succession, ainsi que les taxes régionales liées aux immeubles). Si la réforme du précompte immobilier vise un rééquilibrage entre fiscalité directe et indirecte, il convient donc que l'ensemble des impôts concernés soient reconsidérés simultanément.

15. Au surplus, il est important de déterminer d'emblée si la réforme de la base d'imposition du précompte immobilier, ainsi que des autres impôts de compétence régionale (et, le cas échéant, locale), vise à **engranger des recettes supplémentaires pour la Région ou non**. Un souci de **neutralité budgétaire** devrait, au contraire, associer à une majoration de la base d'imposition, issue de l'actualisation et de la mise à jour du revenu cadastral fédéral, une diminution sensible du taux de base régional.

L'impact d'une telle réforme sur les finances communales ou provinciales devra pouvoir être compensé par une réforme simultanée et concertée des mécanismes de transferts financiers de la Région vers les communes (fonds des communes) et des provinces.

16. Enfin, la **pluralité des niveaux de pouvoir concernés par une réforme du précompte immobilier** (la Région ; les communes et les provinces qui sont les principales bénéficiaires du produit de cet impôt ; l'Etat fédéral qui, aujourd'hui, administre le précompte immobilier et détermine le revenu cadastral) implique qu'il faille tous les impliquer dans le cadre d'un processus de révision du régime applicable.

17. En l'état actuel des choses, outre *l'absence de péréquation générale* des revenus cadastraux au niveau fédéral (**non-actualisation**), l'on observe une *grande difficulté de tenue à jour des registres descriptifs (mise à jour défailante)*, des coûts malgré tout importants de gestion du cadastre, ainsi qu'un phénomène de déresponsabilisation issu de la distinction entre le niveau de pouvoir qui assoit et perçoit l'impôt et celui qui bénéficie de son produit.

Quant à **l'absence de mise à jour des valeurs cadastrales**, elle caractérise le fait que :

- les dispositions du CIR/92 offrent, en théorie, la garantie que les valeurs cadastrales suivent l'évolution de la qualité d'un bien (abstraction faite de toute péréquation), tant que les améliorations sont quantifiables dans les conditions du marché locatif de 1975 ;
- en pratique toutefois, de nombreuses améliorations et transformations de bâtiments échappent à l'AGDP : absence de déclaration spontanée par les contribuables, non sanctionnée dans les faits ; absence de collaboration active et effective des communes, des provinces et de la Région à l'effort de mise à jour des valeurs cadastrales et absence de soutien obligatoire des acteurs informés (notaires, ...) <sup>87</sup>.

L'absence de péréquation résulte plutôt d'une absence de volonté politique dans ce sens.

18. Il convient de laisser progressivement émerger la volonté politique précitée, en faveur de la mise en place d'un revenu cadastral régional wallon. Un cadre doit être créé en vue de garantir l'acceptabilité, à moyen terme, d'une telle réforme.

**Une commission spéciale (*Commission de mise à jour et d'actualisation du revenu cadastral en Région wallonne*) doit être créée dans le courant de la seconde moitié de l'année 2013.**

**Cette commission se composera de représentants de la Région wallonne, de représentants des communes (l'Union des villes et des communes de Wallonie, par exemple), de représentants des provinces wallonnes, ainsi que d'experts extérieurs (représentants du monde universitaire et représentants du notariat).**

**Le premier objectif de cette commission sera d'aboutir, durant l'année 2014, à un accord global sur la question de savoir comment les différents acteurs concernés (communes, provinces, Région wallonne et, éventuellement, notaires) pourront remplir, à court terme et**

<sup>87</sup> Dans son étude, Olivier Dubois (*op. cit.*, pp. 38-39) relevait les difficultés suivantes de nature à expliquer ce défaut de mise à jour : le manque de moyens de l'AGDP (qui ne peut plus se permettre d'envoyer des agents sur le terrain) ; une certaine désorganisation (les communes ne transmettent pas les informations qu'elles détiennent ou pourraient aisément obtenir et l'AGDP n'assure pas toujours le suivi des (rares) informations qui lui sont transmises) ; les difficultés logistiques et politiques ; l'absence ou manque d'attention des communes envers le rôle de l'indicateur-expert, dont la nomination et le rôle sont pourtant prévus par un arrêté fédéral d'exécution ; la **focalisation des procédures sur les travaux qui nécessitent un permis alors que la réglementation régionale a tendance à s'alléger en la matière** ; plus généralement, les difficultés de circulation de l'information entre tous les acteurs concernés ; la réticence de certains responsables communaux à participer à un mouvement qui conduit à un accroissement de la pression fiscale sur certains habitants de la commune.

à moyen terme, un certain nombre de missions déterminées en vue de soutenir très concrètement l'Administration générale de la documentation patrimoniale dans sa tâche de **mise à jour des valeurs cadastrales**<sup>88</sup> : aide dans l'applicabilité des sanctions en cas de non-déclaration spontanée des travaux d'amélioration apportés à un immeuble (éventuellement, création d'un cadre légal pour organiser des sanctions administratives communales) ; redéfinition plus contraignante du rôle des indicateurs-experts dans les communes et désignation, le cas échéant, d'indicateurs-experts aux niveaux des provinces et de la Région ; centralisation par la Région des données recueillies et obligatoirement transmises par les communes et les provinces et ce, avant transmission à l'AGDP fédérale ; effort important de pédagogie afin de sensibiliser les communes et les provinces sur l'intérêt budgétaire de collaborer à ce processus intégral de contrôle ; fixation d'un cadre régional permettant la pénalisation financière des communes et des provinces qui ne collaboreraient pas activement ; détermination d'un rôle à jouer par les notaires dans ce cadre. **Il faut encore insister sur ce que ce processus de redynamisation concertée d'obligations déjà existantes pour les autorités communales, de participation des provinces (compte tenu de ce qu'elles bénéficieront tout autant de cette mise à jour des revenus cadastraux), et de coordination incitative (et contraignantes le cas échéant) de la Région wallonne reposera sur une vraie concertation entre les différents acteurs concernés.**

Munie de l'accord obtenu au sein de la Commission en question, la Région wallonne pourra négocier avec les autorités fédérales et exiger que l'AGDP assure le suivi et dispose des moyens nécessaires permettant de traiter les informations nouvellement transmises par la Région wallonne (qui aura préalablement centralisé toutes les informations pertinentes pour une mise à jour des valeurs cadastrales en Région wallonne). Un protocole de collaboration sera conclu entre la Région wallonne et l'AGDP.

Le **second objectif** de la commission consistera à mettre en place, en 2015, les conditions d'une « actualisation » des revenus cadastraux fédéraux et partant, de l'élaboration d'un nouveau revenu cadastral régional applicable en matière de précompte immobilier, de droits d'enregistrement et pour tout autre usage de compétence régionale. Cette réforme plus globale et plus fondamentale devra coïncider avec la reprise effective du service du précompte immobilier par la Région wallonne.

La réforme globale de la base d'imposition du précompte immobilier – nouveau revenu cadastral régional – s'effectuera selon la même procédure progressive de concertation – au sein de la Commission précitée – entre tous les acteurs publics (Région wallonne, provinces et communes) et, éventuellement, les notaires. Elle doit reposer sur un grand effort de pédagogie sur les enjeux, budgétaires et de politique matérielle (aménagement du territoire, logement, économie, etc.) et sur les gains à moyen et à long terme.

Le nouveau revenu cadastral régional résultera d'un travail d'identification de nouvelles valeurs locatives de référence sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne. Lorsque les points de référence font défaut, une alternative consistera à dégager des valeurs vénales de

<sup>88</sup> La matrice cadastrale connaît un taux d'erreur important. Ces erreurs constituent un manque à gagner pour les pouvoirs publics et bénéficient aux propriétaires des biens concernés au détriment de l'ensemble des autres contribuables, ce qui pose des questions de justice fiscale (O. DUBOIS, *op. cit.*, p. 46).

référence auxquelles on appliquera un coefficient (actuellement, 5,3 %, mais intérêt de réfléchir à l'élaboration d'un autre coefficient unique ou de plusieurs coefficients différenciés en fonction de la liaison, variable dans l'espace, entre valeur vénale et valeur locative).

La Commission réfléchira à la manière d'empêcher, compte tenu des nouvelles compétences obtenues par la Région en matière de baux (sixième réforme de l'Etat), que les éventuelles majorations de l'impôt foncier se répercutent par trop sur les **locataires** et réduisent l'accessibilité pour ceux-ci à un logement de qualité.

19. Une nuance peut être apportée par rapport à ce qui a été dit précédemment. En cas de **transformation d'un bien immeuble bâti**, il serait opportun de réfléchir à l'opportunité d'introduire un système d'immunisation, temporaire le cas échéant, de la majoration du revenu cadastral découlant des travaux de rénovation effectués lorsque ceux-ci répondent à certaines conditions fixées par le législateur wallon dans le cadre d'une politique souhaitable de logement ou d'aménagement du territoire<sup>89</sup>.

Plus généralement, il serait opportun d'envisager, dans le cadre de la Commission précitée, une modulation de la base d'imposition – valeur locative – en fonction de critères sélectionnés sur la base de considérations de politique matérielle (à côté des critères sur la base desquels les valeurs locatives de référence s'identifieraient, une liste d'autres critères serait déterminée afin de majorer ou de minorer les valeurs locatives de référence obtenues en fonction de choix de politique matérielle : aptitude de l'immeuble aux économies d'énergie, situation de l'immeuble en zone urbaine ou en zone d'habitat dense, etc.). **En provoquant ainsi une modulation par le haut ou par le bas de la base d'imposition, les choix de politique matérielle en cause influencent le montant final de l'impôt, tout en ne se traduisant pas par de nouvelles dépenses fiscales à proprement (exonérations, réductions d'impôt).**

20. La taxation au précompte immobilier sur la base d'un revenu réel (si l'immeuble engendre effectivement un revenu) ne nous paraît devoir être retenue à ce stade de la réflexion, compte tenu de la difficulté de mettre en place un contrôle administratif suffisamment efficace, faiblement intrusif et peu coûteux des loyers déclarés.

Pour éviter la fraude, un moyen serait certes d'appuyer le contrôle sur le recoupement de données émanant du propriétaire avec celles provenant du locataire. Ce dernier serait incité à révéler le montant réel du loyer versé en obtenant un avantage fiscal lié à cette « révélation » (réduction d'impôt à l'IPP par exemple). Techniquement, la formule nous apparaît cependant complexe.

Le renforcement récent de l'obligation d'enregistrer les baux<sup>90</sup> ne nous paraît pas de nature à favoriser une meilleure identification des loyers réellement perçus<sup>91</sup>.

<sup>89</sup> Comp. article 253, 8°, CIR/92 (version applicable aux immeubles situés sur le territoire flamand).

<sup>90</sup> Notamment par le biais de l'introduction d'une « sanction civile » en cas de non-enregistrement, par le bailleur, des baux de résidence principale : impossibilité pour le bailleur, tant que l'enregistrement n'est pas effectué, d'invoquer les délais de préavis et d'obtenir les indemnités de rupture prévues par la loi sur le bail de résidence principale.

<sup>91</sup> Le Conseil supérieur des finances, dans son rapport de 1997, a relevé le système de la taxe locale d'habitation française, juridiquement à charge du locataire, qui incite le propriétaire à faire enregistrer le bail. A défaut d'enregistrement, l'obligation de paiement de cette taxe incombe, en effet, au propriétaire. Conseil supérieur des finances, *op. cit.*, p.316.

21. En ce qui concerne le revenu cadastral et, plus généralement, la fiscalisation du matériel et de l'outillage, de nombreuses mesures utiles ont déjà été adoptées par la Région wallonne. Quant à la question de savoir s'il conviendrait de revoir partiellement ce régime, ce point fera l'objet, à la demande, d'une étude et de rapports ultérieurs.

Quant aux immeubles affectés à un usage autre que l'habitation (affectation économique), notre réflexion n'est pas encore arrêtée quant à l'opportunité de réformer la base d'imposition au précompte immobilier d'une manière identique ou différente par rapport à celle qui caractérise les immeubles affectés à l'habitation.

22. Le système des centimes additionnels communaux et provinciaux au précompte immobilier constitue une forme d'autonomie fiscale dans le chef des collectivités locales. Comme toute autonomie fiscale, elle peut aboutir à ce que des entités locales aux besoins élevés mais à la capacité fiscale faible se trouvent en situation de difficulté. L'existence d'un mécanisme de dotations ou de subsides par un pouvoir supérieur (fonds des communes, par exemple) permet d'introduire de la solidarité dans le système de financement des communes et des provinces. La question de savoir s'il convient de maintenir en l'état, dans le futur, l'autonomie fiscale sous forme de centimes additionnels au précompte immobilier devra être examinée au sein de la Commission évoquée ci-avant<sup>92</sup>.

Il conviendra néanmoins de ne pas perdre de vue que la Constitution ne permet pas aux Régions de limiter, par la voie d'une norme générale (décret ou ordonnance), l'autonomie fiscale des provinces et des communes. Les Régions peuvent néanmoins utiliser leur pouvoir de tutelle (à exercer au cas par cas) ou recourir à la technique des pouvoirs implicites. **La question se posera de savoir si le fait de réformer la base imposable au précompte immobilier suffirait à établir une éventuelle compétence de la Région wallonne pour limiter, dans la foulée, l'autonomie fiscale des communes et/ou des provinces.**

**En tout état de cause, toute limitation de l'autonomie fiscale communale ou provinciale devra être compensée par des subsides supplémentaires garantis de la part de la Région wallonne.**

### **C. Proposition 2 : mettre le précompte immobilier à zéro et créer un nouvel impôt foncier wallon**

A ce stade de la réflexion, nous ne préconisons pas la formule consistant à porter le taux du précompte immobilier régional à 0% (et, partant, les centimes additionnels provinciaux et communaux au précompte immobilier seraient, eux aussi, portés à 0, du fait de leur calcul sur une base de 0) et le remplacement *de facto* de ce précompte immobilier par une **taxe régionale propre**.

<sup>92</sup> « (...) à travers le monde, la pratique qui veut qu'un impôt foncier bénéficie aux pouvoirs locaux est très courante. Cela s'explique notamment par la stabilité de ce type d'impôt, ainsi que par le lien – supposé ou réel – étroit qui existe entre la valorisation des biens immeubles et les efforts de gestion d'une collectivité locale ainsi que la responsabilité des élus locaux qui en découle » (O. DUBOIS, *op. cit.*, spéc. pp. 14-15). « Généralement, on justifie la délocalisation d'outils d'imposition du foncier par deux éléments : - la stabilité des revenus que ce type de taxe procure (...); - le juste retour par rapport aux efforts de gestion des pouvoirs locaux : l'action des pouvoirs locaux influence la valeur des biens immeubles détenus par des privés. L'imposition foncière constitue donc un mode de captation, par la puissance publique, des plus-values privées générées par l'action de la collectivité locale ». (O. DUBOIS, *op cit.*, p. 17).

Il existe un risque quant à la légitimité de la nouvelle taxe régionale au regard de la règle fédérale *non bis in idem*, telle que reprise à l'article 11 de la loi spéciale de financement des Communautés et des Régions (LSF) et de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 23 janvier 1989.

**REM.** : quand bien même le précompte immobilier serait porté à 0, par le biais de la mise en œuvre d'un taux de 0%, la « matière imposable » de cet impôt régional demeurerait indisponible pour l'établissement d'une taxe régionale propre. La règle fédérale *non bis in idem*, prévue par l'article 11 de la LSF, continue à s'appliquer même si le prélèvement n'engendre plus de recettes de fait.

Le même raisonnement peut être tenu en ce qui concerne la redevance radio et télévision en Région flamande et en Région de Bruxelles-Capitale, dont le taux a été fixé à 0%.

La volonté de mettre en place un impôt foncier annuel sous la forme d'une « taxe régionale propre » impliquerait donc de détacher complètement l'objet imposable d'un tel impôt foncier de toute référence à un revenu pour la détermination de la matière imposable (objet d'imposition).

Une nouvelle taxe régionale propre de ce type serait **non-déductible à l'impôt des sociétés**, pour rappel.

Quoi qu'il en soit de notre actuelle position provisoire, ce point devra être sérieusement débattu au sein de la Commission évoquée sous le point précédent.

## **Section 2. Les droits d'enregistrement**

1. Une réforme substantielle des droits d'enregistrement liés aux immeubles devra s'effectuer en liaison étroite et cohérente avec la réforme de la base d'imposition du précompte immobilier, suggérée sous la section 1 qui précède. La Commission que nous avons proposé de constituer durant la seconde moitié de l'année 2013 (*Commission de mise à jour et d'actualisation du revenu cadastral en Région wallonne*) pourra – devra ? – voir ses missions s'étendre à une réflexion portant sur une réforme pertinente de la matière des droits d'enregistrement.

### **A. Le droit sur les ventes**

2. Le droit de 12,5 %, applicable en principe aux transmissions à titre onéreux de biens immeubles situés en Belgique, est élevé. Il l'est d'autant plus si on le compare au taux des impôts similaires en vigueur dans les autres Etats membres de l'Union européenne.

Une telle charge fiscale est de nature à freiner l'acquisition par un (jeune) ménage d'un premier logement, l'achat de biens immeubles destinés à l'exercice d'une activité économique, ou encore, l'affectation de ressources financières à des travaux de rénovation souhaitables. Au surplus, le propriétaire d'un immeuble qui, pour des raisons professionnelles, souhaite revendre son habitation et acheter un nouvel immeuble à proximité de son lieu de travail peut être dissuadé par la hauteur des droits d'enregistrement à l'occasion de cette mobilité.

**REM.** : un choix politique doit être arrêté quant à l'opportunité de favoriser fiscalement davantage la mobilité des déplacements du domicile au lieu de travail par rapport à la mobilité du lieu d'habitation (rapprochement de l'immeuble d'habitation du lieu de travail).



**REM.** : d'aucuns estiment que les droits d'enregistrement élevés ont protégé la Belgique contre certaines formes de spéculation immobilière et, partant, contre la constitution d'une bulle immobilière explosive (comme tel fût le cas en Espagne, par exemple). Selon nous, pareil jugement doit être relativisé, compte tenu des très nombreux autres facteurs responsables, ailleurs, de l'éclatement de bulles immobilières.

3. Compte tenu de l'évolution du marché du travail et du marché de l'immobilier en région flamande, il nous paraît opportun que la Région wallonne adapte son système fiscal de telle manière à faciliter la mobilité intrarégionale de ses travailleurs, tout en veillant à pratiquer une fiscalité attractive pour encourager l'implantation en Wallonie de résidents d'autres Régions.

S'il est décidé de poursuivre un tel objectif, une **mesure telle que la portabilité des droits d'enregistrement** (*meeneembaarheid*) n'est **pas souhaitable**, dans la mesure où elle ne tend qu'à encourager la mobilité intrarégionale, tout en ne favorisant pas l'accès initial à la propriété.

Il conviendrait, par contre, de réfléchir à l'introduction d'un mécanisme substantiel d'**abattement** pratiqué sur la base d'imposition au droit de vente (prix de vente, avec valeur vénale comme base minimale) pour l'acquisition d'une première habitation sur le territoire de la Région wallonne.

A ce mécanisme d'abattement, s'ajouterait une **réforme du régime du taux réduit pour habitations modestes** : simplification du texte (devenu illisible et incompréhensible pour le citoyen) ; utilisation, comme valeur de référence, du nouveau revenu cadastral régional servant de base d'imposition pour le précompte immobilier (cf *supra*) ; introduction de conditions liées aux objectifs de compétence matérielle poursuivis par la Région wallonne (aménagement du territoire, environnement, économie).

Enfin, la Commission évoquée ci-avant devra réfléchir à **l'introduction d'un taux de base de 10 %** – similaire au taux de principe applicable en Région flamande – afin d'améliorer l'attractivité de l'investissement immobilier sur le territoire wallon.

Budgétairement parlant, les pertes de recettes seront compensées par l'éventuelle majoration de la charge fiscale découlant du précompte immobilier. A ce stade de la réflexion, nous sommes pas convaincus par les arguments selon lesquels une taxe récurrente accrue ne pourrait en aucun cas compenser une diminution des recettes découlant de taxes indirectes ponctuelles.

Un transfert de charge des droits d'enregistrement vers le précompte immobilier devra, en tout état de cause, s'effectuer en considération des contraintes budgétaires régionales, compte tenu de l'impact possible (à neutraliser le cas échéant) sur les finances communales et provinciales (qui bénéficient aujourd'hui de la majeure partie du produit du précompte immobilier, mais pas des recettes liées aux droits d'enregistrement régionalisés).

## B. Le droit de partage

En Région flamande, le décret du 13 juillet 2012 est venu modifier le régime des opérations de partage ou de cession assimilée de parts indivises entre copropriétaires : le tarif a été porté à 2,5% au lieu de 1% auparavant<sup>93</sup>.

Le nouveau tarif est applicable à toutes les opérations visées à l'article 109, C.enr.<sup>94</sup>, à savoir :

- les partages, partiels ou totaux, de biens immeubles ;
- les cessions à titre onéreux, entre copropriétaires, de parts indivises dans des biens immeubles ;
- la conversion prévue aux articles 745*quater* et 745*quinquies* du Code civil, même s'il n'y a pas indivision.

Ce décret introduit un nouveau mécanisme d'abattement<sup>95</sup> et ce, afin de ne pas pénaliser les opérations de partage ou de cession de droits indivis en suite de la fin de la cohabitation : ainsi, la base taxable au droit de partage est diminué d'un montant de 50 000 euros ; ce montant est majoré de 20 000 euros par enfant à charge du couple – c'est-à-dire « qui donne droit à des allocations familiales ».

Il serait intéressant de réfléchir à l'opportunité d'adopter un tel système en Région wallonne.

## C. Le droit sur les baux

Le droit d'enregistrement sur les baux n'est pas régionalisé, alors que la sixième réforme de l'Etat prévoit la régionalisation de la matière des baux d'habitation, commerciaux et à ferme. Dès lors que l'article 83, al. 2, C.enr. assimile aux baux et aux cessions de baux les contrats constitutifs de droits d'emphytéose ou de superficie et leurs cessions, qui dans certaines hypothèses constituent des alternatives aux contrats translatifs de propriété, il y a lieu de s'interroger sur la cohérence du maintien au niveau fédéral de la compétence normative et des recettes en matière de droits d'enregistrement sur les baux.

### Section 3. Les droits de succession

Comme nous l'avons indiqué dans le cadre de la première note rédigée en août 2012<sup>96</sup>, il conviendra de réfléchir à l'opportunité de substituer à un certain nombre de notions reprises

<sup>93</sup> Article 109, C.enr., applicable en Région flamande modifié par l'article 2 du décret flamand du 13 juillet 2012 portant modification du tarif du droit de partage et de transferts de même ordre (*M.B.*, 23 juillet 2012) – Texte en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> août 2012 (article 5).

<sup>94</sup> Le tarif de 2,5% s'applique également aux opérations visées à l'article 129, al. 3, C.enr., c'est-à-dire l'acquisition par un associé d'une société de personne d'un immeuble de celle-ci, autrement que par voie d'apport.

<sup>95</sup> Article 111*bis*, C.enr., applicable en Région flamande inséré par l'article 3 du décret flamand du 13 juillet 2012 portant modification du tarif du droit de partage et de transferts de même ordre (*M.B.*, 23 juillet 2012) – Texte en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> août 2012 (article 5).

<sup>96</sup> Voy. aussi, dans le présent rapport, Chapitre 5, section 3, B.

du code civil, sur lesquelles le Code des droits de succession s'appuie, des concepts juridiques fiscaux autonomes. Il s'agit là de consacrer l'idée que la substance devrait dominer la forme (« *substance over form* ») dans la détermination des conséquences fiscales des actes posés par les contribuables ou auteurs de ceux-ci.

Aux articles 4 à 14 du Code des droits de succession, le législateur a prévu un certain nombre de dispositifs spécifiques anti-abus. Ces dispositions légales pourraient être revues par le législateur wallon afin de renforcer leur effectivité.

Au surplus, en cas de réforme de la matière des droits de succession, le législateur veillera à bien préciser, plus explicitement qu'auparavant, les objectifs qu'il poursuit, afin de pouvoir compter utilement sur la nouvelle disposition générale anti-abus prévue par l'article 18, § 2, nouveau, du Code des droits d'enregistrement, et applicable à la matière des droits de succession par le biais de l'article 106, al. 2, du Code des droits de succession<sup>97</sup>.

Plus généralement, il conviendra de réfléchir à une égalisation de la charge fiscale pesant sur les transmissions immobilières, qu'elles aient lieu à titre onéreux ou à titre gratuit, entre vifs ou à cause de mort, et quel que soit le lien de parenté entre le propriétaire de l'immeuble avant transmission et le propriétaire de l'immeuble après transmission.

#### **Section 4. Les avantages fiscaux à l'IPP (dépenses fiscales IPP)**

1. Très justement, en 1997, le Conseil supérieur des finances résumait comme suit les objectifs poursuivis par les incitations fiscales octroyées à l'IPP :

- Encourager l'acquisition de la maison d'habitation (droit au logement consacré par la Constitution)
- Orienter une partie de l'épargne vers le placement en logements
- Encourager la rénovation des logements
- Soutenir l'activité dans le secteur de la construction

Le même Conseil supérieur des finances ne manquait néanmoins pas de faire les observations suivantes :

- Les objectifs des mesures incitatives en cause gagneraient à être précisés et pondérés ;
- **La poursuite de plusieurs objectifs par un même instrument de politique économique rend le système particulièrement complexe et peu transparent ;**

---

<sup>97</sup> Le cas échéant, si la nouvelle mesure générale anti-abus, en tant qu'elle s'applique à la matière des droits d'enregistrement et de succession, devait être annulée par la Cour constitutionnelle pour cause de violation par l'Etat fédéral des règles de répartition des compétences fiscales entre l'autorité fédérale et les Régions, la Région wallonne devra être attentive à réintroduire une telle mesure dans son arsenal législatif.

- La distribution du bénéfice des incitants par classes de revenu ou par groupe socio-professionnel peut poser problème<sup>98</sup>.

**Si la fiscalité immobilière est complexe, c'est parce que le législateur pose des principes qu'il assortit de dérogations multiples pour réduire le champ d'application<sup>99</sup>.** Un souci de simplification doit caractériser toute réforme en la matière.

**Toutefois, le souci de simplification se heurte aux inévitables conflits d'objectifs – inhérents à ce type de fiscalité – et au partage de la fiscalité immobilière entre les différents niveaux de pouvoir.**

2. Il convient que la Région wallonne réfléchisse à la mise en œuvre de ses nouvelles compétences exclusives en matière de dépenses fiscales IPP – telles qu'elles sont indiquées dans l'accord institutionnel sur la sixième réforme de l'État – en ayant toujours à l'esprit une réforme plus globale – et donc, une « vision » – de la fiscalité immobilière (régionale, provinciale et communale) applicable aux contribuables et aux immeubles wallons. Sans pareille vision globale, les nouveaux mécanismes mis en place peuvent aboutir à des conséquences contradictoires : par exemple, reprendre par le précompte immobilier ce qui est accordé par le biais des avantages fiscaux IPP (ou l'inverse).

3. Une réforme potentielle des incitants fiscaux immobiliers à l'IPP doit éviter d'engendrer des effets négatifs sur la mobilité (flexibilité du marché du travail)<sup>100</sup>.

4. Une réflexion générale doit impérativement être menée sur les effets d'aubaine engendrés par les incitants fiscaux immobiliers à l'IPP : ainsi serait-il pertinent de créer un groupe de travail, composé d'économistes et de juristes fiscalistes, afin de réfléchir sur la manière de supprimer, techniquement parlant, pour les nouveaux emprunts hypothécaires conclus, un certain nombre d'effets d'aubaine constatés dans le régime actuel (non sans une définition préalable de la notion d'effet d'aubaine<sup>101</sup>). Certains amendements des incitants existants s'avèreraient nécessaires s'il se confirmait nettement que les déductions et réductions fiscales ne sont pas suffisamment ciblées sur les catégories de contribuables que l'on souhaite favoriser, soit dans une optique d'accès au logement, soit dans celle d'une incitation à l'investissement et à l'épargne<sup>102</sup>.

<sup>98</sup> Conseil supérieur des finances, « Taxation des loyers et réforme de la fiscalité immobilière », *Bull doc.*, mai-juin 1997, p. 355.

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 357.

<sup>100</sup> Sous réserve des modifications légales intervenues entre-temps, le Conseil supérieur des finances, dans son rapport intitulé « Taxation des loyers et réforme de la fiscalité immobilière » (*Bull doc.*, mai-juin 1997, p. 354), écrivait déjà, en février 1997, que « si les taxes sur l'acquisition et les déductions fiscales ont sur l'imposition effective des effets qui se compensent, ils ont sur la mobilité des ménages des effets qui s'additionnent : tant l'un que l'autre contribuent à la viscosité de la population et nuisent à la flexibilité du marché du travail ».

<sup>101</sup> Selon le Conseil supérieur des finances, il y a effet d'aubaine si le bénéficiaire d'une mesure aurait de toute façon adopté le comportement souhaité, même en l'absence de cette mesure. Conseil supérieur des finances, « Taxation des loyers et réforme de la fiscalité immobilière », *Bull doc.*, mai-juin 1997, p. 361).

<sup>102</sup> Certains avantages fiscaux peuvent aussi engendrer des effets de substitution : le bénéficiaire modifie les modalités d'un acte qu'il aurait de toute façon posé pour bénéficier de l'avantage fiscal, par exemple en construisant plutôt que d'acheter un immeuble existant. Le fait que l'avantage soit différencié selon qu'il y a construction ou acquisition sur le marché secondaire peut provoquer de tels effets de substitution entre ces deux formes d'accession à la propriété.

5. Quid des avantages fiscaux accordés à l'IPP pour les prêts hypothécaires et assurances-vie en cours au moment de la régionalisation des dépenses fiscales liées aux compétences matérielles des Régions ?

Plusieurs acteurs ont souligné l'opportunité politique de maintenir les avantages existants pour les contrats en cours et de ne modifier le cadre des avantages fiscaux liés à l'acquisition d'une habitation que pour les contrats (de prêt hypothécaire) conclus après le transfert effectif des dépenses fiscales concernées vers les Régions.

L'accord institutionnel sur la sixième réforme de l'État doit encore être traduit en texte de loi (réforme de la LSF).

**Sur la base du texte de l'accord institutionnel sur la sixième réforme de l'État, trois arguments plaident, selon nous, en faveur d'une obligation faite aux Régions de maintenir les avantages fiscaux liés à l'acquisition d'une habitation pour les contrats en cours au moment du transfert vers les Régions :**

- a) Tout d'abord, l'accord institutionnel prévoit qu'une partie de l'autonomie fiscale conférée aux Régions en matière d'IPP correspond à 40 % du total des dépenses fiscales « transférées » ; au surplus, une dotation, dont les modalités de calcul restent à déterminer, servira à couvrir le reste des dépenses fiscales transférées (cette nouvelle enveloppe sera répartie sur la base de la clé de répartition de l'IPP maintenu au niveau fédéral). Sous réserve des résultats de la négociation actuellement en cours (transposition dans la loi spéciale de financement de ce volet de l'accord institutionnel sur la sixième réforme de l'État), pareille volonté fédérale de garantir la possibilité, pour les Régions, de couvrir financièrement les dépenses fiscales ainsi « transférées » nous paraît indiquer le souhait des auteurs de l'accord institutionnel que ces mêmes Régions maintiennent, au moins dans un premier temps, les avantages fiscaux auxquels les contribuables ont déjà droit pour les contrats en cours<sup>103</sup> ;
- b) En outre, comme nous l'avons indiqué *supra*, lorsque les Régions mettent en œuvre leur autonomie fiscale en matière d'IPP, elle doivent le faire **sans réduire la progressivité de l'impôt**. Deux assouplissements principaux sont prévus par l'accord institutionnel (règle des 90 % et des 1000 euros – voy. *supra*). Une « **exception** » est, par ailleurs explicitement prévue par l'accord institutionnel : « *Par exception, la règle de progressivité ne s'appliquera pas pour les contrats en cours dont l'avantage fiscal deviendrait régional (exemple woonbonus), l'objectif étant de permettre que le contribuable conserve le même avantage que celui auquel il avait droit dans le régime actuel* ». Cette exception à l'interdiction de réduire la progressivité de l'impôt concerne spécifiquement l'hypothèse de la déduction pour habitation propre et unique : elle doit être d'abord transformée en « réduction d'impôt » au niveau fédéral (tout en garantissant le maintien du même avantage fiscal pour chaque contribuable

<sup>103</sup> Assorti, peut-être, d'une faculté de *phasing out* sur le plus long terme.

concerné – la réduction doit donc assurer les mêmes effets que la « déduction », et donc, un avantage fiscal plus important pour les hauts revenus que pour les bas revenus = effet inhérent d'une déduction); ensuite, du fait de la sixième réforme de l'État, cet avantage fiscal sera transféré aux Régions. En prévoyant l'exception mentionnée ci-avant à l'interdiction de réduire la progressivité, les auteurs de l'accord institutionnel sur la sixième réforme de l'État semblaient estimer que la prolongation de ces avantages fiscaux pour les contrats en cours allait de soi.

- c) Enfin, la pratique antérieure de l'État fédéral montre que lorsqu'il a modifié le régime des avantages fiscaux liés à l'acquisition d'une habitation (amortissements des capitaux de l'emprunt hypothécaire, intérêts sur celui-ci et primes d'assurance-vie), il l'a fait en maintenant l'ancien régime (déduction ordinaire et complémentaire d'intérêts ; réduction pour épargne-logement et réduction pour épargne à long terme) pour les contrats en cours au moment de la réforme (c'est-à-dire les contrats conclus avant le 1<sup>er</sup> janvier 2005). Le législateur avait procédé de la même manière pour la réforme précédente de ce régime à la fin des années quatre-vingt.

### **Section 5. Les taxes régionales propres**

1. Notre réflexion relative aux taxes régionales propres n'est, à ce stade, pas aboutie.
2. Les auteurs du présent rapport ont connaissance de l'existence d'une réflexion relative à l'introduction :
  - d'une taxe sur les terrains à bâtir ;
  - d'une taxe sur les plus-values latentes en cas de modification du statut.

Les auteurs du présent rapport se tiennent à disposition pour une réflexion plus approfondie sur les aspects juridiques attachés à ces deux types de prélèvements.

Pour ce qui concerne la seconde, il est opportun peut-être de s'inspirer du régime de la taxe flamande dite « *planbatenheffing* ». Cette taxe a été validée par la Cour constitutionnelle dans un arrêt du 5 juillet 2000<sup>104</sup>.

3. Plus généralement, si l'on souhaite introduire au niveau régional, une taxe régionale propre sur les plus-values réalisées sur des immeubles, deux objections doivent être affrontées :
  - plus-values réalisée sur un immeuble affecté à l'exercice d'une activité professionnelle : matière imposable déjà occupée par l'impôt sur les revenus (violation de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 23 janvier 1989 et de l'article 11 de la LSF) ;

<sup>104</sup> C.const., 5 juillet 2000 (n°86/2000), disponible sur le site internet de la Cour constitutionnelle.

- plus-value réalisée sur un immeuble relevant de la sphère privée. Le risque de violation de la règle fédérale *non bis in idem* existe si la plus-value en question est déjà couverte par l'impôt des personnes physiques (violation de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 23 janvier 1989 et de l'article 11 de la LSF). Tel est le cas pour les plus-values visées à l'article 90, 8° et 90, 10° du CIR/92 ; tel est aussi le cas des plus-values réalisées sur immeubles qui ne seraient pas considérées comme relevant de la « gestion normale d'un patrimoine privé ». **L'espace encore laissé aux Régions pour une taxation des plus-values réalisées sur des immeubles, au titre d'une taxe régionale propre spécifique, est particulièrement restreint en fin de compte.**

4. Dans le cadre de l'approche globale préconisée pour la réforme de la base d'imposition du précompte immobilier, il serait peut-être opportun – sans que notre réflexion soit arrêtée à ce stade – de remplacer, pour les immeubles affectés à l'exercice d'une activité économique, le précompte immobilier par une **taxe sur la superficie des entreprises**.

5. Il conviendra de rationaliser le régime de la **taxe sur les sites d'activité économique désaffectés**. Son administration est complexe, les litiges sont permanents, son rendement est faible sans que ses objectifs ne soient atteints (le propre d'une taxe dissuasive est de ne rien rapporter, en termes de recettes, lorsque l'objectif non fiscal poursuivi est atteint ; la taxe est défaillante si le rendement faible ne correspond pas à la réalisation de l'objectif poursuivi).

6. On rappellera ici utilement que les **taxes régionales propres**, qui se fondent directement sur l'article 170, § 2, de la Constitution, ne sont pas déductibles à l'impôt des sociétés.





## Chapitre 3. Une fiscalité favorable à l'entreprise et à l'emploi

---

### Sources :

Voir notamment :

- TRAVERSA E. et VINTRAS B., « The territoriality of Tax Incentives within the Single Market », in RICHELLE I., SCHÖN W., TRAVERSA E., *Allocating Taxing Powers within the European Union*, MPI Studies in Tax Law and Public Finance, Vol. 2, 2013, en cours de publication;
- Communication sur l'application des règles relatives aux aides d'État aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises, *J.O.*, C 384, 10 décembre 1998 ;
- Rapport du 9 février 2004 sur la mise en œuvre de la Communication de la Commission sur l'application des règles en matière d'aides d'État aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises, COM (2004) 434 ;
- OCDE, *Economic Surveys BELGIUM*, 2011;
- Eurostat (European commission), *Taxation trends in the European Union, Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, 2012;
- « Naar een activerender belastingstelsel – Interimrapport », Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, Oktober 2012, 128p.

### Sommaire :

#### Section 1. Imposition des sociétés

#### Section 2. Impôt des personnes physiques

#### Section 3. Autres mesures envisageables

### Section 1 : Imposition des sociétés

Remarque préalable : dans le cadre des futures réformes institutionnelles, il conviendra d'être attentif à l'évolution des discussions relatives à l'impôt des sociétés. De très nombreux facteurs s'opposent à sa régionalisation, même partielle, mais il est difficilement concevable que ce sujet ne revienne sur la table des négociations.

En matière de fiscalité des entreprises, la Région wallonne ne dispose que d'une autonomie limitée. Pour cette raison, il semble important que la Région ne se contente pas d'agir dans la limite de ses compétences régionales mais veille aussi à faire pression sur les autres niveaux de pouvoir.

A l'heure actuelle, la Région wallonne ne dispose pas de compétences en matière d'impôt des sociétés. Une augmentation de l'étendue des compétences fiscales régionales dans ce domaine est à envisager avec la plus grande prudence, pour différentes raisons.

Tout d'abord, la mobilité des entreprises est une réalité, tant à l'échelon européen qu'à l'échelle nationale. Au sein de l'Union européenne, la concurrence existant entre les États membres a eu comme conséquence une perte des recettes tirées de l'imposition des sociétés. En effet, même si la réduction assez sensible des taux marginaux d'imposition a été partiellement compensée dans certains États membres par un élargissement de la base imposable, ce phénomène a entraîné une baisse du taux effectif d'imposition des sociétés. Certes, durant les années 2003-2007, on a observé en Europe et en Belgique, une augmentation globale des recettes liées à cet impôt. Ce phénomène semble toutefois lié davantage à des phénomènes extrinsèques tels que la généralisation du passage en société pour certaines activités autrefois exercées en tant qu'entreprise personnelle (entraînant un glissement de l'impôt des personnes physiques vers l'impôt des sociétés), et à la croissance économique<sup>105</sup>. Il est donc probable qu'une perte de recettes fiscales s'observerait globalement en Belgique si d'aventure on procédait à une ultérieure régionalisation. Au niveau européen, ces mêmes raisons sont d'ailleurs à la base de différentes initiatives visant à limiter la concurrence fiscale entre États, en particulier la proposition de la Commission européenne d'harmonisation partielle de l'impôt des sociétés (ACCIS).

Ensuite, la stabilité et la simplicité sont deux éléments essentiels d'une fiscalité favorable aux entreprises. Un éclatement postérieur des compétences entre niveaux de pouvoir irait à l'encontre de ces deux objectifs, et rien ne permet de prévoir que ces inconvénients pourraient être compensés par une diminution globale de la charge d'imposition des entreprises.

Enfin, et c'est une conséquence du point précédent, la gestion administrative de l'impôt des sociétés est une tâche complexe, tant pour les contribuables que pour les administrations fiscales. A titre d'exemple, on peut citer le recours à de nombreuses évaluations de caractère économique nécessitées par l'introduction de règles anti-abus de plus en plus complexes, notamment mais pas uniquement dans le cadre international (cf. les prix de transfert). La multiplication des autorités concernées par les phases d'établissement et de recouvrement de l'impôt des sociétés ajouterait encore à la complexité existante, et aurait certainement des répercussions néfastes sur la position concurrentielle de la Belgique, de ces Régions au niveau international. La proposition européenne en matière d'ACCIS a également pour objectif de réduire les coûts administratifs (dits coûts de conformité) pour les entreprises au niveau européen : il serait contre-productif d'en rajouter dans un cadre intra-belge.

En vertu de son autonomie fiscale propre, la Région pourrait éventuellement instaurer un impôt régional sur les entreprises, assis sur une base qui serait différente de celle de l'impôt fédéral des sociétés (revenu), tels que le chiffre d'affaires ou la valeur de certaines immobilisations. D'autres pays européens perçoivent en effet, à côté de l'impôt des sociétés, un autre impôt sur les entreprises, généralement au profit des autorités régionales ou locales. C'est notamment le cas de la France (taxe professionnelle), de l'Allemagne (*Gewerbesteuer*) et de l'Italie (Imposta régionale sulle attività produttive).

---

<sup>105</sup> Voir notamment Eurostat, *Taxation trends in the European Union, Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, 2012, p. 38.

En Italie, l'IRAP s'applique à « tous ceux qui exercent de manière habituelle une activité organisée de manière autonome destinée à la production ou à l'échange de biens ou à la prestation de services »<sup>106</sup>. Sont visés tant les sociétés commerciales que les personnes physiques et même, après une réforme ultérieure, les administrations publiques. Les personnes non-résidentes sont également soumises à l'impôt pour la richesse produite sur le territoire d'une ou plusieurs régions italiennes. La base imposable de l'impôt est « la production nette dérivant de l'activité exercée sur le territoire de la région ». Pour les sociétés, cette production nette est le résultat de la différence entre la valeur de la production (les comptes d'actif) et les coûts de production (les comptes de passif), sans toutefois tenir compte ni des dépenses pour le personnel employé (sauf les cotisations sociales), ni des charges des dettes (intérêts des prêts). Pour les personnes physiques, la base imposable de l'IRAP est constituée par la différence entre les rétributions perçues et les dépenses encourues liées à l'exercice de l'activité, avec les mêmes restrictions quant aux frais de personnel et aux intérêts débiteurs. À cette base imposable très étendue est appliqué un taux de base de 3,90%. Le produit de cet impôt est destiné à couvrir les dépenses régionales en matière de santé.

Certains pays ont institué des impôts similaires mais ayant plus le caractère d'un impôt additionnel à l'impôt sur le revenu : c'est le cas par exemple de l'impôt commercial communal au Luxembourg.

Au Grand-Duché du Luxembourg, l'« impôt commercial communal » (ICC ou *gewerbesteuer*) est un impôt additionnel qui concerne les entreprises réalisant des bénéfices commerciaux et les sociétés de capitaux. La base imposable est le bénéfice d'exploitation multiplié par 3% et diminué d'un abattement. Le taux est déterminé par les communes (actuellement entre 200% et 400%). Alors qu'il est déductible pour les entreprises individuelles, l'ICC ne constitue pas une charge déductible pour les sociétés de capitaux.

Un tel impôt additionnel ne pourrait toutefois pas être institué par la Région wallonne, dès lors qu'il aurait un fait générateur (matière imposable) identique à un impôt fédéral (en l'occurrence, l'impôt sur le revenu).

Indépendamment de la question de la compétence normative, il ne serait pas opportun d'envisager la création d'une telle imposition, qui dans les pays où elle existe, rencontre de nombreuses critiques, liées à sa coexistence avec l'impôt sur le revenu (double imposition, coûts de conformité, atteinte à la compétitivité des entreprises). Une telle réforme semble par ailleurs indissociable d'une adaptation de l'impôt des sociétés, qui ne ressortit pas à la compétence des Régions.

## **Section 2. Impôt des personnes physiques**

Les inconvénients liés à la décentralisation normative et administrative de l'imposition des sociétés valent dans une moindre mesure pour **l'impôt des personnes physiques**. Ils semblent toutefois avoir été pris en compte lors de la sixième réforme de l'État dans la mesure où est prévu le maintien d'une base imposable unique au niveau fédéral. Toutefois, les Régions

<sup>106</sup> Décret législatif no 446/1997 du 15 décembre 1997, intitulé « Institution de l'impôt régional sur les activités productives, révision des tranches, des taux et des déductions de l'IRPEF et institution d'additionnels régionaux à cet impôt, ainsi que réorganisation du système des impôts locaux », *G.U.*, no 298, 23 décembre 1997, plusieurs fois modifié.

disposent d'une compétence accrue en la matière, que ce soit en matière de taux (additionnels), de réductions ou de crédits d'impôt.

Il convient néanmoins de tenir compte du fait qu'il existe un certain consensus au sein des organisations internationales et des experts issus des milieux académiques et professionnels pour considérer que l'imposition des revenus du travail en Belgique devrait faire l'objet d'une réduction significative, qui serait compensée par une augmentation des prélèvements sur d'autres types de revenus ou plus généralement sur d'autres types de ressources<sup>107</sup>.

Ainsi, nous suggérons de **faire pression sur le fédéral pour réduire l'imposition globale sur le travail** (plutôt que d'exiger un ultérieur démantèlement de l'imposition sur les revenus qui risque d'être inefficace vu le morcellement des compétences) et pour que les choix en termes de politique fiscale puissent se refléter dans le précompte<sup>108</sup>.

Une source d'inspiration pourrait être le rapport « Naar een activerender belastingstelsel » rédigé par une commission d'experts au Pays-Bas<sup>109</sup>.

Le rapport « Naar een activerender belastingstelsel » propose une série de mesures afin d'assurer que le système fiscal ne soit pas un frein au bon fonctionnement du marché du travail. Parmi les mesures proposées, le rapport suggère notamment :

1. De diminuer la charge fiscale sur le travail par le biais d'une diminution des tarifs sur les salaires en limitant le nombre de tranches dont on augmente les montants ;
2. D'augmenter les droits à réduction d'impôt sur le travail ;
3. De supprimer les règles qui favorisent la prise de congés.

La limitation de la fiscalité sur le travail est compensée par la suppression d'une série de déductions fiscales destinées à soutenir la propriété immobilière et par l'augmentation du taux de la TVA.

A l'échelle régionale, il serait bon de veiller à **assurer une fiscalité à l'IPP suffisamment attrayante pour éviter le passage en société**. En effet, étant donné l'augmentation de la part de l'IPP revenant aux Régions, celles-ci seront davantage à même d'éviter les phénomènes de passage en société des indépendants. Pour ce faire, la Région wallonne pourrait établir une **réduction d'impôt ou un crédit d'impôt pour les activités indépendantes**.

<sup>107</sup> Voir notamment OCDE, Economic Surveys BELGIUM, 2011, p. 13.

<sup>108</sup> Dans l'état actuel de l'accord institutionnel sur la sixième réforme de l'État, il est prévu que le précompte professionnel demeure une compétence exclusive de l'État fédéral. Il est néanmoins pertinent de prendre conscience du fait que les incitants et autres avantages fiscaux adoptés par les Régions, dans leurs domaines de compétences matérielles, ne pourront jamais atteindre la plénitude de leur efficacité s'ils ne sont pas reflétés dans le précompte retenu à la source. Il y a là un biais dont l'effet est d'atténuer sensiblement l'efficacité des compétences désormais exclusives des Régions en matière de dépenses fiscales liées à leurs attributions matérielles.

<sup>109</sup> « Naar een activerender belastingstelsel – Interimrapport », Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, Oktober 2012, 128p.

Au niveau fédéral, l'article 289bis, CIR/92 prévoit déjà un crédit d'impôt pour les contribuables personnes physiques destiné à soutenir l'autofinancement des petites et moyennes entreprises. Ce crédit d'impôt est calculé sur l'accroissement des fonds propres des commerçants, industriels, agriculteurs et titulaires de professions libérales ; il ne peut dépasser 3750 euros par an.

Aux Pays-Bas, il existe un droit à déduction en faveur des entrepreneurs. Ce droit se présente sous 6 formes différentes : déduction pour indépendants dont l'activité d'entrepreneur constitue l'activité principale (*zelfstandigenaftrek*), déduction pour « nouveaux » entrepreneurs (*startersaftrek*), déduction pour « nouveaux » entrepreneurs avec incapacité de travail (*startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid*), déduction pour les entrepreneurs en matière de recherche et développement (*aftrek voor speur- en ontwikkelingswerk*), déduction « de coopération » (*meewerkaftrek*) (lorsque le partenaire travaille dans l'entreprise de manière bénévole ou en étant payé moins de 5000 Euros), déduction en cas de grève (*stakingsaftrek*).

Au Grand-Duché du Luxembourg, un crédit d'impôt est également octroyé aux indépendants (article 152ter de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu).

Remarquez que les modalités de ces déductions doivent respecter les principes de droit européen. La Cour de Justice s'est d'ailleurs prononcée sur la compatibilité du droit à déduction pour entrepreneurs (*zelfstandigenaftrek*) avec le droit européen (Arrêt Gielen du 18 mars 2010, C-440/08). Dans cet arrêt, la Cour a estimé que la déduction était discriminatoire vis-à-vis des contribuables non-résidents en ce que son application était conditionnée au respect d'un critère horaire empêchant de prendre en compte les heures effectuées dans un autre État membre.

### **Section 3. Autres mesures envisageables**

Pour poursuivre l'objectif d'une fiscalité favorable à l'entreprise et à l'emploi, plusieurs autres pistes peuvent être envisagées. Par exemple :

- **Une simplification des conditions liées à l'exonération des droits d'enregistrements pour la donation d'entreprise ;**
- **La poursuite des négociations avec les communes et les provinces pour éviter que celles-ci utilisent leur autonomie fiscale de manière antiéconomique.** L'exemple de ce qui a été réalisé dans le cadre du Plan Marshall pour faire supprimer les taxes sur la force motrice est certainement à valoriser.
- **La mise en place d'une contribution compensatoire à charge des intercommunales,** contribution qui ne mettrait pas à mal l'accomplissement leurs missions de service public.
- **La création des zones franches exonérées de charges fiscales.** Alors que 77 zones franches rurales et urbaines bénéficiant d'un régime de discrimination positive en vue d'assurer leur déploiement ont été définies en Région wallonne suite au décret-programme relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon du 7 mars 2006, on peut s'interroger sur l'opportunité d'appliquer un régime d'exonération des charges fiscales dans certaines zones, notamment en situation socio-économique difficile.

Un élément important à prendre en compte concerne la limite des compétences de la Région wallonne. En effet, la création de zones franches doit s'inscrire dans le respect des principes du droit européen, en particulier des règles relatives aux libertés fondamentales et aux aides

d'État. Une telle mesure devra en principe être notifiée à la Commission européenne pour approbation<sup>110</sup>. En effet, une mesure fiscale dont l'application est limitée à un territoire déterminé (ce qui est par définition le cas des zones franches) est considérée comme « sélective » et doit par conséquent être jugée « compatible avec le marché commun » pour pouvoir être maintenue<sup>111</sup>. Depuis le milieu des années 1990, on observe un certain durcissement des conditions imposées par la Commission aux États membres en matière d'aides fiscales<sup>112</sup>, qui coïncide aussi avec l'intensification de la lutte contre les mesures fiscales dommageables de la part du Conseil<sup>113</sup>.

A titre d'exemple d'aides fiscales récemment autorisées par la Commission, on peut citer les zones franches urbaines en France et en Italie.

Les zones franches urbaines en Italie sont des zones à l'intérieur de certaines communes couvrant une population comprise entre 7 500 et 30 000 habitants dont la partie de la population parmi laquelle « l'indice de malaise socio-économique » (*indice di disagio socio-economico*), mesuré à partir de 4 paramètres (le taux de chômage; le taux d'emploi; la part des jeunes de moins de 24 ans dans la population totale et le niveau de formation) est particulièrement bas n'excède pas 30%. Les entreprises actives dans ces zones bénéficient d'exonérations temporaires de l'impôt sur les revenus, de l'impôt régional sur les activités productives, de l'impôt foncier local et d'autres contributions.

La Commission européenne a autorisé ces aides, notamment parce que les mesures ont essentiellement pour but de lutter contre l'exclusion sociale dans des quartiers particulièrement difficiles, que le régime ne vise que des micro et petites entreprises et que la couverture géographique des mesures est limitée (cela représente uniquement 0,58% de la population)<sup>114</sup>.

Vu les contraintes imposées au niveau européen, et les compétences réduites de la Région en matière fiscale, il apparaît difficile d'imaginer que la mesure consistant à introduire un système de zones franches en Wallonie puisse avoir un impact significatif en terme de compétitivité et d'emploi, sauf dans un cadre géographique extrêmement restreint.

<sup>110</sup> Il existe certaines hypothèses dans lesquelles l'aide ne doit pas être notifiée. C'est notamment le cas des aides *de minimis* (quand l'aide octroyée à une même entreprise est inférieure à 200.000 euros sur une période de trois exercices fiscaux). Ce régime dérogatoire n'est toutefois applicable qu'aux subventions considérées transparentes au sens du Règlement 1998/2006, c'est-à-dire des prêts et des garanties de prêts, des apports en capitaux et des mesures de capital-investissement. Voir règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission, du 15 décembre 2006, concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides *de minimis*, JO L 379 du 28.12.2006.

<sup>111</sup> E. TRAVERSA et B. VINTRAS, « The territoriality of Tax Incentives within the Single Market », in I. RICHELLE, W. SCHÖN, E. TRAVERSA, *Allocating Taxing Powers within the European Union*, MPI Studies in Tax Law and Public Finance, Vol. 2, 2013, en cours de publication.

<sup>112</sup> Voir notamment la Communication sur l'application des règles relatives aux aides d'État aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises, J.O., C 384, 10 décembre 1998 et Rapport du 9 février 2004 sur la mise en œuvre de la Communication de la Commission sur l'application des règles en matière d'aides d'État aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises, COM (2004) 434.

<sup>113</sup> Ces modifications de l'attitude des institutions européennes envers les régimes fiscaux favorables mis en place par les États membres ont notamment entraîné la fin des centres de coordination en Belgique, qui avaient pourtant été autorisés lors de leur mise en œuvre dans les années '80. Il est donc très peu probable que la Commission autorise des mesures fiscales de ce type aujourd'hui.

<sup>114</sup> Décision de la Commission du 28 octobre 2009, aides d'État N346/2009, J.O., C 299, p. 1.

## Chapitre 4. Autres propositions de mesures fiscales

---

### Sommaire :

#### Section 1. Fiscalité environnementale

##### A. Introduction

##### B. La Belgique et la taxation des produits énergétiques

##### C. La Belgique et les sources de pollution

###### 1. Les sources

###### 2. Remarques et propositions

###### a. Les entreprises

###### b. Les ménages

###### c. Les transports

##### D. La Région wallonne et les comportements « verts »

##### E. La Région wallonne et la mise en œuvre d' « impôts environnementaux »

#### Section 2. Redevance radio et télévision

##### A. État des lieux

##### B. Les propositions de mesures

###### 1. Remplacer la redevance par une taxe collectée auprès des opérateurs c'est-à-dire des « câblodistributeurs »

###### 2. Une taxe à l'équipement régional (« TER »)

###### 3. Une taxe régionale sur la résidence

#### Section 3. Donations mobilières

### Section 1. Fiscalité environnementale

#### Sources :

Voir notamment :

- Eurostat (European commission), *Taxation trends in the European Union, Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, 2012;

- « Fiscalité verte – la fiscalité automobile », Position du bureau de l'IW, FGTV Wallonne, juin 2012, 22p. ;

- SÉPULCHRE V., *La fiscalité environnementale en Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2009, 428p. ;

- « La politique fiscale et l'environnement », Section « fiscalité et parafiscalité », Conseil supérieur des finances, Ministère des Finances, septembre 2009, 200p.

## A. Introduction

La Belgique est un des pays de l'Union européenne qui prélève le moins d'impôts à finalité environnementale, alors qu'elle figure aux premières places en ce qui concerne la taxation du travail, et dans une moindre mesure, du capital<sup>115</sup>. Sur cette base, augmenter le poids de la fiscalité environnementale et, corrélativement, diminuer celui de la fiscalité sur le travail permettrait d'aligner la Belgique et ses Régions sur la moyenne européenne, et aurait vraisemblablement des effets bénéfiques sur l'emploi.

## B. La Belgique et la taxation des produits énergétiques

La disparité avec les autres États membres de l'UE observé en matière de fiscalité environnementale est principalement liée à une moins grande taxation de certains produits énergétiques qui font l'objet d'accises harmonisées au niveau européen (tel que par exemple le mazout de chauffage et le gaz).

La Région ne dispose toutefois pas de compétence normative concernant ces impôts. Au niveau de l'Union européenne, les directives d'harmonisation en matières d'accises ne prévoient pas de taux maxima, ni empêchent l'institution de taxes complémentaires (moyennant le respect de certaines conditions) sur les produits soumis à accises (produits énergétiques, alcools et boissons alcooliques et tabacs manufacturés). Cependant, dans le cadre national, les règles répartitrices de compétence fiscale, et en particulier le principe « *non bis in idem* »<sup>116</sup>, empêche que la Région puisse taxer des 'matières' déjà imposées au niveau fédéral, telles que les accises.

Indépendamment de la question de la compétence, il serait difficilement concevable que la Région wallonne, seule, augmente les accises sur les carburants, les tabacs ou les alcools, vu le risque d'effet de débordement.

## C. La Belgique et les sources de pollution

### 1. Les sources

On peut distinguer trois facteurs principaux de pollution au carbone en Belgique :

- Les entreprises ;
- Les ménages ;
- Les transports.

En termes de volume de pollution, chacun de ces sources contribue pour environ un tiers du volume total des émissions.

### 2. Remarques et propositions

Chacune des sources de pollution devrait être réexaminée. A titre liminaire, voici ce que nous pouvons en dire.

<sup>115</sup> La part des taxes environnementales dans le total des impôts est comparativement peu élevée en Belgique (4,7% en 2010) par rapport aux autres pays européens (la moyenne européenne gravite autour de 6-7%), cfr. Eurostat, *Taxation trends in the European Union, Data for the EU Member States, Iceland and Norway, 2012*, table 68, p. 247.

<sup>116</sup> Article 11 loi spéciale de financement ; article 1<sup>er</sup> loi (ordinaire) du 23 janvier 1989.



#### a. Les entreprises

Il faut tenir compte du fait qu'existe un système de quotas échangeables de CO<sup>2</sup> doté d'une nature parafiscale ; en conséquence, une imposition ultérieure de la pollution des entreprises risquerait de créer une charge supplémentaire qui nuirait à la compétitivité des entreprises concernées.

#### b. Les ménages

Un relèvement des accises sur les produits énergétiques et les autres produits soumis à accises consommés par les ménages nécessite l'intervention du pouvoir fédéral. Par ailleurs, une telle mesure nécessiterait, à titre de compensation, une augmentation des subventions directes à l'égard de certains ménages en difficulté.

#### c. Les transports

Au-delà de la problématique de la taxation des carburants, il est possible de réformer la taxation de l'utilisation de véhicules automobiles. Il s'agit d'un domaine de compétence régionale : la taxe de circulation, la taxe de mise en circulation et l'eurovignette sont des impôts régionaux.

Une telle réforme est en cours au niveau interrégional et devrait se concrétiser par l'instauration d'une vignette routière pour véhicules légers et un prélèvement kilométrique pour les véhicules lourds (la mise en œuvre est déjà programmée pour 2016). Si dans son principe, cette réforme est la bienvenue, il est hasardeux de se prononcer sur sa potentielle efficacité avant que ne soit déterminé l'ensemble des modalités d'application.

Par ailleurs, nous proposons, dans le cadre de la négociation actuelle sur la sixième réforme de l'État, de demander que le cadre des impôts régionaux soit complété par la taxe de circulation complémentaire (TCC)<sup>117</sup>. Concrètement : il faudrait ajouter cette taxe à la liste des impôts régionaux vis-à-vis desquels la Région est exclusivement compétente pour régler la base d'imposition, le taux d'imposition et les exonérations. Au surplus, cette taxe ferait partie du bloc d'impôts régionaux (taxe de circulation, taxe de mise en circulation et eurovignette) dont le « service » doit être transféré simultanément.

### **D. La Région wallonne et les comportements « verts »**

Nous sommes assez réticents vis-à-vis des incitants fiscaux consistant en des exonérations ou en des réductions d'impôts, par exemple les réductions d'impôts pour les investissements économiseurs d'énergie (cf. panneaux photovoltaïques<sup>118</sup>). Même s'ils présentent des avantages indéniables en terme de simplicité de gestion administrative, ces instruments sont relativement coûteux (leurs bénéficiaires profitant souvent d'un effet d'aubaine), leur ciblage est complexe et la multiplication des réductions d'impôt compromettent la finalité budgétaire première de l'impôt. Nous privilégions, en conséquence, même si nous avons conscience des limites de gestion et des problèmes administratifs qu'ils comportent, un système de subventions directes.

<sup>117</sup> Articles 12 et 13 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus (C.T.A.). Cette taxe est prélevée sur les voitures, les voitures mixtes et les minibus équipés d'une installation LPG. Le montant à payer dépend de la puissance imposable du véhicule (CV) – 3 montants pour 3 niveaux différents (article 12, §1<sup>er</sup>, C.T.A.). Pour les véhicules concernés, cette TCC s'ajoute à la taxe de circulation.

<sup>118</sup> Article 145/24, §1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, CIR/92.

Par contre, nous sommes favorables à l'utilisation de critères environnementaux pour définir partiellement la base imposable de certains impôts, notamment le précompte immobilier. Dans le même sens, nous sommes favorables à des exonérations ou à des réductions d'impôt dont l'effet est d'éviter que le régime normal d'application de l'impôt ait pour conséquence une pénalisation des comportements respectueux de l'environnement.

Exemple : une entreprise qui réalise de « bons » investissements fait augmenter la valeur de ses immobilisations (matériel et outillage) or ces investissements devraient être encouragés. Il faudrait mettre en place un système d'immunisation en fonction de tels critères environnementaux, conditionné, à l'instar du système flamand<sup>119</sup>, à la conclusion d'une convention énergétique avec la Région.

### **E. La Région wallonne et la mise en œuvre d' « impôts environnementaux »**

Il est par ailleurs possible d'utiliser la fiscalité propre pour instituer des impôts environnementaux « purs », sans finalité budgétaire. Il s'agit de mesures de pure politique environnementale, équivalentes à des instruments réglementaires (cf. taxe flamande sur le lisier<sup>120</sup>). L'opportunité de l'adoption de telles mesures est une question de politique environnementale plus que de politique fiscale, à évaluer par des experts en matière environnementale.

## **Section 2. Redevance radio et télévision**

### **Sources :**

Voir notamment : DE LAME J. et HAMBERSIN F., « La redevance radio et télévision: état des lieux », *R.G.F.*, 2003, liv. 12, pp. 2-8.

### **A. État des lieux**

Remarque préalable : la redevance radio et télévision fait partie de la catégorie des impôts régionaux (article 3, al. 1er, 9°, LSF).

La redevance radio et télévision actuelle pose des problèmes en termes d'acceptabilité, de perception, de contentieux et d'équité.

La redevance radio et télévision est impopulaire et donc est créditée d'une faible acceptabilité sociale.

Quant à la perception, trois types de considérations – de gestion des ressources humaines, pécuniaire et logistique – doivent être évoqués. En premier lieu, la seule perception de cette redevance requiert l'intervention de 60 personnes (ETP) ; ensuite, percevoir la redevance peut entraîner des frais importants (cf. frais de commandement lorsqu'un huissier doit intervenir) ; enfin, la redevance implique une gestion informatique d'une certaine ampleur.

Concernant le contentieux et l'équité, il faut constater qu'il est de plus en plus difficile d'appliquer la législation afférente à la redevance radio et télévision, notamment eu égard au

<sup>119</sup> Article 253, 8°, CIR/92, tel qu'applicable aux immeubles situés sur le territoire de la Région flamande.

<sup>120</sup> Décret flamand du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais.

caractère technologiquement obsolète des notions utilisées dans la réglementation et aux pouvoirs confiés aux contrôleurs<sup>121</sup>.

## B. Les propositions de mesures

### 1. Remplacer la redevance par une taxe collectée auprès des opérateurs c'est-à-dire des « câblodistributeurs »

Il s'agit d'une piste à explorer, notamment eu égard à la définition et à la localisation des redevables.

### 2. Une taxe à l'équipement régional (« TER »)

Dans sa Déclaration de politique générale actualisée (D.P.R.A.) d'octobre 2001, le Gouvernement wallon envisageait la possibilité d'instaurer une taxe régionale forfaitaire unique par ménage, modulée en fonction des tranches de revenus et ce, sans excéder les montants maxima actuellement payés pour deux taxes cumulées – la redevance radio et télévision et la taxe « déchet » – taxes auxquelles la taxe à l'équipement se substituerait<sup>122</sup>.

L'extension de la base taxable par l'intégration de ceux qui ne contribuent pas au rendement de la redevance radio et télévision « par omission de déclaration » permettrait d'envisager une baisse globale de la taxation par ménage par le biais de mesures de sélectivité en fonction du revenu du ménage et de situations particulières<sup>123</sup>.

La taxe proposée voulait répondre aux critères de simplicité (taxe forfaitaire, facilement identifiable par le Registre national, pas de contrôle nécessaire) et de transparence (on identifie la Région à une seule taxe).

Elle était, à l'époque, destinée à être budgétairement neutre.

Il y a là une piste à suivre en vue de l'élaboration d'une fiscalité de substitution par rapport à la redevance radio et télévision. Pareille taxe offrirait des possibilités de modulation en fonction de critères liés à la personne du redevable, mais aussi en fonction du degré **présumé** (présomption *iuris* et *de iure*, comme pour les taxes rémunératoires) d'utilisation des services et équipements offerts par la Région wallonne aux citoyens et, le cas échéant, aux entreprises.

La modulation de cette nouvelle taxe par rapport aux revenus pose néanmoins la question de sa conformité à la règle fédérale *non bis in idem*, qui interdit à la Région wallonne de taxer une « matière » (en l'occurrence, le revenu) déjà occupée par la législation fédérale (et bientôt régionale, compte tenue de la régionalisation plus substantielle de l'impôt des personnes physiques au terme de la sixième réforme de l'État).

<sup>121</sup> Sur les notions de de « domicile », de « vie privée » et d' « appareil de télévision », voir Liège, 18 mai 2012 (affaire Gribomont).

<sup>122</sup> La substitution devait s'exercer sans affecter le financement de la politique des déchets menée par la Région wallonne.

<sup>123</sup> D'une part, des exonérations étaient prévues – les catégories de personnes qui bénéficiaient d'une exonération de payer la redevance radio et télévision devaient être exclues du champ d'application de la taxe unique, d'autre part, afin de moduler la taxe en fonction des capacités contributives des redevables, deux taux étaient envisagés : un taux normal et un taux réduit à caractère social (environ équivalent à 30% du taux plein).

Au surplus, une nouvelle taxe régionale propre de ce type sera non-déductible à l'impôt des sociétés, ce qui est de nature à engendrer un effet de majoration des coûts pour les sociétés qui en seraient redevables. Or, le prélèvement auquel cette TER se substituerait, la redevance radio et télévision, est, lui, déductible à l'impôt des sociétés ; il s'agit en effet d'un impôt régional.

Compte tenu du faible rendement de la redevance radio et télévision en tant qu'elle frappe les entreprises, la question se pose de savoir s'il ne serait pas opportun de ne faire peser la nouvelle taxe à l'équipement régional – venant en substitution de la redevance radio et télévision – uniquement sur les ménages, à l'exclusion des entreprises. L'impact budgétaire de l'exclusion des entreprises serait faible et, politiquement parlant, ce choix pourrait s'interpréter comme un coup de pouce donné au secteur de l'HORECA.

### **3. Une taxe régionale sur la résidence**

La Région de Bruxelles-Capitale dispose d'une taxe régionale autonome à charge des chefs de ménage (voir annexe 2). Nous pourrions nous interroger sur l'opportunité d'instaurer pareille taxe en Région wallonne. Toutefois, le fait que la Région Bruxelloise l'ait fortement réduite et envisage sa suppression, ainsi que les critiques – justifiées – qui sont adressées à l'égard de cette taxe au nom de l'équité fiscale, nous incitent à la plus grande circonspection.

### **Section 3. Donations mobilières**

#### **Sources :**

Voir notamment :

BOURGEOIS M. et NOLLET A., « La réécriture de la mesure 'générale anti-abus' applicable en matière d'impôts sur les revenus, de droits d'enregistrement et de droits de succession », *J.T.*, 2012, pp. 493-504 ;

BOURGEOIS M. et NOLLET A., « L'abus fiscal' et la planification patrimoniale », *Act. Fisc.*, 2012, liv. 28, pp. 1-7 ;

HENDRICKX P-P., « La nouvelle mesure anti-abus », *C&FP*, 2012, liv. 7, pp. 2-13

Remarque préalable : selon l'article 4, § 1<sup>er</sup>, LSF, les Régions sont compétences pour modifier le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations portant sur les droits d'enregistrement sur les donations entre vifs des biens meubles ou immeubles.

**1. Une proposition** tendrait à rendre les taux réduits applicables à toutes les donations de biens meubles avec réserve d'usufruit en Région wallonne.

L'article 131bis, § 3, 1<sup>o</sup> du Code des droits d'enregistrement en Région wallonne empêche l'application des taux réduits de 3,3, 5,5 et 7,7 aux « donations entre vifs d'une nue-propriété ou d'un usufruit sur des biens meubles autres que ceux visés par le § 2, 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup> ou 3<sup>o</sup> ». En d'autres termes, seules les donations de parts de sociétés peuvent être effectuées avec réserve d'usufruit aux taux réduits ; *a contrario*, si la donation porte sur des meubles meublants, des liquidités ou des comptes bancaires, la réserve d'usufruit implique l'application du taux progressif par tranches.

Afin de permettre que de telles donations puissent être effectuées avec réserve d'usufruit tout en maintenant le bénéfice des taux réduits, il faudrait retirer une locution du texte actuel, à savoir « d'une nue-propriété ou ».

L'article 131*bis*, § 3, 1°, après modification, prévoirait ainsi que les taux réduits ne sont pas applicables aux donations entre vifs « d'un usufruit » sur des biens meubles autres que ceux visés par le § 2, 1°, 2° ou 3°.

**Attention** : la réserve d'usufruit ne va pas vraiment dans le sens de l'idée de réintroduction de valeurs mobilières dans le circuit le plus rapidement possible – objectif pouvant être imputé à ce taux de faveur sur les donations mobilières. En conséquence, la modification proposée ci-avant risque d'empêcher définitivement l'application possible de la nouvelle générale anti-abus à des donations mobilières effectuées avec réserve d'usufruit (que l'administration souhaiterait considérer comme étant abusives)<sup>124</sup>.

2. **Une autre proposition** pourrait être formulée en vue de traiter de manière similaire les donations avec réserve d'usufruit et les donations sous une condition suspensive qui se réalise au décès du donateur.

A cette fin, on pourrait non seulement modifier l'article 131*bis*, § 3, 1° (voir première proposition) mais aussi supprimer l'article 131*bis*, § 3, 2° du Code des droits d'enregistrement en Région wallonne.

L'article 131*bis*, § 3, 2° du Code des droits d'enregistrement en Région wallonne empêche l'application des taux réduits de 3,3, 5,5 et 7,7 aux donations entre vifs de biens meubles qui sont affectées d'une condition suspensive qui se réalise par suite du décès du donateur dans certaines occurrences.

Afin de permettre que de telles donations affectées d'une condition suspensive qui se réalise au décès du donateur puissent être effectuées tout en maintenant le bénéfice des taux réduits, il faudrait supprimer le texte actuel de l'article 131*bis*, § 3, 2°.

---

<sup>124</sup> Pour un commentaire de la mesure générale anti-abus, voy. notamment M. BOURGEOIS et A. NOLLET, « La réécriture de la mesure 'générale anti-abus' applicable en matière d'impôts sur les revenus, de droits d'enregistrement et de droits de succession », *J.T.*, 2012, pp. 493-504 ; M. BOURGEOIS et A. NOLLET, « L'abus fiscal' et la planification patrimoniale », *Act. Fisc.*, 2012, liv. 28, pp. 1-7 ; P-P. HENDRICKX, « La nouvelle mesure anti-abus », *C&FP*, 2012, liv. 7, pp. 2-13.



## Chapitre 5. Les aspects administratifs et procéduraux

---

### Sommaire

#### Section 1. Remarque préalable

#### Section 2. Les prérequis indispensables

#### Section 3. Les propositions de mesures de fond

##### A. Le Conseil supérieur de la fiscalité

##### B. Précautions terminologiques concernant la légistique

##### C. Amélioration du contrôle de tutelle sur les communes

##### D. Gestion de taxes locales par l'administration fiscale wallonne – harmonisation de la fiscalité locale

##### E. Gestion du contentieux et de la modification de la législation fiscale

##### F. Coordination et codification de la législation fiscale wallonne

##### G. Ecole régionale d'Administration

##### H. Simplifier pour mieux convaincre – la notion d'« acceptabilité sociale de l'impôt »

##### I. Améliorer la perception de certaines taxes trop lourdes à contrôler ou en envisager la suppression ou le remplacement, comme la taxe sur les sites d'activité économique désaffectés et la redevance radio et télévision

#### Section 1. Remarque préalable

L'objectif global est l'amélioration de l'efficacité et du rendement des impôts dont les recettes reviennent à la Région wallonne (harmonisation des procédures fiscales, efficacité de l'administration, formation des agents, prévention des abus, lutte contre les fraudes, coordination avec les services compétents etc.)

#### Section 2. Les prérequis indispensables

Il existe deux pré-requis indispensables à réunir afin de mener à bien l'objectif global :

1. La reprise de l'administration et du service des impôts par une administration qualifiée et efficace en s'assurant de la continuité des services administratifs (par un transfert de fonctionnaires déjà en charge par exemple)<sup>125</sup> ;
2. L'accès aux données utiles de l'administration fédérale (SPF finances).

---

<sup>125</sup> Pour la taxe sur les jeux et paris, l'administration fiscale fédérale a envoyé des gens «sur une base volontaire» ; ces personnes n'avaient pas toujours la compétence requise en la matière.

### **Section 3. Les propositions de mesures de fond**

#### **A. Conseil supérieur de la fiscalité**

A l'heure actuelle, le Conseil supérieur de la fiscalité n'existe que sur papier. A l'avenir, ce conseil devrait exister pleinement afin d'apporter une **analyse plus technique sur le plan fiscal**. Il faudrait notamment doter la structure d'un **budget propre** afin de pouvoir recourir à des expertises extérieures – universités, entreprises, associations,... – pour développer des projets crédibles et étayés. Un tel système permettrait d'être **souple**, d'être **rapide**, d'aller chercher la **qualité** là où elle se trouve.

Ce Conseil devrait disposer d'une **vraie indépendance** et il faudrait veiller à ce qu'il n'y ait **pas de chevauchement dans les affectations** (vis-à-vis avec des autres organismes).

Enfin, le Conseil devrait entretenir des **contacts réguliers** avec des organismes, de même tant au niveau des régions qu'au niveau fédéral et européen.

#### **B. Précautions terminologiques concernant la légistique**

Quant à la rédaction des textes fiscaux, il faut éviter la référence au droit civil en matière fiscale afin d'empêcher les abus, les problèmes d'interprétation par le juge<sup>126</sup>. Cela permet également d'autonomiser le droit fiscal wallon<sup>127</sup>.

*Exemple : article 32, al. 2, 3°, CIR/92 qui envisage les loyers et qui est contourné par le recours, par exemple, à l'usufruit.*

*Exemple : déduction pour investissement<sup>128</sup> – on a utilisé la notion de « mise à disposition d'un bien » et cela couvre tout. Conséquence : peu importe ce que l'on fait, on sera visé eu égard à l'appréciation autonome de droit fiscal.*

On pourrait utiliser le cas échéant des concepts de nature économique en faisant référence à un certain nombre de dispositifs en tête de législation (par exemple, par des définitions générales en tête du code cf. pour exemple, voyez les définitions au début du CIR/92).

L'utilisation d'un concept comptable peut être envisagée (le fait que le bien soit ou non à l'actif du bilan du contribuable concerné, par exemple) tout comme le recours aux notions afférentes à la matière de la TVA.

#### **C. Amélioration du contrôle de tutelle sur les communes**

Cette amélioration passerait notamment par une redéfinition du contenu du critère « loi » (premier critère sur la base duquel le contrôle de tutelle est réalisé), par une prise en compte plus précise des libertés de circulation et par une interprétation téléologique de la notion d'union économique et monétaire.

#### **D. Gestion de taxes locales par l'administration fiscale wallonne – harmonisation de la fiscalité locale**

On pourrait réaliser une harmonisation accrue de la fiscalité locale en proposant des modèles non-contraignants de règlements-taxes communaux. En effet, les communes n'ont pas

<sup>126</sup> Voy. dans le présent rapport, Chapitre 2, section 3.

<sup>127</sup> Quand on utilise la notion dans le même sens en droit fiscal, on peut bien sûr utiliser le terme exact de droit civil.

<sup>128</sup> Articles 68 à 77, CIR/92 (IPP) et article 201, CIR/92 (I.soc.).



toujours les compétences requises pour l'élaboration de règlements-taxes juridiquement solides et budgétairement efficaces. Au surplus, les administrations locales ne sont pas en mesure d'assumer de manière optimale et efficace le service/la gestion non contentieuse et contentieuse des taxes locales en cause.

La Région pourrait assurer gratuitement le service des taxes communales et provinciales à condition que les pouvoirs locaux adoptent les modèles de règlements-taxes proposés par la Région. L'intérêt serait, pour la Région, d'accroître sa maîtrise de la politique fiscale locale en dépit du fait que l'article 170, § 3, al. 2 et § 4, al. 2, de la Constitution n'autorise pas la Région à apporter des exceptions/limitations à l'autonomie fiscale des entités locales.

Cela permettrait en fin de compte d'affirmer l'existence d'une administration fiscale wallonne puissante et performante.

#### **E. Gestion du contentieux et de la modification de la législation fiscale**

On pourrait mettre en place un service juridique intégré afin de gérer simultanément le contentieux fiscal wallon et l'activité de modification de la législation fiscale. Ce service serait capable de suivre les propositions d'aménagements législatifs, tout en étant directement impliqué sur le terrain de la pratique fiscale. Le but serait d'instaurer une concertation systématique entre l'administration fiscale et la cellule fiscale de la Région Wallonne sur le modèle de fonctionnement du service juridique de la Commission européenne.

#### **F. Coordination et codification de la législation fiscale wallonne**

Les fonctionnaires de l'administration fiscale wallonne ne disposent pas d'une source unique et lisible pour travailler. Il faut encourager un mouvement de coordination et de codification de la législation fiscale wallonne. La législation fiscale wallonne est devenue véritablement illisible ce qui a, notamment, pour conséquence de rendre la recherche et la collecte des règles pour une problématique donnée particulièrement complexe.

#### **G. Ecole régionale d'Administration**

Les fonctionnaires bénéficient d'une formation qui pourrait être améliorée. La création d'une école régionale d'Administration pourrait garantir une meilleure maîtrise par les fonctionnaires wallons des principes juridiques et économiques qui sous-tendent la fiscalité et la gestion des finances publiques en Belgique.

Les universités, dont certaines organisent déjà des formations spécifiques dans ce domaine, devraient être associées à cette activité de formation.

#### **H. Simplifier pour mieux convaincre – une meilleure réglementation pour une plus grande acceptabilité sociale de l'impôt**

Deux exemples de textes très peu compréhensibles par les contribuables :

- le 3,3-5,5-7,7 pour les donations mobilières en Wallonie<sup>129</sup> ;
- le régime des transmissions d'entreprises<sup>130</sup>.

De telles formulations ne rendent pas le texte accessible et ne favorisent pas l'acceptabilité, quel que soit le contenu du texte *in fine*.

Il faut promouvoir une simplification des textes : un texte clair et lisible sera apprécié comme tel et favorise l'adhésion.

<sup>129</sup> Article 131bis du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, tel qu'il est applicable en Région wallonne.

<sup>130</sup> Articles 140bis à 140octies du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, tel qu'il est applicable en Région wallonne (pour les donations) et article 60bis du Code wallon des droits de succession, tel qu'il est applicable en Région wallonne (pour les successions).

Pour stimuler l'activité économique, il ne faut donc pas spécialement diminuer les impôts mais il faut encourager, renforcer l'adhésion, l'acceptabilité sociale de l'impôt.

**I. Améliorer la perception de certaines taxes trop lourdes à contrôler ou en envisager la suppression ou le remplacement, comme la taxe sur les sites d'activité économique désaffectés<sup>131</sup> et la redevance radio et télévision<sup>132</sup>**

---

<sup>131</sup> Voy. dans le présent rapport, Chapitre 2, section 6, 5.

<sup>132</sup> Voy. dans le présent rapport, Chapitre 4, section 2.

**Références du rapport préliminaire :**

- (1) Patrick BISCARI et Luc VAN MEENSEL, « La réforme de la loi de financement des communautés et régions », BNB, *Revue économique*, Juin 2012.
- (2) André DECOSTER et Willem SAS, « De nieuwe financieringswet : anders, maar ook beter? », Centrum voor Economische Studiën, *Leuvense economische standpunten* 2012/137, Januari 2012.
- (3) Benoît BAYENET et Giuseppe PAGANO, *Le financement des entités fédérées : un système en voie de transformation*, Éd. CRISP, 230p., Juin 2011.
- (4) Marc BOURGEOIS, « Quelques réflexions à propos de la régionalisation de l'impôt des personnes physiques en Belgique », in *En quête de fiscalité, et d'autres propos...Mélanges offerts à Jean-Pierre Bours*, Éd. Larcier, Bruxelles, 2011, pp. 101-124.
- (5) Vincent SEPULCHRE, *Mémento de la fiscalité locale et régionale 2011*, Éd. Kluwer, Waterloo, 500p., 2011.
- (6) Edoardo TRAVERSA, *L'autonomie fiscale des Régions et des collectivités locales face au droit communautaire. Analyse et réflexion à la lumière des expériences belge et italienne*, Éd. Larcier, Bruxelles, 578p., 2010.
- (7) André DECOSTER, Christian VALENDUC et Magali VERDONCK, « L'autonomie fiscale des Régions en Belgique: Evaluation et perspectives », Federale Overheidsdienst Financiën – België, Documentatieblad, 69e jaargang, nr. 4, 4e kwartaal 2009.
- (8) Conseil Supérieur des Finances – Section "Fiscalité et Parafiscalité", « La politique fiscale et l'environnement », Service Public Fédéral Finances – Belgique, Bulletin de documentation, 69ème année, n° 3, 3ème trimestre 2009.
- (9) Kris VAN CAUTER et Luc VAN MEENSEL, « Vers une fiscalité environnementale plus forte ? », BNB, *Revue économique*, Septembre 2009.
- (10) Vincent SEPULCHRE, *La fiscalité environnementale en Belgique*, Éd. Larcier, 432p., Mars 2009.





## Ligne de Force 2

\*

\* \*

**Education, formation et emploi**



## I. Synthèse

*Il n'y a pas de vents favorables pour les marins  
qui ne savent où ils veulent aller.*  
Sénèque (4 avc - 65 apc)

Synthèse par G. Pagano

\* \* \*

Le groupe des experts universitaires et de l'lweps a retenu 6 enjeux prioritaires :

1. Réduire la pauvreté et la précarité par l'enseignement, la formation et l'accès à l'emploi;
2. Améliorer la qualité de l'enseignement obligatoire;
3. Améliorer la qualité de l'enseignement supérieur;
4. Améliorer la formation continue;
5. Favoriser la rencontre entre l'offre et la demande de travail;
6. Dynamiser l'offre et la demande de travail.

### Réduire la pauvreté et la précarité par l'enseignement, la formation et l'accès à l'emploi

(Anne-Catherine Guio, lweps)

#### 1. Etat des lieux

Depuis mars 2000 (Conseil européen de Lisbonne), les Etats membres de l'Union européenne et la Commission européenne coopèrent dans le domaine de la protection sociale et de l'inclusion sociale. Cette coopération couvre les domaines de l'inclusion sociale (depuis 2000), des pensions (depuis 2001) et des soins de santé (depuis 2004). L'objectif de la stratégie Europe 2020 qui concerne la pauvreté et l'exclusion sociale est défini sur la base de **trois indicateurs** : réduire (de 20 millions) le nombre de personnes qui vivent dans des ménages <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Le taux de risque de pauvreté et le pourcentage de la population (personnes) vivant dans un ménage dont le revenu total équivalent est inférieur au seuil placé à 60 % du revenu total équivalent au médian national. On attribue à chaque individu le revenu disponible de son ménage (1) auquel on applique une échelle d'équivalence qui permet de comparer le revenu de ménages de taille et composition différentes (2).

(1) Le revenu total disponible d'un ménage comprend l'ensemble des revenus monétaires nets perçus au cours de l'année précédant l'enquête par ce ménage et par les membres qui le composent. Il englobe le revenu du travail, les revenus du capital et de la propriété, les transferts entre ménages, ainsi que les pensions et autres transferts sociaux perçus directement. Les transferts sociaux indirects, les revenus en nature (sauf la voiture de société), les revenus perçus "au noir" et les loyers imputés des logements occupés par leur propriétaire ne sont donc pas inclus.

(2) Le revenu total du ménage est divisé par le nombre d'"équivalents adultes" du ménage. L'échelle utilisée au niveau de l'UE (échelle dite "OCDE modifiée") attribue un poids de 1 pour le premier adulte du ménage, de 0,5 pour

(nous revenons sur ces concepts en encadré) : (1) situés sous le seuil de pauvreté et/ou (2) sévèrement déprivés et/ou (3) à très faible intensité de travail. En Belgique, le nombre de personnes à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale atteignait 2 194 000 personnes en 2008 (l'année de référence pour la stratégie Europe 2020). La Belgique s'est ainsi engagée à ramener ce nombre à 1 814 000 personnes.

La situation est particulièrement préoccupante dans la Région bruxelloise : la proportion de la population dite "ciblée" (vit sous le seuil de pauvreté, et/ou souffre de déprivation sévère et/ou vit dans un ménage à faible intensité de travail) y atteint 40 %. En Région wallonne, un quart de la population wallonne est ciblée<sup>2</sup>. Les groupes les plus fragiles sont : les personnes âgées (21,6%), les enfants (21,7%), les enfants et adultes qui vivent en familles monoparentales (51,4%), les personnes qui ont atteint comme niveau d'études au maximum le secondaire inférieur<sup>3</sup>, ainsi que les chômeurs (40 %) et autres inactifs (30 %).

---

chacun des autres adultes (âgés de 14 ans ou plus) et de 0,3 pour chaque personne de moins de 14 ans. Ainsi, par exemple, si un couple avec deux enfants (de moins de 14 ans) dispose d'un revenu de 2 100 euros/mois, le revenu équivalent de chacun des quatre membres de ce ménage (enfants compris) est de 1 000 euros, soit 2 100 euros divisés par la taille équivalente de ce ménage, égale à 2,1 (=1+0,5+0,3+0,3). On estime donc qu'en termes de niveau de vie, ce ménage est dans la même situation qu'une personne vivant seule et disposant d'un revenu de 1 000 euros. La déprivation matérielle est mesurée sur la base de neuf items, à savoir : Le ménage a-t-il ou non la capacité financière : (1) de faire face à des dépenses imprévues ; (2) de manger tous les deux jours un repas protéiné ; (3) de chauffer correctement son logement ; (4) de partir une semaine par an en vacances ; (5) d'éviter les arriérés de paiement (crédit à la consommation, loyer/emprunt...) ; (6) de disposer (s'il le désire) d'une voiture ; (7) de disposer (s'il le désire) d'une télévision ; (8) de disposer (s'il le désire) d'un téléphone ; (9) de disposer (s'il le désire) d'une machine à laver.

A partir de ces items, un score de déprivation est calculé pour chaque ménage (comme la simple somme des désavantages auxquels le ménage est confronté) et est attribué à l'ensemble des membres du ménage. Ce score varie donc entre 0 (absence totale de désavantages) et 9 (cumul de tous les désavantages). Pour l'indicateur de déprivation matérielle "standard" adopté en 2010 dans le cadre de la stratégie Europe 2020, la base est de quatre déprivations sur neuf ; on parle alors de déprivation "sévère".

La notion d'intensité en travail d'un ménage prend en compte la proportion de temps travaillé dans le total du temps qui pourrait être théoriquement travaillé par les personnes d'âge actif (18-59 ans) du ménage ; elle varie donc entre 0 et 100 %. Les personnes dans des ménages à très faible IT sont les personnes âgées de 0 à 59 ans qui vivent dans des ménages dans lesquels les adultes (18-59 ans) ont travaillé en moyenne 20 % maximum de leur potentiel total de travail au cours de l'année précédant l'enquête. Les étudiants sont exclus.

<sup>2</sup> A titre de comparaison au sein de l'Union, la Région flamande atteint la proportion de personnes ciblées la plus faible. La Région de Bruxelles-capitale atteint par contre l'un des niveaux les plus élevés de l'Union, proche de celui de la Roumanie et la Lettonie, juste en dessous de la Bulgarie. La Région wallonne est-elle aussi placée à un rang assez élevé, proche de celui de l'Espagne ou du Portugal ?

<sup>3</sup> Si on fait le lien entre ce résultat et l'indicateur PISA relatif à l'écart de performance de lecture des élèves, ventilé selon le niveau de précarité de leurs parents, le constat est encore plus préoccupant. En effet, cet écart est en Belgique l'un des plus élevés de l'OCDE. **Pauvreté et faible niveau d'études vont de pair à l'âge adulte, mais également dès l'enfance**, puisque les performances scolaires sont nettement moins bonnes pour les enfants dont les parents sont plus défavorisés. Ceci illustre l'un des modes de transmission intergénérationnelle de la pauvreté qui semble particulièrement présent en Belgique.



La proportion de "travailleurs pauvres" est assez limitée en Belgique (4,6% contre 8,4% au niveau EU); elle est cependant nettement plus élevée en Wallonie (6,3 %) qu'en Flandre (3,2 %).

**Levier 1 : Soutenir la scolarité des plus démunis et les mettre en contact avec l'université et l'enseignement supérieur.**

Repérer dès leur plus jeune âge les jeunes en difficultés et les soutenir sans les stigmatiser est la seule politique susceptible de réduire à terme toutes les formes de précarité et d'exclusion, et d'enrayer la transmission intergénérationnelle de la pauvreté. On peut ici s'inspirer d'expériences étrangères, qui semblent concluantes, en matière d'accrochage scolaire et culturel, de *provision* de biens et services gratuits (pourquoi en effet ne pas envisager une collation ou un repas gratuit pour tous les enfants scolarisés, quand on voit l'importance de l'alimentation sur la santé présente et future et la capacité à se nourrir sainement une fois adulte ?). En matière d'accès à l'enseignement supérieur, on peut s'inspirer de diverses expériences étrangères; on pense par exemple à l'expérience faite à Liverpool auprès des enfants défavorisés pour donner un contact avec l'université.

**Levier 2 : favoriser l'accès à l'emploi des personnes pauvres ou à risque d'exclusion, en soutenant, en particulier, les familles monoparentales; réfléchir aux dispositifs d'aides et de déductions d'impôts.**

L'emploi apparaît comme une protection contre la pauvreté et la déprivation matérielle, pour autant que certains dispositifs soient mis en place pour limiter le nombre de travailleurs pauvres.

Une autre piste serait d'évaluer les nombreux dispositifs d'aides et de déductions d'impôts qui ne bénéficient pas aux plus fragilisés, faute de conditions d'éligibilité, de revenus imposables suffisants ou d'informations.

Lutter contre l'érosion des transferts sociaux *dédiés* aux plus pauvres au profit de piliers qui ont bénéficié aux plus aisés (comme les pauses-carrières et autres aménagements du temps de travail), dans un contexte où l'activation et la remise à l'emploi étaient considérées comme la panacée au mépris d'une détérioration de la situation de ceux qui restaient en dehors de l'emploi.

Le logement apparaît comme un élément essentiel, il peut être considéré comme un levier important pour soutenir le niveau de vie des plus pauvres. En attendant l'augmentation du *stock* de logements sociaux, une possibilité serait, comme en Flandre, de compenser financièrement les ménages qui ont droit à un logement social mais n'y ont pas accès par manque de places, autrement dit combler au moins en partie l'écart entre le loyer social et le loyer "privé" qu'ils paient.

De nombreux ménages bénéficient de diverses aides. La complexité des conditions d'éligibilité de ces aides peut être une source d'injustices. Exemple : un bénéficiaire du revenu d'intégration peut bénéficier d'un tarif réduit pour son électricité, contrairement à un chômeur

ou un travailleur précaire au revenu identique. Une réflexion sur ces dispositifs apparaît indispensable.

## Améliorer la qualité de l'enseignement obligatoire

### 1. Etat des lieux

Le groupe constate, à la fois, un taux important de maintien en préscolaire, **de grandes difficultés d'apprentissage** dans l'enseignement fondamental (20 % des élèves dès la 2<sup>e</sup> année primaire) et au premier degré du secondaire, , et des taux élevés de redoublement et de décrochage. Dans les tests PISA, la Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB) se classe, selon les domaines, légèrement (en mathématiques), très nettement (en sciences) et assez nettement (en lecture) en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE. De plus, l'enquête PISA pointe la FWB comme l'un des systèmes éducatifs les plus inéquitables de l'OCDE, et l'analyse montre que **les inégalités sont clairement liées au redoublement et à l'existence de filières précoces**. A partir de ces constats, le groupe formule les propositions suivantes.

**Levier 1 : dans l'enseignement secondaire, développer le tronc commun, supprimer le redoublement et assurer le contrôle du niveau des études, renforcer la cohérence du dispositif et renforcer la formation initiale des enseignants.**

Une première mesure vise à prolonger progressivement le tronc commun jusqu'à 16 ans, en créant des établissements distincts pour le tronc commun différents des établissements correspondant aux dernières années de *l'actuel* secondaire supérieur, et à supprimer le redoublement, après qu'aient été mis en place des moyens de lutte précoce contre le décrochage. Parallèlement, il s'agit d'assurer le contrôle *du* niveau des études, en particulier à l'issue du secondaire.

Dans une deuxième mesure, le groupe propose de renforcer la cohérence du dispositif en créant un véritable service public d'enseignement, regroupant en une structure unique - distincte de la responsabilité de l'ensemble du système éducatif - toutes les écoles officielles, et en améliorant la qualité des infrastructures.

Enfin, en troisième lieu, il s'agit de renforcer la formation initiale des enseignants et d'investir dans la recherche et développement en éducation.

## Améliorer la qualité de l'enseignement supérieur

### 1. Etat des lieux

La Wallonie est bien positionnée sur l'indicateur UE2020 « Part des jeunes de 30 à 34 ans diplômés de l'enseignement supérieur »; les taux attendus de diplômés du supérieur, à l'horizon 2020, devraient atteindre les objectifs belges et européens. Cependant, l'enseignement supérieur, en apparence très ouvert, reste d'un accès difficile si on considère

**l'importance des échecs en début de formation.** Le groupe constate à la fois l'absence d'un contrôle effectif du niveau des études et un système d'enseignement secondaire qui, s'il favorise la liberté, autorisant par exemple chaque réseau à produire ses propres programmes, ne parvient pas à assurer à tous les porteurs d'un CESS des chances réelles de succès dans le supérieur. Le groupe constate également **le désinvestissement relatif de la Communauté française dans son enseignement supérieur**, tant dans les universités qu'en dehors de celles-ci. Les experts considèrent que la politique de l'enseignement supérieur doit continuer à se décider et se gérer à un échelon suffisamment large. La Communauté française, en elle-même, est de taille modeste. Enfin, Le groupe souligne qu'il faut logiquement trouver les instruments appropriés pour que les agents privés (étudiants, parents, institutions d'enseignement) **internalisent** les conséquences de leurs décisions sur la collectivité car le système produit trop de déperditions et à moyens financiers relativement constants, il serait possible d'être nettement plus *efficace*. Il semble donc indiqué de considérer des pistes suivantes.

**Levier 2 : introduire une certification centralisée, commune à toutes les écoles, à la fin du secondaire; introduire des tests obligatoires à l'entrée de l'enseignement supérieur** permettant à l'étudiant de situer son niveau (constat d'où peuvent découler une gamme de décisions); **limiter les possibilités de redoublement dans l'enseignement supérieur**, par exemple en donnant à chaque étudiant un quota personnel de crédits; et, le cas échéant, en **relevant le minerval et en compensant cette mesure par un système élargi de bourses.**

Il est souhaitable d'encore aménager les passerelles entre les institutions d'enseignement supérieur afin de limiter autant que possible le temps nécessaire à une telle transition.

## Améliorer la formation continue

### 1. Etat des lieux

**Le taux de participation des adultes à l'éducation et à la formation tout au long de la vie est assez faible en Wallonie.** Pourtant, **des moyens considérables sont accordés par les pouvoirs publics à la formation.**

Cette faiblesse du taux de participation pourrait s'expliquer par le fonctionnement du système de la formation continue, qui ne présenterait pas suffisamment de **formations attrayantes** ou en présenterait mais qui seraient mal perçues par les employés et les employeurs; par des employeurs qui pourraient sous-estimer les **potentialités de la formation continue pour les entreprises**, par des personnes ou en tout cas de certaines catégories d'entre elles, dont les **perspectives de rendement** associées aux formations seraient insuffisantes.

La carence relative de formations attrayantes pourrait relever de problèmes en matière de pilotage et de lisibilité du système, d'une mauvaise perception des employés quant au champ des aides à la formation professionnelle et, pour les employeurs, d'une mauvaise perception **des potentialités de la formation continue pour les entreprises**, sous-estimant par exemple les rendements à attendre des formations. Sur cette base, le groupe propose les mesures ci-dessous.

**Levier 3 : améliorer le système de formation continue, favoriser l'implication des employeurs, améliorer le rapport entre perspectives de gain salarial (ou d'insertion) et coût des formations en ciblant les personnes peu ou moyennement qualifiées.**

Il s'agit d'améliorer le système organisant la formation continue en termes de pilotage, de lisibilité, d'adaptabilité, de qualité, de mise en commun des ressources et d'évaluation. Ceci suppose la création d'un outil intégré d'informations exhaustives, et une évaluation systématique des dispositifs, conduite sur une base scientifique et à l'aide d'une méthodologie adéquate.

Le groupe propose également de favoriser l'implication des employeurs wallons, en les sensibilisant davantage à l'intérêt de former tout au long de la vie. En *corollaire*, il y a lieu de renforcer le comportement de responsabilité sociale des entreprises (RSE) en matière de formation initiale et de formation continue.

En troisième lieu, pour les individus, particulièrement ceux qui sont peu et moyennement qualifiés mais aussi âgés, le groupe suggère d'améliorer le rapport entre perspectives de gain salarial (ou d'insertion) et coût des formations. L'investissement étant moins rentable pour les *peu* qualifiés et les plus âgés, qu'ils soient *en emploi* ou demandeurs d'emploi, et leurs éventuels employeurs (un incitant public peut alors être particulièrement important) ce qui implique le ciblage des *peu et moyennement* qualifiés et des plus âgés permettant aussi de répondre à un triple objectif : élever le niveau moyen de qualification, réduire les écarts entre niveaux de qualifications et réduire l'impact des caractéristiques relevant de l'environnement socio-culturel sur le niveau de qualification, favoriser l'égalité des chances dans l'accès aux qualifications de toutes les catégories de la population. La priorité doit également être donnée à l'acquisition de compétences transversales et transférables pour les demandeurs d'emploi et plus particulièrement les moins qualifiés, et maintenir leur effort de formation durant l'ensemble de leur période de chômage.

## Favoriser la rencontre entre l'offre et la demande de travail

### 1. Etat des lieux

Sans nier une rareté globale et durable des offres d'emploi en Wallonie, la rencontre entre l'offre et la demande de travail y est difficile. Le diagnostic est compliqué par la mesure actuellement insatisfaisante du volume d'emplois vacants sur le territoire régional. Aussi, le groupe suggère-t-il de disposer d'un appareil statistique permettant de mieux connaître les emplois vacants. Il s'agit de développer une enquête propre ou de veiller à la bonne prise en compte de la Wallonie dans l'enquête fédérale de la DGSIE.

En 2011, le Forem a dénombré **49 fonctions critiques**, concernant moins d'un poste vacant géré par le Forem sur trois, dont 21 sont considérées en pénurie de candidats. Le Forem identifie une dizaine de fonctions critiques présentes chaque année depuis 2006. A côté des métiers requérant une longue formation (infirmier, chargé d'études techniques de la construction,...) figurent des fonctions demandant relativement peu de qualifications attestées par un diplôme, mais, en termes de condition de travail, à cette dizaine de métiers sont

souvent associés des conditions de travail difficiles (horaires décalés, travail *posté*, de nuit, les jours fériés, etc.).

Vu l'existence d'offres d'emploi pour les métiers en pénurie et les fonctions critiques, il semble opportun d'aider à l'appariement d'un demandeur d'emploi avec un employeur, par exemple dans le cadre d'un Plan Formation Insertion, et d'ensuite, sur base des besoins exprimés par l'employeur et le travailleur, proposer une formation appropriée, ou le cas échéant, une reprise d'études.

En outre, la Wallonie devant sous peu gérer une enveloppe financière de l'ONEM relative aux dispenses de disponibilité en cas de reprise d'études/de formation, il faut en dépit d'un bref délai améliorer la mesure des métiers en pénurie et développer la liste wallonne des études/formations qui donneront droit à ces dispenses. A propos des métiers d'avenir, la Commission européenne, identifie trois secteurs clés : l'économie verte, en particulier le domaine de l'énergie, les TIC et la santé et action sociale. De plus, selon une étude française, les domaines professionnels qui connaîtront le plus de créations nettes d'emploi à l'horizon 2020 sont : l'éducation, la santé, la culture; les métiers de services aux entreprises ; les métiers de services aux particuliers et aux collectivités ; le commerce, l'hôtellerie et la restauration.

**Levier 4 : réduire les freins à la mobilité géographique et les pièges financiers à l'emploi, réduire l'inadéquation dans le champ des qualifications et des compétences, et élever par priorité la qualification des groupes les moins bien formés.**

Pour réduire les freins à la mobilité géographique, il convient de stimuler davantage l'offre de logement locatif abordable dans les zones à haut potentiel d'emploi, l'offre de transport public vers et à partir de ces zones et l'infrastructure de garde d'enfants, et de susciter le développement d'activités économiques proches des zones denses de population. L'évaluation de l'impact des politiques ciblées sur les sous-régions (par exemple, les zones franches) est en particulier nécessaire avant de préconiser le recours à de telles politiques.

Les pièges financiers présentent une menace plus forte pour les moins qualifiés, les travailleurs à temps partiel et les personnes seules en charge d'enfant(s). Nous plaçons pour la recherche de la meilleure cohérence et lisibilité des dispositifs (en particulier sous l'angle du financement). S'il se confirme que le système des accueillantes à domicile est moins coûteux pour la collectivité, nous recommandons de le promouvoir. Par ailleurs, une part des moyens financiers transférés à la Wallonie pourrait servir à relever les rémunérations de certains groupes plus particulièrement sujets aux pièges.

Afin de réduire plus largement l'inadéquation dans le champ des qualifications et des compétences, on pourrait songer à recommander un renforcement des moyens consacrés à la formation professionnelle des chômeurs. Or, on ne dispose guère d'évaluations rigoureuses de son efficacité. Ce constat s'étend à nombre de politiques pertinentes pour cet enjeu. Le groupe recommande donc de se doter d'une plus grande capacité d'évaluation rigoureuse et indépendante des politiques du marché du travail et d'instituer une collecte systématique et centralisée des évaluations.

Enfin, pour le ciblage des formations, l'enjeu n'est pas d'abord de renforcer la qualification des mieux formés (au risque d'engendrer une sur-qualification inefficace) mais plutôt d'élever la qualification des groupes les moins bien formés.

**Levier 5 : évaluer l'accompagnement individualisé et l'intermédiation, rendre l'accompagnement plus intense, laisser à l'Onem les prérogatives relatives à la sanction.**

Pour faciliter la rencontre entre l'offre et la demande de travail, il conviendrait dans le plus bref délai d'évaluer l'accompagnement individualisé et l'intermédiation (c'est-à-dire le placement) réalisés par l'opérateur public et les opérateurs privés. Les employeurs sont critiques vis-à-vis de bon nombre de canaux de recrutement. Ils expriment en particulier un haut taux d'insatisfaction vis-à-vis de l'opérateur public. La plupart des études empiriques étrangères confirment la prédiction que l'accompagnement de la recherche d'emploi accélère l'embauche pour autant qu'il soit suffisamment intensif. On peut donc s'interroger sur l'intensification de l'accompagnement par le Forem, où, en moyenne, un conseiller doit prendre en charge 245 DEI, alors qu'à titre de comparaison, l'expérience française d'accompagnement « intensif » recommande 40 demandeurs par conseiller.

La rencontre entre l'offre et la demande de travail dépend aussi, notamment, de l'effort de recherche d'emploi et du comportement d'acceptation d'une offre d'emploi « convenable ». De nouvelles compétences seront attribuées à la Wallonie dans un cadre législatif fédéral. Le groupe recommande de laisser la prérogative de la sanction à l'ONEM et donc de lui déléguer cette mission. Par ailleurs, la notion fédérale d'emploi convenable a changé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Un changement important consiste en ceci : « § 4. Si la distance entre le lieu de résidence du travailleur et le lieu de travail ne dépasse pas 60 km, il n'est pas tenu compte de la durée de l'absence et des déplacements. » La mise en application de cet article soulève bien des questions dans les zones géographiques plus isolées et mal desservies en transport en commun et pour les groupes « éloignés de l'emploi » pour qui il y a des freins spécifiques à la mobilité. Tel *quel*, cet article devrait engendrer une hausse des sanctions. Nous recommandons que le gouvernement wallon prenne très rapidement cette problématique en considération.

## Dynamiser l'offre et la demande de travail

### 1. Etat des lieux

En 2011, la Région wallonne a, comparativement à la moyenne européenne (UE15), un taux d'emploi inférieur. **Atteindre un taux d'emploi de 75% entre 2013 et 2022 suppose que l'emploi croisse annuellement d'environ 30 500 unités.**

Au plan européen, **l'infériorité du taux d'emploi wallon se marque principalement par un taux d'activité inférieur.** Ce taux d'activité diminue sensiblement avec le niveau d'éducation. Parmi la population active, la Wallonie connaît depuis bientôt quarante ans un taux de chômage élevé. Les taux de chômage des groupes « à risques » - rencontrant des difficultés sur le marché du travail - wallons sont aussi importants et préoccupants que leurs correspondants européens. On observe également que les perspectives d'emploi des peu qualifiés se sont

sensiblement dégradées (particulièrement dans les secteurs de l'industrie et dans les secteurs à haute et moyenne technologie).

En ce qui concerne le dénombrement des emplois soutenus directement ou indirectement par les pouvoirs publics, **il ne semble pas exister actuellement d'étude exhaustive**. Cette étude serait à mener, tenant compte du contexte actuel où de nouveaux moyens en matière de politique d'emploi et de formation *vont* ? être affectés aux Régions, **où nouvelles et anciennes politiques doivent être articulées dans un souci d'optimiser leur rapport coût/efficacité**. Le groupe propose aussi de clarifier les initiatives prises dans le secteur des services de proximité et **d'améliorer le fonctionnement des mesures APE pouvoirs locaux**.

Le nombre d'indépendants à titre principal est de 60 pour mille habitants en Wallonie, 67 en Belgique et 71 en Flandre.

Face à ces constats, le groupe préconise les orientations ci-dessous.

**Enjeu 6 : favoriser la formation à l'esprit d'entreprendre, fédérer les acteurs pour créer/renforcer les outils de la transmission d'entreprise et soutenir prioritairement les jeunes entreprises.**

Il semble indiqué de favoriser une formation systématique à l'esprit d'entreprise dans l'enseignement secondaire supérieur. Le repreneuriat / transmission d'entreprises devrait concerner en Wallonie 52 019 entreprises personnes physiques et 36 770 entreprises personnes morales durant les 10 prochaines années, il convient, dès lors, de dynamiser les outils existants en matière de transmission d'entreprises (dont la SOWACCESS) et **fédérer les acteurs pour créer/renforcer les outils**.

S'il s'agit de renforcer les secteurs et entreprises dynamiques en termes de création d'emploi, de meilleures performances pourraient provenir d'entreprises de plus petite taille et plus jeunes; il pourrait dès lors s'avérer **utile de renforcer les entreprises jeunes**.

De plus, pour soutenir l'entrepreneuriat endogène, il faut agir sur les freins culturels au processus de primo-crétions ou de repreneuriat endogène, de façon à valoriser les possibilités d'une carrière entrepreneuriale et de générer des vocations, notamment au travers du système éducatif ou de formation. Le groupe mentionne l'étude menée pour l'Agence de Stimulation économique, qui suggère aussi de cibler **les femmes, les seniors et les universitaires**. Il y a aussi lieu d'alléger temporairement le coût du travail à l'embauche de certains groupes à risque.

**Enjeu 7 : garantir un coût salarial par unité produite adéquat dans les différents secteurs et pour les différentes catégories de salariés**

D'une façon générale, le groupe suggère d'alléger structurellement le coût du travail des bas salaires.

Le groupe suggère également l'attribution d'une allocation de travail temporaire pour les jeunes en stage d'insertion diplômés au plus du CESS, et aux chômeurs de longue durée.

Pour renforcer le taux de participation, surtout des personnes peu qualifiées, il est recommandé de diminuer les coûts financiers liés à la (re)prise d'emploi (mobilité, garde d'enfants), d'améliorer la fiscalité du travail pour les faiblement rémunérés (s'assurer que la reprise d'emploi ne nuit pas à la situation financière du ménage), de conscientiser la population inactive aux avantages de long terme liés au fait de travailler (pensions).

Pour lutter contre la persistance d'un chômage massif dans certaines sous-régions, il faut sans doute des réformes structurelles, dont certaines dépassent le cadre strict du marché du travail (logement, investissements, enseignement, CPAS,...). Une attention particulière à accorder à la mobilité des peu scolarisés/qualifiés. Il est, dès lors, utile de subsidier les personnes travaillant à bas salaires et faisant appel aux services de gardes d'enfants, et veiller au développement effectif de ces services. Enfin, le groupe suggère de favoriser le comportement de Responsabilité Sociale de l'Entreprise en matière d'embauche.



## II. Pauvreté et exclusion sociale en Belgique et dans ses Régions

Nom des experts ayant participé à la rédaction du canevas : Anne-Catherine Guio

---

### Le contexte européen

Depuis mars 2000 (Conseil européen de Lisbonne<sup>133</sup>), les Etats membres de l'Union européenne (UE) et la Commission européenne coopèrent dans le domaine de la protection sociale et de l'inclusion sociale. Dans ce cadre, ils ont développé une « Méthode Ouverte de Coopération » (MOC), qui peut être définie comme un processus d'apprentissage mutuel visant à évaluer, planifier, comparer et ajuster leurs politiques sociales (mises en place au niveau national, régional et éventuellement local) ; ce, sur la base d'objectifs communs définis au niveau de l'Union. Cette coopération européenne s'est considérablement développée avec le temps et couvre maintenant les domaines de l'inclusion sociale (depuis 2000), des pensions (depuis 2001) et des soins de santé (depuis 2004).

La définition d'indicateurs communs constitue un élément central de cette coopération. Les premiers indicateurs européens portaient sur la pauvreté et l'exclusion sociale et ont été adoptés par le Conseil européen de Laeken en décembre 2001. Depuis, le développement d'indicateurs communs s'est poursuivi de façon régulière et ceux-ci couvrent à présent les trois grands domaines de la coopération européenne dans le domaine social.<sup>134</sup>

L'importance de disposer d'un ensemble d'indicateurs sociaux agréés au niveau de l'UE dans son ensemble a fortement été exacerbée par la nouvelle Stratégie européenne « Europe 2020 » qui, en juin 2010, a succédé à la Stratégie européenne de Lisbonne en place durant la période 2000-2010. En effet, dans le cadre de la nouvelle Stratégie cinq objectifs quantifiés à atteindre d'ici à 2020 ont été adoptés par le Conseil européen. L'un d'entre eux concerne la pauvreté et l'exclusion sociale et est défini sur la base de trois indicateurs : réduire de 20 millions le nombre de personnes qui, dans l'UE, vivent dans des ménages (nous revenons sur ces concepts en encadré) :

1. situés sous le seuil de pauvreté et/ou
2. sévèrement déprivés et/ou
3. sans emploi ou pratiquement sans emploi (à très faible intensité en travail)

<sup>133</sup> Le Conseil européen réunit les Chefs d'Etat ou de Gouvernement des Etats membres de l'Union européenne ainsi que son Président et le Président de la Commission européenne.

<sup>134</sup> La liste complète des indicateurs sociaux communs actuellement agréés pour chacun des trois domaines couverts par la coopération européenne en matière sociale est disponible sur le site de la Commission européenne : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=756&langId=en>. La définition de ces indicateurs communs est la responsabilité du Comité européen de la Protection Sociale et de son Groupe Indicateurs (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=758&langId=en>). Le cadre méthodologique dans lequel ces indicateurs communs sont développés a été établi sur la base des propositions présentées par Atkinson *et al* (2002). Pour une discussion approfondie de l'utilisation potentielle des indicateurs sociaux communs (en particulier : monitoring, *evidence-based policies* et *benchmarking*), voir aussi Marlier *et al* (2007 et « à paraître »).

Dans les Plans Nationaux de Réformes (PNR) qu'ils ont remis à la Commission européenne en avril 2011, les Etats membres ont défini un ou plusieurs objectifs quantifiés devant permettre de remplir cet objectif européen en matière d'inclusion sociale. La Belgique s'est ainsi engagée à ramener le nombre de personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale à 1 814 000 personnes. Le graphique 1 montre la répartition des personnes ciblées en Belgique par l'objectif social Europe 2020, ainsi que l'évolution récente des composantes et l'objectif que s'est fixé la Belgique en 2020 (ce sera alors les données relatives à l'année 2018 qui seront disponibles).

#### Encadré – Concept et définitions

Le taux de **risque de pauvreté** est le pourcentage de la population (personnes) vivant dans un ménage dont le revenu total équivalent est inférieur à un seuil placé à 60 % du revenu total équivalent médian national. On attribue à chaque individu le revenu disponible de son ménage (1) auquel on applique une échelle d'équivalence qui permet de comparer le revenu de ménages de tailles et compositions différentes (2).

(1) Le revenu total disponible d'un ménage s'entend comme l'ensemble des revenus monétaires nets perçus au cours de l'année précédant l'enquête (2009 dans le cas de l'enquête 2010 analysée ici) par ce ménage et les membres qui le composent au moment de l'enquête. Il comprend le revenu du travail (salaires et revenus d'activité indépendante), les revenus du capital et de la propriété, les transferts entre ménages, ainsi que les pensions et autres transferts sociaux perçus directement. Les transferts sociaux indirects, les revenus en nature (sauf la voiture de société), les revenus perçus « au noir » et les loyers imputés des logements occupés par leur propriétaire ne sont donc pas inclus. (2) Le revenu total du ménage est divisé par le nombre d'« équivalents adultes » vivant dans le ménage. Ce nombre est obtenu à l'aide d'une échelle d'équivalence qui, sur la base de la taille du ménage et de l'âge de ses membres, convertit la taille réelle du ménage en nombre d'« équivalents adultes ». L'échelle utilisée au niveau de l'UE (échelle dite « OCDE modifiée ») attribue un poids de 1 pour le premier adulte du ménage, de 0,5 pour chacun des autres adultes (âgés de 14 ans ou plus) et de 0,3 pour chaque personne de moins de 14 ans. Ainsi, par exemple, si un couple avec deux enfants (de moins de 14 ans) dispose d'un revenu de 2 100 euros/mois, le revenu équivalent de chacun des quatre membres de ce ménage (enfants compris) est de 1 000 euros, soit 2 100 euros divisés par la taille équivalente de ce ménage, égale à 2,1 (=1+0,5+0,3+0,3). On estime donc qu'en termes de niveau de vie, ce ménage est dans la même situation qu'une personne vivant seule et disposant d'un revenu de 1 000 euros.

La **déprivation matérielle** est mesurée sur la base de neuf items, à savoir : Le ménage a-t-il ou non la capacité financière : (1) de faire face à des dépenses imprévues ; (2) de manger tous les deux jours un repas protéiné ; (3) de chauffer correctement son logement ; (4) de partir une semaine par an en vacances ; (5) d'éviter les arriérés de paiement (crédit à la consommation, loyer/emprunt...) ; (6) de disposer (s'il le désire) d'une voiture ; (7) de disposer (s'il le désire) d'une télévision ; (8) de disposer (s'il le désire) d'un téléphone ; (9) de disposer (s'il le désire) d'une machine à laver.

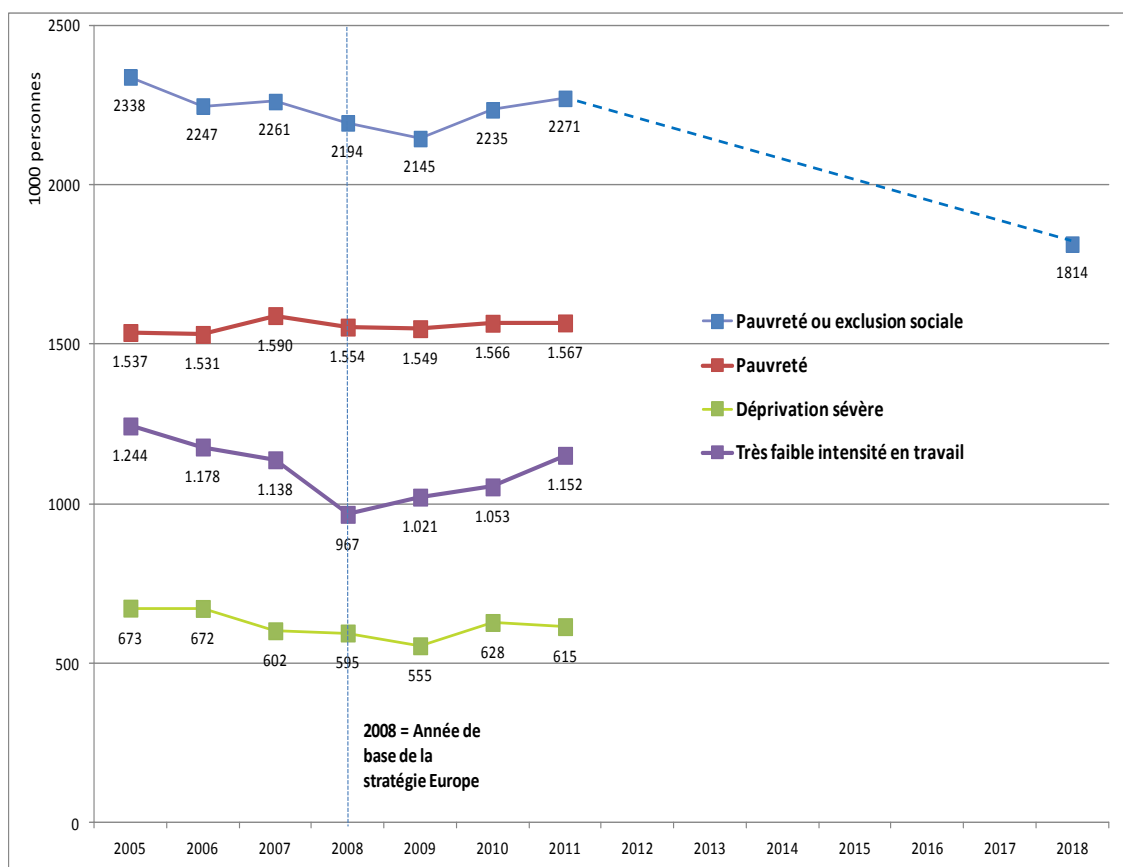
A partir de ces items, un score de déprivation est calculé pour chaque ménage (comme la simple somme des désavantages auxquels le ménage est confronté) et est attribué à l'ensemble des membres du ménage. Ce score varie donc entre 0 (absence totale de désavantages) et 9 (cumul de tous les désavantages). Pour l'indicateur de déprivation matérielle « standard », adopté en 2009 (voir Guio (2009) au niveau européen, le seuil de déprivation a été fixé à trois déprivations parmi les neuf items listés ci-dessus. Une variante de cet indicateur a été adoptée en 2010 dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Elle est calculée à l'aide de la même liste d'items, mais sur la base d'un seuil plus élevé (quatre déprivations sur neuf) ; on parle alors de déprivation « sévère ».

La **notion d'intensité en travail** d'un ménage prend en compte la proportion de temps travaillé dans le total du temps qui pourrait être théoriquement travaillé par les personnes d'âge actif (18-59 ans) du

ménage ; elle varie donc entre 0 et 100 %. Les personnes dans des ménages à très faible IT sont les personnes âgées de 0 à 59 ans qui vivent dans des ménages dans lesquels les adultes (18-59 ans) ont travaillé en moyenne 20 % maximum de leur potentiel total de travail au cours de l'année précédant l'enquête. Les étudiants sont exclus.

Dans toutes les analyses présentées, ce sont les individus qui sont considérés comme unités d'analyse même si le statut d'un individu (pauvre ou non pauvre, en situation de déprivation ou non, etc.) se fait sur la base de l'ensemble des ressources dont dispose son ménage.

**Graphique 1** : Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, population ciblée totale et composantes (en millier de personnes), Belgique, 2005-2018



Source : « Statistiques européennes sur le revenu et les conditions de vie » (*EU Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC)*)<sup>135</sup>

**Notes de lecture** : En Belgique, le nombre de personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale atteignait 2 194 000 personnes en 2008, l'année de référence pour laquelle les données statistiques étaient disponibles lors de l'adoption de la stratégie Europe 2020 en juin 2010. Parmi elles, 1 554 000 personnes souffraient de pauvreté, couplée ou non avec une situation de déprivation sévère et/ou de très faible intensité en travail du ménage. L'objectif que s'est fixé la Belgique est de ramener le nombre de personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion

<sup>135</sup> Pour plus d'informations sur EU-SILC, voir : [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu\\_silc](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu_silc).

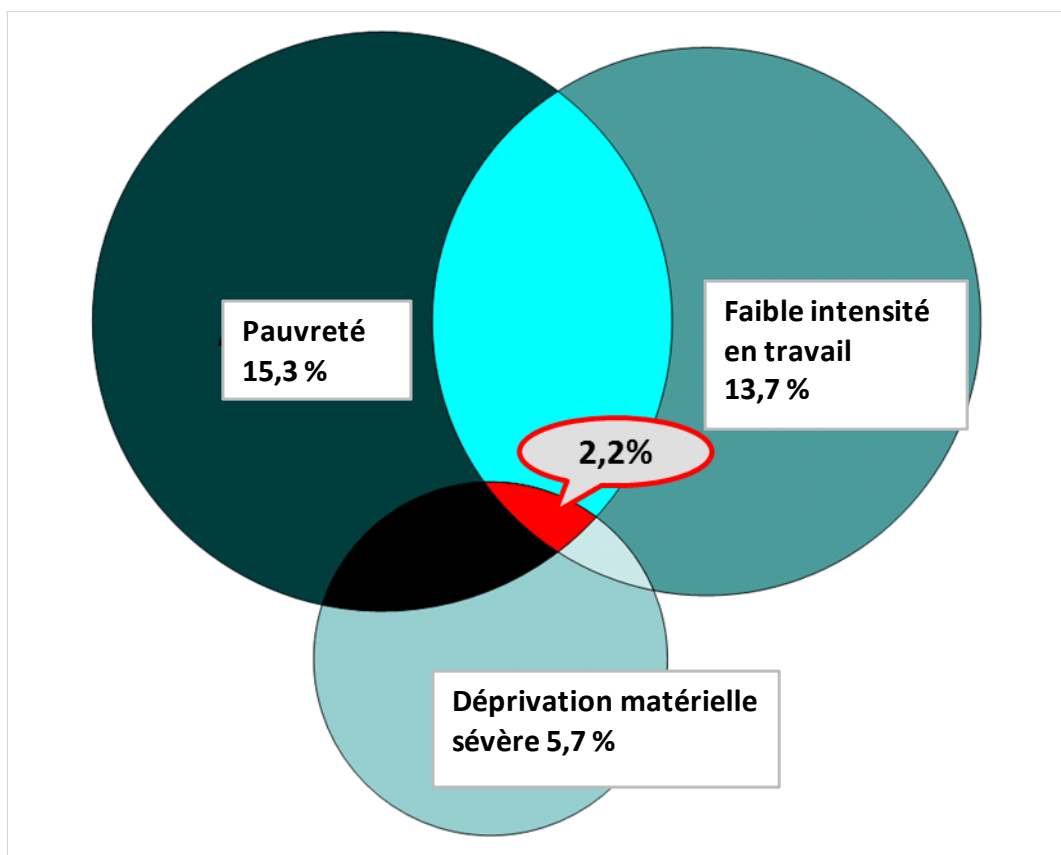
sociale de 2 194 000 à 1 814 000 à l'horizon 2020 (où les données disponibles seront alors celles collectées en 2018).

En Belgique, la population-cible totale était de 2 194 000 personnes en 2008 (année de référence pour la cible européenne), soit 20,8 % de la population totale ; pour l'UE-27, elle était de 116 millions, soit 23,4 % de la population totale.

Comme l'indique le graphique 1, la population-cible en Belgique a connu une hausse en 2010 et 2011, non seulement dans son ensemble mais surtout en ce qui concerne la proportion de personnes qui vivent dans des ménages à très faible intensité en travail..

Cette hausse a eu pour effet de majorer sensiblement l'effort de réduction auquel la Belgique s'est engagé dans le cadre d'Europe 2020. Le nombre total de personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale est inférieur à la somme des personnes comptabilisées dans chacune des composantes, car certaines personnes sont affectées simultanément par plus d'un de ces problèmes, comme en témoigne le graphique 2 qui présente l'apport relatif des trois indicateurs à la cible totale, ainsi que leur degré d'association (pour le Luxembourg et pour l'UE dans son ensemble).

**Graphique 2** : Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, part relative des trois composantes, Belgique, 2011



Source : EU-SILC 2011.

Une grande proportion des personnes ciblées souffre de pauvreté et/ou de faible intensité de travail au sein du ménage. La proportion de personnes souffrant de déprivation matérielle sévère est toutefois très faible, contrairement à ce qui est observé au niveau européen. En

revanche, la proportion belge de personnes vivant dans un ménage à faible intensité de travail est l'une des plus élevée de l'Union<sup>136</sup>.

### La situation régionale belge

Au niveau régional belge, la situation est assez contrastée. Bien que les données relatives à la Région de Bruxelles-capitale soit sujette à caution du fait de la faible taille d'échantillon bruxellois, il apparaît que la situation est y particulièrement préoccupante, et ce pour les trois indicateurs étudiés dans le graphique 3. La proportion de la population ciblée (c'est-à-dire qui vit sous le seuil de pauvreté, et/ou souffre de déprivation sévère et/ou vit dans un ménage à faible intensité de travail) atteint 40% à Bruxelles. Parmi celle-ci, presque la totalité (35% des Bruxellois) vit sous le seuil de pauvreté et 15% souffrent de déprivation sévère. A l'autre extrême, les chiffres relatifs à la Région flamande sont plus de deux fois moins élevés que ceux de la Région bruxelloise (15% de personnes sont ciblées, 10% vivent sous le seuil de pauvreté, 3% souffre de déprivation sévère).

La situation en Région wallonne est également préoccupante. Un quart de la population wallonne est ciblée, un cinquième vit sous le seuil de pauvreté et 7% souffre de déprivation sévère.

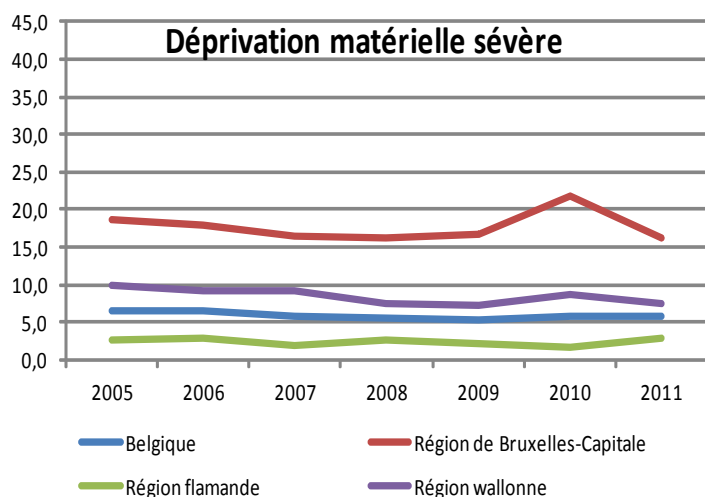
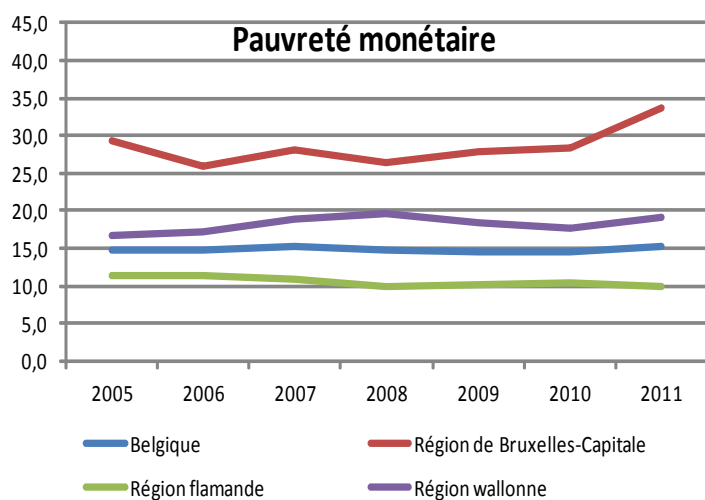
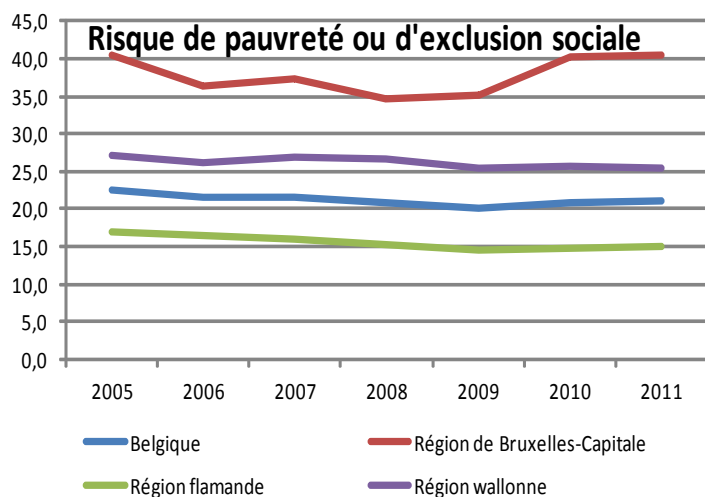
A titre de comparaison au sein de l'Union, la Région flamande atteint la proportion de personnes ciblées la plus faible. La Région de Bruxelles-capitale atteint par contre l'un des niveaux les plus élevés de l'Union, proche de celui de la Roumanie et la Lettonie, juste en dessous de la Bulgarie. La Région wallonne est elle aussi placée à un rang assez élevé, proche de celui de l'Espagne ou du Portugal.

Au niveau de l'évolution des chiffres régionaux, il est assez difficile de dégager une tendance nette (les variations au niveau bruxellois sont à interpréter avec prudence, vu le peu de précision des indicateurs bruxellois).. On peut uniquement à ce stade constater que la diminution attendue à l'horizon 2020 au niveau belge (soit – 380.000 personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, c'est-à-dire une diminution de 17%) ne se marque dans aucune Région.

---

<sup>136</sup> Voir également Guio et Goedemé (2011).

**Graphique 3 : Evolution récente du risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, du risque de pauvreté et du taux de déprivation sévère, au niveau régional belge (en %), 2005-2018**



Source : EU-SILC 2011.

## Quels sont les groupes les plus fragilisés ?

Afin d'identifier non seulement les différences régionales mais également les éventuels facteurs de risques qui seraient plus importants en Belgique qu'en moyenne dans l'UE, le tableau 1 présente le taux de pauvreté pour les différentes catégories de personnes pour lesquelles le risque de pauvreté est le plus élevé et compare ce chiffre entre l'Union européenne, la Belgique, la Flandre et la Wallonie<sup>137</sup>. Il s'agit de tableaux croisés.

**Tableau 1 : Taux de pauvreté pour différentes catégories de personnes à haut risque, en %, moyenne UE-27, Belgique (BE), Wallonie (WA), Flandre (VL), 2009**

	UE-27	BE	WA	VL
Age				
0-17 ans	19,9	16,6	21,7	9,8
65 ans et +	17,8	21,6	23,2	20,2
Statut d'activité				
Chômeur	45,3	33,4	40,0	19,0
Autre inactif	26,9	26,7	29,5	18,2
Type de ménage				
Famille monoparentale	34,0	36,9	51,4	22,3
Niveau d'intensité en travail (IT) du ménage				
IT=0, avec enfant(s)	56,7	75,4	74,8	68,2
0<IT<0,5, avec enfant(s)	45,2	46,9	45,3	42,7
IT=0, sans enfant	30,6	29,9	35,0	21,2
Niveau d'études				
Maximum secondaire inférieur	23,2	23,8	27,6	18,0
Total de la population				
Total	16,3	14,6	18,4	10,1

Source : Guio, Marlier, Fusco (2011).

Les chiffres relatifs à Bruxelles ne sont pas présentés vu la trop faible taille de l'échantillon bruxellois. Les catégories sont classées par ordre croissant selon leur niveau de pauvreté.

Notes : Deux catégories d'âge sont présentées : les enfants (0-17ans) et les personnes âgées (de plus de 65 ans). Le statut d'activité présenté est celui que le répondant (de plus de 16 ans) a déclaré le plus fréquemment durant l'année de référence du revenu (l'année précédant l'enquête). Il a été calculé sur la base du calendrier d'activités fourni mois par mois. Les « autres inactifs » reprennent les personnes qui ne sont ni en emploi, ni au chômage, ni retraitées. La notion d'intensité en travail (IT) du ménage prend en compte la proportion de temps travaillé dans le total du temps qui pourrait être théoriquement presté par les personnes d'âge actif (18-59 ans) du ménage ; elle varie entre 0 et 1. Les personnes dont le niveau d'études atteint au maximum le secondaire inférieur (ISCED 0, 1 et 2) sont regroupées.

<sup>137</sup> Voir aussi l'étude de Defeyt et Guio (2010).

Six éléments importants ressortent du tableau 1 :

1. En Belgique, les personnes âgées (de plus 65 ans) font face à un taux de pauvreté plus élevé (21,6%) que la population totale (14,6%) ; et ce, de manière plus marquée qu'en moyenne dans l'UE (17,8%). D'autres indicateurs non monétaires nuancent ce constat et montrent que les personnes âgées sont proportionnellement moins nombreuses à souffrir de déprivation matérielle, de pauvreté subjective ou ont moins souvent des difficultés à payer leurs coûts du logement que la population totale (voir Guio (2010)). Elles sont également plus souvent propriétaires de leur logement.
2. Les enfants sont proportionnellement plus nombreux à être pauvre que la population totale. Un enfant sur cinq (21,7%) vit sous le seuil de pauvreté en Wallonie (un sur dix en Flandre – 9,8%). Cette situation est d'autant plus préoccupante que la transmission intergénérationnelle de la pauvreté est largement documentée par de nombreuses études (voir notamment Social Protection Committee (2008) et Frazer, Marlier et Nicaise (2010)).
3. La situation est particulièrement préoccupante pour les personnes (enfants et adultes) qui vivent en familles monoparentales en particulier en Wallonie, puisque près de la moitié d'entre elles (51,4%) ne parviennent pas à échapper à la pauvreté, ce qui est nettement supérieur aux niveaux européen (34,0%), belge (36,9%) et flamand (22,3%).
4. Le taux de pauvreté des personnes qui ont atteint comme niveau d'études au maximum le secondaire inférieur est également plus élevé que celui de la population totale. Si on fait le lien entre ce résultat et l'indicateur (issu de l'enquête PISA 2009<sup>138</sup>) relatif à l'écart de performance de lecture des élèves (c'est-à-dire leur capacité à comprendre, mémoriser, résumer ou utiliser un texte), ventilé selon le niveau de précarité de leurs parents, le constat est encore plus préoccupant. En effet, cet écart est en Belgique l'un des plus élevés de l'OCDE. Pauvreté et faible niveau d'études vont de pair à l'âge adulte, mais également dès l'enfance, puisque les performances scolaires sont nettement moins bonnes pour les enfants dont les parents sont plus défavorisés. Ceci illustre l'un des modes de transmission intergénérationnelle de la pauvreté qui semble particulièrement présent en Belgique.
5. La position sur le marché du travail est l'un des éléments les plus déterminants pour expliquer la pauvreté. La proportion de « travailleurs pauvres », c'est-à-dire des personnes qui ont un emploi mais qui vivent dans un ménage dont les revenus sont situés sous le seuil de pauvreté<sup>139</sup>, est assez limitée en Belgique (4,6% contre 8,4% au

<sup>138</sup> Pour plus d'informations sur l'enquête PISA, voir : [http://www.pisa.oecd.org/pages/0,2987,en\\_32252351\\_32235731\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.pisa.oecd.org/pages/0,2987,en_32252351_32235731_1_1_1_1_1,00.html).

<sup>139</sup> La notion de travailleur pauvre ne doit donc pas être confondue avec celle de bas salaire (voir par exemple : Bardone et Guio (2005) ainsi que Lelièvre, Marlier et Pétour (2004)).



niveau EU) ; elle est cependant nettement plus élevée en Wallonie (6,3%) qu'en Flandre (3,2%). Toutefois, la situation des travailleurs mérite d'être nuancée en différenciant les types de travailleurs (salariés à temps plein, salariés à temps partiel et indépendants), et en prenant en compte le risque de déprivation matérielle en plus du risque de pauvreté. Guio *et al* (2010) et Fusco *et al* (2010) montrent en effet que la situation des travailleurs salariés à temps partiel est plus préoccupante que celles des travailleurs à temps plein (ils ont davantage de risque d'être en situation de pauvreté monétaire, de déprivation ou de souffrir des deux problèmes cumulés). En revanche, la situation des indépendants l'est moins, puisqu'ils ont moins de risque de déprivation matérielle (combinée ou non avec la pauvreté monétaire) même s'ils ont plus de risque d'être « uniquement » pauvre monétairement (ce qui est lié en partie aux difficultés de mesure du revenu des indépendants). Par ailleurs, même si le taux de pauvreté reste nettement moins élevé pour les travailleurs salariés que pour les autres statuts d'activité, la proportion importante de travailleurs dans la population conduit à ce qu'une part non négligeable des personnes pauvres ont en fait un emploi, ce qui témoigne du fait qu'un emploi ne suffit pas toujours à éviter la pauvreté, que ce soit pour des raisons de qualité d'emploi (bas salaire, temps partiel, contrat précaire et/ou faibles qualifications) ou de charges de famille (la pauvreté étant mesurée au niveau du ménage, le risque est accru en l'absence d'autres adultes contributeurs et/ou en présence d'enfants).

6. Les chômeurs et les « autres inactifs » font face à un taux de pauvreté plus de deux fois plus élevé que le reste de la population en Belgique. En Wallonie, 40% des chômeurs et 30% des inactifs vivent dans un ménage pauvre, contre environ 20% en Flandre pour ces deux catégories. Le risque augmente d'autant plus que la personne sans emploi vit avec d'autres personnes également sans emploi, c'est-à-dire que le degré de « polarisation » du travail au sein des ménages est élevé. En effet, les ménages dont l'intensité en travail (IT) est nulle font face à un risque de deux fois (s'ils n'ont pas d'enfants) à cinq fois plus élevé (s'ils en ont) que la population totale. En comparaison européenne, la Belgique est mal placée de ce point de vue à double titre, puisqu'elle est à la fois :
  - \* Parmi les pays dont la proportion de la population âgée entre 0 et 59 ans vivant dans des ménages sans emploi est la plus élevée (12,0% contre 9,0% pour la moyenne UE ; 8,0% en Flandre et 17,0% en Wallonie), avec l'Irlande (19,8%) et le Royaume-Uni (12,6%) ;
  - \* Parmi les pays où le risque de pauvreté pour les ménages sans emploi avec enfant(s) est le plus élevé (75,0% pour la Belgique et la Wallonie et 68,0% en Flandre contre 57,0% au niveau UE).

### Pistes de réflexion<sup>140</sup>

- Même si la pauvreté ne peut être réduite à une question financière, il apparaît nécessaire au vu des résultats ci-dessus d'améliorer la répartition des revenus.
- L'emploi apparaît comme une protection contre la pauvreté et la déprivation matérielle, pour autant que certains dispositifs soient mis en place pour limiter le nombre de travailleurs pauvres (hausse du salaire net minimal, soutien aux familles monoparentales, soutien aux personnes dont le temps de travail est subi et ne permet pas d'avoir un salaire mensuel décent etc.).
- Une piste intéressante serait d'évaluer les nombreux dispositifs d'aides et de déductions d'impôts qui ne bénéficient pas aux plus fragilisés, faute de conditions d'éligibilité, de revenu imposable suffisant ou d'informations (par exemple voir les difficultés des plus démunis qui sont propriétaires pour bénéficier des aides aux logements quand ils ne disposent pas des moyens suffisants pour engager des dépenses de réhabilitation, pensons aux personnes à qui le choix d'une réduction du temps de travail subsidiée pour élever les enfants ne se pose pas réellement, vu la faiblesse de leur salaire ou leurs conditions de travail, etc.)
- Cantillon (2010) interprète la stagnation de la pauvreté durant les années précédant la crise (alors que il y avait une croissance des revenus et de l'emploi) par une érosion des transferts sociaux dédiés aux plus pauvres au profit de piliers qui ont bénéficié aux plus aisés (comme les pauses-carrières et autres aménagement du temps de travail), dans un contexte où l'activation et la remise à l'emploi était considérée comme la panacée, au mépris d'une détérioration de la situation de ceux qui restaient en dehors de l'emploi.
- Puisque le logement apparaît dans toutes les études sur la pauvreté comme un élément essentiel, il peut être considéré comme un levier important pour soutenir le niveau de vie des plus pauvres. En attendant l'augmentation du stock de logements sociaux, une possibilité serait, comme en Flandre, de compenser financièrement les ménages qui ont droit à un logement social mais n'y ont pas accès par manque de places, autrement combler au moins en partie l'écart entre le loyer social et le loyer "privé" qu'ils paient. Cela comblerait une partie des écarts de niveaux de vie qui se creusent parmi les personnes pauvres.
- De nombreux ménages bénéficient de diverses aides. La complexité des conditions d'éligibilité de ces aides peut être une source d'injustices. Exemple : un bénéficiaire du revenu d'intégration peut bénéficier d'un tarif réduit pour son électricité, pas un chômeur ou un travailleur précaire au revenu identique. Une réflexion sur ces dispositifs apparaît indispensable (comment mieux cibler certaines mesures en fonction du revenu (et non du statut), et rendre d'autres aides plus universelles et automatiques).

<sup>140</sup> Voir aussi l'étude de Defeyt et Guio (2010).

- Repérer dès leur plus jeune âge les jeunes en difficultés et les soutenir sans les stigmatiser est la seule politique susceptible de réduire à terme toutes les formes de précarité et d'exclusion et d'enrayer la transmission intergénérationnelle de la pauvreté. On peut ici s'inspirer d'expériences étrangères, qui semblent concluantes, en matière d'accrochage, scolaire et culturel, de provision de biens et services gratuits (pourquoi en effet ne pas envisager une collation ou un repas gratuit pour tous les enfants scolarisés, quand on voit l'importance de l'alimentation sur la santé présente et future et la capacité à se nourrir sainement une fois adulte ?). En matière d'accès à l'enseignement supérieur on peut s'inspirer de diverses expériences étrangères ; on pense par exemple à l'expérience faite à Liverpool<sup>141</sup> auprès des enfants défavorisés pour donner un contact avec l'université ou au programme College Summit de Jacob B. Schramm<sup>142</sup>.

---

<sup>141</sup> <http://www.liv.ac.uk/educational-opportunities/primary/Schools/index.htm>

et <http://www.guardian.co.uk/education/2005/nov/29/accesstouniversity.primaryeducation>

<sup>142</sup> « College Summit builds the capacity of schools to dramatically increase college-going school- and districtwide. Trained student influencers build college-going culture, while teachers and counselors use a managed curriculum and technology tools to help all students create postsecondary plans and apply to college. Data and accountability tools equip school leaders to manage improved student outcomes. The result: all students see high school graduation as a launching pad to successful futures. » <http://www.collegesummit.org>

## Références bibliographiques

- Atkinson, A.B. and Marlier, E. (editors), (2010), *Income and living conditions in Europe*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities (OPOCE). Available from:  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-31-10-555/EN/KS-31-10-555-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-31-10-555/EN/KS-31-10-555-EN.PDF).
- Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E. and Nolan, B. (2002), *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*, Oxford: Oxford University Press.
- Baye, A., Demonty, I., Lafontaine, D., Matoul, A. and Monseur C. (2010), "La lecture à 15 ans – Premiers résultats de PISA 2009", *Les cahiers des sciences de l'Éducation*, Unité d'analyse des Systèmes et des Pratiques d'enseignement (aSPe), Université de Liège, n° 31, p. 10.
- Bardone, L. et Guio, A.-C. (2005) "Pauvreté des travailleurs: Nouveaux indicateurs définis conjointement au niveau européen", *Statistiques en Bref*, Population et conditions sociales, Eurostat, Luxembourg.
- Cantillon, B. (2010) "Disambiguating Lisbon. Growth, Employment and Social Inclusion in the Investment State", CSB Working Paper n° 10 / 07, October 2010.
- Defeyt, P. et Guio, A.-C. (2010), "Pauvreté: une définition limitée, une politique à revoir", *Analyses*, Institut pour un développement durable.
- Frazer, H., Marlier, E. and Nicaise, I. (2010), *A social inclusion roadmap for Europe 2020*. Antwerp: Garant.
- Fusco A., Guio A.-C., Marlier E. (2010), "Characterising the income poor and the materially deprived in European countries", in: A.B. Atkinson and E. Marlier (editors), *Income and Living Conditions in Europe*, Luxembourg: OPOCE, pp. 133-153, 2010.
- Guio, A.-C. (2009), "What can be learned from deprivation indicators in Europe?", *Eurostat methodologies and working paper*, 40 p., Luxembourg : Eurostat.
- Guio, A.-C. (2010), "Stratégie Europe 2020 en matière de lutte contre la pauvreté: Quelle est la population visée?", *Focus de l'IWEPS*, IWEPS.
- Guio, A.-C, Fusco, A. and Marlier, E. (2010), "Risk factors of income poverty and material deprivation in Belgium and Regions", *Discussion paper de l'IWEPS*, 1005.
- Guio, A.-C et Goedemé, T. (2011), "Stratégie Europe 2020 : quelles implications pour la mesure de la pauvreté et de l'exclusion en Belgique ?", *Reflets et perspectives de la vie économique*.
- IWEPS (2007), *Rapport sur la cohésion sociale en Région wallonne - Volet statistique*, IWEPS.
- Lelièvre, M., Marlier, E. et Pétour, P. (2004), "Un nouvel indicateur européen: Les travailleurs pauvres", in: DREES (éditeur), *Les indicateurs sociaux dans l'Union européenne: Avancement et perspectives, Dossiers solidarité et santé*, No 2, Avril-Juin 2004, Paris, pp.155-170:  
<http://matisse.univ-paris1.fr/colloque-eps/>.
- Marlier, E. and Natali, D. (editors) with Van Dam, R. (2010), *Europe 2020: Towards a more Social EU?*, Brussels: P.I.E. Peter Lang.
- Marlier, E., Atkinson, A.B., Cantillon, B. and Nolan, B. (2007), *The EU and social inclusion: Facing the challenges*, Bristol: Policy Press.

Marlier, E., Cantillon, B., Nolan, B., Van den Bosch, K. and Van Rie, T. (à paraître), “Developing and Learning from EU Measures of Social Inclusion”. In D.J. Besharov and K.A. Couch (editors), D.J. Besharov and N. Gilbert (Series Eds.), *International policy exchange series*, New York: Oxford University Press.

Social Protection Committee (2008), *Child poverty and well-being in the EU. Current status and way forward*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Social Protection Committee (2011), “SPC assessment of the social dimension of the Europe 2020 Strategy”, Brussels: European Commission:  
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=5976&type=2&furtherPubs=no>.



### III. Améliorer la qualité de l'enseignement obligatoire

Nom des experts ayant participé à la rédaction du canevas: M. Demeuse, D. Lafontaine

#### 1. Diagnostic qualitatif et quantitatif

Depuis une dizaine d'années et de manière progressive, la FWB s'est dotée d'instruments et de structures pour piloter le système éducatif. Il est donc relativement aisé d'établir un diagnostic assez complet relatif aux élèves fréquentant l'enseignement obligatoire en s'appuyant d'une part sur les éditions successives des Indicateurs de l'enseignement<sup>143</sup>, d'autre part sur les indicateurs repris dans les *Chiffres clés de l'Union européenne*<sup>144</sup>, dans les *Regards sur l'Éducation – Les indicateurs de l'OCDE*<sup>145</sup> et les enquêtes internationales auxquelles la FWB a régulièrement participé<sup>146</sup>.

Cette section sera structurée par niveau d'enseignement. On y évoquera, dans la mesure du possible, la participation, les résultats, les parcours et les inégalités liées à l'origine sociale.

##### Enseignement maternel

La FWB peut s'enorgueillir d'avoir un système préscolaire bien structuré, gratuit, que l'enfant peut fréquenter dès 2 ans et demi. Les taux de participation à l'enseignement préscolaire sont particulièrement élevés : quasi 100 % des enfants sont inscrits dans l'enseignement maternel dès l'âge de 3 ans (Indicateur n° 2, édition 2011), ce qui est un facteur favorable d'égalisation des chances (OCDE, 2011, PISA à la loupe sur l'enseignement préscolaire).

Un indicateur de **parcours** doit retenir toute l'attention. A l'issue de l'enseignement maternel, 4 % des enfants sont maintenus en maternelle en raison d'un supposé manque de maturité ou parce qu'ils ne sont pas jugés « prêts » à entrer en 1<sup>re</sup> primaire. Le maintien frappe davantage non seulement les garçons et les enfants nés en fin d'année, mais aussi les enfants issus des quartiers les plus défavorisés et les enfants fréquentant des implantations où sont concentrés

<sup>143</sup> Le décret du 27 mars 2002 relatif au pilotage du système éducatif de la Communauté française confie à la Commission de pilotage le soin de doter notre enseignement d'un système cohérent d'indicateurs. Les éditions annuelles successives des Indicateurs depuis 2006 sont accessibles sur <http://www.enseignement.be/index.php?page=0&navi=2264>

<sup>144</sup> Les publications sont gratuitement disponibles en ligne à l'adresse [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/key\\_data\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/key_data_en.php). L'édition 2012 couvre 37 systèmes éducatifs (dont naturellement l'ensemble des pays membres de l'Union européenne), de la maternelle à l'enseignement supérieur. D'autres documents thématiques sont également disponibles à cette adresse.

<sup>145</sup> Cette publication est disponible annuellement à l'adresse <http://www.oecd.org/fr/edu/enseignementsuperieuretapprentissageadesadultes/regardssurleducation2011lesindicateursdelocde.htm> (dernière version disponible au format PDF: 2011)

<sup>146</sup> Notamment le *Programme international pour le suivi des acquis des élèves* (PISA) de l'OCDE, mais aussi *l'Étude européenne sur les compétences en langues – Survey Lang* (RSLC) et le *Programme international de recherche en lecture scolaire* (PIRLS). Tous les résultats concernant la FWB sont disponibles en ligne via l'adresse <http://www.enseignement.be/index.php?page=24758&navi=2033>. Adresse Pirls = [http://www.enseignement.be/index.php?page=26044&id\\_fiche=5515&dumy=26587](http://www.enseignement.be/index.php?page=26044&id_fiche=5515&dumy=26587)

des élèves issus de quartiers défavorisés. **L'inégalité sociale** s'installe donc de façon précoce et quand il y a concentration de difficultés (comme dans certaines implantations, ou comme dans le Hainaut), le risque d'être maintenu et donc d'entamer son parcours scolaire sur des bases défavorables, va croissant.

### Enseignement fondamental et 1<sup>er</sup> degré du secondaire

#### Résultats

Les évaluations externes non certificatives<sup>147</sup> mettent en évidence, de manière récurrente, qu'une proportion oscillant autour de 20 % des élèves présentent, dès la 2<sup>e</sup> année primaire, de très grandes difficultés d'apprentissage en français et en mathématiques (Indicateurs de l'enseignement, 2010 ; 2011). La proportion d'élèves en difficulté ou en grande difficulté par rapport aux niveaux attendus (selon les référentiels de compétences) augmente avec l'âge et culmine en 2<sup>e</sup> différenciée, où plus de la moitié des élèves sont en très grande difficulté d'apprentissage.

En ce qui concerne les langues étrangères, les tout récents résultats de l'enquête européenne SurveyLang (Blondin et Goffin, 2012, voir <http://www.enseignement.be/eslc>.) relatifs à la maîtrise de l'anglais et de l'allemand<sup>148</sup> par les élèves de 4<sup>e</sup> secondaire font apparaître des résultats jugés plutôt encourageants en regard du référentiel international<sup>149</sup> :

#### Parcours

La FWB est connue pour ses taux élevés de redoublement. La situation au cours des 10 dernières années ne s'est pas améliorée (Indicateurs 2011), en dépit du Décret sur l'école de la réussite, censé limiter le recours au redoublement<sup>150</sup>. Alors que le redoublement avait fléchi

<sup>147</sup> Il s'agit d'évaluations menées par le *Service général du pilotage du système éducatif* de l'Administration générale de l'Enseignement et de la Recherche scientifique de la FWB. Comme leur nom l'indique, ces évaluations n'interviennent pas pour déterminer la carrière des élèves, mais servent au pilotage du système, y compris en informant les enseignants de l'état des apprentissages. Tous les résultats de ces évaluations sont disponibles, sur plusieurs années, à l'adresse <http://www.enseignement.be/index.php?page=25162&navi=2024>.

<sup>148</sup> L'évaluation du néerlandais n'est pas possible dans le cadre de cette enquête. Cette enquête, articulée au Cadre européen de référence pour les langues, présente des caractéristiques spécifiques, assez différentes de l'enquête PISA. Il est très difficile de comparer les performances dans différentes langues et dans différents sous-domaines. La pertinence de la comparaison entre pays est limitée et n'a guère de sens que pour l'anglais, où le nombre de systèmes éducatifs participants est suffisant (16). Dans les autres langues, la participation est faible.

<sup>149</sup> Le *Cadre européen commun de référence*, élaboré par le *Conseil de l'Europe* (2005), classe les niveaux de maîtrise de la langue en 6 niveaux: A1, A2, B1, B2, C1 et C2 (du niveau le plus élémentaire au plus élaboré). La présentation du cadre de référence et le cadre lui-même sont disponibles à l'adresse [http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/cadre\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/cadre_fr.asp).

<sup>150</sup> Une des particularités de la FWB est que le prescrit légal n'est pas toujours appliqué ; aucune sanction n'est en effet appliquée en cas de non-respect. Le modèle de pilotage du système, très souple et principalement incitatif, s'inscrit dans un cadre constitutionnel daté qui favorise la double liberté des parents/élèves et des opérateurs publics comme privés (Delvaux, Demeuse et Dupriez, 2005).

La Constitution (article 24) ne fait aucune référence à d'autres valeurs que devraient poursuivre notre enseignement, en dehors de la neutralité de l'enseignement organisé par la Communauté, de la gratuité pendant la période d'obligation scolaire et d'une référence très générale aux libertés et droits fondamentaux.

Il faut attendre le Décret « missions » du 24 juillet 1997 pour voir préciser, dans son article 6, les quatre « missions » du système éducatif belge francophone, au-delà des projets éducatifs et pédagogiques particuliers des différents opérateurs reconnus. Pour mémoire, l'article 6 précise : « La Communauté française, pour l'enseignement qu'elle organise, et tout pouvoir organisateur, pour l'enseignement subventionné, poursuivent simultanément et sans hiérarchie les objectifs suivants :

1° promouvoir la confiance en soi et le développement de la personne de chacun des élèves;



entre 1990 et 2000, depuis 2000, il est reparti à la hausse. En P5, par ex. (année 2009-2010), près de 25% des élèves sont en retard scolaire ; en S2, à peine plus de 60% des élèves sont à l'heure dans leur parcours scolaire. **Les taux élevés de redoublement sont un des dysfonctionnements les plus marqués et les plus graves de notre système scolaire.** Il faut dire et redire que la situation chez nous est atypique. **Ce n'est pas la Finlande ou les pays nordiques qui ont un fonctionnement exceptionnel en matière de redoublement, c'est la FWB qui se démarque du fonctionnement „normal”<sup>151</sup> (moins de 10 % d'élèves en retard à 15 ans).** **Tant que les taux de redoublement seront aussi élevés, l'espoir de voir le niveau de compétences des élèves et les inégalités sociales se réduire de façon significative en FWB est quasi nul.**

### Inégalités sociales

Le redoublement traduit et renforce les inégalités sociales. Un travail effectué à partir des bases de données de la FWB et portant sur le lien entre l'indice socioéconomique du quartier et le retard scolaire montre à quel point le retard scolaire est lié à l'origine sociale (Lafontaine, Felouzis, Crahay et Monseur, 2012).

### Enseignement secondaire (2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> degrés)

#### Participation

A ce niveau se pose la question du « décrochage », ou plus précisément, des « sorties » du système (*Indicateurs*, édition 2011, Indicateur n° 18, p. 46). Le parcours sur 6 ans des élèves entrés en 1<sup>re</sup> année dans l'enseignement secondaire ordinaire en 2004-2005 met par exemple en évidence que 9% des élèves entrés en 1<sup>re</sup> B quittent précocement le système en fin de 1<sup>er</sup> degré ou au début du 2<sup>e</sup> degré. Ces sorties sont, pour une majorité, le fait de garçons (71,8 % des « sortants » sont des garçons). Elles affectent aussi plus souvent les jeunes d'origine défavorisée.

#### Résultats et parcours

L'indicateur le plus connu est celui des résultats des élèves de 15 ans aux tests PISA (depuis 2000, tous les 3 ans, voir <http://www.enseignement.be/index.php?page=25160>). La FWB se classe, selon les domaines, légèrement (en mathématiques), très nettement (en sciences) et assez nettement (lecture) en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE. Une légère amélioration a été observée en 2009 dans le domaine de la lecture (Baye et al., 2010). Au-delà des performances moyennes, ce qui frappe, **c'est le pourcentage, particulièrement élevé en FWB, d'élèves qui n'atteignent pas le niveau-seuil et qui ne possèdent donc pas les compétences et savoirs jugés indispensables pour s'insérer dans la société contemporaine.** **Ce pourcentage, en 2009, est de 28%, alors qu'il est de 19% en moyenne pour les pays de l'OCDE. Un objectif raisonnable serait de ramener cette proportion à la hauteur de la moyenne, c'est-à-dire en dessous de 20%.**

2° amener tous les élèves à s'approprier des savoirs et à acquérir des compétences qui les rendent aptes à apprendre toute leur vie et à prendre une place active dans la vie économique, sociale et culturelle;

3° préparer tous les élèves à être des citoyens responsables, capables de contribuer au développement d'une société démocratique, solidaire, pluraliste et ouverte aux autres cultures;

4° assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale.

<sup>151</sup> Les quelques rares autres systèmes éducatifs qui ont des taux de retard scolaire élevés sont la France, le Luxembourg, la Communauté germanophone et l'Espagne. Le Portugal, qui avait aussi des taux élevés, s'est attelé à un changement de politique, de même que l'Allemagne (Lafontaine et Baye, 2012)

Parmi ces élèves sous-performants, sont sur-représentés les garçons, les jeunes d'origine défavorisée ou immigrée, les élèves en retard scolaire et les élèves fréquentant l'enseignement de qualification. Les performances des « meilleurs » élèves sont de leur côté plutôt satisfaisantes (la FWB a autant d'élèves performants et très performants) que la moyenne des pays de l'OCDE.

En termes de résultats, il convient aussi de prendre en considération les taux de certification (Indicateur 29, édition 2011) en 6<sup>e</sup> année de l'enseignement secondaire de plein exercice. Si la situation peut apparaître globalement positive pour l'enseignement de transition, elle est assez inquiétante pour l'enseignement professionnel, où les sorties sans diplôme du secondaire concernent quelque 35 % des élèves. Ces élèves, soulignons-le, peuvent poursuivre leur formation dans les CEFA et IFAPME, mais si les élèves des CEFA restent dans la base de données « comptage », les élèves inscrits à l'IFAPME ou son homologue bruxellois n'y figurent pas, ce qui laisse entendre qu'ils « sortent du système éducatif ». Il apparaît aussi (Indicateur n°28) qu'une proportion non négligeable (de l'ordre de 30 % en moyenne) de jeunes obtiennent le CE ou CESS seul à l'issue de leur parcours dans l'enseignement de qualification. Ceci pose de sérieuses questions quant au sens ou à la valeur de la formation qualifiante.

#### **Inégalités sociales :**

Depuis 2000, l'enquête PISA pointe la FWB comme l'un des systèmes éducatifs les plus inéquitables de l'OCDE. Ceci signifie que les inégalités liées à l'origine sociale – présentes dans tous les systèmes éducatifs – sont en FWB nettement plus marquées qu'ailleurs. Selon les années, la FWB apparaît comme le système le plus inéquitable de tous, ou l'un des trois plus inéquitables. Il s'agit donc d'une tendance lourde. **De 2000 à 2009, les inégalités sociales n'ont pas reculé, en dépit des mesures politiques ou décrétales prises pour tenter de les juguler** (Contrat pour l'école, décrets « inscriptions » et « mixité »). La Flandre, dont les performances moyennes sont nettement meilleures, apparaît aussi comme un système très inéquitable et donc ne peut apparaître comme un « modèle » à suivre.

L'analyse montre que les inégalités sont clairement liés au redoublement et à l'existence de filières précoces (OCDE, 2011; Monseur et Lafontaine, 2012). **Tous les systèmes qui utilisent le redoublement et les filières précoces se révèlent plus inégalitaires que ceux fonctionnant avec un tronc commun jusqu'à 15 ans et sans redoublement massif.** Les pays, comme la Pologne, qui ont décidé de prolonger d'un an leur tronc commun ont vu les performances à 15 ans augmenter de façon sensible, la proportion d'élèves très faibles se réduire, et les inégalités se réduire (Lafontaine et Baye, 2012).

#### A. Identification des benchmarks pertinents

- Taux de redoublement en dessous de 5 % à l'issue de l'enseignement primaire ; taux d'abandon inférieur à 10% dans le secondaire (Stratégie UE 2020)
- Amener le % d'élèves en dessous du niveau 2 dans PISA en-dessous de 20% (moyenne OCDE)
- Diminuer le lien entre origine sociale et performances dans PISA (écart interquartile à la hauteur de la moyenne OCDE ou de systèmes éducatifs comme les Pays-Bas, la Suisse... (pays avec filières, mais équité plus satisfaisante)
- Formation initiale des enseignants au niveau master (ISCED 5A)

## B. Indicateurs clés au niveau de l'enjeu

Dans cette rubrique, nous proposons les dimensions (critères) qui devraient prioritairement faire l'objet d'indicateurs. Nous indiquons ensuite des exemples d'indicateurs soit existants (issus de la publication annuelle de la FWB, édition 2011), soit à construire. L'option prise, définir ce qui est souhaitable, puis le réaliser, suppose la réalisation de nouveaux indicateurs, le cas échéant, même si la production actuelle d'indicateurs, pour l'enseignement obligatoire, par l'Administration générale du pilotage du système éducatif, en partenariat avec l'ETNIC, est très satisfaisante. Il reste qu'il faudrait, dans la perspective qui est celle du projet Wallonie 2022, décliner les indicateurs de la FWB par région et sans doute aussi parfois par unité plus limitée, comme les arrondissements ou d'autres unités fonctionnelles (comme les futurs bassins de vie), lorsque c'est possible et que cela présente un intérêt. Il faudra aussi attendre les nouvelles productions de l'Observatoire de l'Enseignement supérieur qui a, lui aussi, développé un système d'indicateurs et propose déjà quelques réalisations.

Certaines données (administratives) sont collectées de manière régulière (base annuelle, le plus souvent), d'autres proviennent d'enquêtes spécifiques, comme PISA, dont la périodicité est variable. Il faut pouvoir aussi tenir compte de ces informations.

Les dimensions proposées actuellement ci-dessous recouvrent l'équité du système éducatif, son efficacité, son efficience et la manière dont les élèves peuvent le parcourir avec plus ou moins de succès. Cette dernière dimension n'est pas, à proprement parler, un critère au même titre que les autres, mais elle laisse bien entrevoir l'aspect dynamique du processus d'enseignement/apprentissage.

D'autres aspects mériteraient d'être développés, comme dans les publications de la FWB (comme les coûts ou le personnel<sup>152</sup>), ce qui n'a pas encore été intégré ici.

Dans la dimension « équité », une attention toute particulière devra être accordée aux disparités géographiques (à côté des disparités socio-économiques).

Les propositions d'indicateurs qui sont faites ici n'ont qu'une valeur exemplative, il conviendra d'opérer une concertation avec les différents services des administrations de la FWB et des régions pour établir un éventaire, ce que n'ont pas fait les experts dans le temps imparti pour cette étape. Le travail peut aussi s'appuyer sur le rapport remis en 2004 par une équipe interuniversitaire<sup>153</sup>.

**EQUITE** (voir Nicaise et al. 2005)

<sup>152</sup> Par exemple, "Indicateur 31 : formation initiale des enseignants de l'enseignement obligatoire » ou « Indicateurs 2011 - 33: Age et féminisation du personnel enseignant de l'enseignement obligatoire »

<sup>153</sup> Delvaux, B. (coordinateur) (2004), « Définition d'un système d'indicateurs pour l'enseignement fondamental et secondaire en communauté française », Rapport final de la recherche « Concevoir, en équipe inter-universitaire et multidisciplinaire, l'architecture générale d'un système cohérent d'indicateurs prenant en compte les diverses dimensions du système éducatif de la Communauté française : définir les indicateurs et déterminer les données et les méthodes à partir desquelles chaque indicateur peut être calculé ». Les membres de l'équipe interuniversitaire étaient : Ariane Baye, Dominique Lafontaine, Julien Nicaise, Jacqueline Beckers et Steve Jaspar (ULg), Sophie Chasse, Bernard Delvaux, Jean-Marie De Ketele, Xavier Dumay, Vincent Dupriez, Silvia Giraldo, Caroline Letor, Christelle Lison et Christian Maroy (UCL), Philippe Deloos et Pol Dupont (UMH), Valter Cortese, Pierre Desmarez et Matthieu Veinstein (ULB).

1° **Egalité d'accès aux services d'enseignement et de formation** : par exemple, taux d'accès aux services d'accueil de la petite enfance en fonction des revenus ; accès aux études supérieures par sexe...

2° **Egalité de traitement** : par exemple, taux d'enseignants ayant le titre requis en fonction du niveau socio-économique moyen de l'établissement d'enseignement, de la filière d'enseignement (à partir de PISA, notamment)... ou

- *Indicateur 10 : disparités socioéconomiques dans l'enseignement fondamental et secondaire*

3° **Egalité de résultats** : niveau de compétence en lecture à 15 ans (PISA) selon le statut socio-économique

4° **Egalité de valorisation des produits de l'éducation** : salaire moyen pour un niveau donné de formation selon la profession des parents, le lieu domicile ; durée de non emploi en fonction du niveau de diplôme et le sexe

#### EFFICACITE

1° **Brute** : par exemple, taux d'obtention du CEB ou

- *Indicateur 12 : retard scolaire dans l'enseignement ordinaire de plein exercice*

- *Indicateur 21 : taux d'accès à l'enseignement supérieur*

- *Indicateur 26 : Compétences en lecture des élèves de 15 ans*

- *Indicateur 29 : taux de certification en 6<sup>e</sup> année de l'enseignement secondaire de plein exercice*

2° **Relative** : par exemple, taux d'obtention du CEB pour les élèves entrés à l'heure dans l'enseignement primaire.

#### EFFICIENCE

Par exemple, nombre moyen d'années d'étude pour obtenir un CESS pour un élève entré à l'heure (ou un an en retard...) dans l'enseignement secondaire

#### PARCOURS

- *Indicateur 18 : parcours sur 6 ans des élèves entrés en première année de l'enseignement secondaire ordinaire en 2004-2005*

- *Indicateur 20 : parcours sur 6 ans d'élèves entrés en 3<sup>e</sup> secondaire en 2004-2005*

#### C. Liens avec d'autres lignes de force

Il faudra, dans la suite de l'exercice, mettre en évidence les relations directes et indirectes entre, d'une part, la formation initiale (niveau et domaine d'études, parcours de formation...) et la formation continuée/en cours de carrière et, d'autre part, l'emploi (et le non emploi), le niveau des salaires, les demandes des entreprises...

Par ailleurs, l'éducation n'a pas pour seule fonction la prise d'emploi. Une population plus éduquée est aussi une population qui peut mieux maîtriser ses choix, participer à la vie sociale, culturelle et politique, qui se soigne mieux et éduque mieux ses enfants... Il faudra donc aussi s'attacher à estimer les relations directes et indirectes qui peuvent exister entre une meilleure formation (pas nécessairement une formation plus longue donc) et différents aspects de la qualité de vie, tant d'un point de vue individuel que collectif.

L'enseignement et la formation sont à l'évidence des enjeux majeurs pour le développement, la vitalité économique, la santé, la citoyenneté et la démocratie. Ce sont de puissants moteurs de développement et peu de personnes contesteraient son caractère prioritaire ou fondamental (Meuret et Lambert, 2012, p. 87).

Comme l'indiquent Meuret et Lambert (2012), « il est raisonnable de penser que l'équité de l'éducation a de bons effets *politiques*, en prévenant le ressentiment des individus lésés, en favorisant la confiance dans les institutions, en favorisant le sentiment d'égalité, dont Tocqueville disait qu'il est nécessaire à la démocratie ; qu'elle a de bons effets *sociaux*, en favorisant la tolérance et la cohésion sociale – on aura moins de chances de percevoir l'autre comme un spoliateur ou un dominateur potentiel si l'on sort de l'école en ayant le sentiment d'avoir été traité à l'égal des autres- ; qu'elle a de bons effets *économiques* : on a montré que la performance économique d'un pays n'était pas liée seulement aux performances de ses meilleurs élèves, mais aussi à celles des plus faibles. » (p. 87).

## 2. Orientation proposée sur l'enjeu

Les orientations à poursuivre prioritairement sont, selon nous :

- l'élévation du niveau de formation, et en priorité, la réduction de la proportion de jeunes qui ne possèdent pas les compétences et connaissances de base ;
- l'équité, la réduction des inégalités sociales et de la dualisation de l'école, qui conduit à la fracture sociale ;
- passer d'un système qui exclut, sépare, distingue les meilleurs des laissés pour compte (dès la maternelle) à un système plus « compréhensif » et intégrateur ;
- repenser l'articulation entre formation commune (de base) et qualification ;
- revoir en profondeur et de façon urgente la formation initiale des enseignants ; professionnaliser davantage, prendre au sérieux la pénurie déjà présente (des chiffres existent qui montrent que le problème va sérieusement s'amplifier dans les années qui viennent).

## 3. Détail des mesures

### D. Mesure # 1: Un véritable tronc commun avec une structure spécifique

#### 1.D.1. Description de la mesure

- Prolonger progressivement le tronc commun jusqu'à 16 ans tout en adoptant un nouveau curriculum. Un tronc commun long ne doit pas être compris comme la généralisation à tous les élèves de l'actuel enseignement général qui ne laisse aucune place, par exemple, aux disciplines techniques ou artistiques, alors que c'est ce mode d'organisation qui oriente les élèves vers les filières dites « de qualification ». Le

curriculum du tronc commun doit faire l'objet d'une étude approfondie ; il est impossible de le faire dans le cadre de cet exercice. Il existe suffisamment d'exemples de systèmes éducatifs organisés selon ce principe pour trouver des bonnes pratiques dont s'inspirer à l'étranger.

- Créer des établissements d'enseignement secondaire correspondant au seul tronc commun du secondaire et des établissements correspondant aux dernières années de l'actuel secondaire supérieur (seules ces années conduiraient vers une véritable spécialisation en rapport avec l'accès à un métier ou aux études supérieures). Le découpage correspond dans les grandes lignes à la distinction entre collèges et lycées en France ou pourrait également s'inspirer du système des CeGEP au Québec. **Il importe d'insuffler une véritable rupture dans le fonctionnement et l'histoire des établissements.**

#### 1.D.2. Portée de la mesure

Cela éviterait, comme c'est trop souvent le cas actuellement de voir les établissements d'enseignement général faire le plein en première année pour se délester de leurs élèves au fur et à mesure alors que les écoles principalement techniques et professionnelles connaissent le cheminement inverse.

Si on prolonge simplement le tronc commun sans le dissocier de la spécialisation en fin de secondaire (3<sup>e</sup> degré), il existera des troncs communs de différentes valeurs selon les écoles ; l'offre d'enseignement au 3<sup>e</sup> degré imprimera sa marque en amont sur les 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> degrés.

#### 1.D.3. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

Cette mesure s'inscrit dans la foulée de la **Réforme instaurant le 1<sup>er</sup> degré différencié** (2006), qui a renforcé l'obligation pour tous les élèves d'obtenir le CEB et donc de posséder les compétences de base correspondant à l'enseignement fondamental. Une note produite à l'intention de la Commission de pilotage analyse le parcours de cohortes d'élèves dans le 1<sup>er</sup> degré différencié sur 4 années scolaires. Entre 2005-2006 et 2009-2010, on observe une diminution assez nette du taux d'élèves qui restent plus d'un an dans le 1<sup>er</sup> degré différencié (ou qui intégraient une 2<sup>e</sup> P pour la cohorte 2005-2006). Après deux années scolaires, le pourcentage d'élèves se retrouvant en 3<sup>e</sup> professionnelle diminue aussi d'une façon sensible ; il passe de 61% pour la cohorte entrée en 2005-2006 en 1<sup>re</sup> B, à 50% pour la cohorte entrée en 2008-2009 en 1D. « On observe donc plus du double d'élèves qui ont réintégré le 1<sup>er</sup> degré commun après deux années scolaires dans le 1<sup>er</sup> degré différencié, par rapport à l'année 2005-2006 ». La réforme du 1<sup>er</sup> degré est donc un pas non négligeable dans la direction de l'instauration d'un tronc commun. Moins d'élèves sont orientés par défaut vers l'enseignement professionnel de manière très précoce et sans posséder le bagage minimal de savoirs et compétences que traduit l'obtention du CEB.

#### 1.D.4. Coût budgétaire

#### 1.D.5. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

### 1.D.6. Points d'attention pour l'implémentation

#### E. Mesures #2 : Supprimer le redoublement

La suppression du redoublement ne peut sans doute pas se décréter simplement sans mettre en place d'autres mesures d'accompagnement pédagogiques, au préalable. Il faut donc à la fois pouvoir investir dans celles-ci, mais aussi prendre la décision de ne plus permettre de maintenir des élèves dans des classes où ils refont la même chose que l'année précédente, avec les mêmes méthodes... La méthode qui consiste à prendre des demi-mesures (du type « on ne double pas pendant le premier degré », alors que, dans les faits, les années supplémentaires ne sont pas réellement autre chose dans la plus part des cas - notamment au motif que les moyens ne sont pas disponibles...<sup>154</sup>) a montré ses limites (réforme du 1<sup>er</sup> degré et Décret sur l'école de la réussite). En la matière, il semble bien que « l'incitatif » ne puisse plus être mobilisé et qu'il faille donc prendre des mesures claires et courageuses dans le chef du pouvoir normatif, mettant en évidence les investissements prévus pour compenser la suppression d'une mesure aussi inefficace que coûteuse, même si beaucoup d'enseignants (et de parents) y restent attachés (y compris en fin de maternelle !).

##### 1.E.1. Portée de la mesure

La suppression du redoublement devrait permettre de dégager des moyens assez importants (le coût du redoublement équivaut à 6% du budget de l'enseignement) qui doivent être réinvestis pour financer, dans les mêmes niveaux d'enseignement, les investissements dans des politiques ou des pédagogies qui permettent de prévenir le recours à une telle mesure. Ce n'est pas le lieu de développer ici les mesures de type pédagogique qui permettent d'éviter le recours au redoublement comme mode de gestion des difficultés d'apprentissage. Il existe une littérature substantielle sur la question. Pour une synthèse, voir Crahay (2008) et Crahay (2013).

##### 1.E.2. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

Les politiques incitatives et même a priori contraignantes (suppression du redoublement dans le 1<sup>er</sup> degré dans les années 1990 ; Décret sur l'école de la réussite) n'ont pas conduit à une réduction des taux de redoublement. Aucune sanction n'a en effet été appliquée si les écoles dérogeaient à la règle. A l'inverse, aucun avantage n'est attribué à celles qui tentent au mieux de suivre l'esprit de ces réformes.

Une autre approche est donc nécessaire. Il faudrait donc prévoir au départ un fonds d'impulsion pour activer des politiques alternatives, ensuite mettre à l'étude comment réallouer les moyens dégagés par la diminution des redoublements.

<sup>154</sup> Il serait plus correct de dire, les moyens sont employés à autre chose, dont la multiplicité des options qui sont beaucoup plus porteuses en termes d'image...

Pour ce qui est du cycle 5-8, la Ministre actuelle de l'enseignement, en collaboration avec le SGPSE et l'IFC, incite les écoles à s'inscrire dans des projets de réduction du redoublement et du maintien (plate-forme Décôlage). L'initiative est intéressante, mais il est trop tôt pour pouvoir en évaluer les effets à l'échelle du système et voir si cette politique « bottom-up » peut fonctionner au-delà des écoles qui se mettent en projet sur une base volontaire.

1.E.3. Coût budgétaire Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

1.E.4. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

1.E.5. Points d'attention pour l'implémentation

F. **Mesures #3 : Assurer le contrôle du niveau des études aux étapes charnières, en particulier à l'issue du secondaire**

Assurer le contrôle du niveau des études aux étapes charnières, en particulier à l'issue du secondaire, et mieux assurer la cohérence des programmes en définissant de manière commune les contenus, objectifs, compétences... sur une base temporelle plus resserrée et en ne laissant à l'appréciation de chacun de pouvoirs organisateurs que les méthodes pour les atteindre. En effet, la grande mobilité des élèves dans le système (à moins de parvenir à la limiter, surtout chez les plus faibles) conduit ceux-ci à être confrontés à des parcours parfois redondants, parfois lacunaires par rapport à certains domaines. Par contrôle des études, nous entendons :

- d'une part mesurer si les niveaux attendus sont atteints ;
- d'autre part définir les mesures à prendre en aval s'il s'avère que dans certaines écoles trop d'élèves n'atteignent pas ces niveaux (par ex. n'obtiennent pas leur CEB).

1.F.1. Portée de la mesure

Cette mesure devrait permettre de s'assurer que les élèves, à l'issue d'un cycle, possèdent bien les savoirs et compétences requis, quels que soient les établissements qu'ils auront fréquenté.

1.F.2. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

La mesure est à mettre en relation avec le TESS – épreuve certificative en dernière année du secondaire, actuellement en phase d'expérimentation.

1.F.3. Coût budgétaire

1.F.4. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

1.F.5. Points d'attention pour l'implémentation

G. **Mesures #4 : Simplifier les structures illisibles, coûteuses et génératrices d'inefficacité et d'inéquité pour favoriser l'émergence d'un véritable service public d'enseignement**



Pour assurer cette avancée, il est indispensable que le responsable du réseau organisé par la FWB soit distinct du responsable du système éducatif dans son ensemble. Il doit aussi être possible, pour des écoles organisées sur la base d'une initiative privée et subventionnée par la FWB (dites « écoles libres subventionnées ») de devenir une école officielle, moyennant l'adhésion à la neutralité et la reprise par la FWB sur la base d'une demande du pouvoir organisateur ou lorsque celle-ci ne satisfait plus aux conditions de son subventionnement (y compris donc lorsqu'elle ne satisfait plus au contrôle du niveau des études). Les écoles officielles doivent, de leur côté, mettre en place une structure unique, soit en confiant à un organe commun, soit en confiant à plusieurs organes selon une répartition géographique, leur organisation. Tous les moyens (humains et matériels) existant avant cette réorganisation de l'enseignement public qui seront épargnés dans ce cadre resteront acquis à cette structure et ne doivent naturellement pas être dissipés dans d'autres structures ou dans le budget général, sans quoi la mobilisation en faveur de cette mesure ne pourra être rencontrée de manière positive auprès des acteurs comme l'a bien montré une tentative antérieure.

#### 3.4.2. Portée de la mesure

Ne pas avancer rapidement dans cette direction, que la solution s'apparente ou non à celle adoptée en Communauté flamande, consiste à affaiblir l'enseignement public et, en même temps, à ne pas permettre de réguler de manière efficace l'ensemble du système.

### H. Mesures #5 : renforcer les compétences en langues étrangères

3.5.1. Faire en sorte que chaque élève de l'enseignement secondaire, y compris ceux qui fréquentent les sections de qualification, acquière les bases d'une langue étrangère au moins, tout en développant une attitude positive à l'égard des langues et de sa propre capacité à les apprendre.

Une évaluation de l'introduction de l'enseignement des langues dans le primaire serait opportune. A notre connaissance, cette évaluation, prévue dans le Décret sur les évaluations externes, n'a jamais été mise en œuvre. On peut raisonnablement douter, en l'absence de preuve du contraire, que les résultats soient à la hauteur de l'investissement.

#### 3.5.2. Portée de la mesure

Dès 1995, la Commission européenne décidait de viser le développement, chez tous les Européens, de la capacité de communiquer dans au moins deux langues communautaires autres que la langue maternelle (Livre blanc). Diverses mesures prises par la Région wallonne concernent les adultes et sont de nature à permettre l'amélioration des compétences en langues des travailleurs ou des demandeurs d'emploi. Cependant, de façon générale, il semble que les personnes issues de l'enseignement qualifiant bénéficient moins que les détenteurs de diplômes plus

prestigieux des opportunités de formation en cours de carrière (voir par exemple Baye, Mainguet et Mossoux, 2005<sup>155</sup>).

En Fédération Wallonie-Bruxelles, les élèves de l'enseignement qualifiant connaissent un parcours chaotique et relativement léger en ce qui concerne l'apprentissage des langues. Après un cours de langues obligatoire à l'école primaire et au 1<sup>er</sup> degré secondaire (éventuellement avec un changement de langue entre le primaire et le secondaire), un cours de langue de 2 heures figure au programme du 2<sup>e</sup> degré de l'enseignement technique de qualification parmi les cours communs, mais plus nécessairement au troisième degré (la présence d'un cours de langue dépend alors de l'orientation choisie). Dans l'enseignement professionnel, le cours de langue moderne n'est pas généralisé.

### 3.5.3 Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

Cette mesure est prévue dans la Déclaration de politique communautaire 2009-2014: "le Gouvernement s'engage à (...) assurer l'enseignement d'une seconde langue dans l'ensemble de l'enseignement qualifiant". A notre connaissance, rien n'a été fait pour qu'elle soit mise en œuvre.

#### I. Mesures #6 : réformer la formation initiale des enseignants

Les universités<sup>156</sup> plaident « pour un processus ambitieux de réforme de la formation des enseignants [qui] ne peut se limiter à la 'mastérisation' de la formation des enseignants aujourd'hui formés en dehors des universités ». Pour elles, « les réformes à venir devraient permettre de faire progressivement converger les dispositifs de formation des enseignants afin de garantir à tous les enseignants, quel que soit le lieu de leur formation initiale, un socle commun de connaissances et de compétences, constitutives de leur métier. Au regard des compétences attendues des enseignants et d'un projet de formation clairement situé au niveau 7 du *Cadre européen de certification* (CEC), toute formation d'enseignant devra dès lors inclure, en formation initiale et continue, les 6 axes suivants, sans hiérarchie entre eux :

- Une solide formation disciplinaire (y inclus la dimension épistémologique des disciplines) ;
- Une formation en sciences humaines (et notamment en philosophie, sociologie et politique de l'éducation, permettant de développer une posture critique quant aux évolutions de la société mais aussi en psychologie, pour mieux comprendre et interagir avec tous les jeunes de l'école, quels que soient leurs parcours, caractéristiques et situations éventuelles de handicap) ;
- Une formation en didactique des disciplines enseignées et en psycho-pédagogie (et tout particulièrement le développement des compétences de détection, d'analyse et de régulation des difficultés d'apprentissage);

<sup>155</sup> A. Baye, C., Mainguet, & A.F. Mossoux (2005). Chapitre 18 – Indicateurs d'équité pour l'enseignement et la formation continus. Canevas général et application à la Wallonie. In M. Demeuse, A. Baye, M.H. Straeten, J. Nicaise, A. Matoul (éds.) *Vers une école juste et efficace. Vingt-six contributions sur les systèmes d'enseignement et de formation*, (pp. 355-387). Bruxelles : De Boeck, collection « Économie, Société, Région ».

<sup>156</sup> Avis du CIUF du 14 juin 2011 à propos de « La formation initiale des enseignants » (<http://www.ciuf.be/cms/images/stories/ciuf/Avis/avis140611.pdf>)

- Une formation en communication, incluant tous les aspects d'interaction et de communication avec les différents acteurs de l'école (oralement et par écrit), y compris la maîtrise pratique et réflexive des TICE ;
- Une formation à la recherche, pour susciter la capacité à innover et un questionnement continu de la pratique pédagogique ;
- Une formation à la pratique et à son analyse critique et réflexive. »

Pour les universités, « compte tenu de leurs champs d'expertise spécifiques, la mise en place des nouvelles formations nécessaires à cette refondation doit être préparée et ensuite **organisée en concertation étroite entre les Hautes Écoles, les Universités et la Promotion sociale**, en veillant à tirer le meilleur profit des compétences reconnues des unes et des autres (en particulier, la recherche pour les universités, la maîtrise des processus de formation en alternance pour les Hautes Écoles et le passage de l'exercice d'un métier à l'enseignement de celui-ci pour la promotion sociale) » et en s'appuyant sur les « actuels rapprochements entre universités et HE au sein des pôles qui se constituent ».

#### 3.5.4 Portée de la mesure

La réforme de la formation initiale est potentiellement la mesure la plus importante et la plus démultiplicatrice de toutes celles que l'on peut proposer dans le domaine de l'enseignement.

Si quasi tous les systèmes éducatifs des pays économiquement avancés ont estimé judicieux de porter la formation des enseignants au niveau qui permet de former de véritables professionnels de l'enseignement, la Belgique ne peut se permettre de rester à la traîne.

#### 3.5.5 Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

##### 3.5.1 Coût budgétaire

Le coût d'une telle mesure a été estimé de longue date et est très important, raison pour laquelle cette mesure est constamment mise à l'agenda (déclaration de politique gouvernementale), mise à l'étude, puis reportée à une date ultérieure.

##### 3.5.2 Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

##### 3.5.3 Points d'attention pour l'implémentation

#### J. Mesures #7 : améliorer la qualité des infrastructures en liaison avec une régulation de l'offre

L'un des points faibles du système éducatif réside dans la vétusté générale des infrastructures. Les moyens dévolus à la construction de nouveaux bâtiments et à l'entretien de l'existant sont particulièrement réduits, quel que soit le niveau d'enseignement considéré.

Une rationalisation de l'offre, prenant véritablement en compte les besoins de la population et non des ajustements, sans réels fondements, à ce qui est perçu à travers les « demandes », dans un système fortement concurrentiel, permettrait à la fois d'améliorer la qualité des bâtiments (voire leur salubrité ou leur dangerosité) et l'accès à un véritable service universel d'éducation, quel que soit le lieu de résidence des élèves.

Cette réflexion, qui doit dépasser les clivages actuels, permettrait aussi d'améliorer le bâti en général, en veillant notamment à faciliter la mixité sociale, tout en facilitant les déplacements. Le développement des Centres de technologie avancée est un exemple d'avancée dans ce sens. La mise en place des bassins de vie (impliquant tous les niveaux – de l'accueil de la petite enfance à l'université - et toutes les filières, et pas seulement les filières qualifiantes) peut constituer une aide appréciable si elle est construite sur base des besoins identifiés et non pas seulement des structures administratives existantes.

Un projet ambitieux pour l'éducation devrait aussi envisager l'amélioration des infrastructures dans la perspective d'une diminution des coûts de fonctionnement (isolation, chauffage, éclairage...) de manière à libérer des moyens en investissement.

#### K. Mesures #8 : investir dans la recherche et développement en éducation

##### Description de la mesure

Investir dans la recherche et développement est aussi un point essentiel. Alors que l'éducation est la compétence principale de la FWB, celle-ci consacre très peu de moyens à la recherche en éducation et ceux-ci sont souvent affectés à très court terme à des équipes de recherche qui éprouvent beaucoup de difficultés à élaborer et maintenir des programmes de recherche cohérents ; en FWB, la recherche continue de se faire « à la demande », malgré le Décret de 2006 instaurant un plan pluriannuel de recherche en éducation soumis à la Commission de pilotage. L'Allemagne, par exemple, pour faire face au choc PISA 2000, a réagi en augmentant de façon sensible les moyens consacrés à la recherche en éducation et en ouvrant notamment des Programmes de recherche prioritaires d'une durée de 6 ans.

La Wallonie pourrait utilement prévoir des moyens dans ce domaine, selon des formules à imaginer (soit appels réguliers, soit bourses, soit chaires, soit lieu d'accueil en son sein...). Il est en effet difficile de soutenir que l'éducation est un levier essentiel, compte tenu de nos résultats actuels, si on n'accepte pas d'investir massivement dans la recherche et développement<sup>157</sup>. Pour donner un ordre de grandeur, les crédits non affectés dans le cadre du financement des manuels scolaires dépassent largement les moyens dévolus par la FWB à la recherche en éducation et la recherche en pédagogie. D'autre part, les moyens dévolus à la recherche en pédagogie universitaire – 500.000 euros – transférés dans la Communauté française au FNRS – commission 27 – sont à présent répartis entre l'ensemble des domaines

<sup>157</sup> Sur la recherche et développement en éducation, voir par exemple la « note finale approuvée par l'assemblée générale de l'association belge des chercheurs en éducation » en 2008 (ABC-Educ asbl) à l'adresse [http://www.abc-educ.be/images/stories/PDF/Recherche/Note\\_ABC\\_politique\\_de\\_recherche.Version\\_finale.pdf](http://www.abc-educ.be/images/stories/PDF/Recherche/Note_ABC_politique_de_recherche.Version_finale.pdf).



après réforme du FNRS, ce qui a entraîné de fait la disparition du financement de ce type de recherches par définition pluridisciplinaire et difficilement finançable par ailleurs.

## Références bibliographiques

- Baye, A., Mainguet, C. & Mossoux, A.F. (2005). Indicateurs d'équité pour l'enseignement et la formation continue. Canevas général et application à la Wallonie. In Demeuse, M., Baye, A., Straeten, M.H., Nicaise, J. & Matoul, A. (Eds.). *Vers une école juste et efficace. 26 contributions sur les systèmes d'enseignement et de formation.* (pp.355-390) Collection Economie, Société, Région. De Boeck Université.
- Chenu, Dupont, Lejong, Staelens et Grisay (2012). *Maintien et redoublement en début de scolarité.* Accessible en ligne <http://www.enseignement.be/index.php?page=26614&navi=3333>
- Conseil de l'Europe (2005). *Cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL).* Paris : Didier. Accessible en ligne [http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/cadre\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/cadre_fr.asp)
- Crahay, M. (2007). *Peut-on lutter contre l'échec scolaire.* Bruxelles : De Boeck.
- Degraef, F., Mertens, A., Rodriguez, J. Van Campenhoudt, L. et A. Franssen (2012). *Evaluation participative et prospective de la formation initiale des enseignants en Fédération Wallonie-Bruxelles.* Accessible sur <http://www.enseignement.be/index.php?page=26566&navi=3309>
- Delvaux, B., Demeuse, M., Dupriez, V. (2005). En guise de conclusion : encadrer la liberté. In M. Demeuse, A. Baye, M.H. Straeten, J. Nicaise, A. Matoul (eds). (2005). *Vers une école juste et efficace. 26 contributions sur les systèmes d'enseignement et de formation.* Bruxelles: De Boeck Université, collection "Economie, Société, Région" (pp. 558-576).
- Demeuse, M., Baye, A. (2008). Indicateurs d'équité éducative. Une analyse de la ségrégation académique et sociale dans les pays européens. *Revue française de pédagogie, 165, octobre-novembre-décembre, 91-103.*
- Demeuse, M., Friant, N. (2012). Evaluer les politiques d'éducation prioritaire en Europe: un défi méthodologique. *Revue suisse des sciences de l'éducation, 34 (1), 39-55.*
- Demeuse, M., Demierbe, C., Friant, N. (2010). Des ZEP à l'encadrement différencié, vingt ans de politiques compensatoires en Communauté française de Belgique. *inDirect, les Clés de la gestion scolaire, 18, 65-78.*
- Demeuse, M., Derobertmeasure, A., & Friant, N. (2010). Differentiated financing of schools in French-speaking Belgium: perspectives for regulating a school quasi-market. *Educational Research and Evaluation: An International Journal on Theory and Practice, Volume 16, Issue 2, 197 – 216.*
- Lafontaine, D. (2002). Réduire la taille des classes dans l'enseignement fondamental : pour des discriminations vraiment positives. *Cahiers du Service de Pédagogie expérimentale. 11-12, 255-261.* <http://hdl.handle.net/2268/10156>
- Lafontaine, D. et Baye, A. (2012). PISA, instrument ou témoin du changement : évolution des performances en lecture et des politiques éducatives dans cinq systèmes européens. *Education comparée, 7.*
- Lafontaine, D., Felouzis, G., Crahay, M. et Monseur, C. (2012). Des parcours scolaires émaillés de discriminations. In M. Crahay (Ed.). *Pour une école juste et efficace.* (pp. 109-143). Bruxelles : De Boeck.
- Meuret, D. et Lambert, M. (2012). La dégradation de l'équité dans l'école française dans les années 2000. *Revue française de pédagogie, 177, 85-100.*
- Monseur, C. et Lafontaine, D. (2012). Structure des systèmes éducatifs et équité : un éclairage international. In M. Crahay (Ed.). *Pour une école juste et efficace.* (pp. 145-174). Bruxelles : De Boeck.
- Nicaise, J., Straeten, M.H., Baye, A., Demeuse, M. (2005). Comment développer un système d'indicateurs d'équité au niveau européen ? In M. Demeuse, A. Baye, M.H. Straeten, J. Nicaise, A. Matoul (eds). (2005). *Vers une école juste et efficace. 26 contributions sur les systèmes d'enseignement et de formation.* Bruxelles: De Boeck Université, collection "Economie, Société, Région" (pp. 337-353).

- OCDE (2011). L'accès à l'enseignement préprimaire permet-il d'améliorer les performances scolaires ? *PISA à la loupe*, 1.
- <http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisa2009/47081029.pdf>
- Service général du pilotage du système éducatif et ETNIC, *Indicateurs de l'enseignement*. Editions 2009, 2010, 2011.
- Soetewey, S., Duroisin, N., Demeuse, M. (2011). Le curriculum oublié. Analyse comparée des programmes de sciences en Belgique francophone. *Revue internationale d'Education*. Sèvres, 56, 123-134.

## Annexe

### Liste des questions initiales

Comment améliorer les performances des étudiants de la communauté française au test PISA, en vue d'atteindre, à terme, des résultats comparables à ceux de la Flandre?  
 Comment donner à tous les moyens d'atteindre leur niveau maximum de compétences?  
 Comment remédier aux difficultés d'apprentissage dès l'entrée dans le système scolaire?  
 Quels objectifs se fixer en termes d'accès, de maintien et de réussite dans l'enseignement supérieur (lien entre secondaire et universitaire) et comment les atteindre?  
 Comment renforcer structurellement les compétences en langues étrangères?  
 Comment favoriser les filières scientifiques?  
 Comment renforcer l'attractivité et l'employabilité des filières techniques?  
 Est-il opportun de réduire le taux de redoublement ?  
 Comment s'inspirer des expériences des pays enregistrant de bons résultats au niveau de l'enseignement obligatoire ?  
 En vue d'améliorer l'enseignement, quelle autonomie avoir par apport au pouvoir organisateur et comment revaloriser le statut d'enseignant?

### Identification des questions auxquelles il sera répondu d'ici au 23 novembre 2011

- Comment donner à tous les moyens d'atteindre leur niveau maximum de compétences?
- Comment remédier aux difficultés d'apprentissage dès l'entrée dans le système scolaire?
- Comment réduire le taux de redoublement ?
- Comment s'inspirer des expériences des pays enregistrant de bons résultats au niveau de l'enseignement obligatoire ?
- Comment renforcer structurellement les compétences en langues étrangères? (réponse partielle, mais structurellement, il n'en existe pas d'autre).
- Comment renforcer l'attractivité et l'employabilité des filières techniques? (il ne peut être répondu à cette question qu'en modifiant les structures et le curriculum ; il est à nos yeux illusoire de revaloriser l'enseignement technique et professionnel tant que les élèves les plus faibles y sont orientés s'ils échouent dans l'enseignement général).

### Identification des questions auxquelles il ne sera pas répondu d'ici au 23 novembre 2011

- Comment favoriser les filières scientifiques?



## IV. Amélioration de la qualité de l'enseignement supérieur

D. Lafontaine, M. Demeuse, B. Van der Linden, avec l'apport de C. Mainguet (IWEPS)

### 1. Etat des lieux

Diagnostic qualitatif et quantitatif

La Wallonie est bien positionnée sur l'indicateur UE2020 « Part des jeunes de 30 à 34 ans diplômés de l'enseignement supérieur »<sup>158</sup>. En Fédération Wallonie-Bruxelles, le taux d'accès à l'enseignement supérieur l'année académique après l'obtention du Certificat d'enseignement secondaire supérieur (CESS) est de 65,1 % pour les hommes et de 67,9 % pour les femmes pour les étudiants ayant obtenu leur CESS en 2009. Ce taux varie fortement en fonction du parcours scolaire antérieur (forme d'enseignement secondaire suivie, retard scolaire accumulé<sup>158</sup>). Par exemple le taux d'accès à l'enseignement supérieur des jeunes ayant obtenu en 2009 leur CESS à l'issue d'une septième année professionnelle n'est que de 9% pour les hommes et de 13,6% pour les femmes.

**En Région wallonne, 13,3 % de la population âgée de 17 à 34 ans est inscrite dans l'enseignement supérieur en Fédération Wallonie-Bruxelles<sup>159</sup>.** Les taux d'accès sont très variables en fonction de l'origine géographique de l'étudiant<sup>160</sup>.

La répartition des diplômés de l'enseignement supérieur selon les domaines d'études<sup>161</sup> met en évidence un déséquilibre croissant, en 5 ans (entre 2004-2005 et 2009-2010), en faveur des domaines d'études Santé et Protection sociale au niveau des bacheliers professionnalisants et en faveur des Sciences sociales au niveau des Masters.

En 2009-2010, 39 % des étudiants de l'enseignement supérieur en Fédération Wallonie-Bruxelles sont inscrits dans des filières scientifiques ou technologiques. Les formations les plus prisées sont : « Médecine », « Soins infirmiers », « Construction » et « Ingénierie ». Les hommes sont majoritaires dans le secteur des « Sciences et Techniques » et les femmes dans celui des « Sciences de la Santé »<sup>162</sup>.

En 2009-2010, 2.815 étudiants ont effectué une mobilité ERASMUS et 625 étudiants une mobilité FAME. La majorité des étudiants en mobilité sont issus du domaine de formation « sciences sociales, commerce et droit »<sup>163</sup>.

<sup>158</sup> Voir [http://www.oes.cfwb.be/index.php?id=tx\\_accs](http://www.oes.cfwb.be/index.php?id=tx_accs)

<sup>159</sup> <http://www.oes.cfwb.be/index.php?id=1345>

<sup>160</sup> [http://www.oes.cfwb.be/index.php?id=partic\\_18-25](http://www.oes.cfwb.be/index.php?id=partic_18-25)

<sup>161</sup> Voir [http://www.oes.cfwb.be/index.php?id=41dipl\\_ensup](http://www.oes.cfwb.be/index.php?id=41dipl_ensup)

<sup>162</sup> [http://www.oes.cfwb.be/index.php?id=fil\\_scien](http://www.oes.cfwb.be/index.php?id=fil_scien)

<sup>163</sup> <http://www.oes.cfwb.be/index.php?id=1346>

Le système d'enseignement supérieur, en apparence très ouvert, reste d'un accès difficile si on considère l'importance des échecs en début de formation<sup>164</sup>, malgré les investissements consentis en faveur de l'aide à la réussite. Les disparités entre les établissements d'enseignement secondaire (Demeuse et Baye, 2008) expliquent très certainement une bonne partie de ces échecs. Cela repose naturellement le problème de la formation nécessaire pour accéder à l'université, mais bien plus de l'absence d'un niveau clair à atteindre effectivement à l'issue de l'enseignement secondaire supérieur, en dépit des référentiels communs (compétences terminales). On constate à la fois l'absence d'un contrôle effectif du niveau des études et un système d'enseignement secondaire qui, s'il favorise la liberté, autorisant par exemple chaque réseau à produire ses propres programmes (Soetewey et al. 2011) et chaque école à certifier de manière isolée (contrairement à la fin de l'enseignement primaire), ne parvient pas à assurer à tous les porteurs d'un CESS un niveau de formation qui leur donne des chances réelles de succès dans le supérieur.

Il ne faut pas non plus négliger le désinvestissement relatif de la FWB dans son enseignement supérieur, tant dans les universités qu'en dehors de celles-ci. Comme le montre l'Indicateur intitulé « Le coût de la scolarité à charge de la Communauté française » (p. 21), si le coût annuel moyen par élève à charge de la Communauté est passé, en euros courants, d'un indice 100 à un indice 112, pour l'enseignement fondamental, de 2000-2001 à 2009-2010, et d'un indice 100 à un indice 107,7, pour la même période, dans l'enseignement secondaire, ces mêmes chiffres sont respectivement de 100 et 101,2 pour le supérieur hors université et de 100 à 87,1 pour l'enseignement universitaire. Cela s'explique naturellement par la politique d'enveloppe fermée qui est appliquée à l'enseignement supérieur, dont les effectifs continuent à croître, tandis que les moyens restent constants.

Malgré ces remarques, les taux attendus de diplômés du supérieur, à l'horizon 2020, devraient atteindre les objectifs belges et européens (déjà atteints pour certains). Cela ne dispense naturellement pas de s'interroger sur l'équité du système (qui en bénéficie effectivement ?) et sur son efficience (est-il par exemple possible de produire un même nombre de diplômés en évitant les coûts humains – redoublement et abandons – et financiers qui sont actuellement observés dans l'ensemble du système éducatif, y compris à l'université où les étudiants ont été formés et... sélectionnés pendant 12 ans ?).

**Les incertitudes relatives au paysage de l'enseignement supérieur rendent plus difficile le travail des experts par rapport à certaines propositions concrètes et compliquent également les rapports entre les institutions. Il convient donc de pouvoir clarifier cette situation et les évolutions éventuelles sans attendre inutilement.**

Identification des benchmarks pertinents

- réduction des taux d'échecs en 1<sup>re</sup> année et tout au long du parcours ;

<sup>164</sup> Voir

[http://www.oes.cfwb.be/index.php?eID=tx\\_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/sites/oes/upload/oes\\_su\\_per\\_editor/oes\\_editor/images/Indicateurs/Indic\\_4.2.pdf&t=1352745052&hash=252544ed61c0d7ffa29d32f16bb820cfaa2a8f9](http://www.oes.cfwb.be/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/sites/oes/upload/oes_su_per_editor/oes_editor/images/Indicateurs/Indic_4.2.pdf&t=1352745052&hash=252544ed61c0d7ffa29d32f16bb820cfaa2a8f9)

- diminution des taux d'abandon et de réorientation (améliorer l'orientation)
- réduction des inégalités d'accès et de réussite en fonction de l'origine socioculturelle et du sexe (i. e. amélioration de la réussite des garçons)
- augmentation de la proportion de jeunes s'orientant vers des formations scientifiques ou technologiques<sup>165</sup>.

#### Indicateurs clés au niveau de l'enjeu

Les indicateurs clés sont déjà listés dans l'état des lieux. Il importe de continuer à développer les indicateurs produits par l'Observatoire de l'Enseignement supérieur (<http://www.oes.cfwb.be/index.php?id=indic>). Produire de tels indicateurs au niveau wallon n'aurait guère de sens, étant donné la mobilité étudiante.

Pour pouvoir étudier l'efficacité, l'équité et l'efficience de l'accès et de la réussite dans l'enseignement supérieur, il conviendrait de collecter des informations harmonisées sur les parcours et sur les caractéristiques des étudiants, et de relier la base de données de l'enseignement obligatoire aux autres sources d'information du supérieur – ce qui n'est pas possible à l'heure actuelle. L'analyse des parcours et des transitions n'est dès lors possible que dans le cadre d'enquêtes ad hoc.

#### Liens avec d'autres lignes de force

- Enseignement obligatoire (Formation initiale des enseignants, parcours scolaires, ...)
- La formation continue (reprises d'études à l'âge adulte, horaire décalé, formations modulaires, remises à niveau, ...) en promotion sociale ou dans le plein exercice.
- Développement de la recherche (recherche fondamentale et appliquée dans les universités et les Hautes écoles), les pôles de compétitivité, les spin-off ...
- L'ouverture au monde

## 2. Orientations proposées sur l'enjeu

Par comparaison avec l'enseignement obligatoire, l'obtention d'un diplôme de l'enseignement supérieur engendre des coûts privés (minerval, frais de scolarité,...) et des bénéfices privés (rémunérations supérieures tout au long de la carrière, risque atténué de chômage,...) bien plus importants. Au-delà, la collectivité supporte un coût de l'enseignement supérieur (subventions aux établissements d'enseignement supérieur,...) et retire des bénéfices au cours de la carrière de l'individu si celui-ci ne s'expatrie pas (revenus (para)fiscaux supérieurs, externalité positive des connaissances acquises sur le développement économique local,...).

<sup>165</sup> Il nous paraît important de maintenir ce benchmark, même si nous n'avons pas eu le temps de développer de mesures spécifiques à ce propos.

Or, nous sommes dans un système d'enseignement supérieur où la plupart des décisions sont prises par des agents décentralisés ou « privés » (les jeunes eux-mêmes, leurs parents, les institutions d'enseignement supérieur (IES), etc.). Il faut donc trouver les instruments appropriés pour que ces agents privés internalisent les conséquences de leurs décisions sur la collectivité (via des incitations ou la régulation des IES par exemple) ou limiter l'autonomie de décision des jeunes et de leurs parents.

Au niveau de l'accès à l'enseignement supérieur, il faut bien entendu travailler en amont, via des réformes de l'enseignement secondaire permettant de relever la qualité de l'enseignement là où elle est faible. Par ailleurs, notre système ne prévoit ni une certification centralisée en fin de secondaire, ni, à quelques rares exceptions près, une régulation du flux d'entrée dans l'enseignement supérieur. L'accroissement tendanciel des entrées dans l'enseignement supérieur a des aspects positifs, mais elle a engendré une hétérogénéité croissante du public étudiant, principalement sur le plan des aptitudes (l'accès à l'Université, en tout cas, n'est pas aujourd'hui plus ouvert aux catégories moins favorisées, contrairement à ce que l'on pourrait penser)<sup>166</sup>.

Etant donné le système actuel « d'enveloppe fermée », cette massification et cette hétérogénéité accrue n'ont pas, en général, pu être compensées par une extension de l'encadrement de formation ou l'ont été au détriment d'autres fonctions du système d'enseignement supérieur.

Nous estimons que ce système produit trop de déperditions et qu'à moyens financiers relativement constants, il serait possible d'être nettement plus efficient.

Il nous semble indiqué de considérer sérieusement des pistes comme : l'introduction d'une certification centralisée qui, en fin de secondaire, détermine les conditions d'accès à l'enseignement supérieur (par exemple, pour commencer tel programme d'études, il faut au minimum tel résultat scolaire dans telle(s) branche(s)) ; l'introduction de tests obligatoires à l'entrée de l'enseignement supérieur permettant à l'étudiant de situer son niveau (constat d'où peuvent découler une gamme de décisions).

Le coût pour la collectivité d'une année d'étude supérieure dépassant de beaucoup le coût privé, il conviendrait de faire prendre conscience de ce coût par les étudiants et de leurs parents, et de responsabiliser davantage les uns et les autres dans leur choix et leur investissement personnel dans les études choisies ; solution qui nous paraît préférable à l'instauration de mécanismes de sélection ou de quotas. Plusieurs mécanismes pourraient être mobilisés à cette fin, qu'il conviendrait de mettre à l'étude. Par exemple :

- limiter les possibilités de redoublement dans l'enseignement supérieur, par exemple en donnant à chaque étudiant un quota personnel de crédits qui baisse en cas d'échec non causé par un problème durable de santé, à l'instar de ce qui se fait en Flandre (voir mesure 3 ci-après) ;

<sup>166</sup> Voir VERMANDELE, C. ; PLAIGIN, C. ; DUPRIEZ, V. ; MAROY, C. ; VAN CAMPENHOUDT, M. & LAFONTAINE, D. (2010). Profil des étudiants entamant des études universitaires et analyse des choix d'études. *Cahiers de recherche en éducation et formation*, n° 78, 3-58.

- relever le minerval et compenser cette mesure par un système élargi de bourses (sans que celles-ci ne conduisent à l'annulation du minerval)<sup>167</sup>.

Les passerelles entre l'enseignement supérieur non universitaire et universitaire existent déjà. Il serait souhaitable d'encore aménager ces passerelles afin de limiter autant que possible le temps nécessaire à une telle transition. Par exemple, il devrait être possible d'aménager la troisième année de BAC d'un étudiant de l'enseignement supérieur non universitaire désireux et à même de faire un master universitaire.

Le financement de l'enseignement supérieur est insuffisant et les critères d'allocations des moyens sont insatisfaisants. Il est sans aucun doute difficile de dégager des ressources supplémentaires au niveau de la FWB. On constate par ailleurs que la part des dépenses du secteur privé dans l'enseignement supérieur est moindre qu'ailleurs (0,1% du PIB en Belgique contre 0,2% en France et en Allemagne et 0,4% aux Pays-Bas; Source: OCDE, *Education at a Glance*, 2010).

### 3. Détail des mesures

Au risque de nous répéter, nous tenons à rappeler que les experts sont unanimes pour considérer que la politique de l'enseignement supérieur doit continuer à se décider et se gérer à un échelon suffisamment large. La FWB en elle-même est de taille modeste. Travailler à une échelle régionale ne nous paraît pas de nature à améliorer la qualité de l'enseignement supérieur, mais au contraire à un émiettement préjudiciable et en contradiction totale avec les politiques de mobilité souhaitables. La somme des étudiants fréquentant l'ensemble des institutions d'enseignement universitaire en FWB équivaut à peine à la taille d'une seule institution dans des pays voisins comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni.

#### 3.1. Mesure # 1: vers une certification commune à l'issue du secondaire

##### 3.1.1. Description de la mesure

Développer et rendre progressivement obligatoires des épreuves de certification commune dans plusieurs disciplines, à l'instar de ce qui se fait à l'issue de l'enseignement fondamental et du 1<sup>er</sup> degré de l'enseignement secondaire. La certification pourrait revêtir un caractère modulaire. La maîtrise de la langue d'enseignement pourrait par ex. être exigée pour toutes les études supérieures,

<sup>167</sup> Cette solution pourrait notamment atténuer l'afflux d'étudiants de pays voisins connaissant un système de *numerus clausus* dans certaines disciplines. Si elle pourrait résoudre partiellement ce problème, ce serait cependant à travers une mesure assez peu sociale puisque seuls les étudiants étrangers qui ont les moyens de payer le droit d'inscription parviendraient à contourner leur système national de limitation d'accès.

la bonne maîtrise d'une langue étrangère pour accéder à des études de langue et un niveau suffisant en mathématiques pour accéder aux études scientifiques.

### 3.1.2. Portée de la mesure

Cette mesure devrait conduire à certifier que les étudiants sortant du secondaire supérieur possèdent bien, a minima, les savoirs et compétences jugés indispensables pour entamer des études supérieures. Si les compétences des élèves provenant des différentes écoles secondaires sont très inégales, les établissements secondaires doivent tous enseigner les éléments du programme qu'ils appliquent de telle sorte que les élèves puissent réussir un examen portant sur les bases indispensables pour accéder aux niveaux d'études supérieurs, même si cela ne constitue la seule finalité de l'enseignement secondaire.

### 3.1.3. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

Depuis quelques années, la FWB a progressivement développé un système d'évaluations externes communes non certificatives d'abord, certificatives ensuite. Ce système, contrairement à ce qu'on aurait pu redouter, n'a pas rencontré de vive opposition sur le terrain, ni de la part des pouvoirs organisateurs. Les bases pour la création d'une telle certification en fin de secondaire existent déjà avec le TESS (test d'enseignement secondaire supérieur) qui est expérimenté depuis 2010. Il s'agirait de systématiser la procédure et une fois les obstacles de mise en œuvre surmontés, de rendre le TESS progressivement obligatoire.

### 3.1.4. Coût budgétaire

Augmenter en conséquence les moyens humains et matériels du Service général du pilotage du système éducatif (SGPSE). Budgétairement assez peu coûteux. Peut être établi de manière précise sur la base de l'expérience de ce service en matière d'évaluations externes certificatives.

### 3.1.5. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

Evolution des taux de réussite des primants avant et après la mise en place de la mesure.

### 3.1.6. *Points d'attention pour l'implémentation*

Procéder de manière souple et progressive en associant les acteurs, comme cela a été fait pour les autres niveaux d'enseignement.

### 3.2. Mesure #2 : vers un test indicatif à l'entrée de l'enseignement supérieur et des soutiens à la réussite renforcés et obligatoires

#### 3.2.1. Description de la mesure :

Instaurer à l'entrée de l'enseignement supérieur une épreuve indicative qui permette à l'étudiant entrant d'estimer ses probabilités de réussite. L'épreuve serait obligatoire et pourrait porter sur différentes matières, voire sur des méthodes de travail.

Le but n'est pas du tout d'opérer un tri ou une sélection à l'entrée, mais :

- d'une part d'amener les étudiants à réfléchir davantage à leur choix d'études et de les responsabiliser face à ce choix ;
- d'autre part de proposer un accompagnement permettant d'anticiper et d'éviter d'éventuels échecs ; l'idéal serait, sans rendre les remédiations administrativement obligatoires, de trouver une forme d'incitation suffisante à les suivre (i.e. un mécanisme qui limiterait la perte de crédits dans le quota personnel si l'étudiant a participé à la remédiation ; cf. mesure 3).

La mise en œuvre actuelle de l'entrée dans les études de médecine peut constituer une source d'information appréciable avant toute tentative de généralisation de cette mesure.

#### 3.2.2. Portée de la mesure

Le but de la mesure est

- d'éviter les déperditions : % d'étudiants qui entament des études, échouent, abandonnent ou se réorientent après un ou plusieurs échecs ;
- de rendre ainsi le système plus efficient (moins d'années pour produire un diplômé du supérieur ;
- de limiter les conséquences psychologiques négatives liées à l'échec répété.

#### 3.2.3. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

Il existe dans les différentes institutions d'enseignement supérieur différents dispositifs d'aide à la réussite ou de soutien qui sont trop peu utilisés par les étudiants qui en ont vraiment besoin. En rendant le recours à ces services plus contraignant, l'efficacité serait plus grande tant sur le plan financier qu'humain.

Quelques tests d'aptitude sont proposés par différentes institutions ; ils sont généralement facultatifs.

Au nom d'une conception idéaliste de la liberté d'accès, certains pourraient être réticents face à une telle mesure. Il est intéressant de souligner que, par exemple, la CGSP Enseignement est favorable à un tel test d'aptitude pour les futurs enseignants. Quand on sait par ex. que plus de 50% des futures

institutrices maternelles sont issues de l'enseignement technique de qualification ou du professionnel, on peut comprendre ce qui justifie une telle prise de position syndicale.

#### 3.2.4. Coût budgétaire

Des moyens doivent évidemment être dégagés d'une part pour mettre sur pied de tels tests indicatifs, d'autre part pour organiser les remédiations nécessaires autrement que de façon bénévole.

#### 3.2.5. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

- Le nombre d'années nécessaires pour réussir un cycle d'études donné devrait être raccourci ;
- Les taux d'échecs des entrants devraient diminuer ;
- Les taux d'abandon et de réorientation devraient diminuer.

#### 3.2.6. *Points d'attention pour l'implémentation*

On sait la difficulté de concevoir de tels tests d'aptitude, mais une expérience utile existe déjà en la matière. Il faudrait définir un cadre de référence précis et soigner la conception de tels tests. Ceux-ci devraient être prétestés et les résultats analysés en profondeur avant toute tentative d'implantation à large échelle. Si les tests échouaient à diagnostiquer les étudiants susceptibles de connaître de réelles difficultés, il conviendrait évidemment de revoir cette orientation. Rassembler tout ce qui se fait déjà en ordre dispersé en FWB serait déjà une première étape dans cette direction. Les Centres de Didactique supérieure pourraient jouer un rôle en la matière.

### 3.3. Mesure # 3: instaurer un quota personnel de crédits à utiliser pour réussir un cycle d'études

#### 3.3.1. Description de la mesure

A l'heure actuelle, un étudiant peut recommencer une même année (par ex. un 1<sup>er</sup> bachelier) au moins trois fois sans aucune restriction. Au-delà de ces trois années, l'étudiant n'est plus finançable et doit présenter un dossier avec lettre de motivation dans l'institution où il souhaite s'inscrire. La décision de le laisser s'inscrire est laissée à la discrétion de l'institution d'accueil.

Ce mode de fonctionnement n'est pas de nature à responsabiliser l'étudiant dans ses choix d'études et de vie. Il n'est pas rare de voir des étudiants vivre au jour le jour sans se poser de questions jusqu'au moment où ils se trouvent



confrontés avec cette « limite » par ailleurs très peu contraignante des 3 ans évoquée ci-dessus. Nous estimons donc pertinent de donner une responsabilité claire à l'étudiant et à sa famille en lui octroyant un crédit qu'il lui appartiendra de gérer le mieux possible.

Le dispositif concret doit être mis à l'étude en s'inspirant notamment de celui pratiqué en Flandre et dont voici une brève description.

« Dans une formation initiale de bachelier ou de master, les étudiants entrent en compte lorsque leur **crédit d'apprentissage est positif**.

Le crédit d'apprentissage est « *le capital d'unités d'études qu'un étudiant peut engager durant son curriculum pour une inscription, soit à une formation initiale de bachelier ou de master au moyen d'un contrat de diplôme, soit à une subdivision de formation au moyen d'un contrat de crédits, et qui peut évoluer suivant le nombre d'unités d'études pour lesquelles l'étudiant s'inscrit ou qu'il acquiert.* » (Art. 2, 17°)

Lors de son inscription dans un institut supérieur ou une université, chaque étudiant reçoit un crédit d'apprentissage individuel unique de 140 unités d'études. Lors de son inscription dans une année académique, le nombre d'unités d'études pour lequel un étudiant s'est inscrit est déduit du crédit d'apprentissage individuel de l'étudiant. Les unités d'études acquises - c'est-à-dire le nombre d'unités d'études pour lesquelles un étudiant a obtenu une attestation de crédits - dans une année académique sont ajoutées au crédit d'apprentissage individuel de l'étudiant. Les 60 premières unités d'études acquises par un étudiant sous contrat de diplôme sont multipliées par deux (Art. 46).

*Exemple : Un étudiant est inscrit pour 60 unités d'études. En fin d'année, il reçoit une attestation pour 50 unités, est délibéré pour 5 unités et a échoué 5 unités. Il récupère donc 50 unités de crédits, c'est-à-dire celles pour lesquelles il a obtenu une attestation de réussite. S'il s'agit de sa première année d'étude, les 50 crédits sont doublés.*

Lorsqu'un étudiant obtient un diplôme d'une formation initiale de master, son crédit d'apprentissage individuel est déduit de 140 unités d'études (Art. 49).

Un étudiant dont le crédit d'apprentissage est inférieur ou égal à zéro peut se voir refuser l'inscription dans un institut supérieur ou une université (Art. 48). Dans le cas où l'institut ou l'université accepte l'inscription, il peut demander un minerval plus élevé, allant jusqu'au double du montant normal (Art. 66). » (Malaise, 2012, p. 3 et 4).

### 3.3.2. Portée de la mesure

Responsabiliser l'étudiant et encourager un parcours de réussite

### 3.3.3. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

Voir supra.

### 3.3.4. Coût budgétaire

Pas de coûts à prévoir (en dehors du système de gestion des crédits à l'échelle de l'ensemble des institutions de l'enseignement supérieur). Au contraire : le côté responsabilisant du dispositif devrait rendre le système plus efficient.

### 3.3.5. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

- Le nombre d'années nécessaires pour réussir un cycle d'études donné devrait être raccourci ;
- Les taux d'échecs et de répétition devraient diminuer ;
- Les taux d'abandon et de réorientation devraient diminuer.

### 3.3.6. *Points d'attention pour l'implémentation*

Une évaluation du système en vigueur en Flandre permettrait de mieux anticiper les problèmes éventuels.

## Bibliographie

- DEMEUSE, M., BAYE, A. (2008). Indicateurs d'équité éducative. Une analyse de la ségrégation académique et sociale dans les pays européens. *Revue française de pédagogie*, 165, 91-103.
- LAFONTAINE, D. , DUPRIEZ, V., VAN CAMPENHOUDT, M. & VERMANDELE, C. (2012). Le succès des « héritières » : effet conjugué du genre et du niveau d'études des parents sur la réussite à l'université. *Revue française de pédagogie*, 179, 29-49.
- MALAISE, S. (2012). *Le financement de l'enseignement supérieur en Flandre*. Note de travail non publiée.
- OCDE (2010), *Education at a Glance*. Paris : OCDE.
- SOETEWY, S., DUROISIN, N., DEMEUSE, M. (2011). Le curriculum oublié. Analyse comparée des programmes de sciences en Belgique francophone. *Revue internationale d'Education. Sèvres*, 56, 123-134.
- VERMANDELE, C. ; PLAIGIN, C. ; DUPRIEZ, V. ; MAROY, C. ; VAN CAMPENHOUDT, M. & LAFONTAINE, D. (2010). Profil des étudiants entamant des études universitaires et analyse des choix d'études. *Cahiers de recherche en éducation et formation*, n° 78, 3-58.

## Annexe

### 1.1. Identification des questions auxquelles il sera répondu d'ici au 23 novembre 2011

*Sur base de la liste de questions identifiées pour l'enjeu et sur base de questions additionnelles pertinentes qui pourraient être soulevées au sein du groupe de travail (en lien direct avec l'objectif et le périmètre de la Dynamique Horizon 2022), veuillez lister les questions auxquelles vous pourrez répondre d'ici au 23 novembre 2012:*

- Question # 1
- etc.

### 1.2. Identification des questions auxquelles il ne sera pas répondu d'ici au 23 novembre 2011

*Sur base de la liste de questions identifiées pour l'enjeu, veuillez lister les questions auxquelles vous ne pourrez pas répondre d'ici au 23 novembre 2012. (expliquer brièvement pourquoi, il ne vous sera pas possible de traiter ces questions – questions moins pertinentes à analyser dans un premier temps en comparaison de celles retenues, manque de données actuellement pour la traiter, question nécessitant de lancer une étude préalable, etc.) Veuillez indiquer également à quelle échéance vous pourriez répondre à ces questions (étant donné que le collègue d'experts universitaires sera pérennisé):*

- Question # 1
- Question # 2

- e (y compris la langue) et à l'approche d'un marché.

## V. Améliorer la formation continue

**Nom des experts ayant participé à la rédaction du canevas:** M. Demeuse, B. Mahy, avec l'apport de M. Fonder, C. Mainguet et B. Van Haeperen

### 1. Etat des lieux

#### 1.1. Diagnostic qualitatif et quantitatif

Selon l'enquête sur les Forces de travail, le taux de participation des adultes à l'éducation et à la formation tout au long de la vie, exprimé en pourcent de la population âgée de 25 à 64 ans, est assez faible en Wallonie : il représente 4,7% en 2010, pour 8,2% en Flandre et 10,2% dans l'UE15, alors que l'objectif de Lisbonne était - en l'absence d'objectif UE2020 - d'atteindre au minimum 12,5% en 2010 (Conseil Supérieur de l'Emploi, 2012). Cette enquête couvre à la fois les formations suivies par intérêt personnel et les formations professionnelles (Baye, Mainguet, Demeuse et Hindryckx (2003)). Tant les actifs que les inactifs renseignent très peu d'épisodes de formation (IWEPS 2012).

Outre le fait que la formation continue peut avoir pour vocation de permettre l'accès à l'emploi pour ceux qui n'en disposent pas ou d'améliorer la situation sur le marché de l'emploi pour ceux qui y sont déjà insérés (fonction économique), elle permet aussi aux bénéficiaires de mieux maîtriser certains enjeux sociaux et, par exemple, de prendre une part plus active dans l'éducation de leurs enfants ou de s'insérer dans le tissu social (fonctions citoyenne et sociale, éducation permanente). Elle favorise aussi, notamment pour les nouveaux arrivants, la compréhension du fonctionnement de la société belge et la capacité de s'y insérer. A cet égard, la formation continue peut permettre d'acquérir une maîtrise suffisante de la langue française, gage d'un meilleur vivre ensemble tout autant que d'insertion professionnelle. Cette réflexion doit conduire à la fois à (re)interroger le caractère obligatoire ou non de ces formations (parcours d'intégration) et la volonté réelle des pouvoirs publics de dégager les moyens nécessaires à leur mise en place avec un niveau d'ambition suffisant.

Au plan économique et suivant la théorie du capital humain, l'investissement privé (par le travailleur ou l'employeur) en formation professionnelle continue se justifie si le rendement de cet investissement - sous la forme de gains de productivité - en excède le coût (formel ou informel). En fonction des pouvoirs de marché de chacun, ces gains de productivité bénéficient en tant que tels aux employeurs et/ou, sous forme de gains salariaux, aux employés. Le coût est plutôt financé par l'employeur si celui-ci bénéficie des gains de productivité - en cas de formation dite spécifique, où le gain de productivité suite à la formation n'est pas valorisable dans d'autres firmes -, par l'employé si celui-ci bénéficie de gains salariaux - davantage en cas de formation dite générale, où le gain de productivité est valorisable dans d'autres firmes -. Les rendements et les coûts, anticipés avant investissement, renvoient donc aux perceptions que s'en font les agents économiques avant de décider.

En termes de facteurs explicatifs, la faiblesse du taux de participation à l'éducation tout au long de la vie wallon peut être comprise à trois niveaux :

1. au niveau du système de la formation continue. Des moyens considérables sont accordés par les pouvoirs publics à la formation, représentant 296 Mio€ soit 5,7% des dépenses régionales wallonnes en 2011, pour 210 Mio€ soit 2,5% des dépenses régionales flamandes (Hermans, Schmitz, Scorneau, de Streel et Deschamps (2011)). Le système dispensant la formation continue ne présenterait pas suffisamment de formations attrayantes<sup>1</sup> - offrant un rapport suffisant entre gain de productivité attendu et coût aux agents privés (dans le cas des travailleurs, en d'autres termes, ne permettrait pas une progression salariale significative) -, et/ou en présenterait mais qui seraient mal perçues par les agents (le coût privé estimé par les travailleurs pour participer à la formation dépassant l'accroissement salarial escompté).

La carence relative de formations attrayantes pourrait relever de problèmes en matière de pilotage du système, de son articulation dans un sens d'anticipation et d'adaptation aux réalités du marché - même si des efforts ont été accomplis dans ce domaine en Wallonie depuis plusieurs années, notamment avec la mise en fonction des Centres de compétence -, d'efficacité de certains dispositifs, de diffusion et de lisibilité de l'information, de cohérence entre opérateurs de formation continue dont le secteur de la formation en alternance (qui fait actuellement l'objet d'un projet visant à en simplifier le paysage en FWB), de l'éducation permanente et de la promotion sociale, ou encore d'arrimage entre enseignement initial et formation continue.

La mauvaise perception par les agents de l'existence de formations s'expliquerait quant à elle par la complexité du champ des aides à la formation professionnelle, dans le contexte d'une politique relevant essentiellement, mais pas uniquement, du niveau régional. La diversité des opérateurs relevant tant du champ de l'économie sociale que du marché, ainsi que la diversité des modes de financement (structurel, ponctuel), ajouterait à la complexité ;

2. au niveau de l'implication des employeurs. Ceux-ci pourraient ne pas être au courant des potentialités de la formation continue pour les entreprises, voire pas assez volontaristes dans la mise en œuvre ou l'accès à des formations existantes, sous-estimant par exemple les rendements à attendre des formations. Des études microéconométriques menées au niveau belge ont pourtant estimé un impact positif du taux de formation professionnelle sur la productivité au travail (Konings et Vanomerlinen (2010), Mahy et Volral (2011)). Ces derniers suggèrent que la formation financée par les entreprises se traduirait bien par des gains de productivité dépassant les coûts.

Témoin de cette relative frilosité des employeurs, l'étude du Conseil Central de l'Economie (2010) rappelle les objectifs sur lesquels les interlocuteurs sociaux fédéraux se sont progressivement accordés, dont le fait d'arriver à un effort financier correspondant à 1,9% de la masse salariale, mais souligne que les chiffres ne sont que de 1,59% pour l'ensemble des entreprises belges et d'1,78% pour les entreprises de plus de 10 travailleurs en 2009.

Par ailleurs, le dernier rapport du Conseil Supérieur de l'Emploi (2012) indique un taux de participation des travailleurs à la formation (formelle, informelle et initiale) en entreprise plus faible en 2009 dans les entreprises mono-régionales situées en Wallonie, soit 38,3% pour respectivement 44% et à 47,1% parmi les entreprises bruxelloises et flamandes. Les différences régionales pourraient s'expliquer notamment par les caractéristiques des

entreprises monorégionales en termes de taille, d'âge et de secteur d'activité, et/ou par les perspectives différentes de croissance perçues par les employeurs ;

3. au niveau des personnes. Les perspectives de gains de certaines catégories de population pourraient être faibles et expliquer des déficits de formation en leur sein : si peu de différences apparaissent en termes de genre, elles sont plus marquées en termes de statut - les inactifs, relativement nombreux en Wallonie, se formant moins -, de niveau d'âge - les jeunes se formant plus -, et particulièrement de niveau d'études - les diplômés d'études supérieures se formant environ 4 fois plus que ceux du secondaire inférieur (IWEPS (2012)) - : les critères de qualification et d'âge sont donc particulièrement pénalisants.

En termes de coûts, des facteurs liés notamment au fait que les personnes sont éloignées du lieu de formation et rencontrent des problèmes de mobilité, ou au fait qu'elles ont des enfants en bas âge dont les frais de garde peuvent être importants, peuvent aussi freiner leur participation à la formation. On peut aussi penser que ces coûts sont aussi particulièrement ressentis parmi certaines catégories de population, notamment moins qualifiées.

## 1.2. Identification des benchmarks pertinents

- Régions de Bruxelles-Capitale et Flandre, pays ayant un taux de formation continue important
- Se positionner dans le cadre de référence européen (enquêtes internationales, travaux du CEDEFOP, travail en réseau, outils accompagnant les politiques de mobilité, FSE/FEDER, ...), suivre les développements de l'étude « New Skills for New Jobs » qui concerne l'anticipation des besoins et de réforme des systèmes d'éducation et de formation au plan européen.
- Suivre les évaluations annuelles du Conseil Central de l'Economie en ce qui concerne l'atteinte des 3 objectifs en matière de formation professionnelle.

## 1.3. Indicateurs clés au niveau de l'enjeu

Taux de participation des adultes à l'éducation et à la formation tout au long de la vie segmentés par âge, sexe, niveau de formation et statut BIT ; durée moyenne de formation ; taux de participation des travailleurs à la formation professionnelle ; coûts de formation professionnelle en % de la masse salariale globale ; budgets publics consacrés à la formation, taux de remplissage des formations, taux d'abandon des formations, taux de certification. De manière à en estimer les bénéfices, il conviendrait aussi d'ajouter des indicateurs de résultat : progression de carrière des individus qui ont suivi des formations, progression salariale, mobilités professionnelles (changements d'emploi) suite à la formation etc. Le calcul de ces indicateurs au plan wallon suppose de disposer des ventilations de ces différentes statistiques sur une base régionale.

## 1.4. Liens avec d'autres lignes de force

Liens étroits avec les enjeux de cette ligne de force (« enseignement », « dynamisation de l'offre et de la demande », « rencontre entre offre et demande, « pauvreté ») et avec les lignes de force traitant de « compétitivité », d'« économie sociale » et de « vieillissement (et pertes de compétences) ».

## 2. Orientation proposée sur l'enjeu

Pour permettre à la Wallonie d'atteindre son objectif de redéploiement vers une croissance durable créatrice d'activité et d'emploi de qualité pour tous, d'assurer des formations de qualité et de façon durable pour tous, et de permettre un accès préférentiel des personnes éloignées de l'emploi aux dispositifs de formation, les orientations préconisées sont les suivantes :

1. améliorer le système organisant la formation continue à différents niveaux , (i) du pilotage ce qui suppose l'élaboration d'un tableau de bord, l'amélioration de la couverture régionale des enquêtes européennes et des systèmes de monitoring basés sur les bilans sociaux, une analyse des besoins, la coordination et les partenariats<sup>1</sup> en vue notamment de faciliter les parcours, (ii) de la lisibilité en termes d'orientations, de passerelles, de certificats, (iii) de l'adaptabilité via l'anticipation des métiers de demain<sup>1</sup> et/ou relatifs aux secteurs identifiés comme prioritaires pour la Wallonie et la suppression de filières, (iv) de la qualité en poursuivant la réflexion avec les opérateurs en vue de fixer un cadre normatif, (v) de l'innovation en développant les initiatives en matière d'e-learning, de tutorat, de compagnonnage,..., (vi) de la mise en commun des ressources au niveau local en s'appuyant sur l'expertise développée dans les CSEF, en développant des plans territoriaux de la formation devant fédérer des acteurs de l'amont et de l'aval (enseignement initial, CPAS, mouvements de jeunesse, opérateurs de transport publics, opérateurs d'accueil de la petite enfance, de l'enfance, infrastructures d'aide aux personnes dépendantes, ... ), et (vi) de l'évaluation : avant de développer de nouveaux outils, c'est sans doute d'abord l'existant qu'il y a lieu d'évaluer et de faire mieux fonctionner;

2. favoriser l'implication des employeurs wallons, en les sensibilisant davantage à l'intérêt de former tout au long de la vie, attitude qui semble bien permettre de favoriser leur productivité et leur compétitivité, en subsidiant cette formation professionnelle en partenariat lorsqu'elle concerne des publics moins qualifiés et/ou plus âgés, en mobilisant les fonds sectoriels dévolus à cela. En corollaire, il y a lieu de renforcer le comportement de responsabilité sociale des entreprises (RSE) en matière de formation initiale et de formation continue (formation de tous, accueil de stagiaires, développement du tutorat, reconversion des travailleurs, ...), renforcement qui pourrait favoriser des scénarios win-win au plan de la productivité des entreprises (Commission européenne (2001)) et des perspectives d'emploi des individus, notamment des groupes à risques, et, partant, de la société. Les entreprises devraient également poursuivre leur implication dans les dispositifs visant à revoir les profils métiers en fonction des évolutions sectorielles. Plus généralement, leur implication suppose aussi des dispositifs (Chèque- Formation et Crédit-Adaptation notamment) qui répondent aux attentes. Il importe de les évaluer sous cet angle;

3. au niveau des individus, particulièrement peu et moyennement qualifiés mais aussi âgés, améliorer le rapport entre perspectives de gain salarial (ou d'insertion) et coût des formations. Ceci suppose souvent d'associer d'autres mesures (accompagnement des personnes, screening



des compétences,...) à la formation. L'investissement étant moins rentable pour les peu qualifiés et les plus âgés, qu'ils soient en emploi ou demandeurs d'emploi, et leurs éventuels employeurs, un incitant public peut alors être particulièrement important, notamment sous la forme de subventions dans les coûts d'accès aux formations (ce qui peut aussi passer par un renforcement des mesures prévues au niveau fédéral lors de la concertation sociale interprofessionnelle ou sectorielle). Intensifier la formation continue parmi les personnes peu ou moyennement- formées, doter l'ensemble des Wallons de moyens d'atteindre un niveau suffisant de compétences et de qualifications est essentiel pour permettre un développement durable. Ce principe de ciblage des peu et moyennement qualifiés et des plus âgés par la formation continue est d'ailleurs repris par la Commission européenne (2012) comme orientation à suivre pour favoriser la reprise de l'emploi. Une attention particulière devrait être portée au redéploiement de l'offre d'alphabétisation, notamment parmi les personnes en emploi, à réduire la fracture numérique et à développer les compétences en langues étrangères.

La formation pourra davantage se réaliser sans soutien public si elle concerne des postes de travail et des personnes qualifiées, dont la formation génère des rendements suffisants. L'enjeu principal n'est donc pas de renforcer la qualification des mieux formés, au risque parfois d'engendrer une surqualification inefficace, mais d'élever la qualification des groupes les moins bien formés. Ce dernier objectif est d'autant plus justifié s'il permet aux individus de remplir un emploi vacant, sans se substituer à d'autres personnes et occuper des emplois déjà existants.

Cette intervention ciblée doit aussi favoriser l'acquisition de compétences suffisamment larges, utilisables pour rencontrer différents besoins (futurs). Comme mentionné dans l'enjeu consacré à la rencontre entre offre et demande de travail, il est généralement admis que la planification fine des besoins futurs en main d'œuvre est assez illusoire. On ne peut donc encourager des formations trop étroites, voire trop spécifiques, réalisées dans le seul but de résoudre un problème de court terme. Il s'agit plutôt, dans une logique prospective, de proposer des formations permettant de s'adapter aux évolutions (futures, à plus long terme) des besoins.

Cette logique de ciblage permet aussi de répondre à un triple objectif :

- Elever le niveau moyen de qualification ;
- Réduire les écarts entre niveaux de qualifications ;
- Réduire l'impact des caractéristiques relevant de l'environnement socio-culturel sur le niveau de qualification, favoriser l'égalité des chances dans l'accès aux qualifications de toutes les catégories de la population.

Indépendamment de cette logique de soutien ciblé, que la formation soit soutenue par des moyens publics ou prise en charge par le secteur privé, le secteur public doit aussi être le plus

efficace possible dans son offre de formations, en proposant des formations répondant le mieux aux besoins. Ceci renvoie à la première orientation visant à améliorer le système organisant la formation continue.

### 3. Détail des mesures

#### (1) en vue d'améliorer le système organisant la formation continue

##### 3.1. Mesure #1 : Création d'un outil intégré d'information exhaustive

###### F. Description de la mesure

Il existe actuellement une grande diversité d'acteurs dispensant de la formation continue : l'enseignement de promotion sociale, l'enseignement supérieur, l'éducation permanente, les opérateurs publics de formation (Forem, IFAPME), l'économie sociale d'insertion (EFT, OISP, MIRE), les opérateurs spécifiques à certains publics (AWIPH), les fonds sectoriels de formation,.... Les opportunités de formation sont donc nombreuses. Des initiatives ont été prises pour améliorer la diffusion et la lisibilité de l'information (Carrefour Emploi Formation, Maisons de l'Emploi, plateforme Horizons emploi,....). Mais le système manque encore de lisibilité et de cohérence pour permettre aux différentes personnes de s'engager dans un parcours intégré et aux entreprises d'être clairement informées sur les aides existantes. Ce qui constitue donc des barrières à l'entrée en formation. En conséquence, nous proposons de concevoir un outil intégré (i) ayant recensé l'ensemble des opportunités de formation (opérateurs de formation, type de formation, public, coût, certificat<sup>1</sup>) et (ii) rendant publique une information exhaustive et orientée utilisateur. Ceci (iii) permettrait aux opérateurs en charge de l'orientation (dont Carrefour Emploi Formation, Forem, CPAS) de favoriser, au travers des bilans de compétences des personnes<sup>1</sup> ou des plans de formation des entreprises, la prise de décision en matière de formation, élément particulièrement crucial s'il s'agit de personnes peu qualifiées ou d'entreprises de petite taille.

- G. Portée de la mesure : favoriser l'information à des fins d'orientation, notamment des peu qualifiés et des entreprises de petite taille
- H. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles : politiques de formation et d'accompagnement/orientation
- I. Coût budgétaire : conception d'un système intégré d'information, à partir d'outils existants
- J. Indicateurs de suivi pertinents pour la mesure : nombre d'utilisateurs du dispositif
- K. Points d'attention pour l'implémentation : Forem, Service Francophone des Métiers et des Qualifications, enseignement, Carrefour emploi-formation

##### 3.2. Mesure #2 : Evaluer les dispositifs mis en œuvre pour développer la formation continue

###### 3.2.1. Description de la mesure

Il existe de nombreux dispositifs visant le développement de la formation continue. Il est nécessaire de procéder à une évaluation systématique de ces dispositifs, ce qui suppose une collaboration avec les acteurs en charge des dispositifs. Cette évaluation porterait, selon les

objectifs des dispositifs, sur leur efficacité/pertinence en matière de diffusion d'information, d'appariement entre métiers et formation (plateforme Horizons emploi), d'adaptation des programmes de formation aux métiers (Service Francophone des Métiers et des Qualifications), d'orientation (Carrefour Emploi), d'atteinte de publics cibles (AWIPH), de rencontre plus efficace des besoins de formation continue en entreprise (Centres de compétence, Chèque-Formation, Crédit-Adaptation,...). Pour être rigoureuse, une telle évaluation requiert du temps et des moyens appropriés ainsi que la pleine collaboration des organismes concernés en vue d'évaluer les actions menées.

3.2.2. Portée de la mesure : favoriser l'adaptation aux évolutions et aux dynamiques sectorielles, des métiers et professions, les compétences et l'insertion des personnes, notamment défavorisées, la formation dans les entreprises de petite taille, la couverture du territoire, la qualité (voir cadre de référence européen EQAVET)

3.2.3. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles : dispositifs et mesures en matière de formation

3.2.4. Coût budgétaire : assez peu coûteux si collaboration des organismes publics (logique d'évaluation)

3.2.5. Indicateurs de suivi pertinents pour la mesure : de façon globale, mesurer à chaque fois l'effet net lié à l'existence du dispositif sur le degré de réalisation de l'objectif

3.2.6. Points d'attention pour l'implémentation : collaboration des organismes publics (Forem, SFMQ, Centres de compétence,...), partenaires sociaux concernés

3.3. Mesure # 3 « Formations aux métiers en pénurie : identification améliorée et recherche d'une meilleure adéquation » => voir enjeu

n°5 consacré à la rencontre entre l'offre et la demande de travail, mesure # 4

## **(2) en vue de renforcer l'implication des employeurs wallons**

3.4. Mesure # 4: Favoriser le comportement de Responsabilité Sociale de l'Entreprise en matière de formation

### 3.4.1. Description de la mesure

Nous suggérons de favoriser le comportement de Responsabilité Sociale de l'Entreprise en matière de formation (des groupes à risques, notamment âgés, moins qualifiés), au travers de pratiques de Gestion des Ressources Humaines Socialement Responsables dans l'accès et la diversité des personnes accédant à la formation. Pour se faire, il y a lieu (i) de conscientiser les entreprises au fait que ces pratiques peuvent favoriser la productivité (Commission européenne, 2001), en raison d'un meilleur capital humain mais aussi d'un climat social plus favorable, (ii) de soutenir ces pratiques en renforçant et en ciblant davantage les mesures d'aide à la formation (tels que le Plan Formation Insertion) vers les groupes à risques, et (iii) d'instaurer plus globalement des plans d'action permettant aux entreprises de renforcer leur comportement socialement responsable - ce qui suppose un diagnostic/recueil d'informations en collaboration avec les Directeurs des ressources humaines des entreprises -.

A plus long terme, il serait souhaitable d'approfondir/d'évaluer, qualitativement et quantitativement, les relations entre pratiques de GRH SR (en matière de formation) et productivité des entreprises, de dégager des pratiques de GRH SR « win-win », et de les

soutenir. Il pourrait aussi s'agir de conditionner des aides à l'existence de plans de formation des personnes.

- 3.4.2. Portée de la mesure : favoriser la réponse et la productivité des firmes dans des contextes évolutifs, améliorer les perspectives d'emploi de qualité des personnes, notamment de groupes à risques.
- 3.4.3. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles : mesures d'aide à la formation (Chèque-Formation, Crédit-Adaptation, Plan Formation Insertion,...)
- 3.4.4. Coût budgétaire : (i) Opérations de sensibilisation peuvent transiter par des organisations => coût faible ; (ii) Réorientation/autre ciblage des mesures => Coût faible
- 3.4.5. Indicateurs de suivi pertinents pour la mesure :
- 3.4.6. Points d'attention pour l'implémentation : organisations d'employeurs et de travailleurs, créer un observatoire de l'entrepreneuriat wallon reprenant les opérateurs publics (Agence de Stimulation Economique, SPW-DG06, Forem (dont CSEF),...) et privés en vue d'analyser/développer des pratiques de GRH SR favorables aux employeurs et aux travailleurs, ici au plan de la formation, ainsi que des pratiques rencontrant d'autres thématiques entrepreneuriales considérées dans d'autres enjeux ou lignes de force, comme en matière d'esprit d'entreprise

### **(3) en vue d'intensifier la formation continue parmi les personnes peu ou moyennement qualifiées et plus âgées**

#### 3.5. **Mesure # 5: cibler davantage les politiques de soutien à la formation continue vers les peu qualifiés et les plus âgés**

##### 3.5.1. Description de la mesure

Nous avons souligné l'importance à accorder aux aides à la formation de groupes dont les perspectives de gain liées à la formation sont faibles, peu qualifiés et plus âgés. Subventionner la formation d'autres catégories peut renforcer les effets d'aubaine. Différentes mesures importantes de soutien à la formation ne semblent pas cibler ces groupes à risques, mesures qui (i) soit existaient déjà avant l'accord institutionnel pour la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat, comme le dispositif Crédit-Adaptation qui se présente sous la forme d'une subvention accordée aux employeurs formant leurs travailleurs, le Plan Formation Insertion en tant que subvention/activation des allocations de chômage pour les employeurs formant et embauchant des demandeurs d'emploi, le Chèque-Formation des travailleurs accordés aux employeurs, où une heure de formation s'achète 15 euros et a une valeur de 30 euros, (ii) soit vont être régionalisées dans le cadre de cet accord, comme le Congé-éducation payé suivant lequel des travailleurs du secteur privé ont le droit de suivre des formations reconnues et s'absenter du travail avec maintien de leur rémunération.

Nous proposons de maintenir ce droit et ces aides mais de conditionner les aides (cibler) au fait qu'elles ne peuvent plus concerner que des personnes dont le niveau d'études ne dépasse pas le CESS ou ayant atteint un âge de minimum 45 ans. Nous proposons, pour les personnes n'ayant pas atteint le CESS, de renforcer les aides de par exemple 50%.

A plus long terme, il y a lieu de réfléchir aux moyens d'aider les personnes (notamment peu qualifiées ou âgées) à développer/créer leur propre (micro-)entreprise.

- 3.5.2. Portée de la mesure : formation des moins qualifiés et des âgés
- 3.5.3. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles : dispositifs existant ou nouvellement régionalisés
- 3.5.4. Coût budgétaire : fonction du taux de participation aux dispositifs : en raison du ciblage, possibilité de réaliser éventuellement des baisses de dépenses
- 3.5.5. Indicateurs de suivi pertinents pour la mesure : taux de participation aux dispositifs
- 3.5.6. Points d'attention pour l'implémentation : Forem

### 3.6. Mesure # 6 : Prioriser l'acquisition de compétences transversales et transférables pour les demandeurs d'emploi et plus particulièrement les moins qualifiés, et maintenir leur effort de formation durant l'ensemble de leur période de chômage

#### 3.6.1. Description de la mesure

Il est généralement admis que la planification fine des besoins futurs en main d'œuvre est assez illusoire. Il s'agit plutôt, dans une logique prospective, de favoriser des formations permettant l'acquisition de compétences transversales et transférables permettant aux demandeurs d'emploi, particulièrement les moins qualifiés, de se doter de compétences leur permettant de s'adapter aux évolutions (futures, à plus long terme) des besoins. Pour y parvenir, nous suggérons :

1. de profiter de l'opportunité de la mise en place d'un conseiller référent (Forem) pour établir avec le demandeur un suivi des compétences transversales et transférables<sup>1</sup>, de promouvoir la validation des acquis de l'expérience et de promouvoir un processus de formation qui s'inscrit dans la durée (le taux de formation des demandeurs d'emploi de longue durée étant trop faible)
2. de promouvoir l'usage d'un modèle-type de CV, avec une rubrique "Compétences Transversales"
3. en lien avec la mesure 1 (outil d'information), de veiller à ce que l'offre de formation y soit également répertoriée sous l'angle des compétences transversales et transférables
4. de maintenir les avantages du contrat F70bis pour le demandeur ayant signé un contrat l'engageant à suivre la formation, à savoir (i) d'être dispensé de contrôle de chômage durant cette période, (ii) de recevoir une prime de formation à concurrence d'1€ par heure de formation, (iii) d'être remboursé de ses frais de déplacement et (iv) de recevoir une intervention pour ses frais de garde d'enfants.

- 3.6.2. Portée de la mesure : acquisition de compétences transversales et transférables par les demandeurs d'emploi peu qualifiés
- 3.6.3. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles : plan d'accompagnement des chômeurs
- 3.6.4. Coût budgétaire : dépendant du taux d'adhésion au dispositif

- 3.6.5. Indicateurs de suivi pertinents pour la mesure : taux de demandeurs d'emploi, par niveau de diplôme, ayant (i) accédé aux formations et (ii) terminé les formations
- 3.6.6. Point d'attention pour l'implémentation : Forem, partenaires sociaux, enseignement

## Références bibliographiques

Baye, A., Mainguet, C., Demeuse, M. et Hindryckx, G. (2003), "La formation continue en Belgique : profils des participants et esquisses de parcours. Exploitation de l'Enquête sur les Forces de Travail 2000", in J.L. Guyot, C. Mainguet et B. Van Haepere (Eds.), *La formation professionnelle continue : L'individu au cœur des dispositifs*, chap. 2, pp.73-116, Collection Economie, Société, Région, De Boeck Université.

Centre d'analyse stratégique (2011), *Compétences transversales et compétences transférables*, note d'analyse n°219, avril 2011.

Commission Européenne (2001), *Livre vert*.

Commission Européenne (2012), *Towards a job-rich recovery*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0173:FIN:EN:PDF>

Conseil Central de l'Economie (2010), *Rapport technique du secrétariat sur les marges maximales disponibles pour l'évolution du coût salarial*, chap. 4, <http://www.ccecrb.fgov.be/B2DD70C9-3F1B-4AEA-98E5-B886DF610282/FinalDownload/DownloadId-D67DE8FCB5480B42B5EB24CFEEE9039B/B2DD70C9-3F1B-4AEA-98E5-B886DF610282/txt/fr/doc10-1600.pdf>

Conseil Economique et Social de Wallonie (2012), *Regards sur la Wallonie*

Conseil Supérieur de l'Emploi (2012), *Rapport annuel*, <http://www.emploi.belgique.be/publicationdefault.aspx?id=36948>

Guyot, J. L., Mainguet, C. et Van Haepere, B.(Eds.), *La formation professionnelle continue : L'individu au cœur des dispositifs*, chap. 2, pp.73-116, Collection Economie, Société, Région, De Boeck Université.

Hermans, E., Schmitz, V., Scorneau, B., de Streel, A. et Deschamps, R (2011), "Comparaisons interrégionale et intercommunautaire des budgets de dépenses 2011 des Entités fédérées", Cahier de recherche (Série Politique Economique) n° 2001/09, <http://www.fundp.ac.be/pdf/publications/73210.pdf>

IWEPS (2012), *Chiffres clés de la Wallonie n° 12*, <http://www.iweps.be/chiffres-cles-de-la-wallonie-ndeg12>

Konings, J. and Vanormelingen, S. (2010), "The Impact of Training on Productivity and Wages: Firm Level Evidence", *IZA Discussion Paper 4731*

Lainé, F. et Omalek, L. (2012), *Les métiers en 2020*, DARES -Analyses n° 22, Mars 2012

Mahy, B. and Volral, M. (2011), "Firm Training and Labour Demand in Belgium: Do productivity dominate cost effects?", *Brussels Economic Review – Cahiers Economiques de Bruxelles*, Vol. 54(4)

## Annexe : Liste des questions

- Comment adapter/améliorer/intensifier les systèmes d'enseignement/de formation pour répondre aux évolutions de l'emploi au-delà d'une approche purement adéquationniste et à court terme? Notamment en ce qui concerne les secteurs identifiés comme prioritaires pour la Wallonie et de leurs besoins? Comment assurer une formation «actualisée» (notamment par rapport au matériel utilisé) avec les réalités du marché?
- Quel est le rôle du secteur de l'éducation permanente et de la promotion sociale? => Quels sont les acteurs de la formation continue ? Comment les articuler ? Comment les financer? Quel pilotage pour la formation continue?
- Comment mieux arrimer l'enseignement initial et la formation continue?
- Comment améliorer la responsabilité sociale des entreprises en matière de formation initiale et de formation continue ?
- Comment renforcer structurellement les compétences en langues ? Quelle place pour la mobilité internationale dans la formation continue ?
- Comment donner à tous les moyens d'atteindre leur niveau maximum de compétences/qualifications?
- Comment mieux préparer les adultes, hors milieu scolaire, à se construire un parcours professionnel et de vie?



## VI. Favoriser la rencontre entre l'offre et la demande de travail

**Nom des experts** : B. Mahy, B. Van der Linden, G. Pagano, avec l'apport de F. Caruso, M. Fonder, V. Vanderstricht et B. Vanhaeperen

### 1. Etat des lieux

#### 1.1 Diagnostic qualitatif et quantitatif

Sans nier une rareté globale et durable des offres d'emplois en Wallonie, la rencontre entre l'offre et la demande de travail y est difficile. Cette difficulté n'est pas neuve. Le diagnostic est toutefois compliqué par la mesure actuellement insatisfaisante du volume d'emplois vacants sur le territoire régional. Parmi les pays de l'UE, la Belgique se caractérise par la plus grande dispersion des taux de chômage régionaux mesurés au niveau NUTS2 : il s'agit des provinces en Belgique et d'entités de taille géographique nettement plus grande dans les pays plus vastes que la Belgique. A l'intérieur de la Wallonie, on observe aussi des écarts importants : en 2010, selon l'Enquête sur les Forces de Travail, entre le taux de chômage le plus élevé (en province de Hainaut) et le plus bas (en Brabant wallon), l'écart est de quasi 6 points de pourcentage (13,5% contre 7,6%). Les enquêtes de conjoncture de la BNB indiquent que la proportion d'entreprises industrielles contraintes par un manque de cadres ou de main d'œuvre qualifiée oscille au gré de la conjoncture aux alentours de 5 à 10%, sans que le phénomène ne paraisse plus aigu en Flandre qu'en Wallonie. En 2011, le Forem (2012a) a dénombré 49 fonctions critiques<sup>1</sup> sur base du portefeuille d'offres d'emploi qu'il recense. Ces 49 fonctions critiques concernent des métiers qui au total représentent moins d'un poste vacant géré par le Forem sur trois. Parmi ces 49 fonctions critiques, un peu moins de la moitié (21) est considérée en pénurie de candidats. Le Forem identifie une dizaine de fonctions critiques présentes *chaque année* depuis 2006. A côté de métiers requérant une longue formation (infirmier, chargé d'études techniques de la construction,...), figurent des fonctions demandant relativement peu de qualifications attestées par un diplôme (au plus le certificat d'enseignement secondaire supérieur qualifiant). En termes de condition de travail, à cette dizaine de métiers sont souvent associées des conditions de travail difficiles (horaires décalés, travail posté, travail de nuit, travail les jours fériés, etc.).

Plusieurs facteurs expliquent ces difficultés de rencontre. Les chômeurs et les sous-régions moins prospères concentrent davantage les niveaux d'études et de formations les plus faibles, pour qui les chances d'embauche durable et les espérances de gain net en emploi sont davantage limitées. Or, la mobilité géographique des populations aux perspectives de gains modestes est freinée en raison notamment du coût du logement dans les sous-régions plus prospères, du coût des déplacements en transport privé ou public, etc. L'infrastructure de transport public est par ailleurs aussi insatisfaisante dans nombre d'endroits. L'intensité de recherche d'emploi est en outre réduite par des perspectives de gain faibles. Ensuite, bien que demandés par les entreprises, certains métiers apparaissent déconsidérés ou mal connus en dépit d'efforts du Forem sur ce point (p.ex. Job Focus) ou la rémunération associée ne

compense pas les conditions de travail jugées pénibles. Les entreprises, soumises souvent à une concurrence sévère, ont aussi dans un certain nombre de cas de fortes exigences à l'embauche. Or, une part de la population sans emploi cumule des handicaps et des obstacles de nature diverse, difficilement conciliables avec les exigences standards sur le marché du travail actuel.

Les politiques du marché du travail sont susceptibles d'influencer la rencontre entre demandeurs et offreurs de travail. Les montants consacrés aux politiques actives d'aide à l'emploi, en termes d'accompagnement, de formation ou de subvention, ont connu une croissance très substantielle entre 2004 et 2008, les amenant à représenter 18,4% du budget wallon en 2008 (Cipriano et Van Haeperen, 2009). Selon les calculs du CERPE (Université de Namur), les dépenses effectives de la Wallonie en matières d'emploi et de formation sont passées de 1,074 milliards d'€ en 2008 à 1,150 milliards d'€ en 2011, soit une hausse nominale cumulée nominale de 7% en 3 ans. Ces moyens vont être nettement accrus dans le cadre du récent accord institutionnel (ordre de grandeur grossier : un tiers de montant global transféré aux Régions, évalué à 4,326 milliards d'€, soit environ 1,5 milliards d'€). Il est vital que ces moyens considérables soient utilisés au service d'une politique efficace de l'emploi. Il importe en particulier de stimuler l'emploi parmi les groupes à risques sur le marché du travail. On ne dispose toutefois que rarement d'une évaluation rigoureuse des impacts de ces politiques. C'est notamment vrai pour l'intermédiation et l'accompagnement (publics ou privés) en Wallonie. Dans le cas de jeunes chômeurs wallons (25 - 30 ans), Cockx, *et al.* (2011) ont conclu que la politique fédérale d'activation du comportement de recherche d'emploi, couplée aux initiatives du Forem à l'égard des participants, augmente le taux de transition vers l'emploi avant même les entretiens de contrôle de l'effort de recherche et les sanctions éventuelles. L'effet positif n'est toutefois clair (càd significativement différent de zéro) que pour les chômeurs diplômés du secondaire supérieur au moins et dans les arrondissements où le chômage est inférieur au taux de chômage médian en Wallonie. La participation à la politique stimule également l'accès aux formations.

A propos des métiers d'avenir, le document de la commission européenne (COM (2012) 173) portant sur une croissance riche en emploi, identifie trois secteurs clés : l'économie verte, en particulier le domaine de l'énergie, les TIC et la santé et action sociale. Selon Pissarides (2012), la création nette d'emploi sera moins importante dans les TIC et les emplois verts que dans le secteur de la santé et de l'action sociale. Mais il importe de soutenir les emplois verts et les métiers TIC car ils soutiennent la croissance de la productivité, la compétitivité et la préservation de l'environnement ; ils ont par là un effet indirect sur la création d'emploi.

Selon une étude de la DARES (mars 2012) portant sur les métiers à l'horizon 2020 dans l'économie française, les domaines professionnels qui connaîtront le plus de créations nettes d'emploi sont : l'éducation, la santé, la culture ; les métiers de services aux entreprises ; les métiers de services aux particuliers et aux collectivités ; le commerce, l'hôtellerie et la restauration. Les métiers qui devraient bénéficier des plus importants volumes de créations nettes d'emploi entre 2010 et 2020 sont, par ordre décroissant : Aides à domicile, Aides-soignants, Infirmiers, Personnel d'étude et de recherche, Cadres des services administratifs comptables et financiers, Cadres commerciaux et technico-commerciaux, Vendeurs, Ingénieurs TIC, Techniciens des services administratifs, comptables et financiers, Professionnels des arts et spectacles, Professions para-médicales, Attachés commerciaux et représentants, Cadres de

la banque et assurance, Ingénieurs et cadres techniques de l'industrie, Coiffeurs esthéticiens, Assistantes maternelles, Employés et agents de maîtrise de l'hôtellerie et de la restauration, Techniciens et agents de maîtrise de la maintenance.

### 1.2 Identification des benchmarks pertinents

Pays ou régions dont le processus d'appariement est efficace.

### 1.3 Indicateurs clés au niveau de l'enjeu

Dispersion des taux de chômage locaux (au niveau communal ou de l'arrondissement) en Wallonie ; dispersion géographique (au niveau communal) du ratio entre le nombre de postes de travail occupés et la population active ; part des fonctions critiques dans le volume des offres d'emplois déclarées sur le territoire wallon (moyennant une amélioration de l'information sur les offres d'emploi) ; par profession, durée d'ouverture d'un emploi vacant avant que le poste ne soit pourvu (idem) ; manque de main d'œuvre qualifiée dans l'enquête BNB sur les obstacles rencontrés par les entreprises ; mise en relation de la répartition des demandeurs d'emploi inoccupés (DEI) par niveau de qualification et de l'emploi par niveau de qualification.

### 1.4 Liens avec d'autres lignes de force

Les liens avec « dynamiser l'offre et la demande de travail », « améliorer l'enseignement fondamental et supérieur et la formation continue » sont nombreux. Des liens existent avec toutes les autres lignes de force.

## 2. Orientation proposée sur l'enjeu

De l'état des lieux, il ressort la nécessité d'une attention sérieuse à la mesure des emplois vacants afin, d'améliorer la qualité des indicateurs mentionnés en 1.3. Par ailleurs, même si la nécessité d'évaluer est fréquemment reconnue, il importe de prendre la vraie mesure de ce que signifie la quantification de l'impact (causal) des politiques sur la population. Sont en jeu un saut majeur dans le savoir-faire méthodologique, dans la collecte de données, dans les moyens publics consacrés au personnel en charge de l'évaluation (indépendante et donc externe) et dans la genèse-même des politiques (expériences pilotes évaluées avant une éventuelle généralisation, mise en place de la procédure d'évaluation en même temps que la politique est créée, etc.).

Pour réduire les freins à la mobilité géographique des groupes de population active concernés, les leviers publics à actionner concernent les migrations (pendulaires ou non). Il s'agirait de stimuler davantage l'offre de logement locatif abordable dans les zones à haut potentiel d'emploi, l'offre de transport public vers et à partir de ces zones et l'infrastructure de garde d'enfants. Afin de limiter les conséquences néfastes de longs déplacements quotidiens, il serait par ailleurs légitime de susciter le développement d'activités économiques proches des zones denses de population. L'évaluation de l'impact des politiques ciblées sur les sous-régions (par exemple, les zones franches) est en particulier nécessaire avant de préconiser le recours à de telles politiques.

Pour lutter contre les pénuries de main d'œuvre, il y a lieu de consulter les enjeux relatifs à l'enseignement et à la formation continuée. Des actions concertées avec les partenaires

sociaux sont recommandées tant pour disposer d'une offre de formation adaptée, lisible et cohérente que pour améliorer les conditions (y compris financières) de travail dans les métiers en pénurie. Les chômeurs peuvent déjà bénéficier d'incitants à se former dans les métiers en pénurie (possibilité de reprise d'études en bénéficiant d'une dispense dans le cadre de l'assurance-chômage lorsque les études permettent d'exercer une profession en pénurie). Pour autant que l'identification des pénuries s'appuie sur une mesure améliorée des emplois vacants en Wallonie, il se pourrait qu'il faille renforcer les incitations à participer à des formations répondant à ces problèmes de pénurie. Il est cependant difficile d'aller plus loin sans une évaluation des formations orientées vers les métiers en pénurie (évaluation en cours à l'IWEPS dans le cadre du Plan Marshall 2.Vert).

Pour, plus largement, réduire l'inadéquation dans le champ des qualifications et des compétences, on pourrait songer à recommander un renforcement des moyens consacrés à la formation professionnelle des chômeurs. Or, on ne dispose guère d'évaluations rigoureuses de son efficacité. Rappelons en effet qu'en aucun cas, un taux de placement de bénéficiaires d'une politique ne peut être confondu avec l'évaluation de la politique (cfr. mesure 2). Il est certes intuitivement acquis que l'absence d'exercice d'un savoir-faire nuit à ce dernier, mais on ne peut dire si un retour, même assez bref, en emploi est moins efficace qu'une formation pour interrompre ce processus. Par conséquent, nous n'avons pas d'arguments en faveur d'une extension des moyens de formation professionnelle des chômeurs. On admet par ailleurs généralement que la planification fine des besoins de main d'œuvre est assez illusoire. On ne peut donc que mettre en garde contre des formations trop étroites réalisées dans le but de résoudre exclusivement un problème de court terme. En termes de ciblage des formations, l'enjeu n'est pas d'abord de renforcer la qualification des mieux formés (au risque d'engendrer une sur-qualification inefficace) mais bien d'élever la qualification des groupes les moins bien formés. Ceci suppose que le Forem et les intervenants spécialisés dans la formation (comprise dans un sens large) des groupes en difficulté travaillent en bonne intelligence.

Pour faciliter la rencontre entre l'offre et la demande de travail, il faut à bref délai évaluer l'accompagnement individualisé et l'intermédiation (c'est-à-dire, le placement) réalisés par l'opérateur public et les opérateurs privés. Selon l'enquête réalisée par Valsamis *et al.* (2012) sur la politique de recrutement, les employeurs sont critiques vis-à-vis de bon nombre de canaux de recrutement. Ils expriment en particulier un haut taux d'insatisfaction vis-à-vis de l'opérateur public. Cette conclusion, basée sur un petit nombre de réponses, doit être confrontée à celles d'autres outils d'évaluation. Sans préjuger des conclusions d'une évaluation des mesures d'accompagnement en place en Wallonie, la plupart des études empiriques étrangères confirment la prédiction que l'accompagnement de la recherche d'emploi accélère l'embauche pour autant qu'il soit suffisamment intensif (Cockx *et al.* 2007, p. 57-59). On peut donc s'interroger sur l'intensification de l'accompagnement par le Forem, où, compte non tenu des assistants sociaux<sup>1</sup>, « un nombre estimé à près de 530 conseillers permettra la prise en charge adaptée du volume attendu de demandeurs d'emploi pour l'année 2012 (objectif de 130 000 personnes) » (Forem, 2012b). Ceci correspondrait en moyenne à un conseiller pour 245 DEI alors qu'à titre de comparaison, l'expérience française d'accompagnement « intensif » recommande 40 demandeurs par conseiller. De façon à éviter un accompagnement superficiel, une réflexion devrait s'engager sur un ciblage (accru) des bénéficiaires ou sur un accroissement des ressources dévolues à l'accompagnement. La lutte contre les causes de segmentation du marché du travail (les comportements discriminatoires à

l'embauche, la coexistence d'emplois peu et fort protégés contre le licenciement, etc.) a enfin également son importance du point de vue de la rencontre entre l'offre et la demande.

Par rapport aux pièges financiers à chômage, on sait qu'ils présentent une menace plus forte pour les moins qualifiés (aux perspectives de gains financiers moindres), les travailleurs des professions où l'emploi à temps partiel est la norme et les personnes seules en charge d'enfant(s). De nombreux instruments susceptibles de réduire cette menace demeurent au niveau fédéral. Mais l'offre de places de garde d'enfants est du ressort des entités fédérées (ou le sera pour ce qui relève encore actuellement du Fonds des équipements sociaux et collectifs). Nous plaillons pour la recherche de la meilleure cohérence et lisibilité des dispositifs (en particulier sous l'angle du financement). S'il se confirme que le système des accueillantes à domicile est moins coûteux pour la collectivité, nous recommandons de le promouvoir. Par ailleurs, une part des moyens financiers transférés à la Wallonie pourrait servir à relever les rémunérations de certains groupes plus particulièrement sujets aux pièges.

La rencontre entre l'offre et la demande de travail dépend aussi, notamment, de l'effort de recherche d'emploi et du comportement d'acceptation d'une offre d'emploi « convenable ». De nouvelles compétences seront attribuées à la Wallonie dans un cadre législatif fédéral. Des recommandations à ce sujet sont reprises dans le détail des mesures.

### 3. Détail des mesures

#### 3.1. Mesure # 1: disposer d'un appareil statistique permettant de mieux connaître les emplois vacants

##### 3.2.1. – 3.1.2. Description et Portée de la mesure

1) Le Forem ne drainant, à notre connaissance, qu'environ 50% des offres d'emploi, on a une vision incomplète des emplois vacants en Wallonie. De plus, le dépôt au Forem d'une offre d'emploi dépend probablement de la fonction recherchée et de l'état du marché du travail (bonne ou mauvaise conjoncture). Ceci conduit à une vision biaisée de la demande d'emploi. Dans bien des pays, l'information des SPE est complétée par une enquête permanente auprès des entreprises. Voir par exemple <http://www.bls.gov/jlt/>.

Parmi les manières d'améliorer la situation, il y a l'enquête de la DGSIE<sup>1</sup> visant à dénombrer depuis 2012 les offres d'emploi conformément au règlement européen 453/2008 relatif aux statistiques trimestrielles sur les emplois vacants. La représentativité de cette enquête en Wallonie (et pas seulement au niveau national) est essentielle. Elle serait assurée. D'autres collaborations sont aussi possibles avec des enquêtes menées dans le secteur privé.

2) Un partenariat existe entre les SPE régionaux belges en vue de la transmission d'offres d'emploi au-delà des frontières régionales. Sous la réserve que ceci existe peut-être déjà, nous recommandons l'établissement de partenariats semblables avec les régions limitrophes de la Wallonie situées au-delà des frontières belges.

3) A partir d'un appareil statistique amélioré, la question des fonctions critiques et des métiers en pénurie doit pouvoir être reprise. Au passage, une réflexion sur la méthodologie utilisée est recommandée (par confrontation avec les approches d'autres SPE, les recommandations du CEDEFOP, etc.).

### 3.1.3. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

Il s'agit de dépasser la collecte réalisée actuellement par le Forem.

### 3.1.4. Coût budgétaire

- 1) Si la Wallonie se base sur l'enquête de la DGSIE pour EUROSTAT, le coût serait nul. Si la Wallonie veut se doter d'un outil d'enquête propre, le coût est indéterminé.
- 2) Le coût de l'établissement de tels partenariats est indéterminé.
- 3) La quantification des fonctions critiques et des métiers en pénurie est une tâche déjà accomplie. Il ne devrait donc pas y avoir de coût additionnel si la méthodologie actuelle est confirmée.

### 3.1.5. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

- 1) A travers cette enquête DGSIE ou d'autres instruments, suivre l'évolution de la part de marché du Forem dans les offres déclarées sur le territoire wallon.
- 2) Dénombrement des offres reçues des régions limitrophes de la Wallonie situées au-delà des frontières belges.

### 3.1.6. *Points d'attention pour l'implémentation*

- 1) Disposer d'un échantillon de taille suffisante pour pouvoir développer une analyse qui distingue les sous-régions, les qualifications etc. Y sur-représenter les secteurs ou les types d'entreprises qui recourent peu au Forem est une voie à envisager.

## **3.2. Mesures #2 : Se doter d'une plus grande capacité d'évaluation des politiques du marché du travail (en particulier de celles qui cherchent à améliorer l'appariement sur le marché du travail comme l'accompagnement) et instituer une collecte systématique et centralisée des évaluations.**

### 3.2.1- 3.2.2. Description et Portée de la mesure *Portée de la mesure*

1) Nombre de dispositifs et de politiques sont « évalués » en Wallonie. Toutefois, une évaluation n'est utile que si elle respecte des standards de qualité et si elle développe une méthodologie permettant de savoir si le dispositif évalué engendre une amélioration pour la population wallonne (démonstration d'un lien de causalité). Or, on est loin du compte. Pour que la Wallonie se dote de cette capacité d'évaluation, il faut un saut qualitatif majeur dans le savoir-faire méthodologique, dans la collecte de données, dans les moyens publics consacrés au personnel en charge de l'évaluation (indépendante et donc externe) et dans la genèse des politiques (expériences pilotes évaluées avant une éventuelle généralisation, mise en place de la procédure d'évaluation en même temps que la politique est créée, etc.). Rappelons que le taux de placement en emploi de bénéficiaires d'un dispositif ne nous indique pas que celui-ci a eu un effet causal sur ce placement.

2) La Wallonie réalise des efforts importants en matière d'accompagnement. La mise en place du référent unique a requis un travail et des moyens conséquents au Forem. Le nombre de DEI par agent semble toutefois élevé, ce qui pose la question de l'intensité et du ciblage de l'accompagnement. Il faut procéder à une évaluation

externe du dispositif. Dans la foulée de l'expérience française, il serait important de ne pas limiter l'évaluation à l'accompagnement du Forem mais de l'étendre à l'accompagnement réalisé en dehors du Forem et notamment au sein des CPAS et d'instances privées.

3) Etablir un répertoire exhaustif des évaluations réalisées au sein de la FWB, quel que soit le commanditaire. Ce dernier préciserait les modalités d'accès public au rapport d'évaluation (limité à une synthèse ou - ce qui devrait être la norme- rapport complet téléchargeable). Au-delà d'un tel répertoire, il est indispensable d'instituer un suivi systématique des évaluations et de prévoir une communication publique de ce suivi.

### 3.2.3 Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

1 et 2) Actuellement, les efforts en matière d'évaluation sont limités et dispersés (IWEPS, Société Wallonne de l'Evaluation et de la Prospective, Forem, Universités, services d'étude privés, etc.). Il existe depuis peu un certificat interuniversitaire en évaluation des politiques publiques ([www.certificat-evaluation.be](http://www.certificat-evaluation.be)). Mais la notion même d'évaluation est encore source de confusion. Le niveau moyen des évaluations réalisées est, à notre connaissance, médiocre. L'expérience française depuis le haut-commissariat aux solidarités actives de Martin Hirsh indique le chemin à suivre pour la Wallonie. Ayant la volonté d'avoir des certitudes sur les effets des politiques menées, Martin Hirsh a débloqué des ressources importantes pour que des évaluations crédibles soient menées. De plus en plus, on s'accorde sur le fait que cette crédibilité passe par des formes d'expériences sociales contrôlées. Le développement de celles-ci a été fulgurant en France. Cette approche se répand aussi énormément dans le reste de l'Europe. Elle est soutenue par la Commission européenne<sup>1</sup>. Elever le niveau de l'évaluation en Wallonie requiert de s'appuyer sur le savoir-faire international.

3) Le système d'observation du marché du travail en Wallonie (Observatoire wallon de l'emploi) fonctionne mal. Cela engendre un gaspillage de ressources important par méconnaissance des travaux d'évaluation en Wallonie. La revue *Over.Werk* éditée dans le cadre du « Vlaams Programma Strategisch Arbeidsmarktonderzoek »<sup>1</sup> remplit pour partie la mission de collecter les connaissances relatives aux études sur le marché du travail flamand. Son objectif inclut mais dépasse celui de l'évaluation. Cette revue est devenue incontournable en Flandre.

### 3.2.4 Coût budgétaire

Non déterminé

### 3.2.5 Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

Peu pertinent.

## 3.3. Mesures #3. Les mesures 5 et 6 de l'enjeu « Dynamiser l'offre et la demande de main d'œuvre », à savoir l'allocation de travail pour les jeunes en stage d'insertion et les chômeurs de longue durée.

### 3.3.1. Portée de la mesure

Parce que l'allocation de travail est déductible de la rémunération nette, ces deux mesures incitent les employeurs à prendre davantage en considération en vue d'une embauche deux groupes de DEI qu'ils tendent à négliger. De cette manière, on réduit au passage les tensions sur le marché du travail.

3.3.2 à 3.3.6 : voir les points correspondants des mesures 5 et 6 de l'enjeu « Dynamiser l'offre et la demande de main d'œuvre ».

### **3.4. Mesure #4. Formations aux métiers en pénurie : identification améliorée et recherche d'une meilleure adéquation**

#### *3.4.1-3.4.2. Description et Portée de la mesure*

1) Les DEI indemnisés peuvent bénéficier d'une dispense de disponibilité en cas de reprise d'études ou de suivi d'une formation professionnelle. La liste des métiers en pénurie est communiquée chaque année à l'ONEM. Sur cette base, l'ONEM établit une liste d'études qui, selon certaines conditions, peuvent être entamées par des personnes en chômage tout en bénéficiant d'une dispense de disponibilité. Selon l'accord gouvernemental, « les Régions déterminent de manière autonome quelles études et formations professionnelles un chômeur indemnisé peut reprendre en conservant ses allocations et quel type de chômeur peut bénéficier de cette mesure. » (p. 33). Une enveloppe fédérale sera définie pour chaque Région. Celles-ci seront financièrement responsables de cette enveloppe. La bonne mesure des métiers en pénurie (mesure 1) et le bon choix des études éligibles sont donc essentiels pour que cette enveloppe soit bien utilisée. Les instances existantes des enseignements (obligatoire, en alternance et supérieur) et celles de la formation continuée doivent s'atteler à cette seconde tâche sans attendre une mesure idéale des métiers en pénurie.

2) Vu l'existence d'offres d'emploi pour les métiers en pénuries et les fonctions critiques, il semble opportun

1. D'aider à l'appariement d'un demandeur d'emploi avec un employeur, par exemple dans le cadre d'un Plan Formation Insertion, et ensuite
2. Sur base des besoins exprimés par l'employeur et le travailleur de proposer une formation appropriée, ou le cas échéant, une reprise d'étude. Ce second niveau doit notamment éviter l'écueil de formations trop étroites en réponse uniquement à des besoins de court terme.

Ce mécanisme en deux temps permettrait une meilleure adéquation de la formation aux besoins identifiés sur le terrain. Cette proposition ne préjuge pas des résultats de l'évaluation des formations relatives aux métiers en pénurie en cours (dans le cadre du PM2.Vert).

#### *3.4.3. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles*

Déjà précisé dans le point 3.4.1.

#### *3.4.4. Coût budgétaire*

Non déterminé

#### *3.4.5 Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure*

1) Nombre de formations/de reprises d'études (entamées d'une part, achevée avec succès d'autre part) avec dispense de disponibilité ventilées par type de formation/d'étude et par métier.



2) Nombre de formation/de reprise d'études (entamées d'une part, achevée avec succès d'autre part) après une mise à l'emploi et une formation sur le tas organisée par l'employeur.

### 3.5. Mesure #5. Contrôle et sanctions dans l'assurance-chômage

#### 3.5.1. – 3.5.2. Description et Portée de la mesure

Actuellement, en Wallonie, une sanction ne peut survenir que sur décision de l'ONEM. Les catégories de motifs sont : (i) l'attitude fautive du DEI (fausse déclaration, travail au noir,...); (ii) le chômage volontaire constaté par l'ONEM (licenciement pour motif grave, abandon de son emploi...); (iii) l'indisponibilité constatée par le FOREM (refus d'un emploi « convenable », non-présentation à une convocation,...); (iv) un effort de recherche durablement insuffisant (dans le cadre du plan d'activation du comportement de recherche d'emploi de l'ONEM).

Le transfert aux régions porte seulement sur l'indisponibilité (iii) ci-dessus. L'accord institutionnel pour la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat précise que « les Régions reçoivent la pleine compétence de décision et d'exécution en matière de contrôle de la disponibilité active et passive et d'imposition des sanctions des chômeurs y relatives », le cadre normatif demeurant fédéral et le pouvoir de sanction pouvant être délégué à l'ONEM (§3.1.2). Dans la mesure où l'application de la réglementation fédérale requiert nécessairement une part d'interprétation, renvoyer le contrôle de l'indisponibilité (iii) et les sanctions au niveau régional revient *de facto* à introduire une forme de régionalisation de l'octroi des allocations de chômage. On court alors le risque de voir l'application des sanctions diverger entre les Régions sans pouvoir objectiver cette divergence. Ceci minerait la légitimité d'une assurance-chômage fédérale (le niveau fédéral étant le niveau souhaitable d'un point de vue assurantiel vu que le niveau européen est hélas improbable). Quelle que soit l'option prise par les autres Régions, il est donc recommandé de laisser la prérogative de la sanction à l'ONEM et donc de lui déléguer cette mission.

Par ailleurs, la notion fédérale d'emploi convenable a changé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Un changement important consiste en ceci : « § 4. Si la distance entre le lieu de résidence du travailleur et le lieu de travail ne dépasse pas 60 km, il n'est pas tenu compte de la durée de l'absence et des déplacements. » La mise en application de cet article soulève bien des questions dans les zones géographiques plus isolées et mal desservies en transport en commun et pour les groupes « éloignés de l'emploi » pour qui il y a des freins spécifiques à la mobilité. Tel quel, cet article devrait engendrer une hausse des sanctions. Nous recommandons que le gouvernement wallon prenne très rapidement cette problématique en considération.

#### 3.5.3 *Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles*

Déjà précisé dans le point 3.5.1.

#### 3.5.4. *Coût budgétaire*

Le coût budgétaire de la délégation de la sanction à l'ONEM est à négocier.

### 3.6. Mesure #6. Relever les incitations à la reprise d'emploi pour certains groupes de DEI

#### 3.6.1.-3.6.2 Description et portée de la mesure

Comme le requiert la notion d'« emploi convenable », la transition du chômage vers l'emploi procure généralement un gain financier net. Toutefois, lorsque la personne passe d'une allocation maximale à un salaire proche du RMMM, le gain net peut être inférieur à la borne arbitraire de 15%. Le niveau de rémunération requis en cas de reprise d'emploi afin que le ménage ait un gain net d'au moins 15% augmente sensiblement en cas de ménage monoparental mais également lorsque le partenaire est déjà au travail. D'importants leviers permettant d'agir sur les « pièges financiers » sont au niveau fédéral. Cependant, la Région peut ou pourra prochainement elle aussi agir sur l'intensité des pièges. La dixième mesure de l'enjeu 6 de cette ligne de force en est un exemple. Au-delà, nous invitons la Région à ouvrir un débat argumenté sur d'autres mesures accroissant le gain net en cas de reprise d'emploi, sans oublier la problématique du gain net en cas d'augmentation du temps de travail. Parmi les dispositions à envisager, il y a le renforcement de l'allègement de cotisations sociales personnelles (le « bonus à l'emploi ») ou de l'allocation de garantie de revenu (qui concerne les DEI à temps plein occupant un emploi à temps partiel).

### *3.6.3 Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles*

Déjà précisé dans le point 3.6.1.

### *3.6.4. Coût budgétaire*

Indéterminé.

### *3.6.5. Indicateurs de suivi pertinents*

Indicateurs tels que produits par le Conseil Central de l'Economie (Nevejan, 2011). Cela nécessiterait la mise en point d'un outil de modélisation des réglementations fiscales/sociales en vigueur en Wallonie.

### *3.6.6. Points d'attention pour l'implémentation*

Les facteurs qui affectent la décision d'acceptation d'une offre d'emploi et l'intensité de la recherche d'emploi ne se limitent pas à une différence entre le gain en emploi et l'allocation sociale à laquelle on renonce. L'usage du temps est aussi en jeu (temps passé en déplacement, conciliation entre les horaires de travail et la vie familiale, etc.). D'autres facteurs encore entrent en ligne de compte (dangerosité de l'emploi, etc.). On touche donc ici à la politique de mobilité, à l'urbanisme, à la négociation collective des conditions de travail.

## Références bibliographiques

- Cipriano S. et B. Van Haepelen (2009) « Politiques de l'emploi et de la formation en Région wallonne : que nous enseignent les budgets publics ? », *Brèves de l'IWEPS*, 10, juin.
- Cockx B., A. Defourny, M. Dejemepe et B. Van der Linden (2007), "Le nouveau système de suivi des chômeurs : une évaluation", Action de soutien aux priorités stratégiques de l'Autorité Fédérale n° AP/10/04A) de la Politique scientifique fédérale Bruxelles. <http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/econ/documents/rapportwebPolFed.pdf>
- Cockx B., M. Dejemepe et B. Van der Linden (2011), "L'activation du comportement de recherche d'emploi favorise-t-elle un retour plus rapide à l'emploi?", *Regards économiques 85*, IRES, UCL.
- Forem (2012a), « Détection des métiers et fonctions critiques en 2011 », *Marché de l'emploi*. Analyse, Juin 2012.
- Forem (2012b), « Les politiques d'activation du marché du travail », *Marché de l'Emploi*, Focus, Septembre 2012.
- Gervers A. et A. Peeters (2006), *Radiographie de la politique de recrutement et des flux de travailleurs*, Idea Consult & Federgon, Bruxelles.
- Lainé F. et L. Omalek (2012), *Les métiers en 2020*, DARES -Analyses n° 22, Mars 2012.
- Nevejan H. (2011), "Les pièges financiers à chômage en Belgique en 2010", Conseil Central de l'Economie, Bruxelles, note CCE 2011-0189.
- Pissarides C. (2012), *Building a dynamic european labour market*, London School of Economics.
- RW-FWB intitulé (2012), *Stratégie Europe 2020 : Contribution de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles au Programme National de Réforme Belge 2012*. [http://economie.wallonie.be/new/IMG/pdf/Contribution\\_W-FWB\\_PNR\\_2012.pdf](http://economie.wallonie.be/new/IMG/pdf/Contribution_W-FWB_PNR_2012.pdf)
- Valsamis D., B. Vandeweghe et W. Van der Beken (2012), *La politique de recrutement et de rétention des entreprises en Belgique*, Idea Consult & Federgon, Bruxelles.

## Annexe

### Liste des questions initiales

- Quelles sont et seront les qualifications les plus recherchées sur le marché du travail?
- Quels sont les métiers en pénurie et quelle est l'évaluation des moyens mis en œuvre jusqu'à présent (e.g. job focus)
- Comment répondre aux métiers en pénurie?
- Comment améliorer la mobilité des travailleurs?
- Comment attirer les jeunes dans les secteurs en croissance?
- Comment traiter certains pièges à l'emploi (salaires faibles, conditions de travail)
- Quelle est l'évaluation de l'ensemble de la politique active de l'emploi dans une perspective d'amélioration?
- Comment assurer une formation « actualisée » (notamment par rapport au matériel utilisé) avec les réalités du marché?
- Combien doit-on créer d'emplois annuellement pour atteindre cet objectif, et quel taux de croissance cela implique-t-il?

### Liste des questions amendées

- Quelles sont et seront les qualifications les plus recherchées sur le marché du travail?
- Quels sont les métiers en pénurie et quelle est l'évaluation des moyens mis en œuvre jusqu'à présent (e.g. job focus)
- Comment répondre aux métiers en pénurie?
- Comment améliorer la mobilité des travailleurs?  
*Retiré car nous paraît davantage relever de l'enjeu de l'enseignement*
- Comment traiter certains pièges à l'emploi (salaires faibles, conditions de travail)
- Quelle est l'évaluation de l'ensemble de la politique active de l'emploi dans une perspective d'amélioration?  
*Réponse assez évidente : si l'enseignement n'a pas les moyens de se payer l'équipement adéquat, il faut trouver des partenariats avec les entreprises intéressées à de la main d'œuvre adaptée*  
*Ne relève pas de cet enjeu-ci mais est une question plus transversale abordable en simulant un modèle économétrique pertinent, si disponible.*

### Identification des questions auxquelles il sera répondu d'ici au 23 novembre 2012

Hormis la question de l'évaluation, toutes les questions non barrées ci-dessus trouveront un début de réponse d'ici au 23 novembre 2012. Pour l'évaluation, la demande relève du rêve et révèle une incompréhension du mot « évaluer ».

### Identification des questions auxquelles il ne sera pas répondu d'ici au 23 novembre 2012

Toutes les questions de la liste ci-dessus demandent des approfondissements au-delà de cette échéance.

## VII. Dynamiser l'offre et la demande de travail

**Nom des experts ayant participé à la rédaction du canevas:** B. Mahy, B. Van der Linden, G. Pagano, avec l'apport de B. Van Haeperen, F. Caruso, M. Fonder, V. Vander Stricht

### 1. Etat des lieux

Diagnostic qualitatif et quantitatif, indicateurs clés en gras dans le texte, objectifs (ambitieux) pour 2022 entre parenthèses<sup>1</sup>

En 2011, la Région wallonne a, comparativement à la moyenne européenne (UE15), un **taux d'emploi (obj. 2022 : 75%)** inférieur (Conseil Supérieur de l'Emploi (2012)). Atteindre un taux d'emploi de 75% entre 2013 et 2022 suppose, grosso modo, que l'emploi croisse annuellement d'environ 30500 unités en Région wallonne (estimation IWEPS, 2012). Or, l'emploi a cru annuellement d'environ 16000 unités au cours de la décennie écoulée. Outre l'emploi, le nombre de vacances d'emploi est aussi actuellement limité : selon les chiffres du Forem, un total d'environ 127000 offres ont été assurées en gestion propre sur le total de l'année 2010, pour environ 128000 gérées via ses partenaires institutionnels (Forem (2011)). Même si le Forem ne collecte qu'en moyenne 50% des offres selon certaines estimations, le niveau global de la demande de travail wallonne apparaît donc insuffisant. Ce phénomène coexiste avec une difficulté à pourvoir une série d'emplois vacants.

Au plan du travail salarié, l'emploi marchand reste inférieur à celui des autres régions en 2010. Mais les **taux de croissance sectoriels de l'emploi salarié (obj : taux de croissance permettant d'atteindre 75% de taux d'emploi)** marchand sont relativement plus importants en Wallonie entre 2005 et 2010 (calculs IWEPS, 2012). Un certain nombre de secteurs marchands contribuent significativement à cette croissance. Dans un contexte de niveau d'emploi plutôt faible, Vermandere, Geurts et Struyven (2012) confirment une dynamique de postes de travail salarié plutôt favorable à la Wallonie en comparaison aux autres régions belges entre 2008 et 2010, au plan des taux de réallocation (création et destruction brutes) et de création nette d'emploi. Ceci témoigne d'une certaine capacité de l'économie à s'ajuster à des chocs et à présenter une structure tournée vers l'avenir. Cette position plutôt favorable en termes de réallocation et de création nette d'emploi pourrait s'expliquer par la présence de davantage d'entreprises de plus petite taille (- de 50 postes), qui peuvent moins jouer sur la flexibilité interne, et plus jeunes. Le constat de Vermandere et al. (2012) est à nuancer, dans la mesure où le travail intérimaire n'a pas été comptabilisé au niveau des entreprises utilisatrices, et où les grandes entreprises ont plus de possibilités d'implémenter des innovations technologiques leur permettant de recruter des travailleurs moins qualifiés (intérimaires) et de réduire leurs coûts (Dhyne et Mahy (2012)). Au plan américain et utilisant des techniques plus pointues, Haltiwanger, Jarmin et Miranda (2010) estiment que ce serait l'âge (plutôt que la taille, qui

serait dépendante de l'âge) de la firme qui serait déterminant, soulignant aussi le rôle crucial que peuvent jouer les firmes naissantes dans la dynamique d'emploi.

Concernant la demande de travail indépendant et l'esprit d'entreprendre, le nombre d'indépendants (à titre principal, concept comptabilité nationale) est de 60 pour mille habitants en Wallonie. La moyenne belge est à 67 et la Flandre à 71, différence explicable entièrement par l'évolution de la seule branche d'activité « Services aux entreprises ». Par ailleurs, le dernier bilan global établi par l'étude de Crijns, Lepoutre et Tilleul (2009) indique que le **taux d'activité entrepreneuriale (obj. : atteindre le taux de l'UE15)**, pourcentage de la population adulte qui est dans le processus de création d'entreprises (naissantes ou nouvellement créées), n'est pas favorable à la Wallonie. Ce ne serait pas tant un problème de qualité de projets qui se poserait (en aval) en matière d'entrepreneuriat, mais de s'engager dans ces projets (en amont). Différentes études, dont celles de Guyot, identifient des freins à la dynamisation de l'entrepreneuriat qui concernent (i) les primo-créations d'entreprises : ceux évoqués par les primo-créateurs concernent notamment la lourdeur des démarches administratives, la faiblesse des structures d'aide à la création, la complexité des réglementations, l'accès difficile à l'emprunt ou au capital à risque, les candidats créateurs pointant particulièrement la faiblesse des moyens financiers propres. En matière de (ii) entrepreneuriat/transmission d'entreprises, dont Lernoux, Martin, Coppens et Bourgeois (2012) estiment qu'il devrait concerner en Wallonie 52019 entreprises transmissibles-personnes physiques et 36.770 entreprises-personnes morales durant les 10 prochaines années, les études épinglent la difficulté de perception des cadres juridiques, administratifs et fiscaux (sources d'une certaine appréhension), le contexte particulier de l'entreprise, les compétences (techniques, managériales ou relationnelles) des candidats repreneurs ou les difficultés d'ordre émotionnel ou psychologique des cédants. Enfin, le processus de rencontre entre candidat cédant et repreneur semble aussi problématique, l'entrée sur le marché d'une entreprise constituant une information dont il est souhaitable pour le dirigeant qu'elle conserve une certaine confidentialité.

Facteur explicatif de la demande de travail, le **coût salarial par unité produite, principal composant du coût du travail (obj. : ne pas dépasser le coût salarial par unité produite de l'UE15)**, a baissé d'une même ampleur, durant la période 2005-2010, d'environ 1,9% pour la Wallonie comme pour la Belgique. Mais le niveau moyen du coût salarial par unité produite reste inférieur en Flandre (61,5%) par rapport à la Wallonie (62,7%) en 2010 (IWEPS (2012)). Derrière ce constat, se cache une grande dispersion des situations selon les secteurs. Notons que, compte tenu de la stratégie non coopérative de l'Allemagne au cours des années 2000, la position concurrentielle des régions belges prises dans leur ensemble s'est détériorée par rapport à ce pays.

En ce qui concerne les emplois soutenus directement ou indirectement par les pouvoirs publics, il ne semble pas exister actuellement d'étude exhaustive à ce niveau. Il est à relever qu'en conformité avec le récent accord institutionnel, de nouveaux moyens en matière de politique d'emploi et de formation vont être affectés aux régions, pour un montant total évalué à 4,3 Mia€, dont grosso modo 1,5 Mia€ pour la Wallonie.

Au plan européen, l'infériorité du taux d'emploi wallon se marque principalement par un **taux d'activité (obj. : atteindre le taux d'activité de l'UE15)** inférieur : la population en âge de

travail connaît donc un taux de participation au marché particulièrement faible. Ce taux d'activité diminue sensiblement avec le niveau d'éducation. La Belgique, et probablement aussi la Wallonie, a un taux d'activité pour les peu qualifiés nettement inférieur à celui des voisins et de la zone euro. Une dynamisation de la demande et une augmentation associée des perspectives d'emploi permettraient sans doute de renforcer l'activité, mais ne résoudraient pas à elles seules le problème.

Parmi la population active, la Wallonie connaît depuis bientôt quarante ans un **taux de chômage (obj. : ne pas dépasser le taux de chômage de l'UE15)** (très) élevé. On ne peut qu'être interpellé par la très forte persistance du phénomène. La divergence de l'évolution du taux de chômage avec la Flandre remonte à 1983 déjà, et les tendances de long terme sont depuis opposées. Ce constat inquiétant s'est heureusement accompagné de frémissements de redressement depuis les dernières années en Wallonie.

Dans le cas de jeunes chômeurs wallons (25 - 30 ans), la politique fédérale d'activation du comportement de recherche d'emploi, couplée aux initiatives du FOREM à l'égard des participants, augmente le taux de transition vers l'emploi avant même les entretiens de contrôle de l'effort de recherche et les sanctions éventuelles. L'effet positif n'est toutefois clair (càd significativement différent de zéro) que pour les chômeurs diplômés du secondaire supérieur au moins et dans les arrondissements où le chômage est inférieur au taux de chômage médian en Wallonie. La participation à la politique stimule également l'accès aux formations (Cockx, Dejemeppe et Van der Linden (2011)).

Les **taux de chômage des groupes « à risques » - rencontrant des difficultés sur le marché du travail - (obj. : ne pas dépasser les taux de chômage des différents groupes de l'UE15)** wallons sont aussi importants et préoccupants que leurs correspondants européens, sauf parmi les demandeurs d'emploi inoccupés de longue durée et les jeunes où le problème est encore plus aigu. Pour les premiers, cette situation est aussi particulièrement préoccupante dans la mesure où l'allongement de la durée du chômage peut réduire en tant que tel les chances futures de retrouver un emploi. Remarquons que la délimitation des groupes « à risque » n'est pas si aisée, qu'une certaine hétérogénéité en termes de perspectives d'emploi peut exister parmi ces groupes en termes de perspectives d'emploi, notamment en fonction des qualifications. Vander Stricht et Van Haepere (2007) observent que les perspectives d'emploi des peu qualifiés se sont sensiblement dégradées (particulièrement dans les secteurs de l'industrie et dans les secteurs à haute et moyenne technologie). Ce phénomène pourrait s'expliquer soit par une substitution entre moins et plus qualifiés à salaires donnés, soit par une augmentation de la demande de travail qualifié liée à une intensification de l'usage des TIC dans tous les secteurs (il y aurait dans ce cas une substitution du travail peu qualifié par du capital et une complémentarité entre capital et travail qualifié).

Résultant en partie d'une insuffisance de la demande et de l'offre dans les sous-régions visées, les données attestent d'une inquiétante persistance dans la **dispersion des taux de chômage intrarégionaux**, caractérisée notamment par une situation inquiétante au plan des communes de l'ancien sillon industriel wallon (et de la botte du Hainaut), fortement peuplée et dont les indicateurs (taux d'emploi, de chômage, d'entrepreneuriat, d'attractivité des communes, d'emploi intérieur) sont depuis longtemps inquiétants.

#### Identification des benchmarks pertinents (à explorer)

- Dynamique d'emploi : analyse d'initiatives développées dans les régions dont les secteurs et les entreprises sont dynamiques et créateurs nets d'emploi
- Entrepreneuriat : initiatives développées dans les régions pointées comme dynamiques par le « Global Entrepreneurship Monitor » ; analyses menées dans les écoles de gestion ; résultats des recherches évaluatives de M. Lefèvre et B. Van Haepelen
- Offre de travail : analyse comparative des pratiques d'activation des chômeurs (OCDE)
- Emploi des groupes « à risques », rencontrant des difficultés sur le marché du travail : analyses déjà menées à l'échelle internationale (Commission Européenne en ce qui concerne les femmes, Bureau International du Travail les jeunes, OCDE les âgés), expérience de la Communauté germanophone concernant les jeunes
- Coût salarial, qualité de l'offre : réformes mises en place en Allemagne durant les années 2000

#### Indicateurs clés au niveau de l'enjeu (cfr 1.1.)

##### Liens avec d'autres lignes de force/enjeux

- Dynamique d'emploi : ligne de force « Compétitivité, politique industrielle, recherche et innovation » : l'identification des secteurs porteurs est importante pour la dynamisation de ces secteurs, au plan des sujets traités par cette ligne de force et cet enjeu (demande de travail et subvention)
- Entrepreneuriat : ligne de force « Compétitivité, politique industrielle, recherche et innovation » : la dynamisation de l'entrepreneuriat est importante pour cette ligne de force et pour cet enjeu (demande de travail indépendant)
- Coût salarial par unité produite : enjeux « enseignement », « formation continue », dont la productivité dépendant, et « rencontre offre-demande », dont la formation salariale dépend

## 2. Orientation proposée sur l'enjeu

Pour permettre à la Wallonie d'atteindre son objectif de redéploiement vers une croissance durable créatrice d'activité et d'emploi de qualité pour tous, les orientations préconisées sont les suivantes :

- (1) **renforcer les secteurs et entreprises dynamiques en termes de création nette d'emploi salarié. De meilleures performances pourraient provenir d'entreprises de plus petite taille et plus jeunes. Mais, sans que cela n'ait pu être estimé à l'échelle wallonne, le critère d'âge pourrait s'avérer déterminant (significatif). Il pourrait donc s'avérer utile de cibler les entreprises jeunes, par des aides consolidant les projets ou par des aides à l'emploi ;**
- (2) soutenir l'entrepreneuriat endogène, en agissant au plan des freins au processus de primo-crétations ou de repreneuriat endogène, au plan culturel - de façon à valoriser



- les possibilités d'une carrière entrepreneuriale et de générer des vocations, notamment au travers du système éducatif ou de formation -, et en ciblant selon les caractéristiques géographiques, sectorielles et individuelles - Crijns, Lepoutre et Tilleul (2009) suggèrent de cibler les femmes, les seniors et les universitaires - ;
- (3) veiller à garantir un coût salarial par unité produite adéquat dans les différents secteurs d'activité, dans un contexte institutionnel où le niveau interprofessionnel et sectoriel se situent au plan fédéral et où celui de l'entreprise se déroule à un plan (sous-)régional, et où le critère régional ne semble pas influencer les salaires des peu/moyennement qualifiés, en dépit de davantage de chômage. Il y a donc besoin d'alléger structurellement et/ou temporairement le coût du travail des bas salaires. Suivant des logiques de flexicurité, il pourrait aussi s'agir de favoriser une certaine flexibilité d'emploi (durée de travail à temps partiel, à durée déterminée) tout en garantissant une sécurité dans la situation des travailleurs (allocations compensatoires suffisantes, réinsertion,...). Mais les instruments sont ici essentiellement au niveau fédéral ;
  - (4) veiller à allouer de façon la plus efficace possible les moyens budgétaires, dont ceux (nouvellement) régionalisés, et à évaluer les emplois soutenus par les pouvoirs publics sous l'angle du rapport coût (budgétaire)/efficacité (création d'emploi), en ce compris la lisibilité et la simplification des dispositifs. Nous pensons notamment au dispositif APE non marchand dont les objectifs sont multiples. Il s'agit aussi de considérer l'opportunité d'adopter des politiques contra-cycliques, comme dans le cas de la mesure win-win ;
  - (5) renforcer le taux de participation, surtout des personnes peu qualifiées. Il peut s'agir de diminuer les coûts financiers liés à la (re)prise d'emploi (mobilité, garde d'enfants), d'améliorer la fiscalité du travail pour les faiblement rémunérés (s'assurer que la reprise d'emploi ne nuit pas à la situation financière du ménage), de conscientiser la population inactive aux avantages de long terme liés au fait de travailler (pensions), voire de proposer des incitants ;
  - (6) proposer des processus d'activation du comportement de recherche d'emploi adéquats, notamment au niveau des groupes cibles. Ce qui peut passer par les orientations proposées au point précédent, et par l'intensification de subsides financiers accordés lors de démarches liées à la recherche d'emploi de l'offreur. Il s'avèrerait utile d'étudier la possibilité de compenser certains coûts liés à la recherche d'emploi, par exemple dans le cadre du plan d'activation du comportement de recherche d'emploi ;
  - (7) favoriser l'emploi des personnes pénalisées des groupes rencontrant des difficultés sur le marché du travail, particulièrement les jeunes, les peu qualifiés et les demandeurs d'emploi inoccupés de longue durée mais aussi, toutes autres caractéristiques égales par ailleurs, les femmes, les âgés et les personnes d'origine étrangère. Les orientations à prendre doivent tenir compte des spécificités des difficultés d'insertion des groupes.

- Plus globalement, favoriser un renforcement du comportement de responsabilité sociale de l'entreprise contribuerait à rencontrer ce problème d'emploi différent ;
- (8) lutter contre la persistance d'un chômage massif dans certaines sous-régions. Cette persistance suggère la nécessité de réformes structurelles, dont certaines dépassent le cadre strict du marché du travail (logement, investissements, enseignement, CPAS,...). Au niveau du marché du travail, il faut définir des politiques actives et passives adéquates, avec une attention particulière à accorder à la mobilité des peu scolarisés/qualifiés (cfr orientations ci-avant).

### 3. Détail des mesures

Mesure # 1 : sous réserve de confirmation au plan wallon du diagnostic établi sur base de données américaines, considérer l'âge des entreprises créatrices d'emploi comme critère dans le ciblage des aides à l'emploi. Améliorer aussi la lisibilité des aides (réforme APE marchand)

#### 3.1. Description de la mesure :

Selon l'étude approfondie - au sens où elle permet notamment de considérer *à la fois* les effets de la taille et de l'âge comme facteurs explicatifs - d'Haltiwanger et al. (2010) portant sur des données américaines, les entreprises plus jeunes seraient plus créatrices d'emploi. Moyennant la disponibilité de données le permettant, une étude suivant une méthodologie comparable mériterait d'être menée au plan wallon. Si cette étude confirmait que l'âge - et non la taille - est un critère significatif dans la création d'emploi, considérer le critère d'âge serait pertinent au plan du ciblage des mesures d'aide visant le développement de l'emploi parmi les entreprises (déjà) créatrices d'emploi. Mais dans ce cas, il serait aussi nécessaire de se donner les moyens de pouvoir contrôler que l'entreprise sollicitant l'aide est effectivement jeune, et d'éviter ainsi les abus tels ceux liés à des changements de nom d'entreprise. Des mesures existent déjà actuellement en vue de consolider les projets des nouvelles entreprises et d'augmenter leur qualité (Primes à la consultance, chèques formation à la création, aide à l'autocréation, moyens financiers spécifiques aux spin-off, ...). Mais *après* la création, lorsque se développent les nouvelles activités, se pose la question de la part de l'emploi dans ce développement : en réduire le coût pourrait favoriser cette part. En cela, considérer le critère d'âge dans les aides à l'emploi serait opportun, notamment dans le contexte de la réforme de l'APE marchand.

Actuellement, c'est la taille des entreprises qui est déterminante dans le ciblage : concernant les (très) petites entreprises, il y a au plan fédéral la réduction de cotisations patronales pour les entreprises qui recrutent leurs trois premiers travailleurs. Ce dispositif n'est pas régionalisé. Au plan régional, il y a la réforme en cours de l'APE marchand qui vise le même public, et la prime à l'emploi pour les entreprises de moins de 10 travailleurs et un chiffre d'affaires d'au plus 2 millions d'€. On peut craindre que l'ensemble de ces dispositifs manque de lisibilité.

#### 3.2. Portée de la mesure : soutien à l'emploi des entreprises créatrices d'emploi

Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles : réforme APE marchand, aides à l'emploi pour les TPE et aides fédérales

Coût budgétaire : dépendant du taux de recours aux dispositifs proposés

Indicateurs de suivi pertinents pour la mesure : emplois subsidiés

Points d'attention pour l'implémentation : organismes en charge des politiques d'emploi

### **3.3. Mesure # 2: formation systématique à l'esprit d'entreprise dans l'enseignement secondaire supérieur**

#### **Description de la mesure**

Pour favoriser l'esprit d'entreprise, il est important d'agir au plan culturel, notamment parmi les jeunes wallons. Pour cela, il est proposé d'affecter une équipe de conseillers/formateurs, agissant systématiquement en fin de cycle de l'enseignement secondaire supérieur, en collaboration avec les enseignants de la Fédération Wallonie-Bruxelles et avec l'Agence de Stimulation Economique - outil créé dans le cadre du plan Marshall 2.Vert, dont un des objectifs est de sensibiliser les jeunes à l'esprit d'entreprise -, afin d'intensifier les formations/séminaires d'ouverture à l'entrepreneuriat *au sein* des écoles, adaptés aux contextes d'enseignement et aux personnes. Complémentairement, il s'agirait aussi de développer la formation des maîtres titulaires des cours (comptabilité, économie,...) dans le cadre desquels pourraient se dérouler ces formations, de façon à les sensibiliser à la question. Ces formations auraient (à relativement court terme) un rôle d'information et de dynamisation et (à plus long terme) d'évaluation des causes du manque relatif d'esprit d'entreprise au niveau des systèmes de représentations voire des compétences et des choix de carrière des jeunes wallons. Elles permettraient ainsi, dans un second temps, de proposer des outils visant la dynamisation de l'esprit d'entreprise auprès des jeunes. A plus long terme, il serait utile de réfléchir à des dispositifs visant à agir au plan culturel plus en amont dans le système éducatif, par exemple au niveau des enfants (pédagogie par projet,...).

#### **Portée de la mesure : développement de l'esprit d'entreprise parmi les jeunes wallons**

Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles : Plan Marshall 2.Vert, Agence de Stimulation Economique

Coût budgétaire faible si des moyens monopolisables existent déjà dans le cadre des missions de base de l'Agence de Stimulation Economique ou du Forem

Indicateurs de suivi pertinents pour la mesure : nombre de formations annuelles dans les écoles secondaires; comparaison de trajectoires entre personnes formées et non formées

Points d'attention pour l'implémentation : partenariat FWB, ASE, Forem-Formation

### **3.4. Mesure # 3: dynamiser les outils existants en matière de transmission d'entreprises (dont la SOWACCESS) et monopoliser les acteurs pour créer/renforcer les outils**

### Description de la mesure

La SOWACCESS est un outil judicieusement créé en 2006 afin de favoriser la transmission d'entreprises en tentant de favoriser la rencontre entre candidats transmetteurs et repreneurs, problème dont on connaît l'importance (90000 entreprises concernées dans les 10 prochaines années). La SOWACCESS a permis, en 2011, la transmission de 22 entreprises. C'est un résultat positif, mais qui reste limité. Il serait donc utile d'évaluer l'action de la SOWACCESS pour mettre en évidence ses points forts/faibles. En complément, il serait aussi utile de mobiliser les acteurs importants en matière de rencontre et de dynamisation de l'offre (transmission) et de la demande (repreneuriat), comme la SOWACCESS ou l'Union des Classes Moyennes, pour voir comment favoriser le processus de transmission, en i) dynamisant les transmetteurs en les sensibilisant à la préparation de la cession, (ii) dynamisant les repreneurs en stimulant leur esprit d'entreprendre (et en mettant l'accent sur le repreneuriat), (iii) accompagnant les personnes dans la transmission et (iv) facilitant la rencontre entre candidats transmetteurs et candidats repreneurs.

### Portée de la mesure : favoriser la transmission d'entreprises wallonnes

Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles : SOWACCESS,...

Coût budgétaire faible (évaluation et mobilisation d'acteurs)

Indicateurs de suivi pertinents pour la mesure : nombre de transmissions annuelles d'entreprises en Wallonie

Points d'attention pour l'implémentation : associer la SOWACCESS et l'UCM

## 3.5. Mesure # 4: renforcer les allégements structurels de cotisations patronales sur les bas salaires

### Description de la mesure

Stimuler la demande de travail à bas salaires par un renforcement des allégements structurels de cotisations patronales au sein des entreprises marchandes wallonnes (qu'elles occupent des travailleurs wallons ou non), dans la mesure où (i) le coût de ce renforcement est plus limité vu les allégements déjà existants et les salaires bruts correspondants et où (ii) la demande de travail est plus sensible au coût du travail à ce niveau de rémunération. Il est recommandé de cibler les salaires inférieurs ou égaux à 1.957 €/mois (à temps plein), soit environ 500 €/mois au-dessus du RMMMGM actuel (1472,40€/mois à 21 ans). Ce plafond de 1.957 €/mois est le seuil actuel où l'allégement structurel fédéral de cotisations patronales se stabilise au niveau forfaitaire de 400 €/trimestre. La proposition consiste à renforcer en Wallonie l'allégement structurel fédéral actuel de cotisations patronales au niveau du RMMMGM. Au-delà du RMMMGM, le renforcement de l'allégement de cotisations patronales baisserait jusqu'à

devenir nul à 1.957 €/mois. A partir de 1.957 €/mois, le profil de l'allègement de cotisations sociales patronales sur le territoire wallon ne se distinguerait pas du profil fixé au niveau fédéral. Telle qu'elle vient d'être formulée, cette proposition ignore le fait que la notion de bas salaire est sensible à l'âge ou à l'ancienneté. Pour éviter ce défaut, nous recommandons qu'en Wallonie le plafond de 1.957 €/mois augmente en fonction de l'âge ou de l'ancienneté.

Le renforcement de l'allègement sur les bas salaires serait financé par la régionalisation de deux allègements ciblés de cotisations à caractère structurel : les réductions de cotisations patronales ONSS sur le groupe-cible des travailleurs âgés (50 ans et plus) et les réductions de cotisations patronales ONSS sur le groupe-cible des jeunes travailleurs (moins de 26 ans). Les allègements de cotisations patronales en cas d'embauche de chômeurs de longue durée (dans le cadre d'Activa) devraient aussi financer le renforcement de l'allègement structurel sur les bas salaires.

**Portée de la mesure : favoriser structurellement l'embauche des peu qualifiés**

Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles : mesures fédérales nouvellement régionalisées

Coût budgétaire : dépendant des montants régionalisés et du taux de participation au dispositif

Indicateurs de suivi pertinents pour la mesure : coin fiscal sur les bas salaires, distribution de l'emploi ONSS en Wallonie (effectifs et équivalents temps plein) par niveau de salaire brut.

Points d'attention pour l'implémentation : organismes en charge des politiques d'emploi

**3.6. Mesure # 5: allocation de travail temporaire pour les jeunes en stage d'insertion diplômés au plus du CESS**

**Description de la mesure**

Les jeunes connaissent des difficultés spécifiques en début de carrière, en particulier s'ils sont peu qualifiés. Les jeunes sortis des études sans offre d'embauche et en stage d'insertion devraient avoir rapidement l'opportunité de développer une expérience professionnelle. Nous proposons donc une allocation de travail (activation des allocations de chômage) pour les jeunes wallons en stage d'insertion diplômés au plus du CESS. Cette allocation de travail serait, comme actuellement, une somme déductible du salaire payé par l'employeur. Afin d'éviter un effet de seuil de durée source d'effets de substitution injustifiés, cette allocation devrait partir d'un niveau faible (par exemple, 25€/mois) à partir d'une durée de stage brève mais non nulle (pour limiter les effets d'aubaine). Elle croîtrait ensuite pour atteindre un niveau de 500 à 600 €/mois vers 6 mois d'inoccupation. Elle serait octroyée pendant une période de maximum 6 mois. En effet, soit le jeune

chômeur a un bon niveau de productivité dans sa profession mais manque d'expérience. Alors, une expérience même limitée suffira, le plus souvent, à maintenir ce jeune durablement en emploi. Soit, le jeune ne souffre pas que d'un manque d'expérience. D'autres formes d'interventions publiques seront sans doute requises. Un retour en chômage après quelques mois d'occupation sera alors interprété de manière appropriée par le FOREM. Ce dispositif serait financé par les activations ONEM régionalisées ciblant les jeunes, les chômeurs de longue durée et les peu qualifiés. Il suppose qu'une fois la régionalisation mise en place, les mesures fédérales ciblées sur les jeunes cesseront d'exister (cfr. les mesures de relance du gouvernement fédéral actuel).

**Portée de la mesure : favoriser l'emploi des jeunes peu qualifiés**

Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles : mesures régionalisées

Coût budgétaire (net) : dépendant des montants régionalisés et du taux de participation au dispositif

Indicateurs de suivi pertinents pour la mesure : nombre de jeunes activés

Points d'attention pour l'implémentation : évaluer les effets d'aubaine/de substitution

**3.7. Mesure # 6: allocation de travail pour les demandeurs d'emploi de longue durée**

**Description de la mesure**

Indépendamment de l'âge, le chômage de longue durée est un problème lancinant en Wallonie. Il serait souhaitable d'introduire une allocation de travail pour les demandeurs d'emploi de longue durée wallons. L'allocation démarrerait à un niveau faible (par exemple, 25€/mois vers 8 ou 9 mois de chômage). Ensuite, elle croîtrait progressivement pour atteindre environ 500 ou 600 €/mois vers un an et demi de chômage. L'octroi serait aussi strictement limité dans le temps (6 mois). L'allocation proposée ici ne pourrait être cumulable avec celle que nous proposons (cfr mesure 9 ci-après) dans le cadre de la réforme du dispositif APE pouvoirs locaux et non marchand. L'enjeu est ici de redonner une expérience de travail qui contribue à effacer le « stigmat » de la longue durée de chômage. Le ciblage proposé se justifie par le fait que l'allongement de la durée en tant que tel peut réduire les chances d'embauche ou que les travailleurs peu productifs sont surreprésentés au sein du chômage de longue durée par un pur mécanisme de sélection à l'embauche. L'expérience d'emploi n'est pas un substitut à un manque de formation (comprise dans un sens large). L'intégration, quand cela a du sens, de la subvention proposée ici et d'une formule de type Plan Formation Insertion devrait être à l'agenda d'une réflexion plus approfondie. Ce dispositif pourrait aussi être financé par les activations ONEM régionalisées ciblant les jeunes, les chômeurs de longue durée et les peu qualifiés. Mais il n'est pas sûr que celles-ci soient à même de financer à la fois l'allocation de travail pour les jeunes en stage d'insertion et pour les demandeurs d'emploi de longue durée. Tout dépendrait du taux de recours au dispositif.

Portée de la mesure : insertion des demandeurs d'emploi de longue durée

Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles : mesures régionalisées

Coût budgétaire : dépendant des montants régionalisés et du taux de participation au dispositif

Indicateurs de suivi pertinents pour la mesure : nombre de DELD activés

Points d'attention pour l'implémentation :

### **3.8. Les mesures 4, 5 et 6 sont cumulables entre elles.**

### **3.9. Mesure # 7: clarification des initiatives prises dans le secteur des services de proximité**

#### **Description de la mesure**

La Région wallonne aura la compétence sur les titres-services mais aussi sur les ALE. Sur le territoire wallon existent aussi les initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale ou IDESS. Il existe par ailleurs des services d'aide à domicile, d'aide senior et d'aide familiale (par exemple, dans le cadre des CPAS et des mutuelles). Une clarification de l'ensemble de ces dispositifs est hautement recommandable, tant du point de vue des services accordés à la population que de celui de la stimulation d'emplois relativement peu qualifiés.

Portée de la mesure : efficacité des aides dans le secteur des services de proximité

Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles : mesure ALE régionalisée

Coût budgétaire a priori faible (réaffectation de moyens)

Indicateurs de suivi pertinents pour la mesure :

Points d'attention pour l'implémentation : collaboration des organismes (état des lieux)

### **3.10. Mesure # 8 : maintien (avant évaluation) de la mesure SINE**

#### **Description de la mesure**

Les chômeurs éloignés du marché du travail sont des populations qui cumulent un ensemble de difficultés. Il est douteux que le marché du travail standard soit accessible au plus grand nombre d'entre eux. Parmi les réponses proposées figure l'"Economie d'insertion sociale". Pour celle-ci, un dispositif fédéral de subvention, appelé *SINE*, favorise, grâce à l'utilisation active des allocations de chômage, la réinsertion de chômeurs très difficiles à placer. Les employeurs qui engagent des "travailleurs-SINE"

peuvent bénéficier d'une réduction de cotisations sociales ONSS et d'un subside salarial. Ce dispositif soulève des critiques notamment au nom d'une concurrence déloyale vis-à-vis d'entreprises ordinaires actives dans les mêmes secteurs et métiers. Sous réserve d'une investigation plus approfondie de cette question, nous recommandons néanmoins le maintien de la mesure SINE régionalisée pour ce type d'intervenant de la réinsertion.

Portée de la mesure : efficacité des politiques d'« Economie d'insertion sociale »

Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles : mesure fédérale régionalisée

Coût budgétaire : dépendant des montants régionalisés et du taux de participation au dispositif

Indicateurs de suivi pertinents pour la mesure :

Points d'attention pour l'implémentation :

### **3.11. Mesure # 9 : améliorer les mesures APE pouvoirs locaux et non marchand**

#### **Description de la mesure**

Nous suggérons de clarifier les objectifs des mesures APE, entre politique d'emploi et diverses politiques fonctionnelles. S'il n'est peut-être pas opportun de se limiter à un seul de ces objectifs, il apparaît indispensable de clarifier l'apport des APE dans les deux domaines. A titre d'exemple, à l'heure actuelle, il n'est pas possible de déterminer quelles sont les politiques fonctionnelles soutenues via des APE pouvoirs locaux, ce qui rend difficile le pilotage d'une politique de soutien à un secteur vu le manque d'informations sur le financement effectif de ce secteur.

Si l'on confirme l'APE comme politique d'emploi, quatre éléments méritent d'être revus :

- adapter le montant de l'aide (points APE et réductions de cotisations sociales liées) aux caractéristiques du travailleur. Actuellement, le nombre de points octroyés pour une personne est fonction (essentiellement) du niveau de diplôme et du degré d'éloignement du marché de l'emploi, mais la réduction de cotisations sociales est de même ampleur pour tous ;

- pour permettre une réelle redynamisation des personnes, la personne doit bénéficier d'une subvention durant une période assez longue pour qu'elle puisse retrouver de la motivation, mais pas trop longue pour qu'elle demeure incitée à chercher d'autres offres d'emploi : il s'agit donc d'éviter qu'une même personne bénéficie du même capital de points APE pendant plus de x années consécutives, par exemple 2 années, en révisant les périodes assimilées à de l'inoccupation (en éliminant les périodes d'occupation relevant du décret du 25 avril 2002) ou en instaurant une dégressivité du nombre de points auxquels le travailleur donne droit. A budget donné, cela permettrait aussi de pouvoir dynamiser davantage de demandeurs ;

- face à l'hétérogénéité des caractéristiques des chômeurs et au risque d'usage abusif de la politique, imposer une durée de plusieurs mois en chômage, par exemple 9 mois, avant



de devenir éligible, et adapter progressivement la subvention à mesure que la durée augmente par rapport à ce seuil de durée minimale ;  
 - pour favoriser l'insertion dans un autre emploi potentiel, il serait aussi utile d'assortir la subvention d'un processus complémentaire d'accompagnement ou de formation du demandeur

Portée de la mesure : efficacité de la politique d'emploi

Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles : APE pouvoirs locaux et non marchand

Coût budgétaire : dépendant du taux de participation au dispositif

Indicateurs de suivi pertinents pour la mesure :

Points d'attention pour l'implémentation : Forem

### **3.12. Mesure # 10: subsidier les personnes travaillant à bas salaires et faisant appel aux services de gardes d'enfants, et veiller au développement effectif de ces services**

#### **Description de la mesure**

Les pièges à l'emploi sont des situations financières qui apparaissent lorsque la personne est pénalisée si elle travaille (davantage) : ils concernent souvent le travail à temps partiel, de personnes peu qualifiées, en particulier s'il y a charge d'enfants.

1. Il est prévu, dans le cadre du Plan Marshall 2.Vert, de créer près de 1250 nouveaux emplois entre 2010 et 2014, pour favoriser le bien-être de la population wallonne. Ces postes sont créés dans le cadre des dispositifs Aide à la Promotion de l'Emploi et Programme de Transition Professionnelle dévolus à l'accueil dans le secteur de la petite enfance, à l'aide à des publics défavorisés et à l'insertion des jeunes dans les quartiers urbains défavorisés. Le CESW a émis des réserves sur l'efficacité du dispositif dans son avis d'initiative du 13 juillet 2011, s'interrogeant « sur la réelle plus-value du Plan Marshall 2.Vert en termes de création d'emplois dans les services de l'accueil de l'enfance et de l'aide aux personnes ». Nous suggérons de veiller à ce que cette intensification prévue des dispositifs de places d'accueil de l'enfance soit effective, voire renforcée en fonction des résultats de l'évaluation qui va en être faite en termes d'amélioration des taux d'emploi.

2. La Participation Financière Parentale dans les frais de séjour des enfants accueillis dans tout milieu d'accueil autorisé par l'ONE est, par enfant, fonction croissante du revenu mensuel net du ménage et diminuée de 30% pour les familles ayant deux enfants accueillis simultanément. En 2012, la PFP par journée payée à 100% croissait d'un montant de 2,26€ par journée pour la fourchette de revenu du ménage la plus basse, soit de 872 € à 926€, à 31,92€ pour des revenus nets supérieurs ou égaux à 5686€. Nous proposons d'accorder un subside de 6€ par journée de frais de séjour liés à la garde d'enfants de 0 à 3 ans dans tout milieu d'accueil autorisé par l'ONE si le revenu du

ménage est inférieur à 926€. Ce subside décroîtrait ensuite d'1€ par tranche de revenu de 300€, pour disparaître à partir d'un revenu de 2426€. Celui-ci correspond, grosso modo, au revenu d'un ménage de 2 personnes recevant un salaire brut de 1957€ par mois. Ce subside serait accordé si toutes les personnes du ménage travaillent. A plus long terme, il y aurait aussi lieu d'analyser la situation des frais liés à l'accueil extra-scolaire des enfants de 3 à 12 ans.

Portée de la mesure : réduire les taux d'inactivité et de chômage des peu qualifiés

Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles : Création de postes d'emploi dans le secteur de la petite enfance

Coût budgétaire : dépendant du taux de participation au dispositif

Indicateurs de suivi pertinents pour la mesure : nombre de journées des enfants du public cible passées dans les crèches

Points d'attention pour l'implémentation : Forem, ONE

### **3.13. Mesure # 11: Favoriser la Responsabilité Sociale de l'Entreprise en matière d'embauche**

#### **Description de la mesure**

Les groupes à risques connaissent des taux d'emploi relativement faibles. Il s'agit ici de favoriser le comportement de Responsabilité Sociale de l'Entreprise en termes de diversité dans le recrutement, d'absence de sélectivité discriminatoire à l'embauche. Pour se faire, il y a lieu (i) de conscientiser, via les organisations patronales (UWE, UCM) les entreprises que ces pratiques peuvent avoir un effet favorable sur leur productivité (Commission européenne, 2011) notamment en raison d'un meilleur climat social qui peut en résulter dans l'entreprise, (ii) d'activer ce type de comportement en rappelant les mesures de subvention à l'embauche qui existent pour l'embauche de certains groupes rencontrant des difficultés sur le marché du travail (notamment mesures proposées de subvention pour les jeunes et les DELD) et (iii) plus globalement, d'instaurer des plans d'action permettant aux entreprises de renforcer leur comportement socialement responsable (ce qui suppose un diagnostic/recueil d'informations en collaboration avec les DRH des entreprises). A plus long terme, il y aurait lieu de réfléchir aux mesures adéquates pour cibler les différents groupes à risques.

Portée de la mesure : favoriser des emplois de qualité pour les groupes « à risques » et la productivité des entreprises

Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles : mesures régionalisées, Plan Marshall 2.vert, axe prioritaire 6, « Conjuguer emploi et bien-être social »

Coût budgétaire faible si la proposition reçoit l'adhésion des entreprises, et dépendant du taux de participation aux dispositifs d'aides

Indicateurs de suivi pertinents pour la mesure : taux d'emploi des groupes à risques

Points d'attention pour l'implémentation : UCM, UWE, Forem

## Références bibliographiques

Cockx B., Dejemeppe, M. et Van der Linden, B. (2011), "L'activation du comportement de recherche d'emploi favorise-t-elle un retour plus rapide à l'emploi?", *Regards économiques 85*, IRES, UCL.

Commission des communautés européennes (2001), *Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises*,

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001\\_0366fr01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001_0366fr01.pdf)

Conseil Supérieur de l'Emploi (2012), *Rapport annuel, annexe – Tableau d'indicateurs structurels*, <http://www.emploi.belgique.be/publicationdefault.aspx?id=36948>

Crijns, H., Lepoutre, J. et Tilleul, O., (2009), *Global Entrepreneurship Monitor. Résultats de l'enquête de population 2009*, Etude de la Vlerick Leuven Gent Management School pour l'agence de stimulation économique, [http://www.gemconsortium.org/assets/uploads/1318689133GEM\\_Belgium\\_2009\\_Report\\_%28Wallonia%29.pdf](http://www.gemconsortium.org/assets/uploads/1318689133GEM_Belgium_2009_Report_%28Wallonia%29.pdf)

Dhyne, E. and Mahy, B. (2012), "Work organisation, labour contracts and employment", *International Journal of Manpower*, Vol. 33 (3), pp. 246-263

Forem (2011), *Rapport annuel*,

[http://www.leforem.be/wcs/ExtBlobServer/RA+complet\\_blobcol=urlvalue&blobtable=DocPar\\_Mungo&blobkey=id&blobheadname1=Content-Type&blobwhere=1345646803703&blobheadervalue1=application-pdf.pdf](http://www.leforem.be/wcs/ExtBlobServer/RA+complet_blobcol=urlvalue&blobtable=DocPar_Mungo&blobkey=id&blobheadname1=Content-Type&blobwhere=1345646803703&blobheadervalue1=application-pdf.pdf)

Haltiwanger, j., Jarmin, R and Miranda, J. (2010), "Who create jobs? Small vs Large vs Young", *NBER Working Paper 16300*

IWEPS (2012), *Statistiques de Rémunérations et de productivité par tête*,

<http://www.iweps.be/remunerations-et-productivite-par-tete>

**Lernoux, Martin, I., Coppens, B. et Bourgeois, N., (2012), *Cartographie de la transmission d'entreprises en Belgique: réalité et perspectives en 7 indicateurs*, CEFIP, [http://www.cefip.be/FILES/Documenten/FR/Rapporttransmission\\_FR.pdf](http://www.cefip.be/FILES/Documenten/FR/Rapporttransmission_FR.pdf)**

Vander Stricht, V. et Van Haeperen, B. (2007), "Dynamique d'emploi par secteur et qualification en Belgique", contribution au 17<sup>ème</sup> Congrès des Economistes Belges de Langue Française

Vermandere, C., Geurts, K. et Struyven, L. (2012), *La dynamique de l'emploi en temps de crise et de reprise conjoncturelles. Une analyse comparative de Bruxelles, de la Flandre et de la Wallonie*, HIVA-KUL, Document de travail Chaire Federgon "Dynamique du marché du travail", [http://economie.fgov.be/fr/binaries/1674%2012%2004%2024%20WP\\_regio's\\_FR\\_tcm326-176737.pdf](http://economie.fgov.be/fr/binaries/1674%2012%2004%2024%20WP_regio's_FR_tcm326-176737.pdf)

## Annexe : Liste des questions

- 
- Comment renforcer les entreprises et secteurs porteurs, dynamiques et créateurs d'emploi ?
- Comment veiller à la compétitivité wallonne au plan du coût du travail (par unité produite)  
Quelle politique de subvention à l'emploi est-elle optimale (à regrouper avec la question sur le coût du travail) ?  
Quelle est la proportion d'emplois soutenus directement et indirectement par les pouvoirs publics ?
- Comment dynamiser l'entrepreneuriat wallon ?
- Comment améliorer la responsabilité sociétale des entreprises (RSE) en matière d'embauche, ainsi que la RSE d'une façon plus générale?
- Comment activer le comportement de recherche d'emploi dans un contexte de compétences régionalisées ?
- Comment simplifier les dispositifs en matière d'emploi ?
- Comment réduire les pièges à l'emploi (au chômage, à l'inactivité, à la pauvreté) ?
- Comment favoriser la création d'emplois de qualité pour les personnes des groupes « à risques », rencontrant des difficultés sur le marché du travail?
- Comment lutter contre la persistance d'un chômage massif dans certaines sous-régions?



## Ligne de Force 3

\*

\* \*

## Mobilisation du Territoire





# I. Synthèse

## 1. Enjeux

- 1) Développer une vision territoriale stratégique contribuant à renforcer l'action territoriale.  
Experts : Pierre Defourny (UCL).
- 2) Rencontrer les besoins quantitatifs et qualitatifs des entreprises en foncier et en immobilier. Experts : Jean-Marie Halleux (ECOGEO-ULg) et André Marsden (AWEX).
- 3) Développer des solutions de mobilité innovantes, intégrées et durables pour la mobilité des personnes.  
Experts : Eric Cornélis (FUNDP), Etienne Willame (DGO2) et Julien Juprelle (IWEPS).
- 4) Considérer les réseaux de transports et les services afférents comme facteurs de développement de la Wallonie.  
Experts : Eric Cornélis (FUNDP), Etienne Willame (DGO2) et Julien Juprelle (IWEPS).
- 5) Améliorer le dynamisme et la qualité de la ville par une politique urbaine ambitieuse pour renforcer son rôle de moteur économique.  
Experts : Jean-Marie Halleux (ECOGEO-ULg).
- 6) Développer une politique rurale ambitieuse, qui tient compte de la multifonctionnalité du territoire.  
Expert : Pierre Defourny (UCL).
- 7) Organiser les entités territoriales wallonnes en structures porteuses de projets et de solidarité pour répondre aux besoins.  
Experts : Christophe Breuer (CPDT / ECOGEO – ULg).

## 2. Etat des lieux

Au 1<sup>er</sup> janvier 2012, la Wallonie comptait 231 parcs d'activités économiques (PAE), au sein desquels se retrouvent quelques 6350 entreprises et 147 900 emplois. Cela représente 12 % du total de l'emploi wallon. Aussi, l'essentiel de la valeur ajoutée wallonne continue à être produite en dehors du périmètre des parcs d'activités. Cela atteste du fait qu'il est insuffisant de ne considérer que les PAE si l'on veut traiter du sujet des besoins des entreprises en immobilier. En outre, près de 50 % des entreprises et 20 % des emplois situés au sein des PAE correspondraient à des activités dont les caractéristiques auraient parfaitement pu convenir aux quartiers urbains centraux.

En ce qui concerne la mobilité en Wallonie, celle-ci est encore très fortement liée à la voiture. La densité du réseau rapportée à la population est pratiquement deux fois plus importante en Wallonie que sur toute la Belgique. Toutefois, en 2010, les cinq sociétés du groupe TEC ont transporté plus de 278 millions de voyageurs, soit une augmentation de 6% par rapport aux chiffres de 2009 et quasi un doublement par rapport aux chiffres de 2000. Sur le plan du transport de marchandises, la quantité totale de marchandises (t-km) transportées en Wallonie, par modes terrestres (trafic international compris) a augmenté de 59 % entre 1995

et 2007 (seulement +26% entre 1995 et 2009). Et tout comme pour le transport de personnes, c'est la route qui est le principal réseau utilisé pour transporter les marchandises ; de 1990 à 2000, sa part modale s'est accrue au détriment du rail. Au niveau ferroviaire, le trafic tonnes-kilomètres (45% du trafic enregistré en Belgique pour la SNCB), en progression de 7% entre 1995 et 2007, est en recul de 38% depuis trois ans. Le transport par voie fluviale est quant à lui resté assez stable aux alentours des 7%. Mais ce transport de marchandises a été en constante progression (+26%) entre 1995 et 2009.

Au niveau du territoire wallon, les métropoles de Charleroi et Liège comptent pour plus de 30 % de l'activité économique de la région. Cependant, ces deux pôles urbains affichent des taux de croissance très faibles au cours des dernières années. Par ailleurs, l'étalement urbain est un problème majeur pour la Wallonie, en raison notamment des surcoûts d'urbanisation générés par les vastes superficies artificialisées. Ainsi, pour la Wallonie, l'indicateur de superficie résidentielle par habitant affiche une moyenne de 626 m<sup>2</sup>/hab. pour l'année 2006 alors qu'il est de 495 m<sup>2</sup>/hab. pour la Flandre, 196 m<sup>2</sup>/hab. pour les Pays-Bas, 282 m<sup>2</sup>/hab. pour l'Allemagne et 348 m<sup>2</sup>/hab. pour la France. Enfin, la superficie occupée par l'agriculture et la foresterie représente près de 74 % du territoire wallon exploité par moins de 1 % de la population active. Dans ce secteur, les dépenses publiques en recherche agronomique représentent 0,01% du PIB, soit trois fois moins que la moyenne de l'Union Européenne à 15 (UE-15).

### 3. Orientation

Le territoire wallon est à la fois riche et pluriel sans toutefois avoir une identité territoriale forte. Aussi, l'émergence d'une telle identité pourrait être de nature à renforcer la cohésion et la mobilisation sociale en s'inscrivant dans une vision stratégique territoriale.

Cette dernière doit d'une part intégrer la nécessaire recomposition des territoires à la fois en termes de bassins de vie et de soutien des aires métropolitaines. Dans cette perspective, des villes comme Charleroi et Liège doivent pouvoir bénéficier de moyens importants afin qu'elles puissent remplir pleinement leur rôle de moteur économique à l'instar des villes européennes voisines. En capitalisant sur les économies d'agglomérations et les avantages de la concentration urbaine, les effets de levier des politiques publiques n'en seront que renforcés. Cette concentration de moyens sur les métropoles permettra également de contribuer à la limitation de l'étalement urbain, au développement de collaborations et synergies transrégionales, à répondre aux défis d'un habitat durable ainsi qu'aux opportunités de développement d'une mobilité attrayante tant pour les personnes que pour les marchandises.

#### 3.1. Levier 1: Promouvoir une véritable politique urbaine

##### 3.1.1 Mesures :

- Élaborer un Livre Blanc (ou toute autre action de communication) qui, à l'instar de ce qui a été initié en Flandre, viserait à positiver la vision de la société wallonne sur le monde urbain.
- Constituer, dès à présent, un fonds provisoire en se basant sur la hiérarchie urbaine du SDER de 1999, avec une répartition des moyens proportionnelle à l'importance des pôles, de façon à concentrer les moyens et favoriser les économies d'agglomération. Ce fonds serait donc un levier favorisant le redéploiement wallon via ses principales

- villes (Charleroi et Liège). La gouvernance de ce fonds pourrait être établie sur base des caractéristiques du Stedenfonds : convention pluriannuelle, mise en place d'indicateurs, suivi régulier avec présence de représentants de villes pairs.
- Transformer les actuelles intercommunales de développement économique en agence de développement territorial pour les principales villes de Wallonie. Ces agences les aideraient tant pour la définition d'une vision stratégique que pour le montage des projets. Ces agences auraient un rôle majeur de préparation et d'accompagnement des élus pour les contrats de ville. Elles auraient aussi le rôle d'observatoire urbain (récoltes de données pour les indicateurs).
  - Accroître l'offre en logement dans les villes et leurs périphéries proches en conditionnant certaines aides à une localisation « centrale », en intégrant les frais de déplacement dans les mécanismes de délivrance des crédits hypothécaires, en mettant en place des politiques d'équipements et de services conduisant les familles avec enfants à davantage s'orienter vers les localisations centrales, en améliorant l'environnement urbain ou encore en favorisant le stationnement résidentiel dans les villes.
  - Recentrer les aides régionales destinées aux particuliers sur les noyaux d'habitat, réorienter les politiques fiscales afin de favoriser l'investissement locatif, renforcer l'action des agences immobilières sociales et de la société Immocita, développer une politique foncière active afin de mobiliser les terrains les plus structurants pour l'urbanisation, réviser le mode de financement des communes afin d'orienter leurs actions vers le renouvellement urbain et, enfin, annoncer des objectifs clairs et précis en matière de renouvellement urbain et de contrôle de l'urbanisation périphérique.
  - Développer une politique foncière active. Ce développement pourrait être mis en place en dédiant des moyens financiers pour une ou plusieurs régies foncières. Il pourrait s'agir d'une régie régionale potentiellement active sur tout le territoire wallon ou de plusieurs régies intercommunales. Ces régies auraient comme objectif de mobiliser des terrains stratégiques et de participer au développement de PPP visant à développer le logement sur des sites structurants.
  - Afin de limiter l'étalement urbain, procéder à un phasage de l'urbanisation et de la limitation de certaines zones d'habitat. L'étalement urbain est très largement facilité par la suroffre foncière en zones d'habitat qui caractérise de nombreuses communes wallonnes. Concernant cette mesure, force est toutefois de constater l'opposition entre efficacité et acceptabilité. En effet, en dépit de l'importance des surcoûts qu'occasionnent l'étalement urbain, la population wallonne et ses représentants ne semblent pas (encore) prêts à accepter des mesures contraignantes de ce type. Nous pouvons donc conclure en soulignant la nécessité de travailler sur l'aspect culturel et sur la nécessité de faire comprendre aux populations et aux différents niveaux de décideurs que le modèle périurbain de la maison isolée sur sa vaste parcelle est en opposition frontale avec les principaux défis qui attendent la société wallonne lors des prochaines décennies.

En ce qui concerne plus particulièrement la mobilité, en Wallonie, celle-ci est encore, tant pour les personnes que les marchandises, très fortement liée au réseau routier et autoroutier. Si le transport public par bus (et ponctuellement par tram ou métro) est un outil de mobilité assez bien développé en Wallonie et en constante augmentation, il est cependant essentiel de penser l'ensemble de celui-ci de manière cohérente et globale. Il convient d'avoir une vision politique transversale et régionale, tous modes confondus. Un organe régulateur, au niveau de la Wallonie, devrait pouvoir se charger de la politique générale en proposant de grandes orientations dans les priorités d'investissement, quel que soit le mode concerné, et ce en garantissant également une cohérence entre les politiques d'aménagement du territoire et

celles de mobilité. Cette approche stratégique de la mobilité au niveau régional permettrait donc de conserver une qualité de service du point de vue de la mobilité, qualité constituant un avantage concurrentiel de la Wallonie qui contribue à son développement économique. En adoptant cette vue globale sur la mobilité, dépassant les sous-régionalismes, il sera possible de structurer les réseaux dans cette vision : détermination des réseaux principaux (tous modes confondus) reliant les pôles wallons articulés avec l'organisation de la mobilité au niveau plus « local » dans les bassins de vie en complémentarité avec des solutions de rabattement vers les réseaux principaux.

Parmi ces réseaux principaux, les voies navigables, actuellement adaptées aux normes européennes permettant d'accueillir des bateaux d'un minimum de 1350 tonnes, devraient être améliorées afin d'augmenter la capacité du réseau et faire face aux développements futurs. Cette augmentation de capacité doit nécessairement s'accompagner d'un développement fort de l'intermodalité avec l'équipement des zones portuaires qui permettront d'exploiter pleinement la centralité géographique de la Wallonie par rapport aux principaux ports et marchés européens. Sur le plan du développement des activités économiques, cette approche stratégique du transport de marchandises permettra aux entreprises d'être facilement « accessibles » dans le sens où elles peuvent recevoir « facilement » les marchandises qui leur sont nécessaires et tout aussi « facilement » expédier leurs productions vers leurs marchés. Dans la mesure où les infrastructures sont l'objet de concurrences entre le transport de marchandises et la mobilité des personnes, il convient donc d'assurer les conditions d'un report modal vers le rail et/ou la voie d'eau qui ne pénalise pas les entreprises. Cela suppose donc, que l'implantation des entreprises sur le territoire fasse l'objet d'une réflexion également stratégique afin de déterminer une localisation optimale en fonction des flux entrants et sortants de marchandises, tant en termes de tonnages que de volumes ou « d'urgence » (*just in time*) ; cette localisation ne doit pas non plus négliger les aspects liés au transport de personnes notamment pour ce qui est de l'accessibilité pour les travailleurs (et, le cas échéant, les clients).

## **3.2. Levier 2 : Faire de la mobilité des personnes et des marchandises un atout pour le territoire**

### 3.2.1 Mesures :

- Mettre en place un organe central, régulateur de la mobilité, tous modes confondus qui aurait pour mission de définir les grandes lignes de la mobilité wallonne, tous modes (y compris le ferré) confondus, de Proposer les orientations en matière de priorités d'investissements transversalement aux modes, de Veiller à la cohérence entre l'aménagement du territoire, la localisation des entreprises et la mobilité, d'Agir comme autorité organisatrice pour tous les services de transports en commun (y compris le rail) et enfin, de Suivre et évaluer (ex ante mais aussi ex post) les projets de mobilité en se basant sur des tableaux de bord, des indicateurs.
- Repenser la mobilité en termes de bassins de vie, de bassins de mobilité en regroupant les TECs en une seule entité organisant les services de bus dans toute la Wallonie au-delà des frontières administratives pour mieux rencontrer les besoins dans les bassins de mobilité, en mettant en place des services de transport en commun transfrontaliers pour pallier les problèmes dus aux frontières (coûts plus élevés) et pour rencontrer les

- besoins de déplacements des travailleurs wallons travaillant hors de la Wallonie (Bruxelles, G.D. de Luxembourg, nord de la France, région de Aachen, etc.)
- Assurer une continuité de service du départ à l'arrivée en mettant en œuvre des solutions innovantes (transport à la demande, covoiturage dynamique, etc.) pour assurer le rabattement en zones rurales vers des lignes structurantes, en organisant des lignes structurantes (bus, rail) en leur assurant une certaine « masse critique » de voyageurs, en mettant en place des systèmes d'informations multimodaux, en recourant aux nouvelles technologies (géolocalisation, web 2.0) pour offrir le meilleur service et les informations les plus fiables aux voyageurs
  - Veiller à une maîtrise de la congestion en dotant la Wallonie d'une capacité d'action « immédiate » sur les services de chemin de fer afin de pouvoir réagir sans délai aux besoins de capacité accrue (délivrance de sillons, parc de matériel « de réserve » à disposition).
  - Doter la Wallonie d'un pôle de compétences liant enseignement, recherche et opérationnel en matière de mobilité.
  - Doter la Wallonie d'une capacité de mettre en place des infrastructures et des services permettant de faire un rabattement ferré et fluvial des marchandises en vue ensuite d'une massification des flux.
  - Ne pas (plus) construire d'infrastructures de transfert modal sans y intégrer les services nécessaires à leur rentabilité et avoir un schéma global quant aux besoins d'infrastructures, par exemple de transfert modal, sur l'ensemble de la Wallonie.
  - Avoir une politique globale pour positionner de façon concurrentielle la voie d'eau par rapport aux autres modes en développant une politique foncière régionale pour favoriser l'implantation le long de la voie d'eau d'entreprises recourant au transport fluvial.
  - Développer et positionner de manière ad hoc des entreprises développant des créneaux nouveaux dans la logistique qui permettent de capter des flux en transit et, pour ce faire, répondre réellement aux besoins des donneurs d'ordre.

Ces derniers aspects, nous permettent d'aborder la question centrale de l'immobilier d'entreprise. Celui-ci se décline en deux grands types de production : d'une part, la production foncière, correspondant à la mise sur le marché de terrains constructibles et, d'autre part, la production immobilière, correspondant à la production ou à la réhabilitation de terrains construits, c'est-à-dire de bâtiments. Les parcs d'activité sont un outil important dans la gestion de l'immobilier d'entreprises. Les facteurs qui font le succès des parcs d'activités sont bien connus : un environnement « professionnel » qui réduit les conflits de voisinage, l'accessibilité (auto)routière et également la disponibilité en terrains à des prix peu élevés. Cependant, les parcs d'activités s'accompagnent également d'une grande consommation d'espaces ouverts. Il est donc regrettable de continuer à urbaniser le territoire sur le même rythme que précédemment car cela risque d'aggraver de nombreux problèmes comme la dépendance à l'automobile, la croissance des émissions de gaz à effet de serre, le déficit d'exploitation des TEC vu la faible densité de l'emploi, l'accès difficile aux emplois pour les travailleurs non motorisés ou encore la multiplication des friches tant dans les tissus urbains que dans les parties anciennes des parcs. Cependant et paradoxalement, la Wallonie fait face à une pénurie en terrains réellement disponibles pour accueillir ou capter de grands projets d'investissement. Les lourdeurs des procédures administratives ainsi que l'absence d'une stratégie régionale sont les principaux facteurs explicatifs de ce phénomène qui est de nature à décourager ou dissuader les investisseurs potentiels.

### 3.3 Levier 3 : Mettre à disposition des espaces pour l'activité économique

#### 3.3.1. Les mesures :

- Mobiliser les 900 hectares prévus au plan prioritaire.
- Mettre en œuvre rapidement un tableau de bord de référence relatif aux projets d'infrastructures foncières à vocation économique (ZAE, micro-zones...) ou de requalification d'espaces dédiés à l'activité économique (SAR, SRPE...). Cet outil, mis à jour en temps réel et accessible à tous les opérateurs, reprendrait, à l'échelle des intercommunales de développement économique, différentes données telles que les disponibilités foncières, les décisions gouvernementales prises et les échéances des procédures planologiques et des travaux d'équipement ou d'accessibilité.
- Accélérer les procédures d'expropriation en renforçant les moyens financiers et humains des comités d'acquisition afin de lever les freins importants liés à la lenteur de l'obtention des estimations, de la négociation des acquisitions et de l'exécution des arrêtés d'expropriation.
- La stratégie régionale au niveau des parcs d'activité économique devrait porter sur les niveaux de prix pratiqués au sein des parcs. En fonction des contextes, il s'agirait d'identifier les prix optimaux permettant de limiter les effets d'aubaine et le gaspillage de la ressource foncière tout en évitant de compromettre la compétitivité des firmes. Adoption du SDER comme outil stratégique transversal de développement territorial régional. Reconnaissance des projets de territoires sous-régionaux et communaux.
- Penser et mettre en œuvre les PAE selon trois niveaux d'intérêt stratégique : 1) les terrains stratégiques (aéroports, universités, parcs logistiques, terrains de grande superficie...) et les zones thématiques d'influence régionale ou suprarégionale ; 2) les parcs généralistes ou spécialistes d'influence sous-régionale ; 3) les petites zones (ZACC, SAR ou SRPE).
- Modifier le système de financement des intercommunales de développement économique. À l'heure actuelle, ce financement demeure trop dépendant de la production foncière sur terre vierge et de la vente de terrains qui en résulte. Si les autorités wallonnes souhaitent que les intercommunales de développement renforcent leur rôle d'aménageur, il faudra les y inciter financièrement en modifiant leurs modes de financement. La réflexion sur le rôle des intercommunales en tant qu'aménageur devrait intégrer la proposition de les transformer en agence de développement territorial. Celles-ci pourraient ainsi développer de nouvelles mini-zones et mieux diffuser l'information sur l'offre immobilière de seconde main. Ces missions pourraient être prises en charge par les intercommunales de développement, à condition toutefois de les y inciter financièrement.
- En ce qui concerne la réhabilitation des terrains pollués, évaluer si le recours au marché et à la concurrence, plutôt qu'à la situation de monopole de la SPAQuE, pourrait permettre de maximiser les retombées des moyens importants mobilisés par la Wallonie pour assainir ses nombreuses friches industrielles.
- Concernant la longueur des procédures administratives, une première proposition générale tient à la possibilité que différentes procédures puissent être entreprises en parallèle, tant au stade préparatoire (échanges planologiques, reconnaissance de zone, expropriation, réalisation des travaux d'équipement) qu'au stade de traitement d'un dossier particulier (permis, consultations publiques, avis communal). Concernant la sécurité juridique, un objectif important des réformes à mettre en place serait de mieux limiter les contestations lors de la phase de traitement des dossiers particuliers (par la commune, par le fonctionnaire dirigeant, par des comités locaux ou encore par des particuliers influents).
- Clarifier différents concepts qui sont repris dans le CWATUPE et qui sont aujourd'hui

source d'interprétations différentes.

Enfin, la stratégie régionale doit également intégrer dans la réflexion les zones agricoles et forestières wallonnes qui sont soumises à une urbanisation diffuse importante jusque dans des régions éloignées des grands axes, à des demandes spécifiques tant alimentaire que de cadre de vie et à une pression foncière croissante à partir des pôles de développement externe à la Wallonie. Aussi, il est important de soutenir le secteur agro-alimentaire (en ce compris l'agriculture) en Wallonie car il possède une large marge de progression dans le domaine et les productions agricoles locales pourraient jouer un rôle moteur de l'innovation alimentaire wallonne. Un enjeu majeur est d'encourager et d'accompagner la conversion d'une partie des systèmes de productions agricoles, forestiers et agro-alimentaires actuels vers des systèmes socio-économiquement plus soutenables, créateurs d'innovations, d'emplois et de bien-être, et écologiquement durables. L'agriculture wallonne encore très liée au sol dispose d'espaces, de sols et d'eaux de grande qualité, d'un savoir-faire reconnu et jouit d'une image assez positive associée à des paysages de qualité et un riche patrimoine rural qui doit être pris en considération dans la stratégie régionale de développement territorial.

### **3.4. Levier 4 : Développer la ruralité en agissant sur les modes de production agricole, forestiers et agro-alimentaires**

#### 3.4.1. Mesures :

- Créer un pôle d'appui aux innovations agricoles et forestières (productions végétales et mycologiques, productions animales y compris aquicoles, valorisation forestière) pour stimuler et accompagner les initiatives nouvelles à haut potentiel de valorisation, exploiter les avantages comparatifs de la Wallonie et saisir les nouvelles opportunités de marché.
- Mettre en place une politique d'accès à la profession pour une nouvelle génération de producteurs (banque foncière, crédit d'installation, stabilisation des revenus), encourager le développement de nouvelles formes de groupements ou de coopératives pour augmenter le pouvoir de négociation des producteurs vis-à-vis des transformateurs et/ou distributeurs et analyser les sources de blocage des initiatives (normes AFSCA, manque de formation, de structure d'encadrement).
- Attirer des acteurs du secteur agro-alimentaire en Wallonie afin de valoriser les productions agricoles locales
- Définir un cadre stratégique de la recherche agronomique pour induire des innovations tant technologiques, qu'institutionnelles et sociales, notamment à partir de recherches plus systémiques associant les chercheurs et les acteurs de la production, de la transformation et de la commercialisation, et construire ainsi un continuum de connaissances garantissant la pertinence pour les acteurs et l'appropriation des nouveautés développées.
- Saisir l'opportunité de la diversité des mesures proposées pour le développement rural (second pilier de la PAC) et prévoir le co-financement nécessaire à la hauteur des défis.
- Décloisonner les plans, programmes et structures d'interventions publiques dans les secteurs agricoles et forestiers, de la conservation de la nature et dans les communes rurales en général, afin d'assurer la complémentarité des actions aux différents niveaux dans une perspective multifonctionnelle et cohérente de projet de territoire.
- Définir un ensemble des critères explicites et d'indicateurs comme aide à la définition et à l'évaluation des politiques et actions publiques ainsi qu'à l'évaluation de la recherche pour tendre systématiquement vers un espace rural multifonctionnel viable (viabilité économique, risque sanitaire, préservation de l'environnement et des paysages, conservation de la nature, performance énergétique, ...).



## II. Rencontrer les besoins quantitatifs et qualitatifs des entreprises en foncier et en immobilier

Nom des experts :

Jean-Marie Halleux (ECOGEO – ULg) et André Marsden (AWEX)

### 1. Etat des lieux

#### 1.1. Immobilier d'entreprise et compétitivité des territoires : clarification des notions principales

La littérature sur le développement économique des territoires est abondante. A quelques nuances près, ce sont les mêmes facteurs de compétitivité qui y sont généralement considérés : le capital humain, le contexte économique, la gouvernance et les configurations territoriales (R. Shearmur, 2006 ; M. Quévit, 2007 ; B. Mérenne-Schoumaker, 2007a). Pour les « configurations territoriales », les analystes différencient généralement la qualité des lieux, la qualité des réseaux de transports et la disponibilité en terrains et bâtiments pour les entreprises. Le sujet de l'immobilier d'entreprise fait précisément référence à cette problématique de la disponibilité en terrains et en bâtiments.

L'immobilier d'entreprise est un domaine de plus en plus complexe (I. Nappi-Choulet, 2010). Il renvoie au fonctionnement des marchés fonciers et immobiliers relatifs à l'achat, à la vente et à la location de biens destinés aux activités économiques. Il peut s'agir de terrains viabilisés (par exemple au sein des parcs d'activités) ou de locaux (bureaux, bâtiments industriels, entrepôts, etc). En la matière, il est donc opportun de différencier deux grands types de production : d'une part, la production foncière, correspondant à la mise sur le marché de terrains constructibles et, d'autre part, la production immobilière, correspondant à la production ou à la réhabilitation de terrains construits, c'est-à-dire de bâtiments.

Les dernières décennies ont été marquées par la professionnalisation de l'immobilier d'entreprise. Les promoteurs – publics et privés, fonciers et immobiliers –, les investisseurs, les agents conseils et autres consultants y sont devenus des acteurs de plus en plus centraux. Sans aucun doute, cette professionnalisation s'accompagne d'une influence croissante de ces acteurs sur la production des espaces à vocation économique (B. Mérenne-Schoumaker, 2002 et 2003). Avant les années soixante, l'immobilier d'entreprise n'était pas structuré et les firmes avaient dès lors à gérer tout le processus de développement (y compris la prospection foncière). À partir des années soixante, le modèle prédominant est celui de l'entreprise qui gère la construction d'un bâtiment après avoir choisi un terrain parmi les offres disponibles en parcs d'activités. Aujourd'hui, les entreprises tendent à limiter leur implication en matière de construction afin de se focaliser sur leur cœur de métier. En effet, elles sont de plus en plus nombreuses à externaliser les tâches afférentes et à solliciter des professionnels susceptibles

de leur offrir des solutions immobilières à leurs besoins spécifiques. En parallèle, les mutations de plus en plus rapides de la vie économique ainsi que la complexité croissante des contextes administratifs et juridiques poussent un nombre croissant d'entreprises à choisir une location plutôt qu'une acquisition (L. Batsh, 2006).

Le développement de la flexibilité que l'on observe sur les marchés de l'immobilier professionnel est indissociable d'une évolution où les investissements des entreprises sont de plus en plus volatiles. Avec l'ouverture des frontières et l'éclatement géographique des chaînes de valeurs (les entreprises essaient leurs établissements dans les espaces les plus adéquats), les entreprises sont de plus en plus attentives à leur choix de localisation, mais aussi de délocalisation. Au-delà du sujet de l'immobilier d'entreprise, ce constat de la volatilité croissante des investissements doit être pris en compte par les autorités publiques dans leurs politiques de développement économique et en particulier dans leurs dispositifs d'aides financières à l'investissement.

## **1.2. Le sujet des parcs d'activités : un bref état des lieux**

En matière de terrains viabilisés, les besoins des entreprises sont étroitement liés au sujet des zones d'activités économiques (ZAE) et des parcs d'activités économiques (PAE). Les ZAE correspondent aux espaces affectés à l'activité économique dans les plans d'aménagement (par exemple les plans de secteur) tandis que les PAE correspondent aux espaces aménagés et équipés pour accueillir des activités économiques. La notion de ZAE fait donc référence à la situation de droit alors que la notion de PAE fait référence à la situation de fait.

Force est de constater le succès des parcs d'activités économiques. Sur base de données au 1<sup>er</sup> janvier 2012 rassemblées par la CPDT (B. Bianchet et al., 2012, p. 15), la Wallonie compterait 231 PAE, au sein desquels seraient concentrés 6 350 entreprises et 147 900 emplois. Cela représente 12 % du total de l'emploi wallon mais 34 % des secteurs secondaires et tertiaire marchand. Ces chiffres sont impressionnants mais ils témoignent également du fait que l'essentiel de la valeur ajoutée wallonne continue à être produite en dehors du périmètre des parcs d'activités. Cela atteste du fait qu'il est insuffisant de ne considérer que les PAE si l'on veut traiter du sujet des besoins des entreprises en immobilier.

Les facteurs qui font le succès des parcs d'activités sont bien connus (B. Mérenne-Schoumaker, 2002 et 2003) : un environnement « professionnel » qui réduit les conflits de voisinage, l'accessibilité (auto)routière et également la disponibilité en terrains à des prix peu élevés. Malgré le succès des parcs d'activités, force est de constater que le dispositif suscite de plus en plus de questions. En effet, il renvoie à deux finalités de plus en plus sous tension : d'une part, le développement économique et, d'autre part, l'aménagement du territoire (B. Mérenne-Schoumaker, 2007b). Cette mise sous tension tient au fait que le modèle du parc d'activité périphérique s'accompagne d'une grande consommation d'espaces ouverts et, paradoxalement, comme nous allons le développer ci-dessous, d'une pénurie en terrains réellement disponibles pour accueillir de nouveaux investissements dans certaines parties de la Wallonie.

### 1.3. La disponibilité en terrains et l'attractivité de la Wallonie

En matière d'attractivité territoriale et de développement économique, il est généralement considéré que la disponibilité en terrains est un atout important pour la Wallonie (en particulier vis-à-vis de la Flandre). À ce propos, nous observons que les IDE (investissements directs étrangers) qui se dirigent vers la Wallonie se localisent très préférentiellement au sein des parcs d'activités (G. Philipkin, en cours). Pourtant, les années 1990 et 2000 ont vu se développer et s'accroître une pénurie en ZAE au sein de certaines sous-régions wallonnes. Cette pénurie, qui fut mise en avant par les intercommunales de développement économique et objectivée en 2007 par une expertise de la CPDT (J.-M. Lambotte et al., 2007), est à expliquer par la difficulté de mettre en adéquation, d'une part, les besoins des entreprises sur le court terme et, d'autre part, la longueur des procédures administratives. En effet, les délais qu'implique la création ou l'extension d'un PAE sont généralement compris entre 5 et 10 ans. Bien sûr, « *la durée des procédures constituerait un problème moins criant si la Wallonie disposait, comme cela se fait chez certains de nos pays et régions limitrophes, d'une réserve foncière permanente directement commercialisable et affectable à l'activité économique* » (CESW, 2012, p. 4).

Suite aux constats des intercommunales et de la CPDT, l'UWE des entreprises a clairement mis en avant le problème de la disponibilité en terrains dans l'édition 2008 de son « Rapport sur la situation de l'Entreprise » (UWE, 2008). Parallèlement, les autorités régionales ont mis en place différentes mesures permettant d'y apporter des solutions. Fin 2010, une mesure importante a consisté dans le plan prioritaire ZAE visant à mobiliser près de 900 hectares (Gouvernement wallon, 2010)<sup>1</sup>. Parallèlement, l'administration wallonne (la DGO6) a initié un système d'audit permettant d'estimer les risques de déficit à moyen – long terme (voir ci-dessous le point 2.1.2). Des informations issues de ce système d'audit et relatives à l'année 2011 ont été publiées dans le Diagnostic territorial réalisé par la CPDT afin de préparer la révision du SDER (CPDT, 2011, pp. 88-90). Le lecteur intéressé pourra aisément y accéder.

En dépit des mesures adoptées par les gouvernements wallons successifs (en particulier le plan prioritaire ZAE de 2010), le problème de la disponibilité demeure d'actualité, comme le souligne d'ailleurs le Gouvernement wallon : « *La Wallonie manque de disponibilités foncières et immobilières capables de "capter" un grand projet d'investissement lorsqu'il se présente* » (Gouvernement wallon, 2012, p. 18).

Le même constat est également dressé par le CESW dans un avis récent : « *Depuis de nombreuses années, la Wallonie, ou à tout le moins certaines de ses sous-régions, accuse un déficit récurrent en matière de disponibilités de terrains à vocation économique adaptés aux besoins des entreprises. Cet état de fait est régulièrement dénoncé par les opérateurs économiques pour des investissements d'entreprises locales mais aussi et surtout pour des projets émanant d'investisseurs étrangers. Alors que plusieurs décisions ont pourtant été prises en la matière par le Gouvernement wallon depuis 2009, de nombreuses procédures tardent à être mises en œuvre pour certaines ou n'avancent pas pour d'autres. La Wallonie risque dès lors de ne pouvoir mobiliser pleinement les outils de la reprise économique dont elle a tant besoin, vu que la disponibilité de terrains destinés à l'activité économique constitue un levier essentiel pour le redéploiement économique régional. Ce constat est d'autant plus préoccupant que la Région doit faire face à l'horizon 2022, en vertu du dernier accord institutionnel, à une*

*décroissance des transferts financiers dont elle bénéficie. Cette échéance, couplée à la longueur des procédures de mise à disposition de terrains nouveaux, met le CESW une nouvelle fois dans l'obligation d'interpeller le Gouvernement wallon quant à l'urgence de mettre le développement économique au cœur de toutes ses préoccupations et singulièrement la place qu'on doit lui attribuer sur le territoire » (CESW, 2012, p. 2).*

La position de l'AWEX confirme que la disponibilité en terrains demeure un problème récurrent qui entrave les IDE (A. Marsden, 2012). Pour cette agence, la situation économique de la Wallonie devrait l'inciter à rester dans une position très commerciale et accueillante pour tous les projets de qualité. Pour ce faire, les opérateurs wallons devraient disposer en permanence d'un portefeuille important et diversifié de terrains situés dans toute la région afin de répondre, de manière complète, diversifiée et très rapide (délai de 10 jours) aux premières questions de l'investisseur potentiel. Actuellement, le portefeuille de projets en cours provenant d'investisseurs étrangers comprend une demande que l'AWEX considère être de plus de 150 hectares. Cette demande se répartit comme suit :

- 6 projets souhaitant des terrains de plus de 10 hectares,
- 3 projets souhaitant des terrains compris entre 5 hectares et 10 hectares,
- 9 projets souhaitant des terrains compris entre 5 hectares et 1 hectare,
- 3 projets souhaitant des terrains de moins de 1 hectare.

En outre, plus de 50 clients potentiels n'ont pas encore clarifié leur souhait en termes de terrains à utiliser. Sur cette base, il apparaît que la Wallonie devrait disposer d'un portefeuille constant de 50 à 100 hectares disponibles si l'on veut éviter que certains IDE ne soient entravés par le problème de la disponibilité foncière. Ces réserves de terrain à vocation économique devraient être immédiatement disponibles, de bonne qualité, parfaitement équipées, non contestées par des tiers et équitablement réparties sur tout le territoire wallon.

Pour l'AWEX, l'appariement offre-demande continue à être problématique car les intercommunales de développement ne disposent pas du portefeuille souhaité. En effet, les offres concernant des terrains de qualité tardant à se renouveler, elles sont tentées de mettre sur le marché des terrains de moindre qualité, qui ne répondent pas bien à la conformation souhaitée et qui nécessitent des frais complémentaires importants (pieux, drainage, traitement du sol). Ces frais peuvent amener un investisseur à abandonner son projet, c'est-à-dire, en d'autres termes, à choisir une localisation en dehors de la Wallonie ! Face à ce problème, l'AWEX est amenée à rechercher des terrains de remplacement auprès de propriétaires privés ou auprès d'opérateurs publics alternatifs (Infrabel, Sowaer, Défense nationale). Cela implique des démarches et des procédures longues et d'autant plus difficiles à mener qu'elles ne sont pas habituelles. Cela entraîne également une situation délicate pour l'intercommunale de développement, à laquelle on devrait pouvoir confier les travaux de mise en valeur et d'infrastructure du site concerné, mais qui, en l'occurrence, ne retire aucun bénéfice de la vente.

Comme nous l'avons invoqué ci-dessus, la création ou l'extension d'un PAE nécessite une période généralement comprise entre 5 et 10 ans. Cette durée est à relier au problème de l'insécurité juridique, à la multiplication des recours par les riverains ainsi qu'à la lenteur anormale de certaines procédures. Suite à la montée en puissance du syndrome Nimby, de très nombreux projets de PAE sont contestés, de manière plus ou moins organisée, par des riverains ou voisins. Ces plaintes sont reçues, écoutées et traitées par les services juridiques et

techniques des intercommunales qui, très souvent, obtiennent le retrait de la plainte avant qu'elle arrive en justice. Pour autant, il en résulte des retards importants dont on peut penser qu'ils contrarient le redéploiement de l'économie wallonne.

#### 1.4. L'aménagement du territoire

En plus de poser question en termes de développement économique, les parcs d'activités posent également question en termes d'aménagement du territoire. En effet, leur multiplication lors des dernières décennies a engendré une forte croissance de la consommation d'espace ainsi que la localisation sur sites excentrés d'activités économiques pourtant adaptées aux tissus urbains traditionnels.

Comme nous l'avons précisé ci-dessus, le succès des PAE tient à la disponibilité en terrains bons marchés ainsi qu'à la bonne accessibilité routière. Ces facteurs de localisation étant particulièrement importants pour les industries, il n'est pas surprenant que l'activité industrielle soit de loin la plus importante dans les PAE wallons : 41 % de l'emploi y sont de nature industrielle et ces emplois représentent près de la moitié de l'emploi industriel wallon (UWE, 2008, p. 26). Bien qu'ils soient en général orientés vers l'industrie, les parcs d'activités sont également occupés par des secteurs qui ne sont pas nécessairement attendus (commerce automobile, santé et action sociale, informatique). Une analyse menée pour l'ensemble de la Wallonie montre que près de 50 % des entreprises et 20 % des emplois situés au sein des PAE correspondraient à des activités dont les caractéristiques auraient parfaitement pu convenir aux quartiers urbains centraux (faible nuisance pour le voisinage et nombre important d'emplois par unité de surface) (Deloitte & Touche et al., 2002, p. 20).

Cette situation est problématique du point de vue de la structuration du territoire<sup>1</sup> car elle contribue tant à la dévitalisation des tissus urbains traditionnels qu'à la croissance des besoins en déplacement (consommation énergétique et dépendance à l'automobile). En outre, comme le signale l'UWE (2008, p. 61), cette situation représente également un problème en termes de développement économique. En effet, l'on peut supposer que ces entreprises qui auraient pu se localiser en milieu urbain occupent des terrains qu'il aurait été plus judicieux d'affecter au développement industriel ou au tertiaire lourd<sup>1</sup>.

Concernant le sujet de la consommation d'espace, il apparaît d'un travail récent de la CPDT que la densité d'emploi au sein des parcs d'activités wallons est particulièrement faible (J.-M. Lambotte et al., 2010a et 2010b). Les données utilisées pour cette étude chiffrent à 17 emplois par hectare la densité moyenne au sein des PAE wallons. À titre de comparaison, les moyennes observées dans la province du Limbourg néerlandais et dans la région du Nord – Pas de Calais sont respectivement de 30 et 28,4 emplois par hectare. Bien que les différentiels observés résultent en partie de structures économiques différentes (par exemple l'importance de la logistique en Wallonie), ils sont également liés à une maîtrise insuffisamment rigoureuse de la ressource foncière.

Lors des années deux-mille, la consommation d'espace pour les parcs d'activités wallons a représenté ± 200 hectares par an (J.-M. Lambotte et al., 2007). Sur base des propositions d'objectifs mises en avant dans le cadre de la révision du SDER, il apparaît que le Gouvernement wallon ne souhaite pas réduire cette consommation d'espace : « *l'on veillera à affecter à l'activité économique les espaces permettant de rencontrer les besoins soit de l'ordre*

de 200 ha nets par an » (Gouvernement wallon, 2012, p. 19). Nous sommes d'avis qu'il est regrettable de continuer à urbaniser le territoire sur le même rythme car cela risque d'aggraver de nombreux problèmes : la dépendance à l'automobile et la croissance des émissions de gaz à effet de serre, le déficit d'exploitation des TEC vu la faible densité de l'emploi, l'accès difficile aux emplois pour les travailleurs non motorisés, la multiplication des friches tant dans les tissus urbains que dans les parties anciennes des parcs, ... En outre, comme en témoignent les données sur la densité d'occupation des PAE wallons, il existe de nombreuses solutions techniques (voir ci-dessous) qui pourraient permettre d'utiliser la ressource foncière de manière plus parcimonieuse. Par la mise en place d'une politique foncière digne de ce nom, il pourrait donc être possible de mieux conjuguer le développement économique à des objectifs plus ambitieux quant à la limitation de la consommation d'espace.

## 2. Propositions de mesures

Les éléments développés dans l'état des lieux nous poussent à mettre en avant trois temporalités concernant les mesures à adopter afin de rencontrer l'enjeu des besoins quantitatifs et qualitatifs des entreprises en foncier et en immobilier. Il s'agirait de mesure à adopter à court terme (d'ici quelques mois), à moyen terme (d'ici quelques années) et à long terme (à l'horizon des 5 prochaines années).

### 2.1. Propositions de mesures à court terme

Concernant les mesures à adopter à court terme, nous pouvons nous appuyer sur les propositions du CESW (2012, p. 3) relatives à la mise en place d'un tableau de bord ainsi qu'à la dynamisation de la concertation entre les opérateurs concernés par les ZAE. En parallèle, il nous semble que le problème de la lenteur au niveau de l'acquisition pourrait également être pris en compte assez rapidement par les autorités compétentes.

#### 2.1.1 La concertation entre les opérateurs concernés par les ZAE

Comme nous l'avons souligné dans l'état des lieux, la décision du Gouvernement de mobiliser 900 hectares (plan prioritaire) tarde à se concrétiser. D'après les informations recueillies auprès des intercommunales, un premier lot pourrait être mis à disposition des demandeurs dans un délai de 2 à 3 ans et un deuxième lot dans un délai de 6 à 8 ans (requis pour les expropriations, la mise en valeur et l'équipement commun). Dans cette perspective, le CESW « plaide fortement en faveur d'une concertation à brève échéance des différents opérateurs concernés par la problématique des ZAE (cabinets ministériels, Administration, Wallonie Développement asbl, communes...) en vue d'améliorer leur coordination et d'établir un calendrier serré de lancement ou d'accélération des procédures décidées et ce, afin de progresser plus rapidement et de façon plus efficace vers l'atteinte des objectifs fixés par le Gouvernement en matière d'infrastructures d'accueil des activités économiques » (2012, p. 3).

### 2.1.2. Mise en place d'un tableau de bord

Le constat d'un déficit d'informations relatives aux entreprises présentes au sein des parcs d'activités est récurrent au niveau des différentes réflexions sur ce sujet. Par rapport à la situation passée, un cap a toutefois été franchi suite à la mise en place du site Bspace, auquel est accolé une base de données. Toutefois, il s'agit d'un outil essentiellement promotionnel à l'attention des investisseurs plutôt que d'un réel SIG (système d'informations géographiques) permettant la gestion des PAE et l'évaluation des besoins. En outre, il apparaît que la qualité des informations varie en fonction des intercommunales concernées. C'est dans cette perspective qu'il faut entendre la proposition suivante formulée par le CESW : « *Le conseil estime essentiel de pouvoir disposer rapidement d'un tableau de bord de référence relatif aux projets d'infrastructures foncières à vocation économique (ZAE, micro-zones...) ou de requalification d'espaces dédiés à l'activité économique (SAR, SRPE...). Cet outil, mis à jour en temps réel et accessible à tous les opérateurs, reprendrait, à l'échelle des intercommunales de développement économique, différentes données telles que les disponibilités foncières, les décisions gouvernementales prises et les échéances des procédures planologiques et des travaux d'équipement ou d'accessibilité. Pour le CESW, cette concertation et ce tableau de bord sont des éléments indispensables à court terme au volet territorial du processus de redressement de la Wallonie* » (CESW, 2012, p. 3).

### 2.1.3. Renforcer les moyens financiers et humains des comités d'acquisition

Les nouveaux projets de mise à disposition de ZAE nécessitent souvent de recourir à la procédure d'expropriation que gèrent les Comités d'acquisition du SPF Finances. Ces comités étant notoirement sous-staffés, cela allonge, souvent de manière déraisonnable, et surtout sans visibilité, la durée de la procédure. Pour l'AWEX, tout cela oblige à faire patienter certains investisseurs potentiels et à dépendre ainsi de leur capacité de compréhension. En la matière, une priorité devrait donc être accordée aux dossiers économiques d'intérêt régional.

Sur le même sujet, le CESW « *réclame le renforcement des moyens financiers et humains des comités d'acquisition afin de lever les freins importants liés à la lenteur de l'obtention des estimations, de la négociation des acquisitions et de l'exécution des arrêtés d'expropriation. Il souhaiterait savoir si des contacts ont été pris entre les autorités fédérales et le Gouvernement wallon en vue de trouver des solutions ; il se demande si la mise en place d'un protocole officiel entre les entités fédérale et fédérées ne pourrait pas constituer une solution* » (CESW, 2012, p. 5).

Propositions de mesures à moyen terme : vers une réforme du système de production des espaces à vocation économique

L'expertise réalisée par la CPDT en 2007 (J.-M. Lambotte et al., 2007) mettait en avant deux conclusions quant aux actions à mener par les autorités publiques en matière de PAE. La première portait sur le court terme et soulignait la nécessité de mobiliser de nouvelles ZAE dans les sous-régions wallonnes affectées par une pénurie en terrains. La seconde conclusion se rapportait davantage au moyen terme, en insistant sur la nécessité de réformer le système de production des espaces à vocation économique. Il apparaît des développements synthétisés dans l'état des lieux que cette conclusion demeure d'actualité. Nous pensons donc qu'il est important de réformer le système de production des espaces à vocation économique. Cela devrait notamment impliquer une réflexion approfondie sur le rôle des opérateurs actifs en

matière de parcs d'activités et en particulier sur leurs modes de financement. La CPDT n'est pas la seule institution wallonne à souligner la nécessité d'une telle réforme. En effet, cette recommandation est également mise en avant par l'UWE (2008) et par le CESW (2008 et 2012). C'est en grande partie sur base des propositions de ces organismes que nous dressons ci-dessous les possibles contours de cette réforme.

Concernant la nécessité de revoir le mode de financements des opérateurs actifs en matière de parcs d'activités, épinglons le constat établis par Perspective consulting et al. (2012, p. 104) dans le cadre de l'évaluation du CWATUPE :

Les promoteurs des ZAE « *ont actuellement intérêt à acheter les terrains le moins cher possible (zone agricole ou verte) et à vendre leur terrain le plus rapidement possible (éviter l'immobilisation des capitaux et valoriser leur action en termes de création d'emplois). Dès lors :*

- La localisation des ZAE n'est pas toujours optimale :
  - certaines sont occupées par des activités qui pourraient être localisées ailleurs (parking des TEC, siège social d'entreprises publiques, commerces...) [...] ;*
- L'animation des zones, la mise à disposition de services spécifiques n'est pas considérée comme une priorité des opérateurs, hormis certaines initiatives, ce qui nuit à l'attractivité sur le long terme des ZAE ».

#### 2.1.4 Une stratégie qui clarifie mieux les objectifs à rencontrer par les PAE

Nous pensons que la stratégie et la ligne directrice à adopter pour la réforme souhaitée devrait s'appuyer sur une clarification des objectifs à rencontrer par les PAE. Comme nous l'avons développé ci-dessus, ces équipements s'inscrivent dans deux finalités de plus en plus sous tension que sont, d'une part, le développement économique et, d'autre part, l'aménagement du territoire.

Sur cette base, il nous semble fondamental de mieux préciser les relations entre la consommation foncière et le développement économique. Le cœur de la problématique nous semble pouvoir être résumé de la manière suivante : dans quelle mesure la disponibilité en terrains peu coûteux et rapidement disponibles est-elle un facteur important pour attirer des IDE en Wallonie, pour soutenir la compétitivité des firmes wallonnes sur les marchés internationaux et pour résister à la concurrence des firmes situées en dehors du territoire régional ? Répondre à cette question devrait permettre de préciser la stratégie de la Wallonie en matière de terrains à vocation économique. Une telle stratégie pourrait, par exemple, mieux intégrer la différenciation entre secteurs d'activités et justifier ainsi la mobilisation de nouveaux terrains pour certains secteurs stratégiques<sup>1</sup>. En parallèle, la réflexion pourrait être affinée sur les indispensables synergies entre les différentes parties du territoire régional. Cela pourrait, par exemple, conduire à accepter une planification moins généreuse en terrains vierges dans certaines sous-régions et, complémentirement, accroître l'offre nouvelle dans les parties de la Wallonie où les besoins sont les plus stratégiques (par exemple parce qu'il s'agit de territoires susceptibles d'attirer des IDE ou parce que les économies d'agglomération y sont particulièrement porteuses<sup>1</sup>).



Nous pensons que la stratégie régionale devrait également porter sur les niveaux de prix pratiqués au sein des parcs. En fonction des contextes, il s'agirait d'identifier les prix optimaux permettant de limiter les effets d'aubaine et le gaspillage de la ressource foncière tout en évitant de compromettre la compétitivité des firmes (J.-M. Lambotte et al., 2010a et 2010b).

#### 2.1.5. Le niveau d'échelle et la différenciation entre les deux objectifs de l'aménagement et du développement

À propos de la différenciation entre les deux objectifs de l'aménagement et du développement, nous pouvons faire référence à la recommandation de l'UWE quant à une mise en œuvre des PAE à trois niveaux d'intérêt stratégique :

« *L'ensemble des terrains sont gérés de la même manière, sans distinction de leur niveau d'intérêt stratégique (local, sous-régional, régional). Nous pensons qu'il serait utile de mettre en œuvre une gestion à 3 niveaux :*

- Les terrains stratégiques (aéroports, universités, parcs logistiques, terrains de grande superficie...) et les zones thématiques d'influence régionale ou suprarégionale [...];
- Les parcs généralistes ou spécialistes d'influence sous-régionale [...];
- Les petites zones (ZACC, SAR ou SRPE) » (UWE, 2008, p. 89).

La proposition de l'UWE met en avant la relation entre le niveau d'échelle et la différenciation entre les deux objectifs de l'aménagement spatial et du développement. Pour les terrains stratégiques pour le développement régional, les gestionnaires des parcs d'activités – les intercommunales de développement, les ports autonomes et la SOWAER – devraient travailler en collaboration étroite avec les acteurs régionaux – le Gouvernement, l'Administration, l'AWEX – afin de veiller à leur meilleur usage dans une optique de croissance régionale.

Pour les petites zones, c'est avec les autorités locales que les gestionnaires de zones devraient prioritairement collaborer. Cette collaboration devrait se développer dans une optique d'aménagement du territoire et d'urbanisme, en veillant tant à la limitation des effets des activités nuisibles pour les voisinages résidentiels qu'à la recherche de la mixité des fonctions favorables à la redynamisation des tissus urbains traditionnels.

#### **Comment rencontrer les besoins en développement régional ?**

Concernant le sujet du développement économique, tant l'AWEX que le CESW mettent en avant l'enjeu de la création de zones dites d'intérêt régional, notamment en lien avec le transport et la logistique :

« *Se référant à des politiques menées dans d'autres pays, le Conseil plaide pour la création de zones dites d'intérêt régional (zones aéroportuaires, zones logistiques...) qui contribueraient efficacement au redéploiement économique et social régional. Une approche régionale des terrains stratégiques permettrait d'en préserver la spécificité, d'y valoriser des activités d'ambition suprarégionale et d'en améliorer la visibilité au niveau international avec des conséquences positives pour le développement de l'ensemble de la région. Une concentration des activités est d'autant plus justifiée dans un contexte de crise économique et de raréfaction*

*des surfaces disponibles. Il serait donc particulièrement opportun d'installer des zones d'intérêt régional dans les bassins, en particulier urbains, à haut taux de chômage et à forte disponibilité de main d'œuvre.*

*Le Conseil considère que la Wallonie, en concertation avec les opérateurs, serait la plus apte à définir ces zones (via des critères à déterminer), la gestion opérationnelle étant du ressort des opérateurs. Cette proposition s'inscrit parfaitement dans la logique de gestion parcimonieuse des terrains poursuivie tant par le Gouvernement wallon que par le Conseil » (CESW, 2012, p. 5).*

*Il serait utile de constituer des « "zones économique d'intérêt régional", pouvant accueillir des sociétés de taille importante et dont l'intérêt économique-social serait considéré comme majeur. Leur localisation pourrait être jumelée avec un plan de développement d'infrastructure important et permettrait de valoriser celui-ci au maximum. A titre d'exemples, nous pourrions citer une zone de ce type accolée à Trilogiport, une autre en Hainaut, directement liée aux plans de mise en valeur des voies navigables, ou enfin une vaste zone industrielle connectée directement à la plate-forme multimodale de Athus » (A. Marsden, 2012, p. 3).*

## **Comment rencontrer les besoins en aménagement du territoire ?**

### 2.1.6. Le sujet du financement

Concernant l'objectif de l'aménagement du territoire, nous pensons qu'il est opportun d'invoquer le sujet du financement des intercommunales de développement économique. À l'heure actuelle, comme cela a été rappelé ci-dessus, ce financement demeure trop dépendant de la production foncière sur terre vierge et de la vente de terrains qui en résulte. Si les autorités wallonnes souhaitent que les intercommunales de développement renforcent leur rôle d'aménageur, il faudra les y inciter financièrement en modifiant leurs modes de financement. La réflexion sur le rôle des intercommunales en tant qu'aménageur devrait intégrer la proposition de les transformer en agence de développement territorial, comme nous le suggérons dans la note consacrée à l'enjeu sur le dynamisme et la qualité de la ville.

### 2.1.7. L'utilisation parcimonieuse du sol et la mixité raisonnée

En matière d'aménagement du territoire, deux enjeux majeurs correspondent à l'utilisation parcimonieuse du sol ainsi que la mixité raisonnée, c'est-à-dire l'adéquation entre les types de localisation et les besoins des entreprises (notamment afin d'éviter que des activités adaptées aux milieux urbains ne s'implantent en périphérie). Sur ces sujets, de très nombreuses mesures pourraient être mises en œuvre afin d'améliorer la situation actuelle, comme en témoigne une analyse récente de la CPDT à laquelle nous avons déjà fait référence et pour laquelle une série de recommandations ont été évaluées par un panel d'experts (J.-M. Lambotte et al., 2010a et 2010b). En la matière, nous pensons notamment aux idées de développer de nouvelles mini-zones et de mieux diffuser l'information sur l'offre immobilière de seconde main. Pour de nombreux experts, ces missions pourraient être prises en charge par les intercommunales de développement, à condition toutefois de les y inciter financièrement. Les travaux de la CPDT ont également permis d'identifier de nombreuses mesures susceptibles de contribuer à hausser les densités d'emplois au sein des PAE : faire référence à des indicateurs de densité d'emploi lors de la délivrance des permis, mieux moduler le prix des terrains pour éviter les

effets d'aubaine, limiter les terrains pour de futures extensions, réviser les règles relatives au recul et au COS, aider à la production d'immeubles (semi-)mitoyens.

En plus d'être utiles en matière de consommation d'espace, ces mesures liées au développement d'une politique foncière digne de ce nom pourraient également se révéler utiles vis-à-vis de l'objectif du développement économique. En effet, les adopter limiterait les besoins en terrain dans un contexte qui, qu'on le veuille ou non, devient de plus en plus difficile quant au développement de vastes zones d'activités.

Comme nous l'avons mis en évidence avec les problèmes rémanents liés aux procédures, tout indique qu'il sera de plus en plus ardu de mobiliser des terrains vierges au sein des régions wallonnes les plus urbanisées, tant parce que les meilleures localisations ont déjà été développées qu'en raison de la dispersion croissante de l'habitat. Suite à cette évolution, les risques de rencontrer des populations hostiles à une modification de leur cadre de vie se renforceront inévitablement. En outre, il est bien avéré que les communes sont de plus en plus réfractaires au développement de nouvelles ZAE. En limitant les besoins en nouveaux terrains, on limite donc tant les risques de pénuries futures que les moyens financiers considérables qu'il sera indispensable de mobiliser afin de créer des accès routiers ou autoroutiers aux terrains périphériques qui ne sont pas encore suffisamment accessibles.

#### 2.1.8. L'attractivité des parcs

La thématique de l'aménagement du territoire renvoie également aux mesures à prendre en matière d'attractivité des parcs d'activité, comme l'illustre le passage ci-dessous rédigés par le CESW : « *Le Conseil rappelle toute l'importance de financer l'aménagement des parcs d'activités pour faire face aux attentes qualitatives des entreprises (fibre optique, réseau de chaleur, verdurisation du site...), sans oublier la nécessité d'organiser une mobilité efficace (avec des transports collectifs partout où c'est possible) vers et en provenance de ces zones se situant généralement en périphérie des centres urbains* » (CESW, 2012, p. 4).

Le sujet de la qualité de l'aménagement des parcs concerne tant les nouveaux développements que les parcs plus anciens. Soulignons ici que pour les PAE les plus anciens, il serait sans doute judicieux de donner les moyens aux intercommunales de reprendre à leur charge des immeubles industriels vétustes (si pas complètement abandonnés), de les démolir et de remettre les terrains sur le marché. Plusieurs sites industriels ont été conçus et construits dans les années soixante, suivant des normes constructives tout à fait obsolètes, notamment évidemment au point de vue énergétique. Certains bâtiments ont été revendus par leur propriétaire original, souvent morcelés et, de transformations en transformations, sont devenus pratiquement inutilisables. De plus, ils constituent une image très négative, en particulier lors de visites des PAE par de potentiels investisseurs étrangers.

Le sujet de l'attractivité des parcs est lié au sujet de la mixité raisonnée des fonctions. En effet, l'implantation de certaines activités adaptées aux localisations urbaines (peu de nuisances et forte densité d'emplois) est parfois justifiée par le fait que ces activités sont susceptibles de répondre à une demande de la part des travailleurs (horeca, salles de sport, crèches...). En la matière, il pourrait être opportun que les gestionnaires de zones étudient la mutualisation de certaines prestations « *à commencer par la livraison de proximité vis-à-vis de demande comme la petite restauration, le nettoyage et repassage de vêtements, ... Celle-ci pourrait être effectuées par des structures du type "titres-services" autonomes à mettre en place par les*

IDE » (B. Bianchet et al., 2012, p. 64).

Afin d'améliorer l'attractivité des parcs, outre l'intervention sur certains bâtiments invoquée ci-dessus, il faudra également veiller à améliorer l'entretien des voiries, souvent considéré comme peu satisfaisant par les entreprises, ainsi que la propreté, la signalétique et l'entretien des abords. Ces problématiques ont récemment été investiguées par la CPDT (B. Bianchet et al., 2012, pp. 63-64) qui propose les mesures suivantes :

*« Nous proposons que cet entretien [des voiries] ainsi que les interventions annexes sur la voirie qui sont traditionnellement du ressort de la commune (marquage, curetage des égouts, entretien de l'éclairage, ...)»<sup>1</sup> soient clairement identifiés et programmés lors et en parallèle à l'élaboration des plans triennaux des communes. En effet compte tenu du niveau de recettes dégagées par la présence des PAE, l'autorité communale devrait être en mesure d'allouer une partie de celles-ci à cet entretien. Bien évidemment, il sera toujours possible d'inscrire certaines interventions sur les voiries des PAE dans le cadre du plan triennal communal ».*

*« Nous proposons l'étude d'un accord entre les communes et les IDE afin qu'une petite fraction des additionnels au précompte immobilier, par exemple 5 %, ce qui représente un montant total de 3,4 millions d'euros pour la Wallonie, soit spécifiquement dédié à la gestion courante des parcs. Cette mission pourrait être prise en charge par des structures spécifiques constituées sur le modèle de l'économie sociale, ce qui permettrait d'en réduire les coûts de fonctionnement. Le calcul de l'enveloppe budgétaire serait effectué par la DGO6, ce qui lui permettrait d'optimiser l'information relative aux ZAE à sa disposition. L'amélioration de la qualité environnementale des parcs se révèle une attente importante exprimée non seulement par les entreprises mais, également par les communes. Or, celles-ci s'avèrent démunies face à cette question d'où l'intérêt de l'intervention de l'intercommunale concernée. Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité pour les parcs situés en bordure de zones d'habitat. A noter que la politique régionale en la matière évolue positivement avec, notamment, le lancement d'expériences-pilotes de requalification de parcs d'activités existant. »*

#### 2.1.9. Valoriser les SAR

Le sujet de la dégradation progressive des PAE nous amène tout naturellement à la thématique des friches. En la matière, le CESW « estime important de renforcer la politique d'assainissement des SAR en vue d'accroître leur réaffectation à l'activité économique. Bien que coûteuse, cette solution présente de nombreux avantages. La présence d'un nombre important de friches industrielles constitue une atteinte incontestable à l'image de la Région et freine le redéploiement économique local par manque d'attrait pour les candidats investisseurs. L'assainissement des SAR prévient ou corrige les éventuels problèmes d'environnement et de santé publique. L'assainissement de ces derniers améliorerait donc non seulement le cadre de vie de la population mais offrirait également un potentiel en terrains non négligeable. Toutefois, les freins à la réhabilitation des friches sont nombreux (procédure lourde, coût d'acquisition, insécurité juridique...) et par ailleurs, certaines communes se montrent régulièrement peu enclines à orienter les terrains réhabilités vers l'activité économique. Le Conseil estime pourtant important de les analyser rapidement afin de trouver une solution durable aux divers aspects liés à cette problématique. Celle-ci doit nécessairement s'accompagner d'une politique de production foncière ambitieuse et anticipatrice » (CESW, 2012, p. 5).

Concernant la problématique des terrains pollués, nous constatons aujourd’hui un monopole de la SPAQuE sur les opérations de décontamination menées en Wallonie. En parallèle, nous observons, tant à l’étranger qu’ailleurs en Belgique, le développement de sociétés privées ayant développé une expertise sur ce type d’activités (A. Fabris, 2012). Sur cette base, il nous semble opportun de mener une réflexion visant à évaluer si le recours au marché et à la concurrence pourrait permettre de maximiser les retombées des moyens importants mobilisés par la Wallonie pour assainir ses nombreuses friches industrielles.

#### Procédures et sécurité juridique

Comme nous l’avons souligné dans l’état des lieux, la mise en place des PAE s’accompagne de procédures très longues où les risques de recours peuvent s’avérer très dommageables. Dans cette perspective, il faudra que l’élaboration d’une stratégie visant à mieux clarifier les objectifs à rencontrer par les PAE s’articule à un travail d’analyse des législations afférentes, c’est-à-dire le CWATUPE mais également le décret relatif aux infrastructures d’accueil des activités économiques. Observons ici que l’existence de cette double législation – et donc la multiplication des intervenants – témoigne du fait que l’outil du PAE a été développé pour assurer conjointement le développement économique et un bon aménagement du territoire. Concernant ce travail d’analyse visant à proposer des modifications législatives au Gouvernement wallon, il va de soi qu’il faut prévoir une articulation au chantier actuel de la réforme du CWATUPE (Perspective Consulting et al., 2012), une réforme qui vise précisément à limiter les lourdeurs administratives associées au droit de l’urbanisme.

Concernant le sujet de la longueur des procédures, une première proposition générale tient à la possibilité que différentes procédures puissent être entreprises en parallèle, tant au stade préparatoire (échanges planologiques, reconnaissance de zone, expropriation, réalisation des travaux d’équipement) qu’au stade de traitement d’un dossier particulier (permis, consultations publiques, avis communal). Concernant la sécurité juridique, un objectif important des réformes à mettre en place serait de mieux limiter les contestations lors de la phase de traitement des dossiers particuliers (par la commune, par le fonctionnaire dirigeant, par des comités locaux ou encore par des particuliers influents). En conséquence, il semble nécessaire de prévoir des mesures permettant de mieux anticiper les problèmes lors des phases préparatoires.

Afin de renforcer la sécurité juridique, nous suggérons que les activités éligibles sur une zone définie soient le plus clairement déterminées en amont de la procédure relative aux dossiers particuliers. En la matière, le CWATUPE devrait permettre de tendre vers une lecture unique par tous les intervenants, ce qui n’est suffisamment pas le cas aujourd’hui. En effet, « *les types d’entreprises appelées à s’implanter sur les zones d’activités industrielles ou mixtes ne sont pas clairement définies* » (Perspective Consulting et al., 2012, p. 103). Illustrons le propos par l’exemple de certaines ZAE proches de l’aéroport de Liège. Ces zones qui sont directement gérées par la SOWAER sont en principe réservées à des activités « directement liées à l’activité aéronautique », une acceptation qui n’est pas précisément définie et qui laisse donc place à la libre interprétation du fonctionnaire dirigeant local. Un autre exemple correspond à la différenciation entre les « activités de logistique » et les « activités de distribution ». Cette différenciation ne fait l’objet d’aucune clarification officielle alors que les premières peuvent être installées sur des zones industrielles et les secondes en zone mixte. Concernant le sujet des activités admissibles sur les ZAE, il faudrait également mieux préciser si, comme nous

l'avons discuté ci-dessus, des activités de services pourtant adaptées aux localisations urbaines peuvent s'y implanter afin de répondre à une demande de la part des travailleurs. On observe aujourd'hui que de nombreuses communes sont de plus en plus frileuses quant à l'accueil d'activités économiques sur leurs territoires (B. Bianchet et al., 2012). Pour l'AWEX, cette situation devient très problématique lorsque les autorités locales expriment des réserves et formulent des restrictions particulières alors que les certains investisseurs étrangers ont déjà témoigné un intérêt pour une offre précise (et qu'ils se sont parfois déplacés sur le site en question). Nous nous trouvons donc de nouveau avec le constat d'activités éligibles sur une zone définie qui ne sont pas suffisamment définies en amont des procédures. La réforme du système de production des espaces à vocation économique devrait permettre d'éviter ce genre de situation qui nuit à l'image globale de la Wallonie auprès des investisseurs étrangers. En la matière, nous proposons donc de mieux anticiper en impliquant les communes dans la phase préparatoire en vue de définir plus finement le type d'activités susceptible d'être acceptées.

La réforme de code wallon qui devrait accompagner la réforme du système de production des espaces à vocation économique devrait également intégrer le problème des recours. En la matière, il faudrait que les recours éventuels soient groupés et traités par une procédure unique, sans permettre l'introduction de recours successifs se basant sur des éléments différents et nécessitant à chaque fois le traitement complet du dossier.

Les quelques réflexions que nous venons de présenter sont convergentes avec le point de vue du CESW sur le sujet des procédures et de la sécurité juridique :

*« Le Conseil estime également nécessaire de simplifier la charge administrative des procédures (couplage ou fusion des procédures, intégration des processus liés aux permis, même procédure quelle que soit la nature juridique du demandeur...) en vue d'assurer une réglementation accessible et cohérente pour les opérateurs. De même, la portée des outils locaux et régionaux, contraignants ou indicatifs, doit être recadrée en vue d'une réorganisation ou une suppression de certains d'entre eux.*

*Le Conseil insiste ensuite sur la mise en place, là où c'est possible, de délais de rigueur dans toutes les procédures existantes, imposables à toutes les parties prenantes du projet. Ces délais doivent être formalisés en spécifiant les actes définissant le début du délai de rigueur et les obligations des organes consultatifs. Cette disposition doit s'accompagner si nécessaire d'un renforcement des moyens humains et financiers des administrations compétentes.*

*Le Conseil souhaiterait en tout cas que l'Administration adopte une attitude plus réactive et plus positive dans le suivi des dossiers (guichet unique, project manager par dossier...).*

*Par ailleurs, le Conseil considère également essentiel d'assurer une réelle sécurité juridique des outils et des actes et travaux afin de limiter les dommages en cas de recours » (CESW, 2012, p. 4).*

En matière de procédure, une autre problématique importante correspond au sujet des compensations. Pour le CESW, « il est urgent que la tâche que le Gouvernement s'est assignée dans le cadre de la DPR, à savoir "préférer les compensations planologiques lors de l'inscription de nouvelles zones urbanisables et baliser les modes de compensation tant planologiques qu'alternatifs", soit menée à son terme. Dans la même logique, le CESW préconise que la procédure retenue privilégie avant tout les compensations planologiques. Il note toutefois que cette formule peut s'avérer irréalisable dans certains cas de figure, nécessitant alors le recours

à des compensations alternatives mais dont les modes de détermination doivent être davantage précisés.

*Concernant ces compensations alternatives, le Conseil insiste également pour que celles-ci n'aient pas pour effet de grignoter des espaces non urbanisés supplémentaires au projet, ce qui serait contraire à l'objectif recherché de la compensation planologique » (CESW, 2012, pp. 4-5).*

Sur le sujet des compensations planologiques, l'AWEX met en avant l'idée qu'elles doivent « pouvoir s'exercer sur de larges territoires, impliquant plusieurs Intercommunales de développement économiques » (A. Marsden, 2012, p. 3).

Concernant la lourdeur administrative, beaucoup peut donc être fait pour mettre en place des procédures plus rapides et un aménagement plus efficient. Pour autant, certaines évolutions structurelles font qu'il est illusoire d'espérer une simplification majeure des procédures administratives liées au droit de l'urbanisme (Z. Lejeune et al., 2010). Nous pensons ici tant à la prégnance croissante des enjeux liés à la protection de l'environnement et à l'utilisation parcimonieuse de la ressource foncière qu'aux tendances vers davantage de décentralisation, de participation citoyenne et également de juridisme. En conséquence, la réflexion sur les procédures ne pourra pas faire l'économie d'une analyse sur la création d'un mécanisme de « remplacement automatique » des terrains vendus. Sur base des développements rassemblés ci-dessus, la création de ce mécanisme permettant d'assurer une réserve foncière permanente directement disponible pour l'activité économique nous apparaît particulièrement importante pour les terrains considérés comme stratégiques pour le développement régional. En la matière, force est toutefois de constater que les mutations de l'activité économique rendent les estimations en besoins fonciers de plus en plus difficiles.

## **2.2. Propositions de mesures à long terme**

### 2.2.1. Des mesures pédagogiques en vue de limiter le syndrome Nimby

Concernant le syndrome Nimby, des mesures pédagogiques visant à limiter l'ampleur du phénomène devraient être imaginées. Ces mesures pourraient, par exemple, intégrer une campagne collective d'explication et de valorisation du bien commun auprès du grand public. Approfondir la réflexion sur les relations entre la compétitivité de la Wallonie et l'immobilier d'entreprise

À ce jour, les recherches et analyses wallonnes consacrées aux relations entre la compétitivité territoriale et l'immobilier d'entreprise se sont essentiellement focalisées sur les sujets des parcs d'activités et de la production foncière (la disponibilité en terrains). Bien que très importante, cette problématique ne recouvre pas complètement le sujet puisque, comme nous l'avons précisé dans l'état des lieux, les entreprises sont de plus en plus exigeantes quant à leurs besoins en bâtiments. Aujourd'hui, la production foncière, par le développement des parcs d'activités, demeure le principal outil wallon de politique économique spatiale. Afin de s'adapter aux besoins changeants des entreprises, il semble donc utile de s'interroger sur l'opportunité de compléter ce type de dispositifs par des outils susceptibles de dynamiser la production et la réhabilitation immobilière.

L'idée de développer des outils permettant de dynamiser la production et la réhabilitation immobilière est à mettre en relation avec l'évolution vers la professionnalisation de l'immobilier d'entreprise décrite ci-dessus. En effet, cela nous pousse à souligner la thèse selon laquelle la compétitivité des firmes et des territoires est de plus en plus influencée par les modalités de la production immobilière (et pas uniquement foncière). Cette thèse est développée par la littérature scientifique internationale depuis maintenant une quinzaine d'années (E. D'Arcy et G. Keogh, 1999). Par ailleurs, elle est soutenue par certains agents immobiliers locaux<sup>1</sup>, pour qui l'immobilier d'entreprise wallon demeure peu efficace en matière de production immobilière : faible transparence, manque de professionnels de qualité, inadaptation de l'offre, absence d'intérêt de la part des investisseurs, non réalisation d'une demande potentielle, ... Pour ces acteurs de terrain, la Wallonie pourrait renforcer son potentiel entrepreneurial si le fonctionnement des marchés immobiliers permettait un appariement plus efficace entre offre et demande immobilières. Dans cette perspective, l'efficacité des marchés de l'immobilier à vocation économique nous semble être une thématique de recherche à développer afin de compléter la réflexion des acteurs wallons sur les relations entre la compétitivité et les structures d'accueil des entreprises.

Deux recherches consacrées au sujet des relations entre compétitivité régionale et production immobilière sont en cours depuis maintenant quelques mois. Elles sont toutes deux financées par la CPDT et correspondent, d'une part, à la recherche doctorale développée à l'ULg par Marie-Caroline Vandermeer sous la direction de Jean-Marie Halleux et, d'autre part, à la recherche de commande « *Analyse des nouvelles formes de développement de l'activité économique et de leur lien au territoire* ». À ce stade, les résultats de ces travaux ne sont malheureusement pas suffisamment avancés pour en induire des conclusions opérationnelles.



## Références bibliographiques

- Batsch L, 2006.- « Immobilier : pourquoi les entreprises veulent devenir locataires ». *Alternatives économiques*, n°251, pp. 70-71.
- D'Arcy E. et Keogh G., 1999.- « The property market and urban competitiveness: a review », *Urban Studies*, Vol. 36, n°5-6, pp. 917-928.
- Bianchet B., Xhignesse G., Gathon H.-J., Jurion B. et Teller J., 2012.- *Retombées des zones d'activités économiques au niveau communal*. Expertise E3, Rapport final de la subvention 2011-2012, CPDT. URL : <http://hdl.handle.net/2268/132988>
- CPDT, 2011.- *Diagnostic territorial de la Wallonie*, Namur.  
URL : <http://cpdt.wallonie.be/fr/content/diagnostic-territorial-de-la-wallonie>
- CESW, 2008.- Avis sur les besoins en matière de zones d'activité économique, n°933.  
URL : [http://www.cesw.be/uploads/fichiers\\_avis/933.pdf](http://www.cesw.be/uploads/fichiers_avis/933.pdf)
- CESW, 2012.- Avis relatif aux zones d'activités économique, n°1076.  
URL : [http://www.cesw.be/uploads/fichiers\\_avis/1076.pdf](http://www.cesw.be/uploads/fichiers_avis/1076.pdf)
- Deloitte & Touche, CREAT et Institut Wallon, 2002.- *Etude stratégique visant à éclairer le Gouvernement wallon en matière d'affectation d'espace à l'activité économique dans le cadre de la révision des plans de secteur*. Rapport phase II, inédit.
- Fabris A., 2012.- *Rapport de stage à la SORASI*, Université de Liège, Faculté des Sciences Appliquées, Master Complémentaire en Urbanisme et Aménagement du Territoire, inédit.
- Gouvernement wallon, 2010.- *L'évaluation du plan prioritaire des zones d'activité économique a donné lieu à une décision équilibrée entre la volonté de créer de l'espace pour les entreprises en Wallonie et la nécessité de gérer et repenser la localisation des parcs d'activité économique*, Communiqué de presse du 4 novembre 2010. URL : <http://henry.wallonie.be/l-evaluation-du-plan-prioritaire-des-zae-donne-lieu-une-decision-equilibree-entre-la-volonte-de-cree-de-l-espace-pour-l>
- Gouvernement wallon, 2012.- *Schéma de Développement de l'Espace Régional (SDER). Propositions d'objectifs*, Approuvé par le Gouvernement wallon le 28 juin 2012.  
URL : <http://henry.wallonie.be/sites/default/files/nodes/story/4306-sderpropositionsobjectifsbd.pdf>
- Lejeune Z., Marique A.-F., Teller J., Michel Q. et Halleux J.-M., 2010.- « Des coûts de transaction et de développement incompressibles ? L'exemple du remembrement urbain en Wallonie ». *Etudes foncières*, n°145, pp. 10-12. URL : <http://hdl.handle.net/2268/31758>
- Lambotte J.-M., Bastin A., Lepers E., Neri P., Halleux J.-M. et Hanin Y., 2007.- *Evaluation des besoins en matière de zones d'activités économiques*. Mission expertise, Décision du Gouvernement wallon du 21-09-06, CPDT. URL : <http://hdl.handle.net/2268/105360>
- Lambotte J.-M., Halleux J.-M., Girolimeto F et Labbeuw F.-L., 2010.- *Gestion des zones d'activités économiques existantes. Présentation des résultats et des propositions avant évaluation par les experts* (Thème 1B, Rapport final provisoire), CPDT. URL : <http://hdl.handle.net/2268/105271>
- Lambotte J.-M., Girolimeto F. et Halleux, J.-M., 2010.- *Gestion des zones d'activité économique existantes. Synthèse des avis des experts sur le projet de rapport final* (Thème 1B, Rapport final provisoire), CPDT, URL : <http://hdl.handle.net/2268/112862>
- Marsden A., 2012.- *Mobilisation du territoire. Aspect « attractivité des investissements étrangers »*, Contribution de l'AWEX à la Dynamique « Wallonie 2022 », note de travail du 4 octobre 2012, inédit.
- Mérenne-Schoumaker B., 2007a.- « De la compétitivité à la compétence des territoires. Comment promouvoir le développement économique ? Exposé de synthèse ». *Territoire(s)*

wallon(s), Hors-série, pp. 51-58.

Mérenne-Schoumaker B., 2007b.- « L'avenir des zones d'activités économiques en Wallonie. Réflexions et propositions ». *Territoire en mouvement*, n°3, pp. 3-14.

Mérenne-Schoumaker B., 2002.- *La localisation des industries : enjeux et dynamiques*. PUR, Didact Géographie, Rennes.

Mérenne-Schoumaker B., 2003.- *La localisation des services et des commerces*. PUR, Didact Géographie, Rennes.

Nappi-Choulet I., 2010.- *L'immobilier d'entreprise*. Economica, Paris.

Perspective Consulting, CREAT, BOURS&ASSOCIÉS, AXcess sa et Abr Sc, 2012.- *Evaluation du CWATUPE. Rapport de caractérisation des régimes juridiques évalués*. URL :

[http://cwatupe.perspective-consulting.eu/wp-content/uploads/2012/07/CWATUPE\\_Rapport-de-caractérisation.pdf](http://cwatupe.perspective-consulting.eu/wp-content/uploads/2012/07/CWATUPE_Rapport-de-caractérisation.pdf)

Philipkin G., en cours.- *Les IDE en Wallonie*, Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de Master en Sciences Géographiques, Université de Liège, inédit.

Quévit M., 2007.- « Territoires innovants et compétitivité territoriale : de nouveaux enjeux pour le développement territorial en Wallonie. Exposé de synthèse ». *Territoire(s) wallon(s)*, Hors-série, pp. 59-80.

Schearmur R., 2006.- « L'aristocratie mobile du savoir et son tapis rouge. Quelques réflexions sur les thèses de Richard Florida ». *La compétitivité urbaine à l'heure de la nouvelle économie* (Tremblay D.-G. et Tremblay R.), Québec, Presses de l'Université du Québec, pp. 285-303.

UWE (Union Wallonne des Entreprises), 2008.- *Étude sur la situation de l'entreprise. Thème 2008 : entreprises et développement territorial*. URL :

<http://www.uwe.be/publications/etudes-rapports-guides-pratiques/rapports-annuels-etudes/etudes-2008-sur-la-situation-de-lentreprise/>

### III. Développer des solutions de mobilité innovantes, intégrées et durables pour la mobilité des personnes

#### Justification de la reformulation:

- La mobilité est exprimée de manière beaucoup trop étroite dans l'enjeu initial (le domicile-travail représente moins de 25% du transport de personnes) tandis que l'intermodalité est un moyen dans l'enjeu #3
- Il est peut-être plus réaliste de travailler sur d'autres créneaux à moyen terme (déplacements scolaires, déplacements urbains)
- La mobilité peut se décliner sous deux aspects : celle des personnes et celle des marchandises ; même si une concurrence sur les infrastructures (trafics autoroutiers, slots sur les lignes de chemin de fer) existe entre ces deux types de déplacements, ces mobilités ont cependant des caractéristiques spécifiques qui demandent des réponses adaptées. Tant les déplacements des personnes qui sont les acteurs de la production et de la consommation, donc du développement économique que ceux des marchandises qui sont essentiels dans un système économique doivent être pris en compte : les personnes doivent pouvoir accéder « facilement » aux lieux de production et de consommation ; les marchandises doivent pouvoir être transportées tout au long de la chaîne logistique, de la production à la consommation. Il nous a donc semblé bon de consacrer un enjeu particulier à chacun de ces deux types de mobilité

**Nom des experts ayant participé à la rédaction du canevas:** E.Cornelis, E. Willame, J. Juprelle

---

#### 1. Etat des lieux

##### 1.1. Diagnostic qualitatif et quantitatif

La mobilité en Wallonie est encore très fortement liée à la voiture. Les transports en commun recrutent essentiellement leur clientèle en milieu urbain et parmi les jeunes.

Du point de vue des infrastructures, après avoir connu un accroissement, entre 1970 et 1985, de près de 400% du réseau autoroutier, le réseau routier belge, et donc aussi la partie wallonne de celui-ci, ne connaît plus guère d'évolution. Si, dans les années nonante, le réseau autoroutier wallon a encore connu une augmentation de 11% (alors que la progression n'était que de 2% pour le réseau autoroutier belge), celui des routes régionales et provinciales a connu, pour sa part, une diminution de près de 2%. Durant la première décennie de ce siècle (2000-2009), la longueur du réseau des autoroutes wallonnes n'a connu aucune évolution

depuis 2002. Par contre, on constate que le réseau des routes communales continue à s'étendre avec un taux d'accroissement décennal de 5,3% (ce qui marque un certain ralentissement puisque cette progression était encore de 6% entre 1990 et 2000). Au 1er janvier 2010, la Wallonie était sillonnée par 869 km d'autoroutes, 6869 km de routes régionales, 714 km de routes provinciales et, enfin, 72755 km de routes communales soit un réseau routier total de 81207 km, ce qui représente plus de la moitié du réseau belge (155210 km). La Wallonie compte (au 1er janvier 2010) 5,2 km d'autoroutes, 40,8 km de routes régionales, 4,2 km de routes provinciales et 431,9 km de routes communales par 100 km<sup>2</sup> (soit au total 4,8 km de routes par km<sup>2</sup>). Ces chiffres sont comparables à ceux de la Belgique. Par contre, la densité par millier d'habitants (chiffres de 2010) est différente en Wallonie et en Belgique : la Wallonie est dotée de 0,248 km d'autoroutes par millier d'habitants (0,163 km par millier d'habitants pour la Belgique), de 1,96 km de routes régionales (1,22 km pour la Belgique), de 0,204 km de routes provinciales (0,1204 km pour la Belgique) et de 20,8 km de routes communales (12,81 km pour la Belgique) toujours par millier d'habitants. La densité du réseau rapportée à la population est donc pratiquement deux fois plus importante en Wallonie que sur toute la Belgique. Du côté du réseau ferré, la densité est bien plus faible (0,1 km par km<sup>2</sup>) et l'évolution va dans le sens d'une raréfaction de celui-ci suite à une érosion surtout observée entre 1970 et 1990 pour faire place ensuite à une relative stabilité. Il faut cependant remarquer qu'en termes de longueur de lignes, il y a peu de différences entre la Flandre et la Wallonie, constat à mettre en balance avec la répartition 40-60 des investissements. Enfin la Wallonie « abrite » 262 gares et points d'arrêt.

Le transport public par bus (et ponctuellement par tram ou métro) est un outil de mobilité assez bien développé en Wallonie. En 2010, les cinq sociétés du groupe TEC ont transporté plus de 278 millions de voyageurs, soit une augmentation de 6% par rapport aux chiffres de 2009 et quasi un doublement par rapport aux chiffres de 2000. En dix ans, la fréquentation des bus a ainsi progressé de plus de 110 millions de passagers entraînant ipso facto une augmentation des recettes, celles-ci passant de 68,7 millions d'euros en 2000 à 115,3 millions d'euros en 2010.

Les ménages wallons se caractérisent par un taux de motorisation assez élevé (83% ont au moins une voiture) mais moindre que celui des flamands. En moyenne, les voitures des ménages wallons parcourent 17773 km suivant l'enquête nationale BELDAM, 2010. Globalement, on constate une légère diminution de l'usage de la voiture, qui se marque particulièrement dans les déplacements courts (moins de 2 km).

Plus de la moitié des Wallons marchent au moins une fois par semaine mais ils ne sont qu'un sur dix à faire du vélo aussi régulièrement. Ils sont un peu plus nombreux (presque un sur quatre) à emprunté les transports publics au moins une fois la semaine mais, tant pour les trains que pour les TEC, six Wallons sur dix ne font jamais appel à leurs services. Enfin, pour ce qui est de la voiture, plus d'un wallon sur deux se met au volant au moins une fois par semaine (et c'est au moins cinq jours par semaine pour plus de 40%) et ils sont presque autant à être à la même fréquence passager d'une automobile.

On note aussi que c'est en Wallonie qu'on trouve le moins d'abonnés aux transports en commun. La part de Wallons en possession du permis de conduire est, elle, très importante.

Les Wallons utilisent principalement (56%) la voiture pour se rendre sur leur lieu de travail ou d'étude. Pour ce qui est des distances vers le travail (26 km) ou l'école (13 km), c'est en Wallonie qu'on parcourt les plus longs trajets, ce qui est un facteur, mais certainement pas le seul, expliquant le recours plus important à la voiture. Pourtant les Wallons sont bien desservis pour ce qui est d'avoir un arrêt de bus ou une gare près de son lieu de travail. Toujours dans le lien entre mobilité et travail, on peut voir que le travailleur wallon dispose d'une voiture de société dans un cas sur dix mais que seuls 12% d'entre eux ont l'intégralité de leurs frais de déplacement remboursés. On notera enfin que les travailleurs wallons font beaucoup plus de covoiturage que leurs homologues des autres régions.

En Wallonie, l'hégémonie de la voiture est très forte ; pourtant la marche et le bus tirent aussi leur épingle du jeu et ont des parts de marché plus importantes qu'au niveau national. C'est avant tout le vélo qui s'effondre et devient quasi marginal avec seulement 1% des déplacements l'utilisant comme mode principal. En moyenne, les Wallons font des déplacements plus longs que les habitants des autres régions. Mais les durées de ceux-ci ne sont pas significativement plus grandes. Cela indique donc une vitesse moyenne de déplacement plus rapide (49 km/h pour les Wallons contre 45 km/h pour les Flamands et seulement 38 km/h pour les Bruxellois), signe d'une congestion moindre, mais aussi élément expliquant une sécurité routière moins favorable. Pour terminer ce diagnostic, notons enfin que les Wallons réalisent un peu plus de déplacements longs (au-delà de 25 km) que la moyenne. Il ne faut ainsi pas négliger l'importance des déplacements des wallons vers des régions limitrophes : Bruxelles-Capitale ou même le Grand-Duché de Luxembourg (4% des déplacements des habitants de la province du Luxembourg ont le Grand-Duché comme destination). La carte ci-après montre les zones de chalandise pour les travailleurs abonnés SNCB et montre bien, par exemple, la large zone d'attraction de Bruxelles. Ainsi, 18% des travailleurs wallons occupent, en 2010, un emploi en dehors de la Wallonie, 132 000 travaillent à Bruxelles, 40 000 en Flandre et 57 000 à l'étranger. Par contre, 27 000 Flamands et 18 000 Bruxellois font la navette inverse et viennent travailler en Wallonie. Et presque 30 000 travailleurs franchissent la frontière chaque jour pour venir travailler en Wallonie. Il s'agit très majoritairement de Français (qui peuvent être des Belges résidant en France

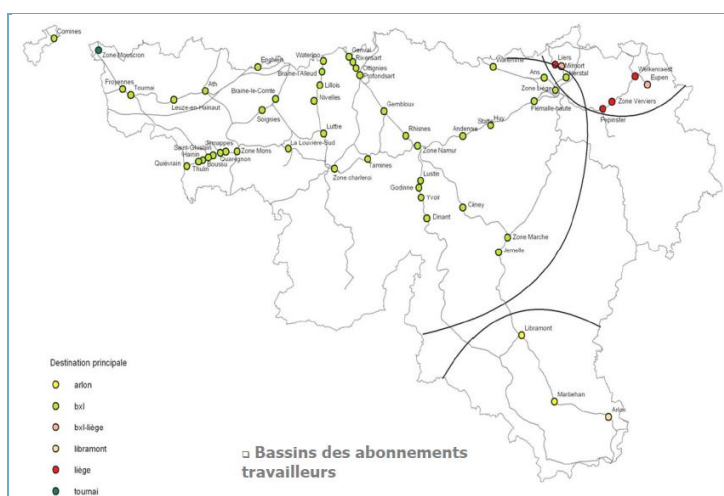


Figure 1 : Destination principale des travailleurs abonnés des chemins de fer en fonction de leur gare de départ (source : abonnements SNCB 2005 analysés par le CREAT-UCL dans le cadre de la CPDT)

Pour ce qui est de la de la problématique de la sécurité routière. En tenant compte des statistiques sur ce thème et plus particulièrement lorsque l'on s'intéresse au nombre de tués par million d'habitants, la comparaison avec la Flandre et les pays européens peut paraître catastrophique. Mais cette analyse est réductrice, vu l'importance du trafic de transit et de la plus faible densité d'habitants en Wallonie. La situation réelle est donc plus contrastée et surtout beaucoup plus complexe, laissant transparaître qu'il y a moins d'accidents corporels en Wallonie (13 688) qu'en Flandre (30 024), mais qu'ils sont généralement plus graves. Ceci semble compatible avec le constat d'un réseau moins congestionné, où les vitesses pratiquées sont plus élevées. Avec le chiffre de 435 personnes tuées sur les routes wallonnes en 2009 (soit +5%), le progrès enregistré durant l'année 2008 (-19% en un an) n'est pas confirmé.

## 1.2. Identification des benchmarks pertinents

Les données des enquêtes menées dans les régions voisines (p.ex. autour de Lille Métropole ou l'OVG flamande) ou dans les pays limitrophes (France, Pays-Bas, Allemagne) peuvent être utilisées pour mettre en perspective les indicateurs de mobilité, d'accessibilité calculés pour la Wallonie. L'action COST SHANTI sur l'harmonisation des enquêtes de mobilité est une piste pour une meilleure comparaison inter-régionale, internationale.

## 1.3. Indicateurs clés au niveau de l'enjeu

- Les parts modales permettent de déterminer quels sont les moyens de transport utilisés et de mesurer l'impact de politiques de report modal ; elles permettent aussi de voir les parts de marché des différents modes et donc, dans une certaine mesure, de déterminer là où des investissements sont nécessaires
- L'évolution des voyageurs/km par mode
- Les distances moyennes parcourues sont importantes pour mesurer, entre autres, la « pénibilité » des déplacements et la qualité du maillage économique (trouve-t-on les aménités nécessaires près de chez soi ? Doit-on parcourir beaucoup de kilomètres pour aller au travail ?) [ceci est à mettre en lien avec l'aménagement du territoire]
- Les durées moyennes couplées aux distances sont un indicateur de la vitesse moyenne, donc de la « qualité » du système de transport
- La part des réseaux (routes, rails, bus) qui est congestionnée est aussi un autre indicateur montrant la « qualité » du système de transport wallon
- Les profils horaires des déplacements jouent aussi un rôle sur une meilleure répartition des trafics et donc peuvent contribuer à moins de congestion.
- Les motifs de déplacement et leur évolution notamment en fonction de l'évolution démographique (p.ex. vieillissement) de la population sont un indicateur important pour des politiques de mobilité efficaces et efficientes ; ils sont aussi un certain reflet de l'activité économique.

Liens avec d'autres lignes de force

La mobilité doit être intégrée dans toute réflexion, dans toute politique régionale liée au développement économique ; elle est un facteur important car qui dit économie dit activités et

on doit toujours se déplacer pour réaliser ces activités (que ce soit du travail, de la consommation, des loisirs, des services à la personne, de l'éducation, etc.). Les conditions dans lesquelles on peut réaliser ces déplacements peuvent donc jouer un rôle primordial dans la viabilité des activités (économiques- et leur développement.

On sait aussi la part que prend le transport dans les émissions polluantes et donc dans le réchauffement climatique. Les enjeux environnementaux et climatiques rendent donc nécessaire une mobilité plus durable.

Par ailleurs, les comportements de mobilité de la population sont aussi fortement corrélés à des facteurs sociologiques donc, par exemple, l'âge. Les défis démographiques seront donc également un élément à prendre en compte dans les politiques de mobilité. Non seulement, les accroissements de population prévus en Wallonie nécessitent une réflexion sur les besoins de mobilité de ces nouvelles populations et l'offre pour satisfaire ceux-ci en fonction des localisations des nouveaux habitants mais le phénomène de vieillissement de la population est aussi à prendre en compte pour développer des politiques de mobilité qui tiennent compte des comportements spécifiques des classes de population plus âgées.

Enfin, au sein de cette ligne de force, la mobilité est intrinsèquement liée à la thématique de l'aménagement du territoire : il est absurde de dissocier les deux aspects et de ne pas avoir une politique d'aménagement du territoire qui tienne compte des besoins et des contraintes de mobilité.

## 2. Orientation proposée sur l'enjeu

En gros, il faut conserver une qualité de service du point de vue de la mobilité afin de garder cet avantage concurrentiel à la Wallonie et de contribuer ainsi à son développement économique. De plus, en vue de rencontrer les enjeux environnementaux et économiques du futur, il convient de penser à des solutions de mobilité les plus durables possible (ce qui implique, p.ex., de veiller, autant que faire se peut à un certain report modal visant à une utilisation plus rationnelle de la voiture) mais également les plus efficaces et efficientes possible (ce qui implique, p.ex., d'organiser les services de transport en commun de manière à satisfaire les besoins de la population de la manière la plus « économique » possible).

Dans cette optique, il s'agit d'avoir une vue systémique de la mobilité et d'envisager non seulement les infrastructures mais également et surtout les services qui doivent être fournis au travers de ces infrastructures.

La Wallonie, avec sa « dichotomie » de territoires plus urbains et de zones plus rurales peut également trouver des débouchés économiques en développant, d'abord au service de sa population mais ensuite dans le but de pouvoir rentabiliser les investissements par un déploiement vers d'autres régions, des solutions de mobilité innovantes pour l'ensemble de ces spatialités contrastées faisant appel aux nouvelles technologies (Galileo, etc.) et aux services s'appuyant sur celles-ci (Web 2.0, ...), boostant ainsi une économie de la connaissance qui peut être le ferment du redéploiement économique wallon.

Les enjeux de la mobilité à l'Horizon 2022 peuvent se décliner suivant cinq axes principaux autour desquels les mesures proposées s'articuleront ; les trois premiers de ces axes sont transversaux et ne concernent pas seulement la mobilité des personnes développée ici mais sont également valables pour le transport de marchandises qui fait l'objet de l'enjeu 4 de cette ligne de force.

## 2.1. Gouvernance

Il convient d'avoir une vision politique transversale, tous modes confondus, et régionale. Un organe régulateur, au niveau de la Wallonie, doit pouvoir se charger de la politique générale en proposant de grandes orientations dans les priorités d'investissement, quel que soit le mode concerné, et ce en garantissant également une cohérence entre les politiques d'aménagement du territoire et celles de mobilité. C'est à ce niveau qu'il conviendrait d'analyser l'évolution des indicateurs (cf. plus haut), de « monitorer » et d'évaluer (non seulement ex ante mais aussi et surtout ex post) les projets au travers de baromètres, de tableaux de bord.

## 2.2. Financement

Des mécanismes d'internalisation des coûts externes (pollution, sécurité routière, congestion, etc.) doivent être développés afin de garantir des recettes supplémentaires nécessaires ne serait-ce que pour l'entretien des infrastructures existantes. Cela nécessite donc de mettre en place une démarche uniformisée de monétarisation de ces coûts externes. Ensuite, il faut étudier puis définir les mécanismes appropriés de financement : fiscalité, taxes kilométriques, péages urbains, financement du transport public par ses recettes, prélèvement transport pour les entreprises en lieu et place du remboursement des frais de transport aux employés, etc.

Les recettes tirées des types de financement retenus et d'autres sources comme des cofinancements ou des préfinancements ou des PPP devraient permettre la création d'un fonds d'investissement transversal et pluriannuel, tous modes confondus, permettant de sortir de la logique actuelle de silos par mode qui aurait pour mission de réaliser des appels à projets annuels en matière de mobilité (infrastructures, navettes, services,...) qui seraient analysés sur base d'une grille spécifique et de donner le signal qu'un bon projet porteur en matière économique trouvera un financement, une réponse du politique.

Il faudrait enfin développer une stratégie permettant, lors du développement d'infrastructures ou de services de transport, une valorisation des domaines publics impactés, une réalisation de plus-values foncières.

## 2.3. Expertise

La Wallonie devrait (re)construire et maintenir une expertise en matière de mobilité ; il s'agirait, après avoir identifié tous les acteurs, de l'enseignement à l'opérationnel en passant par la recherche, de les fédérer en un pôle qui aurait pour objectif une appréhension plus rationnelle, en évitant les doublons, de la stratégie de la mobilité en Wallonie. Les compétences présentes au sein de ce pôle serviront d'appui aux organes de gouvernance cités plus haut (un peu à l'instar des « steunpunten » en Flandre). Les universités doivent être associées non seulement pour les aspects recherche mais également pour les aspects enseignement afin de former des jeunes aux différents métiers de gestion de la mobilité, afin de disposer de nouvelles compétences pour les acteurs dans l'opérationnel.

## 3. Structuration et hiérarchisation des réseaux

Il est important d'avoir une vue globale, dépassant les sous-régionalismes, de la mobilité en Wallonie et de la manière de structurer les réseaux dans cette vision : détermination des



réseaux principaux (tous modes confondus) reliant les pôles wallons puis organisation de la mobilité plus « locale » dans les bassins de vie/de mobilité en complémentarité avec solutions de rabattement vers les réseaux principaux. Cette vision doit garder à l'esprit que la Wallonie n'est pas une île et tenir compte également des besoins de mobilité transfrontalières vers les pôles situés en dehors du territoire wallon.

### 3.1 Exploitation des réseaux

Une infrastructure n'est viable que si elle est dotée de services adéquats répondant aux besoins de ses utilisateurs ; il s'agit donc de ne pas/plus concevoir la gestion de la mobilité comme la simple construction d'infrastructures mais bien de la penser de manière intégrée en développant des projets qui « rentabilisent » les infrastructures, existantes ou à créer, par la fourniture de services à l'utilisateur afin de faciliter sa mobilité (p.ex. intermodale) : centrale de covoiturage, bus à la demande, systèmes d'informations, etc.

Il est également clair qu'une préoccupation constante doit rester la sécurité routière. Outre les indéniables dommages que les accidents peuvent causer à l'intégrité physique des personnes, il faut relever, dans le contexte présent, les impacts négatifs que ceux-ci peuvent avoir sur l'économie Wallonne (perte de potentiel de force de travail, congestion accrue, dépenses publiques, etc.). Il est donc primordial de continuer à mener des politiques visant à réduire les risques d'accidents.

## 4. Détail des mesures

### 4.1. Mesure # 1: Mettre en place un organe central, régulateur de la mobilité, tous modes confondus

#### A. Description de la mesure

Cet organe aurait pour missions de

- Définir les grandes lignes de la mobilité wallonne, tous modes (y compris le ferré) confondus
- Proposer les orientations en matière de priorités d'investissements transversalement aux modes
- Veiller à la cohérence entre l'aménagement du territoire, la localisation des entreprises et la mobilité
- Agir comme autorité organisatrice pour tous les services de transports en commun (y compris le rail)
- Suivre et évaluer (ex ante mais aussi ex post) les projets de mobilité en se basant sur des tableaux de bord, des indicateurs (cf plus haut)

#### B. Portée de la mesure

Il s'agit d'avoir une gouvernance transcendant non seulement les sous-régionalismes mais aussi la gestion « en silo » des différents modes. Il s'agit aussi d'associer étroitement aménagement du territoire et mobilité.

**C. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles**

En rupture avec la gouvernance actuelle qui éparpille les prises de décision par sous-région et/ou par mode, cette mesure permet davantage un pilotage global des questions de mobilité et donc, on peut l'espérer, une meilleure cohérence dans les mesures prises et dès lors une meilleure réponse aux problèmes de mobilité.

**D. Coût budgétaire**

Il s'agit davantage d'une réforme structurelle qu'autre chose ; le coût ne devrait donc pas être énorme. On peut cependant signaler le besoin d'un service d'appui pour cet organe qui serait, par exemple, chargé de réaliser les évaluations, de tenir à jour les tableaux de bord, de mesurer les indicateurs.

**E. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure**

Des indicateurs pertinents pourraient être le budget géré par cet organe, la part des projets relevant de sa compétence, etc.

**F. Points d'attention pour l'implémentation**

Il s'agit d'un bouleversement de la gouvernance actuelle et cela peut donc être un frein à la mise en œuvre de cette mesure. Particulièrement, on peut attirer l'attention sur les questions de compétence en matière de rail et les frictions inévitables avec le groupe SNCB (et donc aussi le fédéral, les autres régions), sauf à ce que plus d'autonomie soit accordée aux régions en ce domaine.

**4.2. Mesure # 2: Mettre en œuvre de nouveaux mécanismes de financement de la mobilité**

**A. Description de la mesure**

Cette mesure peut se décliner suivant les axes suivants :

- Définir une méthodologie uniforme d'internalisation des coûts externes
- Étudier les moyens de faire (mieux) contribuer les utilisateurs au financement des infrastructures et services de mobilité : taxe kilométrique, prélèvement transport, fiscalité, .... Tenir compte dans cette étude des trois piliers de la durabilité : environnemental, économique, social. Étudier également les modalités de financements « alternatifs » : cofinancement, préfinancement, PPP.
- En fonction des résultats de cette étude, mettre en place le(s) système(s) optimal(aux).
- Créer avec les recettes un fonds d'investissement transversal et pluriannuel, tous modes.

Réaliser des appels à projets annuels en matière de mobilité (infrastructures, navettes, services,...) qui seraient analysés sur base d'une grille spécifique et donner le signal qu'un bon projet porteur en matière économique trouvera un financement, une réponse du politique.

#### **B. Portée de la mesure**

L'autorité publique, vu les contraintes budgétaires qui sont les siennes et qui seront les siennes à l'avenir, ne peut plus consentir tous les efforts nécessaires à maintenir les infrastructures (p.ex. entretien) et services de mobilité à un niveau satisfaisant et donc peut aussi difficilement réaliser les investissements lorsque ceux-ci sont nécessaires. Il convient donc de trouver d'autres sources de financement notamment en demandant aux usagers de supporter davantage le « coût vérité » de leurs déplacements (tout en gardant à l'esprit les difficultés sociales que cela peut engendrer), ce qui peut être d'ailleurs un incitant à certains reports modaux en faveur d'une mobilité plus durable.

Une gestion efficace des financements doit permettre de réaliser en priorité, sans aucun tabou quant à la localisation ou au mode concerné, les projets répondant le mieux aux réels problèmes de mobilité et contribuant à un meilleur redéploiement économique.

#### **C. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles**

Des réflexions, notamment sur la taxation au kilomètre des poids-lourds, sont déjà en cours.

#### **D. Coût budgétaire**

Des investissements sont nécessaires pour la mise en œuvre (études de faisabilité, méthodologie d'internalisation, etc.) mais, sur le long terme, cette mesure devrait être bénéficiaire et apporter des financements plus importants, mieux adaptés et justifiés, pour les projets de mobilité.

#### **E. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure**

- Recettes engendrées
- Projets financés
- Évaluation ex-post des projets

#### **F. Points d'attention pour l'implémentation**

Les usagers n'ont pas l'habitude de devoir financer leur mobilité à son coût réel ; l'acceptation de cette mesure sera donc difficile. Par ailleurs, il faudra veiller aux problèmes sociaux qu'elle pourrait créer et garantir une certaine forme d'équité entre citoyens. De même, le financement d'un mode de transport grâce à la mise en commun des apports d'un autre peut susciter des réactions négatives de certains utilisateurs (privés ou professionnels).

### 4.3. Mesure # 3: Repenser la mobilité en termes de bassins de vie, de bassins de mobilité

#### A. Description de la mesure

Cette mesure peut se décliner suivant les axes suivants :

- Regroupement des TECs en une seule entité organisant les services de bus dans toute la Wallonie au-delà des frontières administratives pour mieux rencontrer les besoins dans les bassins de mobilité
- Mise en place de services de transport en commun transfrontaliers pour pallier les problèmes dus aux frontières (coûts plus élevés) et pour rencontrer les besoins de déplacements des travailleurs wallons travaillant hors de la Wallonie (Bruxelles, G.D. de Luxembourg, nord de la France, région de Aachen, etc.)
- Mise en place de pôles multimodaux dans chacun des bassins pour une meilleure intégration de tous les services de mobilité proposés
- Intégrer tous les modes (y compris) le rail dans cette dynamique

#### B. Portée de la mesure

Les limites « administratives » doivent être abandonnées au profit d'une meilleure cohérence entre l'offre, les services de mobilité et les besoins de déplacements engendrés notamment par la localisation non seulement des pôles principaux mais aussi des pôles secondaires plus locaux. Une vision dynamique des services doit permettre de répondre rapidement à des évolutions dans les besoins de mobilité qui peuvent survenir, par exemple, suite à la relocalisation de certains pôles ou aux évolutions démographiques. Les services de mobilité doivent aussi s'organiser pour répondre aux déplacements transfrontaliers ou transrégionaux qui ne sont pas négligeables ; les frontières, qu'elles soient nationales ou régionales, doivent être le moins possible un obstacle à la mobilité organisée.

#### C. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

Il s'agit là d'un changement de perspectives qui nécessite de pouvoir abandonner les habitudes du passé et d' (enfin) abandonner une organisation dont l'origine remonte aux sociétés de transports intercommunaux). Intégrer pleinement le rail dans les stratégies régionales de mobilité est également une « révolution ».

#### D. Coût budgétaire

On peut espérer qu'une telle réorganisation permettra une utilisation plus efficiente des moyens et ne sera donc pas trop budgétivore. Néanmoins, il semble que des investissements devront être réalisés pour assurer des services transfrontaliers jusqu'à présent largement inexistantes.

#### E. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

- Parts modales des transports en commun

- Fréquentation des pôles multimodaux
- Adéquation entre les schémas de déplacements (matrices O/D) et l'organisation des services de mobilité

#### **F. Points d'attention pour l'implémentation**

Cette mesure nécessite une réforme totale de la SRWT et des implications de la Wallonie dans la SNCB afin que la Wallonie puisse développer, en toute indépendance mais en bonne intelligence avec tous les partenaires, une stratégie pour une organisation globale des services de mobilité, en ce y compris le rail, incluant tout l'hinterland des déplacements des wallons, y compris au-delà des frontières wallonnes.

### **4.4. Mesures #4 : Assurer une continuité de service du départ à l'arrivée**

#### **A. Description de la mesure**

- Mettre en œuvre des solutions innovantes (transport à la demande, covoiturage dynamique, etc.) pour assurer le rabattement en zones rurales vers des lignes structurantes
- Organiser des lignes structurantes (bus, rail) en leur assurant une certaine « masse critique » de voyageurs
- Mettre en place des systèmes d'informations multimodaux
- Recourir aux nouvelles technologies (géolocalisation, web 2.0) pour offrir le meilleur service et les informations les plus fiables aux voyageurs
- Mettre en place une autorité organisatrice unique au sein de la Wallonie ayant la responsabilité et le pouvoir d'organiser les services de transports publics (rail, bus mais aussi nouvelles solutions innovantes comme le covoiturage dynamique, le transport à la demande, etc.) des services de rabattement les plus ruraux aux lignes les plus structurantes afin d'assurer une continuité, une efficacité et une cohérence. *[à rapprocher des mesures de gouvernance]*

#### **B. Portée de la mesure**

La politique de mobilité en Wallonie doit avoir une vision globale répondant aux besoins des citoyens tout en assurant une cohérence et une efficacité des services (et infrastructures) offerts. Celle-ci doit donc combiner une vue régionale qui garantit un niveau de qualité pour la mobilité entre les grands pôles (cf plus loin) et une vue plus locale qui développe des solutions adaptées aux zones moins densément peuplées et permettant tant les déplacements de proximité que le rabattement vers le réseau structurant pour des déplacements plus « régionaux ». Ceci est d'autant plus important que les perspectives démographiques prévoient une augmentation importante des populations dans certaines de ces zones.

#### **C. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles**

Il s'agit de mener une stratégie plus hiérarchisée mais ne négligeant pas les niveaux plus locaux. Il s'agit donc de renforcer les mesures déjà envisagées notamment en faveur d'une meilleure mobilité rurale.

**D. Coût budgétaire**

Une redistribution des moyens « lourds » vers les réseaux plus structurants devrait permettre des économies d'échelle et une meilleure rentabilité. Par contre, des moyens devront être alloués au développement de solutions innovantes mais plus « légères » pour les mobilités de proximité et le rabattement.

**E. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure**

- Utilisation et rentabilité des solutions innovantes mises en place
- Fiabilité des systèmes d'information

**F. Points d'attention pour l'implémentation**

Il faut une stratégie globale pour éviter que chacun ne développe un petit bout de solution non intégré avec les autres et donc risquant de ne pas être économiquement viable.

**4.5. Mesures #5 : Veiller à une maîtrise de la congestion**

**A. Description de la mesure**

- Utiliser les ITS pour une gestion dynamique des voies de circulation sur le réseau autoroutier.
- Aménager les infrastructures pour rendre possible cette gestion dynamique.
- Tenir compte des contraintes des infrastructures de mobilité (routes, rail, service de transport en commun) lors de l'implantation de nouvelles zones attractives (zonings, centres commerciaux, lotissements, etc.).
- Doter la Wallonie d'une capacité d'action « immédiate » sur les services de chemin de fer afin de pouvoir réagir sans délai à besoins de capacité accrue (délivrance de sillons, parc de matériel « de réserve » à disposition).

**B. Portée de la mesure**

La bonne qualité des réseaux wallons, notamment en termes de congestion (ou plutôt d'absence de congestion), doit être maintenue principalement sur le réseau structurant. La Wallonie doit pouvoir continuer à présenter comme l'un de ses atouts l'accessibilité de ses pôles et doit donc mener une politique permettant de juguler la croissance de la congestion. Cela implique notamment un aménagement du territoire cohérent avec ces objectifs de mobilité et des incitants aux reports modaux. Cela signifie aussi une politique anticipant l'impact de l'évolution démographique sur la mobilité.

**C. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles**

Il faut poursuivre les efforts actuels pour fluidifier, autant que faire se peut, les réseaux. Tant pour les personnes que pour les marchandises (cf. enjeu 4), il faut intensifier une politique de diversification de l'offre au travers d'une meilleure complémentarité des différents modes.

**D. Coût budgétaire**

La gestion dynamique des infrastructures (route et rail) a un coût évident mais, à long terme, cela devrait bénéficier au développement économique de la Wallonie. Par ailleurs les investissements visant à fluidifier le trafic tous modes confondus) pourraient être financés, en tout ou en partie, par ceux qui bénéficieraient de cette qualité maintenue voire accrue de l'accessibilité (voir mesure 2).

**E. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure**

État de la congestion sur tous les réseaux

**F. Points d'attention pour l'implémentation**

La gestion dynamique des infrastructures doit être bien pensée pour éviter des problèmes de sécurité routière.

**4.6. Mesures #6 : Doter la Wallonie d'un pôle de compétences liant enseignement, recherche et opérationnel en matière de mobilité**

**A. Description de la mesure**

- Mesurer de manière récurrente voire continue les indicateurs pertinents
- Organiser régulièrement, voire de manière continue, des enquêtes sur les comportements de mobilité des Wallons, leurs besoins
- Tenir une veille technologique et scientifique sur les avancées dans le domaine de la mobilité
- Maintenir un potentiel de recherche wallon en matière de mobilité
- Développer des modèles objectivant les questions de mobilité et permettant de mener des études prospectives en la matière permettant notamment d'anticiper les défis démographiques.
- Agir en appui de l'organe central de gestion de la mobilité
- Fédérer tous les acteurs wallons de la mobilité
- Former des jeunes qui pourront intégrer les différents organismes (publics comme privés) acteurs de la mobilité en Wallonie

**B. Portée de la mesure**

Les acteurs de la mobilité en Wallonie doivent pouvoir associer et coordonner leurs compétences au service d'une mobilité wallonne plus durable. Ils doivent aussi se regrouper afin de mieux faire passer les idées maîtresses d'une mobilité, vecteur transversal de développement économique. Une bonne stratégie globale de la mobilité, une vision transversale de celle-ci doivent s'appuyer sur l'ensemble des compétences disponibles en Wallonie, du monde de la recherche au secteur opérationnel. La nouvelle gouvernance que nous préconisons doit ainsi pouvoir asseoir ses positions sur l'expertise réunie au travers de ce pôle de compétences. Par ailleurs, un soutien à la recherche dans le domaine de la mobilité doit permettre à la Wallonie de continuer à mettre en œuvre des solutions « up to date » et de ne pas dépendre exagérément des seules avancées réalisées ailleurs. Élargir ce pôle de compétences à l'enseignement doit aussi permettre de maintenir un potentiel d'expertises dans le long terme.

**C. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles**

Il faut renforcer les collaborations existantes et soutenir davantage la recherche. Dans le secteur de l'enseignement, des cursus novateurs et originaux doivent être imaginés.

**D. Coût budgétaire**

Les nécessaires efforts financiers pour soutenir la recherche et développer des enseignements adhoc seront rentabilisés sur le long terme.

**E. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure**

- Publications
- Brevets
- Diplômés
- Collaborations effectives

**F. Points d'attention pour l'implémentation**

nihil



## Références bibliographiques

[http://www.beldam.be/Rapport\\_final.pdf](http://www.beldam.be/Rapport_final.pdf)

[http://www.iweps.be/sites/default/files/Chiffres\\_cles\\_12\\_0.pdf](http://www.iweps.be/sites/default/files/Chiffres_cles_12_0.pdf)

E. Cornelis, "Transports et mobilité » In L'état de la Wallonie ; R. Robaye & M. Germain ed., pp. 159-180, Ed. Namuroise, 2012

## Annexe

### A. Liste des questions initiales

- Comment mieux maîtriser la demande de déplacements dans l'optique d'une politique de mobilité durable ?
- Quelles politiques développer qui intègrent aménagement du territoire et mobilité et comment intégrer les contraintes interrégionales de mobilité ?
- Quels modes de financement des infrastructures et services de transport ?
- Quelles mesures mettre en place pour prendre en compte les coûts globaux des réseaux de transport (internalisation des coûts) ?
- Quelle politique ferroviaire wallonne et comment la Wallonie peut-elle se positionner dans le secteur (investissements, priorités, exploitation, ...) ?
- Quelle stratégie aéroportuaire définir pour anticiper l'évolution de l'aéroport national et des aéroports wallons ?
- Comment intégrer pleinement l'usage des nouvelles technologies dans l'exploitation et l'utilisation des réseaux de transports ?
- Comment atténuer la pression automobile due aux déplacements des personnes ?
- Comment maintenir une mobilité urbaine et périurbaine soucieuse des activités et du cadre de vie des habitants ?
- Comment améliorer la mobilité rurale ?
- Comment structurer l'offre et les acteurs de la mobilité (sociétés d'exploitation e.a.) ?
- Comment prendre en compte le défi démographique de la Wallonie dans ses conséquences pour la mobilité des habitants ?

### B. Identification des questions auxquelles il sera répondu d'ici au 23 novembre 2011

#### Questions transversales

- Quel est le portrait de la mobilité actuelle en Wallonie ?
- Comment intégrer les contraintes interrégionales de mobilité ?
- Quelles mesures mettre en place pour prendre en compte les coûts globaux des réseaux de transport (internalisation des coûts) ?
- Quelle politique ferroviaire wallonne et comment la Wallonie peut-elle se positionner dans le secteur (investissements, priorités, exploitation, ...) ?
- Comment intégrer pleinement l'usage des nouvelles technologies dans l'exploitation et l'utilisation des réseaux de transports ?

#### Questions mobilités

- Comment maintenir une mobilité urbaine et périurbaine soucieuse des activités et du cadre de vie des habitants ?
- Comment améliorer la mobilité rurale ?
- Comment structurer l'offre et les acteurs de la mobilité (sociétés d'exploitation e.a.) ?

C. **Identification des questions auxquelles il ne sera pas répondu d'ici au 23 novembre 2011**

**Questions transversales**

- Comment mieux maîtriser la demande de déplacements dans l'optique d'une politique de mobilité durable ?
- Quelles politiques développer qui intègrent aménagement du territoire et mobilité ?

**Questions mobilités**

- Comment atténuer la pression automobile due aux déplacements des personnes ?
- Comment prendre en compte le défi démographique de la Wallonie dans ses conséquences pour la mobilité des habitants ?

En annexe, les documents préparatoires rédigés par le SPW



## IV. Considérer les réseaux de transports et les services afférents comme facteurs de développement de la Wallonie

### Justification de la reformulation:

Il nous a paru plus clair de distinguer, dans le cadre de la mobilité, ce qui concerne la mobilité des personnes et ce qui est lié au transport de marchandises. D'où la reformulation de l'enjeu en deux enjeux, celui-ci se focalisant plus spécifiquement au transport de fret. Celui-ci est réellement une ossature nécessaire pour permettre le développement économique : les matières premières, au sens large, doivent pouvoir parvenir aux endroits de production, les produits finis doivent pouvoir être expédiés vers les lieux de consommation.

**Nom des experts ayant participé à la rédaction du canevas:** E.Cornelis, E. Willame, J. Juprelle

### 1. Etat des lieux

#### 1.1. Diagnostic qualitatif et quantitatif

Pour ce qui est du diagnostic quant aux infrastructures routières et ferrées, nous renvoyons à l'enjeu 3 où ces éléments ont déjà été décrits. Pour ce qui est des marchandises, un autre réseau également important est celui des voies fluviales. La Wallonie est traversée par un réseau de voies navigables qui s'étendent sur 451,3 km. Pour faciliter la navigation, elles sont dotées d'un certain nombre d'ouvrages : 81 écluses, cinq ascenseurs à bateaux et un plan incliné. Depuis les années 60, quasi tout le réseau wallon est à grand gabarit puisqu'il est adapté aux normes européennes permettant d'accueillir des bateaux d'un minimum de 1350 tonnes. Il faut toutefois remarquer que la SPW a un projet d'amélioration de la capacité du réseau qui devrait lui permettre de rendre celui-ci plus efficace à l'horizon 2050.

Le réseau ferré a déjà été décrit dans l'enjeu 3 ; notons cependant que le nombre de raccordements industriels a baissé de 50% depuis les années 1990 pour se stabiliser actuellement à environ 100, principalement dans les provinces du Hainaut et de Liège.

Notons que le mode routier maintient sa suprématie dans la répartition modale du transport de marchandises (exprimée en tonnes-kilomètres) et que c'est principalement au niveau du rail que l'on peut constater une chute de la demande de transport de marchandises.

Le transport de marchandises en Wallonie reste en croissance sur les deux dernières décennies et ce malgré le ralentissement des trafics consécutif à la crise financière et économique de 2008. Cette augmentation est d'ailleurs supérieure à celle du PIB. La quantité totale de marchandises (t-km) transportées en Wallonie, par modes terrestres (trafic international compris) a augmenté de 59 % entre 1995 et 2007 (seulement +26% entre 1995 et 2009). Et tout comme pour le transport de personnes, c'est la route qui est le principal réseau utilisé pour transporter les marchandises ; de 1990 à 2000, sa part modale s'est accrue au détriment du rail mais depuis le début de ce siècle, la répartition  $\pm 80\%$ - $\pm 15\%$  reste assez constante. Ainsi le transport de marchandises par route en Wallonie (37% du trafic national) a progressé de plus de 42% depuis 1995, malgré une chute des volumes de 18% entre 2007 et 2009. Au

niveau ferroviaire, le trafic tonnes-kilomètres (45% du trafic enregistré en Belgique pour la SNCB), en progression de 7% entre 1995 et 2007, est en recul de 38% depuis trois ans. Il faut également noter que le trafic des marchandises par rail en Wallonie représentait en 2005 environ la moitié du trafic (en termes de km parcourus) enregistré en Belgique. En termes de tonnes transportées, le réseau ferré wallon voyait d'ailleurs passer 87 % des marchandises en 2002 (contre 65% pour le reste de la Belgique). Le transport par voie fluviale est resté assez stable aux alentours des 7%. Mais ce transport de marchandises a été en constante progression (+26%) entre 1995 et 2009, année difficile. En 2010, le trafic de marchandises par voies navigables en Wallonie a de nouveau progressé (+46% toujours en prenant l'année 1995 pour référence), mais n'a pas encore atteint les niveaux de 2008. Le nombre de conteneurs transportés par les voies fluviales en 2011 avoisine les 42.000 EVP. (source SPW-DPVNI).

L'activité portuaire est essentiellement concentrée au niveau des quatre ports autonomes wallons : Liège, Namur, Charleroi et le port autonome du Centre et de l'Ouest. Le premier de ceux-ci est d'ailleurs le troisième port fluvial européen pour le tonnage. Même si la voie fluviale ne voit pas sa part de marché augmenter, certaines « réussites » sont à signaler : ainsi, la première ligne fluviale de conteneurs en Wallonie (Liège-Anvers) a connu un quadruplement de son tonnage en deux ans, passant de 4500 EVP en 2003 à près de 18000 EVP en 2005. En 2010, les tonnes kilomètres parcourus en Wallonie s'élevaient à 19,9 milliards t-km par la route, 2,44 milliards t-km par le rail et 1,52 milliards t-km par les voies fluviales. Face à cette prédominance de la route, la volonté est en Wallonie de développer l'intermodalité (l'équipement des zones portuaires afin de développer l'intermodalité et le recours à la voie d'eau s'inscrit dans un contexte supra-régional) ; dans cette optique, des infrastructures ont été mises en place car l'intégration des réseaux implique le développement d'interfaces telles que les terminaux ou plateformes. Ainsi, des plateformes multimodales sont à présent opérationnelles en Wallonie : Athus (rail, route), Liège Renory (route, rail, eau), Liège Logistics intermodal à Bierset (air, rail, route), Centre Logistique de Charleroi à Châtelet (rail, route, eau et Garocentre à La Louvière (route, eau, rail). Un autre projet trimodal est encore prévu : Liège TriLogiPort à Hermalle (eau, route, rail)). Il s'agit par-là de proposer des solutions intégrées permettant le transfert des marchandises d'un mode de transport vers un autre.

La Wallonie et plus spécifiquement Liège est citée comme la meilleure localisation pour un centre logistique de distribution européenne dans le rapport rédigé par Cushman & Wakefield en 2009. Les principaux atouts de nos régions sont :

- Une excellente accessibilité vers les principaux marchés européens (la Ruhrgebiet en Allemagne, le Benelux, l'Île de France, le Grand Londres)
- Une centralité géographique qui est optimale pour couvrir un large spectre de marchés européens
- Des infrastructures de transport de qualité et offrant un volume important, proche des ports principaux (Rotterdam, Anvers) ou en tout cas reliés à ceux-ci par des liaisons multimodales de qualité
- Des coûts pour les terrains, les entrepôts faibles
- Une force de travail disponible, hautement productive, formée aux métiers de la logistique et avec des connaissances linguistiques avérées

### 1.2. Identification des benchmarks pertinents

La situation du transport de marchandises dans des régions voisines (Flandre, Nord-Pas de Calais, Lorraine, Pays-Bas, Rhurgebiet, etc.) pourrait éclairer la situation du fret en Wallonie.

Pour les ports et la logistique, l'évolution récente et spectaculaire (depuis 15 ans) du port allemand de Duisburg (1<sup>er</sup> port fluvial européen) présente une belle source de comparaison par rapport aux ports wallons et à leur potentiel.

### 1.3. Indicateurs clés au niveau de l'enjeu

- Pourcentage des entreprises (en termes de nombres, d'emplois, de chiffres d'affaires, de valeur ajoutée) desservies par le rail
- Pourcentage des entreprises desservies par la voie d'eau
- Parts modales (en t/km, en valeur ajoutée, en véhicules) du transport de marchandises
- Répartition et évolution du trafic de marchandises (par mode) entre importations, exportations et transit
- Évolution (en chiffre d'affaires, en emplois, en valeur ajoutée) du secteur de la logistique (au sens large) en Wallonie
- Investissements liés spécifiquement au transport de marchandises

### 1.4. Liens avec d'autres lignes de force

L'accessibilité des entreprises et leurs capacités à transporter leurs matières premières et leurs produits finis dans les meilleures conditions est un élément clé dans leur essor économique. rendre ce transport le plus durable possible est aussi important dans le cadre des défis environnementaux, énergétiques et climatiques.

## 2. Orientation proposée sur l'enjeu

La capacité que peuvent avoir les entreprises d'être facilement « accessibles » dans le sens où elles peuvent recevoir « facilement » les marchandises qui leur sont nécessaires et tout aussi « facilement » expédier leurs productions vers leurs marchés est une condition sine qua non pour asseoir le développement économique de la Wallonie.

Or, la route, vecteur prioritaire actuellement du transport de marchandises risque la saturation ; d'autant plus que ces infrastructures sont l'objet de concurrences entre le transport de marchandises et la mobilité des personnes (qui joue également un rôle non négligeable dans le développement économique notamment via la capacité donnée aux travailleurs de rejoindre leurs lieux de travail sans trop souffrir de la congestion). Il faut donc assurer les conditions d'un report modal vers le rail et/ou la voie d'eau qui ne pénalise pas (trop) les entreprises. Cela nécessite une réflexion dès la genèse de l'entreprise pour déterminer une localisation optimale en fonction des flux entrants et sortants de marchandises, tant en termes de tonnages que de volumes ou « d'urgence » (just in time) ; cette localisation ne doit pas non plus négliger les aspects liés au transport de personnes

notamment pour ce qui est de l'accessibilité pour les travailleurs (et, le cas échéant, les clients).

La Wallonie doit aussi profiter de sa situation géographique privilégiée (cf. le diagnostic) pour ne pas se contenter de « subir » le trafic de transit ; elle doit capter, au moins en partie, ces flots en transhumance en développant des activités logistiques qui permettent d'assurer une plus-value certaine aux marchandises au travers de leur traitement en Wallonie. Par contre, la Wallonie doit aussi mettre sur pied des mesures, du type fiscal, pour compenser les effets négatifs du trafic de transit qui ne fait, et ne fera, que traverser la région (p.ex. matières premières) ; la taxation au kilomètre est un exemple d'une telle mesure.

Il convient de prendre aussi connaissance des axes transversaux (gouvernance, financement et expertise) repris dans la note sur l'enjeu 3. Les considérations qui y sont développées s'appliquent également, mutatis mutandis, au transport de marchandises

### 3. Détail des mesures

#### 3.1. Mesure # 1: Mettre en place un gouvernance intégrée du développement territorial et de la mobilité via un organisme par lequel les entreprises seraient obligées de passer avant de pouvoir s'établir

##### A. Description de la mesure

- Obligation d'un diagnostic « mobilité marchandises » avant de solliciter un permis d'exploiter
- Aide de la Wallonie pour trouver la localisation la plus optimale possible
- Structuration et analyse des besoins avec une vision globale
- Mise en œuvre d'un fonds pouvant être sollicité très rapidement pour réaliser les éventuels aménagements nécessaires pour l'établissement d'une entreprise à la localisation optimale que ces aménagements concernent la route, le rail ou la voie d'eau lorsqu'il s'avère, après analyse de l'existant, que cela s'avère nécessaire.

##### B. Portée de la mesure

Une autorité régulatrice, semblable à celle mentionnée dans l'enjeu 3, devrait être établie pour rendre cohérentes les actions et politiques des intercommunales et des ports autonomes, voire de la SPAQuE et de la Région en matière d'implantations logistiques ou économiques. Cette autorité serait l'interlocutrice des entreprises qui aurait, de leur côté, à tenir compte des aspects mobilité dans leurs démarches en vue de s'implanter.

##### C. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

Il s'agit d'éviter les éventuelles concurrences et d'avoir une vision **régionale** au-delà des sous régionalismes afin de mener une politique plus efficace à la fois dans une optique de développement économique mais aussi avec des ambitions de durabilité.



**D. Coût budgétaire Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure**

La centralisation devrait permettre des économies ; par contre, des moyens devraient être mis à disposition du fonds évoqué de manière récurrente.

**E. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure**

- Analyse des implantations d'entreprises et de l'optimalité de leur localisation
- Évolution des parts modales du rail et de la voie d'eau
- Bilan de l'utilisation des financements du fonds proposé

**F. Points d'attention pour l'implémentation**

Comme il s'agit de « retirer du pouvoir » à des autorités sous-régionales, cela risque de poser problème.

**3.2. Mesures #2 : doter la Wallonie d'une capacité de mettre en place des infrastructures et des services permettant de faire un rabattement ferré des marchandises en vue ensuite d'une massification des flux**

**A. Description de la mesure**

Il s'agit de fournir tant un premier qu'un dernier maillon aux entreprises qui souhaitent recourir au rail pour leurs transports de marchandises mais ne disposent pas de flux assez importants pour pouvoir traiter directement avec un opérateur (inter)national.

Pour éviter de devoir développer trop de telles infrastructures, une réflexion doit aussi être portée en amont en vue d'un regroupement le plus efficient possible des entreprises sur certains sites afin d'assurer dès la production une masse critique de flux à transporter depuis une même localisation.

On peut imaginer une création d'un réseau hiérarchisé de Railports.

**B. Portée de la mesure**

Il s'agit de transférer à la Wallonie un certain nombre de compétences relatives au réseau ferré afin qu'elle puisse mettre en œuvre des dessertes plus « locales » qui n'entrent pas dans les perspectives de l'opérateur national.

Cela doit permettre de donner des capacités de report modal aux (petites) entreprises qui constituent le tissu économique wallon.

**C. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles**

C'est un changement complet de perspective par rapport à la vision actuelle qui concentre l'ensemble des pouvoirs de décision concernant le rail aux mains de l'opérateur national.

**D. Coût budgétaire Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure**

Le développement de telles infrastructures ferrées même s'il s'agit à chaque fois de structures de petite ampleur demandera un effort budgétaire certain. Il faudra donc veiller à rentabiliser ces investissements par des financements par les entreprises utilisatrices. Ou bien alors, pour ne pas pénaliser ces possibilités de report modal, ces travaux pourraient être financés via une fiscalité sur d'autres modes comme la route (taxe kilométrique par exemple).

**E. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure**

- Analyse des implantations d'entreprises et cartographie des flux entrants et sortants (en tonnes, en volume, en fréquence, etc.)
- Évolution des parts modales du rail
- Évolution du nombre d'entreprises demandant/possédant un raccordement au réseau ferré

**F. Points d'attention pour l'implémentation**

Cette mesure implique un certain nombre de modifications des législations même au niveau fédéral ; elle demande certainement une concertation avec d'autres niveaux de pouvoir.

**3.3. Mesures #3 : ne pas (plus) construire d'infrastructures de transfert modal sans y intégrer les services nécessaires à leur rentabilité et avoir un schéma global quant aux besoins d'infrastructures, par exemple de transfert modal, sur l'ensemble de la Wallonie**

**A. Description de la mesure**

Un projet ne devrait être mis en œuvre que si l'on s'est assuré que s'y développeront rapidement les services qui permettront sa viabilité.

Il s'agit aussi de dépasser le sous-régionalisme et d'avoir une vue globale sur les effets structurants de ces infrastructures et de les localiser en fonction des besoins et en vue d'assurer leur rentabilité.

**B. Portée de la mesure**

La Wallonie doit disposer d'un panel d'outils et de services d'intermodalité pertinents, efficaces et orientés vers la captation de la valeur ajoutée sur le territoire wallon.

Les infrastructures de transfert modal nécessitent des investissements conséquents et il faut donc qu'elle soient étudiées, développées et gérées de manière à obtenir le niveau de service voulu ; cela nécessite donc de ne réaliser (ou de ne maintenir) que les infrastructures répondant à des critères de pertinence économique établis a priori

et de concevoir ces pôles d'intermodalité d'une manière globale en incluant infrastructures et services.

**C. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles**

Il n'est pas exclu de devoir réévaluer des choix déjà établis s'il s'avère qu'ils ne peuvent fournir des garanties de pertinence économique.

**D. Coût budgétaire Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure**

Il s'agit essentiellement de soutenir les investissements privés là où il s'avère, après analyse objective, dans une vision régionale, de la pertinence économique, que ceux-ci répondent à des besoins et à des critères de localisation optimale.

**E. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure**

- Chiffres d'affaire des pôles intermodaux
- Tonnages transbordés
- Part prise dans le report modal

**F. Points d'attention pour l'implémentation**

Il faudra peut-être remettre en cause des investissements déjà réalisés ou en cours de réalisation.

**3.4. Mesures #4 : avoir une politique globale pour positionner de façon concurrentielle la voie d'eau par rapport aux autres modes**

**A. Description de la mesure**

- Développer une politique foncière régionale pour favoriser l'implantation le long de la voie d'eau d'entreprises recourant au transport fluvial.
- Investir en vue d'une meilleure attractivité de la voie d'eau.

**B. Portée de la mesure**

Une politique, menée par un organisme régional, doit être menée pour mieux positionner la voie d'eau ; cela nécessite de réserver les terrains disponibles le long des cours d'eau en priorité aux entreprises recourant à la batellerie pour leurs transports de marchandises, de réaliser les investissements nécessaires pour porter les principaux axes fluviaux au gabarit européen de 2050 (dorsale wallonne à 2000 t, Meuse en aval de Namur à 9000 t, Escaut à 2000 t puis 3500 t).

**C. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles**

Il faut développer davantage une politique favorisant le transport fluvial des flux massifiés de marchandises.

**D. Coût budgétaire Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure**

Les investissements de mise à niveau de nos cours d'eau pourraient être financés par les recettes d'une politique foncière sur les terrains situés le long de la voie d'eau.

**E. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure**

- Nombre d'entreprises situées le long des voies d'eau (et recourant au transport fluvial)
- Évolution du gabarit des axes fluviaux
- Évolution (chiffre d'affaires, nombre de péniches, ...) du secteur de la batellerie
- Part modal du fluvial

**F. Points d'attention pour l'implémentation**

La politique d'implantation des entreprises le long de la voie d'eau devra être rigoureuse.

**3.5. Mesures #5 : développer et positionner de manière ad hoc des entreprises développant des créneaux nouveaux dans la logistique qui permettent de capter des flux en transit et, pour ce faire, répondre réellement aux besoins des donneurs d'ordre**

**A. Description de la mesure**

Il s'agit de capter autant que faire se peut les flux en transit de manière à développer de la valeur ajoutée en Wallonie.

Dans cette perspective, il s'agit aussi de se positionner de plus en plus la Wallonie comme arrière-port des grands ports européens (Rotterdam, Anvers).

Le secteur de la logistique étant fort concurrentielle, les entreprises wallonnes actives dans le secteur doivent se positionner sur des créneaux innovants et/ou à haute valeur ajoutée.

**B. Portée de la mesure**

Il s'agit d'une part à ne pas seulement souffrir des inconvénients de l'important trafic en transit mais de profiter de ces opportunités pour en tirer davantage de bénéfices. D'autre part, il s'agit de positionner l'économie wallonne dans un secteur prometteur, celui de la logistique mais en étant bien conscients de son caractère hautement concurrentiel et donc de la nécessité pour les logisticiens wallons d'être novateurs et performants.

**C. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles**

Des efforts dans ce sens ont déjà été accomplis via le pôle « Logistics in Wallonia » ; on peut donc capitaliser sur ces acquis.

**D. Coût budgétaire Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure**

Il s'agit avant tout d'accompagner, de soutenir des investissements privés. Par ailleurs, les efforts budgétaires qui devraient être réalisés pour booster cette logistique wallonne pourraient être financés via une taxation plus importante des flots de transit qui n'apporteraient aucun bénéfice (via son secteur logistique) à la Wallonie (taxe au kilomètre, au tonnage, ... ?).

**E. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure**

- Chiffres d'affaire des entreprises logistiques.
- Part du trafic de transit capté par les logisticiens wallons.
- Évolution des relations avec les grands ports.

**F. Points d'attention pour l'implémentation**

## Références bibliographiques

[http://www.iweps.be/sites/default/files/Chiffres\\_cles\\_12\\_0.pdf](http://www.iweps.be/sites/default/files/Chiffres_cles_12_0.pdf)

E. Cornelis, "Transports et mobilité » In L'état de la Wallonie ; R. Robaye & M. Germain ed., pp. 159-180, Ed. Namuroise, 2012

Cushman & Wakefield, « Comparison of prime locations for European distribution and logistics 2009 »

Tritel, "Le transport ferroviaire : un atout structurant pour la Wallonie", 2011

## Annexe

### A. Liste des questions initiales

- Comment mieux maîtriser la demande de déplacements dans l'optique d'une politique de mobilité durable ?
- Quelles politiques développer qui intègrent aménagement du territoire et mobilité et comment intégrer les contraintes interrégionales de mobilité ?
- Quels modes de financement des infrastructures et services de transport ?
- Quelles mesures mettre en place pour prendre en compte les coûts globaux des réseaux de transport (internalisation des coûts) ?
- Quelle politique ferroviaire wallonne et comment la Wallonie peut-elle se positionner dans le secteur (investissements, priorités, exploitation, ...) ?
- Quelle stratégie aéroportuaire définir pour anticiper l'évolution de l'aéroport national et des aéroports wallons ?
- Comment intégrer pleinement l'usage des nouvelles technologies dans l'exploitation et l'utilisation des réseaux de transports ?
- Comment renforcer l'attractivité de la Wallonie grâce à une mobilité des marchandises basée sur une structuration optimale des réseaux et infrastructures de transports en adéquation des moyens et besoins potentiels ?
- Comment développer l'intermodalité du transport de marchandises et favoriser le report modal vers le rail et la voie d'eau ?
- Comment développer la logistique du XXIème siècle en Wallonie, en harmonie avec le développement des réseaux d'infrastructures ?
- Quelles mesures structurelles et infrastructurelles mettre en place pour redéployer le transport de marchandises par chemin de fer ?
- Comment gérer de manière durable le trafic de marchandises en transit ?
- Comment mieux prendre en compte le transport de l'énergie ou par conduites dans une politique durable de mobilité ?

### B. Identification des questions auxquelles il sera répondu d'ici au 23 novembre 2011

#### Questions transversales

- Quel est le portrait de la mobilité actuelle en Wallonie ?
- Comment intégrer les contraintes interrégionales de mobilité ?
- Quelles mesures mettre en place pour prendre en compte les coûts globaux des réseaux de transport (internalisation des coûts) ?
- Quelle politique ferroviaire wallonne et comment la Wallonie peut-elle se positionner dans le secteur (investissements, priorités, exploitation, ...) ?
- Comment intégrer pleinement l'usage des nouvelles technologies dans l'exploitation et l'utilisation des réseaux de transports ?

#### Questions Réseaux de transport de marchandises

- Comment développer l'intermodalité du transport de marchandises et favoriser le report modal vers le rail et la voie d'eau ?
- Comment gérer de manière durable le trafic de marchandises en transit ?

C. **Identification des questions auxquelles il ne sera pas répondu d'ici au 23 novembre 2011**

**Questions transversales**

- Comment mieux maîtriser la demande de déplacements dans l'optique d'une politique de mobilité durable ?
- Quelles politiques développer qui intègrent aménagement du territoire et mobilité ?

**Questions Réseaux de transport de marchandises**

- Comment renforcer l'attractivité de la Wallonie grâce à une mobilité des marchandises basée sur une structuration optimale des réseaux et infrastructures de transports en adéquation des moyens et besoins potentiels ?
- Comment développer la logistique du XXIème siècle en Wallonie, en harmonie avec le développement des réseaux d'infrastructures ?

En annexe, les documents préparatoires rédigés par le SPW.



## V. Améliorer le dynamisme et la qualité de la ville par une politique urbaine ambitieuse pour renforcer son rôle de moteur économique

Note rédigée par Jean-Marie Halleux (ECOGEO – ULg)

*C'est la force découlant de la collaboration humaine qui explique le succès de la civilisation, et constitue la raison première de l'existence des villes.*

Edward Glaeser (2011, p. 25)

### 1. Introduction

Tous les spécialistes du domaine de l'économie régionale s'accordent à reconnaître l'importance des villes sur le développement économique, l'innovation et la création d'emplois. Etonnement, l'importance des villes n'était pourtant pas soulignée explicitement par la liste de questions soumise au printemps 2012 au collège d'experts de la démarche Wallonie 2022. Depuis lors, elle est toutefois régulièrement réapparue, en particulier lors des réunions du groupe de travail chargé de la ligne de force relative à la mobilisation du territoire. Dans cette perspective, il est opportun de mieux cerner comment les dynamiques urbaines sont susceptibles de s'inscrire dans la stratégie « Horizon 2022 », ce que vise précisément cette note structurée en quatre chapitres.

Le premier de ces quatre chapitres est dédié au rôle moteur des villes sur le développement économique. Nous y passons en revue les thématiques des économies d'agglomération, de la métropolisation et du rôle de la qualité des centres urbains sur l'attractivité des territoires. Le second chapitre est ensuite consacré aux sujets de l'étalement urbain et de la dégradation des espaces urbains traditionnels. Sans conteste, ces évolutions lourdes sont bien plus problématiques en Wallonie qu'au sein des régions voisines, ce qui ne manque pas d'entraîner de nombreux problèmes qui risquent de devenir de plus en plus difficilement gérables. Au troisième chapitre, nous focalisons notre réflexion sur le sujet de la politique de la ville. Nous y présentons en particulier les dispositifs imaginés en Flandre afin de répondre aux grands enjeux que pose le monde urbain.

Au quatrième et dernier chapitre, nous nous appuyons sur les éléments rassemblés dans les trois premières parties du document afin de mettre en avant des pistes de réflexions et de propositions qui pourraient permettre à la dynamique « Horizon 2022 » de prendre le meilleur parti du potentiel urbain de la Wallonie. Ces pistes visent à rencontrer les trois objectifs suivants : mieux intégrer la donne métropolitaine dans l'aménagement stratégique du territoire wallon, développer une politique des villes digne de ce nom et mieux limiter l'étalement urbain.

## 2. Le rôle des villes sur le développement économique

### 2.1. Le concept d'économie d'agglomération : un bref cadrage théorique

Le concept d'économie d'agglomération est un des concepts clés de la géographie économique et de l'économie urbaine. Il vise en particulier à appréhender la situation apparemment paradoxale des économies contemporaines où la nouvelle organisation de l'économie (la mondialisation) s'accompagne à la fois d'un effacement des distances et d'une concentration de l'activité productive au sein des aires urbaines les plus importantes.

Par effacement des distances, nous entendons les progrès intervenus dans les systèmes de transport. Ces progrès ont concerné la vitesse et la capacité des véhicules de transport, cela en relation étroite avec leur spécialisation de plus en plus poussée.

Cette véritable « révolution des transports » a entraîné non seulement le raccourcissement relatif des espaces-temps, mais aussi la massification des flux de personnes et de biens. En outre, nous vivons aujourd'hui à l'ère de l'information.

Grâce au développement des technologies de l'information et de la communication, des dispositifs de plus en plus variés permettent l'échange d'informations en évitant le face à face. Sur cette base, certains ont prophétisé la fin de la distance et donc la fin de la géographie, laissant ainsi supposer que les facteurs de localisation ayant fait des villes les principaux foyers de l'innovation et les principaux noyaux de la vie économique devenaient obsolètes. En réalité, c'est la tendance inverse qui s'est renforcée. Un peu partout sur la planète, la concentration de la production de richesse dans les régions urbaines les plus avancées n'a fait que s'amplifier (Banque Mondiale, 2009, p. 83).

La concentration des activités dans l'espace entraîne à la fois des externalités positives et des externalités négatives. Intuitivement, les externalités négatives sont peut-être les plus faciles à saisir. Elles renvoient aux problèmes de la congestion et de la hausse du coût des facteurs de production (tant le foncier que la main d'œuvre). En parallèle, l'agglomération des activités économiques au sein de territoires relativement peu étendus va se traduire par des externalités positives. Il est commun, dans la littérature scientifique, d'en différencier trois grandes catégories : les *externalités d'informations*, les *externalités liées aux marchés du travail* et les *externalités liés à la présence de nombreux fournisseurs et clients*.

Aujourd'hui, la compétitivité des firmes exige des compétences toujours plus aiguës et des besoins croissants afin d'anticiper les évolutions des systèmes productifs. Disposer des informations stratégiques est donc une nécessité vitale pour la capacité d'innovation des entreprises, comme le résumé parfaitement Pierre Veltz (1996, p. 230) : « *un réseau territorial et/ou un réseau professionnel actif agissent comme des filtres qui permettent d'isoler les données les plus pertinentes et de sélectionner les actions les plus efficaces. Ceci concerne en particulier les jugements concernant les décisions les plus difficiles, dont la rationalité économique est sur le fil du rasoir. Faut-il acquérir telle machine automatisée, faut-il aller sur tel marché, faut-il faire confiance à tel centre de recherche, ou à tel fournisseur ? Face à des décisions subtiles de ce type, l'entrepreneur isolé souffre d'un grave handicap par rapport à celui qui appartient à un milieu – c'est-à-dire à une collectivité où circulent des connaissances*

*pratiques inaccessibles à ceux qui n'en font pas partie ».*

Les externalités de réseau peuvent être renforcées par des politiques publiques qui permettent de stimuler les contacts entre entreprises ainsi qu'entre entreprises et centres de recherches. Pour ne parler que de la Wallonie, c'est dans cette perspective que les outils du cluster et ensuite du pôle de compétitivité ont été institutionnalisés (V. Lepage, 2008). Pour autant, il est indéniable que la proximité induite par la concentration urbaine est un puissant facilitateur de mise en contact. En outre, la distance physique tend à limiter les effets des dispositifs institutionnels. Concernant le développement des PME, un sujet au cœur de la dynamique Horizon 2022, une étude française récente consacrée aux facteurs explicatifs de leurs pratiques d'innovation montre que des interactions explicites entre scientifiques et entreprises sont susceptibles de se développer efficacement jusqu'à une proximité spatiale évaluée à un rayon de 60 kilomètres (F. Leloup, 2007, p. 86). Au-delà de cette distance, qui correspond globalement à l'isochrone des cinquante minutes par voiture, il semble que l'efficacité des dispositifs de mise en réseau s'éémousse.

Aux yeux des entreprises, les régions métropolitaines présentent des avantages tant pour l'accès à l'information que pour l'accès à un vaste marché du travail partagé. En effet, la probabilité de trouver facilement une main d'œuvre adéquate augmente avec la taille des bassins d'emplois, tant pour des raisons quantitatives que qualitatives. En effet, les niveaux de qualifications tendent à augmenter avec la taille des villes. En outre, les coûts de désengagement sont socialement et économiquement plus faibles dans les zones métropolitaines ! *« Cet argument implicite pèse lourd pour des groupes industriels qui sont presque tous impliqués dans des opérations douloureuses de désengagement dans des villes petites ou moyennes, où leur responsabilité d'employeur est cruellement exposée »* (P. Veltz, 1996, p. 255).

Au-delà des externalités d'informations et de partage des marchés du travail, les externalités liées à la présence de nombreux fournisseurs et clients sont également un des facteurs explicatifs du poids croissants des grandes villes dans l'économie productive. Un avantage fondamental des pôles métropolitains tient ici à la forte concentration des services aux entreprises (comptabilité, immobilier, marketing, informatique...). Alors que les firmes tendent de plus en plus à se focaliser sur leur cœur de métier, l'accès aisé à des services spécialisés est devenu un facteur fondamental de leur compétitivité. Considérons ainsi l'exemple d'une société de services informatiques qui connaît parfaitement les outils de ses clients, outils qui doivent être révisés et mis à jour au pied levé. Vu leur importance, il faut donc considérer les services aux entreprises comme des activités de base pour la compétitivité des territoires. Il ne s'agit donc plus de simples activités induites et certains auteurs vont même jusqu'à considérer que *« ce ne sont pas les producteurs de services qui doivent s'implanter à proximité des utilisateurs de ces services, mais l'inverse »* (S. Illeris, 2006, p. 55).

L'analyse des mécanismes mis en œuvre par les économies d'agglomération a également conduit la littérature à établir une distinction entre les *économies de localisation* (ou *juxtaposition*) et les *économies d'urbanisation*. Le concept d'économie de localisation renvoie aux avantages que les firmes retirent d'une localisation proche de firmes du même secteur. En la matière, les exemples d'agglomération de firmes du même secteur sont nombreux, du « sentier » parisien à Hollywood en passant par la sidérurgie liégeoise ou le textile courtraisien.

En opposition au concept d'économie de localisation, le concept d'économie d'urbanisation rend compte des avantages accessibles à des producteurs qui ont comme seul lien apparent une localisation au sein d'une vaste zone urbaine. Ces économies d'urbanisation tiennent à la contribution de grandes infrastructures (ports ou aéroports), d'équipements culturels ou éducatifs et également au partage, nous l'avons déjà écrit, de firmes de services spécialisés ayant une clientèle très diversifiées.

L'importance des économies d'urbanisation nous pousse à revenir sur le sujet des infrastructures de transports et des accessibilités. La révolution des transports à laquelle nous avons fait référence ci-dessus s'est traduite par une amélioration globale des accessibilités. Pour autant, ce sont en réalité les principaux nœuds de communication qui en ont le plus bénéficié. Cela s'explique par l'évolution des systèmes techniques où l'accroissement des vitesses (mais également des capacités) conduit à limiter le nombre de nœuds d'accès. Il en résulte un renforcement de l'accessibilité des grandes villes ainsi que la multiplication des effets « tunnels », c'est-à-dire des situations où un espace traversé par un axe de transport ne peut y accéder. Ces effets tunnels tiennent au déploiement des réseaux de train à grande vitesse mais ils tiennent surtout au développement du transport aérien. Vu l'intensification des relations internationales dans la vie des affaires, ce mode de transport occupe désormais une place prépondérante dans l'organisation de l'économie. Il est donc souvent crucial pour les entreprises de ne pas être trop éloigné d'un nœud aéroportuaire. Dans cette perspective, il n'est donc guère étonnant que l'évolution des systèmes de transport soit également un facteur fréquemment mis en avant afin d'expliquer la polarisation et l'attraction de la vie économique vers les villes les plus importantes.

La synthèse que nous venons de dresser sur les dynamiques d'agglomération n'aborde que le sujet de l'économie productive. Afin de compléter ce cadrage théorique, il est important de souligner un autre aspect du développement économique local, à savoir le sujet de l'économie résidentielle. Contrairement à la vision la plus répandue selon laquelle l'économie urbaine reposerait d'abord sur les performances du secteur productif, dans de nombreux territoires, ce sont les revenus liés aux résidents qui constituent le moteur du développement. Il peut s'agir de revenus liés aux retraites, aux transferts sociaux, mais également aux revenus du travail captés au sein de territoires voisins.

## **2.2. La métropolisation : un état des lieux en Europe et en Belgique**

### **2.2.1. La métropolisation en Europe**

Les économies d'agglomération étant particulièrement puissantes au sein des plus grandes villes, il n'est finalement pas si étonnant que ces dernières prennent une part croissante dans l'économie, via notamment la concentration de l'innovation technologique et des services spécialisés. Cette polarisation de la vie économique vers les grands pôles est aujourd'hui communément dénommée par le vocable de « métropolisation ». Ce terme a émergé dans les années quatre-vingt (P. Claval, 2003), lorsque le mouvement de croissance des grandes régions urbaines repart de plus belle après s'être interrompu durant des décennies 1960 et 1970 (d'abord en raison de la décentralisation industrielle et ensuite en raison des crises économiques).

La métropolisation tient au fait que seules les grandes villes sont armées pour faire face à la nouvelle organisation de l'économie et à son internationalisation. Elles-seules possèdent la

gamme variée des services aux entreprises et elles-seules disposent des réseaux et des nœuds de transport permettant de capter les flux et d'organiser les échanges. Il est communément admis que la taille est une condition nécessaire à l'émergence du dynamisme métropolitain, le seuil critique des 500 000 habitants pour l'agglomération étant ici généralement avancés pour les villes européennes (B. Mérenne-Schoumaker, 1994). Bien sûr, il existe certaines exceptions à cette règle générale, comme en attestent différents exemples de petites agglomérations disposant de fonctions internationales importantes. À proximité de la Wallonie, l'exemple le plus frappant est celui de Luxembourg.

La métropolisation qui se met en place dans les années 1980 conduit de nombreux observateurs à souligner le rôle moteur des villes sur le développement économique. À l'époque, c'est dans cette perspective que la DATAR finance l'étude de Roger Brunet visant à situer les villes françaises dans la coopération et la concurrence internationales (R. Brunet, 1989). Cette étude conduit à populariser l'expression de « banane bleue », afin de décrire l'espace européen qui, du Lancashire à la Toscane en passant par la Belgique, concentre les plus fortes densités de grandes villes ainsi que les plus fortes productions et valeurs ajoutées au kilomètre carré. À l'échelle européenne, la corrélation est très frappante entre la cartographie du phénomène urbain et la cartographie de la production de richesse. Afin de l'expliquer, nous pouvons nous appuyer sur la grille de lecture des économies d'agglomération pour constater qu'une localisation le long de cette dorsale européenne s'accompagne automatiquement de la proximité à des pôles urbains importants, proximité dont nous savons qu'elle s'accompagne de grands avantages pour la compétitivité des firmes. Pour étayer ce constat, invoquons également les analyses de V. Fouchier (2005, p. 40) qui montrent que les villes françaises de taille moyenne (aire urbaine de 50 000 à 200 000 habitants) résistent mieux à la désindustrialisation lorsqu'elles se situent à moins de 60 kilomètres d'une grande ville (aire urbaine de plus de 200 000 habitants).

Bien sûr, les chercheurs français ne sont pas les seuls à convenir du fait que le dynamisme économique des villes est fondamental pour assurer la compétitivité des territoires et des régions. Sur ce sujet, nous pouvons également suivre M. Parkinson et ses collègues britanniques lorsque, après leur tour d'Europe des régions compétitives, ils dressent le constat suivant : « *Nous en arrivons au constat que les régions les plus compétitives sont les régions qui possèdent les villes les plus compétitives. Par contre, nous n'avons pas pu identifier de régions gagnantes où ne se trouvent pas de villes gagnantes* »<sup>1</sup>.

### 2.2.2. La métropolisation en Belgique et en Wallonie

Le constat dressé par les experts anglais interpelle lorsqu'il est mis en relation avec contexte wallon où, comme le rappelle en particulier l'Union Wallonne des Entreprises, les principaux pôles urbains demeurent en situation de mal-développement : « *Les statistiques de l'activité économique par arrondissement indiquent que les deux arrondissements principaux de la Wallonie, Liège et Charleroi, qui comptent pour plus de 30 % de l'activité économique de la région, affichent des taux de croissance très faibles sur les dernières années. Il n'est pourtant pas réaliste d'espérer un décollage économique de la région si ses deux plus importantes agglomérations urbaines ne parviennent pas à retrouver un rayonnement économique suffisant* » (Union Wallonne des Entreprises, 2005, p. 8). « *Liège et Charleroi sont en effet les deux arrondissements les plus peuplés de la région, les seuls qui puissent jouer un rôle de métropoles économiques. Or, la théorie économique et l'observation empirique montrent l'extrême importance des métropoles dans le redéploiement économique d'une région. Il est donc essentiel que ces deux villes retrouvent un dynamisme économique et social. Il en va de l'avenir économique de toute la région* » (Union Wallonne des Entreprises, 2005, p. 12).

Les problèmes de mal-développement des deux grands bassins wallons sont à mettre en parallèle avec la polarisation des activités vers Bruxelles. Pour certains, la Belgique ressemblerait de plus en plus à une économie monocentrique dont la capitale nationale serait le pivot (J.-F. Thisse et I. Thomas, 2007). En raison de l'absence d'une véritable métropole wallonne, qui serait un foyer d'innovation majeur et une place centrale pour les services de commandement, Bruxelles peut, en effet, être considérée comme la véritable capitale économique de la Wallonie. Cela se justifie notamment parce que « *les entreprises wallonnes y trouvent un nombre élevé de services spécialisés dont elles ont besoin pour faire face à la concurrence étrangères ; plusieurs parmi les plus dynamiques se sont d'ailleurs installées dans la grande périphérie bruxelloise, tout comme de nombreux travailleurs wallons possédant un niveau élevé de qualification* » (J.-F. Thisse et I. Thomas, 2007, p. 83).

Les analyses récentes développées pour le Diagnostic territorial de la Wallonie (CPDT, 2011) sur base de l'évolution de l'emploi productif<sup>1</sup> corroborent l'idée d'une économie belge monocentrique très largement dépendante de la proximité à Bruxelles (J.-M. Halleux, 2012). En termes de localisation d'activités économiques et de création d'emplois, l'on assiste, en effet, à la dynamisation de parties importantes du territoire wallon par leur progressive intégration à la zone métropolitaine dont Bruxelles est le centre nerveux.

Sans surprise, les croissances les plus importantes (tant en valeurs relatives qu'en valeurs absolues) dans la zone wallonne sous orbite bruxelloise sont le fait du Brabant wallon. Cette croissance importante démontre que le Brabant wallon n'est pas – n'est plus – qu'une banlieue résidentielle. Pour autant, la dynamique est indissociable de la proximité à Bruxelles car l'activité productive qui s'y développe tient à la croissance d'activités typiquement métropolitaines (en particulier la pharmacie et les services aux entreprises).

L'analyse du développement récent de l'emploi productif montre que l'influence de Bruxelles dépasse largement le Brabant wallon. En effet, des croissances significatives se manifestent sur l'ensemble du « triangle wallon », le pendant wallon du diamant flamand Gand-Anvers Malines-Louvain dans l'espace « Europolis » (J. de Salle, 2009). Au-delà du Brabant wallon, ce triangle s'étend jusqu'à Ath et Namur, en passant par les principaux pôles hennuyers de Charleroi, La Louvière et Mons. Par contre, au-delà des septante kilomètres de Bruxelles, les statistiques démontrent que les volumes d'emplois créés se réduisent significativement. À cette distance, les forces d'agglomération s'affaiblissent et l'intérêt des entreprises s'émousse.

Les analyses réalisées sur l'évolution de l'emploi productif montrent également que, au-delà de ce « triangle wallon » sous orbite bruxelloise, la géographie économique wallonne est constituée de quatre grandes catégories d'espaces. La première de ces catégories est celle des espaces ruraux. Lors des dernières années, la progression relative de l'emploi y est souvent soutenue (par exemple au sein de l'arrondissement de Libramont), mais les gains absolus y demeurent modestes. Cette observation nous ramène au constat du rôle moteur des villes sur le développement et sur le fait que nous ne pouvons pas attendre que l'évolution de ces territoires influence significativement les évolutions à l'échelle régionale.

Au-delà de la zone sous orbite bruxelloise, l'on trouve également le bi-pôle Liège-Verviers, un espace qui continue de peser lourd sur l'économie wallonne. Pour autant, en comparaison des bassins hennuyers, les régions de Liège et de Verviers accusent désormais une progression

inférieure de leurs emplois productifs (même en incluant les communes germanophones)<sup>1</sup> et, parallèlement, une attractivité moindre pour les investissements en provenance de l'étranger<sup>1</sup>. Ce différentiel de développement entre la province de Liège et le Hainaut est sans doute lié aux effets des programmes européens, mais également aux positions respectives vis-à-vis de la zone métropolitaine bruxelloise. L'hypothèse est ici qu'en comparaison des pôles hennuyers, le bi-pôle Liège-Verviers bénéficie moins des forces d'agglomération liées à la proximité bruxelloise. La « périphérisation » de l'est de la Wallonie que nous en déduisons mérite sans conteste une attention particulière de la part des autorités régionales. En effet, il n'est guère réaliste de tabler sur un redressement économique régional si Liège et Verviers se cantonnent à un rôle de « périphéries en retard de développement ».

La troisième catégorie d'espaces situés au-delà de l'arrière-pays bruxellois correspond à l'ouest du Hainaut. On n'y observe pas le phénomène de « périphérisation » diagnostiqué en province de Liège, ce qui semble devoir être mis en parallèle à la dynamique lilloise d'une métropole en voie d'internationalisation.

La quatrième catégorie d'espaces wallons situés en dehors du triangle wallon correspond aux territoires proches du Grand-duché de Luxembourg. Contrairement à l'image véhiculée, l'économie productive wallonne est en crise le long de la frontière grand-ducale. Par exemple, la région d'Arlon se caractérise par une décroissance de ses emplois dans l'industrie et le tertiaire productif, un phénomène qui n'est observé nulle part ailleurs en Wallonie et dont la cause fondamentale réside dans la concurrence fiscale du voisin luxembourgeois. Plutôt que de développer une économie productive, le Sud-Luxembourg développe une économie résidentielle où la richesse locale est de plus en plus dépendante d'emplois (dé)localisés au Grand-duché (J.-M. Lambotte et al., 2011). Ici également, les spécificités locales devraient attirer l'attention des autorités régionales sur la question d'une possible adaptation contextualisées des politiques de développement.

### **2.3. Le rôle des centres urbains sur le développement économique**

Comme nous venons de le commenter, les économies d'agglomération peuvent se déployer sur des territoires très étendus, à l'échelle de vastes régions métropolitaines polycentriques. Dans cette perspective, nous pouvons nous interroger sur la nécessité pour ces vastes régions de disposer de centres urbains dynamiques et sur la manière dont ces centres urbains peuvent contribuer au développement des territoires auxquelles ils appartiennent.

La littérature sur le développement économique des territoires est abondante. A quelques nuances près, ce sont les mêmes facteurs de compétitivité qui y sont généralement considérés : le capital humain, le contexte économique, la gouvernance et les configurations territoriales (R. Shearmur, 2006 ; M. Quévit, 2007 ; B. Mérenne-Schoumaker, 2007). Pour les « configurations territoriales », les analystes différencient généralement la qualité des lieux, la qualité des réseaux de transports et la disponibilité en terrains et bâtiments pour les entreprises. C'est en relation avec le facteur de la qualité des lieux que le rôle des centres urbains sur le développement économique doit être précisé. En effet, malgré la difficulté d'établir noir sur blanc que la qualité de vie au sein de villes est importante pour la compétitivité, nous sommes ici avec une relation très fréquemment mise en avant par les décideurs politiques : « *Qu'ils soient de droite, de gauche, écologistes ou non, la plupart des décideurs publics s'entendent sur le fait que, si elles veulent attirer chez elles des entreprises de*

*haute technologie et une main d'œuvre hautement qualifiée, les villes du savoir ne peuvent plus se permettre d'axer leur stratégie de développement économique uniquement sur la réduction des coûts de production des entreprises ou sur les crédits d'impôt. Dorénavant, les différents acteurs urbains devront promouvoir les avantages socio-culturels, naturels ou encore la qualité de vie offerte par leur ville. Paradoxalement, très peu de chercheurs ont démontré empiriquement que l'attraction et la rétention de "talents" dans les villes du savoir reposaient sur la "bonne" qualité de vie offerte par ces dernières » (D. Naud et R. Tremblay, 2007, p. 57).*

Bien que le rôle de la qualité des espaces urbains sur la compétitivité des territoires soit difficile à démontrer, il est généralement admis que ce rôle se renforce. En effet, nos économies sont de plus en plus dépendantes de secteurs intensifs en connaissance, secteurs qui dépendent de travailleurs dont le niveau de connaissance et de compétence s'accompagne d'une propension de plus en plus forte à la mobilité. C'est dans ce cadre qu'il faut souligner le succès planétaire des thèses du géographe Richard Florida (2002a, b, c) sur la « classes créative », cette catégorie de travailleurs hautement qualifiés qui serait actuellement en pleine ascension<sup>1</sup>.

En synthèse, les développements de Richard Florida s'appuient sur deux hypothèses principales. La première tient au fait que la forte disponibilité en « talents » dans le marché du travail est un facteur de localisation de plus en plus important pour les entreprises et, en conséquence, un facteur de compétitivité de plus en plus important pour les territoires. La deuxième hypothèse mise en avant par Florida est que les travailleurs les plus recherchés par les entreprises du savoir sont attirés par des territoires où les sociétés locales sont ouvertes à la diversité culturelle. Ces territoires correspondent le plus souvent à des villes aux centres dynamiques et à l'activité culturelle intense et variée (tant par une vie nocturne active que par la présence de grandes institutions (orchestres, opéras...)). En outre, la qualité de vie est évidemment un facteur fondamental pour attirer les travailleurs très qualifiés, dont les exigences sont proportionnelles à leur niveau de qualification. Sur cette base, Florida propose un nouveau paradigme du développement régional, paradigme qu'il résume de la sorte : « *Nous arrivons à la conclusion qu'une approche plus efficace du développement régional consisterait à mettre l'accent sur des politiques visant à attirer le capital humain plutôt que de continuer les approches plus traditionnelles visant à attirer les entreprises et à créer des clusters. Les régions ont donc beaucoup à gagner en investissant dans des stratégies centrées sur la qualité de vie en complément aux stratégies dédiées au monde de l'entreprise* »<sup>1</sup>.

Au sein du monde scientifique, de nombreuses critiques et relativisations ont été émises à l'encontre des thèses développées par Florida (M. Roy-Valex, 2006, p. 326 ; R. Schearmur, 2006). Pour autant, ses idées sont mises en application dans de nombreux contextes, comme le souligne par exemple l'analyse de M. Parkinson et ses collègues à laquelle nous avons déjà fait référence : « *Les villes qui disposent d'atouts importants en termes de qualité de vie (proximité d'espaces récréatifs, qualité architecturale, vie culturelle active...), à l'image de Munich, Lyon ou Barcelone, cherchent à préserver et à renforcer ces facteurs d'attractivité. En parallèle, des villes moins favorisées, comme Dortmund ou Rotterdam, mettent en place des politiques pour améliorer leur offre, tant pour attirer des investissements privés que pour retenir leur main d'œuvre la plus qualifiée* »<sup>1</sup>.

Les thèses de Richard Florida ont également été très influentes dans l'élaboration des stratégies de développement de villes moyennes, à l'image de Maastricht<sup>1</sup> qui depuis de



nombreuses années vise à renforcer son attractivité en conjuguant les atouts d'un centre-ville dynamique et d'une périphérie aux paysages préservés. Le cas de Sheffield est également exemplatif d'une ville dont la stratégie de reconversion est largement basée sur l'objectif de la qualité de vie (Rousseau, 2008 ; Guilliams et Halleux, 2009). Dans cette (ancienne) capitale de l'acier, l'on trouve une politique de marketing urbain qui s'appuie très largement sur la qualité des espaces verts et qui pourrait certainement inspirer certaines de nos grandes villes wallonnes.

Dans le même ordre d'idée, nous pouvons également faire référence à la politique développée par le Grand-Duché de Luxembourg autour du « concept intégré des transports et du développement spatial ». Dénommé IVL sur base de l'acronyme allemand, cette politique vise à mettre en place une structure spatiale qui limite les développements périphériques afin de réduire les trafics automobiles. Elle a pour objectif d'améliorer la qualité de vie et de renforcer l'attractivité du territoire luxembourgeois pour les secteurs innovants les plus porteurs en valeurs ajoutées.

Qu'il s'agisse de Maastricht, de Sheffield ou du Grand-Duché de Luxembourg, nous observons au final une dynamique de coalition entre des thèses développementalistes proches de la théorie de la classe créative et, d'autre part, des thèses aménagistes qui visent à limiter l'étalement urbain et à tendre vers le modèle de la « ville compacte qualitative » (J.-M. Halleux, 2012b).

Afin de préciser si le paradigme du développement régional théorisé par Richard Florida peut utilement s'appliquer au cas de la Wallonie, il sera utile vérifier si certains secteurs économiques que la Wallonie souhaite favoriser sont des secteurs typiquement urbains pour lesquels il est vital de s'appuyer sur des externalités que l'on trouve au centre des agglomérations (à l'image de la finance, de la culture, du design...). La réflexion sur le poids à accorder au facteur de compétitivité de la qualité des centres urbains dépend donc directement de la réflexion sur les secteurs économiques d'avenir pour la Wallonie (et donc des travaux de la ligne de force « Compétitivité, Politique industrielle, Recherche et Innovation »). Afin d'illustrer notre propos, nous pouvons faire référence aux deux opérations du Pôle Image de Liège (PIL) et de la Maison du Design à Mons<sup>1</sup>. Ces deux initiatives innovantes attestent de l'utilité de localisations très urbaines afin de développer des synergies sectorielles dans certains secteurs d'activités.

Afin de cerner la question de la nécessité pour les grandes aires urbaines wallonnes de disposer de centres urbains dynamiques et attractifs, nous pouvons également souligner le constat que l'image globale des territoires et des villes (plus exactement des régions urbaines et des régions métropolitaines) est largement dépendant de l'image de leurs espaces centraux. Ce facteur est important en termes de développement économique car, si les raisons qui déterminent les choix de localisation et d'investissement des entreprises sont souvent difficiles à saisir, il est reconnu que l'image est un facteur non négligeable (B. Mérenne-Schoumaker, 2002).

De ce point de vue, force est de reconnaître que la Wallonie continue d'être pénalisée par une image peu favorable à l'extérieur de son territoire (par exemple vis-à-vis des entrepreneurs flamands) (R. Accaputo et al., 2006, p. 18). Pour une large part, cette image négative est déterminée par le caractère dégradé des tissus urbains wallons, caractère dégradé que

renforce la subsistance de nombreuses friches industrielles et la multiplication des cellules commerciales inoccupées.

Nous avons rappelé dans la note dédiée aux besoins fonciers des entreprises que l'on estime à près de 50 % le nombre d'entreprises localisées au sein des parcs d'activités périphériques qui pourraient convenir aux localisations urbaines (cette part de  $\pm 50$  % d'entreprises représente  $\pm 20$  % des emplois). Dans cette perspective, force est de constater l'opposition entre, d'une part, la stratégie de développement basée sur la qualité des centres urbains et, d'autre part, une stratégie de développement qui consiste à offrir du terrain périphérique sans suffisamment se préoccuper du profil des entreprises qui en profitent. En effet, cette situation déforce la vitalité des centres urbains traditionnels en les privant de certaines activités potentiellement dynamogènes<sup>1</sup>. Ce constat nous amène tout naturellement au deuxième chapitre consacré aux problèmes de l'étalement urbain et de la dégradation des espaces urbains traditionnels.

### **3. L'étalement urbain et le déclin des espaces urbains traditionnels**

#### **3.1. Clarification du concept d'étalement urbain**

De nombreuses définitions de l'étalement urbain ont été imaginées. En première analyse, ce phénomène peut être appréhendé comme une urbanisation inorganisée des périphéries entraînant, d'une part, une grande consommation en ressources foncières et, d'autre part, une séparation fonctionnelle croissante. Suite à l'étalement urbain, les différentes fonctions urbaines (le logement, le commerce, l'enseignement...) sont de plus en plus éloignées des centres urbains et, en conséquence, de plus en plus éloignées les unes des autres.

L'étalement urbain peut concerner tant les résidences que les activités économiques. Nous venons de le commenter, l'étalement urbain des activités économiques est un facteur qui contribue à dévitaliser les centres urbains wallons. Par ailleurs, comme nous le développons plus en détail ci-dessous, le même diagnostic se doit d'être dressé vis-à-vis de la périurbanisation de l'habitat.

Les facteurs explicatifs de l'étalement urbain sont bien connus<sup>1</sup>. Ils sont notamment liés au coût de l'immobilier et du foncier dans les villes et les premières couronnes périphériques, à la banalisation de l'usage automobile (on va plus vite et donc plus loin) et au désir des ménages de résider dans des logements vastes situés dans des localisations de qualité. En parallèle, des politiques d'aménagement permissives ont souvent permis au phénomène de prospérer sans réelle canalisation. Force est ici de constater l'attitude multi-facette et polyphonique de la puissance publique. En effet, on observe souvent une contradiction entre l'« intérêt général » défini par les niveaux de pouvoir supérieurs (par exemple la Wallonie) et d'autres formes d'« intérêt général » définis par les autorités locales. Alors que les thèses aménagistes de la compacité urbaine définissent le bien commun pour les niveaux de pouvoir supérieurs, les autorités locales ont souvent une attitude concrète qui tend plutôt à renforcer l'étalement urbain par les développements qu'elles stimulent ou qu'elles acceptent (tant dans le domaine des lotissements résidentiels que dans le domaine des activités économiques).

Comme nous venons de le préciser, l'étalement urbain peut être considéré comme un usage extensif de la ressource naturelle qu'est le foncier. Sur cette base et dans la continuité des développements de notre dissertation doctorale (J.-M. Halleux, 2005, pp. 117-118), nous proposons de différencier, d'une part, les modalités de la localisation des urbanisations dans la ressource foncière et, d'autre part, leur occupation en ressources foncières. Cette différenciation permet de discerner les deux tendances structurelles vers *la dispersion* et vers le *desserrement*. Par *desserrement*, nous entendons la production de parcelles dont les superficies sont en général vastes en comparaison des parcelles bâties préexistantes. Le *desserrement* est bien sûr synonyme d'une importante « artificialisation » et « consommation » en terrains vierges. Par *dispersion*, nous entendons la distanciation croissante entre les lieux nouvellement urbanisés et les centres urbains. Les deux tendances vers le *desserrement* et vers la *dispersion* sont souvent confondues car elles sont généralement corrélées. En effet, s'éloigner des noyaux urbains permet d'accéder à des parcelles plus vastes.

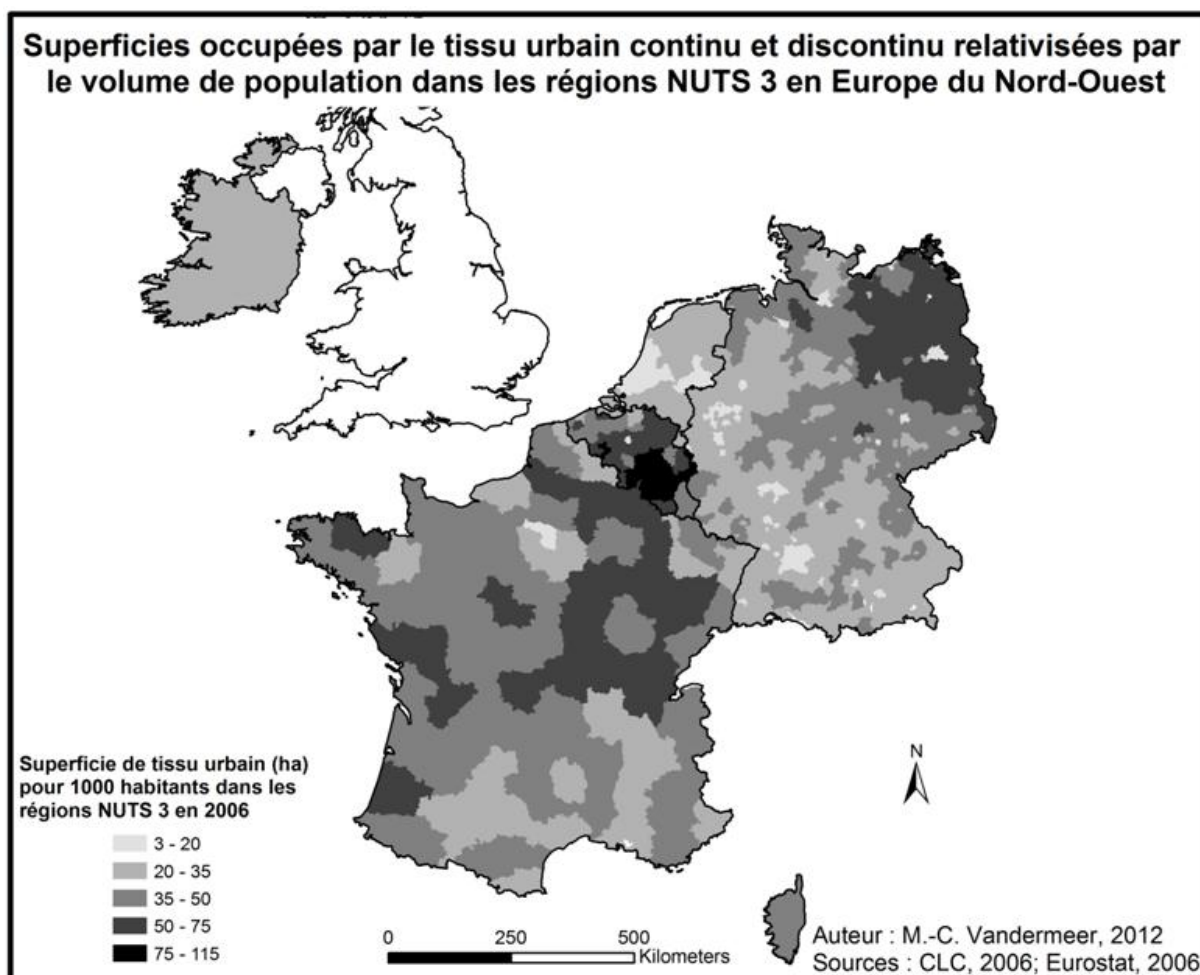
### 3.2. L'étalement urbain en Wallonie

La grille d'analyse conduisant à analyser l'urbanisation du territoire en différenciant l'occupation (ou la consommation d'espace) et le positionnement (ou la localisation) a été suivie par l'IWEPS dans ses analyses consacrées à la construction d'indicateurs de développement territorial. Nous pensons en particulier à J. Charlier et I. Reginster (2010) pour l'aspect consommation d'espace et à J. Charlier et al. (2011) pour les développements relatifs aux nouvelles localisations résidentielles. Globalement, ces travaux récents montrent que la Wallonie continue d'être affectée par un étalement urbain soutenu.

Les calculs établis par l'IWEPS (J. Charlier et I. Reginster, 2010) sur l'occupation du sol se basent sur des données cadastrales. Ils indiquent que la superficie résidentielle moyenne par habitant (SRH) est, pour l'ensemble de la Wallonie, de 287,1 m<sup>2</sup>/hab. (donnée de 2008). Sur base de la même étude, il est avéré que cette SRH a progressé entre 2003 et 2008, confirmant ainsi l'hypothèse de la tendance structurelle vers le *desserrement*.

Comme en atteste la carte 2, établie grâce aux données *Corine Land Cover* rassemblées par Eurostat, la consommation d'espace est particulièrement importante en Belgique en général et en Wallonie en particulier. Sur base de cette source, nous avons calculé un indicateur de la superficie résidentielle par habitant (SRH) pouvant être comparé aux régions et pays voisins. Pour la Wallonie, cet indicateur affiche une moyenne de 626 m<sup>2</sup>/hab<sup>1</sup>. pour l'année 2006. Pour les Pays-Bas, l'Allemagne et la France, les valeurs moyennes des SRH sont respectivement de 196 m<sup>2</sup>/hab., 282 m<sup>2</sup>/hab. et 348 m<sup>2</sup>/hab. Pour l'ensemble de la Belgique et pour la Flandre, les moyennes respectives sont de 495 m<sup>2</sup>/hab. et de 488 m<sup>2</sup>/hab. Cet indicateur atteste de l'important *desserrement* qui caractérise la Belgique en général et la Wallonie en particulier. En comparaison des pays voisins, il faut, en Belgique et en Wallonie, « consommer » et « artificialiser » des superficies significativement plus importantes pour loger un volume comparable de population. En réalité, l'analyse des données *Corine Land Cover* corrobore les observations de nombreux analystes sur le constat que l'étalement urbain est très intense en Belgique (voir par exemple : W. De Lannoy et S. De Corte, 2000, p. 191 ; J.-M. Halleux et al., 2002a ; G. Baudelle, 2010).

Superficies occupées par le tissu urbain continu et discontinu relativisées par le volume de population



Source : M.-C. Vandermeer, communication personnelle

Concernant le sujet de la dispersion, nous pouvons nous appuyer sur les analyses récentes de J. Charlier et ses collègues de l'IWEPS (2011). En effet, ces derniers ont analysé ce sujet par la prise en compte de la localisation des nouveaux développements résidentiels en tenant compte de la proximité des centres urbains (ou noyaux d'habitat), de l'accessibilité par les alternatives à la voiture et de la hiérarchie urbaine. Globalement, leurs analyses confirment la tendance vers la dispersion : en comparaison du parc préexistant, les nouveaux logements sont, d'une part, plus éloignés des noyaux d'habitat et des lieux les plus accessibles par les transports collectifs et, d'autre part, moins nombreux dans les communes correspondant aux principales villes de Wallonie.

Les analyses de l'IWEPS sont à mettre en relation avec d'autres travaux récents qui illustrent la tendance vers la dispersion et qui confirment que la périurbanisation wallonne se poursuit par étalement, à plusieurs dizaines de kilomètres des principaux pôles d'emplois, notamment dans la zone sous influence de Luxembourg, le long de l'A8 ou en Hesbaye liégeoise (C.

Vandermotten, 2007, p. 98 ; CPDT, 2011, p. 14). Un facteur explicatif clé de ce mouvement inquiétant correspond à la disponibilité en terrains juridiquement urbanisables. En effet, la disponibilité en zones d'habitat au sein des plans de secteur est particulièrement abondante au sein des espaces les plus éloignés des grands pôles qui structurent le territoire wallon (E. Lepers et D. Morelle, 2008).

### **3.3. Les surcoûts de l'étalement urbain : une menace pour le redressement économique de la Wallonie**

Il résulte des éléments rassemblés ci-dessus que le territoire wallon est affecté par un étalement urbain particulièrement intense qui se poursuit et s'amplifie. Comme nous allons maintenant tenter de le résumer, cette évolution engendre une série de surcoûts qui représentent une menace importante pour le redressement économique de la Wallonie.

#### **A. La consommation en espaces artificialisés et les surcoûts d'urbanisation**

L'étalement urbain est un problème majeur pour la Wallonie, en raison notamment des surcoûts d'urbanisation générés par les vastes superficies artificialisées. Sur base des points développés ci-dessus, nous pouvons revenir sur la statistique de la superficie résidentielle moyenne par habitant (SRH) pour observer qu'en comparaison des régions voisines, les coûts d'urbanisation relativisés par le volume d'habitants sont sensiblement plus élevés en Wallonie. Par exemple, si l'on relativise la superficie des zones urbanisées par le volume d'habitants, on se rend compte que le Wallon doit, en comparaison du Néerlandais, assumer l'entretien d'espaces artificialisés trois fois plus vastes !

De manière très concrète, la dispersion de la population et la forte consommation en espaces artificialisés qui l'accompagne contraint les gestionnaires de réseau (eau alimentaire, épuration, électricité, ...) à hausser les tarifs pour assumer les charges de distribution. Par ailleurs, la forte consommation d'espaces par habitant et par unité de revenu accentue les difficultés financières rencontrées par les collectivités publiques de notre région afin de maintenir la qualité de leurs espaces publics, de leurs équipements et de leurs infrastructures.

Le lecteur souhaitant approfondir le sujet des surcoûts d'urbanisation liés à l'étalement urbain pourra consulter les travaux de la CPDT consacrés à cette problématique (J.-M. Halleux et al., 2002b et 2008).

#### **B. La dispersion et les enjeux en matière de mobilité et d'énergie**

Il existe de nombreux travaux qui traitent de l'étalement urbain au regard des défis en matière d'énergie, de changement climatique et de mobilité. Faisons ici de nouveau référence au travail de l'IWEPS consacré à l'étude de la localisation résidentielle où le lecteur intéressé trouvera une synthèse bibliographique récente sur ce sujet (J. Charlier et al., 2011, pp. 44-54)<sup>1</sup>. Au final, ces travaux confirment que la dispersion de l'habitat accroît les consommations énergétiques, renforce la dépendance à l'automobile et accentue la vulnérabilité du territoire wallon à un renchérissement marqué des prix pétroliers.

Le problème de la dispersion semble particulièrement aigu en Wallonie, en raison de l'étalement de la périurbanisation mis en exergue ci-dessus. Rappelons-le, cette évolution

renforce le peuplement d'espaces situés à plusieurs dizaines de kilomètres des pôles qui structurent le territoire wallon et l'économie régionale (Bruxelles, Luxembourg, Liège, Charleroi...). Cela est particulièrement inquiétant vu la croissance démographique relativement soutenue qui, sur base des scénarios les plus probables, attend la Wallonie d'ici 2040 (Gouvernement wallon, 2012, pp. 10-11). En effet, si cette progression de la population continue de s'inscrire dans le scénario de l'étalement de la périurbanisation, la Wallonie sera alors extrêmement vulnérable en termes de sécurité énergétique. De manière concrète, les ménages situés à plusieurs dizaines de kilomètres des grands pôles d'emplois pourraient ne plus avoir les moyens d'assumer leurs mobilités quotidiennes (C. Bazet-Simoni et al., 2011 ; S. Dujardin et al., 2011). En outre, la conjonction d'une croissance démographique soutenue et de la poursuite de l'étalement risque d'accroître les flux de circulation automobile. Il devrait en résulter une accentuation des problèmes de congestion et, en conséquence, une limitation de l'attractivité de la Wallonie pour les investissements dans le domaine de la logistique.

En plus d'être problématiques pour les consommations énergétiques liées à la mobilité, l'étalement urbain et le déclin des centres urbains sont également problématiques en termes de consommation énergétique pour les bâtiments. Sur ce sujet, mentionnons les conclusions du Diagnostic territorial de la Wallonie (CPDT, 2011, p. 28) qui témoignent du fait que, grâce à leurs parcs composés de petits logements mitoyens, les villes du sillon sont, en comparaison des espaces périphériques et ruraux, nettement mieux armées pour résister au choc qu'entraînerait une forte croissance des prix de l'énergie.

### **C. Le déclin des centres urbains**

La tendance vers l'étalement urbain est indissociable du constat de la faible qualité des centres urbains wallons (ancienneté de l'habitat, précarisation sociale, faible attractivité commerciale, résidentielle et touristique...) (CPDT, 2011, pp. 276-287). Sur ce sujet, nous avons déjà rappelé le constat du transfert excessif d'activités économiques vers certains parcs d'activités périphériques. À propos du déclin des centres urbains, nous ne pouvons pas non plus passer sous silence l'évolution de la géographie du commerce de détail, où l'on continue d'observer un affaiblissement des centres traditionnels (CPDT, 2011, pp. 67-75). Il en résulte une multiplication des cellules vides dans de nombreux centres-villes qui occasionne « *un impact négatif sur l'image de marque des villes wallonnes et, indirectement, sur l'attractivité du territoire wallon vis-à-vis des investisseurs, des touristes et des consommateurs étrangers* » (CPDT, 2011, p. 76).

À propos de la problématique du déclin commercial des centres urbains wallons, il faut rappeler que le commerce de détail est essentiellement une fonction induite. Ce constat qu'étaye l'évolution de l'emploi dans ce secteur (J.-M. Halleux, 2011) met à mal l'argument de nombreux promoteurs et décideurs locaux quant au fait que la création d'emplois suit l'autorisation de projets commerciaux. « *À l'échelle régionale, cette relation n'est pas exacte. À l'échelle régionale, autoriser de nouveaux mètres carrés de commerce conduit à accroître la productivité du secteur de la distribution, à multiplier les emplois salariés à temps partiel... et à pousser de nombreux indépendants vers la faillite* » (J.-M. Halleux, 2011, p. 100).

Concernant la fonction résidentielle, le développement des périphéries se fait également aux dépens de la vitalité des tissus urbains centraux. En effet, l'étalement est massivement alimenté par des migrations résidentielles en provenance des centres urbains. Ces

exurbanisations concernent le plus souvent des familles de la classe moyenne qui, si leurs moyens financiers les y autorisent, choisissent de quitter les centres urbains lorsque la venue d'enfant(s) conduit à l'agrandissement du ménage.

Durant de nombreuses décennies, l'étalement urbain s'est développé dans un contexte de stagnation démographique. En plus d'occasionner une paupérisation des villes, l'étalement urbain a donc longtemps été synonyme de dépopulation. Depuis les années deux-mille, la situation est devenue plus complexe car la Wallonie a retrouvé des taux de croissance démographiques inédits depuis les années soixante. Le principal facteur explicatif de cette croissance démographique retrouvée correspond à l'immigration internationale, ce qui explique la limitation voire la disparition des phénomènes de dépopulation urbaine. Sur base des chiffres de 2011, on s'aperçoit ainsi que Liège et Charleroi ont accueilli 21 % et 9 % des migrants ayant quitté l'étranger pour s'établir en Wallonie.

Bien que les grandes villes cessent de perdre des habitants, il n'en demeure pas moins que les phénomènes d'exurbanisation continuent, contrairement à l'idée véhiculée par certains responsables municipaux. En réalité, les mécanismes migratoires qui se développent au sein des grands centres urbains conjuguent, d'une part, un solde migratoire international bénéficiaire et, d'autre part, un solde migratoire interne déficitaire qui s'explique par la poursuite des émigrations vers les communes périphériques. Très clairement, les familles des classes moyennes continuent de quitter les centres urbains. Par ailleurs, contrairement à une idée reçue, ce mouvement centrifuge n'est absolument pas compensé par un retour en ville des aînés.

Au final, ces mouvements migratoires permettent de limiter la dépopulation urbaine mais ils ne permettent pas d'agir sur la paupérisation. Au contraire, la sélectivité des migrations résidentielles entretient des ségrégations socio-spatiales qui opposent des périphéries relativement affluentes à des centres urbains qui concentrent une part croissante des populations les plus paupérisées et les plus précarisées. Dans ce contexte, il n'est donc pas étonnant que « *la réalité des villes d'aujourd'hui suscite maints constats négatifs : concentration de la précarité, développement de ghettos, revenu moyen en baisse, offre foncière inadaptée, insécurité réelle ou ressentie* » (P. Furlan, 2012, p. 123). Bien sûr, le réalisme nous oblige à constater que cette situation s'oppose, à la faisabilité d'une stratégie de développement basé sur le facteur de compétitivité de la qualité des centres urbains.

#### **D. Pourquoi une telle crise urbaine en Wallonie ? Le rôle majeur des rapports de force socio-politiques entre les intérêts urbains et ruraux**

Les problèmes rencontrés par les villes wallonnes, et les grandes villes wallonnes en particulier, ne sont évidemment pas spécifiques à notre région. Pour autant, ils semblent plus aigus que dans les régions et États voisins. En parallèle, comme le démontre clairement les données sur l'occupation du sol, il est patent que la Wallonie est très peu performante concernant l'utilisation parcimonieuse de sa ressource foncière. Ce constat d'une crise urbaine particulièrement importante est un sujet qui nous intéresse depuis de nombreuses années. Il nous a conduit à développer différentes recherches comparatives sur les politiques d'aménagement et de développement. Ces travaux aboutissent à la conclusion que le facteur explicatif central est socio-politique. Plus exactement, il renvoie aux rapports de force entre les intérêts du monde urbain et les intérêts du monde rural. Afin de préciser ce constat, nous pouvons nous appuyer sur le texte suivant rédigé pour un article scientifique récent :

« Il existe de grandes disparités entre les nations européennes concernant la sensibilisation de l'opinion publique au sujet de l'aménagement du territoire et, conjointement, concernant la capacité des aménageurs à matérialiser leurs ambitions spatiales. En la matière, la Belgique est reconnue comme une nation où les thèses aménagistes ont peu d'influence sur l'évolution concrète des territoires (Baudelle, 2010). Afin de préciser ce constat, il est utile de suivre l'approche développée par J. Sellers (2004) sur les traditions nationales en matière de lutte contre l'étalement urbain. Selon cette approche, les traditions aménagistes des pays occidentaux prennent forme à la charnière du dix-neuvième et du vingtième siècle, lorsque les externalités négatives induites par l'urbanisation industrielle justifiaient le renforcement des législations urbanistiques. Pour Sellers, expliquer le poids variable de l'aménagement du territoire entre pays nécessite de faire référence à l'influence des grandes villes sur les échiquiers politiques nationaux lors de cette époque charnière de la révolution industrielle. Ses arguments conduisent à opposer deux groupes de pays. Il fait d'abord référence à des pays qu'il qualifie de "leaders", où les représentants des zones urbaines ont été précocement entendus dans leur souhait de mettre en place des législations fortes en matière d'aménagement du territoire. Dans des pays comme le Royaume-Uni, les Pays-Bas ou l'Allemagne, ces législations conduisent à structurer un aménagement étatique qui permet de canaliser l'expansion des villes dès le début du vingtième siècle. Il en a ensuite résulté une forte tradition aménagiste qui perdure et qui, comme nous avons pu le détailler pour les Pays-Bas (Halleux et al., 2012), fait de ces pays "leaders" des territoires relativement préservés par l'urbanisation diffuse. Plus précisément, analyser le cas néerlandais nous a conduit à préciser comment la structuration précoce d'un aménagement étatique a permis aux aménageurs de s'inscrire dans une logique d'efficacité adaptative permettant d'asseoir leur influence dans la société pour ainsi peser dans de nombreux champs de l'action publique. Concernant les activités concrètes des aménageurs, cette logique d'efficacité adaptative s'est traduite par un processus continu de renforcement des ambitions spatiales en matière de planification stratégique et, complémentarément, par un processus continu d'amélioration de leur expertise technique dans les champs de l'action foncière et de l'aménagement opérationnel.

Pour Sellers, des pays "leaders" comme le Royaume-Uni, les Pays-Bas ou l'Allemagne s'opposeraient à des nations qu'il qualifie de "retardataires"<sup>1</sup>, comme les États-Unis, le Canada ou encore la France. Au tournant des dix-neuvième et vingtième siècles, le poids des circonscriptions rurales où l'aménagement du territoire n'apparaissait pas comme une politique nécessaire y demeurait trop important et l'influence des zones urbaines n'y fut pas suffisante pour imposer une politique d'aménagement digne de ce nom, c'est-à-dire requérant une limitation des droits individuels associés à la propriété foncière. En conséquence, il a fallu attendre la seconde moitié du vingtième siècle pour y mettre en place des politiques visant à canaliser les extensions urbaines. Malencontreusement pour les aménageurs de ces pays, ces politiques furent généralement trop tardives pour inverser des dynamiques centrifuges déjà bien ancrées. En conséquence, la périurbanisation continue à être bien plus soutenue au sein des pays "retardataires" qu'au sein des pays "leaders".

Bien que le cas de la Belgique n'ait pas été pris en compte par les développements de J. Sellers (2004), l'histoire de notre pays étaye parfaitement sa théorie. En Belgique, la réglementation urbanistique fut très longtemps embryonnaire. Avant la loi organique de 1962, les pratiques d'aménagement étaient purement locales et le zonage fonctionnel peu utilisé. L'on peut dès lors difficilement parler d'un aménagement étatique et moderne (Dubois, 2005). Conformément à la thèse de Sellers sur l'importance de l'époque charnière de la révolution industrielle, force est de constater que l'histoire de l'urbanisme et de l'urbanisation en Belgique



est largement dépendante des choix opérés à cette époque. En la matière, la littérature souligne le poids d'un profond sentiment anti-urbain ayant conduit à négliger l'aménagement des villes au bénéfice de mesures visant à renforcer les migrations pendulaires et le logement des ouvriers en milieu périphérique ou rural (Kesteloot et De Maesschalck, 2001 ; De Decker, 2011). En outre, bien qu'attirés dès la période de la Première Guerre mondiale par les bonnes pratiques néerlandaises et anglaises (Albrechts, 1992, pp. 27-29), les aménageurs belges ont longtemps été bloqués dans leurs projets de réforme par l'action des lobbies de la propriété foncière (Halleux et al., 2002). Comme le développe fort justement P. De Decker (2011), cette histoire peu favorable aux thèses aménagistes a conduit à la mise en place d'un sentier de dépendance culturel et politique où, en dépit des efforts actuellement déployés par les autorités régionales en charge de l'aménagement du territoire, de puissants effets de verrouillage empêchent les thèses aménagistes de sortir de leur carcan. Dans cette perspective, il n'est guère étonnant que l'étalement urbain continue de prospérer tant en Flandre qu'en Wallonie (Vandermotten, 2007 ; De Decker, 2011). Concernant la concordance entre les idées de Sellers et le cas belge, nous pouvons également souligner combien les rapports de force politiques entre les intérêts urbains et ruraux demeurent clivants en matière de politiques territoriales. Pour le cas wallon, on constate par exemple que la prise de conscience des effets négatifs de l'étalement est d'abord le fait des grandes villes. À l'inverse, le poids politique des zones rurales explique très largement pourquoi la société wallonne et ses représentants ne sont pas prêts à adopter des mesures contraignantes visant à limiter le peuplement des espaces périurbains<sup>1</sup> – notamment par une limitation des droits à bâtir » (J.-M. Halleux, 2012b).

#### **E. Un état des lieux sur la politique de la ville**

Il ressort du point précédent que la crise urbaine qui concerne la Wallonie est indissociable des rapports de force socio-politiques et, en particulier, de choix politiques qui, en Belgique en général et en Wallonie en particulier, ont longtemps été défavorables aux villes. Sur cette base, il est opportun de préciser la réflexion sur le sujet de la politique de la ville, c'est-à-dire la politique qui vise, de manière spécifique, à répondre aux grands enjeux que pose le monde urbain. Pour ce faire, nous allons débiter par la présentation de la politique de la ville menée en Flandre. L'idée est ici qu'il pourrait s'agir d'un exemple à suivre vu les similitudes observées au sein des deux principales régions belges, tant du point de vue de l'environnement institutionnel que d'un contexte culturel qui, ni au Sud ni au Nord du pays, ne semble guère favorable aux villes.

#### **3.4. La politique de la ville en Flandre : une remise en cause de l'idéologie anti-urbaine et une panoplie d'outils**

Une politique spécifique de développement de ses principales villes a été mise en place en Flandre depuis maintenant une quinzaine d'année. Pour certains analystes, le développement de cette politique s'apparente d'abord à une réaction au succès électoraux de l'extrême droite au sein des villes flamandes et en particulier d'Anvers (M. Loopmans, 2008). Pour d'autres, plus globalement, la mise en place d'une politique urbaine en Flandre tient à la prise de conscience que, « en ce début de XXI<sup>ème</sup> siècle, la Flandre, économiquement prospère, affirme sa volonté d'une politique urbaine forte, inclusive et territorialisée, partant du principe que l'avenir économique, social et environnemental de la région dépend de ses villes » (T. Chevau et al., 2008, p. 53).

La politique de la ville menée en Flandre est portée par six grands piliers :

- un « **Livre Blanc** » initié au début des années deux-mille afin de clarifier la vision de la Flandre pour ses villes. Comme nous le détaillons ci-dessous, ce document vise à « *cerner les évolutions souhaitées durant les années à venir afin d'évoluer vers des villes plus dynamiques, plus équilibrées et plus viables* » (F. De Rynck et al., 2004, p. 5).
- le **Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen** (élaboré en 1997 et actualisé en 2011) et sa hiérarchie urbaine ;
- la constitution d'un fonds spécifique destiné aux principales villes : le **Stedenfonds** ;
- une politique de renouvellement urbain actif via des projets de rénovation urbaine (**stadsvernieuwingsprojecten**) à développer en partenariats publics-privés ;
- une politique de suivi et d'évaluation des principales villes flamandes qui s'appuie sur près de 200 indicateurs : le **Stadsmonitor** ;
- la contractualisation entre la Flandre et ses principales villes de projets intégrés nécessitant une approche transversale : les **Stadscontracten**.

#### A. Le Livre blanc : inverser la tradition anti-urbaine

Le Livre Blanc constitue une prise de position forte d'un ensemble d'experts adoptée ensuite par le Gouvernement flamand comme tel. Il s'agit d'un document d'orientation qui vise à traduire un « *ambitieux programme de soutien au développement des principales villes flamandes* » (T. Chevau et al., 2008, p. 5.). En réalité, l'ambition de cette réflexion est que la Flandre inverse enfin sa vision sur l'urbain. Comme nous l'avons souligné ci-dessus, l'histoire des politiques spatiales menées en Belgique est à indissociable d'un profond sentiment anti-urbain. Avec le Livre Blanc, l'ambition est d'inverser la perspective de la société flamande sur le monde urbain.

Le diagnostic central du Livre Blanc est le suivant : « *La situation urbaine contemporaine est également liée, à la fois comme cause et comme effet, aux schémas et cultures sociaux actuels et anciens. Les mots sont peut-être un peu forts mais nous estimons pouvoir parler ici de politique anti-urbaine, de culture anti-urbaine, d'une économie qui tourne le dos à la ville peut-être même d'un schéma d'implantation anti-urbain. Des tentatives timides et souvent parcellaires d'inversion de cette culture, comme par exemple, dans le Schéma de structure d'aménagement de la Flandre, ne suffisent pas encore à rompre le schéma dominant* » (F. De Rynck et al., 2004, p. 28).

En réaction à ce diagnostic, le plaidoyer en faveur de l'urbanité comme foyer de développement est clairement affirmé par les penseurs ayant préparé le Livre Blanc : « *le monde a changé et l'urbanité peut nous aider à nous adapter et à mieux maîtriser la réalité. Le point central dans tous ces processus de changement – mondialisation, flexibilisation, marchandisation, individualisation et fragmentation – reste la ville. Un paradoxe. Car ce qui précède a démontré comment ces changements diluent la ville et l'urbanité. Mais si nous voulons garder prise sur le futur et contrôler ces processus, la ville sera le point de départ des actions et des projets à entreprendre. La ville deviendra alors le précurseur d'une société nouvelle. En Flandre, qui a une tradition anti-urbaine, cela ne se fera pas sans revirement radical. Les mentalités ne changent pas d'elles-mêmes et les livres blancs ne suffisent pas. Les*

*changements sociétaux assurent en partie le choc salutaire pour que les gens envisagent la réalité autrement » (F. De Rynck et al., 2004, p. 80).*

Le Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen : un schéma d'aménagement qui précise la hiérarchie urbaine

La politique de la Ville en Flandre s'appuie sur la hiérarchie urbaine mise en avant par le plan stratégique flamand adopté en 1997, le *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen* (RSV, en abrégé – l'équivalent pour la Flandre du Schéma de Développement de l'Espace Régional pour la Wallonie).

Selon le RSV, outre « sa » capitale Bruxelles, la Flandre possède deux « villes métropolitaines » (Anvers et Gand) et onze « villes régionales » (Alost, Bruges, Hasselt, Genk, Courtrai, Louvain, Malines, Ostende, Roulers, Saint-Nicolas et Turnhout).

*Le RSV « est un des piliers de la politique de la ville en Flandre car il préconise clairement une meilleure utilisation des structures urbaines existantes à savoir un développement, une concentration et une densification des zones urbaines afin de rendre les charges financières supportables. L'accent est clairement mis sur le réseau de villes en interconnexion, avec Bruxelles comme soutien du développement de la région. On veut freiner la dispersion de l'habitat et la périurbanisation en renforçant l'attractivité des zones déjà urbanisées » (T. Cheveu et al., p. 54).*

*Le Stedenfonds : un fonds public spécifique dédié aux principales villes et une répartition des moyens adaptée en fonction de la hiérarchie urbaine*

Le *Stedenfonds* (fonds des villes) est une source de financement publique intégrée dotée d'environ 120 millions d'euros par an. Ce fonds est réparti suivant la hiérarchie urbaine du RSV. Ainsi, en 2010, Anvers recevait 48 % des moyens, Gand 24 % et Bruxelles 10 % via sa Commission communautaire flamande (VGC). Le reste du budget est quant à lui partagé entre les villes régionales.

Ce fonds fonctionne via des conventions multi-annuelles que l'autorité flamande conclut avec les autorités municipales bénéficiaires. Ces conventions spécifient comment les moyens disponibles seront utilisés et comment les interventions seront évaluées. Les autorités régionales ont le souci d'accompagner les villes dans le respect des principes d'autonomie communale et de subsidiarité. A la fin de chaque demi-période de la convention, une réunion de visite est programmée avec les autres villes, de façon à permettre échange et apprentissage.

*Les stadsvernieuwingsprojecten : des partenariats public-privé de renouvellement urbain*

Les *stadsvernieuwingsprojecten* visent à offrir aux villes flamandes des moyens financiers pour le développement de PPP visant le renouvellement urbain. Le panel des villes éligibles intègre les 14 villes disposant des moyens du Stedenfonds mais également 21 autres municipalités (dénommées les « villes provinciales »).

La philosophie des *stadsvernieuwingsprojecten* est que les projets financés doivent servir de levier de développement non seulement au quartier concerné mais aussi pour la ville dans sa globalité. Une attention particulière est apportée à l'organisation de l'espace public – en faveur des enfants notamment – afin de renforcer la mixité sociale en attirant des familles avec enfant(s) au sein des centres urbains.

#### Le Stadsmonitor : un outil d'évaluation

La *Stadmonitor* porte sur les 13 villes flamandes principales. Il est établi sur base de 200 indicateurs et vise à objectiver la mesure de la qualité de vie dans les villes ainsi que la durabilité de leur développement. L'utilisation de cet outil d'évaluation s'articule aux ambitions définies dans les documents de planification stratégique.

#### Le Stadscontracten : un outil de contractualisation

Les autorités flamandes ont compris que la réalisation de certains projets urbains, complexes par essence, nécessite une approche intégrée. En conséquence, le Gouvernement flamand a décidé de conclure des contrats de ville avec les deux villes métropolitaines ainsi qu'avec les onze villes régionales que compte la Flandre. Le contrat de ville consiste en un accord entre l'ensemble des Ministres du Gouvernement flamand (qui gèrent des politiques sectorielles) et les autorités de la ville concernée. Les contrats comportent des engagements tant du Gouvernement flamand que des autorités locales. Chaque contrat comporte deux volets : une première partie qui est identique pour toutes les villes et une seconde qui traite des projets spécifiques pour chacune des treize municipalités.

Ces projets spécifiques sont soit des projets de renouvellement urbain soit des projets de développement en extension urbaines nouveaux. Ils touchent essentiellement à des politiques de travaux publics, de planification spatiale, de logement et de patrimoine immobilier.

### **3.5. La politique de la ville en Wallonie : une démarche en cours**

Une démarche de définition d'une politique de la ville est en cours en Wallonie, à l'initiative du Ministre Paul Furlan. Cette démarche a notamment conduit à l'organisation du colloque « bassin de ville – bassin de vie » tenu au CEME de Charleroi les 6 et 7 octobre 2011<sup>1</sup>.

Ce colloque a souligné que les thématiques propres à la ville et les questions qu'elles posent sont, par nature, transversales et multisectorielles : la mixité et le bien être social ; la gouvernance et la gestion publique ; la solidarité territoriale et la question du partage des ressources ; la mobilité et le logement ; le cadre de vie ; le développement économique, touristique et culturel, ... Agir sur la Ville passe donc par une nécessaire réflexion coordonnée autour de différentes politiques sectorielles.

En synthèse, il ressort du colloque que mener une politique de la ville intégrée nécessite :

- Une coordination transsectorielle induisant un décloisonnement des administrations régionales ;
- Une collaboration horizontale : il s'agit de mettre en place une coopération entre la municipalité de la ville centrale (le « pôle urbain ») et son hinterland, sur base de projets ; il s'agit aussi de veiller à la solidarité (notamment financière) et à la cohésion territoriale, mais aussi d'organiser la supracommunalité et de fédérer ville et campagne ;
- Une collaboration verticale : organiser une coopération, une gouvernance multiniveaux entre les différents partenaires publics – en premier lieu entre les villes et la Région – mais aussi assurer une participation citoyenne.

Concernant la démarche wallonne actuellement en cours, nous pouvons encore souligner qu'elle s'inscrit dans une dynamique européenne qui se justifie par le fait qu'investir sur les villes permet, par la dynamique des forces d'agglomération, d'accroître les effets de levier : « En 2007, une charte européenne sur la ville européenne durable a été adoptée à Leipzig. Il s'agit d'un document d'engagement volontaire des pays de l'UE, signé par les ministres en charge du développement urbain. L'approche transversale et intégrée de la ville s'inscrit dans la continuité de ce document fondamental, nouvel étape du travail de l'Europe au niveau des villes. En 2010, dans ce même esprit, la Déclaration de Tolède a insisté sur une approche intégrée des politiques urbaines en tant qu'instruments majeurs dans la direction fixée par la stratégie Europe 2020. Pour quelles raisons ? Il est évident que la concentration des moyens humains et financiers, par définition limités pour répondre à des besoins forcément illimités, permet de gagner en efficacité » (P. Furlan, 2012, p. 117).

### 3.6. Pistes de réflexions et de propositions

Les propos du Ministre Furlan que nous venons de citer concordent avec divers éléments développés au long de cette note sur le poids des économies d'agglomérations et sur le fait que les avantages de la concentration urbaine croissent avec l'importance des villes. Concentrer les moyens sur les lieux qui concentrent les populations et les activités conduit donc à renforcer les effets de levier, c'est-à-dire à optimiser l'efficacité des politiques publiques. Face à ce constat, il nous semble urgent que la Wallonie s'inspire de la Flandre quant à sa volonté de réorienter une culture et une organisation de la vie collective qui, historiquement, sont insuffisamment favorables à la vitalité du monde urbain.

Réorienter la vie collective afin de la rendre plus favorable à l'urbain nécessite de mobiliser un maximum de moyens pour les villes et – il faut l'assumer – pour les grandes villes en particulier. L'idée de mobiliser des moyens importants pour les grandes villes tient d'ailleurs tant à l'objectif d'équité qu'à l'objectif d'efficacité. Au sein de nombreux États et régions, mobiliser des moyens pour aider les grandes villes à se positionner dans la concurrence métropolitaine se traduit par un renforcement des déséquilibres spatiaux vis-à-vis des territoires périphériques en retard de développement. La Wallonie s'écartant du modèle général qui veut que les villes les plus importantes soient les lieux où la richesse est la plus importante, cet écueil ne la concerne pas aussi directement.

Dans la suite de ce chapitre, nous allons développer trois propositions principales : mieux intégrer la donne métropolitaine dans l'aménagement stratégique du territoire wallon, développer une politique des villes digne de ce nom et mieux limiter l'étalement urbain.

### 3.7. Mieux intégrer la donne métropolitaine dans l'aménagement stratégique du territoire wallon

Concernant le sujet de la métropolisation, les éléments rassemblés ci-dessus ont conduit à rappeler l'importance de Bruxelles pour le développement de vastes parties de la Wallonie, tout d'abord dans les espaces périphériques du Brabant wallon, mais également au-delà, dans l'ensemble du « triangle wallon ». C'est dans cette partie wallonne de l'Europolis, qui intègre Namur, Charleroi et Mons, que la nécessité de « rapprocher » la Wallonie de Bruxelles est la plus criante.

Sans conteste, la dynamique métropolitaine insufflée par Bruxelles est un atout stratégique pour la Wallonie, qu'il s'agit donc de valoriser au mieux. Pour se faire, nous pensons qu'une attention particulière doit être prêtée aux deux écueils de la périurbanisation inorganisée et de la concurrence frontale. La menace de la concurrence frontale et du scénario des chiens de faïence renvoie à la difficulté d'organiser le développement harmonieux d'une région métropolitaine dans un contexte institutionnel poly-régional et poly-communautaire. En la matière, nous ne pouvons que recommander la multiplication des coopérations afin de tirer le meilleur parti de Bruxelles tout en évitant d'y renforcer les grands problèmes auxquelles elle est confrontée (en particulier en termes de mobilité et de polarisation sociale). Pour bien aménager le territoire métropolitain, il faudrait donc préciser comment éviter les conséquences néfastes que pourraient engendrer un renforcement des transferts d'activités et de population depuis les dix-neuf communes bruxelloise vers les communes des périphéries flamandes et wallonnes.

Afin de profiter pleinement du potentiel bruxellois, la Wallonie devra collaborer tant avec la Flandre qu'avec Bruxelles, mais elle devra également encadrer et canaliser les développements qui s'opèreront sur son propre territoire. En effet, le risque est grand que la croissance de l'emploi soit entravée si la croissance métropolitaine continue de se matérialiser par une périurbanisation diffuse.

Outre l'importance majeure de Bruxelles, les développements rassemblés ci-dessus sur le sujet de la métropolisation conduisent au constat que, parmi les villes wallonnes, seules les aires urbaines de Charleroi et surtout de Liège répondent à la condition nécessaire de la masse critique – approximée au demi-million d'habitants – permettant le déploiement d'une réelle dynamique métropolitaine (avec des populations de  $\pm 490\ 000$  habitants et  $\pm 290\ 000$  habitants pour les agglomérations de Liège et Charleroi contre  $\pm 190\ 000$  et  $\pm 110\ 000$  pour Mons et Namur). Concernant la situation de Liège, les évolutions récentes montrent que la distance à Bruxelles place ce pôle dans une situation semi-périphérique. À la différence de Charleroi, il semble donc que Liège n'ait pas l'opportunité de choisir l'option d'une métropolisation sous influence bruxelloise. Ce territoire de l'est de la Wallonie est, en tout cas pour le contexte de la Belgique francophone, laissé à « lui-même » afin de construire sa dynamique métropolitaine. Bien sûr, on sait depuis longtemps que les contours de cette dynamique métropolitaine sont à définir avec les régions partenaires qui forment l'Euregio Meuse-Rhin.

Le sujet des collaborations transfrontalières (tant au sein de l'Euregio Meuse-Rhin qu'au sein de l'eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai ou encore dans le cadre de la Grande Région) est étroitement lié à la métropolisation. En la matière, nous pensons opportun que la Wallonie stimule la prospection d'acteurs transfrontaliers susceptibles de renforcer les secteurs sur lesquels elle souhaite s'appuyer et, en particulier, des acteurs qui ont été capables de développer des compétences de pointe. Soulignons ici que la plupart des pôles de compétitivité wallons recouvrent des secteurs ayant été reconnus dans les territoires voisins comme des secteurs stratégiques. En effet, à l'instar de la Wallonie avec les clusters et pôles de compétitivité wallons, les autorités des régions voisines se sont dotés d'outils visant à renforcer l'innovation par la stimulation des forces de réseaux (CPDT, 2011, pp. 239-241). Cette proposition générale est à relier aux développements des travaux dédiés à la ligne de force « Compétitivité, Politique industrielle, Recherche et Innovation », afin de renforcer les

synergies sectorielles par le renforcement des synergies spatiales transfrontalières.

Les éléments que nous venons de synthétiser nous semblent être à reconnaître de manière la plus explicite possible par les autorités wallonnes. Nous pensons ici tant à la rédaction du SDER qu'à la préparation des programmes opérationnels relatifs à la programmation 2014-2020 des fonds européens. Les actuelles propositions de réglementation de la Commission européenne relatives aux fonds régionaux sont en faveur d'un renforcement de la dimension urbaine. Il s'agit là d'une opportunité pour la Wallonie de faire de cette dimension urbaine un élément majeur des programmes opérationnels de la prochaine période de programmation.

Concernant le SDER, il nous semble qu'en comparaison de sa version de 1999, il faudrait davantage souligner le potentiel de développement pour la Wallonie que sont les deux pôles de Liège et de Charleroi, qui sont les seuls à se ranger parmi ceux qui peuvent espérer jouer un rôle moteur dans les concurrences interurbaines. Au-delà de la dimension stratégique, les conclusions auxquelles nous aboutissons montrent que la Wallonie a probablement tout à gagner d'arbitrages qui se feraient en faveur de ses deux pôles à potentiel métropolitain. Par ailleurs, la situation semi-périphérique du bassin Liège-Verviers vis-à-vis de la vaste zone métropolitaine de Bruxelles qui occupe le centre du pays nous semble justifier que des moyens importants y soit concentrés afin d'éviter le scénario de la périphérisation. Complémentairement, les pôles régionaux que sont Namur (Capitale) et Mons doivent aussi contribuer par leur développement à l'essor wallon, dans le contexte de leur relation privilégiée avec Bruxelles dans l'espace « Europolis ». Enfin, à une autre échelle, le développement d'un pôle Wavre - Ottignies-Louvain-la-Neuve structurant l'hinterland wallon de Bruxelles en évitant la dispersion spatiale de l'urbanisation est à encourager. Il en va de même pour Arlon, pôle structurant l'hinterland wallon de Luxembourg pour lequel il faudrait renforcer l'économie productive en complément de l'économie résidentielle.

### 3.8. Développer une politique de la ville digne de ce nom

La future politique de la ville que l'on imagine pour la Wallonie semble s'orienter vers une politique des bassins de vie. Selon les dires du ministre compétent, elle visera à « *en finir avec l'égoïsme communal* »<sup>1</sup>. Nous ne pouvons que souscrire à cet objectif car, comme nous l'avons rappelé ci-dessus au chapitre deux, il est manifeste que l'étalement urbain et la dégradation des centres urbains wallons (avec les problèmes que ces évolutions engendrent) sont largement déterminés par les contradictions entre un « intérêt collectif régional » et la multitude des « intérêts collectifs municipaux ».

En parallèle, nous ne pouvons que souscrire aux arguments mis en avant dans le débat actuel sur la politique de la ville qui s'apparentent, à l'image de ce qui s'est passé en Flandre voici une dizaine d'années, à une première prise de conscience de l'importance stratégique des villes pour le futur de la Wallonie. Ces arguments visent à reconnaître aux villes wallonnes leur rôle majeur dans le développement actuel et futur de la région. Or, celles-ci sont confrontées à des défis très difficiles : taux de chômage élevé, quartiers avec populations défavorisées, services multiples en faveur de l'hinterland sans financement partagé, ...

Concernant la mise en place de la politique urbaine wallonne, il nous semble qu'un certain nombre d'enseignements peuvent être tirés des pratiques mises en place au Nord du pays. Le

premier de ces enseignement est l'opportunité d'un Livre Blanc (ou tout autre action de communication) qui, à l'instar de ce qui a été initié en Flandre, viserait à positiver la vision de la société wallonne sur le monde urbain.

Un deuxième enseignement utile tient à l'importance de la cohérence entre la politique de la ville et la politique de l'aménagement du territoire. Rappelons ici que la politique de la ville menée en Flandre s'appuie explicitement sur le RSV lorsqu'elle conduit à concentrer une partie importante des moyens disponibles sur les deux pôles métropolitains de Gand et surtout d'Anvers. Dans cette perspective, il s'agirait de créer un fonds qui, à l'image du modèle flamand, serait principalement destiné aux pôles majeurs définis dans le SDER. Idéalement, le mécanisme de financement de ce fonds devrait être déterminé par les éléments mis en avant par la révision du SDER ainsi que par une réforme institutionnelle qui conduirait à la mise en place des bassins de vie. Pour autant, dès à présent, la Wallonie pourrait constituer un fonds provisoire en se basant sur la hiérarchie urbaine du SDER de 1999, avec une répartition des moyens proportionnelle à l'importance des pôles, de façon à concentrer les moyens et favoriser les économies d'agglomération. Ce fonds serait donc un levier favorisant le redéploiement wallon via ses principales villes. La gouvernance de ce fonds pourrait être établie sur base des caractéristiques du *Stedenfonds* : convention pluriannuelle, mise en place d'indicateurs, suivi régulier avec présence de représentants de villes pairs, ...

Nous pensons que la Wallonie pourrait également s'inspirer des pratiques flamandes en matière de contrats de ville (*Stadscontracten*). Avec ce sujet, nous sommes au cœur des enjeux de gouvernance. En effet, si la Wallonie décide de mobiliser des moyens importants pour ses grandes villes, il faudra que leur allocation et usage soient établis en concertation entre les niveaux de pouvoir concernés. En d'autres termes, ces moyens devront être utilisés le plus efficacement possible. Les contrats de ville seront particulièrement utiles pour mener à bien des projets urbains complexes. Ces contrats pourraient donc se coupler à une facilitation des procédures administratives liées aux délivrances de permis. La réforme du CWATUPE pourrait ainsi prévoir la constitution de périmètres de développement urbain s'appuyant sur les projets de développement urbain reconnus (refondant ainsi les périmètres de remembrement urbain). Bien sûr, afin de prévenir les éventuels recours, cette forme innovante de contractualisation devra prévoir une participation des acteurs et riverains le plus en amont possible.

Nous sommes également d'avis que le développement d'une politique urbaine digne de ce nom ne pourra pas faire l'économie du développement d'outils d'ingénierie territoriale. Observons ici que les communautés urbaines ou d'agglomération françaises disposent pour la plupart d'une agence d'urbanisme qui est un outil souple (type asbl) de gestion intégrée et transversale des projets. Ces agences ont des compétences multiples : logement, développement territorial et urbain, activité économique, mobilité, environnement.

La Ville d'Anvers dispose déjà d'une agence de planification urbaine similaire aux agences d'urbanisme française. Elle dispose de leur souplesse et d'une expertise de montage de projets et travaille en étroite relation avec l'administration communale d'Anvers. Du côté de Bruxelles, c'est ici l'outil de l'Agence de Développement Territorial qui pourrait inspirer les autorités wallonnes<sup>1</sup>. Sans conteste, la mise en place de telles agences dans les principales villes de Wallonie les aiderait tant pour la définition d'une vision stratégique que pour le montage des projets. Ces agences auraient un rôle majeur de préparation et d'accompagnement des élus pour les contrats de ville. Elles auraient aussi le rôle d'observatoire urbain (récoltes de données pour les indicateurs).



Afin d'éviter la multiplication des institutions (et les coûts afférents), les actuelles intercommunales de développement économique pourraient réorienter leurs rôles afin de devenir de réelles agences de développement territorial. Cette réorientation serait à articuler à la réforme du système de production des espaces à vocation économique que nous préconisons dans la note relative aux besoins des entreprises en foncier et en immobilier.

Sur base du modèle flamand, une dernière mesure que nous souhaiterions mettre en avant est celle de la constitution d'un monitoring des principales villes wallonnes. L'objectif serait de disposer d'un état des lieux à intervalles réguliers, tant de la qualité de vie que de la performance des principales villes wallonnes, dans un souci d'auto-amélioration et de transparence.

### 3.9. Mieux limiter l'étalement urbain

L'étalement urbain représentant une menace et une problématique importante pour la Wallonie, le sujet de sa limitation a déjà fait l'objet de nombreuses analyses techniques. En la matière, nous pouvons d'abord faire référence aux travaux sur les activités économiques que nous ne développerons pas ici puisque l'essentiel des réflexions a été rassemblé dans la note dédiée aux besoins des entreprises en foncier et en immobilier.

Concernant les analyses consacrées à la problématique de la périurbanisation du logement, observons que le Gouvernement wallon vise à intervenir tant sur l'occupation du sol qu'en matière de dispersion. Concernant l'occupation du sol, sa limitation est mise en avant dans ses propositions d'objectifs liés à la réactualisation du SDER : « *L'objectif est de réduire de près de moitié le phénomène d'urbanisation du sol pour le limiter approximativement à 1200 hectares par an d'ici 2020 et à 900 hectares par an d'ici 2040 (contre 2000 hectares par an ces 30 dernières années), en visant une politique d'urbanisation plus compacte* » (Gouvernement wallon, 2012, p. 36). La lecture des propositions d'objectifs du Gouvernement wallon pour le SDER témoigne également de sa volonté de limiter la tendance vers la dispersion et l'étalement (Gouvernement wallon, 2012). C'est en effet dans cette perspective qu'il faut lire que le Gouvernement wallon souhaite que 80 % des nouveaux logements à créer d'ici 2040 se situent dans les territoires centraux en milieu urbain et rural (p. 10)<sup>1</sup>.

Afin de concrétiser ces ambitions, les autorités wallonnes peuvent s'appuyer sur de nombreuses pistes. En la matière, nous pouvons d'abord faire référence aux mesures visant à favoriser les choix résidentiels centraux mis en exergue par les travaux de la CPDT consacrés à l'adhésion de la Région wallonne au Protocole de Kyoto (S. De Coninck, 2005). Il s'agit notamment d'accroître l'offre en logement dans les villes et leurs périphéries proches, de conditionner certaines aides à une localisation « centrale », d'intégrer les frais de déplacement dans les mécanismes de délivrance des crédits hypothécaires, de mettre en place des politiques d'équipements et de services conduisant les familles avec enfants à davantage s'orienter vers les localisations centrales, d'améliorer l'environnement urbain ou encore de favoriser le stationnement résidentiel dans les villes, ...

Des propositions évaluées par un panel d'experts ont également été formulées lors de la recherche CPDT consacrée au renouvellement urbain. Un article de synthèse (J.-M. Halleux et J.-M. Lambotte, 2008) en présente les principaux résultats sur base de trois recommandations

générales : aider les particuliers à réhabiliter le parc locatif privé, aider les promoteurs professionnels à développer l'offre en périmètre bâti et inscrire l'action publique dans une stratégie de renouvellement urbain. Le lecteur intéressé pourra également consulter le rapport technique (J.-M. Lambotte et al., 2005) présentant l'acceptabilité, la faisabilité et l'efficacité de 31 mesures potentielles. Parmi ces mesures, il est notamment envisagé de recentrer les aides régionales destinées aux particuliers sur les noyaux d'habitat, de réorienter les politiques fiscales afin de favoriser l'investissement locatif, de renforcer l'action des agences immobilières sociales et de la société Immocita, de développer une politique foncière active afin de mobiliser les terrains les plus structurants pour l'urbanisation, de réviser le mode de financement des communes afin d'orienter leurs actions vers le renouvellement urbain et, enfin, d'annoncer des objectifs clairs et précis en matière de renouvellement urbain et de contrôle de l'urbanisation périphérique.

Parmi ces 31 mesures, nous voudrions mettre en avant l'idée de développer une politique foncière active. Ce développement pourrait être mis en place en dédiant des moyens financiers pour une ou plusieurs régies foncières. Il pourrait s'agir d'une régie régionale potentiellement active sur tout le territoire wallon ou de plusieurs régies inter-communales. Ces régies auraient comme objectif de mobiliser des terrains stratégiques et de participer au développement de PPP visant à développer le logement sur des sites structurants. La mise en place de cette (ces) régie(s) et le développement de l'action foncière qui en résulterait pourraient viser tant l'objectif territorial de la limitation de l'étalement que l'objectif social du développement d'une offre en logement accessible aux populations modestes. Le lecteur intéressé trouvera une analyse plus détaillée de cette proposition chez J.-M. Lambotte et al. (2005, pp. 93-94).

Une autre mesure sur laquelle nous tenons à attirer l'attention est celle du phasage de l'urbanisation et de la limitation de certaines zones d'habitat (J.-M. Lambotte et al., 2005, pp. 101-102). A l'instar de la plupart des experts interrogés, nous considérons qu'il s'agirait là d'une mesure très efficace afin de limiter l'étalement urbain. Comme nous l'avons évoqué ci-dessus, cette évolution est, en effet, très largement facilitée par la suroffre foncière en zones d'habitat qui caractérise de nombreuses communes wallonnes. Concernant cette mesure, force est toutefois de constater l'opposition entre efficacité et acceptabilité. En effet, en dépit de l'importance des surcoûts qu'occasionnent l'étalement urbain, la population wallonne et ses représentants ne semblent pas (encore) prêts à accepter des mesures contraignantes de ce type. Nous pouvons donc conclure en soulignant la nécessité de travailler sur l'aspect culturel et sur la nécessité de faire comprendre aux populations et aux différents niveaux de décideurs que le modèle périurbain de la maison isolée sur sa vaste parcelle est en opposition frontale avec les principaux défis qui attendent la société wallonne lors des prochaines décennies.

## Références bibliographiques

Accaputo A., Bayenet B. et Pagano G., 2006.- *Le plan Marshall pour la Wallonie*, Courrier hebdomadaire, CRISP, n°1919-1920.

Banque mondiale, 2009.- *Repenser la géographie économique. Rapport sur le développement dans le monde*, De Boeck, Bruxelles.

Baudelle G., 2010.- « La maîtrise de l'étalement urbain : une comparaison Belgique – Pays-Bas ». *L'étalement urbain. Un processus incontrôlable ?* (sous la direction de Djellouli Y., Emelianoff C., Bennasr A. et Chevalier J.), Presses Universitaires de rennes, Rennes, pp. 113-134.

Bazet-Simoni C., Bréchet T., Obsomer P., Quadu F. et Rousseaux V., 2011.- « Face à l'épuisement du pétrole, quel rôle pour l'aménagement du territoire en Wallonie ? ». *Regards Economiques*, n°87.

URL : <http://www.cpd.be/telechargement/publications/Regards.pdf>

Brunet R. (Dir.), 1989.- *Les villes européennes*. Datar - La Documentation française, Paris.

Charlier J. et Reginster I., 2010.- *L'évolution de la superficie résidentielle moyenne par habitant : un indicateur de développement territorial durable ?*, Discussion Papers n°1001, IWEPS. URL : <http://www.iweps.be/sites/default/files/dp1001.pdf>

Charlier J., Reginster I. et Juprelle J., 2011.- *Construction d'indicateurs de développement territorial : étude de la localisation résidentielle récente et analyse au regard de critères de développement territorial durable*, Working Paper n°2, IWEPS.

URL : <http://www.iweps.be/sites/default/files/working-paper002.pdf>

Chevaux T., 2008.- « Politique de la ville : réorientation d'un modèle social vers un modèle économique ». *Territoire(s) wallon(s)*, Hors-série, pp. 113-122.

Claval P., 2003.- « Métropolisation et globalisation ». *Géographie et culture*, n°48, pp. 5-24.

CPDT, 2011.- *Diagnostic territorial de la Wallonie*, Namur.

URL : <http://cpdt.wallonie.be/fr/content/diagnostic-territorial-de-la-wallonie>

De Coninck L., 2005.- « Redéfinir la ville et favoriser le choix résidentiel central », *Protocole de Kyoto : aménagement du territoire, mobilité et urbanisme* (sous la coordination de M.-L. De Keersmaecker), CPDT, Etudes et Documents n°3, Namur, pp. 134-138.

De Decker P. et Goossens P., 2000.- « La politique du logement en Flandre. Tour d'horizon de la législature 1995-1999 ». *Les Échos du logement*, n°2, Ministère de la Région Wallonne, pp. 34-38. URL : [http://dgo4.spw.wallonie.be/dgatlp/dgatlp/Pages/Log/DwnLd/Echos2\\_00.pdf](http://dgo4.spw.wallonie.be/dgatlp/dgatlp/Pages/Log/DwnLd/Echos2_00.pdf)

De Lannoy W. et De Corte S., 2000.- « Urban studies of Belgian geographers at the turn of the millennium ». *BELGEO – Revue Belge de Géographie*, n°1-2-3-4, pp. 189-200.

De Rynck F., Boudry L., Cabus P., Corijn E., Kesteloot c. et Loeckx A., 2004.- *Le siècle de la ville. De la république urbaine et de la ville trame*, Administration des Affaires étrangères, Ministère de la Communauté flamande, Bruxelles. URL : [www.thisindestad.be/203676.fil](http://www.thisindestad.be/203676.fil)

De Salle, 2009.- *Une autre échelle pour Bruxelles. L'espace Europolis*, Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, Bruxelles.

Dujardin S., Boussauw K., Brévers F., Lambotte J.-M., Teller J. et Witlox F., 2011.- « Home-to-work commuting, spatial structure and energy consumption : A comparative analysis of Wallonia and Flanders, Belgium ». *Proceedings of the BIVIC-GIBET Transport Research Day 2011* (E. Cornélis). URL : <http://hdl.handle.net/2268/91869>

Florida R., 2002a.- *The rise of the creative class: and how its transforming work, Leisure, Community and Everyday Life*, New York, Basic Books.

Florida R., 2002b.- « The economic geography of talent ». *Annals of the Association of American Geographers*, n°92, pp. 743-755.

Florida R., 2002c.- « Bohemia and economic geography ». *Journal of Economic Geography*, n°2, pp. 55-71.

Fouchier V., 2005.- « Tendances longues de l'évolution économique des métropoles françaises. Un regard sur la notion de "taille critique" ». *Territoires 2030*, n°1, pp. 29-45.

Furlan P., 2012.- *De la ville aux bassins de vie. Entretiens avec Marcel Leroy*, Luc Pire Editions.

Glaeser E., 2011.- *Des villes et des hommes : Enquête sur un mode de vie planétaire*, Flammarion, Paris.

Gouvernement wallon, 2012.- *Schéma de Développement de l'Espace Régional (SDER). Propositions d'objectifs*, Approuvé par le Gouvernement wallon le 28 juin 2012. URL : <http://henry.wallonie.be/sites/default/files/nodes/story/4306-sderpropositionsobjectifsbd.pdf>

Guilliams P. et Halleux J.-M., 2009.- « La régénération des friches industrielles à Liège et à Sheffield ». *Territoire(s) Wallon(s)*, 3, pp. 101-112. URL : <http://hdl.handle.net/2268/62339>

Halleux J.-M., 2005.- *Structuration spatiale des marchés fonciers et production de l'urbanisation morphologique. Application à la Belgique et à ses nouveaux espaces résidentiels*, Dissertation présentée en vue de l'obtention du grade de Docteur en Sciences, Université de Liège, inédit. URL : <http://hdl.handle.net/2268/63714>

Halleux J.-M., 2012a.- « Économie et systèmes productifs. Contextualisation des besoins et des enjeux ». *Territoires wallons : Horizons 2040*, Actes du colloque des 21 et 22 novembre 2011, Namur, pp. 97-103. URL : <http://hdl.handle.net/2268/121720>

Halleux, J.-M. 2012b.- « Vers la ville compacte qualitative ? Gestion de la périurbanisation et actions publiques ». *Belgeo*. Sous presse. URL : <http://hdl.handle.net/2268/121696>

Halleux J.-M., Brück L. et Mairy N., 2002a.- « La périurbanisation résidentielle en Belgique à la lumière des contextes suisse et danois : enracinement, dynamiques centrifuges et régulations collectives », *BELGEO – Revue Belge de Géographie*, n°4, p. 333-354.

URL : <http://hdl.handle.net/2268/27317>

Halleux J.-M. et Lambotte J.-M., 2006.- « Comment maîtriser la demande en mobilité et limiter la dépendance automobile par l'aménagement du territoire ? », *Les Cahiers du CEPESS*, n°1, pp. 23-43. URL : <http://hdl.handle.net/2268/27998>

Halleux J.-M. et Lambotte J.-M., 2008.- « Reconstruire la ville sur la ville. Le recyclage et le renouvellement des espaces dégradés », *Territoire(s) wallon(s)*, n°2, pp. 7-22.

URL : <http://hdl.handle.net/2268/62557>

Halleux J.-M., Lambotte J.-M. et Bruck L., 2002b.- « Désurbanisation et services collectifs : les surcoûts financiers des infrastructures de viabilisation », *Les coûts de la désurbanisation* (sous la coordination de M.-L. De Keersmaecker), CPDT, Etudes et Documents n°1, Namur, pp. 59-71.

URL : <http://hdl.handle.net/2268/63356>

Halleux J.-M., Lambotte J.-M. et Bruck L., 2008.- « Etalement urbain et services collectifs : les surcoûts d'infrastructures liés à l'eau ». *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°1, pp. 21-42. URL : <http://hdl.handle.net/2268/63390>

Illeris S., 2006.- « Quels rôles pour les services dans le développement régional », *Services aux entreprises et développement régional* (C. Gallouj, F. Leloup, B. Mérenne-Shoumaker et L. Moyart), De Boeck, IWEPS, Bruxelles, pp. 47-64.

Lambotte J.-M., Gaiardo L., Picard L., Pirotte B. et Halleux J.-M., 2005.- « Evaluation des propositions », *Reconstruire la ville sur la ville - Recyclage des espaces dégradés* (Territoires

- communaux et supracommunaux : actions de développement territorial) (Pilote : J.-M. Halleux, Rapport final de la subvention 2004-2005, pp. 70-165.  
URL : <http://hdl.handle.net/2268/19220>
- Lambotte J.-M., Leclercq A., Bazet-Simoni C., Devillet G., Hanin Y. et Vandermotten C., 2011.- *Hiérarchie urbaine et aires d'influence (dans le cadre du Diagnostic territorial de la Wallonie préparatoire à l'actualisation du SDER)*. Note de recherche n°25, CPDT – Région wallonne.  
URL : [http://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/NDR\\_25.pdf](http://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/NDR_25.pdf)
- Leloup F., 2007.- « Savoir, innovation et développement territorial ». *Territoire(s) wallon(s)*, Hors-série, pp. 81-90.
- Lepage V., 2008.- « Le clustering en Wallonie ». *Territoire(s) wallon(s)*, Hors-série, pp. 119-126.
- Lepers E. et Morelle D., 2008.- « Occupation et affectation du sol, empreintes de la structure du territoire ? », *Territoire(s) wallon(s)*, n°2, pp. 43-58. URL : [http://www.cpd.be/telechargement/publications/territoire\(s\)wallon\(s\)/TW2/5.occupation%20Osol%20corr.pdf](http://www.cpd.be/telechargement/publications/territoire(s)wallon(s)/TW2/5.occupation%20Osol%20corr.pdf)
- Loopmans M., 2008.- « Relevance, gentrification and the development of a new hegemony on urban policies in Antwerp, Belgium ». *Urban Studies*, Vol. 45, n°12, pp. 2499-2519.
- Mérenne-Schoumaker B., 1994.- « La métropolisation, une nouvelle donne ? ». *Acta Geographica Lovaniensia*, Vol. 34, pp. 165-174.
- Mérenne-Schoumaker B., 2002.- *La localisation des industries : enjeux et dynamiques*. PUR, Didact Géographie, Rennes.
- Mérenne-Schoumaker B., 2007.- « De la compétitivité à la compétence des territoires. Comment promouvoir le développement économique ? Exposé de synthèse ». *Territoire(s) wallon(s)*, Hors-série, pp. 51-58.
- Naud D. et Tremblay R., 2006.- « Discours sur la qualité de vie et la compétitivité des villes du savoir ». *La compétitivité urbaine à l'heure de la nouvelle économie* (Tremblay D.-G. et Tremblay R.), Québec, Presses de l'Université du Québec, pp. 57-66.
- Parkinson M., Simmie J., Clark G. and Verdonk H., 2004.- *Competitive European Cities: Where do the Core Cities Stand?*, Office of the Deputy Prime Minister, Londres.
- Quévit M., 2007.- « Territoires innovants et compétitivité territoriale : de nouveaux enjeux pour le développement territorial en Wallonie. Exposé de synthèse ». *Territoire(s) wallon(s)*, Hors-série, pp. 59-80.
- Rousseau M., 2008.- « Bringing politics back in : la gentrification comme politique de développement urbain ? Autour des villes perdantes ». *Espace et société*, 1-2, 132, pp. 75-90.
- Roy-Valex M., 2006.- « La "classe créative" et la compétitivité urbaine. Culture et économie ou l'envers et l'endroit d'une théorie ». *La compétitivité urbaine à l'heure de la nouvelle économie* (Tremblay D.-G. et Tremblay R.), Québec, Presses de l'Université du Québec, pp. 325-352.
- Schearmur R., 2006.- « L'aristocratie mobile du savoir et son tapis rouge. Quelques réflexions sur les thèses de Richard Florida ». *La compétitivité urbaine à l'heure de la nouvelle économie* (Tremblay D.-G. et Tremblay R.), Québec, Presses de l'Université du Québec, pp. 285-303.
- Thisse J.-F. et Thomas I., 2007.- « Bruxelles et Wallonie : une lecture en termes de géo-économie urbaine ». *Reflets et perspectives de la vie économique*, n°1, Tome XLVI, pp. 77-93.
- UWE (Union Wallonne des Entreprises), 2005.- *Rapport sur la situation économique de l'entreprise en Wallonie*. URL : <http://www.uwe.be/uwe/publications/etudes-rapports-guides-pratiques/rapports-annuels-etudes/rapport-uwe-sur-la-situation-economique-de-l'entreprise-en-wallonie-2005/>

Vandermotten C., 2007.- « Des graphiques et des chiffres. L'évolution démographique récente des communes wallonnes ». *Territoire(s) wallon(s)*, n°1, pp. 97-98. URL : [http://www.cpd.be/telechargement/publications/territoire\(s\)wallon\(s\)/9.Des\\_cartes\\_et\\_des\\_chiffres.pdf](http://www.cpd.be/telechargement/publications/territoire(s)wallon(s)/9.Des_cartes_et_des_chiffres.pdf)

Veltz P., 1996. - *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, réédité en 2005, Coll. « Quadrige », PUF, Paris.

## VI. Développer une politique rural ambitieuse qui tient compte de la multifonctionnalité et multi-sectorialité de ce territoire

**Experts:** P. Defourny, avec les contributions des Prs. P. Baret, B. Bodson, B. Henry de Frahan, AL Jacquemart, Y. Larondelle, P. Lebailly et A. Thewis

### 1. Etat des lieux

#### 1.1. Diagnostic qualitatif et quantitatif

- A. L'évolution récente du territoire wallon constitue à la fois une contrainte forte et une opportunité majeure pour l'avenir des territoires ruraux.** Les zones agricoles wallonnes sont soumises à une urbanisation diffuse importante jusque dans des régions éloignées des grands axes et à une pression foncière croissante à partir des pôles de développement externe à la Wallonie (Bruxelles, Lille, Luxembourg et l'Eurégio) (CPDT, 2011). Cette évolution rapproche le secteur agricole et horticole de demandes spécifiques pour la consommation alimentaire (traçabilité, qualité différenciée, typicité). A travers les paysages qu'elles produisent, la sylviculture et l'agriculture définissent très largement le cadre de vie et l'attractivité touristique ou récréative des espaces ruraux.
- B. Le secteur agro-alimentaire (en ce compris l'agriculture) est le 2ème secteur industriel le plus important en Belgique en termes de chiffres d'affaires et d'emplois** (SPF, 2012). Alors que la plupart des secteurs ont connu de fortes baisses, l'emploi dans le secteur agro-alimentaire belge affiche une légère hausse sur ces dix dernières années. Au niveau belge, ce secteur exporte douze fois plus que sa part dans le PIB. Par rapport aux pays voisins, le secteur a crû, entre 2000 et 2009, de 49% en Belgique, contre 28% aux Pays-Bas, 16% en Allemagne et 13% en France. Ces performances reposent sur la haute qualité des aliments produits en Belgique. Etant donné la concentration de ce secteur en Région flamande, la **Wallonie possède une large marge de progression dans le secteur qui constitue un véritable gisement d'emplois. A la faveur d'une politique rurale ambitieuse, les systèmes de productions agricoles pourraient jouer un rôle moteur de l'innovation alimentaire wallonne.**
- C. Les systèmes de productions agricoles wallons actuels qui occupent 44 % du territoire sont mis sous pression** par la dérégulation croissante des marchés et la nécessaire compétitivité au niveau mondial pour les spéculations traditionnelles alors qu'ils évoluent dans un espace densément peuplé et avec un foncier au prix particulièrement élevé. La contraction de la main-d'œuvre dans l'agriculture, la diminution drastique du nombre d'exploitations (-63 %), et la disparité de revenus selon les régions et les orientations technico-économiques n'a fait que s'accroître

depuis 30 ans (SPF, 2012). Les gains de productivité très élevés en Belgique, sont souvent obtenus au prix d'un coût social particulièrement important (stress, rythme de travail, isolement, surendettement).

- D. Les systèmes de production (qu'ils soient agricoles, horticoles ou d'élevage) sont sur **deux trajectoires très différentes**: d'une part, **l'intensification des systèmes de production de type industriel plus performants sur le plan environnemental et énergétique** (agriculture de conservation, autonomie protéique, etc.) avec une taille d'exploitation qui devrait encore beaucoup augmenter pour rester compétitif au niveau mondial, et, d'autre part, le **développement de systèmes alternatifs de production** intégrant parfois transformation et commercialisation (label « bio », produits de terroir, maraîchage, circuits courts, agroforesterie, etc.).
- E. **Les plans, programmes et structures d'interventions publiques** dans les secteurs agricoles et forestiers, de la conservation de la nature et dans les communes rurales en général, sont très fragmentées et sectoriels.

### 1.2. Identification des benchmarks pertinents

Les nouvelles politiques de soutien à l'agriculture péri-urbaine et d'appui pour l'accès à la profession en France et Angleterre semblent particulièrement intéressantes pour la Wallonie.

De même, le décloisonnement et la rationalisation des structures intervenant d'une part dans l'accompagnement des trajectoires professionnelles et d'autre part dans le développement rural pourraient s'inspirer des expériences bien plus avancées de nos voisins qui s'inscrivent dans de véritables projets de territoire multifonctionnel.

### 1.3. Indicateurs clés au niveau de l'enjeu

- Emploi salarié dans le secteur alimentaire: 19.684 emplois (71,6% en Flandre ; 22,8% en Wallonie et 5,6% à Bruxelles-Capitale en 2010)  
*Pertinence* : les statistiques wallonnes sur ce secteur d'activité sont fragmentaires et anciennes.
- Contraction du nombre d'emplois dans l'agriculture : - 47,5 % en 20 ans, soit une perte de 22 000 emplois sans compter les nombreux emplois générés en amont et en aval (source : D'GARNE, 2012).  
*Pertinence* : ce secteur d'activité constitue un gisement d'emplois peu délocalisables.
- Faible intensité de main d'œuvre dans le secteur agricole wallon : 2,4 unités de travail (UTA) pour 100 ha en Wallonie (pour 7 UTA pour 100 ha en Flandre et 6,2 UTA pour 100 ha dans l'Union européenne) (source : D'GARNE, 2012).  
*Pertinence* : la diversification des systèmes devrait impliquer une intensification en main d'œuvre.
- Dépenses publiques en recherche agronomique en Belgique : 0,01% du PIB, soit trois fois moins que la moyenne de l'Union Européenne à 15 (UE-15).  
*Pertinence* : indicateur quantitatif à compléter par une mesure de l'impact de la recherche sur le dynamisme et la capacité d'adaptation du secteur.



#### 1.4. Liens avec d'autres lignes de force

Une articulation est souhaitable avec les lignes de force traitant de l'Énergie et des politiques de Santé publique.

### 2. Orientation proposée sur l'enjeu

Face aux défis alimentaires, environnementaux et énergétiques de notre société, les secteurs agricole et forestier sont appelés à retrouver une place cruciale pour contribuer au caractère durable du développement de la Wallonie. Fort de la réputation internationale du secteur agro-alimentaire belge et d'une image positive du territoire wallon, le développement d'une industrie agro-alimentaire wallonne forte valorisant les productions agricoles locales devrait constituer un véritable moteur économique et de croissance en lien étroit avec le développement des territoires ruraux.

1. Au niveau économique, l'opportunité majeure est **de développer un secteur agro-alimentaire valorisant particulièrement les produits agricoles wallons et par ailleurs susceptible de contribuer ainsi à une identité wallonne**. A titre d'exemple, il s'agit de tisser les filières de deuxième et troisième transformations des produits laitiers plutôt de continuer à exporter du lait en poudre et importer plus de 70 % des fromages consommés. Le secteur agro-alimentaire de Wallonie est susceptible de constituer un véritable moteur économique en lien avec une série d'autres secteurs économiques tels que le commerce de détail, l'industrie chimique, le conditionnement ou la logistique.
2. Un développement territorial wallon équilibré passera nécessairement par le **renforcement significatif des dynamiques de développement rural** à travers une politique spécifique de mobilité rurale, le maintien de productions primaires rentables (tant agricole que forestière) et le développement d'autres secteurs d'activités économiques. L'agriculture wallonne est fortement dépendante de la Politique Agricole Commune (PAC) et la prochaine réforme de la PAC (2013) qui augmentera sensiblement les moyens disponibles pour son second pilier (développement rural) constitue une opportunité de **mettre en place les moteurs d'une recomposition multifonctionnelle et multisectorielle des espaces wallons non bâtis**.
3. Une politique rurale doit nécessairement encourager et accompagner la **conversion d'une partie des systèmes de productions agricoles, forestiers et agro-alimentaires actuels vers des systèmes socio-économiquement plus soutenables, créateurs d'innovations, d'emplois et de bien-être, et écologiquement durables**. L'agriculture wallonne encore très liée au sol dispose d'espaces, de sols et d'eaux de grande qualité, d'un savoir-faire reconnu et jouit d'une **image assez positive** associée à des paysages de qualité et un riche patrimoine rural. De nouveaux entrepreneurs doivent saisir les opportunités liés à la proximité de grands pôles de consommation et aux nouvelles demandes, notamment liées au vieillissement de la population et au pouvoir d'achat élevé d'une partie de la population.

4. **L'accompagnement des exploitations** pour l'amélioration de leurs performances sanitaires, énergétiques et environnementales est indispensable pour faire face aux crises correspondantes et aux exigences d'écoconditionnalité. Leur dépendance énergétique et protéique devrait être limitée par des stratégies de production plus intégrées. Plus spécifiquement, la désintensification probable de la production animale durant la prochaine décennie, voulue par la PAC, aura un impact majeur sur nos systèmes herbagers qu'il convient d'anticiper.
5. Enfin, les secteurs agricole et forestier peuvent passer d'un rôle amplificateur du changement climatique à une **contribution positive à la réduction des émissions de gaz à effet de serre** en adaptant leurs pratiques (meilleure gestion des intrants et performances énergétiques, circuits courts) et en valorisant les sources d'énergies renouvelables.

### 3. Détail des mesures

#### 3.1. Mesure # 1: Attirer des acteurs du secteur agro-alimentaire en Wallonie et soutenir la rencontre de leurs demandes par les productions agricoles locales

Il s'agit de d un nouveau moteur économique pour la Wallonie à l'articulation entre l'activité agricole et les autres secteurs qui y sont liés (conditionnement, logistique). Au-delà de transformations primaires, les transformations secondaire et tertiaire assureront l'essentiel de la valeur ajoutée et peuvent reposer sur des savoir-faire belges déjà très reconnus (à l'image du chocolat et de la bière).

#### 3.2. Mesure # 2: Créer un pôle d'appui aux innovations agricoles et forestières

(productions végétales et mycologiques, productions animales y compris aquicoles, valorisation forestière) pour stimuler et accompagner les initiatives nouvelles à haut potentiel de valorisation et/ou à haute intensité de main d'œuvre, exploiter les avantages comparatifs de la Wallonie et saisir les nouvelles opportunités de marché.

#### 3.3. Mesure # 3: Définir des projets de territoires souvent supra-communaux mobilisant de manière cohérente et synergétique les efforts et budgets notamment disponibles dans le cadre du second pilier de la PAC (développement rural).

La diversité des mesures possibles liées à la PAC doit être réinterprétée dans une stratégie territoriale ambitieuse tant sur le plan du développement économique que de la préservation de l'environnement et de la conservation de la nature. Il s'agit également de décloisonner les plans, programmes et structures d'interventions publiques déjà existants dans les secteurs agricoles et forestiers, de la conservation de la nature et dans les communes rurales en général, afin d'assurer la complémentarité des actions aux différents niveaux dans une perspective multifonctionnelle et cohérente de projet de territoire.

De même, le nouveau code forestier (2011) prévoit bien la multifonctionnalité de la forêt (production, loisirs, conservation de la biodiversité et chasse). Les nouveaux plans d'aménagement forestiers communaux représentent une opportunité majeure pour une

vision multifonctionnelle à 20 ans des forêts publiques, mais ceux-ci doivent s'inscrire dans une vision partagée du territoire dans son ensemble.

Enfin, une attention particulière doit porter sur les innovations sociales et organisationnelles à apporter en matière de mobilité rurale, d'équipements et services pour desservir la population rurale.

#### **3.4. Mesure # 4: Définir un ensemble de critères explicites et d'indicateurs**

comme aide à la définition et à l'évaluation des politiques et actions publiques ainsi qu'à l'évaluation de la recherche pour tendre systématiquement vers un espace rural multifonctionnel viable (viabilité économique, risque sanitaire, préservation de l'environnement et des paysages, conservation de la nature, performance énergétique, ...).

#### **3.5. Mesure # 5: Définir un cadre stratégique multi-annuel de la recherche agronomique pour induire des innovations tant technologiques, qu'institutionnelles et sociales**

notamment à partir de recherches plus systémiques associant les chercheurs et les acteurs de la production, de la transformation et de la commercialisation, et construire ainsi un continuum de connaissances garantissant la pertinence de la recherche pour les acteurs et l'appropriation des nouveautés développées. Le concept anglo-saxon de *Food System* assurant une cohérence de toute la chaîne et de ses impacts, incluant aussi le consommateur, est porteur d'une vision intégratrice forte au-delà d'une analyse de filière classique.

#### **3.6. Mesure # 6: Mettre en place une politique d'accès à la profession pour une nouvelle génération d'entrepreneurs/producteurs**

(banque foncière, crédit d'installation, stabilisation des revenus), encourager le développement de nouvelles formes de groupements ou de coopératives pour augmenter le pouvoir de négociation des producteurs vis-à-vis des transformateurs et/ou distributeurs et analyser les sources de blocage des initiatives (applications aveugles des normes de l'AFSCA, manque de formation et de structure d'encadrement).

## Références bibliographiques

- Centre d'Etude et de Prospective, 2012. Le monde agricole en tendances – un portrait social prospectif des agriculteurs. SPP Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire (France), 105 pages.
- CPDT, 2011. Diagnostic territorial de la Wallonie 2011. Conférence Permanente du Développement Territorial, Service Public de Wallonie, 287 pages.
- SPF Economie, 2012. Chiffres clé de l'agriculture - 2012 L'agriculture en Belgique en chiffres, Direction générale Statistique et information économique du SPF Economie, 27 pages.
- SPW-DGARNE, 2012. Evolution de l'économie agricole et horticole de la Wallonie 2010-2011. Namur, Service Public de Wallonie, Direction générale opérationnelle de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement.- Direction de l'analyse économique agricole, 137 pages.
- Standing Committee on Agricultural Research (SCAR). 2011. The 3rd SCAR Foresight Exercise. Sustainable food consumption and production in a resource-constrained world. European Commission. Standing Committee on Agricultural Research. February 2011.
- TBEW, 2010. Tableau de bord de l'environnement wallon 2010. Service Public de Wallonie - Direction générale opérationnelle de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement, 232 pages.

## VII. Organiser les entités territoriales wallonnes en structures porteuses de projets et de solidarité pour répondre aux besoins

**Experts** Christophe Breuer (CPDT / ECOGEO – ULg)

---

### 1. Etat des lieux

#### 1.1 La réorganisation des entités territoriales comme réponse aux mutations des territoires et de leurs enjeux

Les territoires sont des espaces appropriés et modifiés par l'homme. Ils peuvent être vécus, fonctionnels, économiques, culturels ou institutionnels, se superposer et s'articuler dans des jeux d'échelle. Par définition ils sont donc de nature dynamique puisqu'ils répondent à l'évolution des techniques, de la démographie, des échanges économiques et des référents culturels qui modifient nos besoins et nos modalités d'appropriation. Les rapports à l'espace et la production des territoires sont de plus en plus affectés par la mobilité accrue des personnes, des biens et des capitaux, l'internationalisation et la globalisation post-fordiste. Un phénomène d'urbanisation accru s'opère autour des grandes villes qui rassemblent dans des espaces de plus en plus vastes et diffus des populations et des activités internationales (Ascher, 1995). Ces mutations caractérisent le processus de métropolisation depuis les années 80-90. Il en résulte une recomposition des territoires où les frontières sont de plus en plus perméables, la difficulté pour les entités territoriales à redéfinir les modalités de gouvernances et de répartitions des compétences avec tantôt des volontés de déconcentration et décentralisation des États au profit de structures supranationales, régionales et supra-locales, et tantôt la réaffirmation de position centralisatrice. Dans ce processus de métropolisation, des discours émergent pour orienter les actions notamment selon les préceptes du développement durable, qui imposent une remise en question des modes de développement et de valorisation des ressources territoriales et donc un nouveau cycle d'innovations.

Dans ce contexte, la gouvernance est considérée comme l'un des facteurs transversaux de compétitivité des territoires (Mérenne-Schoumaker, 2007 ; Quiévit, 2007), notamment si elle permet une adaptation aux contraintes extérieures en recomposant le rôle et le travail politique (Pierre, 2000). Implicitement, la gouvernance est alors associée à une capacité de reconfiguration, de mise en réseau et de mobilisation des acteurs privés, associatifs et institutionnels, aux fins de conception et de mise en œuvre de stratégies sectorielles ou transversales dans un contexte d'incertitude et de fragmentation.

Bien que le rôle et la capacité de l'État dans cette nouvelle configuration des acteurs ait pu être mis en doute par des auteurs anglo-saxons (p. ex. Rodes, 1996), l'analyse des changements dans les territoires européens, et notamment les villes, tendrait plutôt à démontrer que les institutions y conservent un rôle central tout en reconfigurant leurs modes d'intervention et leurs positionnement (Le Galès, 2012). Les institutions peuvent en effet favoriser l'émergence d'avantages spécifiques ou les renforcer lorsqu'ils sont présents. Elles interviennent également de manière directe ou indirecte sur les externalités territoriales au travers de démarches proactives et mobilisatrices à une échelle pertinente, dont les impacts à une échelle micro-économique sont significatifs (Camagni, 2000).

Les mutations spatiales de leurs échelles, de leurs articulations, de leurs enjeux et de leurs acteurs tendent à rendre obsolètes les découpages administratifs et institutionnels hérités de l'histoire. Ceux-ci sont dès lors soumis à une tension croissante alors que la divergence s'accroît entre les territoires politiques ou institutionnalisés d'une part, et les territoires fonctionnels, économiques, perçus ou vécus d'autre part. Cette tension résultant de l'inadéquation entre les dynamiques spatiales et les entités territoriales tant dans leur étendue géographique, leur champ de compétences que leur mode de gouvernance, ne peut être relâchée que lorsqu'un nouveau modèle d'organisation territoriale intégrant ces changements est proposé et adopté. La redéfinition de cette territorialité est généralement dénommée : recomposition territoriale (Marconis, 2006). Au cours de l'histoire chaque processus fut ainsi caractérisé par cette phase de recomposition : l'industrialisation a induit l'Etat-nation avec son régime censitaire et centralisé, l'urbanisation a conduit à l'émergence de l'Etat-providence avec le suffrage universel et son régime technocratique fondé sur une répartition hiérarchisée des compétences entre niveaux territoriaux. La métropolisation appelle un nouveau régime territorial fondé sur le partenariat et la décentralisation territoriale (Hanin, 2004).

Ces mutations sont décrites par les différentes théories de l'économie institutionnelle. Celles-ci divergent sur le moteur des changements institutionnels : recherche d'un optimum d'un point de vue de la rationalité économique, diminution des coûts de transaction, évolution suivant un strict mode de confrontation des acteurs, etc. Des travaux récents démontrent cependant que ces approches ne sont pas antinomiques, pour autant qu'elle considère le poids de l'histoire des territoires, le rôle catalyseur des tensions croissantes entre les territoires et la nécessité d'une nouvelle proposition organisationnelle (Buitelaar E. *et al.*, 2007).

## 1.2 Un point sur les échelles et les territoires pertinents

La recomposition territoriale pose donc invariablement à travers le temps la question de l'échelle pertinente de mobilisation des acteurs, les modes de gouvernance efficaces et les moyens nécessaires pour l'élaboration et la concrétisation d'un projet commun.

Malgré une abondante littérature scientifique, la question n'est pas tranchée. Pour exemple, les recherches notamment menées pour départager les tenants de la fragmentation territoriale et ceux de la fusion territoriale pour accroître l'attractivité des territoires n'ont pas permis d'obtenir des résultats robustes. Si la question demeure difficile à traiter, c'est parce qu'elle doit s'appuyer sur un ensemble de normes dont la définition demeure sujette à caution.

Ce constat appelle une interprétation moins manichéenne des processus de recompositions territoriales. Si la diversité des acteurs territoriaux améliore la prise en compte de problématiques marginales, accroît la mobilisation et la rend plus inclusive, elle génère également des coûts et des inefficacités. À l'inverse, une plus grande centralisation peut être bénéfique pour l'efficacité de certaines administrations, mais peut également mener à des processus d'exclusions d'acteurs ou de marginalisation de problématiques. L'une et l'autre sont inefficaces. Selon une formule de Michaël Storper (2012), la « *gouvernance territoriale ressemble plus à du bricolage, avoir une seule forme de gouvernance efficace pour tous les territoires relève du rêve technocratique [...] Nous avons besoin du bricolage institutionnel, mais il génère des coûts et des inefficacités sur lesquelles il faut agir* ».

Se faisant, il importe de souligner deux tendances qui affectent actuellement les territoires de l'action : premièrement, une mise en concordance des territoires institutionnels et/ou de projet avec des dynamiques supracommunales dans les espaces urbains et ruraux et, deuxièmement, l'atténuation de certaines limites administratives avec la consolidation de projets transrégionaux généralement articulés autour de dynamiques urbaines ou métropolitaines.

La recomposition des territoires nécessitent donc une réflexion à deux échelles.

### **1.3 Territoires fonctionnels, bassin de vie et aires métropolitaines.**

Le diagnostic territorial de la Wallonie 2011 (Cawoy *et al.*, 2011), établi dans le cadre de la révision du schéma de développement de l'espace régional, dresse un état des lieux relativement complet de la structuration de la Wallonie en territoires fonctionnels. Il actualise en l'atlas des dynamiques territoriales édité par la CPDT en 2002. Nous ne détaillerons pas ici tous les éléments mentionnés dans ce diagnostic, mais en soulignerons les principaux éléments de réflexion.

Il ressort de ces études que les bassins d'emplois sont souvent plus étendus que les autres aires de références (accès aux services, aux écoles, etc.). Les bassins de vie se distinguent donc des bassins d'emplois et sont issus d'une analyse statistique des déplacements des populations vers des équipements et services qui dépassent l'intérêt communal mais qui n'atteignent pas l'intérêt régional. Le travail sur les Objectifs du SDER a permis ainsi d'identifier les écoles secondaires, les commerces semi-courants, les équipements sportifs comme les piscines ou les grands halls multisports. Ces activités nécessitent une masse de fréquentation dont l'aire de chalandise est généralement de plusieurs kilomètres et impose un moyen de transport (voiture ou transport en commun).

L'identification de ces aires n'est pas aisée vu la répartition de ce types d'équipements et commerces et le peu d'informations statistiques disponibles. On ne peut en outre en Wallonie systématiquement rapporter ces aires en référence à des pôles : il est en effet constaté qu'une population peut fréquenter un ou plusieurs pôles dotés de ces infrastructures. Les pôles peuvent en outre être parfois relativement proches. Les recoupements entre bassin de vie sont dès lors très fréquents.

Les bassins de vie fournissent donc une information sur les dynamiques de territoires vécus des populations voire partiellement sur les territoires fonctionnels. La recomposition des territoires institutionnels doit s'appuyer sur ces informations, mais ces dernières ne suffisent pas à faire émerger un territoire de projet.

Le premier enjeu outre la clarification préalable est que pour fonder un territoire de projet à l'échelle supracommunale, il convient de préciser les acteurs porteurs et les enjeux aux regards de champs de compétences déterminés.

Les Objectifs du SDER traduisent bien les enjeux de réponses aux besoins des habitants pour l'accès aux services, à l'offre résidentielle, à l'organisation des transports en commun pour y accéder aisément. En ce sens, les projets de territoires liés aux bassins de vie se distinguent des enjeux de reconversions économiques qui se jouent à une échelle souvent plus vaste.

Le second constat est relatif aux recompositions territoriales centrées davantage sur la reconversion économique, sans doute en interaction avec les aires métropolitaines. Ces projets sont davantage en lien avec des aires transrégionales et des projets d'envergure internationales (infrastructures aéroportuaires, universités, grands centres hospitaliers, complexes commerciaux, entreprises internationales...).

#### **1.4 L'émergence et la consolidation de projets territoriaux sous régionaux et trans régionaux**

Historiquement, la nécessité d'une **structuration supra communale** hors du cadre institutionnel établi résulte de l'urbanisation intense des villes au 19<sup>ème</sup> siècle. La réflexion à ce propos débute en Belgique dès la première moitié du 20<sup>ème</sup> siècle comme en témoignent les travaux du Baron Holvoet sur les grandes agglomérations belges. Elles concluent à la nécessité d'une mutualisation des moyens en matière de sécurité, de réseaux techniques, de mobilité et de planification économique à l'échelle morphologique de la ville. L'imminence de la guerre ne permettra cependant pas à une solution démocratique de se mettre en place.

L'explosion de la mobilité automobile à partir des années '60 et l'étalement urbain qui en résulte vont raviver le débat, notamment eu égard aux difficultés de financement des villes centrales dont la population la plus favorisée migre vers des communes périphériques. Ces réflexions aboutiront à la loi de 1971 sur les fédérations de communes, jamais mise en œuvre à l'exception des 19 communes bruxelloises. La radicalité de la fusion des communes en 1976/77 permettra de faire des économies d'échelles et bouleversera l'équilibre politico-administratif des institutions locales. Elle mettra un terme à la volonté de créer des fédérations telles que développées en France. Plusieurs initiatives viendront cependant structurer partiellement la gouvernance urbaine au travers d'organisations souples. La communauté urbaine du centre et la conférence des bourgmestres de l'arrondissement de Liège sont exemplatives de ces dynamiques spontanées à l'existence précaire et aux compétences limitées.

Une nouvelle impulsion va être donnée à l'institutionnalisation des aires urbaines avec l'accroissement de la compétition territoriale internationale. Cette réflexion renouvelée part du constat que les villes importantes constituent à la fois des points d'accès aux marchés



internationaux et des leviers de compétitivité en concentrant les investissements, les activités innovantes et les services supérieurs. Afin de pouvoir s'intégrer dans ces réseaux internationaux, la littérature considère que les villes doivent atteindre un seuil de 500.000 habitants, sans que cette seule condition ne soit nécessaire ou suffisante. Ces nouveaux critères influencent nécessairement le débat de la structuration d'un niveau institutionnel intermédiaire entre la région et les communes.

Si certaines dynamiques plaident pour une structuration de la région en territoires sous régionaux, des résistances permettent également d'expliquer l'absence de concrétisation de ceux-ci. Mis à part les freins dont la responsabilité incombe au législateur, il importe de souligner le rôle de la province qui occupe déjà cette échelle institutionnelle. Elle intervient de manière directe dans un certain nombre de compétences d'importance supracommunale, ainsi que dans les intercommunales qui structurent des domaines d'actions thématiques.

Les intercommunales oscillent entre prolifération et stratégies de rationalisation. Actuellement, un peu plus de cent intercommunales sont actives sur le territoire régional, dans 8 secteurs : l'énergie, le financement, l'eau, le médico-social, l'expansion économique, les immondices, l'environnement et les activités résiduelles (abattoir, SI, etc.). Ces intercommunales ne sont pas porteuses de projets de développement transversaux ou systémiques au nom des territoires concernés, même si les intercommunales de développement économique embrassent de plus en plus un rôle d'outil stratégique et prospectif.

La recherche de nouveaux territoires pertinents n'est cependant pas limitée aux territoires urbains et à la recherche d'économie d'échelle et de professionnalisation dans les services techniques. Les territoires ruraux ont également développé des projets associant plusieurs communes, notamment dans le cadre de la gestion des espaces naturels protégés, ou autour de projets touristiques ou de valorisation territoriale.

Au-delà de ces approches sectorielles, la Wallonie contient également plusieurs expériences sous régionales d'intelligence collective basée sur des dynamiques de prospective territoriale. Elles permettent de développer une vision commune, de mobiliser les acteurs locaux et les ressources territoriales. Ces démarches bottom-up créent des dynamiques et des identités, mais demeurent fragiles en l'absence de système de reconnaissance régional.

Les expériences urbaines et rurales en Wallonie ont connu des fortunes diverses : certaines ont disparu faute de moyen, de dynamique ou de soutien, d'autres se maintiennent mais cherchent une reconnaissance. Elles ont spontanément adopté des configurations hétérogènes, certaines trouvant appui sur des institutions établies (par exemple en Province de Luxembourg avec Luxembourg 2010 ou RéseauLux), sur des intercommunales (par exemple la Wallonie Picarde), sur des asbl ou encore sur des cénacles volontaires d'élus qui assurent une coordination supracommunale (par exemple, Liège métropole).

Il est désormais nécessaire d'adopter un cadre de référence en Wallonie, qui puisse mettre à plat les éléments du code de la démocratie locale qui sont obsolètes ou inadaptés aux réalités sous régionales.

À l'échelle transrégionale, plusieurs dynamiques territoriales non institutionnelles ont également été mises en œuvre. Elles participent à l'intégration européenne, aux coopérations transfrontalières et, synthétiquement, à l'effritement des frontières. Ces coopérations sont de natures différentes et portent généralement des projets thématiques, sans développer une vision territoriale intégrées.

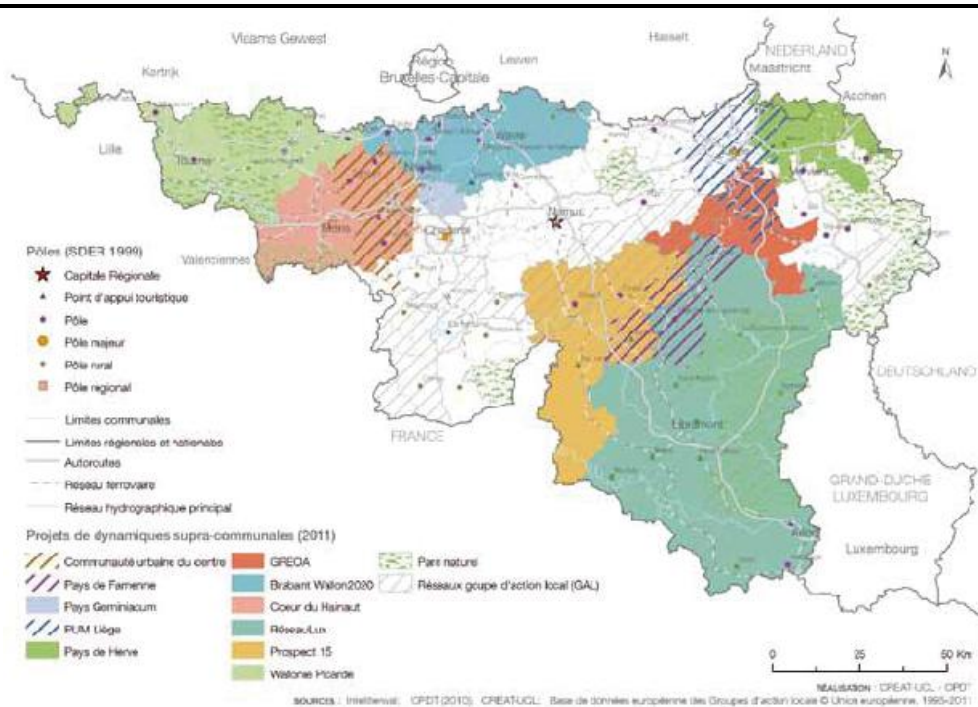
L'Euregio Meuse-Rhin est l'une des plus anciennes coopérations transfrontalières européennes (1977) regroupant la Province de Liège, la région Aachen et les provinces de Limbourg. Elle est soutenue par des subsides communautaires (Interreg) et est dotée de plusieurs assemblées qui prennent des résolutions et soutiennent des actions de portée eurorégionale dans les domaines économiques, des infrastructures, de l'enseignement, de la culture, du tourisme, des soins et du climat. Elle est néanmoins limitée dans ses actions, notamment de par sa forme juridique (proche d'une asbl).

Les groupements européens de coopération transfrontalière (GECT) de Lille-Courtrai-Tournai d'une part, et de la Grande Région d'autre part, s'appuie sur la législation communautaire qui dote ces associations d'une personnalité juridique. Les GECT regroupent les États, Régions, Provinces et Communes concernées, et sont dotés d'organes de décision. Leurs compétences sont celles décidées par les membres, dans la limite de leurs compétences respectives dans chacun des cadres nationaux. Le GECT Lille – Courtrai – Tournai a défini 4 thématiques d'action, dont le renforcement des relations politiques entre les membres, la production de cohérence transfrontalière, le fait de faciliter l'émergence et la réalisation de projets communs, et le fait de faciliter la vie des frontaliers. Le GECT Grande Région regroupe des territoires plus vastes puisqu'il intègre la Région wallonne, Le Grand-Duché de Luxembourg, la Lorraine, la Sarre et la Rhénanie-Palatinat. Elle est également soutenue par un programme Interreg et agit dans plusieurs domaines de compétence (économie développement, emploi, enseignement), dont les plus visibles sont peut-être l'observation territoriale et les coopérations dans le domaine de l'enseignement.

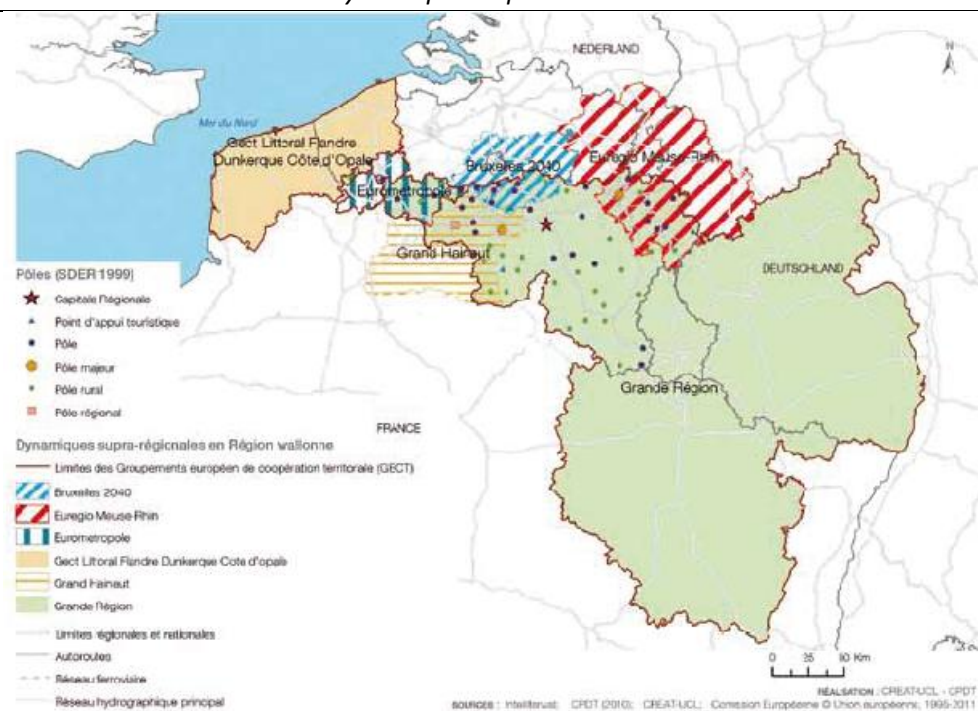
Il faut remarquer que ces coopérations sont relativement anciennes. Le GECT Lille-Courtrai-Tournai a été précédé par une conférence transfrontalière, le GECT Grande Région par Saar-Lor-Lux et l'Euregio Meuse-Rhin par une communauté de travail. L'importance des dynamiques transfrontalières n'a cependant pas toujours permis de mettre en œuvre un cadre territorial adapté. Pour exemple, les initiatives visant à intégrer la dynamique métropolitaine de Luxembourg sont tantôt trop modestes (LELA+, PED), tantôt trop vaste (Grande Région) pour avoir des impacts significatifs (Van Hamme *et al*, 2009).

La situation de Bruxelles demeure particulière puisque les GECT ne peuvent concerner que des coopérations qui impliquent deux États membres. Plusieurs tentatives de plan et de stratégie à l'échelle métropolitaine ont vu le jour (Bruxelles 2040, etc.), mais la configuration institutionnelle belge et les conflits communautaires n'ont pas favorisé l'émergence d'une structuration de la gouvernance autour de la capitale. Cette situation et d'autant plus dommageable que Bruxelles polarise une grande partie du territoire national, constitue la première ville de la hiérarchie urbaine du pays et est demandeuse d'une coopération transrégionale. La 6<sup>ème</sup> réforme de l'État prévoit cependant la constitution d'une « communauté métropolitaine » associant les acteurs au sein de l'ancien Brabant. Le

législateur n'a cependant rendu contraignante la concertation que pour le thème des accès autoroutier, les autres compétences devant être négociées entre les partenaires.



*Dynamiques supracommunales en 2011.*



*Dynamiques suprarégionales en 2011*

### 1.5 La structuration supracommunale dans les documents du Gouvernement wallon depuis de SDER de 1999

Dès 1999, le **SDER** propose d'établir des schémas d'agglomération pour permettre un aménagement intégré du territoire à l'échelle urbaine. La déclaration de politique régionale pour la période 1999 – 2004 prévoyait en outre une évaluation des communautés d'agglomération, communautés urbaines et communautés rurales. En 2000, le Contrat d'Avenir reprend le concept, mais sans réelle application. Les auteurs du diagnostic territorial de la Wallonie (2011) estiment que ces projets n'ont pas eu d'impacts sociaux ou territoriaux significatifs.

La **DPR 2004-2009** ne permettra pas plus d'institutionnaliser les « communautés de communes » prévues, alors que le code de la démocratie locale reprend in extenso la loi de 1971 (avant la fusion des communes) permettant la constitution de fédérations de communes urbaines et rurales dont l'application avait été limitée à Bruxelles. En 2006, il intégrera la notion d'association de projet sur le modèle flamand, mais celle-ci n'a pas fait d'émule (Boniver *et al.* 2012).

La **DPR 2009-2014** développe le concept de « bassin de vie » en tant que véhicule de structuration de l'action inforégionale. Plusieurs domaines sont concernés, depuis la formation à la mobilité et de la gestion des permis socio-économiques à l'action intercommunale.

Ainsi, la DPR se propose de renforcer la cohésion du système éducatif en encourageant « *les collaborations et les rapprochements entre les établissements des différents réseaux au niveau des bassins de vie* » (Gouvernement wallon, 2009, p. 20). Au-delà des partenariats entre réseaux, l'ambition est de développer des collaborations plus étroites avec « *les opérateurs de formation, les fonds sectoriels des entreprises et les partenaires sociaux interprofessionnels* » (id.). En matière de formation et de réinsertion des demandeurs d'emplois, la volonté du Gouvernement est d'offrir un « *service au public [qui] sera organisé de manière décentralisée au niveau des bassins de vie* » (id., p. 73). Les bassins sont présentés comme une manière « *d'harmoniser l'offre de formation et de s'inscrire dans une logique de concertation et de pilotage des acteurs locaux* » (id.).

Au niveau économique, la DPR précise que le Gouvernement « *assumera une politique cohérente par « bassin de vie » dans l'octroi des permis « socioéconomiques » et autres instruments juridiques afin d'éviter une prolifération anarchique des commerces* » (id., p. 48) et une concertation « *en partenariat avec toutes les forces vives impliquées* » (id. p. 135). La démarche vise essentiellement à la régulation intégrée des commerces à l'échelle des bassins de vie pour offrir à leurs habitants les services suffisants. Dans le domaine de la mobilité, la DPR prévoit que chaque bassin de vie disposera d'au moins un conseiller en mobilité, notamment dans le cadre du soutien à la réalisation de plans intercommunaux de mobilité.

S'il apparaît que les sous-bassins hydrographiques (id., p. 114) et les bassins industriels en reconversion (id., p. 49) ne doivent probablement pas être entendus comme une composante stricte des bassins de vie, les bassins scolaires (id., p. 20) et les bassins de soin (id., p. 187) conservent un statut territorial équivoque qu'il conviendrait de lever.

Dans son chapitre consacré à l'actualisation du SDER, la DPR précise que celle-ci « *portera notamment sur [...] les bassins de vie et d'emploi* » (id. p. 135). Tout en affirmant le rôle des bassins de vie en tant qu'échelle de collaboration, la DPR entend également proposer une évolution de l'institution provinciale. Celle-ci occupe en effet une place intermédiaire entre les Communes et la Région, ce qui pose *de facto* la question de la répartition des rôles entre ces deux niveaux de structuration des intérêts publics et leur évolution à court, moyen et long terme. Cette évolution vise à terme à « *transformer l'institution provinciale en communauté de territoires à l'échelle de bassins de vie en qualité d'organe politique et ayant une triple mission : la déconcentration des politiques régionales ou communautaires, la gestion de l'intérêt supracommunal en ce compris le pilotage politique des intercommunales correspondant à son ressort territorial et enfin le soutien aux politiques communales* » (id., p. 256). Le Gouvernement a estimé que ces nouvelles entités politiques seraient gérées par une assemblée d'élus du second degré et un collège exécutif. En outre, les intercommunales dont l'échelle d'intervention serait compatible avec les bassins de vie devraient « *évoluer en agences techniques d'exécution des orientations politiques de la communauté de territoires* » (id., p. 257).

La DPR pose de la sorte une série de jalons pour l'établissement de bassins de vie et de communautés de territoires. Ces jalons ne permettent cependant pas de déterminer de manière univoque les domaines d'intervention des bassins de vie et l'organisation de leur gouvernance.

Le processus **d'actualisation du SDER** permettra néanmoins de préciser les domaines d'intervention des bassins de vie. Cette actualisation passe notamment par l'adoption d'objectifs regroupés au sein de « piliers ». Le SDER actualisé souhaite « *insuffler un esprit de coopération* » (Gouvernement wallon, 2012, p. 3) qui s'appuie au niveau sous régional sur des territoires de projet, des bassins de vie. Les acteurs au sein de chacun de ces bassins seront amenés à travailler plus étroitement à la concrétisation d'orientations stratégiques déclinées dans le SDER.

Les bassins de vie sont définis comme « *un territoire de référence qui sous-tend des enjeux et des projets de développement territorial dépassant des limites communales. Il s'appuie notamment sur les déplacements privilégiés des habitants en vue d'accéder aux services et équipements structurants et aux commerces de consommation semi-courante ainsi que sur des volontés politiques régionales et locales pour développer un projet pour ce territoire* » (id., p. 10). Ce découpage territorial à définir doit être la base d'objectifs spécifiques et de stratégies territoriales tenant compte des spécificités sous régionales.

Plusieurs objectifs sont explicitement associés aux bassins de vie.

L'objectif de création et de répartition des 350.000 nouveaux logements nécessaires à l'horizon 2040 en Wallonie (objectif I.1.b, pilier 1) passe notamment par une répartition sur base des besoins spécifiques des différents bassins de vie. Au sein des différents bassins de vie, les nouveaux logements seront répartis en tenant compte des objectifs de structuration spatiale interne à ceux-ci. En outre, il est suggéré que les moyens sociaux alloués au logement soient attribués à l'échelle des bassins de vie et non à l'échelle des communes.

Corollairement à une répartition différenciée des nouveaux logements, le Gouvernement souhaite répartir l'offre commerciale et en équipements structurants suivant une même logique (objectif I.4.a, pilier 1). Au sein de chaque bassin de vie, l'objectif est de s'appuyer sur les pôles qui structurent les espaces infrarégionaux, d'accroître l'accès aux services de base et d'éviter la suroffre commerciale.

L'objectif de « localiser les commerces et équipements structurants dans les pôles urbains et ruraux » (objectif I.4.b) souligne néanmoins qu'une offre « *sans qu'elle ne soit qualifiée de suoffre et correspondante à l'importance du rayonnement doit être possible* » (id., p. 14).

La création d'un environnement favorable aux activités économiques demeure également une préoccupation du SDER. L'objectif relatif à la mixité fonctionnelle (objectif II.2.b) propose, à l'échelle des bassins de vie, de créer un nombre suffisant d'espaces à vocation mixte au sein des différentes polarités à la faveur de nouvelles opérations immobilières.

Enfin, les bassins de vie sont clairement identifiés comme support d'une réorganisation des transports en commun collectifs (objectif III.4.a), comme cadre de réflexion pour le développement d'un réseau structurant et maillé d'itinéraires cyclables (objectif III.5.b) et comme échelle pertinente de coordination des activités de plein air (objectif IV.1.d).

D'autres objectifs ne font pas explicitement référence aux bassins de vie mais évoquent directement ou indirectement des stratégies à mener à une échelle supracommunale. Les objectifs « aménager durablement les villes et les villages » (objectif I.5), « soutenir les démarches d'écologie industrielle » (objectif II.4.c), « Wallonie, terre d'accueil pour le tourisme et le loisir » (objectif II.6), « Moins de trafic routier pour une mobilité plus durable » (objectif III.2), « Protéger les sites d'intérêt biologique et garantir les continuités écologiques » (objectif IV.2), « Développer une gestion active du paysage et du patrimoine » (objectif IV.4), pourraient utilement être traités partiellement ou totalement à l'échelle infrarégionale.

L'objectif II.1.a relatif au renforcement de l'attractivité de la Wallonie ouvre quant à lui la question des aires métropolitaines. Il identifie les aires métropolitaines de Bruxelles, de Luxembourg, de Lille, du réseau MHAL (Maastricht, Hasselt, Aachen et Liège) et souligne la volonté d'inscrire la Wallonie dans la dynamique de ces aires. Cette opportunité pose nécessairement la question de l'élaboration de stratégies métropolitaines et de coordination des acteurs à cette échelle.

## **1.6 Liens avec d'autres lignes de force**

La question de l'organisation des entités territoriales de Wallonie étant étroitement liée au pilier transversal « gouvernance », potentiellement toutes les lignes de force de la dynamique Horizon 2022 sont concernées à des degrés divers par l'enjeu de l'organisation des entités territoriales porteuses de projet et de solidarité pour répondre aux besoins.

## 2. Orientations proposées pour l'enjeu

Le diagnostic permet d'identifier trois défis auxquels devront répondre les orientations pour l'enjeu : la reconversion économique à l'échelle de grands bassins d'emplois en lien avec les aires métropolitaines ; l'accès aux services pour les wallonnes et les wallons ; le soutien aux dynamiques supracommunales qui ont émergé spontanément et sont en recherche de reconnaissance. La réorganisation des entités doit également répondre à la préoccupation des acteurs wallons en structurant l'échelon territorial intermédiaire entre Région et Communes afin de faciliter la mise en œuvre du SDER, notamment dans ses stratégies de limitation des déplacements pendulaires, dans son approche de l'équité territoriale et dans l'utilisation optimale des ressources publiques.

Cette recomposition doit nécessairement s'inscrire dans une optique opérationnelle et viser une mobilisation plus efficiente des ressources territoriales, notamment à travers l'élaboration d'un projet transversal partagé et une mobilisation efficiente des ressources territoriales. Elle doit également répondre aux recommandations de la Charte de Leipzig pour un développement intégré et équitable des villes, et à l'agenda du développement territorial de l'Union européenne privilégiant un renforcement des spécificités territoriales pour une plus grande compétitivité des régions européennes.

### 2.1 Renforcer les coopérations dans les aires métropolitaines pour bénéficier de leurs dynamiques et accélérer le dynamisme économique

À l'échelle transrégionale, quatre **aires de coopération métropolitaines** pourraient être mise en œuvre ou renforcées à l'échelle des bassins d'emplois métropolitains pour gérer les thèmes de la mobilité, du développement économique et des grands équipements structurants (universités, opéra, grands hôpitaux, aéroports, plateforme logistique). L'objectif est de limiter les freins au développement de ces territoires en répartissant équitablement les activités de manière à limiter la congestion des infrastructures, en proposant une offre en services métropolitains qui soient complémentaires et non redondante et de desservir la population en infrastructure de qualité. Quatre aires de coopération métropolitaine peuvent être définies : l'aire polarisée par Bruxelles contenant Mons, Charleroi et Namur (l'aire devrait s'appuyer sur le triangle wallon et le losange flamand) ; l'aire métropolitaine de Liège contenant Aix-la-Chapelle, Maastricht, Verviers et Hasselt ; l'aire métropolitaine de Luxembourg incluant Thionville et Arlon ; l'aire métropolitaine de Lille, Courtrai et Tournai.

Ces aires sont suprarégionales et nécessitent donc une contractualisation entre les différents partenaires institutionnels, associatifs et privés. Les partenaires peuvent capitaliser sur l'expérience acquise au travers des Euregio et GECT pour renforcer leurs coopérations dans les politiques structurantes pour organiser les aires métropolitaines. La Wallonie doit se montrer proactive dans la mise en œuvre de ces stratégies, notamment pour bénéficier des effets de métropolisation et de redistribution des activités autour de Bruxelles et Luxembourg, tout en veillant à renforcer Liège dans son positionnement au sein de l'aire MHAL ou l'Euregio.

Pour Bruxelles, l'aire de coopération métropolitaine devrait associer plus étroitement les trois régions et les communes concernées pour développer des thèmes similaires. Elle devrait s'appuyer sur le triangle wallon et sur le losange flamand. Cette collaboration dans le contexte

de crise institutionnelle nécessite l'établissement de partenariat progressif jusqu'à développer un véritable projet métropolitain pour Bruxelles et la zone qu'elle polarise.

## **2.2 Développer un nouveau modèle d'organisation sous régionale pour la Wallonie pour répondre aux besoins des wallonnes et des wallons**

À l'échelle sous régionale, le niveau de structuration territoriale intermédiaire pourrait être réformé afin d'être constitué à terme de **communautés de territoires**. Leur définition spatiale pourrait s'établir à partir du maillage des bassins de vie et en partenariat avec les autorités locales pour intégrer les dynamiques *bottom up* porteuses de sens et de projets. Les limites spatiales des communautés de territoires ne devraient pas être figées, mais permettre une évolution tenant compte des mutations du territoire. La coordination des communautés de territoire pourrait être assurée par la Région.

Les communautés de territoires devraient se doter d'un programme stratégique de développement territorial durable qui intégrerait la planification du développement économique, de la mobilité supracommunale, de l'offre commerciale semi-courante, du logement (notamment public), de l'enseignement secondaire, des infrastructures majeures, de l'environnement et de l'offre de service public. Ces programmes devraient s'inscrire dans une dynamique d'apprentissage continu, de prospective et d'intelligence collective, soutenus par la mise en œuvre d'observatoires des territoires. Ils devraient s'accompagner d'une évaluation constante des indicateurs et des stratégies au regard des objectifs quantitatifs et qualitatifs fixés par les partenaires de la communauté. Le programme stratégique servirait de cadre d'intervention pour tous les opérateurs agissant sur le territoire.

Les communautés de territoire seraient les éléments de base de la supracommunalité en Wallonie. Les intercommunales dont la zone de travail correspond à des communautés de territoires deviendraient des agences techniques. Afin de traiter de services ou de thématiques dépassant leur territoire, les communautés de territoire pourraient contractualiser des partenariats entre elles. Elles seraient en outre dotées d'un conseil de développement associant les acteurs institutionnels, privés et associatifs au sein de la communauté de territoire.

### **3. Propositions de mesures**

#### **3.1 Mesure 1 : identifier des aires de coopération supracommunale en s'appuyant sur les bassins de vie et en concertation avec les acteurs des territoires.**

##### 3.1.1 Description de la mesure

La mesure vise à arrêter un mode de consolidation des territoires de coopération supracommunaux qui soient porteurs d'un projet intégré au nom de la collectivité. L'identification des aires de coopération supracommunale devra s'appuyer sur la définition statistiquement établie des bassins de vie et les initiatives spontanées qui structurent les démarches supracommunales en Wallonie.



Le diagnostic a démontré que les bassins de vie sont des balises pour la définition spatiale d'aires de coopération, mais ne sont pas suffisants pour déterminer des territoires porteurs de sens et de projet. Il convient donc d'interroger les acteurs des territoires et de coconstruire les aires de coopération supracommunales sur des bases motivées par la gestion publique, l'équité de l'offre de services à la population et les projets de territoires déjà établis. Les bassins de vie seraient des éléments d'aide à la décision, expliqués aux acteurs locaux.

Le législateur devrait donner une assise robuste à ces aires de coopération, et prévoir d'emblée les modalités de leur évolution spatiale pour répondre aux changements territoriaux. Il devrait en outre prévoir les domaines d'intervention qui relèvent de l'intérêt supracommunal : le logement, le développement économique, la mobilité des biens et des personnes, les grandes infrastructures, certains services à la population, certaines stratégies de préservation de l'environnement, l'enseignement, les implantations commerciales importantes et les complexes commerciaux.

### 3.1.2 Portée de la mesure

La mesure concerne tout le territoire wallon et de nombreux secteurs. Elle répond aux enjeux supracommunaux identifiés dans les autres enjeux et les autres lignes de force (mobilité, espaces économiques, environnement, etc.).

### 3.1.3 Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

Le code de la démocratie locale ne prévoit pas ce type de procédure.

### 3.1.4 Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

Non pertinent.

### 3.1.5 Points d'attention pour l'implémentation

L'implémentation de la mesure nécessite une concertation sur la méthode de concertation des acteurs locaux et sur l'arbitrage par la Région.

## **3.2 Mesure 2 (moyen terme) : élaborer un projet de territoire partagé à l'échelle des aires de coopération supracommunales et engendrer une dynamique partenariale et stratégique.**

### 3.2.1 Description de la mesure

Les acteurs au sein des aires de coopération supracommunales devraient élaborer un projet de territoire partagé et stratégique, qui agisse comme cadre d'intervention pour les différentes intercommunales et certains investissements régionaux.

Cette mesure implique la reconnaissance d'un cénacle d'acteurs – par exemple les élus directs du territoire considéré – pour valider un projet de territoire. Ce projet de territoire aurait un volet spatialisé qui devra répondre aux objectifs du SDER et à la prise en considération des domaines d'intérêt supracommunaux sur le territoire : mobilité (communautaire), enseignement et formation, services à la population, logement, implantations commerciales pour les achats semi-courants, développement économique, ressources naturelles, protection de l'environnement. Il pourrait également traiter des domaines décidés collectivement par les partenaires du projet de territoire. Le projet de territoire devrait être mise à jour périodiquement, sa mise en œuvre par les différents acteurs évaluée sur base d'indicateurs.

Tous les acteurs du territoire devraient être entendus au cours de l'élaboration du projet de territoire et de son suivi, par exemple en mettant en place un conseil intégrant acteurs économiques, acteurs institutionnels et associations. Ce projet devrait également être soumis au débat public.

Cette démarche serait soutenue par l'installation d'une cellule d'appui dans chaque aire de coopération supracommunale. Cette cellule serait notamment chargée de coordonner l'élaboration du projet stratégique de territoire, d'assurer un processus de veille et de faire l'articulation entre les différents acteurs. Cette cellule devrait être appuyée par l'IWEPS.

Il importe de générer ou maintenir au sein de ces territoires une dynamique réflexive permanente.

### 3.2.2 Portée de la mesure

Territoire wallon.

### 3.2.3 Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

Non déterminé.

### 3.2.4 Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

- Indicateurs d'élaboration des plans stratégiques.
- Indicateurs de mise en œuvre des projets stratégiques sur base des indicateurs définis dans les plans, et par rapport aux indicateurs définis au niveau régional.
- Indicateurs sectoriels des domaines intégrés dans le projet.

### 3.2.5 Points d'attention pour l'implémentation

Le projet de territoire pourrait utilement s'appuyer sur les expériences françaises, notamment les SCoT. Des éléments de la législation wallonnes pourraient en outre être intégrés dans ce projet (par exemple le PUM).

3.3 Mesure 3 (long terme) : consolider les aires de coopération supracommunale en élargissant leurs domaines de compétences, en les dotant de structures opérationnelles et en leur donnant une plus grande légitimité démocratique.

#### 3.3.1 Description de la mesure

La mesure vise à long terme à capitaliser les démarches entreprises antérieurement et à consolider les aires de coopération supracommunales comme lieu d'intégration des politiques territoriales à cette échelle, mais aussi comme lieu de démocratie, d'action et de solidarité.

Elle vise notamment à doter les aires de coopération de structures administratives propres en réformant les structures institutionnelles entre les communes et la région, de transformer les intercommunales en outils opérationnels dans la mesure de leur compatibilité spatiale et de les doter d'institutions politiques représentatives des acteurs du territoire.

La fiscalité devrait notamment soutenir le projet de territoire développé à cette échelle. Les nouvelles institutions renforceraient la légitimité des aires de coopération et permettraient notamment une

#### 3.3.2 Portée de la mesure

Non déterminée.

#### 3.3.3 Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

Modification structurelle des institutions intermédiaires avec une transformation de l'institution provinciale suivant les aires de coopération.

#### 3.3.4 Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

Idem supra.

#### 3.3.5 Points d'attention pour l'implémentation

L'implémentation de cette mesure nécessite une révision de la Constitution et des changements de législation relativement importants.

#### 4. RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Behrendt C., 2012, *Étude sur l'activité des provinces wallonnes*, Namur : Association des Provinces wallonnes, 493p.
- Bianchet B. (dir.), Bottiau V., Bréchet T. (dir.), Droeven E. (coord.), Eggerickx T. (dir.), Hanin Y. (dir.), Harou R., Leclercq A., Marissal A., Neri P., Obsomer P., Rousseaux V., Teller J. (dir.), van Der Kaa C., Vandermorten C. (dir.), Wayens B. (dir.), 2011a, *Les nouveaux défis du développement territorial en Wallonie*, Namur : Conférence Permanente du Développement Territorial, 147p.
- Bianchet B., Wertz I., Halleux J.-M. (dir.), Wayens B. (dir.), 2011b, *Note de recherche 22 : Les activités économiques et industrielles*, Namur : Conférence Permanente du Développement Territorial, 81p.
- Boniver V., Harou R., Sinzot A., Malherbe A. (dir.), 2011, *Note de recherche 18 : La construction d'une politique d'agglomération en Wallonie*, Namur : Conférence Permanente du Développement Territorial, 21p.
- Brunet R. (1989), *Les villes européennes*, Paris : La documentation française.
- Buitelaar E., Legendijk A., Jacobs W. (2007), A theory of institutional change: illustrated by Dutch city-provinces and Dutch Land Policy, in *Environment and Planning A.*, 39 (4), pp. 891-908
- Camagni, 2002, Compétitivité territoriale, milieux locaux et apprentissage collectif : une contre-réflexion critique, in *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2002/4, pp. 553-578
- Cawoy V., Droeven E., Grandjean M. (coord.), 2011, *Diagnostic territorial de la Wallonie 2011*, Namur : Conférence Permanente du Développement Territorial, 287p.
- Charles J., Decocq O., Patris C., Rousseaux V., 2002, *Repères pour une dynamique territoriale en Wallonie. Atlas*, Namur : Conférence Permanente du Développement Territorial
- CRAT, 2012, *Considérations de la CRAT concernant les propositions d'objectifs du SDER*, Namur, 21p.
- Furlan P., 2012, *De la ville aux bassins de vie*, Liège : Luc Pire, 155p.
- Gouvernement wallon, 2009, *Déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014 : Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire*, Namur, 263p.
- Gouvernement wallon, 2012, *Schéma de développement de l'espace régional (SDER) : propositions d'objectifs approuvées par le Gouvernement wallon le 28 juin 2012*, Namur : Wallonie, 43p.
- Hanin Y., 2004, *Mutations spatiales et recompositions territoriales*, Louvain-la-Neuve : UCL, 290p.
- Harou R., Lejeune Z., 2012, *Note de recherche 33 : La politique de la ville*, Namur : Conférence Permanente du Développement Territorial, 49p.
- Lambotte J.-M., Leclercq A., Bazet-Simoni C., 2011, *Note de recherche 25 : Hiérarchie urbaine et aires d'influence*, Namur : Conférence Permanente du Développement Territorial, 54p.
- Lambotte J.-M., Devillet G. (dir.) (2011), *Note de recherche 21 : Le commerce*, Namur : Conférence Permanente du Développement Territorial, 98p.
- Le Galès P. (2012), *Le retour des villes européenne*, Paris : Sciences Po, 486 p.

- Luyten S., Van Hecke E. (2007), De belgische stadsgewesten 2001, in *Working Paper*; Bruxelles : DSIE, 88 p.
- Mérenne-Schoumaker B., 2007, De la compétitivité à la compétence des territoires. Comment promouvoir le développement économique ?, in *Territoire en mouvement*, 3, pp. 3-14
- Ministres européens en charge du développement urbain, 2007, *Charte de Leipzig sur la ville européenne durable*, 9p.
- Parlement wallon (2012), *Compte rendu intégral : Commission des affaires intérieures et du tourisme du mardi 24 avril 2012*, Namur, pp. 14-20
- Parlement wallon (2012), *Compte rendu intégral : Commission des affaires intérieures et du tourisme du mardi 8 mai 2012*, Namur, 44p.
- Parlement wallon (2012), *Compte rendu intégral : Commission des affaires intérieures et du tourisme du mardi 2 octobre 2012*, Namur, pp. 11-22
- Pierre J., Peters B. G., Bradford N., (2001), Governance, politics and the state, in *Environment and Planning C*, 19 (6), pp. 927-936
- Quiévit M., 2007, Territoires innovants et compétitivité territoriale : de nouveaux enjeux pour le développement territorial en Wallonie, in *Territoire en mouvement*, hors série, pp. 59-80
- Rodes R.A.W. (1996), The new governance: governing without the government, in *Political Studies*, 44, pp. 652-667
- Rozenblat C., Cicille P. (2003), *Les villes européennes : analyse comparative*, Paris : DATAR
- UVCW (2011), *La coopération supracommunale. Vers les communautés de territoires. Note d'orientation*, Namur, 9p.
- Van der Haegen H., Van Hecke E., Juchtmans G. (1996), Les regions urbaines belges en 1991, in *Études statistiques*, 104, 25 p.
- Vandermotten C. (dir.), 2001, *Les communautés urbaines*, Namur : Conférence Permanente du Développement Territorial, 63p.
- Vandermotten C., 2008, Découpage communal, fusions et supracommunalité : une mise en perspective, in *Territoire(s) wallon(s)*, n°2, Namur, pp. 17-26
- Vandermotten C., Govaerts P. (dir.) (2002), *Repères pour une dynamique territoriale en Wallonie*, Namur : Conférence Permanente du Développement Territorial
- Van Hamme G., Castiau E., Vandermotten C. (2009), *Notes de recherche : Le sud-est de la Province du Luxembourg, perspectives de développement et de coopération transfrontalières*, Namur : Conférence Permanente du Développement Territorial, 32p.

## 5. ANNEXES

### 1.1 Liste des questions initiales

- Quels projets de territoire pour la Wallonie et les communautés de territoire tant vis-à-vis des régions voisines que des territoires supra-communaux ?
- Comment reconnaître et prioriser les initiatives existantes?
- Comment développer une vision d'ensemble et éviter les concurrences inter-régionales?
- Quels types de projets doit-on favoriser et quel type de communauté de territoire doit-on développer en conséquence?

### 1.2 Identification des questions auxquelles il sera répondu au 23 novembre 2011

- Quels peuvent être les objectifs poursuivis par une recombinaison des territoires en Wallonie ? (= croissance de l'emploi, meilleure efficacité de l'action publique, diminution des compétitions à somme nulle, cohérence à l'échelle sous-régionale, etc.) ou "Quelle est la plus-value d'une structuration intermédiaire en communautés de territoire pour le développement de la Wallonie ?"

### 1.3 Identification des questions auxquelles il ne sera pas répondu au 23 novembre 2011

- Quels projets, quelles compétences et quels modes de soutien pour et par les communautés de territoire ? (= espaces économiques, infrastructures, promotion, planification/projets intégrés de territoire, identité, services techniques, etc. puis subsides/impôts/etc.)
- Quels sont les espaces des communautés de territoire ? (= question des bassins de vie, des espaces perçus, des espaces économiques, des volontés politiques, etc.)
- Comment reconnaître les démarches territoriales contribuant actuellement aux objectifs de la dynamique Horizon 2022, comment les prioriser et comment les soutenir ?
- Comment réformer les entités intermédiaires en Wallonie pour qu'elles contribuent aux objectifs Horizon 2022 ?
- Quelles sont les démarches supracommunales existantes en Wallonie contribuant aux objectifs Horizon 2022 ?
- Comment organiser les entités territoriales de Wallonie pour qu'elles participent à un projet commun, et comment les coordonner pour éviter une concurrence intra-régionale ?
- Comment intégrer par une démarche proactive les dynamiques transfrontalières au bénéfice de la Wallonie ?

## Ligne de Force 4

\*

\* \*

**Défis démographiques (de la petite enfance au vieillissement) et de santé**





## I. Synthèse

### 1. Enjeux

*Démographie*: développer une vision intégrée dans la prise en charge des enjeux démographiques tenant compte des opportunités d'activités et d'emplois:

- Connaître les coûts du vieillissement et de la petite enfance à charge de la région wallonne et de la FWB ; Françoise Masai (BNB) et Joseph Pagano (Umons)
- Mettre en place un système cohérent pour l'organisation (offre, réglementation), le financement, la qualité et le système d'information pour soutenir le développement d'un système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) qui reflète son importance sur le plan éducatif, social et économique ; Perinne Humblet (ULB)
- Optimiser l'accueil des personnes âgées dépendantes en diversifiant les formes d'accueil disponibles et en limitant autant que possible les placements en MR(S) et les hospitalisations et leur durée ; Marthe Nyssens (UCL)

*Santé*: Développer une vision intégrée de la santé, tenant compte des opportunités d'activités et d'emplois, afin de réduire les inégalités sociales de santé (ISS), améliorer la prévention et assurer l'accessibilité à des soins de qualité à toute la population et en particulier aux personnes âgées ; Fabienne Fecher (Ulg) et Michel Goldman (ULB).

### 2. Etat des lieux

L'évolution démographique est un déterminant fondamental, à la fois des perspectives économiques et sociales et des coûts budgétaires à long terme. A l'horizon 2022, le vieillissement touchera la Région Wallonne bien plus que la Région bruxelloise. Ainsi, les plus de 65 ans devraient augmenter de 22% tandis que cette tranche de population augmenterait, dans la Région Bruxelles-Capitale, de 7%. S'il faut se réjouir de l'allongement de la durée de vie moyenne des Belges, et en l'occurrence des Wallons et des Bruxellois, il n'en demeure pas moins que **l'impact budgétaire du vieillissement sera important, surtout à partir de 2020-2030 et jusqu'en 2060**. Dans ce contexte, la question de la prise en charge de la dépendance, par les entités fédérées, des personnes âgées se pose avec acuité. Parallèlement, la Région wallonne et la Fédération Wallonie – Bruxelles (FWB) connaîtront également, sur la même période, un regain de fécondité qui, certes, est de nature à tempérer, à terme, les effets économiques du vieillissement mais qui, dans l'immédiat, engendrera des besoins nouveaux dans la prise en charge des jeunes enfants.

Le décret et de l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE), acteur central de la politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) en FWB, et les récents contrats de gestion reconnaissent le droit universel à l'accueil dans la ligne de la Convention internationale des droits de l'enfant. Les valeurs d'équité sociale, de qualité, d'accessibilité et d'efficacité affirmées par les différents textes réglementaires créent un cadre de référence et par conséquent des critères d'évaluation explicites du système EAJE qui reflète son importance sur le plan éducatif (développement global des enfants, apprentissages, soutien à la parentalité),

social (inclusion sociale, réduction des inégalités socio-économiques) et économique (notamment via l'augmentation du taux d'activité à temps plein des femmes).

Du point de vue de l'accueil des enfants avant l'école, le taux de couverture en 2011 des services subventionnés était de 20% et des services non subventionnés par l'ONE de 8%, soit au total 28%. Le taux de couverture a cru de 4.8% en 11 ans. Quant à la répartition entre secteur subventionné (72%) et non subventionné (28%), elle est restée stable. **La question principale du point de vue du taux de couverture est celle de la pénurie et de l'inégalité de couverture géographique puisque en règle générale l'offre de service est plus abondante dans les zones socio-économiques plus favorisées. Sur le terrain, un accès équitable à des services de qualité pour des publics autres que les familles à double revenu représente encore souvent une gageure.**

Dans la littérature, la prise en charge de la dépendance est généralement étudiée sous l'angle du *care* de longue durée (« *Long Term Care* ») défini en tant que « gamme de services (de soins et support) requis par les personnes avec un degré réduit de capacité fonctionnelle (physique ou cognitive), et qui sont donc dépendantes pour une période prolongée d'une aide en ce qui concerne les activités de la vie quotidienne » (OECD, 2012). Dans le cadre des politiques publiques, la prise en charge de la dépendance repose sur une variété de dispositifs fédéraux et régionaux qui combinent des transferts monétaires (comme l'allocation aux personnes âgées) et des services d'aide et de soin. La Belgique en général, et la Wallonie en particulier, sont caractérisées par un taux élevé de couverture pour les prestations de services comparées à d'autres pays Européens. Dans la tradition bismarckienne de l'Etat social, ces prestations sont accessibles à tous dans une logique d'assurance sociale (même si certains de ces services sont financés au moins en partie par l'impôt). Les prestataires sont majoritairement publics ou associatifs, la Belgique ayant restreint la place du secteur privé à but lucratif pour ces services (excepté pour le secteur des MR(S)) qu'elle considère, pour la plupart, comme étant « d'intérêt général ». Si l'on compare la situation de la Wallonie à d'autres régions, notamment la Flandres, il est frappant de constater le taux d'institutionnalisation très élevé des personnes de plus de 65 ans en maison de repos (MR).

**Dans un contexte de croissance des besoins liés au vieillissement de la population et de rigueur budgétaire, on peut craindre, à l'avenir, une segmentation dans la prise en charge de la dépendance.** Dans plusieurs pays européens (Angleterre, pays scandinaves notamment), on observe, en effet, que les politiques publiques sont ciblées de plus en plus sur la prise en charge d'(une partie) des besoins des personnes les plus précaires. Ces dernières ont également un recours accru à la prise en charge par l'entourage familial de la dépendance. Les personnes les plus aisées peuvent se permettre de couvrir leurs besoins par l'achat sur le marché (déclaré et /ou en noir) de services. Dans ce contexte, sur le plan de l'emploi, les analyses montrent un risque accru d'emplois de mauvaise qualité, entre autres sur le marché irrégulier, occupés par des personnes migrantes, et un retrait du marché du travail des personnes à bas revenus pour s'occuper de personnes dépendantes de leur entourage.

Dans le domaine de la santé, les progrès de la science et des nouvelles technologies, le vieillissement entraînent des coûts croissants qui pourraient conduire **à la rupture d'un modèle social devenu précaire.** Dans ce contexte, notre système actuel d'assurance maladie doit donc faire face au défi de l'accès à des soins de qualité pour tous. L'enquête de santé par interview de 2008 montre que, en Belgique, **les inégalités sociales de santé (ISS) restent bien présentes et que les différences observées en 1997 et 2008 restent assez constantes.** Il est, en effet, bien connu que santé tant physique que mentale et niveau socio-économique sont

négalement corrélés. Les publics précarisés sont, en général, en moins bonne santé du fait de circonstances et de contextes de vie défavorables et ont, en outre, un moindre accès à la prévention et aux soins spécialisés. Ces personnes ont par ailleurs plus de difficultés à supporter les dépenses de santé et sont caractérisées par un report de soins plus élevé pour des raisons financières. Les ISS ainsi que les difficultés à supporter les dépenses médicales ne se réduisent pas avec l'âge.

### 3. Orientations

Les évolutions démographiques sont donc considérables et placent nos sociétés devant des défis majeurs. Non seulement les politiques d'éducation et d'accueil des jeunes enfants et la santé sont à la base de la formation du capital humain, mais avec la prise en charge de la dépendance, ces champs sont des leviers de développement social et économique en termes d'activités et d'emplois dont l'importance est encore sous-évaluée. Ainsi le secteur de la santé et de l'action sociale qui représente 17% de l'emploi salarié en Région wallonne a connu une progression de 6% du volume d'emplois entre 2007 et 2009, alors que de nombreux secteurs ont connu un net ralentissement<sup>1</sup>.

En outre, ces champs constituent des enjeux centraux pour le bien – être des personnes. Un programme de développement économique et social ambitieux doit dès lors inclure un volet important traitant de l'accueil de l'enfance, de la dépendance, de la santé de la population et de l'accessibilité aux soins. Notons enfin qu'une croissance économique durable nécessite une politique environnementale forte qui réduira les impacts environnementaux sur la santé des populations et notamment les personnes socio- économiquement défavorisées qui sont les plus marquées par ces nuisances.

Ces défis sont d'autant plus importants pour la Région Wallonne et la FWB que des compétences majeures sont transférées aux entités fédérées dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat telles que la prévention et l'éducation en matière de santé, l'organisation des soins de première ligne, les infrastructures et normes hospitalières, l'APA, le financement des MR(S) et des centres de soin de jour, les maisons de soins psychiatriques et les habitations protégées, le Fonds d'Equipements et de Services Collectifs (FESC).

**Les enjeux budgétaires sont considérables. Dans un contexte de rigueur budgétaire et de croissance des besoins, on peut craindre une montée croissante des inégalités dans leur prise en charge. Compte tenu des profondes mutations démographiques, sociales et économiques, l'enjeu majeur est de s'interroger sur les adaptations nécessaires des politiques sociales, notamment dans la cadre des transferts de compétence, tout en préservant les caractéristiques fondamentales de notre état social (qualité et couverture des services et des soins, accessibilité, mode de gouvernance qui repose sur l'implication de l'ensemble des partenaires sociaux,...) et qui entraînent la création d'emplois de qualité.**

Tout d'abord, nous considérons qu'il est essentiel, d'une part, de développer une vision partagée par la Région Wallonne et la FWB, d'autant plus que certaines compétences sont partagées entre différents niveaux de pouvoir et, d'autre part, d'avoir une connaissance correcte, prospective et ajustée périodiquement des impacts budgétaires.

**3.1. Levier 1 : Développer une vision commune entre la FWB et la Région Wallonne de l'accueil des jeunes enfants, de la prise en charge des défis liés au vieillissement, de la santé de la population et de l'accessibilité aux soins. Une vision commune doit offrir un cadre de développement de ces secteurs dont plusieurs leviers se trouvent à différents niveaux de compétence (entités fédérées et fédérale). A cet effet, collecter les données nécessaires au pilotage des politiques sociales relatives à ces domaines grâce à :**

- l'obligation faite par décret aux Gouvernements wallon et de la FWB d'introduire dans les projets annuels de budget une note sur le vieillissement et l'accueil de l'enfance dans laquelle les Gouvernements exposent leur vision et leurs projets politiques en la matière ;
- l'établissement annuellement d'une note de politique générale commune.
- la mise sur pied d'un Conseil Supérieur des Finances de la Wallonie et de la FWB comportant, en son sein, un Comité d'Etude du vieillissement et de l'enfance et ainsi disposer des indicateurs pertinents pour le pilotage et l'évaluation de ces politiques
- le renforcement de l'Observatoire wallon de la Santé comme opérateur de référence pour la collecte et l'analyse de données ;
- des accords de coopération avec la Région Bruxelloise et la FWB pour assurer la cohérence entre les politiques régionales et communautaires.

Comme souligné plus haut, à politique inchangée, on peut craindre une montée des inégalités dans la couverture des besoins liés à l'accueil de la petite enfance, à la dépendance et à la santé. Dans ce contexte, la question du financement par les pouvoirs publics constitue un enjeu majeur. Cependant, ce débat doit être englobé dans la question plus générale de l'efficacité des services (en ce compris la qualité des services) et de l'équité dans l'accès. Dans ce cadre, il s'agit de s'interroger sur la pertinence de modalités innovantes comme celle de l'octroi de l'APA qui pourrait être accompagné d'un plan d'aide et de soin, tout comme en France ou en Allemagne, ou du développement d'une assurance dépendance. Une culture de l'évaluation doit donc être développée qui inclut des indices de qualité.

**3.2. Levier 2 : Dans le cadre du transfert des compétences, assurer un accès équitable aux services et aux soins de qualité grâce à une mutualisation efficace et équitable des coûts via une concertation avec tous les acteurs socio-économiques concernés (pouvoirs publics, partenaires sociaux, mutualités, représentants des usagers...)**

- Tirer profit du transfert de compétences vers les entités fédérées, pour associer les différents acteurs socio-économiques à la reconfiguration dans la mutualisation des coûts de la dépendance (évaluer l'ensemble<sup>1</sup> des budgets, analyser de manière comparative le coût des différentes formes de prise en charge, à niveau de dépendance donné, pour les pouvoirs publics et pour les usagers, analyser la pertinence de développer un plan d'aide et de soin lié à l'octroi de l'APA, d'une assurance –dépendance,...).
- Simplifier l'offre et les mécanismes de financement de l'EAJE pour favoriser l'accès, l'innovation et la flexibilité des services d'accueil de jeunes enfants, en fonction des besoins et non des places d'accueil agréées. Prévoir des plans régionaux et sous-régionaux de développement de nouveaux services/places garantissant une équité géographique de l'offre subventionnée ou à tarification sociale.
- Dans les soins de santé, réduire la prédominance de la rémunération à l'acte grâce au

développement accru des forfaits (notamment forfait à la captation pour tous les médecins généralistes, forfaitarisation à la pathologie ou par case-mix pour les hôpitaux). Disposer des instruments de contrôle nécessaires à l'établissement du « juste prix » pour toute prestation<sup>1</sup>.

- Organiser l'évaluation de la qualité des services et des soins : évaluer l'activité des prestataires et donner à ces derniers tous les moyens nécessaires pour évaluer leurs pratiques, développer le Réseau de Santé wallon et le dossier médical partagé, outil fondamental d'évaluation et d'assurance de qualité.

- Développer l'accès à l'information pour les (potentiels) usagers sur le prix et la qualité des services et des soins et leur garantir une sécurité tarifaire.

Les analyses montrent que les déterminants de l'état de santé d'une population sont multidimensionnels parmi lesquels on peut identifier des facteurs génétiques, comportementaux, sociaux et environnementaux, le fait d'avoir accès aux soins de santé... Dès lors, dans le domaine de la santé, si l'on considère les pathologies qui grèvent aujourd'hui notre bien-être et le budget des soins de santé, il est frappant de constater que pour beaucoup d'entre elles, des mesures de prévention efficaces pourraient être mises en œuvre. Les politiques de prévention et de promotion de la santé doivent se développer afin notamment de rendre le citoyen plus directement responsable de sa santé. Les intervenants de première ligne peuvent jouer un rôle déterminant dans ce domaine de la prévention. Pour les personnes âgées, les études montrent qu'il s'agit d'analyser leurs besoins de manière beaucoup plus proactive afin de ne pas proposer, trop tard, une aide et un soutien au binôme personne âgée-aidant informel. Le transfert aux entités fédérées de certaines compétences notamment en termes de prévention, constitue donc une opportunité majeure pour mieux déployer une politique coordonnée et cohérente de prévention et d'éducation à la santé.

### **3.3. Levier 3 : Dans le cadre du transfert des compétences, renforcer et restructurer les politiques de prévention et les interventions de première ligne**

- Agir par la promotion de la santé. Outre des campagnes de prévention ciblées, il s'agit aussi d'agir préventivement sur l'environnement social des individus plutôt que de développer des stratégies de soins.

- Développer la prévention primaire (vaccins, éducation à la santé et aux bonnes habitudes d'hygiène de vie dès le plus jeune âge, encouragement de la production d'aliments sains, ...), la prévention tertiaire (qui réduit l'impact fonctionnel d'une maladie) et la prévention quaternaire (qui diminue le risque des interventions et procédures). Développer une prévention « personnalisée » basée sur les facteurs de risque individuels.

- Inscrire le médecin généraliste au centre d'un dispositif multidisciplinaire de première ligne qui donne au patient la garantie et la sécurité d'une approche globale.

- Reformuler fondamentalement la relation entre l'hôpital et le médecin généraliste autour du concept de continuité de soins et de sécurité pour le patient.

- Pour les personnes âgées, assurer une meilleure évaluation des besoins centrée sur la personne. Assurer une territorialisation de la coordination qui prenne en compte la variété d'acteurs du soin, de l'aide, du social, de l'entourage de l'utilisateur. Dans ce cadre, il est nécessaire de mieux articuler les différents dispositifs pour éviter la superposition de

structures et les inefficiences. Développer les incitants financiers et organisationnels appropriés qui encouragent la coopération plutôt que la concurrence entre les acteurs du soin et de l'aide.

Offrir des soins de santé de qualité, agir sur les inégalités sociales de santé, répondre aux besoins liés au vieillissement et notamment à la prise en charge de la dépendance, maintenir les adultes souffrant de maladie mentale dans leur milieu de vie, accueillir les jeunes enfants, autant de défis qui nécessitent de multiples innovations sociales. L'innovation sociale est, de plus en plus, considérée comme un levier de développement économique et social. Les innovations sociales ont comme première finalité de répondre à des besoins sociaux mais innover également dans leur processus : *« les innovations sociales répondent aux besoins sociaux et permettent de relever les défis auxquels sont confrontées nos sociétés, mais elles donnent aussi aux citoyens les moyens d'accéder à l'autonomie et génèrent des relations sociales et des modèles de collaboration d'un nouveau genre. Elles sont donc à la fois innovantes en soi et utiles pour la capacité de la société à innover. »*<sup>1</sup>.

L'innovation sociale est au cœur de plusieurs champs d'activité. Le transfert aux entités fédérées de certaines compétences notamment en terme du financement des MR(S) et de centres de soin de jour met les pouvoirs publics wallons devant des choix dans un contexte budgétaire difficile. Face à la très forte institutionnalisation des personnes âgées en Wallonie, un enjeu essentiel est de diversifier les formes d'accueil en favorisant un continuum de soins et de services tout en s'interrogeant sur le manque de succès des formules alternatives à l'hébergement. Il s'agit donc de soutenir, de manière proactive, le développement de projets innovants de formes de prise en charge de la dépendance qui maintiennent les personnes âgées dans leur milieu de vie. Différents modèles de financement peuvent soutenir le développement de ces services qui doivent être pensés dans le cadre du transfert de compétences (cfr levier 2). L'aide apportée par les proches est, également, cruciale pour les personnes âgées et pose la question du soutien qui leur est apporté à travers les politiques publiques. Des services d'aides aux aidants existent en Wallonie mais leur nombre est encore limité. Même si les proches aidants seuls ne peuvent en aucun cas être considérés comme un substitut à l'aide professionnelle, ils sont ses partenaires incontournables.

De nouvelles technologies participent également à une meilleure qualité des soins et des services et peuvent renforcer la dynamique de croissance de certains secteurs d'activité. Les hôpitaux jouent, quant à eux, un rôle central dans l'implémentation de nouvelles technologies. Un secteur hospitalier efficace et innovant constitue un facteur de développement important pour une région. Parmi les nouvelles technologies, les gérontechnologies couvrent différents types d'aides pour la personne âgée mais aussi pour les aidants et contribuent au bien-être et au maintien de l'autonomie de la personne âgée par différents types d'aménagement du domicile, du territoire et des institutions

Ces changements impliquent de nouveaux profils professionnels tant dans le secteur (para)médical que dans le secteur social. Une réorientation du profil de certains métiers (apprentissage de nouvelles compétences) et la création de nouveaux types d'emplois en découleront. Il s'agit donc d'une opportunité à saisir pour redynamiser le marché du travail.

#### **3.4. Levier 4 : Promouvoir l'innovation sociale, adapter et créer des filières de formation qualifiantes**

- Soutenir, de manière proactive, le développement de projets innovants qui maintiennent les personnes âgées dans leur milieu de vie afin de diversifier les formes d'accueil et favoriser un continuum de soins et de services. Analyser les raisons du manque de succès de certaines formules : centres de jour, courts séjours en MR(S), accueil familial, habitat groupé, habitat intergénérationnel, habitat « kangourou »,... Introduire des incitants financiers (du type du protocole 3) et fiscaux pour favoriser ces initiatives.
- Soutenir les entreprises actives (y compris les PME) dans le champ de la santé et de la biotechnologie, des gérontechnologies et du diagnostic médical. Le partenariat public-privé peut, dans certains cas, offrir une voie pour assurer un développement de certaines activités pour autant qu'il concilie les priorités sociétales et les intérêts économiques des acteurs privés.
- Améliorer la planification de l'offre hospitalière en particulier en ce qui concerne les nouvelles technologies, l'utilisation de l'appareillage médical lourd et des soins hautement spécialisés. Développer les incitants à la collaboration entre certains services hospitaliers et au partage des appareillages médicaux.
- Adaptation de la formation initiale et continuée du contenu des formations de toutes les professions de la santé et de l'aide à la vie quotidienne. Une attention particulière devra être portée au vieillissement qui par ses multiples effets physiologiques, psychologiques et sociaux appelle des prises en charge complexes.
- Développer une formation conjointe interprofessionnelle pour des professionnels de première ligne sur des thèmes ou projets communs.
- Développer une véritable politique envers les aidants proches pour soutenir « le droit d'aider » via des droits et mesures d'appuis visant à alléger leurs tâches et à reconnaître leur « travail »
- Améliorer le niveau de qualification et de formation des accueillant(e)s pour enfants, organiser une nouvelle filière de bachelier en éducation de la petite enfance.





## II. Connaître les coûts budgétaires du vieillissement et de l'enfance

Nom des experts ayant participé à la rédaction du canevas: F. Masai & G. Pagano

### 1. Etat des lieux

#### 1.1. Diagnostic qualitatif et quantitatif, indicateurs clés en gras dans le texte, objectifs (ambitieux) pour 2022 entre parenthèses<sup>1</sup>

L'évolution démographique est un déterminant fondamental, à la fois des perspectives économiques et des coûts budgétaires à long terme. S'il faut se réjouir, sans aucun doute, de l'allongement de la durée de vie moyenne des Belges, et en l'occurrence des Wallons et des Bruxellois, et si l'arrivée à l'âge de la pension d'une part importante de la population active est de nature à réduire mécaniquement le chômage, il n'en demeure pas moins que l'impact budgétaire du vieillissement peut être important, surtout à partir de 2020-2030 et jusqu'en 2060. Parallèlement, la Région wallonne et la Communauté française connaîtront également, sur la même période, un regain de fécondité - dont il faut, une fois encore, se réjouir - qui, certes, est de nature à tempérer, à terme, les effets économiques du vieillissement (notamment, la réduction de la population en âge de travailler), mais qui, dans l'immédiat, engendrera des besoins nouveaux pour la prise en charge des enfants et des jeunes, dans les domaines tels que l'accueil (les crèches), l'aide (allocations familiales), la santé, l'école (primaire, secondaire, supérieure), ou la formation.

Ainsi, selon les projections démographiques du Bureau fédéral du Plan (décembre 2011), « la population de la Belgique est appelée à augmenter de 10.839.855 personnes enregistrées au 1er janvier 2010 à 13.515.000 en 2060, soit une hausse de 25%. Cette hausse serait générale, mais particulièrement sensible dans la Région de Bruxelles - capitale (+35 %, avec une population de 1.475.200 personnes), alors qu'elle serait de +23 % et +25 % respectivement dans les Régions flamande et wallonne (celle-ci comprenant la Communauté germanophone). En raison d'une faible fécondité et d'un solde naturel négatif, la population de la seule Communauté germanophone n'augmenterait que de + 10 % sur cette période ». Ainsi, l'âge moyen de la population devrait passer de 40.8 à 43.8 ans. Dans le même temps, la part de la population de 0 à 14 ans devrait passer de 16.9 à 16.8 %, tandis que celle des personnes âgées de 65 ans et plus passerait de 17.2 à 24.8 %. Dès lors, la part de la population en âge d'activité (au sens large) passerait de 65.9 à 58.4 %.

En Wallonie, la population totale devrait augmenter de 3 498 400 à 4 376 700 unités d'ici à 2060, avec un âge moyen passant de 40.4 à 43.7 ans. La part de la population de 0 à 14 ans se contracterait de 17.7 à 16.8 %, celle des personnes âgées de 65 ans et plus s'élargirait de 16.4 à 24.5 %, et, par conséquent, celle des personnes en âge d'activité se contracterait de 66.0 à 58.7 %.

A Bruxelles la population augmenterait, globalement, de 1 089 500 à 1 475 200 au même horizon, l'âge moyen passant de 37.8 à 39.6 ans. La part de la population de 0 à 14 ans resterait pratiquement stable, passant de 18.93 à 18.86 %. Celle des personnes âgées de 65 ans et plus passerait de 14.0 à 17.8 %, et donc la part des personnes en âge d'activité déclinerait de 67.1 à 63.3 %.

De telles évolutions ne manqueront pas d'exercer une influence importante sur la production (approchée, pour la simplicité et la facilité des comparaisons inter-régionales et internationales, par le PIB), sur les budgets publics, et donc sur la part des budgets publics dans le PIB. **Nous considérons qu'il est essentiel d'avoir une connaissance correcte, prospective et ajustée périodiquement de ces impacts.** Aussi, les propositions ci-dessous visent-elles à mettre en place les organes de suivi de ces évolutions, en s'inspirant de ce qui se fait déjà depuis 2001 au niveau fédéral.

## 1.2. Identification des benchmarks pertinents (à explorer)

La Région wallonne et la Communauté française (**ainsi que la Région bruxelloise, pour laquelle, cependant, les experts n'ont pas reçu de mandat officiel, de sorte que cette région n'est visée ici que dans la mesure des compétences que la Communauté française exerce pour ses habitants**) pourraient utilement s'inspirer de la pratique – déjà ancienne – mise en place au niveau fédéral.

De même, au niveau européen, cette fois, **l'Ageing Working Group** procède à des calculs et à des simulations comparables, dans l'esprit et dans les méthodes de travail, à ceux réalisés en Belgique.

En Belgique, c'est la **loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds du vieillissement** (M. B. 14 septembre) qui fixe, pour l'essentiel, les modalités du suivi des coûts du vieillissement. En effet, cette loi crée, au sein du Conseil Supérieur des Finances, un Comité d'Etude du Vieillissement (CEV) chargé de faire rapport annuellement sur l'évolution de ces coûts (Voir ses Rapports d'avril 2002 à octobre 2012).

Le rapport du Comité d'étude sur le vieillissement est communiqué chaque année au gouvernement fédéral, à la section des "Besoins de financement des pouvoirs publics" du Conseil supérieur des finances ainsi qu'au Conseil central de l'économie et au Conseil national du travail.

La loi précise que, sur proposition des ministres chargés du Budget, des Affaires sociales, des Pensions et des Classes moyennes, le **gouvernement établit chaque année une note sur le vieillissement** dans laquelle il expose sa politique relative au vieillissement. La note sur le vieillissement procure en particulier l'information suivante :

1° une estimation des coûts supplémentaires des différents régimes légaux des pensions, des régimes de sécurité sociale des travailleurs salariés et des indépendants et du régime de la garantie de revenus aux personnes âgées, en particulier ceux liés à l'évolution démographique;

2° la politique budgétaire à moyen et à long terme, compte tenu des estimations mentionnées au 1°;

3° la politique générale qui sera menée par le gouvernement en vue de faire face aux répercussions du vieillissement, notamment dans le domaine de la promotion de l'emploi et de l'augmentation de la participation au travail;

4° l'évolution des réserves des pensions complémentaires (deuxième pilier) et du niveau de pauvreté dans les classes âgées;

5° un aperçu des recettes, des dépenses et des réserves du Fonds de vieillissement.

Le dernier rapport du Comité d'Etude du Vieillissement date d'octobre 2012. Sa principale conclusion est qu'entre 2011 et 2060, **les coûts budgétaires du vieillissement passeront, dans le scénario central, de 25.3 à 31.4 % du PIB, soit une hausse de 6.1 points en pour cent de PIB**, pour l'ensemble du pays. Le Conseil n'a pas, cette année, présenté de répartition entre l'entité I (pouvoir fédéral et sécurité sociale) et l'entité II (Régions, Communautés et pouvoirs locaux) en raison des changements introduits potentiellement par la VIème réforme de l'Etat. Dans le Rapport de juin 2011, cette répartition, en 2060, serait de 29.0 % du PIB à charge de l'entité I et 1.9 % du PIB (national) à charge de l'entité II. **Aucune décomposition n'est, cependant, opérée au sein de l'entité II.**

La loi du 5 septembre 2001 ne comporte aucune disposition relative au coût de l'enfance, ce qui, avec le recul, apparaît aujourd'hui comme regrettable.

### 1.3. Indicateurs clés au niveau de l'enjeu (cfr 1.1.)

Les principaux indicateurs pertinents en relation avec l'enjeu sont :

- a) L'évolution démographique par principale classe d'âge pour la Région wallonne et la Communauté française en distinguant, notamment, les personnes en âge d'activité (de 14 à 65 ans ou, de façon plus actuelle, de 18 à 65 ans) ; les personnes en âge de scolarité obligatoire (de 6 à 18 ans) ; et les personnes de 65 ans et plus.
- b) Le PIB de la Région wallonne à un horizon temporel adéquat (sans doute 2060 comme dans les travaux fédéraux et européens, mais il serait en tout état de cause utile de distinguer une sous-période jusqu'à 2022).
- c) Les coûts à charge des budgets de la Région wallonne et de la Communauté française (voire, à charge de l'ensemble des administrations publiques wallonnes ou de la Communauté française, ce qui recouvre, notamment, les communes et les CPAS) dans les domaines liés au vieillissement et à l'enfance, soit (au moins) : les pensions, les prépensions, l'allocation aux personnes âgées, le chômage, l'incapacité de travail, la santé en ce compris la prévention, le coût des services résidentiels (MR et MRS) et non résidentiels (centres de jour, aide à la vie quotidienne, titres-service...), l'enseignement, le coût annuel d'une place d'accueil dans le secteur de l'EAJE (0-3 ans) et les allocations familiales.

d) Ces coûts seront exprimés en pour cent du PIB wallon.

#### 1.4. Liens avec d'autres lignes de force/enjeux

- Dynamique d'emploi : ligne de force « Compétitivité, politique industrielle, recherche et innovation » ;
- Amélioration de la qualité de l'enseignement : ligne de force « Emploi, éducation formation » ;
- Groupe fiscalité, finances publiques.

## 2. Orientation proposée pour l'enjeu

Pour permettre à la Wallonie et de la Communauté française d'avoir une connaissance prospective et régulièrement tenue à jour des conséquences budgétaires des évolutions démographiques, les orientations préconisées sont les suivantes :

- A. Mise sur pied d'un **Conseil Supérieur des Finances de la Wallonie et de la Communauté française**, comportant, en son sein, un **Comité d'Etude du vieillissement et de l'enfance**, chargés de faire annuellement rapport **aux Gouvernements et aux Parlements wallons et de la Communauté française ainsi qu'au Conseil Economique et Social de la Wallonie** sur les évolutions prévisibles des coûts budgétaires des matières concernées.
- B. Obligation faite par décret aux Gouvernements wallon et de la Communauté française d'introduire dans les projets annuels de budget (exposé général) une **note sur le vieillissement et l'enfance** dans laquelle le Gouvernement expose sa vision et ses projets politiques en la matière.

## 3. Détail des mesures

### 3.1. Mesure n° 1 : Mise sur pied d'un Conseil Supérieur des Finances de la Wallonie et de la Communauté française

comportant, en son sein, un **Comité d'Etude du vieillissement et de l'enfance**, chargés de faire annuellement rapport **aux Gouvernements et aux Parlements wallons et de la Communauté française ainsi qu'au Conseil Economique et Social de la Wallonie** sur les évolutions prévisibles des coûts budgétaires des matières concernées.

#### A. Description de la mesure :

Le **Conseil Supérieur des Finances de la Wallonie et de la Communauté Française (CSFC)** devrait être créé par (double) décret. Sa composition pourrait être la suivante :

2 représentants des Ministres des Finances ou du Budget de la Région wallonne et de la Communauté française, Présidents et Vice-Présidents du Conseil ;

4 Membres de la Banque Nationale de Belgique désignés par les Gouvernements de la Région wallonne et de la Communauté française parmi les membres francophones ou germanophones de la Banque, sur proposition de celle-ci ;

6 experts désignés par les Gouvernements de la Région wallonne et de la Communauté française, en raison de leurs compétences reconnues en matière de finances publiques, en dehors du personnel de l'administration ou des Cabinets ;

1 observateur désigné par le Gouvernement de la Communauté germanophone.

Le Secrétariat du Conseil pourrait être tenu par l'Iweps.

Le **Comité d'étude du vieillissement et de l'enfance en Wallonie et en Communauté française** (CEVC) devrait être créé par le même (double) décret. Ses missions pourraient être calquées sur celle du Comité fédéral. Il va de soi qu'il appartient aux autorités politiques régionales de fixer la composition de ce Comité. A titre indicatif, nous suggérons qu'il pourrait être composé comme suit :

1 Membre du Conseil de direction de la Banque Nationale de Belgique, choisi de commun accord par les Gouvernements de la Région wallonne et de la Communauté française

4 Membres du Bureau fédéral du Plan désignés par les Gouvernements de la Région wallonne et de la Communauté française parmi le personnel francophone ou germanophone du Bureau ;

4 représentants de l'Iweps désignés par le Conseil de celui-ci ;

4 experts indépendants désignés par les Gouvernements de la Région wallonne et de la Communauté française en raison de leurs compétences reconnues en matière démographique et économique, en dehors du personnel de l'administration ou des Cabinets.

Le Secrétariat du Conseil pourrait être tenu par l'Iweps.

- B. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles : *néant ; il s'agit de mesures nouvelles.*
- C. Coût budgétaire : Organisés sur le modèle de leurs correspondants fédéraux, le CSFC et CEVC ne devraient pas coûter plus de quelques dizaines de milliers d'euros par an, le secrétariat et les études pouvant être pris en charge par l'Iweps.
- D. Indicateurs de suivi pertinents pour la mesure : Réunions et rapports du Conseil, Note du gouvernement incorporés dans le projet de budget.
- E. Points d'attention pour l'implémentation : L'indépendance des deux organes doit être garantie, une attention particulière doit être apportée à la compétences des experts désignés ainsi qu'à leur neutralité par rapport aux partenaires sociaux – qui, volontairement, ne sont pas repris dans ces organes – et aux partis politiques.

**3.2. Mesure n° 2 : Obligation faite par décret aux Gouvernements wallon et de la Communauté française d'introduire dans les projets annuels de budget (exposé général) une note sur le vieillissement et l'enfance dans laquelle le Gouvernement expose sa vision et ses projets politiques en la matière.**

- A.** Description de la mesure : voir intitulé.
  
- B.** Portée de la mesure : Diffuser l'information auprès des Parlementaires et, via la discussion budgétaire, auprès du public wallon et francophone ; obliger le gouvernement wallon à préciser sa politique à long terme en matière de vieillissement et d'enfance.
  
- C.** Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles : Néant. Il s'agit de propositions nouvelles.
  
- D.** Coût budgétaire : négligeable
  
- E.** Indicateurs de suivi pertinents pour la mesure : qualité des études et des prévisions.
  
- F.** Points d'attention pour l'implémentation : Néant.

### III. Développer une vision intégrée de la santé, tenant compte des opportunités d'activités et d'emplois, afin de réduire les inégalités sociales de santé (ISS), améliorer la prévention et assurer l'accessibilité à des soins de qualité à toute la population et en particulier aux personnes âgées

**Justification de la reformulation:** L'enjeu a été contextualisé au sein d'un enjeu plus général « Développer une vision intégrée de la santé tenant compte des opportunités d'activités et d'emplois » afin :

- d'une part, de souligner l'importance d'un modèle intégré de la prise en charge des défis de santé non réduits à la prise en charge de la maladie, en soulignant notamment le rôle essentiel de la prévention
- d'autre part, de souligner le potentiel d'emplois et d'activités qui découlent d'un système de santé innovant, efficace et équitable.

**Nom des experts ayant participé à la rédaction du canevas:** prof. F. Fecher avec la collaboration du prof. M. Goldman

#### 1. Etat des lieux – Synthèse (voir Notes 1 à 5 de Fecher F. - 15/08/2012 pour une analyse détaillée)

##### 1.1. Diagnostic qualitatif et quantitatif

*ISS* : Santé - physique et mentale - et niveau socio-économique sont négativement corrélés. Les publics précarisés ont en général un moins bon état de santé, un moindre accès à la prévention et aux soins. La marginalisation et l'exclusion sociales jouent un grand rôle, que ce soit pour les morts violentes (suicides ou agressions), les maladies psychiatriques (assuétudes, troubles mentaux), les problèmes liés aux comportements à risque (alcoolisme, tabagisme, mauvaise alimentation,..),...qui se traduisent ensuite par des dépenses de soins de santé importantes. Les mesures prises dans les différents domaines des politiques sociales doivent comporter systématiquement un axe visant à réduire les inégalités sociales de santé. Selon Schroeder (2007), les déterminants de l'état de santé et leurs poids sont les suivants : comportements (40%), facteurs génétiques (30%), facteurs sociaux (15%), soins de santé (10%) et facteurs

environnementaux (5%). L'Enquête de santé par interview (ESI) de 2008 montre que les ISS restent bien présentes et que les différences observées en 1997 et 2008 restent assez constantes. En 2008, les ISS les plus importantes sont observées dans la prévalence du diabète et de l'obésité.

Accessibilité aux soins de santé : Si les personnes les plus défavorisées présentent un moins bon état de santé, peuvent-elles consommer des soins en fonction de leurs besoins objectifs ? L'ESI montre que les personnes faiblement scolarisées ont plus de contacts avec le médecin généraliste (MG), moins avec le spécialiste, moins de visites chez le dentiste, un pourcentage d'hospitalisations classiques plus élevé. Ces personnes se rendent par ailleurs plus fréquemment dans un service d'urgence, ont plus de difficultés à supporter les dépenses de santé et ont un report de soins plus élevé pour raisons financières.

Vieillesse : L'état de santé se dégrade avec l'âge : 43,5% des personnes de plus de 65 ans déclarent ne pas être satisfaites de leur état de santé (contre 23% dans l'ensemble de la population). L'augmentation de l'espérance de vie s'accompagne d'une augmentation des maladies chroniques et d'une dépendance accrue dans les actes de la vie quotidienne. Les ISS ainsi que les difficultés à supporter les dépenses médicales ne se réduisent pas avec l'âge.

Formation des professionnels : Le rôle des professionnels de santé va fortement évoluer. Les progrès rapides des sciences et technologies médicales nécessitent de plus en plus que les professionnels de santé actualisent leurs connaissances tout au long de leur carrière. Demain, tous les professionnels de santé devront collaborer pour une prise en charge globale et multidisciplinaire des patients, allant de la prévention des risques de santé aux soins proprement dits. Le maintien à domicile des patients, priorité de santé publique, impliquera également, aux côtés des professionnels de santé, du personnel d'aide à la vie quotidienne pour les personnes en perte d'autonomie.

Facteurs environnementaux : De premiers résultats ressortent de l'ESI de 2008. Ainsi, 18% de la population résidant en Belgique déclare avoir été gênée chez elle au cours des 12 mois précédant l'enquête par au moins une des 12 sources de nuisance environnementale étudiées. Il s'agit par ordre d'importance de la pollution de l'air (pour 5,7% de la population), le bruit du trafic routier (5,3%), les vibrations (4,5%) et le bruit de voisinage (3,6%). Les problèmes de nuisances environnementales ne sont pas liés au niveau d'éducation mais bien au degré d'urbanisation.

**B. Ambition et objectifs** : Face à ces problèmes et défis, le processus d'amélioration continue du système de santé doit être renforcé. Ce processus nécessite notamment une exploitation coordonnée des données wallonnes existantes au sein d'un opérateur de référence, des mesures en matière de prévention et d'éducation à la santé renforcées, une adaptation de la formation des professionnels de la santé et des aides à la vie quotidienne, un rôle accru des services de première ligne ainsi qu'un calibrage de l'offre hospitalière en fonction des besoins objectifs et par bassin. Une culture de l'évaluation de la qualité des soins ainsi que des garanties d'accessibilité financières font partie d'un tel processus. L'ensemble de ces mesures doit assurer l'efficacité et l'équité du système de santé et donner une large place à des actions ciblant tout



particulièrement les patients âgés. ***Soulignons que la plupart des mesures présentées dans cette note ne peuvent être mises en oeuvre par la Région wallonne seule. Elles nécessiteront donc des coopérations avec les autres niveaux de pouvoir pour atteindre leurs objectifs.***

### 1.2. Identification des benchmarks pertinents

Les spécificités des systèmes de santé - tant dans leur organisation que dans leur financement - sont telles que des comparaisons internationales restent utiles mais non nécessaires. Les mesures efficaces dans un pays peuvent être difficiles à transposer dans d'autres. Elles doivent donc être finement étudiées et adaptées avant d'en envisager la mise en oeuvre.

Citons néanmoins et à titre d'exemples quelques benchmarks :

Vieillesse : Région flamande et Luxembourg

ISS : Angleterre, Pays-Bas, Suède

### 1.3. Indicateurs clés au niveau de l'enjeu

Pour ajuster les mesures et en évaluer les impacts, des tableaux de bord complets sont nécessaires. Voici une liste non exhaustive des variables qui devraient y être chiffrées.

L'état de santé : Mortalité mesurée par l'espérance de vie (selon le genre) ; Espérance de vie en bonne santé ; Affections chroniques : diabète, obésité, hypertension, arthrose, ulcères d'estomac,... ; Limitations fonctionnelles ; Expérience de la douleur ; Santé subjective physique et mentale ; Troubles émotionnels (somatiques, dépressifs, anxieux, du sommeil) et consommation de benzodiazépines ; Etat nutritionnel (taille et poids afin de calculer l'indice de masse corporelle (IMC ou Indice de Quetelet) ; ...

La prévention : Brossage des dents ; Vaccination ; Dépistage du cancer (sein, col de l'utérus,...) ; Dépistage du cholestérol ; ...

Les indicateurs socio-économiques : Niveau de formation, d'éducation ; Niveau de revenu ; Catégorie socio-professionnelle ; ...

Modes de vie : Activité physique ; Consommation de fruits, légumes, poisson,... ; Consommation de tabac et d'alcool ; Usage de drogues illicites ; ...

Accessibilité et consommation : La médecine générale ; La médecine spécialisée ; Les soins dentaires ; L'hospitalisation ; Les médicaments ; Les soins préventifs ; Le report aux soins ; Le renoncement aux soins ; Les difficultés à faire face aux coûts ; ...

Vieillesse : indicateurs démographiques

Offre de soins : Cadastre des structures hospitalières et d'accueil extrahospitalier ; Cadastre des professions médicales et paramédicales ; Inventaire des formations ; ...

Santé - environnement : Les affections respiratoires, cardio-vasculaires et la pollution atmosphérique (qualité de l'air, polluants, particules,...) ; Le nombre de décès et les vagues de chaleur ; La santé et l'exposition aux UV (le mélanome) ; La légionellose ; Les allergies ; Les nuisances sonores (surdité, d ficiency auditive chez les jeunes, impact du bruit sur le sommeil) ; ... .

### 1.4. Liens avec les autres lignes de force

Compétitivité, Politique industrielle, Recherche et Innovation (secteurs d'activités à renforcer ; partenariats publics-privés ; R&D et nouvelles technologies ; amélioration du capital humain ; ...).

Education, Formation & Emploi (nouveaux métiers et compétences ; nouvelles formations des professionnels ; éducation des jeunes à la santé ; ...).

Mobilisation du territoire (mobilité des personnes dépendantes ; définition de bassins de soins ; ...).

Défis énergétiques & environnementaux (dont les impacts sur la santé).

## 2. Orientation proposée sur l'enjeu

La santé comme l'éducation sont à la base de la formation du *capital humain*, facteur clé de la *croissance économique*. Un plan de développement économique et social ambitieux doit dès lors inclure un volet important traitant de la santé de la population et de l'accessibilité aux soins. Offrir des soins de santé de qualité, faire face aux défis du vieillissement, agir sur les ISS et les pathologies qu'elles induisent nécessitent par ailleurs de *nouveaux profils professionnels* tant dans le secteur de la santé que dans le secteur social. Une réorientation du profil de certains métiers (apprentissage de nouvelles compétences) et la création de nouveaux types d'emplois dans les secteurs non-marchands et marchands en découleront. Il s'agit donc d'une opportunité à saisir pour redynamiser le marché du travail. De nouvelles technologies (gérontechnologies, imagerie, robotique, ...) assureront la qualité des soins et renforceront la dynamique de *croissance de certains secteurs d'activité*. Notons enfin qu'une croissance économique durable nécessite une politique environnementale forte qui réduira notamment les impacts environnementaux sur la santé des populations, les personnes socio-économiquement défavorisées étant les plus marquées par ces nuisances. Chacune des mesures présentées dans cette note contribue à l'objectif central du plan Horizon 2022.

## 3. Détail des mesures

### 3.1. Mesure 1 : Collecte et analyse des données par un opérateur central

#### 3.1.1 Description de la mesure

Renforcer l'Observatoire wallon de la Santé comme opérateur de référence. Il convient en effet de pouvoir mesurer dans des tableaux de bord l'ampleur des ISS (dont l'impact des facteurs environnementaux) et la structure de la consommation de soins mais aussi d'établir le cadastre de l'offre (personnel, infrastructures,...) afin de cibler les mesures et d'évaluer leurs impacts. L'Observatoire pourrait également développer la recherche épidémiologique afin d'évaluer correctement les besoins de la population en matière de (soins de) santé et d'actions de santé publique. L'Observatoire pourrait enfin devenir un centre de référence scientifique en identifiant et en mettant en réseau les experts compétents dans les thématiques des programmes d'études liés aux priorités politiques mais aussi un devenant l'interlocuteur du KCE.

### 3.1.2. Portée de la mesure

Il s'agit d'une condition à la mise en œuvre de l'Enjeu et de la Ligne de force. En particulier, l'évolution des indicateurs proposés par l'Observatoire permettra d'évaluer l'efficacité de la politique de santé wallonne.

### 3.1.3. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

Renforcement de l'outil existant.

### 3.1.4. Coût budgétaire

Cf. Iweps et Administration

### 3.1.5. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

- Données et analyses fournies par l'Observatoire
- Nombre d'emplois supplémentaires créés ou transférés au sein de l'Observatoire
- Budget alloué

### 3.1.6. Points d'attention pour l'implémentation

- Collaboration à amplifier avec l'Institut de Santé Publique, l'Agence InterMutualiste (IMA) et les Observatoires provinciaux de la Santé.
- Initiative, en cours et coordonnée par l'INAMI, de toutes les autorités de santé du pays, tant fédérales que fédérées, en vue d'établir un bilan périodique des performances du système de santé.
- L'Observatoire doit commencer par exploiter les données existantes tant auprès d'acteurs publics que d'acteurs privés (mutualités entre autres) du système de santé.

## **3.2. Mesure 2 : Adaptation de la formation initiale et continuée des professionnels de santé et des aides à la vie quotidienne (AVQ)**

### 3.2.1. Description de la mesure

Au sein de la Fédération Wallonie-Bruxelles et en Communauté germanophone, le contenu des formations initiales et continuées de toutes les professions de santé et d'AVQ doivent être adaptées à la réorganisation du système de santé. Une

attention particulière devra être portée au vieillissement qui par ses multiples effets physiologiques, psychologiques et sociaux appelle des prises en charge complexes.

Des cours de base ou de nouvelles spécialisations dans les bacheliers et masters existants pourraient être introduits sur les thématiques suivantes et ce, tant au sein des formations universitaires (médicales et non médicales) que des formations non universitaires :

- Economie de la santé et organisation du système de santé (dont les offres d'aide et de soins à domicile, ...)
- Déterminants socio-économiques de la santé
- Approche multidisciplinaire du vieillissement et de la dépendance dont les outils d'évaluation du patient âgé
- Aménagements de l'habitat, du territoire, de l'accès aux services en particulier aux besoins des personnes âgées
- Prévention des nouvelles formes de maladies chroniques et prises en charge (obésité,...)
- Gestion (comptabilité, gestion de projets, business plans,...)
- Informatique
- Communication
- ....

Ces formations devraient également être renforcées au sein des associations professionnelles, des réunions de recyclage (GLEMs, dodécagroupes,...), des réunions de services ou encore au sein des centres de coordination.

### 3.2.2 Portée de la mesure

- A. % Enjeu : Des soins de qualité, une réduction des ISS nécessitent une véritable collaboration entre des professionnels de santé et des AVQ bien formés.
- B. % H2022 : Cette mesure, par la meilleure formation des acteurs et le nombre d'emplois potentiels qui seraient créés, renforce le plan. En particulier, les activités d'AVQ sont un réservoir d'emplois pour personnes peu ou pas qualifiées.

### 3.2.3. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

Le développement des AVQ est soutenu en Région wallonne.

### 3.2.4. Coût budgétaire

Cf. Iweps et Administration

### 3.2.5. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

- Nombre de nouveaux modules de formation
- Nombre d'étudiants inscrits et de diplômés dans les filières de formation « santé » et « AVQ »
- Nombre d'emplois dans les secteurs « santé » et « AVQ »

### 3.2.6 Points d'attention pour l'implémentation

- Collaboration nécessaire avec la FWB et le pouvoir fédéral : la programmation médicale restera de la compétence fédérale mais les modalités de contingentement des métiers de la santé feront l'objet d'un accord de

coopération et la compétence en matière de définition des « sous-quotas » est transférée aux Communautés.

- Rôle important que seront amenés à jouer les travailleurs indépendants dans le secteur de la santé.
- Utilité d'inciter les jeunes issus de l'immigration à se former dans le domaine médico-social afin de réduire les freins à l'accessibilité aux soins pour raisons culturelles : les seniors issus de l'immigration seront de plus en plus nombreux, avec dans certains cas divers problèmes de communication, et leur bien-être pourrait être amélioré par la rencontre de soignants partageant la même langue et la même culture.

### **3.3. Mesure 3 : Prévention et éducation à la santé**

#### 3.3.1. Description de la mesure

1. Agir sur la prévention de certaines « maladies de société ». Outre des campagnes de prévention ciblées, il s'agit aussi d'agir préventivement sur l'environnement social ou le milieu de vie des individus plutôt que de développer des stratégies de soins.
2. Développer la prévention primaire :
  - a) promouvoir l'utilisation des vaccins pour la prévention des maladies transmissibles, tout au long de la vie ;
  - b) éduquer à la santé et aux bonnes habitudes alimentaires et d'hygiène de vie dès le plus jeune âge. Tout au long de la vie, il faut former et encourager les individus à prendre leur santé en main ;
  - c) encourager la production des meilleurs aliments possibles pour la santé de la population. Soulignons ici le travail accompli par l'AFSCA (Agence Fédérale pour la Sécurité de la Chaîne Alimentaire) ;
  - d) développer des programmes coordonnés de prévention des maladies sexuellement transmissibles (en ce compris le sida), et d'éducation à la prévention médicalisée en liaison avec les médecins et les associations de patients.
3. Développer la prévention tertiaire (qui réduit l'impact fonctionnel d'une maladie) et la prévention quaternaire (qui diminue le risque des interventions et procédures).
4. Développer une prévention « personnalisée » basée sur les facteurs de risque individuels.

#### 3.3.2. Portée de la mesure

- A. % Enjeu : faire des patients des acteurs de leur santé permet de réduire les ISS et le recours au système de soins de santé.
- B. % H2022 : un meilleur état de santé de la population réduit de nombreux coûts, notamment sociaux liés aux effets externes, et augmente le capital humain ; la prévention permet de maîtriser les dépenses de santé curatives.

#### 3.3.3. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

La sixième Réforme de l'Etat transfère presque tous les instruments de la prévention et de l'éducation à la santé aux entités fédérées. C'est donc l'occasion

de créer une politique coordonnée et cohérente de prévention et d'éducation à la santé.

### 3.3.4. Coût budgétaire

Cf. Iweps et Administration

### 3.3.5. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

- Nombre et type d'actions de prévention menées
- Budgets alloués

### 3.3.6. Points d'attention pour l'implémentation

- Collaboration nécessaire entre la RW, la FWB et la Communauté germanophone.
- Les campagnes de prévention doivent être axées en particulier sur les groupes les plus défavorisés car les programmes peuvent accentuer les ISS par absence de stratégie pour soutenir l'accès des personnes marginalisées.

## **3.4. Mesure 4 : Développer et restructurer la première ligne de soins**

### 3.4.1. Description de la mesure

- Inscrire le médecin généraliste au centre d'un dispositif multidisciplinaire de première ligne (soins à domicile, assistance de personnes âgées, assistance sociale, ...), qui donne au patient la garantie et la sécurité d'une approche globale prenant en considération l'ensemble de ses besoins. Il s'agit de briser l'isolement trop souvent mal ressenti, d'ouvrir une réflexion plus large sur les problématiques des patients pris en charge par différents dispensateurs de soins aux compétences spécifiques, de valoriser la fonction de médecin de famille.
- Réformer fondamentalement la relation entre l'hôpital et le médecin généraliste. Trop souvent, l'un et l'autre se sentent concurrents. Cette réforme doit se bâtir autour du concept de continuité de soins et de sécurité pour le patient, sur base des principes suivants :
  - une prise en charge coordonnée et adaptée aux réalités des urgences médicales et de la garde (cf. la coordination et le tri des appels téléphoniques par un infirmier du service des urgences du CHU lors des gardes de nuit au niveau des cercles de MG);
  - des conventions de collaboration effectives précisant le rôle de chacun, et en particulier l'adoption de protocoles de soins et de protocoles de références/contre références ;
  - le développement des pratiques de groupe au niveau des différentes professions de santé (infirmières, médecins, dentistes...) coordonnées par les cercles de médecins généralistes ou au sein des maisons médicales ;
  - le forfait à la capitation pour tous les MG ;
  - le développement de « trajets de soins » pour la prise en charge de personnes souffrant de multi-pathologies ou présentant plusieurs syndromes gériatriques ;
  - une réforme de l'approche médicale de la personne âgée en privilégiant le diagnostic fonctionnel ;

- le développement du recours à l'hospitalisation à domicile encadrée par du personnel soignant spécifiquement formé.

#### 3.4.2. Portée de la mesure

- A. % Enjeu : ces actions favorables à la 1<sup>ère</sup> ligne permettent d'augmenter la qualité et l'accessibilité aux soins.
- B. % H2022 : le renforcement de la 1<sup>ère</sup> ligne peut soutenir l'emploi et un bon état de santé de la population soutient la croissance économique.

#### 3.4.3. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

Il s'agit de renforcer les différentes actions menées (Fonds Impulseo, DMG,...).

#### 3.4.4. Coût budgétaire

Cf. Iweps et Administration

#### 3.4.5. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

- Développement des trajets de soins, des programmes de soins
- Nombre de nouvelles initiatives de prise en charge multidisciplinaire, de pratiques de groupe, de maisons médicales
- Réduction du nombre d'hospitalisations et d'admissions dans d'autres institutions de soins (MR-MRS, centres de revalidation,...)

#### 3.4.6. Points d'attention pour l'implémentation

- Le dossier médical est un outil fondamental d'évaluation et d'assurance de qualité. Chaque patient doit désigner le médecin généraliste qui en sera le dépositaire et le gestionnaire, et avoir la possibilité de changer de prestataire s'il le souhaite.
- La première ligne de soins ne pourra prendre toute sa valeur que si elle s'inscrit dans une organisation structurée et évaluée de collaborations avec les autres composantes du secteur des dispensateurs de soins. En particulier, chaque prestation de soins doit être réalisée auprès du dispensateur le plus compétent, à l'endroit le plus adéquat (domicile, cabinet du prestataire ou institution de soins).

### **3.5. Mesure 5 : Redéfinir l'offre hospitalière**

#### 3.5.1. Description de la mesure

- A. Pour les séjours hospitaliers, progresser vers une forfaitarisation à la pathologie ou par case-mix plutôt que vers un système de prix de référence qui reste un financement à l'acte.
- B. Améliorer la planification de l'offre hospitalière en particulier en ce qui concerne les nouvelles technologies, l'utilisation de l'appareillage médical lourd et des soins hautement spécialisés. La planification doit s'appuyer sur une évaluation des besoins par « zones/bassins de soins »<sup>1</sup> et sur un système d'introduction par étape des nouvelles technologies<sup>1</sup>.

- C. Développer les incitants financiers et les nécessaires conditions juridiques à la collaboration et l'exploitation conjointe de certains services hospitaliers et appareillages médicaux.
- D. Introduire un système d'accréditation pour les hôpitaux. Ceci doit se faire par l'implémentation d'un référentiel d'indicateurs qui évaluent la structure, le processus de soins et le résultat des activités médicales au sein des hôpitaux et ce, en dehors du simple respect des critères d'agrément qui constituent des balises minimales de fonctionnement.

#### 3.5.2. Portée de la mesure

- A. % Enjeu : améliorer la qualité du processus de soins hospitaliers.
- B. % H2022 : un secteur hospitalier efficace et innovant constitue un facteur de croissance.

#### 3.5.3. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

Il s'agit de renforcer des politiques en cours et de mettre en applications certains projets.

#### 3.5.4. Coût budgétaire

Cf. Iweps et Administration

#### 3.5.5. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

- Nombre de nouvelles collaborations entre hôpitaux
- Application du système d'accréditation

#### 3.5.6. Points d'attention pour l'implémentation

- Il conviendra de tenir compte de la Directive européenne relative aux structures curatives qui comporte un large volet « qualité » et qui devrait entrer en vigueur en 2013.
- La compétence sur les normes auxquelles les hôpitaux, les services et les programmes de soins devront se conformer fait partie des transferts programmés.

### **3.6. Mesure 6 : Organiser l'évaluation de la qualité des soins dispensés**

#### 3.6.1. Description de la mesure

1. *Avoir une bonne connaissance de l'activité des prestataires de soins, et donner à ces derniers tous les moyens nécessaires pour évaluer leur pratique :*
  - information scientifique accessible sur les meilleures pratiques ;
  - information statistique nécessaire à définir leur profil d'activité ;
  - soutien financier des groupes de pairs : l'évaluation de l'activité par rapport à l'Evidence-Based Medicine (EBM), aux Recommandations de bonnes pratiques et au profil moyen de leurs confrères doit de préférence avoir lieu en groupe de pairs (peer review) ;
  - système d'accréditation. Formellement, un tel système existe pour le corps médical, mais il peut être amélioré.
2. *Assurer la qualité des soins prodigués et l'accessibilité*



L'évaluation des soins doit inclure des indices de qualité afin d'éviter que des préoccupations exclusivement budgétaires ne poussent les hôpitaux ou les acteurs de la santé à recourir à des mesures d'épargne inappropriées comme la sous-prescription de médicaments ou la sous-utilisation de certaines techniques médicales.

3. *Pérenniser Be-Health* : cette plate-forme informatique permet aux opérateurs, aux acteurs et aux usagers des soins de santé d'accéder de manière uniforme et sécurisée à de nombreux services et informations. Citons Carenet, Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (BCSS), données médicales partagées, recommandations de bonne pratique, collectes de données et feedbacks, cadastre des professions de santé, bibliothèques, registres, banques des donneurs, banques des demandes d'euthanasie, simplification administrative... .
4. *Développer le Réseau de Santé wallon* et le dossier médical partagé (en phase de test).

### 3.6.2 Portée de la mesure

- A. % Enjeu : améliorer la qualité du processus de soins.
- B. % H2022 : l'évaluation de la qualité permet d'accroître l'efficacité du secteur et de maîtriser les coûts.

### 3.6.3. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

Renforcement des mesures et des projets existants.

### 3.6.4. Coût budgétaire

Cf. Iweps et Administration

### 3.6.5. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

- Informations mises à disposition des prestataires
- Budget alloué au fonctionnement des groupes de pairs
- Développement et usage effectif du Réseau de la santé wallon

### 3.6.6. Points d'attention pour l'implémentation

Il conviendra de tenir compte de la Directive européenne relative aux structures curatives qui comporte un large volet « qualité » et qui devrait entrer en vigueur en 2013.

## **3.7. Mesure 7 : Accessibilité des soins de santé transférés aux entités fédérées**

### 3.7.1. Description de la mesure

1. Réduire la prédominance de la rémunération à l'acte pour les prestations de soins. Développement des forfaits par diagnostic, par épisode thérapeutique, par patient, par pathologie ou par syndrome gériatrique, suivant la formule qui permet la meilleure prise en compte des coûts liés à une prise en charge de qualité des besoins du patient. Des efforts significatifs en ce sens ont été réalisés ces deux dernières législatures.
2. Disposer des instruments de contrôle nécessaires à l'établissement du « juste prix » pour toute prestation ou hébergement, la nécessité d'une plus grande

*transparence dans la fixation des prix*, une plus grande sécurité tarifaire pour le patient.

3. La garantie d'un exercice effectif des *droits des patients*.

En particulier :

- mise à leur disposition de toute l'information requise pour qu'ils puissent faire valoir leurs droits partout et en toutes circonstances, utiliser pour ce faire tous les canaux possibles, y compris les associations d'entraide ;
- renforcement de la garantie d'indépendance du service de médiation dans les hôpitaux ;
- examen de l'utilité et des modalités d'un éventuel service de médiation pour les soins ambulatoires, hors institutions de soins.

4. Améliorations dans l'organisation du système de soins en vue de garantir la *continuité de la prise en charge* du patient, dans le cadre du maintien à domicile comme de la transition institutions de soins/domicile. Il convient dans ce cadre de souligner l'importance de l'instrument du Dossier Médical Global et du rôle de référent du patient (rôle à assumer de préférence par le MG au sein d'équipes multidisciplinaires).

5. Mise en place de tous les services d'aide à la vie quotidienne nécessaires aux patients en perte d'autonomie et à leur entourage qui les prend en charge et ce, en utilisant des outils permettant de définir les besoins réels des patients, comme par exemple l'évaluation gériatrique standardisée. En garantir l'accessibilité financière.

6. Maintien des mécanismes de co-gestion de la politique de santé entre pouvoirs publics wallons, partenaires sociaux, prestataires de soins et mutualités.

### 3.7.2. Portée de la mesure

- A. % Enjeu : améliorer l'accessibilité aux soins à toutes les couches de la population en incitant les professionnels à la plus grande efficacité dans la prestation.
- B. % H2022 : ces mesures permettent d'adapter la consommation de soins aux besoins objectifs et ainsi de contrôler les coûts. Par ailleurs, une amélioration de l'état de santé de la population constitue un facteur de croissance et de développement.

### 3.7.3. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

Les services d'aide aux familles et aux aînés existent et incluent des dispositions relatives à l'aidant proche. Il s'agit du budget le plus important « action sociale/santé » après l'Awiph.

### 3.7.4. Coût budgétaire

Cf. Iweps et Administration

### 3.7.5. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

- Nombre et type de nouveaux forfaits
- Recours aux services d'aide à la vie quotidienne par type
- Nombre de DMG

### **3.8. Mesure 8 : Développer les gérontechnologies**

#### 3.8.1. Description de la mesure

Les gérontechnologies couvrent différents types d'aides pour la personne âgée mais aussi pour les aidants (professionnels ou autres). Elles contribuent au bien-être et au maintien de l'autonomie de la personne âgée par divers types d'aménagements :

- du domicile (comme le monte-escalier, la télé-alarme, la vidéo surveillance, la télé-médecine, ...)
- du territoire en veillant en particulier à assurer une place pour les aînés dans la ville (par des transports en communs accessibles, des transports personnalisés, un accès aisé aux endroits publics, la géolocalisation de la personne, ...)
- des institutions dont les MR, MRS, hôpitaux (citons les matelas anti-escarres, les systèmes anti-fugues, la webcam comme lien social avec la famille, la luminothérapie, les consoles de jeux thérapeutiques et les jeux cognitifs, ...).

#### 3.8.2. Portée de la mesure

- A. % Enjeu : améliorer l'autonomie et la prise en charge des personnes âgées et réduire les coûts de l'institutionnalisation (reportée ou évitée).
- B. % H2022 : les gérontechnologies nécessitent des processus de R&D, l'intervention de nombreux professionnels de la santé mais aussi d'architectes, ingénieurs, informaticiens, techniciens,... et ce, tant durant le processus de développement que dans la phase de mise en oeuvre et d'utilisation; les gérontechnologies contiennent un potentiel de production et de commercialisation de nouveaux biens et services marchands.

#### 3.8.3. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

Cette mesure s'inscrit dans la politique de soutien et d'aides accordés aux entreprises actives dans les secteurs d'activités mentionnés.

#### 3.8.4. Coût budgétaire

Cf. Iweps et Administration

#### 3.8.5. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

- Quantités/Chiffres d'affaire des gérontechnologies produites par type
- Nombre et type d'aménagements des villes ; budget public alloué

#### 3.8.6. Points d'attention pour l'implémentation

Cette mesure doit s'inscrire dans les Lignes de force 1, 2 et 3 et être liée à la mesure 9.

### **3.9. Mesure 9 : Soutenir les entreprises actives dans le champ de la santé et renforcer les partenariats publics-privés**

#### 3.9.1. Description de la mesure

Comme expliqué ci-avant, l'industrie alimentaire, l'industrie pharmaceutique, les acteurs des télécommunications et de la bio-informatique mais aussi les petites et moyennes entreprises actives dans les domaines de la biotechnologie, des

géronotechnologies et du diagnostic médical sont amenées à se développer. Le partenariat public-privé apparaît comme un outil naturel pour soutenir une politique de santé durable. Ce type de partenariat permet en effet d'assurer un développement harmonieux du secteur de la santé en conciliant les priorités sociétales et les intérêts économiques des acteurs privés.

### 3.9.2. Portée de la mesure

- A. % Enjeu : répondre aux besoins en santé de la population dans un contexte d'innovations, tant de produits que de services, et de développements technologiques.
- B. % H2022 : le développement des secteurs d'activités liés à la santé constitue un facteur de création de valeur ajouté et d'emplois.

### 3.9.3. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

Pôle de compétitivité wallon Biowin

### 3.9.4. Coût budgétaire

Cf. Iweps et Administration

### 3.9.5. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

- Nombre d'entreprises et d'emplois créés dans les secteurs mentionnés
- Nombre de nouveaux partenariats publics-privés dans le domaine de la santé

### 3.9.6. Points d'attention pour l'implémentation

- La mesure doit s'inscrire dans le cadre européen de l'Innovative Medicines Initiative.
- La mesure doit s'intégrer dans la Ligne de force 1 « Compétitivité et Politique industrielle ».

## **4. Éléments de bibliographie par thème et type**

- Avalosse H. et P. Feltesse (1997), Inégalités sociales dans le domaine de la santé, In « Les inégalités sociales en Belgique », De Keersmaecker ML, Vie Ouvrière.
- Bossuyt et al. (2004), Socio-economic inequalities in health expectancy in Belgium, *Public Health*, 118, pp.3-10.
- MC-Information no 231, 232, 234, 242.
- Potvin L., Moquet, MJ., Jones C., Réduire les inégalités sociales en santé, *Dossiers Santé en action*, Inpes (*L'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé*).
- Schroeder S. (2007), We can do better, *The New England Journal of Medicine*, 357, pp.1221-1228.
- Van Doorslaer E. and X. Koolman (2004), Explaining the differences in income-related inequalities across European countries, *Health Economics*, 13, 7.
- Van Ourti T., (2003), Socio-economic inequality in ill-health amongst elderly, *Journal of Health Economics*, 22.
- Willems S. et al. (2007), Problématique des inégalités socio-économiques de santé en Belgique, *Santé conjugulée*, 40, pp.25-34.

**Accessibilité**

- Rapport stratégique sur la protection sociale et l'inclusion sociale (Social Security.be).
- Fecher F. et al., (2009), L'accessibilité aux soins de santé en Province de Liège, CIRIEC.
- Van Doorslaer E. et al. (2006), Inequalities in access to medical care by income in developed countries, Canadian Medical Association Journal, 17.
- Van Doorslaer E. et al. (2001), Income-related inequalities and inequities in health care utilization: Belgium and the Netherlands compared, Arch Public Health, 59.

**Vieillesse**

- Bonsang E. (2009), Does informal care from children to their elderly parents substitute for formal care in Europe?, Journal of Health Economics, 28: 143-154.
- Closon MC et al. (2008), Financement du programme de soins pour le patient gériatrique dans l'hôpital classique, KCE.
- Cornette P, Schoevaerdt D, Swine C. (2004), Evaluation de la fragilité de la personne âgée. Louvain Médical, S228-S230.
- Fried LP. (1994), Frailty. In : Principles of geriatric medicine and gerontology. Hazzard WR, Bierman EL, Blass JP, Ettinger WH, Halter JB, Eds. 3rd ed, New York : McGraw-Hill, Inc, 1149-56.
- Gosset, C. et al (2008), Mission de recherche-action BelRAI II : faisabilité de la démarche RAI en Belgique.
- Livre vert sur les pensions (Les aînés dans notre société).
- Neiryck I., Closon M., Swine C., Laokri S., Bayens J. (2007), Epreuves de validation du modèle AGGIRPATHOS-SOCIOS dans les services de gériatrie et d'adaptation. *Revue Geriatr.* **31**:13-20.
- Petermans J, Gillain D, Fecher F. et al. (2009), Financement de l'hôpital de jour gériatrique, KCE reports vol.99B.
- Protocoles d'accord entre l'Autorité fédérale, les Communautés et Régions concernant la politique à mener à l'égard des personnes âgées.

**Formation et professions**

- « Enquête auprès de quatre groupes de professionnels de la santé », SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement - Direction Générale Soins de Santé primaires et Gestion de Crise - Cellule de Planification des Professionnels de Santé, Modèles de planification des professionnels de santé, mai 2010.
- Henart, L., Berland Y. et D. Cadet (2011), Rapport relatif aux métiers en santé de niveau intermédiaire.
- Haute Autorité de la Santé (2008), « Délégation, transferts, nouveaux métiers... Comment favoriser des formes nouvelles de coopération entre professionnels de santé ? ».
- OMS (2006), Rapports du la santé dans le monde 2006 : tirer le meilleur parti du personnel de santé existant.

**Environnement**

- Déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014.
- PARES Via <http://environnement.wallonie.be/>
- Lien entre CET et santé : <http://environnement.wallonie.be/sante/RapFinCET.pdf>

- Fédération Inter-Environnement Wallonie : <http://www.iew.be/> ☞ voir le Vade-mecum sur les problématiques de santé environnementales en Région Wallonne (☞ plan national environnement santé = NEHAP)
- ISSEP (Institut scientifique de service public) : <http://www.issep.be/page.asp?id=635&langue=FR>
- Le plan d'environnement pour le développement durable : [http://environnement.wallonie.be/cgi/dgrne/plateforme\\_dgrne/visiteur/frames\\_affichage\\_document2.cfm?origine=2002&idFile=2002&thislangue=FR&pere=261](http://environnement.wallonie.be/cgi/dgrne/plateforme_dgrne/visiteur/frames_affichage_document2.cfm?origine=2002&idFile=2002&thislangue=FR&pere=261)
- Portail Santé Environnement : <http://www.sante-environnement.be>

### **Indicateurs**

- Indicateurs concernant l'inclusion sociale, SPF Sécurité sociale.
- Rapport de l'ISP sur l'espérance de vie en bonne santé selon le statut socio-économique ("*Ajouter de la vie aux années*"), selon le revenu, le niveau d'éducation, ...
- Enquêtes de santé par interview.
- Enquête nationale de santé, SHARE, GGP, SILC.
- Evolution et perspectives de la population en Wallonie – Les chiffres-clés de la Wallonie.
- Indicateurs concernant les soins de santé et les soins de longue durée, SPF Sécurité sociale.

## Annexe

### **Liste des questions initiales**

- Comment diminuer les discriminations d'accès aux soins de santé, au niveau financier, au niveau géographique, au niveau culturel?
- Quelles actions peut-on mettre en place pour éviter les effets pervers accentuant les ISS au lieu de les réduire? Comment les prendre en compte systématiquement dans toutes les actions santé développées?
- Comment encourager l'innovation et la recherche pour développer des réponses compétitives aux préoccupations sociétales en matière de qualités sanitaires et nutritionnelles de nos productions alimentaires?
- Quelles sont les opportunités de synergies et coopérations entre hôpitaux?

### **Identification des questions auxquelles il sera répondu d'ici au 23 novembre 2012**

- Comment diminuer les discriminations d'accès aux soins de santé, au niveau financier, au niveau géographique, au niveau culturel?
- Quelles actions peut-on mettre en place pour éviter les effets pervers accentuant les ISS au lieu de les réduire? Comment les prendre en compte systématiquement dans toutes les actions santé développées?
- Quelles sont les opportunités de synergies et coopérations entre hôpitaux?

### **Identification des questions auxquelles il ne sera pas répondu d'ici au 23 novembre 2012**

- Comment encourager l'innovation et la recherche pour développer des réponses compétitives aux préoccupations sociétales en matière de qualités sanitaires et nutritionnelles de nos productions alimentaires?

## IV. Optimiser l'accueil des personnes âgées dépendantes en diversifiant les formes d'accueil disponibles et en limitant autant que possible les placements en MR(S) et les hospitalisations et leur durée

### 1. Justification de la reformulation:

L'enjeu a été contextualisé au sein d'un enjeu plus général « Développer une vision intégrée dans la prise en charge des enjeux démographiques tenant compte des opportunités d'activités et d'emplois » afin :

- d'une part de souligner l'importance d'un modèle intégré de la prise en charge des défis démographiques et en particulier ceux du vieillissement et de la dépendance non réduits à la prise en charge de la « maladie ». Ce modèle intégré suppose la prise en considération des facteurs biologiques, psychologiques et sociaux afin de développer une prise en charge de la dépendance en vue d'améliorer la qualité de vie des personnes
- d'autre part, de souligner le potentiel d'emplois et d'activités qui découlent de cette vision intégrée.

#### Nom des experts ayant participé à la rédaction du canevas:

Marthe Nyssens avec les apports de M.C. Closon, F. Degavre, J. Macq, Th. Van Durme

### 2. Etat des lieux

#### 2.1. Diagnostic qualitatif et quantitatif

Comme l'indique le rapport de F. Masai, à l'horizon 2022, le vieillissement touchera la Région Wallonne bien plus que la Région bruxelloise (pré-rapport Horizon 2022). Ainsi, les plus de 65 ans devraient passer de 590.833 personnes en 2012 à 721 443 personnes en 2022 en Région wallonne (+ 22%) tandis que cette tranche de population augmenterait moins, dans la Région Bruxelles-Capitale, passant de 157 911 à 169 275 unités (+7%). Si on isole la part des très âgés et compte tenu du phénomène du « vieillissement dans le vieillissement » (qui désigne les plus de 80 ans), cette tranche de population se replierait de 50 288 à 47 600 unités dans la Région Bruxelles-Capitale et devrait passer de 181 629 personnes en 2012 à 188 292 personnes en 2022 en Région wallonne. Parallèlement à ce « double vieillissement », une proportion de personnes âgées sera probablement, dépendante à un âge plus avancé qu'aujourd'hui.



Dans ce contexte de (double) vieillissement, la question de la prise en charge de la dépendance des personnes âgées se pose avec acuité. Dans la littérature, cette prise en charge est généralement étudiée sous l'angle du *care*, ou plus précisément du « *social care* » (Daly et Lewis, 2000). Sur le plan concret, le *care* fait référence aux activités et relations liées à la satisfaction des besoins physiques et émotionnels des adultes et enfants dépendants. Ces besoins peuvent être temporaires ou permanents, comme dans le cas d'adultes dont l'état exige une supervision constante et des soins de longue durée. Le *care* de longue durée (« *Long Term Care* ») est défini en tant que « gamme de services (de soins et support) requis par les personnes avec un degré réduit de capacité fonctionnelle (physique ou cognitive), et qui sont donc en conséquence dépendantes pour une période prolongée d'une aide en ce qui concerne les activités de la vie quotidienne (ADL) (...) » (OECD, 2012).

La prise en charge de la dépendance, dans le cadre des politiques publiques, repose sur une variété de dispositifs qui combinent des transferts monétaires et des services d'aide et de soin soutenant les personnes âgées : structures résidentielles, soins de santé de première ligne, aide à domicile (Cfr Tableau 1 en annexe). Si l'on compare la situation de la Wallonie à d'autres régions ou pays Européens, il est frappant de constater la forte institutionnalisation des personnes de plus de 65 ans (Fernandez, Nyssens, 2012). En 2010 en Wallonie, selon les chiffres du KCE, 8,3% des personnes au-delà de 65 ans étaient en maison de repos (4,9%) ou de maison de repos et de soin (3,4%) (KCE, 2011). En Flandre, ce taux est de 5,8 % qui se répartit entre maison de repos (2,5%) et maison de repos et de soin (3,3%). A titre de comparaison, en Allemagne et Angleterre, ce taux est de respectivement de 4% et de 2%. La Wallonie a, proportionnellement, deux fois plus de personnes âgées en maison de repos (stricto sensu hors MRS) que la Flandre.

La Région Wallonne est également caractérisée par une palette de soins et services à domicile assez large et une expérience reconnue dans ce domaine. Comparé à d'autres régions européennes, un plus grand nombre de personnes au-delà de 65 ans bénéficient de soins et services à domicile (soins infirmiers, services d'aide aux personnes âgées, repas à domicile, titres-services). Le taux de couverture de la population en aide familiale au-delà de 65 ans est plus ou moins semblable en Wallonie et en Flandre mais cette dernière offre une intensité de service par usager plus élevée (KCE, 2011, Nyssens, Fernandez, 2012). Ce dernier constat peut s'expliquer par le fait que moins de personnes sont en maisons de repos en Flandres et qu'ils bénéficient dès lors davantage de services à domicile pour les aider dans leur vie quotidienne. Par ailleurs, il semble que l'aide apportée par les proches soit plus fréquente en Flandre qu'en Wallonie (Masuy 2011).

La Belgique en général, et la Wallonie en particulier, sont caractérisées par un taux élevé de couverture pour les prestations de services, contrairement à d'autres pays où les services sont ciblés sur les personnes dont les besoins sont les plus élevés et les revenus les plus faibles. De ce fait, ces pays connaissent un taux de couverture de la population également plus faible. Il faut également souligner le fait que le modèle de soins de santé est relativement "hospitalo-centré" en Belgique. La question du lien entre le monde médical (les « soins » stricto sensu) et les services d'aide s'y pose donc avec acuité.

Les transferts monétaires sont aussi présents en Belgique. Un peu plus de 6% des Wallons de plus de 65 ans bénéficient d'une allocation pour l'aide aux personnes âgées d'une moyenne de

270 euros/mois – (APA) (8,2% en Flandres). Il s'agit d'une mesure d'assistance qui vise les situations les plus précaires. Près de 15% des personnes de plus de 65 ans en Flandre bénéficient d'une assurance dépendance de 130 euros/mensuel. Elle est basée sur une cotisation forfaitaire (et non progressive comme le reste de la sécurité sociale). Cependant, contrairement à la France, ces allocations ne s'accompagnent pas d'un plan d'aide co-construit entre l'utilisateur et un « gestionnaire » de soin. Contrairement à la Flandre, la Wallonie n'a pas développé d'assurance dépendance au niveau régional.

Il faut noter, ces dernières années, l'éclosion de nouveaux métiers dans l'aide à domicile (comme la garde à domicile, l'ergothérapeute à domicile, psychologue à domicile, gestionnaire de cas...) et de nouvelles structures comme les résidences-services. Il existe également de nouvelles formes de lieux de vie pour personnes âgées: centres d'accueil de jour, centre de soins de jour, courts séjours en MR(S), habitat groupé<sup>1</sup>, habitat intergénérationnel, habitat « kangourou »<sup>1</sup>,... Ces dernières initiatives ciblées sur l'habitat sont encore rares et souvent à l'état d'expérience-pilote. Ces formules restent moins développées en Wallonie qu'en Flandre ou d'autres pays voisins. A l'avenir, et à travers les protocoles d'accords conclus avec l'Etat fédéral (P3), les régions s'engagent non seulement à respecter un moratoire en termes de lits en MR(S) mais aussi à développer des formes alternatives de soin et d'aide (notamment via l'habitat) et à favoriser le maintien à domicile des personnes âgées.

La coordination s'effectue à différents niveaux. Au niveau micro, la coordination des soins et services peut se faire autour d'une personne âgée. Ainsi, les centres de coordination de soins et services à domiciles (CCSD) sont des lieux de coordination et de concertation multidisciplinaire entre les différents acteurs du premier niveau autour du bénéficiaire. Au niveau méso, la coordination des soins et services peut se faire entre institutions dans une zone géographique déterminée. Ainsi, les services de soins intégrés à domicile (SISD) regroupent l'ensemble des acteurs de première et deuxième niveaux sur une zone géographique définie. Ils doivent veiller, en principe, à la diffusion de l'information et stimuler les collaborations entre leurs membres.

**Ces caractéristiques reflètent des orientations fondamentales de l'Etat social belge: la Belgique a, d'une part, une tradition historique de politique relativement plus orientée vers la prestation de soins et de services contrairement par exemple à l'Allemagne et l'Italie, modèles plus orientés vers des transferts monétaires et, d'autre part, dans la tradition bismarckienne de l'Etat social, les prestations sont accessibles à tous dans une logique d'assurance sociale (même si ces services sont financés au moins en partie par l'impôt) et non seulement ciblées sur les plus démunis. Ces orientations ont certainement favorisé la création d'emploi dans le secteur des services de proximité. La Belgique a restreint également la place du secteur privé à but lucratif pour ces services qu'elle considère, pour la plupart, "d'intérêt général"<sup>1</sup>. Le secteur privé à but lucratif est limité au secteur des MR(S) où sa part de marché est plafonnée légalement, en Wallonie, à 50%.**

Le secteur privé à but lucratif est aussi autorisé à exercer dans le domaine de l'aide ménagère via le système de titre-service, système de solvabilisation par la demande tout à fait spécifique à la Belgique. Notons, et c'est une différence notoire avec la France, que le dispositif titre-service exclut le travail de gré à gré. Les études ont montré que cette spécificité est une meilleure garantie de qualité de service et d'emploi lorsque l'employeur encadre la relation de

service usager – professionnel (Defourny et al., 2009). En outre, sa mise en place résulte d'une politique de créations d'emplois. Ce quasi-marché, à la différence des autres pays, ne vient pas –en principe– se substituer aux services d'aide à domicile (*home care*) ciblés sur des usagers en fonction de leur besoin d'aide. Selon les estimations (IDEA consult, 2008), plus de 40 000 seniors font appel à ce service en Wallonie.

### 3. Les aidants informels : caractéristiques

L'aide apportée par les proches (appelé ici « *care* informel») est cruciale pour les personnes âgées. 20% des personnes de plus de 65 ans présentant de difficultés (tous niveaux de difficultés confondus) reçoivent uniquement de l'aide de leurs proches (38% reçoivent au moins de l'aide professionnelle et 40% ne reçoivent rien, Degavre, Nyssens, 2012 : 136). Selon les analyses faites par Masuy (2011 :261) sur base de plusieurs vagues du PSBH, certaines caractéristiques augmentent la probabilité de recevoir ce type de *care* (seul ou combiné avec de l'aide professionnelle): le fait d'être une femme, d'avoir de nombreux enfants, d'appartenir à des cohortes les plus âgées, le sentiment religieux, le fait d'appartenir à une catégorie de la population ayant un faible niveau d'éducation ou le fait d'avoir du mal à « joindre les deux bouts », d'être ouvrier ou sans emploi. Le facteur économique expliquerait donc partiellement le recours aux aidants informels. On reçoit par ailleurs plus de *care* informel en Wallonie qu'à Bruxelles mais moins qu'en Flandre. En quantité, ce type de *care* serait 5 fois plus important que l'aide professionnelle (en nombre d'heures) (Pacolet et al. 1998) et s'élève en moyenne à 17h30 par semaine (Masuy 2010 : 62)

Le statut social et fiscal de l'aidant-e proche n'existe pas en Belgique, même si des discussions sont en cours<sup>1</sup>. En Flandre toutefois, la reconnaissance (symbolique et financière) de l'aide apportée par les proches (le « *mantelzorg* ») est plus développée qu'en Wallonie. Un registre des aidant-e-s a été mis en place et l'inscription permet l'octroi, au niveau communal et provincial, d'une somme allant jusqu'à 625 euros par an<sup>1</sup>. L'idée qu'il faut étendre la capacité de la prise en charge par les aidant-e-s proches et rendre l'aide informelle plus attractive fiscalement ou financièrement trouve davantage de soutien politique en Flandre qu'en Wallonie.

L'importance de l'aide apportée par les proches pose la question du soutien qui leur est apportée à travers les politiques publiques ou les initiatives locales, voire bénévoles. Des services d'aides aux aidants existent en Wallonie mais leur nombre est encore limité. De même, les aidant-e-s proches y ont très peu recours : l'information n'arrive pas jusqu'à eux et ils-elles ne se reconnaissent pas toujours comme aidant-e-s. Il y a également une grande diversité (voire inégalité) régionale des services proposés (Masuy 2010). S'il est important de développer l'accès à ces structures, il est également crucial de comprendre et de lever les obstacles qui entravent leur utilisation par les personnes aidantes.

### 3.1. Identification des benchmarks pertinents

- Flandre : structuration de l'aide à domicile et de la coordination entre les différents intervenants, politique de soutien aux aidants proches, SEL et SID (entités de coordination avec une identité territoriale)
- France : Allocation personnalisée d'autonomie, rôle du « case » manager, maisons de santé (pour renforcer le rôle de la première ligne de soins), trajets de soins orientés personnes (et pas maladie comme en Belgique)
- Québec

### 3.2. Indicateurs clés au niveau de l'enjeu

Part de la population > 65 ans > de 80 ans

- en MR, en MRS, en résidence service (depuis plus de 90 jours consécutifs) (base de données IMA)
- qui reçoit des soins infirmiers à domicile (+ nbre heures/semaine)
- qui reçoit des services d'aide à la vie quotidienne (+ nbre heures/semaine)
- nombre de places dans les nouvelles formes de lieux de vie pour personnes âgées
- indicateurs en rapport à la coordination des soins et des services  
Nombre d'emploi (personnes et ETP) et indicateurs de qualité d'emploi: MR, MRS, Services d'aide aux familles et aux personnes âgées, Entreprises titre-service, infirmières à domicile

### 3.3. Liens avec d'autres lignes de force

- Développement territorial : adapter l'habitat aux besoins des personnes âgées, soutenir les nouvelles formes d'habitat pour personnes âgées : établir un lien avec les réflexions émises à propos du SDER
- Emploi et formation : création d'emploi et développement de formation dans les services aux personnes
- Entrepreneurat social : soutenir le développement de projets innovants dans les nouvelles formes de prise en charge de la dépendance qui maintiennent les aînés à domicile en testant leurs mécanismes de solvabilisation sous-jacents (part de l'usager, part de ressources publiques...)

## 4. Orientation proposée sur l'enjeu

Avec la réforme institutionnelle, différentes compétences vont être transférées aux régions, entre autres, les éléments importants d'organisation des soins de première ligne, le financement des soins et services en MR en MRS et en centre de soin de jour et l'allocation d'aide aux personnes âgées.

Dans un contexte de profondes mutations démographiques, l'analyse des situations dans différents pays européens révèle des tendances de fond dans la prise en charge de la dépendance (Degavre, Nyssens, 2012, Rostgaard, 2011) :

- un ciblage des politiques publiques sur les personnes dont les besoins est les plus élevés et les revenus les plus faibles
- le rôle croissant du gestionnaire de cas
- un usage accru de transferts monétaires émanant de l'Etat et/ou de chèques-services permettant aux individus et à leur famille l'achat direct de services.
- une importance accrue du financement privé (par les individus eux-mêmes et leur famille) du care. En effet, les ressources financières publiques n'ont pas suivi l'augmentation des besoins, ce qui a conduit un nombre croissant de familles à avoir recours au marché non régulé par l'Etat
- une concurrence accrue entre prestataires lucratifs et non lucratifs

**Dans un contexte de croissance des besoins liés à la dépendance et de rigueur budgétaire, on peut craindre une segmentation dans la prise en charge de la dépendance. Dans plusieurs pays européens (Angleterre, pays scandinaves notamment), on observe que les politiques publiques sont ciblées sur la prise en charge d'(une partie) des besoins des personnes les plus précaires. Ces dernières ont également un recours accru –rémunéré ou non- à la prise en charge par l'entourage familial de la dépendance (provoquant une « refamilialisation » du care). Les personnes les plus aisées peuvent se permettre de couvrir leurs besoins par l'achat sur le marché (déclaré et /ou en noir) de services. Sur le plan de l'emploi, les analyses montrent un risque accru d' création d'emplois de mauvaise qualité, entre autres sur le marché irrégulier occupés par des personnes migrantes, et un retrait du marché du travail des personnes à bas revenus pour s'occuper de personnes dépendantes dans leur entourage.**

**Compte tenu des profondes mutations démographiques, sociales et économiques, l'enjeu majeur est de s'interroger sur les transformations nécessaires de la prise en charge de la dépendance par les pouvoirs publics tout en préservant les caractéristiques fondamentales de notre état social (qualité et couverture des services et des soins, accessibilité, mode de gouvernance qui repose sur l'implication de l'ensemble des partenaires sociaux...) et qui entraînent la création d'emplois de qualité.**

#### **4.1. L'accueil résidentiel**

Si on se réfère aux estimations du bureau du plan (voir annexe, graphiques 1 et 2), à politique inchangée et compte tenu des évolutions démographiques, la Wallonie devrait augmenter de près de 25% sa capacité d'accueil en MR(S) entre 2010 et 2025, pour arriver à 55 800 lits, soit plus de 750 lits par an ; pour Bruxelles, l'augmentation est beaucoup moins importante (+ 4% sur 15 ans). Cependant, si on envisage des scénarios alternatifs en termes de politiques publiques, les projections évoluent. Toujours suivant les estimations du bureau du plan, par exemple, si on pose l'hypothèse d'une progression des soins à domicile de 50% (au-delà de ce qui est exigé par le vieillissement de la population) qui offre une prise en charge qui équivaut à celle assumée par celle d'un aidant familial, la Wallonie devrait, dans ce cas de figure, augmenter sa capacité d'accueil en MR(S) entre 2010 et 2025, à 50 500 lits, soit une augmentation de 14%. Une autre estimation repose sur l'hypothèse que la Wallonie adopte

progressivement la même répartition des personnes âgées entre domicile et MR(S) que la Flandre, tout en prenant en compte la structure démographique et de morbidité spécifique à la Wallonie. Cette estimation conduit à la nécessité d'ouvrir 1000 lits sur 15 ans, soit « seulement » une cinquantaine de lits par an.

Il faut bien sur rester prudent par rapport à ces estimations, mais elles indiquent qu'il existe une marge de manœuvre dans les orientations prises par les pouvoirs publics. Des questions essentielles se posent :

- Compte tenu du transfert aux entités fédérées de l'entièreté du financement des MR et MRS, de la croissance qu'a connu ce budget au sein de l'INAMI ces dernières années et du montant qui sera effectivement transféré en fonction de l'évolution du PIB et de la part de la population de plus de 80 ans, on se doit légitimement de poser la question comment la région wallonne peut financer à l'horizon 2022 cette capacité d'accueil supplémentaire (plus de 750 lits par an) si elle garde la même structure d'accueil en résidentiel.
- La population résidentielle actuelle peu dépendante (environ 10.000 personnes en catégorie O en MR) constitue-t-elle un stock tampon qui pourrait être à l'avenir à la disposition de personnes présentant une incapacité plus importante ? Faut-il développer des critères plus restrictifs d'accès, en termes de profil de dépendance, aux structures résidentielles ?
- Le maintien, à l'avenir de ce profil de population peu dépendante en résidence – service ou à domicile coûterait-elle moins cher la collectivité ? Améliorerait-il la qualité de vie de ces personnes ? Pourquoi ces personnes sont-elles en MR (raisons financières, isolement dans leur milieu de vie...). Pourquoi la Wallonie se distingue-t-elle par ce taux beaucoup plus élevé d'institutionnalisation des personnes âgées ?

#### 4.2. Le maintien à domicile

Un enjeu essentiel est de diversifier les formes d'accueil et favoriser le maintien à domicile des personnes âgées. Un consensus existe autour d'axes centraux au niveau européen (Boeckxstaen et al., 2001) notamment

- la nécessité d'une évaluation individuelle centrée sur les problèmes propres à la personne âgée et partagée entre les professionnels, l'utilisateur et son entourage,
- la nécessité d'anticiper les besoins liés à une possible dépendance qui passe par une analyse des besoins beaucoup plus proactive à l'égard des personnes âgées, de manière à ne pas proposer une aide et un soutien au binôme personne âgée-aidant informel trop tard.
- la nécessité d'une meilleure coordination des soins et services pour le maintien à domicile
- la nécessité d'une meilleure continuité entre domicile et secteur résidentiel / court séjour/hôpital et d'une coopération entre ces différentes structures d'accueil. L'hospitalisation aiguë étant fréquente, la coordination entre les soins primaires et l'hôpital est importante.
- la nécessité de développer un modèle intégré de la prise en charge de la dépendance non réduit à la prise en charge de la « maladie ». Ce modèle intégré suppose la prise en considération des facteurs biologiques, psychologiques et sociaux en vue d'améliorer la

qualité de vie des personnes. Il s'agit donc d'articuler au mieux les interventions (para)-médicales et sociales.

Cependant, comme le souligne le KCE (2011) dans ses recommandations, en cas de volonté d'infléchir le recours croissant aux structures résidentielles, des politiques d'encouragement du maintien des personnes âgées à domicile doivent être envisagées. Il ne suffit pas de proposer des solutions alternatives au placement en institution. A ce titre, on peut être étonné du constat que la Région wallonne reste en deçà des limites imposées par le moratoire du protocole 3 pour les lits courts séjours ou les centre de soins de jour. A nouveau des questions essentielles se posent :

- ***Du point de vue de la coordination des services et des soins***

La coordination des soins et services nécessite une approche qui englobe une variété d'acteurs sur un territoire donné :

- l'organisation de la première ligne de soins de santé et le rôle central du médecin généraliste
- l'entourage de l'utilisateur
- les acteurs du territoire qui participent au maintien à domicile (services sociaux, acteurs associatifs...)
- les CCSSD
- le secteur des MRS qui organisent une série de services extramuros ou d'institutionnalisation temporaire
- les structures de liens domicile-hôpital

Ensuite, des questions se posent à propos de l'articulation entre les niveaux de coordinations micro et méso : le rôle de chacun afin d'éviter des superpositions peu efficaces et inefficaces, les types de relation afin de susciter la coopération plutôt que la concurrence entre acteurs, l'articulation entre les acteurs du « soin », ceux de l'« aide » et les différents acteurs sur le territoire qui participent au maintien à domicile (services sociaux, associations socio-culturelles...), l'articulation entre les professionnels et les aidants informels,.

Un équilibre est à trouver entre une prise de décision basée sur la concertation entre institutions (plutôt le modèle actuel des SISD) et un rôle d'arbitre du pouvoir public. L'analyse des premiers résultats des case studies P3 et la littérature montrent que, parmi les obstacles à une coordination pouvant influencer favorablement la qualité des soins et services offerts et donc, un maintien probable à domicile, figurent une série d'éléments : une absence de formation à la collaboration entre différentes professions de l'aide et du soin et avec les aidants informels, à la gestion des conflits, à la délégation, une connaissance insuffisante du rôle des différents acteurs. Ensuite, le temps, les ressources et les outils manquent pour effectuer cette coordination, car elle est dévalorisée au profit des actes visibles : soins et services directs, voire techniques. Dans le contexte de nouvelles compétences de la région, il s'agit de s'interroger sur les incitants qui doivent être développés pour favoriser une meilleure intégration de l'accompagnement des personnes âgées.

Dans un pays comme la France, l'APA est conditionnée au développement d'un plan de soin et de service co-construit entre l'utilisateur, son entourage et un professionnel. Dès lors que l'APA va être régionalisé, on peut se demander s'il n'y pas une opportunité de lier

l'octroi de l'APA à l'établissement d'un tel plan par un acteur de coordination reconnu (comme CCSD) sur un territoire donné, indépendant des prestataires.

- ***Du point de vue du financement***

Comment financer plus de services et soins à domicile ? Il s'agit d'abord de déterminer les services qui doivent être financés par des ressources, en partie, non-marchandes (moyens publics) et celles qui pourraient relever des contributions des bénéficiaires eux-mêmes.

Les services des infirmières à domicile restent de la compétence de l'INAMI au niveau fédéral. Les services d'aide aux familles et aux personnes âgées sont du ressort du régional (contingentement). Les titres-services vont être du ressort des régions ainsi que l'APA. Si l'on veut renforcer les coordinations de services et de soins, des moyens supplémentaires devront être dégagés pour cette coordination. Différentes pistes peuvent être envisagées :

- une meilleure coordination des soins et services autour de personnes âgées, entre institutions, entre professionnels et aidants informels, devrait permettre une utilisation plus efficace et efficiente des ressources notamment dans la coordination
- le glissement progressif d'une partie des moyens consacrés à l'accueil institutionnel en MR vers les formules alternatives : résidence –service, maison communautaires, centre de jour services et soins à domicile (avec des incitants financiers du type du protocole 3)
- différentes études soulignent la possibilité de réduire le coût des titres-services pour les pouvoirs publics (par exemple via la suppression de la déduction fiscale<sup>1</sup>). Ces moyens dégagés pourraient par exemple être destinés à financer plus de titre-services pour l'aide ménagère aux seniors (avec un tarif préférentiel) pour autant qu'ils fassent partie d'un plan d'aide ou plus d'aides familiales.
- avec le transfert de l'APA, il s'agit de réfléchir à l'opportunité de la création d'une « assurance dépendance », qui pourrait être portée par l'ensemble des partenaires sociaux, accompagnée d'un plan de soin et de service. Dans ce cadre, se pose de la question de l'articulation entre des logiques d'aide sociale financée par l'impôt (l'APA tel que implémentée aujourd'hui en France) et une logique d'assurance sociale financée, en principe, par des cotisations sociales comme le cas de figure de l'assurance – dépendance en Allemagne.

- ***Du point de vue des services***

De nouvelles initiatives ont vu le jour en Wallonie mais elles restent relativement à petite échelle. Il s'agit en premier lieu de s'interroger sur les raisons du manque de succès de certaines formules. Comment soutenir le développement, tant du côté de l'offre que la demande, de nouveaux services et de nouvelles formes de lieux de vie ? Centres de jour, courts séjours en MR(S), accueil familial, habitat groupé, habitat intergénérationnel, habitat « kangourou »,... ? Il s'agit également de développer les potentialités d'activité liées aux TIC (ex. les différents créneaux liés à la domotique qui pourraient participer au maintien à domicile) (voir enjeu "santé")

- ***L'aide des proches***



Comme indiqué plus haut, Wallonie et Flandre ont une couverture relativement similaire de la population âgée en termes de services d'aide familiale. Mais la Wallonie, plus que la Flandre, a davantage encouragé le placement des personnes âgées ou dépendantes en institutions. De ce fait, même si l'aide informelle y est très importante quantitativement, la Wallonie ne considère pas l'aidant-e informel-le comme étant le pivot central du dispositif d'aide. La Flandre, elle, est en train de construire une politique de développement de l'aide informelle. La Flandre, comme le Royaume Uni, s'attache à rendre l'aide informelle plus « attractive » à travers la mise en œuvre d'une série de structures de répit, d'aide psychologique, voir de compensations financières. Néanmoins, le niveau des revenus de remplacement ne permettent pas de parler d'un véritable choix entre des alternatives équivalentes (« travailler » ou « aider ») dans le cas de personnes qui sont insérées sur le marché du travail. Par ailleurs, en raison des horaires et du stress généré par la situation d'aide informelle, les aidants sont sujets à l'épuisement et à certaines maladies (cardio-vasculaires, dépression etc...). L'état actuel des structures de soutien ne permet pas d'évaluer les besoins propres à l'aidant-e ni de comprendre les déterminants de l'aide : sont-elles économiques, sont-elles liées à la pression sociale ou familiale, est-ce par affection et envie de « donner » ? Or les soutiens à déployer dépendent en partie de ces paramètres. L'avenir, au niveau de la région wallonne, oblige à envisager le développement d'une véritable politique envers les aidant-e-s proches et à s'interroger sur la philosophie qui doit sous tendre une telle politique. D'un côté, elle ne peut se limiter à « encadrer » l'aide apportée. D'un autre, viser l'augmentation du nombre d'aidant-e-s proches reviendrait à prendre à rebours le sentier historique pris par la Wallonie. Une politique de l'aide aux proches peut néanmoins s'appuyer sur certains principes de nature à protéger l'aidant-e (sur le plan financier ou de sa santé par exemple) et à s'assurer que la relation d'aide soit épanouie. Ainsi, les proches aidants seuls ne peuvent en aucun cas être considérés comme un *substitut* à l'aide professionnelle ou aux institutions mais bien comme *leur partenaire incontournable*. Les aidant-e-s proches sont également porteurs d'un droit d'aider et non assigné-e-s à un devoir d'aide. Les déterminants économiques (faire partie des bas revenus) ou le genre (le fait d'être une femme) devraient idéalement être neutralisés pour que le « choix » d'aider soit véritable. Les aménagements fiscaux, congés ou droit à l'aide ciblée sur les aidants doivent être pensés de sorte à organiser un meilleur partage social et sexuel du travail d'aide. Les formules qui associent aide professionnelle et aidant-e proche sont également à privilégier par rapport à des formules où l'aidant-e proche est seul. L'aide aux proches doit faire partie du plan de coordination de l'aide et ses besoins doivent être évalués dans ce cadre.

## 5. Détail des mesures

### 5.1. Mesure # 1:

#### 5.1.1. Description de la mesure et portée de la mesure

**Assurer une meilleure évaluation des besoins centrée sur la personne âgée et assurer une meilleure coordination entre les intervenants et l'utilisateur et son entourage en développant les incitants financiers et organisationnels appropriés**

Dans la logique des grands principes évoqués ci-dessus, cette mesure devrait se déployer en différentes facettes :

- A. Analyser les besoins de manière beaucoup plus **proactive** à l'égard des personnes âgées, de manière à ne pas proposer une aide et un soutien au binôme personne âgée-aidant informel **trop tard**.
- B. Nécessité d'un référent / « pilote » de la personne âgée, qui « accompagne » la personne âgée lors de son « parcours de soins et de services » et synthétise l'information sur les besoins et les soins et services reçus.
- C. Nécessaire territorialisation de la coordination qui prenne en compte une variété d'acteurs du soin, de l'aide, du social, de l'entourage de l'utilisateur.
- D. Développer une **formation conjointe interprofessionnelle** pour des professionnels de première ligne sur des thèmes ou projets communs (cf. ce qui se fait à l'UA, une semaine/an en cours d'été) (voir également enjeu de la formation dans la santé)
- E. Valoriser le temps de coordination, ne fut-ce que par un défraiement correspondant au coût réel (en ce compris manque à gagner pour les indépendants)
- F. Nécessaire réflexion sur l'articulation entre les différents dispositifs existants de coordination qui se font à l'intérieur des services, au sein des CCSD, des SISD qui prenne en compte le danger de superposition de structures et d'inefficience dans l'utilisation des ressources
- G. Soutenir financièrement les organisations qui font de l'encadrement de bénévoles
- H. Développer l'accès à l'information.
  - i. **Pour les services résidentiels**, Le "shopping" parmi les possibilités d'hébergement des plus âgés dont le maintien à domicile est souvent très compliqué. Il serait donc intéressant que toutes les données pertinentes - niveau de confort, prix et suppléments, localisation, accessibilité, langues parlées - soient disponibles sur un site unique, avec si possible un contrôle des données et une labellisation des niveaux de confort (cf. système existant dans l'hôtellerie) par la Région, la FWB ou par un organisme privé reconnu.
  - ii. L'offre de soins et d'aide à domicile reste trop souvent méconnue du grand public et l'information fournie est fractionnée. Dès lors, l'analyse proactive des besoins doit s'accompagner d'une information de l'utilisateur et de son entourage des différents dispositifs d'aide

#### 5.1.2. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles et coût budgétaire

Le transfert aux entités fédérées de certaines compétences notamment en terme de prévention peut constituer une opportunité pour mieux déployer une telle stratégie.

#### 5.1.3. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

- Nombre d'utilisateurs qui bénéficient d'une coordination
- Collaborations développées entre acteurs du soin, de l'aide, du social sur un territoire donné

#### 5.1.4. Points d'attention pour l'implémentation

Veiller à la bonne articulation entre les intervenants du monde du soin et ceux de l'aide.

## 5.2. Mesures #2

### 5.2.1. Description de la mesure et portée de la mesure

#### **Mieux équilibrer à terme l'offre et les moyens budgétaires entre des services résidentiels et non résidentiels au profit de ces derniers**

- A. Développer un diagnostic approfondi des profils des usagers des différentes structures d'aide
  - Analyser le profil et les besoins des résidents de la catégorie 0 dans les MR ;
  - Evaluer les projets alternatifs dans le cadre du protocole 3
  - Analyser les raisons du manque de succès de certaines formules : centres de jour, courts séjours en MR(S), accueil familial, habitat groupé, habitat intergénérationnel, habitat « kangourou »,...
  
- B. Soutenir, de manière proactive, le développement de projets innovants de nouvelles formes de prise en charge de la dépendance
  - Lancer un appel à projets innovants de nouvelles formes de prise en charge de la dépendance en testant leurs modèles de solvabilisation sous-jacents (part de l'utilisateur, part de ressources publiques)
  - Glissement progressif d'une partie des moyens consacrés à l'accueil institutionnel en MR vers les formules alternatives (résidence –service, maison communautaires, centre de jour services et soins à domicile (avec des incitants financiers du type du protocole 3)
  - Moduler la fiscalité et adapter la politique de logement social pour favoriser les habitats groupés, les maisons kangourou et l'adaptation des logements aux besoins des personnes âgées
  - Développer les potentialités d'activité liées aux TIC qui pourraient participer au maintien à domicile
    - i. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles et coût budgétaire

Le transfert aux entités fédérées de certaines compétences notamment en terme du financement des MR(S) et de centres de soin de jour met les pouvoirs publics wallons devant des choix dans un contexte budgétaire difficile. Il s'agit d'analyser de manière comparative pour les pouvoirs publics le coût des différentes formes de pris en charge de la dépendance à niveau de dépendance donné (MR, Résidence –service, aide et soin à domicile.)

- ii. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure
  - Part de la population > 65 ans et de > de 80 ans
  - en MR, en MRS, en résidence service (depuis plus de 90 jours consécutifs) (base de données IMA)
  - volume des soins infirmiers à domicile (+ nbre heures/semaine) et profils des bénéficiaires

- volume des services d'aide à la vie quotidienne (+ nbre heures/semaine) et profils des bénéficiaires
- nombre de places dans les nouvelles formes de lieux de vie pour personnes âgées

### iii. Points d'attention pour l'implémentation

La mesure proposée 2.1. est importante. En effet, l'expérience montre qu'il ne suffit pas de proposer des mesures alternatives pour qu'elles soient un succès.

## 5.3. Mesures #3

### 5.3.1. Description de la mesure et portée de la mesure

#### **Dans le cadre de la régionalisation de l'APA, instituer la réflexion visant à une meilleure mutualisation des coûts du vieillissement**

Comme souligner plus haut, à politique inchangée, on peut craindre une segmentation dans la prise en charge de la dépendance : les politiques publiques ciblées sur la prise en charge d'(une partie) des besoins des personnes les plus précaires, les personnes les plus aisées dont les moyens permettent de couvrir l'achat sur le marché (déclaré et /ou en noir) de services, un recours accru à la prise en charge par l'entourage familial de la dépendance en particulier chez les ménages les moins aisés. Dans ce contexte de profondes mutations démographiques, sociales et économiques, la question du financement constitue un enjeu majeur.

- A. Evaluer le coût de prise en charge de la dépendance
- B. Analyser de manière comparative pour les pouvoirs publics et pour les usagers le coût des différentes formes de pris en charge de la dépendance à niveau de dépendance donné (MR(S), Résidence-service, aide et soin à domicile....)
- C. Evaluer les budgets consacrés à la prise en charge de la dépendance (APA, services d'aide aux familles, centre de coordination, MR(S), titre-service pour personnes âgées...)
- D. Différentes études soulignent la possibilité de réduire le coût des titres-services pour les pouvoirs publics (par exemple via la suppression de la déduction fiscale). Ces moyens dégagés pourraient être destinés à financer plus de titre-services pour l'aide ménagère aux seniors (avec un tarif préférentiel) pour autant qu'ils fassent partie d'un plan d'aide et/ou plus d'aides familiales.
- E. Associer les différents acteurs socio-économiques (pouvoirs publics et partenaires sociaux) à un réflexion sur les différents types de mutualisation des coûts afin de garantir un accès équitable aux soins et aux services (assurance dépendance, allocation pour personnes âgées....)

### 5.3.2. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles et coût budgétaire

Le transfert aux entités fédérées de l'APA peut constituer une opportunité pour (re)penser le financement de la dépendance.

### 5.3.3. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

Coût de la dépendance pris en charge par les pouvoirs publics et par les usagers

#### 5.3.4. Points d'attention pour l'implémentation

On a une idée très vague de coût budgétaire de la dépendance en Belgique et, encore moins dans les entités fédérées. Lorsqu'on examine de plus près, les chiffres qui circulent au niveau de l'OCDE, l'UE, on se rend compte qu'il ne couvre qu'une partie du coût du « long term care ».

Une question cruciale qui se pose est la question de l'articulation entre des logiques d'aide sociale financée par l'impôt (l'APA en France) et une logique d'assurance sociale financée, en principe, par des cotisations sociales comme le cas de figure de l'assurance – dépendance en Allemagne

### 5.4. Mesure #4

#### 5.4.1. Description de la mesure et portée de la mesure

#### **Développer une véritable politique envers les aidants proches pour soutenir « le droit d'aider »**

- A. Définir l'aidant proche dans le cadre belge, donner des indicateurs clairs permettant de l'identifier, distinguer les formes et l'intensité du *care* apporté

Une définition de l'aidant-e proche doit être formulée afin de définir son accès prioritaires aux services mis en place. Il y a lieu de distinguer l'aidant-e par les tâches effectuée : aide pratique (administrative, courses etc...), aide « personnelle » (présence, soins profanes, tâches en relation avec le bien-être corporel de la personnes dépendante) et aide émotionnelle (présence, « garder un œil », soutien affectif). La répartition des aidant-e-s le long de ce continuum dépend de l'âge, du sexe des aidant-e-s et des besoins de la personne dépendante. La notion de temps passé à aider doit également servir de mesure.

L'idée d'un statut de l'aidant-e proche, souvent évoquée, ne semble pas indispensable. Il y a un risque non négligeable, liée à l'identification d'un aidant proche (et donc à l'octroi d'un statut), que ce soit à cette personne que soit laissée toute la charge d'aide et que les autres membres de la famille ou du réseau désinvestisse le *care*. Il y a également un risque lié à la maltraitance (de la personne aidée comme de la personne aidante) qui peut surgir dans le cadre d'une relation d'aide « figée » par une statut. En cas d'octroi d'un statut, on veillera donc à ce qu'il soit reconductible et non attribué définitivement et qu'il soit évalué.

- B. Développer des droits et mesures d'appuis aux aidants visant à alléger leurs tâches et à reconnaître (sur le plan du droit ou financièrement) leur « travail »

Les aidant-e-s doivent pouvoir trouver de l'aide pour chacun des volets de tâches identifiés ci-dessus. On distinguera par ailleurs les mesures qui visent à alléger le travail de l'aidant (prioritaire) de celles visant à le reconnaître sur le plan financier et du droit. Elles ne sont cependant pas exclusives. Dans tous les cas, il doit y avoir coordination avec les autres sources de soins formels pour évaluer les besoins de l'aidant-e et le recours possible à ces différentes

mesures (rôle important du « case manager » qui veillera à ce que l'aidant proche ne soit pas seul).

- *Mesures visant à alléger la tâche des aidant-e-s :*

- Structures d'appui pratiques: points d'informations centralisés, prêt de matériel lié aux nouvelles technologies
- Structures d'appui psychologiques : numéro de téléphone « aidant-e-s », conseils et soutien psychologique, self-help group, développement d'une méthodologie d'analyse de la demande de l'aidant-e
- Structures de répit : services venant à domicile 24h/24 (couvrant par exemple une semaine) et permettant de prendre congé, services permettant de s'éloigner du domicile pour des demi-journées ou des journées, mise en place de réseaux locaux de bénévoles ou de visiteurs d'aidants, droits à des titres-services à coût réduits pour l'aidant-e, aide à la mobilité
- Améliorer la coordination autour des cas de personnes dépendantes en incluant l'aidant-e et l'évaluation systématique de ses besoins dans la coordination, lui permettre d'évaluer la qualité de la coordination
- Réfléchir aux obstacles qui entravent le recours des aidants aux services d'appui déjà existants

- *Mesures visant à reconnaître (sur le plan du droit ou financièrement) le « travail » des aidant-e-s proches:*

- Protéger l'aidant-e proche qui travaille de la perte de ses droits: les périodes où une personne aide de façon significative (plus que 8h par semaine) et doit modifier son schéma de travail (en heure, responsabilité etc...) doivent être reconnues sur le plan du droit. L'idée est de limiter les retraits complets du travail et de couvrir les périodes de retrait partiel par une équivalence en termes de périodes pour l'accès à la pension. La personne doit pouvoir retrouver son emploi après la période de retrait, aux mêmes conditions.
- Protéger l'aidant-e proche qui travaille d'une perte de revenus : transferts monétaires
- Congés spéciaux: Etendre la période de « congé pour motif de soins » (actuellement limitée à 10 jours)

#### 5.4.2. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles et Coût budgétaire

Il n'existe pas de politique au sens d'un ensemble de mesures cohérentes au niveau fédéral. Il est certes fait mention de l'aidant proche dans le décret régional sur l'aide à domicile (il a le droit en tant qu'aidant à l'aide à domicile) mais aucune coordination n'est entreprise avec les autres structures d'appui existantes.

#### 5.4.3. Points d'attention pour l'implémentation

Une politique envers les aidants proches s'accompagnera de facto d'une forme de reconnaissance légitime d'un travail jusqu'à présent largement invisible. La forme de cette reconnaissance est délicate et elle doit éviter deux écueils majeurs: certaines mesures pensées pour « aider les aidants », comme les transferts d'argent, peuvent aboutir in fine à alourdir leur tâche et à les rendre, de fait, seuls responsables de l'aide. D'autre part, elle peut aboutir à créer une société du *care* à double vitesse si la reconnaissance, financière notamment, n'attire que les personnes en situation déjà précarisées ou moins valorisées sur le marché du travail (carrières plus courtes, plus bas revenus).

Le changement vers une politique doit donc se faire dans une considération pour l'égalité des sexes et pour l'égalité sociale. Si les statistiques montrent les hommes s'impliquent davantage dans le *care* à des âges plus avancés, ils se limitent à des tâches légères, alors que les femmes assument les gestes sanitaires ou plus lourds émotionnellement.

## Références bibliographiques

Boeckxstaens P, De Graaf P. Primary care and care for older persons: position paper of the European Forum for Primary Care. *Quality In Primary Care* 2011;19(6):369-89.

DALY, M., LEWIS, J. (2000), "The Concept of Social Care and the Analysis of Contemporary Welfare States", *British Journal of Sociology*, vol 51, n°2, p 281-298.

Degavre, Florence; Nyssens, Marthe (2012). Care regimes on the move: Comparing home care for dependent older people in Belgium, England, Germany and Italy, CIRTES –UCL.

Defourny, Jacques; Henry, Arnaud; Nassaut, Stéphane; Nyssens, Marthe (2009). Titre-service: quelles qualités d'emploi et d'organisation de service. In : *Regards économiques* (2009), p. 1-16  
Fecher F., (2012), Note 3 : Vieillesse et dépendance, *Horizon* 2022.

Gobert M , Degavre F., Closon MC, Gobin C. Personnes âgées en Région Bruxelloise et acteurs du maintien à domicile : Le care sous l'angle de la santé publique et de la socio-économie Institut d'encouragement de la Recherche Scientifique et de l'Innovation de Bruxelles - Prospective Research for Brussels ; Septembre 2007 : 307p.

Gobert M, Jeanmart C., Closon MC., Vieillir en ville à l'aube du XXIème siècle : regards croisés de la personne âgée et de son entourage, - Wolters Kluwer Belgium, Cop. 2010 . - 1 vol. (176 p.). Fernandez J.L., Nyssens M. (2012), Variations in the targeting of home-based support for dependent older people across Europe in Degavre, Florence; Nyssens, Marthe (2012).

KCE (2011), Soins résidentiels pour les personnes âgées en Belgique: projections 2011 – 2025 Publication - KCE Reports 167B - Health Services Research (HSR)

Le bien vieillir (2006), *Où vivre ensemble ? Etude de l'habitat à caractère intergénérationnel pour personnes âgées*, Presses universitaires de Namur.

OECD (2012) Health Data 2012, definitions, sources and methods, [stats.oecd.org](http://stats.oecd.org)

OECD (2011), *Help wanted. Providing and Paying for Long-Term Care*, June, OECD  
<http://www.oecd.org/els/healthpoliciesanddata/helpwantedprovidingandpayingforlong-termcare.htm>

Ungerson C., Yendle S. (eds.) (2007), *Cash for care in developed welfare states*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Rostgaard T. (2011), *Living independently at home. Reforms in home care in 9 European countries*, Copenhagen, The Danish Institute for Social research.

UCP (2010), "Osons... le part'âges d'habitat", *Balises*, août-septembre-octobre".

Willemé P. (2010), The long-term care system for the elderly in Belgium, ENEPRI research, report available on the ANCIEN website (<http://www.ancien-longtermcare.eu/node/27>).



## Annexe

### Liste des questions initiales

- Comment développer des alternatives au placement en maison de repos?
- Comment soutenir le maintien à domicile des personnes âgées (alternatives d'offre de services en matière d'accueil et d'hébergement, soutien aidants informels, adaptation de l'habitat...)
- Comment lutter contre l'isolement, favoriser la qualité de la fin de vie?
- Comment développer et soutenir les solidarités?
- Comment gérer le vieillissement des personnes porteuses de handicap?

### **Identification des questions auxquelles il sera répondu d'ici au 23 novembre 2011**

Ces questions sont abordées mais doivent être continuées à être approfondies au –delà du ce premier rapport :

Comment développer des alternatives au placement en maison de repos?

Comment soutenir le maintien à domicile des personnes âgées (alternatives d'offre de services en matière d'accueil et d'hébergement, soutien aidants informels, adaptation de l'habitat...)

Comment attirer des compétences et moyens financiers vers ce secteur? **Identification des questions auxquelles il ne sera pas répondu d'ici au 23 novembre 2011**

- Comment lutter contre l'isolement, favoriser la qualité de la fin de vie?
- Comment développer et soutenir les solidarités?
- Comment gérer le vieillissement des personnes porteuses de handicap?

**Tableau 1 : Dispositifs de soutien à la dépendance en Wallonie**

Wallonie	Personnes > 65 ans en Wallonie	Service/ Espèce	Droit*	Critères d'éligibilité fixés au niveau	Accès conditionné à 1 critère de revenu	Accès conditionné à un critère de besoin	« Care manag e»	Plan de service et de soin	Co-paiement
Allocation pour l'aide aux personnes âgées – (APA)	38.000 (2011)	Espèce	oui	national	oui	oui	non	non	-
Centre de coordination	8730 (2011)	service	non	régional	oui	oui	non	non	-
Soins infirmiers à domicile		Service	oui	national	non	oui	non	non	oui
Services d'aide aux familles et aux personnes âgées	37 702 (> de 60 ans) +/- 6 % (2009)	Service	non	régional	oui	oui**	oui	non	oui***
Titre-service	42 346 clients (2008, Idea consult)	Service	oui	national	non	non	non	non	oui
Maison de repos	21 976 lits 4.9 % (2010)	Service	non	Régional****	non	non			oui
Maison de repos et de soin	19 807 lits 3,4% (2010)	Service	non	Régional****, national	non	oui			oui
Résidence Services	1 557 lits (2010)	Service	non	Régional	non	non	non		oui
Centre d'accueil de jour	493 places (2010)	Service	non	régional	non	non	non		oui
Centre de soin de jour	269 places (2010)	Service	non	Régional****, national	non	oui			oui
Court séjour	563 lits (2010)	Service	non		non	oui			oui

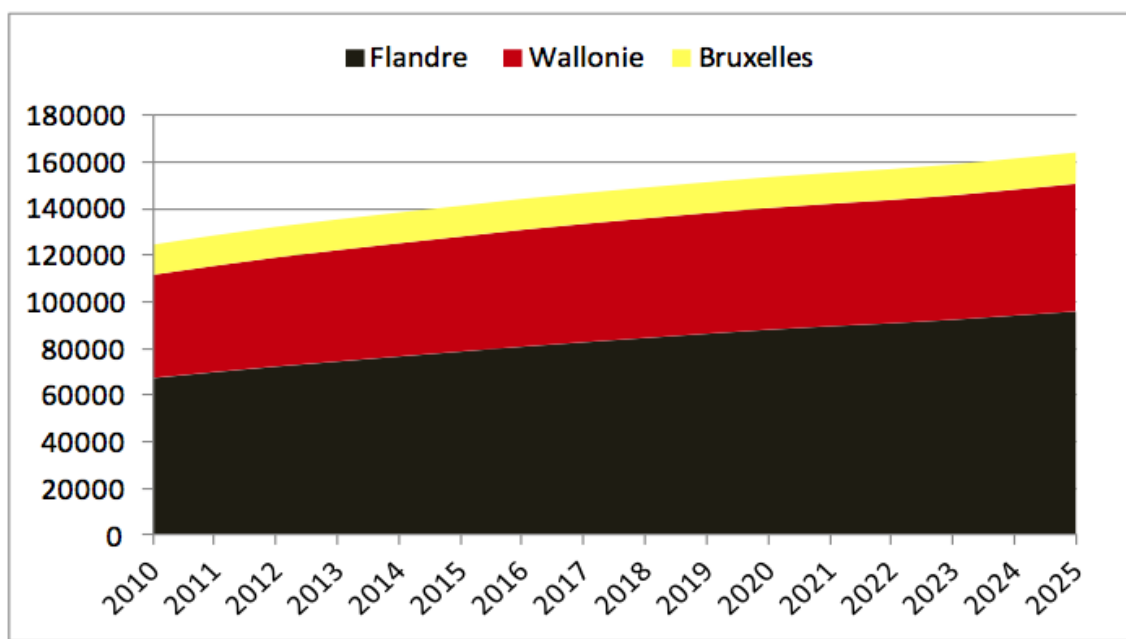
\* Oui: Toute personne qui remplit les conditions d'accès a droit au service, Non: volume limité par un contingentement ou un moratoire

\*\* La loi stipule que l'aide doit être octroyée, prioritairement, aux personnes dont les besoins sont plus importants et en situation financière précaire mais aucun critère précis n'est stipulé.

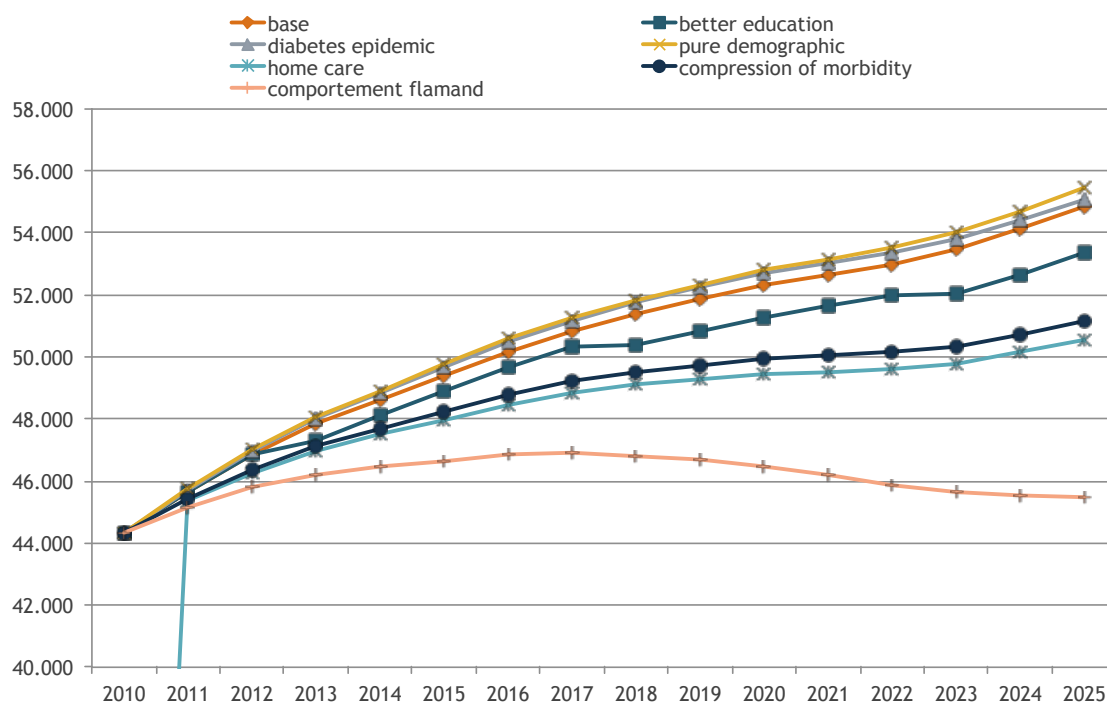
\*\*\* En fonction du revenu de la personne

\*\*\*\* Si la structure publique ou associative, reçoit des subventions pour investissement, elle ne peut refuser un résident qui n'a pas suffisamment de ressources pour autant que le résident puisse prouver l'aide d'un CPAS.

**Graphique 1:** Projections 2010 - 2025 Soins résidentiels aux personnes âgées : Bureau fédéral du Plan, Karel Van den Bosch , Joanna Geerts , Peter Willemé, Table Ronde “Les soins aux personnes âgées ...” organisée par le CRIV Louvain-la-Neuve 18/10/12



**Graphique 2:** Projections 2010 - 2025 Soins résidentiels aux personnes âgées en Wallonie : SCENARIOS ALTERNATIFS source: ibidem



## V. Mettre en place un système cohérent de l'organisation (offre, réglementation), du financement, de la qualité et du système d'information pour soutenir le développement d'un système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) qui reflète son importance sur le plan éducatif, social et économique

### Justification de la reformulation

En FWB, les déclarations de politiques affirment le droit universel à l'accueil, et les valeurs inscrites dans les réglementations sont celles de l'équité sociale, de la qualité, de l'accessibilité et de l'efficacité. De nouveaux développements quantitatifs et qualitatifs de l'EAJE doivent prendre place dans un cadre cohérent qui reflète ces valeurs et qui reconnaît l'importance du secteur sur le plan éducatif, social et économique. Augmenter les capacités d'accueil crée certes des emplois dans le secteur de la petite enfance lui-même mais, en dehors de ceux –ci ne crée pas d'emploi sauf à la marge à moyen terme. Les effets attendus de l'EAJE sont beaucoup plus larges. Au niveau socioéconomique, ils se situent au niveau de la répartition plus équitable de l'emploi entre hommes et femmes et vis-à-vis des mères sur le marché du travail, de l'augmentation des revenus des ménages du fait de l'augmentation du travail à temps plein pour les femmes, et de la conciliation VF-VP qui soutient la natalité. L'importance du système de l'EAJE tient à son impact sur le plan éducatif (développement global des enfants, apprentissages, soutien à la parentalité) et social (inclusion sociale, réduction des inégalités socio-économiques). Ces trois impacts sont intriqués les uns aux autres, ce qui ne permet pas de privilégier un axe ou un autre. Pour les atteindre, différentes mesures sont nécessaires au niveau des connaissances et de l'information, de l'organisation et des processus.

**Nom des experts ayant participé à la rédaction du canevas:** Perrine C. Humblet

### 1. Etat des lieux

Remarque : La 6<sup>e</sup> réforme institutionnelle ne prévoit pas de régionalisation des matières relatives à l'accueil des jeunes enfants (ONE) ni de l'éducation (ME) à l'exception du Fonds d'Equipements et de Services Collectifs (FESC), transféré au niveau communautaire. Les objectifs sociaux, économiques et éducatifs de l'EAJE relèvent de compétences des différents niveaux, la FWB, les régions wallonne et bruxelloise et le niveau fédéral. Il est essentiel de

garantir une **cohérence du secteur de l'EAJE grâce à une vision commune partagée** entre les différents niveaux de compétence, et à **une réorganisation du système** au niveau de la FWB.

### 1.1. Diagnostic qualitatif et quantitatif

#### 1.1.1. Le système de l'EAJE en FWB

Les recherches scientifiques qui établissent les bénéfices économiques, sociaux et éducatifs viennent de plusieurs domaines de recherche séparés, celui du développement du jeune enfant, de l'évaluation des programmes sociaux et des différences de genre en matière d'emploi. Quelques grandes organisations internationales telles que l'UE<sup>1</sup>, l'OCDE<sup>1</sup>, l'UNICEF<sup>1</sup> et l'UNESCO<sup>1</sup>, partant de ces données scientifiques, produisent depuis quelques années différents documents et synthèses d'arguments en faveur d'une politique de l'EAJE forte, y voyant là un levier de développement social et économique dont l'importance est encore sous-évaluée. En Belgique le développement de l'offre de services d'accueil de jeunes enfants a réellement commencé son essor au début des années 1970 par une augmentation importante du financement public (multiplié par 6 en 4 ans) dans le secteur public et privé subventionné, accompagné d'une réforme radicale du mode de financement, de la réglementation et de l'accès, avec pour cadre principal une *perspective économique* relative à la l'activité économique des mères et des femmes. Par la suite, la vision sur le secteur a suivi l'évolution des valeurs sociétales concernant l'éducation et l'activité féminine, et la politique a toujours relevé d'une conception selon laquelle les tâches et responsabilités assurées dans le cadre privé de la famille relèvent au moins partiellement de la responsabilité collective. La place accordée à la *qualité éducative* des services a pris de l'importance en reconnaissant son impact sur le développement global de l'enfant, le niveau cognitif, le soutien à la parentalité. Elle constitue une dimension nécessitant de nouveaux investissements en termes de formation du personnel, mais cette réforme n'est toujours pas suffisamment avancée. Enfin, la *fonction sociale*, présente dès l'origine sous forme d'une éducation des enfants pauvres et de leurs parents, a pris récemment une orientation résolument tournée vers la lutte contre l'exclusion et pour la cohésion sociale. Ces trois fonctions intrinsèquement liées justifient pleinement la reconnaissance de la fréquentation de services d'EAJE de qualité comme un droit de l'enfant, après la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) de 1989.

Le décret et de l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE) et les récents contrats de gestion citent le droit universel à l'accueil dans la ligne de la CIDE. L'Office de la Naissance et de l'enfance est l'acteur central de la politique : « *Dans le cadre de la mission Accueil, l'ONE assure, dans le respect des législations, l'autorisation, l'agrément, le subventionnement, l'organisation, l'accompagnement, le contrôle et l'évaluation de l'accueil de l'enfant de moins de 12 ans en dehors de son milieu familial* ». C'est ainsi la force de l'institution qui est en mesure de mettre en œuvre ses conceptions sur l'enfance, et d'en faire le plaidoyer.

Les valeurs de l'équité sociale, de la qualité, de l'accessibilité et de l'efficacité affirmées par les différents textes réglementaires de la FWB créent un cadre de référence et par conséquent des critères d'évaluation explicites. Toutefois la mise en œuvre de la politique par rapport à ces critères ne fait pas l'objet d'évaluations suffisantes, et les outils de pilotage sont peu développés. Les aspects d'évaluation et de recherche réalisés par une instance externe de régulation de la politique globale de l'enfance manquent en effet au paysage.

- Au niveau de l'organisation, on peut distinguer deux organisations distinctes de l'accueil, la forme d'accueil collective, dans un service de type 'crèche', ou au domicile d'une

accueillante ; ces formes sont soit subventionnées soit non subventionnées. Néanmoins, les réglementations ne reconnaissent pas moins de 8 catégories de services répondant à des réglementations et systèmes de financement différents. Un point leur est commun, c'est le principe de financement en fonction du nombre de places autorisées et agréées. L'ONE est la source principale de financement, mais on assiste depuis une décennie à une diversification d'acteurs de financement à tous les niveaux de compétence. Leurs spécificités propres ont pour conséquences que deux services à tout point semblables au niveau de leurs fonctions et structures ne seront pas nécessairement financés de manière équivalente. En effet, certains apports ne sont pas systématiques ou sont instables, comme les agents ACS ou APE, ou ont connu des fluctuations, comme les subsides du FESC actuellement suspendus après différents moratoires. La création de nouveaux services comporte ainsi beaucoup d'inconnues pour les initiateurs.

Cette difficulté est accentuée du fait qu'il n'existe pas à l'heure actuelle d'évaluation globale des coûts de l'accueil pour l'utilisateur, pour le pouvoir organisateur, ni pour la collectivité (voir enjeu sur les coûts). La part relative des diverses sources contributives dans le financement total du service est inconnue, comme le sont les effets du type de service, de pouvoir organisateur ou de la taille sur le résultat.

- La couverture (densité de places par rapport au nombre d'enfants de 0-2.5 ans) a cru dans la dernière décennie après une période de moratoire de 5 ans. Le plan Cigogne de 2003 a déterminé une croissance par les pouvoirs publics dans le secteur subventionné, avec un objectif d'équité géographique et de diversification des services. Au 31-12-2011, le taux de couverture des services subventionnés était de 20.3% et des services non subventionnés par l'ONE de 8,0%, soit au total 28,2%. La répartition entre secteur subventionné (72%) et non subventionné (28%) est inchangée depuis 10 ans. Le taux de couverture a cru de 4.8% en 11 ans. Cette croissance s'est concrétisée par la création de plus de 8000 nouvelles places dans les services subventionnés, et de 4000 dans le non subventionné, et principalement dans les milieux collectifs, alors que les accueillantes conventionnées arrivent en 3<sup>e</sup> position (Tableau 1). La croissance de la couverture subit un effet de freinage dû à l'augmentation des naissances depuis une décennie à Bruxelles (voir Graphique 1 en annexe) qui voit augmenter le nombre d'enfants à accueillir. Une place d'accueil est utilisée en moyenne par 1.3 enfants (ONE, 2010). Un critère d'efficacité est appliqué pour le financement des milieux collectifs subventionnés, à savoir le taux d'occupation moyen trimestriel. Il varie selon la catégorie de service entre 74.35% et 81.21% (ONE, 2010).

La question principale à propos du taux de couverture est celle de la pénurie et de l'inégalité de couverture géographique puisque en règle générale l'offre de service est plus abondante dans les zones socio-économiques plus favorisées (Tableau 2). L'ONE a élaboré des critères de programmation qui reflètent l'objectif d'atteindre une meilleure équité socioéconomique et géographique, mais les processus de décision pour l'augmentation de la capacité d'accueil impliquent plusieurs acteurs de financement dont la coordination n'est pas aisée. Par ailleurs, l'estimation de la pénurie est un exercice complexe. On peut distinguer la pénurie en termes de demandes définitivement non satisfaites (en fonction de

différents critères comme le type d'accueil ou le type de tarif souhaité), de la pénurie ressentie. La première est probablement instable, parce qu'étroitement liée au sentiment subjectif qu'il n'y a pas suffisamment de places pour tous et qu'une demande sera inévitablement rejetée. La seconde s'ajoute à la première : c'est l'expérience éprouvante par laquelle passe inutilement la très grande majorité des parents dont la demande est finalement satisfaite après une période d'une grande incertitude. En effet, l'organisation des inscriptions génère beaucoup de stress fait de refus multiples d'inscription dans un cadre asymétrique entre demandeurs et prestataires. Les actions visant à améliorer cette situation stérile sont beaucoup trop limitées.

L'accessibilité économique est relative. Pour les familles, l'utilisation d'un service est toujours payante, soit selon un barème proportionnel au revenu du ménage dans les services subventionnés par l'ONE, soit selon un tarif libre établi par le pouvoir organisateur dans les services non subventionnés. Le barème ONE est calculé pour valoir environ 10% du revenu mensuel du ménage, avec un plafond. Le montant moyen en 2009 était de 14.33 € par jour et par enfant dans les milieux subventionnés par l'ONE et dépasse probablement les 600-700 € mensuels en milieu non subventionnés. Il n'existe pas de données qui permettent une analyse approfondie de la question de l'accessibilité financière pour les familles selon les différents groupes socioéconomiques.

- Sur le plan de la qualité des services, de nouvelles ressources ont été mises à la disposition du secteur après l'introduction d'un Code de Qualité de l'accueil il y a dix ans. De nouveaux outils, l'organisation d'une offre de formations en cours d'emploi et l'encadrement par les conseillers pédagogiques de l'ONE représentent des avancées importantes. Une recherche récente<sup>1</sup> financée par l'ONE montre ainsi que la segmentation des différentes formations des professionnels pouvant travailler dans le secteur, le très faible niveau de formation (secondaire de qualification pour les puéricultrices), l'absence d'un bachelier pour la petite enfance (un des derniers pays européens à reconnaître cette situation) représentent des handicaps sérieux, avec en outre des ruptures de niveaux qui amènent à limiter toute progression professionnelle.
- Le schémas sur les effets attendus ne peut fonctionner que s'il est possible d'accueillir mieux les enfants au niveau de la qualité d'accueil, et de façon socialement équitable. Sur le terrain, un accès équitable à des services de qualité pour des publics autres que les familles à double revenus représente encore souvent une gageure. Cette étape en est souvent au stade de recherches-action. La question de l'équité globale n'est pas évaluée et seules quelques données indirectes alimentent une réponse. En prenant en considération le besoin d'accueil pour tous les enfants (indépendamment de l'occupation professionnelle des parents), les enfants dont la mère a un niveau d'étude supérieur sont trois fois plus nombreux à fréquenter un milieu d'accueil que ceux dont la mère a un niveau d'étude peu élevé (ratio de 3.2 entre les mères selon leur niveau de formation). Cette inégalité est expliquée par les inégalités sociales des taux d'activité féminins. Par contre, parmi les enfants dont la mère travaille, l'inégalité sociale d'utilisation de l'EAJE selon le niveau d'étude de la mère est de moindre ampleur. L'iniquité sociale d'utilisation est sensible au taux de couverture des places. En effet, selon Farfan-Portet (2010), plus la densité de place est élevée, moins les inégalités sociales d'accès seront importantes puisque les places ne

représentent plus une rareté. Leur accès résulte ainsi moins directement de compétences sociales complexes, liées à la classe sociale des parents. Cette iniquité sociale d'utilisation a un impact économique, social et éducatif.

En bref, le système de l'EAJE est appelé à prendre une ampleur croissante. Après une lente évolution historique durant ces 50 dernières années, il doit être réformé en renforçant son cadre de valeurs et en se développant dans le cadre d'une organisation et de modes de financement réformés en cohérence avec ses finalités.

En 2011, une Communication de la Commission européenne<sup>1</sup> a affirmé la nécessité d'un secteur de l'EAJE basé sur un accès universel à des services de qualité et a invité fermement les états à développer des politiques EAJE **intégrées** ; cela suppose que « *toutes les parties prenantes, parents compris, aient la même vision de ces services* », qu'il y ait « *un cadre d'action commun pour l'ensemble du système avec les mêmes objectif et des fonctions et responsabilités clairement définies à l'échelon central et local* » (p.9).

La notion d'intégration fait allusion au fait que la politique EAJE est soit intégrée, soit scindée, selon le fait qu'une politique unique s'applique à l'ensemble des enfants avant la scolarité obligatoire, ou que les politiques sont scindées, l'une concernant les enfants âgés de moins de 3 ans, et l'autre les enfants de 3 à 6 ans environ. En Belgique et en FWB, le système EAJE résulte d'une politique scindée, les enfants âgés de moins de 3 ans relevant de l'ONE et du Ministre de l'enfance, et les enfants de 2,5 ans à 6 ans relevant du Ministère de l'éducation. Les systèmes scindés sont réputés se caractériser par le fait qu'ils ont des cadres différenciés par niveaux, des ressources matérielles et humaines peu cohérentes, une conception de la qualité divisée par groupes d'âges injustifiable, tous éléments qui portent à conséquence au niveau de la qualité.

La ligne de force Horizon 2022 semble ne concerner exclusivement que les enfants les plus jeunes. Néanmoins la nécessité d'une vision commune est également valable à ce niveau. En CWB en effet, les différents effets socioéconomiques et éducatifs de l'EAJE sont inégalement reconnus. L'ONE et différentes organisations sociopolitiques<sup>1</sup> se situent dans cette perspective, comme c'est le cas des textes déclaratifs de politique, mais ce n'est pas nécessairement le cas de tous les acteurs. Bon nombre d'acteurs sont encore principalement orientés par les fonctions économiques pour lesquelles des clarifications sont nécessaires. En effet, augmenter les capacités d'accueil crée certes des emplois dans le secteur de la petite enfance lui-même mais, en dehors de ceux –ci ne crée pas d'emploi sauf à la marge à moyen terme. Les effets économiques rapides de l'offre de services beaucoup plus larges se situent au niveau de la répartition plus équitable de l'emploi avec moins de discrimination envers les mères et les femmes, au niveau de l'augmentation du taux d'activité à temps plein des femmes, par conséquent au niveau de l'augmentation des revenus des ménages, en particulier des ménages monoparentaux, et au niveau de la conciliation vie personnelle - vie professionnelle. Des effets positifs peuvent s'observer à moyen terme sur la fécondité, également importante sur le plan du développement économique. Les bénéfices sociaux et éducatifs les complètent pour représenter un investissement globalement favorable au développement économique.<sup>1</sup>

## 1.2. Identification des benchmarks pertinents

Les pays scandinaves sont généralement cités en exemple pour leur politique affirmant le droit de l'enfant à une place et un accueil de qualité et par la mise en application effective de ce droit.<sup>1</sup> Ces pays organisent une politique de l'EAJE intégrée qui, pour reprendre la



Communication de la Commission européenne, offre « *un cadre d'action commun pour l'ensemble du système avec les mêmes objectif et des fonctions et responsabilités clairement définies à l'échelon central et local* ». Ils ont un niveau d'offre qui s'adapte à la demande et une équité sociale d'utilisation très élevée (exemple du Danemark, voir Graphique 2).

### 1.3. Indicateurs clés au niveau de l'enjeu

Les indicateurs-clé sont à trouver dans l'évolution des évaluations de résultat et d'impact jusque en 2022. Les indicateurs de résultat (voir Tableau 3) sont déclinés en fonction des valeurs de l'EAJE reconnues en FWB, soit, l'accessibilité, la qualité, l'efficacité et l'équité.

### 1.4. Liens avec d'autres lignes de force

Cet enjeu est intrinsèquement lié avec un enjeu à **développer** de la LDF 2 Education Formation Emploi qui a un impact direct sur la qualité de l'accueil

*Lien #2* Education - formation - emploi : organiser une nouvelle filière d'étude : un bachelier en éducation de la petite enfance ; réformer le secteur pour unifier les métiers de l'enfance ; améliorer le statut social des accueillantes d'enfants

Cet enjeu trouve également des prolongements dans la LDF relative aux territoires locaux, niveau où l'intégration des politiques de l'EAJE **pourrait être réalisée**.

- *Lien# 3* : introduire dans les budgets communaux une ligne budgétaire obligatoire pour l'accueil de l'enfance ; mise en œuvre de *territoires* qui se caractériseraient par une politique intégrée de l'enfance qui soutienne la cohérence nécessaire entre le niveau 0-3, le niveau 3-6 et l'accueil temps libre (ATL, pour le 3-12 ans)

### 1.5. Orientation proposée sur l'enjeu

Les mesures proposées consistent à renforcer la tendance actuelle au développement qualitatif et quantitatif du secteur en agissant sur des composantes du système actuel qui nécessitent d'être rationalisées. Ces mesures se justifient selon l'hypothèse qu'une amélioration du système EAJE permettra l'amplification d'une politique dont les différents impacts (économiques, éducatifs, sociaux) sont en soi favorables aux objectifs de « redéploiement vers une croissance durable créatrice d'activités et d'emplois de qualité ».

## 2. Détail des mesures

Les mesures proposées concernent successivement les différentes composantes du système de l'EAJE.

### 2.1. Mesure # 1: Renforcer les valeurs de la petite enfance intégrées dans une vision commune au niveau de la FWB et des deux régions

#### 2.1.1 Description de la mesure

Il est nécessaire de développer une vision intégrative des bénéfices sociaux, économiques et éducatifs de l'accueil dans une perspective des droits de l'enfant. Tous les enfants ont droit à un développement global harmonieux. Cette vision doit faire l'objet d'actions de plaidoyers soutenus et transversaux touchant les différents acteurs de l'EAJE, des politiques sociales et éducatives et cela aux différents niveaux de compétence, FWB et les deux régions

Portée de la mesure

Une vision commune offre un cadre de développement du secteur dont plusieurs leviers se trouvent à différents niveaux de compétence. Cette mesure est nécessaire à un moment où la FWB et les régions font d'importants investissements dans l'EAJE mais de façon relativement non coordonnée et en fonction d'objectifs variés, alors que la compétence officielle de la politique EAJE est celle de la FWB.

#### 2.1.2 Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

La mesure identifiée induit une amplification de la politique actuelle

#### 2.1.3 Coût budgétaire

Soutenir une vision commune ne nécessite pas d'investissements particulièrement importants mais bien l'engagement des acteurs dans cette perspective.

#### 2.1.4 Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

Le taux d'utilisation des structures des catégories de service selon les caractéristiques sociales et le domicile de l'enfant, par catégorie de service.

### 2.2. Mesure # 2: collecte et analyse de données nécessaires au pilotage de la politique EAJE

#### 2.2.1. Description de la mesure

Disposer des indicateurs pertinents pour le pilotage et l'évaluation du développement quantitatif et qualitatif du secteur EAJE en FWB et dans les 2 régions. Ces indicateurs doivent être produits par un organisme public de recherche.

#### 2.2.2. Portée de la mesure

A l'heure actuelle il existe peu de données permettant la construction d'indicateurs pertinents. L'ONE occupe une position centrale en tant qu'unique organisme habilité à délivrer l'autorisation de l'activité. La plupart des données sont collectées à des fins administratives et une bonne partie d'entre elles sont disponibles sous forme agrégée par service. Les informations actuellement disponibles sont largement insuffisantes et une partie est éparpillée auprès des différentes instances de financement. Il y en a peu qui permette de réaliser des analyses statistiques fines pour le pilotage.

#### 2.2.3. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

La possibilité d'un pilotage en fonction des valeurs explicites d'accessibilité, d'équité, de qualité et d'efficience, et tenant compte des fonctions économique, sociale et éducative représente un changement radical par rapport à la situation actuelle.

#### 2.2.4. Coût budgétaire

Le coût est lié au personnel chargé des indicateurs, de leur traitement et de leur analyse. Il est à noter que la mesure repose sur un système où les services publics, associatifs ou privés non subventionnés de l'EAJE seraient tenus de produire des données relatives à leurs structures et à leurs bénéficiaires. Ils pourraient être dédommagés pour cette obligation. Au 31-12-2011, il y avait 585 services collectifs subventionnés et 522 services non subventionnés par l'ONE, sans compter les accueillantes d'enfants à domicile. Celles-ci sont respectivement au nombre de 2824 accueillantes conventionnées (encadrées par X services) et 1269 accueillantes autonomes.

#### 2.2.5. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

Attribution de la compétence à un organisme public scientifique chargé de l'élaboration d'indicateurs tels que ceux préconisés dans le Tableau 3.

#### 2.2.6. Points d'attention pour l'implémentation

Il convient d'être vigilant pour que cette activité revienne à un opérateur scientifique externe à l'ONE, et indépendant.

### **2.3. Mesure # 3: simplifier l'offre et les mécanismes de financement pour favoriser l'accès, l'innovation et la flexibilité des services EAJE**

#### 2.3.1. Description de la mesure

Mettre en place un dispositif de concertation pluraliste visant à une simplification des différentes catégories de services actuelles et à une révision de leur réglementation et de leur financement. Ce dispositif doit impliquer les opérateurs et les parents. L'objectif consiste à redéfinir et harmoniser l'offre et les réglementations, à revoir le mode de financement actuellement fondé sur le nombre de places agréées. Ce dernier objectif doit reposer sur des données budgétaires fiables et envisager le système de financement en fonction des besoins et non des places d'accueil agréées. La réforme doit tenir compte des objectifs économiques, éducatifs et sociaux de l'EAJE et favoriser les processus d'innovation. Dans cette ligne, le droit à l'accès pour tous peut se décliner de deux façons : 1° un droit à temps partiel dans une structure de la petite enfance pour tous les enfants avant l'âge de 2,5 ans (par exemple 3 demi-journées gratuites et inconditionnelles); 2° l'extension de ce droit selon les besoins familiaux, quelle que soit la durée de l'accueil nécessaire.

#### 2.3.2. Portée de la mesure

Elle vise globalement à construire un secteur dont la lisibilité et la capacité d'adaptation et d'innovation soit à la mesure de son importance sociale. La mesure devrait favoriser la créativité et le dynamisme des opérateurs en fonction des besoins, permettre aux parents de comprendre le secteur dans lequel ils sont amenés à confier leurs jeunes enfants au moment où ils cherchent à y avoir accès. Elle devrait également faciliter la création de nouveaux services par une lisibilité améliorée et une capacité d'anticipation renforcée pour les pouvoirs organisateurs.

### 2.3.3. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

A l'heure actuelle, il existe parmi les milieux collectifs subventionnés 332 crèches, 2 crèches parentales, 37 préguardiennats et 179 maisons communales d'accueil de l'enfance. Leurs réglementations diffèrent, mais la base des modalités de financement repose sur la notion de place d'accueil. Pour les milieux collectifs dits 'non subventionnés', 400 maisons d'enfants et 122 haltes accueil (dont la plupart sont en réalité subventionnées par d'autres pouvoirs publics et appliquent un tarif social). Pour les milieux d'accueil dits 'à domicile', il existe les services d'accueillant(e)s d'enfants conventionnés et les accueillante d'enfants, les uns subventionnés et les autres pas. Deux accueillantes peuvent se regrouper en 'co-accueil', lequel ressemble à une mini-crèche.

Les différents types d'accueil s'accompagnent de réglementations spécifiques qui nécessitent une archéologie pour comprendre leur rationalité. Une gestion moderne du secteur nécessite une meilleure adaptation aux besoins et une souplesse dont pourraient bénéficier les pouvoirs organisateurs actuels et à venir, ainsi que les utilisateurs.

### 2.3.4. Coût budgétaire

### 2.3.5. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

Mise en place d'une commission pluraliste d'acteurs du développement de l'EAJE. Il est essentiel que les parentes et les utilisateurs participent à ce processus.

## 2.4. Mesure # 4 : améliorer la disponibilité, l'accessibilité et la qualité des services

### 2.4.1. Description de la mesure

Disponibilité : prévoir des plans régionaux et sous-régionaux de développement de nouveaux services/places garantissant une équité géographique de l'offre subventionnée /ou à tarification sociale en fonction des demandes locales.

Accessibilité sociale: mettre en place des actions d'information et d'accompagnement à destination des familles en vue d'assurer une équité d'utilisation et de diminuer la pénurie ressentie. Prévoir une évaluation statistique régulière de l'accessibilité financière des services et du barème utilisé..

### 2.4.2. Portée de la mesure

La pénurie objective et ressentie introduit une asymétrie dans les relations entre demandeurs/utilisateurs et les services. Ces caractéristiques diminuent l'équité sociale d'utilisation et nuisent à la mise en œuvre d'une politique cohérente de qualité. L'adaptation de la programmation et des actions d'information aux réalités régionales et sous régionales de la demande d'accueil est souhaitable à cette fin : les besoins de haltes garderies, d'horaires atypiques, d'accueil spécialisé, ceux liés aux navettes, à l'isolement du réseau familial dans les grandes villes, à l'essor économique accéléré dans certaines zones aboutissent à des demandes dont la composition est géographiquement variable. Elle est également importante pour tenir compte des aides régionales en emplois et en subventions.

### 2.4.3. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

Les informations sur les places disponibles relèvent des PO qui mettent en place isolément les uns des autres des règlements d'inscription. Le marché des places disponible est obscur.

L'ONE est l'acteur principal de la programmation, il établit les critères de priorité sociaux, économiques et géographiques..

#### 2.4.4 Coût budgétaire

Il s'agit d'une mesure avant tout de type organisationnel mais l'accompagnement des familles précarisées requiert du personnel formé sur le plan psycho-social.

#### 2.4.5. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

Mise en place d'instances pour la programmation des nouvelles places, et de procédures pour la concertation visant à réguler les mécanismes d'inscription pour réduire l'asymétrie entre familles et services.

#### 2.4.6. Points d'attention pour l'implémentation

Nécessité de mener les travaux de concertation en réunissant la pluralité des acteurs concernés, au premier titre les parents.

### Références bibliographiques

Alexander C. Early childhood education has widespread and long lasting benefits. Special Report. TD Economics, Novembre 27, 2012

Cremers A, Demeuse M, Humblet P, Pasetti Q, Tutak A. Elaboration d'indicateurs de développement de l'accueil et de l'éducation des enfants de 0 à 3 ans. ULB-UMons, octobre 2012

César A, Dethier A, François N, Legrand, Pirard F(ULg) en collaboration avec P. Camus (ULg), P. Humblet et F. Parent (ULB) "Formations initiales dans le champ de l'accueil de l'enfance (0 – 12 ans)", ULG, juillet 2012

[http://www.one.be/uploads/tx\\_ttproducts/datasheet/RAPPORT\\_FIN\\_Recherche-action\\_114\\_ONE.pdf](http://www.one.be/uploads/tx_ttproducts/datasheet/RAPPORT_FIN_Recherche-action_114_ONE.pdf)

EURYDICE, (2009) Réduire les inégalités sociales et culturelles par l'éducation et l'accueil des jeunes enfants en Europe. Bruxelles : Agence exécutive Éducation, Audiovisuel et Culture.

Meulders D., Humblet P., Maron L. & Amerijckx G., Politiques publiques pour promouvoir l'emploi des parents et l'inclusion sociale (pp. 71-113). Ghent : Academia Press.

OECD. 2001. Starting strong I. Early childhood education and care. Paris: OCDE.

OECD. 2006. Starting strong II. Early childhood education and care. Paris: OECD

OECD. 2012. Starting strong III. Early childhood education and care. Paris: OCDE

UNICEF, La transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant, Bilan Innocenti 8, 2008, Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF

Farfan-Portet, MI, V. Lorant, et F. Petrella. 2010. « Access to Childcare Services: The Role of Demand and Supply-Side Policies ». Population Research and Policy Review 29(3).

Kaga, Yoshie, John Bennett, et Peter Moss. 2010. Caring and Learning Together. A cross-national study on the integration of early childhood care and education within education. Paris: UNESCO

## Annexe

### Liste des questions initiales

- Quelles sont les pistes qui permettraient de réduire les coûts attendus de la petite enfance, en conservant (ou en améliorant) le niveau de service rendu à la population en cette matière
- Comment assurer l'adéquation entre l'offre de crèches et les contraintes de l'activité économiques (plages horaires, emplois des parents, emplacement géographique, accessibilité financière)?
- Comment attirer des compétences et moyens financiers vers ce secteur?

## Terminologie

*Offre subventionnée* = offre subventionnée par l'ONE

*Offre non subventionnée* = offre non subventionnée par l'ONE

*Offre à tarification sociale* : offre subventionnée par l'ONE/K&G et/ou d'autres pouvoirs subsidiants, comme le FESC, le FSE, un pouvoir régional ou la commune

*Offre à tarification libre* : offre sous forme d'asbl, ne recevant pas de subside d'une institution publique

*Accueil en collectivité* : les milieux d'accueil suivants : crèche, pré-gardiennat, maison communale d'accueil de l'enfance, maison d'enfants, crèche parentale, halte accueil

*Accueil à domicile* : le service d'accueillant(e)s d'enfants conventionné(e)s, les accueillantes d'enfants

## Annexes

Graphique 1

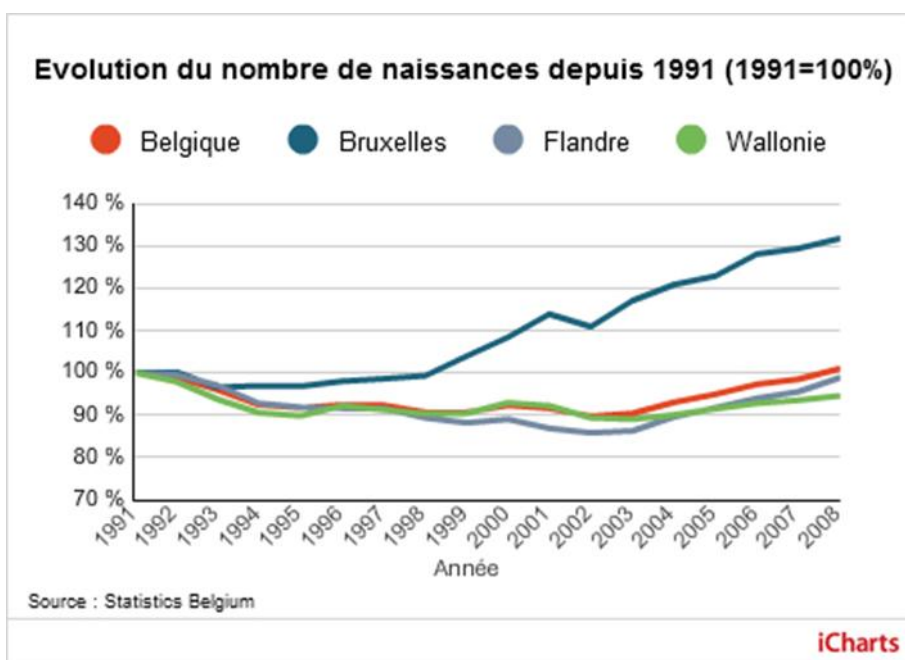




Tableau 1 Extension de la capacité selon le type de service entre 2001-2011

<b>MAS</b>	Places	%
crèche	+ 3893	48,5
Crèche parentale	+ 28	0,3
Prégardiennat	-62	-0,8
Mcae	+ 1874	23,4
FDS 2	+ 614	7,7
Accueillante conventionnée	+ 1672	20,9
<b>Total MAS</b>	<b>+ 8019</b>	<b>100,0</b>
<b>MANS</b>		
Maison d'Enfants	+ 1989	48,2
Accueillante autonome	+ 616	14,9
Halte accueil	+ 1524	36,9
<b>Total MANS</b>	<b>+ 4129</b>	<b>100</b>
<b>TOTAL</b>	<b>12148</b>	

Tableau 2 Taux de couverture par province au 31/12/2011

BRUXELLES-CAPITALE	23,0%
PROVINCE de BRABANT WALLON	45,1%
PROVINCE DE HAINAUT	26,2%
PROVINCE DE LIEGE (GERM. EXC.)	26,8%
PROVINCE DE LUXEMBOURG	38,3%
PROVINCE DE NAMUR	33,1%

**Nb de places d'accueil** : source ONE - données au **31/12/2011**

**Nb d'enfants** : source SPF Economie - DG Statistiques. Calculs : ONE - données au **01/01/2011** = (les enfants de moins d'1 an) + (les enfants au-dela d'1 an) + (50% des enfants de 2 à 3 ans). Le nombre d'enfants bruxellois est pris à 90%. L'arrondissement de Verviers ne compte pas les enfants germanophones.

Graphique 2 Pourcentage d'utilisation des différents modes de garde utilisés par les familles selon le niveau d'étude de la mère., AT, BE, CY, CZ, DE, DK (source : Meulders, et al, 2010)

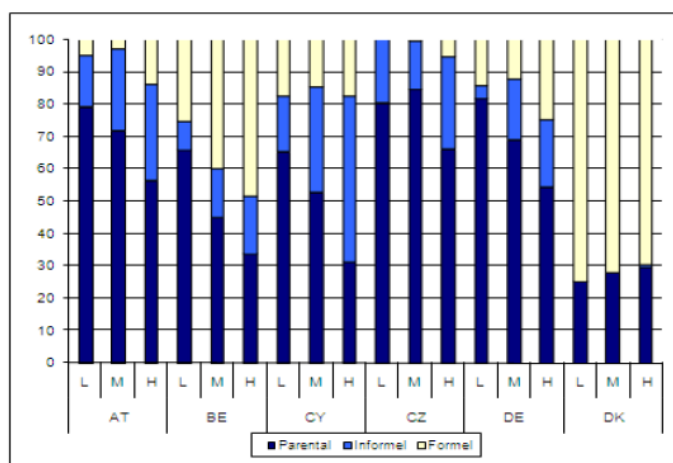


Tableau 3 Indicateurs de l'EAJE<sup>1</sup>

Les indicateurs proposés sont déclinés en fonction d'un classement selon les valeurs de l'EAJE reconnues en FWB.

<b>Accessibilité</b>	Taux de couverture, taux d'occupation, taux d'inscription selon différents critères géographiques et catégories de service
<b>Qualité :</b>	indicateurs relatifs à la formation initiale et la formation continue du personnel, taux d'encadrement réels et taux d'encadrement par le personnel subventionné, taux de subventionnement du personnel, taux de féminisation du personnel, taux de rotation du personnel, indicateur de conditions de travail (CDD, APE, ACS)
<b>Financement</b>	taux de subsidiation, taux de services participant au système de péréquation, rétrocession moyenne –péréquation moyenne, statistiques du montant de la participation parentale, coût moyen par place, pourcentage du PIB, part relative des diverses sources contributive dans le financement total des services.
<b>Équité (fonction sociale)</b>	pourcentages par services d'enfants relevant des catégories suivantes : porteurs de handicaps, parents avec revenus de remplacement, monoparentaux, ne parlant pas le français, taux brut et net de préscolarisation selon le domicile de l'enfant, caractérisation socioéconomique des inscrits par service ou par secteur géographique, un indicateur de satisfaction de la demande (par enquête de routine)



## Ligne de Force 5

\*

\* \*

**Défis énergétiques & environnementaux**



# I. Synthèse

## 1. Enjeux

- Concilier les risques environnementaux et les opportunités de développement et de croissance (Bertrand Hamaide, FUSL)
- Réussir la transition énergétique tout en : (Michel Huart, ULB)
  - favorisant l'accès au service énergétique, le développement d'activités économiques et la création d'emplois
  - développant un mix énergétique avec davantage de renouvelables et de solutions moins polluantes
  - en réduisant et organisant la demande en énergie

## 2. Etat des lieux

La question des relations entre croissance, environnement, énergie et développement durable est au cœur de la dynamique 2022 puisque son objectif général est celui d'« un redéploiement vers une croissance **durable** créatrice d'activités et d'emplois de qualité ». D'une part, il est impérieux et urgent d'intégrer à notre modèle de développement les contraintes liées la préservation de notre environnement (changement climatique, pollutions environnementales,...) et au caractère limité de certaines ressources, d'autre part, il s'agit d'envisager les réelles opportunités offertes pour le développement d'activités économiques, porteuses d'innovation et d'emploi, par le déploiement d'un modèle de développement durable.

Le dernier tableau de bord de l'environnement (2012)<sup>1</sup> souligne qu'en Wallonie, **l'environnement est sous pression de l'activité humaine**: progression de l'urbanisation, poids du transport routier du fret, augmentation de la production des déchets, diminution de la qualité des cours d'eau, diminution de la biodiversité même si des améliorations sont à relever notamment dans le tri de déchets, les émissions de polluants acidifiants et de particules en suspension.

A un niveau plus macro, il persiste un manque de données pour établir le lien entre croissance et développement durable en tant que tel pour la Wallonie. Si les émissions totales de gaz à effet de serre en Wallonie sont en recul, comme prévu par le Protocole de Kyoto, alors que le PIB augmente, révélant un découplage absolu à partir de la fin des années 1990, **cela ne signifie pas que la croissance économique soit le moteur de l'amélioration environnementale**. En effet, si la courbe environnementale de Kuznets tendrait à montrer que la croissance est la solution aux problèmes environnementaux (si la dégradation environnementale augmente lorsque le PIB est faible, elle atteint un maximum puis diminue au fur et à mesure du développement économique), cette relation n'a pu être démontrée pour le CO<sub>2</sub>. Dans le cas belge, la courbe aurait même tendance à ressembler à un « N » : après une

phase de réduction des dommages environnementaux, la croissance ne contribuerait donc pas à améliorer la situation et peut donc potentiellement mettre en danger le découplage absolu actuel existant en Belgique depuis l'application du Protocole de Kyoto. En d'autres termes, l'analyse économétrique des données belges informe de la possibilité qu'après la pente décroissante actuelle du N, surgisse une relation positive (néfaste) entre croissance économique et dégradation environnementale.

Afin de lutter contre les dégradations environnementales (sol, eau, air...), en ce compris contre le réchauffement climatique et donc de promouvoir une croissance durable, **des politiques environnementales fortes sont donc à préconiser.**

Le secteur de l'énergie a un impact majeur sur l'environnement, non seulement au-delà de nos frontières, mais aussi en Wallonie. **En effet, un des grandes sources de CO<sub>2</sub> provient de la combustion d'énergie fossile dont le modèle énergétique wallon est très dépendant représentant 80% de la consommation finale d'énergie.** Ce modèle est vulnérable en raison du peu de maîtrise que nous avons sur le prix international de l'énergie fossile, des effets des changements climatiques induits par la combustion des énergies fossiles, des effets des pollutions et des risques environnementaux, du manque de flexibilité du secteur électrique, et du fait que des leviers importants (fiscalité, revenus de la rente nucléaire, politique des prix...) sont de compétence fédérale. Le 15 décembre 2011, la Commission européenne a publié sa feuille de route Energie pour 2050. Elle confirme la stratégie pour 2020 et s'engage pour un système énergétique sûr, compétitif et décarboné pour 2050. **La Wallonie, comme toutes les régions du monde, est donc confrontée aux défis de la transition énergétique, qui doivent être également considérés comme des opportunités pour déployer des activités économiques innovantes, offrant un large potentiel de déploiement en Belgique et à l'exportation et porteuses d'un développement durable.**

Du point de vue des indicateurs, le tableau de bord de l'environnement témoigne d'une vraie avancée dans le développement d'indicateurs. En effet, ce tableau de bord fournit une batterie d'indicateurs et de calculs d'évolutions temporelles pour de nombreux polluants et, dès lors, est un outil très précieux d'aide à la décision quant aux politiques environnementales à entreprendre. Cependant d'un point de vue plus macro, la Wallonie manque d'indicateurs composites qui permettraient d'analyser les relations entre croissance et environnement. Ce manque de données semble particulièrement problématique puisque la Wallonie met en valeur l'importance de la croissance durable dans la dynamique Horizon 2022 tout comme dans le Plan Marshal 2. Vert.

### 3. Orientation proposée sur l'enjeu

Soulignons, d'entrée de jeu, qu'il est crucial de dégager un consensus fort entre les différents acteurs socio-économiques - pouvoirs publics, citoyens, entreprises, syndicats, ... - autour d'objectifs clairs et ambitieux autour du développement durable et de la transition énergétique. Les pouvoirs publics ont un rôle majeur dans la production de ce consensus. La transition énergétique consiste à faire évoluer le système énergétique actuel dominé par les énergies fossiles et le nucléaire vers la production de davantage de renouvelable, vers une maîtrise de la consommation, et vers une distribution qui permette une gestion intelligente des flux d'énergie. Il s'agit donc de doter la Wallonie d'un cadre clair, stable, transversal et

visionnaire, dès à présent, qui permette le déploiement de ces objectifs économiquement porteurs et écologiquement tenables en stimulant l'esprit entrepreneurial et l'appropriation des enjeux par les citoyens.

Pour que les politiques wallonnes intègrent, de manière transversale, les enjeux du développement durable dans son modèle de développement, il est indispensable d'analyser l'évolution passée, actuelle et future de la Wallonie en fonction d'indicateurs pertinents afin de pouvoir en déduire une règle de conduite. Il s'agit donc de doter la Wallonie d'outils statistiques via l'élaboration d'indicateurs composites qui permettent d'effectuer un monitoring de l'évolution de certains polluants, d'estimer la relation entre des polluants spécifiques et la croissance économique ainsi que de la relation entre développement durable et croissance économique. Enfin il s'agit de se doter d'un tableau de bord qui permette d'effectuer un monitoring précis de la transition énergétique.

**3.1. Levier 1 : Dégager un consensus fort entre les différents acteurs socio-économiques par rapport à des objectifs clairs, et ambitieux de développement durable et de transition énergétique** et doter la Wallonie d'un appareil statistique qui permette d'effectuer le monitoring de ces objectifs:

- Définir un plan fixant les objectifs clairs et ambitieux dans le domaine du développement durable et de la transition énergétique, poursuivis à moyen et long terme par la Région Wallonne, accompagnés des leviers adéquats de politiques publiques et moyens budgétaires, qui fasse l'objet d'un consensus entre les différents acteurs socio-économiques (pouvoirs publics, citoyens, entreprises, syndicats) ;
- Développer un cadre réglementaire impulsant de manière cohérente la transition énergétique, de manière transversale, c'est à dire appliqué à toutes les politiques de la région wallonne (à l'image du critère de création d'emploi qui est transversal à de nombreuses aides à l'investissement).
- Intégrer l'étude des défis environnementaux dans les programmes « classiques » de formations universitaires et supérieures (ingénieurs, architectes, économistes, formations du secteur de la construction, ....) ;
- Elaboration d'indicateurs composites: l'IWEPS a fait une proposition d'indicateurs composites qui est actuellement sur la table du Gouvernement Wallon.
- Effectuer un monitoring de l'évolution de certains polluants sur base des politiques ou des mesures qui seront définies dans le cadre du Plan Horizon 2022
- Développer un tableau de bord de la transition énergétique: indicateurs relatifs à l'approvisionnement, la consommation y compris l'utilisation rationnelle de l'énergie, aux infrastructures, aux prix des différents types d'énergie et à l'activité économique induite par les chaînes de valeurs des services énergétiques.

A terme, le prix de l'énergie fossile va encore croître avec toutes les conséquences négatives que cela engendre sur notre économie et sur l'accès au service énergétique<sup>1</sup>. Mais cette tendance doit être également considérée comme une opportunité de nouveaux marchés et



donc d'activités économiques et d'emplois. Un prix élevé de l'énergie fossile peut, en effet, rendre viable une multitude d'activités économiques alternatives de service énergétique. De manière plus concrète, il s'agit de se concentrer sur les secteurs d'activité particuliers où une détérioration environnementale a été observée au cours des dernières années et/ou qui sont critiques pour l'avenir de la Wallonie, notamment en vue de la transition énergétique. Il s'agit également de privilégier les domaines pour lesquels la Région Wallonne a une maîtrise et qui sont à la fois importants et porteurs d'un potentiel d'emplois, et qui possèdent un potentiel d'exportation. Il est indispensable de sécuriser le cadre réglementaire et d'adopter une stratégie claire et stable pour attirer les investissements.

**3.2. Levier 2 : Du point de vue de la production, se concentrer prioritairement sur les filières porteuses en termes de développement durable et de transition énergétique, de valeur ajoutée et d'emplois (spécialement les PME) et d'exportation en développant une stratégie claire et stable, qui offre une sécurité pour attirer les investissements, pour chacune d'elle au sein d'une Alliance emploi-environnement élargie.**

- **Création d'une filière spécifique en vue de la réhabilitation et de la dépollution de sites et rivières.** Même si le Plan Marshall 1.0 a augmenté le financement pour accélérer la dépollution et la réhabilitation de certains sites, et même si de nombreux sites sont également dépollués par des investissements privés, l'ampleur proposée ici est différente de ce qui existe aujourd'hui (réhabilitation de moins de 100 sites sur 50000 sites potentiellement pollués). Par ailleurs, l'objectif est différent de celui qui prévalait dans le Plan Marshall 1.0 puisqu'il ne serait plus uniquement de dépolluer certains sites mais de créer une expertise dans ce domaine qui pourrait à la fois répondre aux besoins spécifiques de la Région Wallonne et avoir une plus value à l'extérieur.

- **Améliorer la gestion des captages d'eau potable et industrielle et valoriser l'expertise en science de l'eau.** Auparavant, l'accent était essentiellement mis sur l'investissement en stations d'épuration. Ici, l'accent est mis sur la gestion des captages pour la valorisation d'une ressource naturelle abondante en Wallonie et moins ailleurs.

- **Valoriser la filière du bois.** Il s'agit d'utiliser le bois dans la construction et redynamisation de la filière des feuillus par la transformation de feuillus en Région Wallonne.

- **Mettre en œuvre dès à présent des plans d'action clairs et pérennes pour chaque type de ressource renouvelable.** La Déclaration de politique régionale de 2009 vise à tendre un objectif de 20% de la consommation finale d'énergie par des sources renouvelables en 2020 (en 2009, il était à 9%). Le soleil et le vent offrent les potentiels les plus importants. En particulier, il est urgent que le nouveau cadre éolien soit adopté. En bonne complémentarité, la biomasse et l'hydroélectricité présentent des atouts en Wallonie. Par ailleurs, la chaleur naturelle est une ressource intéressante pour accroître l'efficacité des solutions de chauffage (pompe à chaleur et géothermie). Il convient d'évaluer les mécanismes existants pour chacune de ces filières, comme celui des certificats verts et de mettre en place les mécanismes de soutien qui présentent le meilleur rapport coût-efficacité et de la stabilité pour réduire les coûts du risque liés à l'investissement.

Il est, également, primordial d'agir sur la demande d'énergie qui se répartit entre trois grands secteurs : l'industrie, les ménages et le secteur du transport. Réduire la demande est un élément central en vue de la transition énergétique. Trois axes peuvent être distingués : le développement d'incitants appropriés pour que les entreprises et les citoyens investissent dans l'utilisation rationnelle de l'énergie, l'organisation la demande selon la disponibilité de l'offre d'énergie (qui peut être améliorée notamment via l'adaptation des réseaux électriques, voir infra) et la garantie sur le long terme à l'accès au service énergétique.

Du point de vue de l'utilisation rationnelle de l'énergie, deux domaines sont à privilégier compte tenu de leur potentiel très important en termes d'efficacité énergétique: le domaine des transports et de la performance énergétique des bâtiments. Soulignons également le rôle-clé que les pouvoirs publics peuvent jouer via les marchés publics, notamment par l'inclusion de clauses environnementales.

Du point de vue à l'accès au service énergétique, il s'agit en particulier d'accompagner cette transition vers une économie « low carbon » notamment en veillant à la compétitivité des entreprises à haute intensité énergétique et soumises à la concurrence d'une zone où le prix de l'énergie est relativement plus bas. D'une part, ceci peut être réalisé en favorisant des mesures d'écologie industrielle pour favoriser une utilisation rationnelle de l'énergie et donc de réduction des coûts, et d'autre part à travers l'implémentation de mesures transitoires d'accompagnement de ces industries dans ce processus de transition énergétique. La compétitivité des entreprises doit être, cependant, mesurée de manière globale dont le coût des services énergétique n'est qu'un des éléments parmi d'autres. Il faut également réfléchir à l'implémentation d'une logique de priorisation du service énergétique, en particulier en faveur de l'industrie soumise à la concurrence internationale et des publics précarisés.

### **3.3. Levier 3 : Du point de vue de la consommation, encourager l'utilisation rationnelle de l'énergie et garantir l'accès à long terme au services énergétique**

- **Réduire les besoins en déplacement** : via l'aménagement du territoire dont le transport est très dépendant, une infrastructure adaptée et des plans de mobilité intégrant des objectifs de réduction de consommation d'énergie.
- **Continuer à améliorer la performance énergétique des bâtiments** : renforcer les moyens de la première alliance emploi-environnement consacrée à la construction durable et en particulier dévolus à la rénovation et à l'isolation des logements.
- **Inclure des clauses environnementales dans les marchés publics.**
- **Prévoir des mesures d'accompagnement dans leur processus de transition énergétique pour les entreprises à haute intensité énergétique afin de préserver leur compétitivité de manière globale.**
- **Développer une tarification de l'énergie qui permette la priorisation de l'usage de l'énergie**

Dans le cadre de la transition énergétique, l'adaptation des réseaux de distribution d'énergie (électricité, gaz) apparaît comme un facteur central. Au-delà des choix purement techniques, cette problématique comporte des aspects socio-économiques et implique des choix politiques potentiellement innovants et cruciaux, eu égard au rôle important de l'énergie dans la société. Ainsi les réseaux électriques pourraient intégrer des technologies de l'information permettant une gestion intelligente (smart grid), des solutions de stockage réel (par exemple par pompage/turbinage ou batteries stationnaires) et virtuel (gestion des consommations et services de gestionnaire de réseau de distribution - GRD - ). Cette adaptation des réseaux peut contribuer à l'organisation de la demande d'énergie en se basant davantage sur des solutions de télécommunication et d'automatisation. Ainsi, il sera possible de proposer des solutions de gestion adaptée à la gestion des flux selon les prévisions ou la temporalité du système énergétique, en développant une logique de priorisation des usages de l'énergie. Par ailleurs, en Europe, les capacités d'interconnexion entre Etats membres doivent être fortement augmentées afin de renforcer les possibilités du marché.

#### **3.4. Levier 4 : Du point de la distribution, favoriser l'adaptation des réseaux électriques pour permettre une gestion intelligente des flux d'énergie**

Certains leviers par rapport aux défis environnementaux et énergétiques relèvent principalement d'autres lignes de forces en particulier le ligne de force « compétitivité, politique industrielle, recherche et innovation ». Les entreprises sont en effet un acteur – clé du déploiement de cette stratégie de développement durable. Il faut également souligner le rôle clé des recherches privées et publiques dans ses aspects techniques (nouveaux procédés) mais aussi, économiques et sociaux pour mieux comprendre les liens entre développement économique et développement durable et faciliter l'appropriation des enjeux du développement durable par l'ensemble des acteurs. Les interactions avec ligne de force « mobilisation du territoire » sont également importantes du point de vue de l'aménagement du territoire et de la mobilité. Le levier fiscal est de première importance. **Le développement d'une fiscalité environnementale constitue un levier à part entière** qui inclut des compétences régionales (comme la vignette automobile) et fédérales (comme la taxation des produits énergétiques). Nous renvoyons donc à ces lignes de force où ces leviers sont abordés.

#### **3.5. Levier 5 : Inclure les défis environnementaux et énergétiques dans les lignes de force « Compétitivité, politique industrielle, recherche », « Aménagement du territoire et mobilité », « Fiscalité »**

- Soutenir la recherche publique et privée dans ses aspects techniques, économiques et sociaux dans le domaine du développement durable

- Développer une fiscalité environnementale au niveau régional et fédéral

## II. Défis énergétiques

**Nom des experts ayant participé à la rédaction du canevas:** M. Huart avec l'apport de J. Juprelle, J. Charlier, D. Simon, B. Hamaide.

---

### Préalable et table des matières

L'objectif d'Horizon 2022 est : « Un redéploiement vers une croissance durable créatrice d'activités et d'emplois de qualité » en vue de répondre à quatre défis identifiés, à savoir :

- la réforme institutionnelle,
- la modification du mécanisme de la loi spéciale de financement,
- le changement du contexte économique,
- les éléments liés aux financements européens.

Que pour atteindre cet objectif, 5 lignes de forces ont été arrêtées par les Gouvernements sur base de la proposition des experts coordinateurs :

- Compétitivité, Politique industrielle, Recherche & Innovation ;
- Éducation, Formation & Emploi ;
- Mobilisation du territoire, les Communautés de territoire et leur organisation ;
- Défis démographiques (de la petite enfance au vieillissement) & Santé ;
- Défis énergétiques & environnementaux.

Et que ces lignes de force s'appuient, elles-mêmes, sur 2 piliers transversaux :

- La gouvernance ;
- L'ouverture sur le monde.

Ce rapport d'expertise traite la partie « Energie » de la ligne de force 5 « Défis énergétiques & environnementaux »

Le contexte change, la Wallonie aussi ! Il s'agit **de réussir la transition énergétique** visant un accès durable à l'énergie pour tous, en saisissant les opportunités socio-économiques en veillant à la compétitivité des entreprises, en agissant sur l'offre énergétique et en agissant sur la demande en énergie.

Nous proposons **13 mesures principales** pour réussir la transition énergétique dans le cadre d'un **redéploiement vers une croissance durable créatrice d'activités et d'emplois de qualité** (Dynamique 2022).

Le rapport identifie les principales mesures afin de **couvrir l'ensemble des facettes** de l'énergie dans le cadre du redéploiement recherché dans la dynamique 2022 :

- Réussir la transition énergétique dans le cadre du redéploiement recherché.

- Saisir les opportunités économiques au travers de l'énergie ( en tenant compte des exigences de la compétitivité des entreprises)

- Agir sur l'offre d'énergie

- Agir sur la demande en énergie

Les 13 mesures identifiées sont le résultat d'une analyse approfondie de la ligne de force « ENERGIE ». Ce rapport s'est concentré sur la **description des objectifs des mesures et leur portée**. Il ne détaille pas la mise en œuvre de ces mesures. Ceci devant être fait par les acteurs qui en ont la compétence.

Le principal point d'attention est la nécessité d'avoir une **action concertée avec les autres entités fédérées**. Il est inutile d'imaginer de réussir une transition énergétique sans utiliser certaines compétences fédérales. Les leviers et les retombées d'une politique énergétique ne se cantonnent pas à la compétence « énergie » de la Région. Parmi les leviers essentiels, la fiscalité, les revenus de la rente nucléaire, la politique de prix, ainsi que les normes de produits. Parmi les retombées dont bénéficie aussi le Fédéral, citons principalement les recettes des activités économiques et la réduction des dépenses de sécurité sociale liée à l'emploi.

<b>Réussir</b>	<p><u>Mesure # 1</u> - « Produire un consensus entre les différents acteurs de la société sur la transition énergétique »</p> <p><u>Mesure #2</u> - « Doter la Wallonie d'un cadre qui rend possible et qui stimule la transition énergétique»</p> <p><u>Mesure #3</u> - « Mobiliser des moyens pour investir dans la transition énergétique »</p>
<b>Opportunité</b>	<p><u>Mesure #1</u> -« Passer progressivement d'une fiscalité sur le travail à une fiscalité sur l'énergie »</p> <p><u>Mesure # 2</u> - « Miser sur les activités économiques prometteuses associées à la transition énergétique »</p> <p><u>Mesure #3</u> - « Accompagner les activités vulnérables vis-à-vis du prix international de l'énergie et garantir la compétitivité des entreprises »</p>
<b>Offre</b>	<p><u>Mesure # 1</u> - « Adapter les réseaux électriques pour permettre une gestion intelligente des flux d'énergie »</p> <p><u>Mesure #2</u> - « Tirer profit du potentiel de la ressource renouvelable locale »</p> <p><u>Mesure #3</u> - « Se doter d'un plan d'action pour la chaleur verte »</p>
<b>Demande</b>	<p><u>Mesure # 1</u> - « Réduire les besoins de déplacement »</p> <p><u>Mesure #2</u> - « Continuer à améliorer la performance énergétique des bâtiments »</p> <p><u>Mesure #3</u> - « Prioriser les usages de l'énergie au moyen de la tarification »</p> <p><u>Mesure #4</u> - « Amener le changement de comportement pour davantage d'utilisation rationnelle de l'énergie »</p>

Réussir la transition énergétique en :

- Favorisant l'accès au service énergétique, le développement d'activités économiques et la création d'emplois
- Développant un mix énergétique avec davantage de renouvelables et de solutions moins polluantes
- Réduisant et organisant la demande en énergie

#### Justification de la reformulation de l'enjeu :

Plus claire, plus précise et en phase avec les objectifs.

Globalement, la reformulation ne change pas l'esprit de l'enjeu, mais elle le **clarifie**. Il s'agit de **réussir la transition énergétique** visant un accès durable à l'énergie pour tous, en saisissant les opportunités socio-économiques, en agissant sur l'offre énergétique et en agissant sur la demande en énergie conformément à l'objectif des Nations Unies.<sup>1</sup>

(1) **l'activité économiques et l'emploi** (objectif principal de la démarche Horizon 2022)<sup>1</sup>. L'énergie est un paramètre clé de l'activité économique. Le système énergétique wallon actuel est très dépendant du prix international de l'énergie. Nous n'en avons aucune maîtrise. A terme, le prix de l'énergie va encore croître avec toutes les conséquences négatives que cela engendre sur notre économie et sur l'accès au service énergétique<sup>1</sup> en particulier pour les précarisés et les entreprises. Mais ce contexte est aussi une opportunité de nouveaux marchés et donc d'activités économiques et d'emplois. Il s'agit d'accompagner en particulier les activités les plus vulnérables<sup>1</sup> et de stimuler des nouvelles formes d'activités en veillant d'une part à ce que la Wallonie bénéficie des emplois induits et d'autre part que l'évolution des prix des services<sup>1</sup> en Wallonie reste compétitif par rapport à celles d'autres zones économiques (Compétitivité des entreprises).

(2) **l'augmentation de la part des renouvelables dans le mix énergétique** continuera à augmenter conformément aux objectifs wallons, belges et européens<sup>1</sup>. Par ailleurs, l'offre énergétique non renouvelable continuera à **privilégier les solutions les moins polluantes, plus flexibles et les plus prometteuses** en terme de développement de marché.

(3) une **réduction** (via des gains en efficacité et des changements de comportement) et une **organisation de la demande d'énergie** (autre ressource énergétique virtuelle de la Wallonie basée sur davantage « de solutions de télécommunication et d'intelligence », force de la Wallonie) tout en veillant à l'intégration sociale (compréhension des enjeux énergétiques, appropriation du service énergétique même par ??? les publics précarisés).

## 1. Etat des lieux

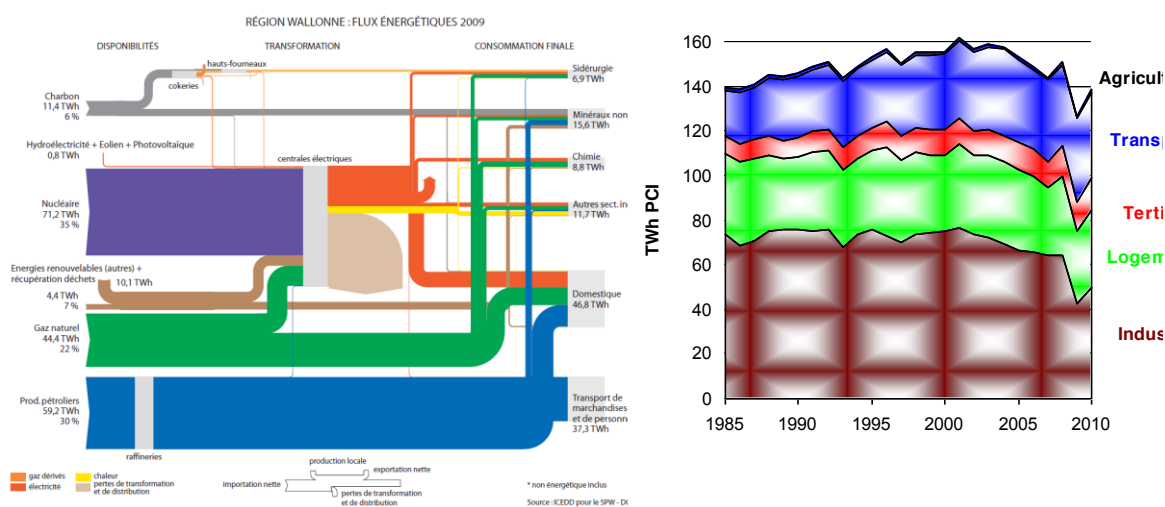
### 1.1. Diagnostic qualitatif et quantitatif

*Selon le bilan énergétique et flux<sup>1</sup>, le service que l'énergie permet est un facteur capital du développement économique. Notre signature énergétique montre notre vulnérabilité et nous héritons d'un système énergétique à adapter aux de nouvelles réalités<sup>1</sup>.*

*Au niveau de l'approvisionnement actuel, les énergies fossiles sont largement majoritaires (plus de 80% de la Consommation finale).*

*Au niveau de la consommation : L'industrie 35-40%, Domestique 33-38% et Transport 25-30% .*

Le schéma des flux énergétiques donne l'image la plus expressive de la circulation de l'énergie dans une région en détaillant les principaux vecteurs énergétiques qui y sont utilisés. Trois parties : l'approvisionnement, la transformation et la consommation.



Flux énergétique – Wallonie 2009 – SPW DGO4

Evolution de la consommation finale par secteurs d'activité 1985-2010 – SPW DGO4

**Approvisionnement (2009) :** Les énergies fossiles sont largement majoritaires (plus de 80%)<sup>1</sup>. La ressource renouvelable représente 7,6% de la consommation finale totale. La Déclaration de politique régionale vise à tendre un objectif de **20% de la consommation finale d'énergie** par des sources renouvelables.<sup>1</sup>

**Transformation (2009) :** La production wallonne d'électricité est dominée par le nucléaire (56%). L'électricité d'origine renouvelable représente 9,3% de la consommation finale wallonne. Du côté de la consommation, on observe à l'échelle de la Belgique que l'industrie consomme 46% de l'électricité, le tertiaire 27% et le logement 24%.

**Consommation (2009)** : Industrie 34%, Domestique 37% et transport 29%. Ces statistiques ne mesurent ni les consommations de l'aviation et du fret international, ni la consommation d'énergie induite de nos importations<sup>1</sup> de biens de consommation. En première approximation, inclure ces consommations d'énergie hors de nos frontières<sup>1</sup> doublerait la consommation finale.<sup>1</sup>

Aujourd'hui, le modèle énergétique wallon est principalement fossile/nucléaire, ce qui rend **nos activités et notre bien-être vulnérables**. Vulnérable pour cinq raisons (principales) :

1. Aucune maîtrise sur le prix de l'énergie : Le marché international de l'énergie échappe totalement à la Wallonie. Les combustibles fossiles d'accès facile s'épuiseront à un moment ou un autre, et/ou sont détenus par des puissances capables de les utiliser comme avantage économique sur la scène internationale. Les perspectives d'évolution du prix de l'énergie sont à la hausse. Les coûts du CO<sub>2</sub> et le facteur risque lié aux incertitudes d'approvisionnement renforce cette tendance.
2. Manque de flexibilité du secteur électrique. Véritable colonne vertébrale de notre système énergétique, le maintien de l'équilibre du réseau électrique est vital. Le parc de production électrique conventionnel dominé par une base nucléaire, les réseaux électriques de transport et de distribution sont confrontés à un certain vieillissement et de nouvelles réalités<sup>1</sup>. L'actualité laisse transparaître une certaine inquiétude quant à la capacité du système électrique belge à faire face à certaines situations. Son redéploiement est indispensable et il doit tenir compte des nouvelles réalités qui intègrent davantage de sources renouvelables et de gestion de la demande. Le manque de flexibilité du secteur électrique et les capacités limitées d'interconnexion créent un risque en cas de perte de capacité.<sup>1</sup>
3. Effets des changements climatiques : Brûler les combustibles fossiles a un effet mesurable, et très probablement dangereux, sur le climat. D'une part les conséquences des changements climatiques sont supportées par les collectivités qui en subissent les effets et d'autre part selon l'aboutissement des négociations internationales, les émissions de CO<sub>2</sub> auront un coût croissant.
4. Effets des pollutions et risques environnementaux des systèmes conventionnels de fourniture d'énergie supportés par les collectivités qui en subissent les conséquences. Les externalités associées aux systèmes énergétiques conventionnels ne se retrouvent pas dans la facture des consommateurs d'énergie.
5. Certains leviers clés de la politique énergétique sont de compétence fédérale. En particulier la fiscalité, les revenus de la rente nucléaire, la politique de prix, ainsi que les normes de produits. Il est inutile d'imaginer une transition énergétique sans avoir une action concertée avec les autres entités fédérées.



D'autre part, la **Wallonie hérite d'une infrastructure énergétique (équipement, droit, organisation)** basée sur les énergies fossiles et nucléaire et une gestion de l'approvisionnement de type centralisée. Pour faire face aux défis de sécurité d'approvisionnement, d'indépendance énergétique et d'impacts environnementaux, elle va devoir intégrer davantage d'énergies renouvelables et de solutions de gestion de la demande.

**L'acceptation sociale de la transition énergétique implique un effort de communication et de formation** pour une compréhension par un plus grand nombre. Il est essentiel d'armer le citoyen et le consommateur en général du rôle qu'il peut jouer dans la transition énergétique.

### 1.2. Liens avec d'autres lignes de force

L'énergie est un moyen d'activité. Elle est présente dans toutes les lignes de force. L'énergie est une thématique transversale de deux types :

- « Leviers/Freins », qui permettent/empêchent la transition énergétique
- « Opportunités/Risques », qui en récoltent les fruits / qui en assument les conséquences négatives

#### Thèmes « Leviers/Freins »<sup>1</sup>

Fiscalité

Cadre réglementaire

Norme de produit

Pratiques et normes sociales

Prix de l'énergie et accès au capital

Mécanismes de soutien (aide à l'investissement et aide à la production)

Infrastructure et équipement

Sortie du nucléaire

Aménagement du territoire

Recherche et développement

Compréhension et acceptation sociale des enjeux pour une transition énergétique

#### LF<sup>1</sup> et nécessite négociation avec autres entités

LF Gouvernance

LF Gouvernance + nécessite négociation avec autres entités

Nécessite négociation avec autres entités

LF Education, formation et emploi

LF Gouvernance ; LF compétitivité + nécessite négociation avec autres entités

LF compétitivité

LF Mobilisation territoire

Nécessite négociation avec autres entités

LF Mobilisation territoire

LF compétitivité

LF Education, Formation & Emploi

#### Thème de type « Opportunités/Risques »

#### LF et nécessite négociation avec autres entités

Emplois dans le secteur énergétique élargis aux services énergétiques

LF compétitivité

Activité économique dans le secteur élargis au service énergétique

LF compétitivité + nécessite négociation avec autres entités

Agriculture

LF Mobilisation territoire

Mobilité et relocalisation de certaines activités

LF Mobilisation territoire

Collectivités locales et communes

LF Ouverture sur le monde

Economie sociale et démarches citoyennes

LF compétitivité

Environnement en Wallonie et environnement à l'échelle de la planète

LF Environnement

Santé et bien-être en Wallonie et à l'échelle de la planète LF Environnement  
 Démographie et vieillissement de la population LF démographie

## 2. Orientation proposée sur l'enjeu

***Se saisir des opportunités d'une transition énergétique -> Miser sur les activités économiques prometteuses, accompagner les activités vulnérables et garantir la compétitivité.***

***Agir sur l'offre énergétique -> Energies renouvelables et solutions flexibles et moins polluantes.***

***Agir sur la demande (chaleur, électricité, transport) -> Réduire (efficacité et comportement), organiser la demande (smart) et appropriation sociale du service énergétique.***

Selon Mac Kay<sup>1</sup>, si nous voulons nous sortir de notre dépendance aux combustibles fossiles, et vivre de manière durable, il faut équilibrer le « budget » énergétique, soit en réduisant la demande, soit en augmentant l'offre durable, soit, bien sûr, en faisant les deux. Ces réductions de la demande et ces augmentations de l'offre doivent être grandes. Voici ce que Mac Kay propose :

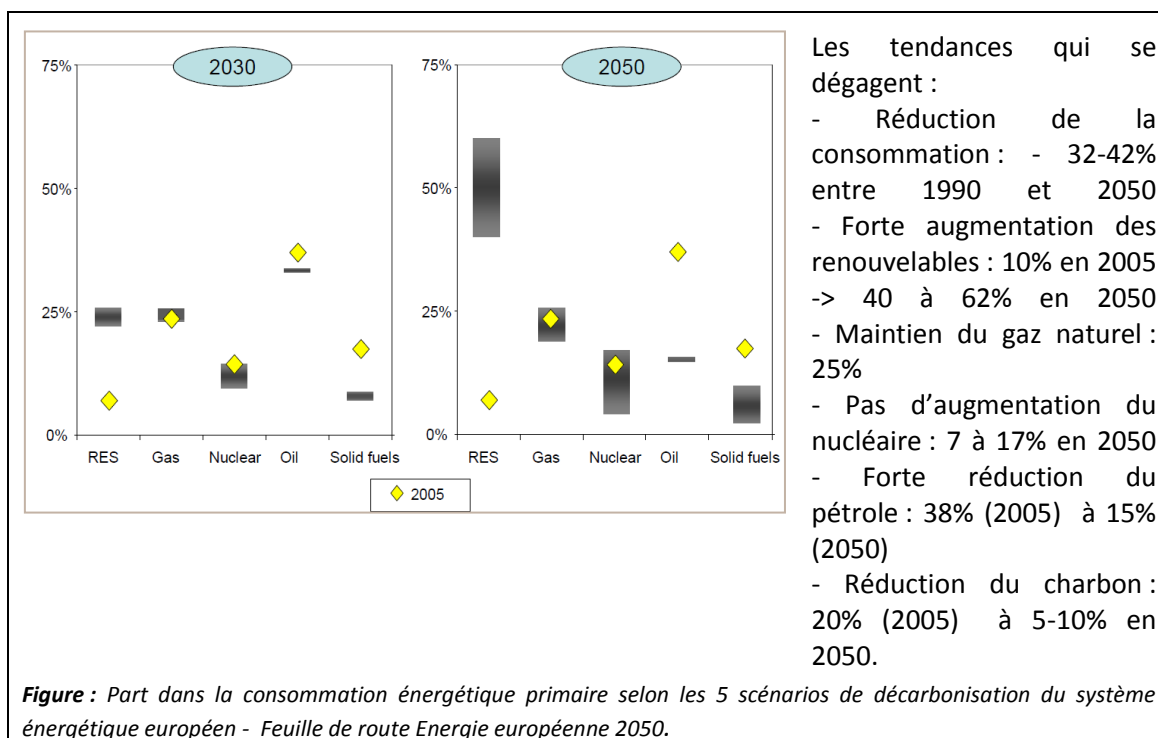
La demande en énergie pourrait être réduite :

- en agissant sur la démographie (est-ce envisageable ?);
- en changeant notre mode de vie, nos comportements (à quel rythme ?) ;
- en réduisant son intensité énergétique (par l'efficacité technologique, par des objets et une infrastructure limitant les besoins de dépense d'énergie).

L'offre durable pourrait être augmentée :

- en s'équipant d'énergie renouvelable à l'échelle du pays (jusqu'où est-ce envisageable?)
- en recourant à des « énergies fossiles propres » (aujourd'hui ce n'est pas le cas, est-ce possible pour demain ?)
- en recourant à du « nucléaire durable » (Cependant, la Belgique a décidé de sortir du nucléaire en 2003 et aujourd'hui le nucléaire reste une technologie non durable, quant aux nouvelles solutions leur durabilité est très discutable)
- en important des énergies renouvelables<sup>1</sup> (avec quels critères ? Et quelles capacités ?)

Le 15 décembre 2011, la Commission européenne a publié sa feuille de route Energie pour 2050. Elle confirme la stratégie pour 2020 et s'engage pour un système énergétique sûr, compétitif et décarboné pour 2050.<sup>1</sup>



Le rôle de la politique est de veiller à **produire un consensus entre les différents acteurs de la société** sur une transition énergétique et ensuite de **doter la Wallonie d'un cadre qui la rend possible, qui la stimule et qui la rend compréhensible.**<sup>1</sup>

La transition énergétique amène le système énergétique actuel dominé par les énergies fossiles et le nucléaire vers davantage de renouvelable et de maîtrise de la consommation (réduction par l'efficacité et le comportement et organisation intelligente de la demande).

C'est la seule voie économiquement porteuse et écologiquement tenable.<sup>1</sup>

Au travers de la transition énergétique, la Wallonie visera à

- Garantir l'accès au service énergétique sur le long terme et pour tous
- Créer des conditions de développement économique durable
- Rendre la transition énergétique compréhensible
- Réduire l'impact environnemental
- Se saisir des opportunités (emplois, économie locale, recettes fiscales, exportation de savoir-faire)

## 2.1. Indicateurs clés au niveau de l'enjeu

Les indicateurs clés pour suivre les différentes facettes de l'énergie (1.Energie, 2. Levier/frein, 3.Opportunité/risque).

### 1.a Energie : Approvisionnement

- **Suivi du mix énergétique** c ad les pourcentages des énergies finales mises à disposition par vecteur (produits pétroliers, gaz naturel, charbon, nucléaire, énergies renouvelables). Il ne s'agit pas de suivre exclusivement les énergies renouvelables, mais bien toutes les ressources.
- **Indice de qualité et de durabilité du mix** : accessibilité, durabilité de la ressource, potentiel local, risque géopolitique, intensité carbone (CO<sub>2</sub>), risque environnemental.
- **Dépendance énergétique** par vecteur et par saison
- **Suivi de la facture énergétique des importations d'énergie** (solde importation/exportation)

#### 1.b. Energie : Consommation

- **Consommation finale (CF) d'énergie par secteur d'activités** (Ménages, tertiaire, industrie, agriculture)
- **Consommation finale (CF) d'énergie par famille de vecteurs** ( lectricit , chaleur, transport)
- **Consommation des ressources** : Consommation Interieure Brute (CIB)
- **Contenu énergétique de la consommation des biens et services** : les catégories de classes énergétiques ( nergie grise et énergie nécessaire à l'usage) méritent d'être généralisées à tous les produits. + suivi des évolutions.
- **Cartographie des besoins en énergie selon les différentes catégories d'usages** (habitats, déplacements, activités économiques, activités récréatives, ...) <sup>1</sup>
- **Facture énergétique et parts de marché** : Flux financiers induits par les achats d'énergie et caractérisation des acteurs économiques : consommateurs, fournisseurs, services et producteurs.
- **Indice d'accessibilité sociale** : Part de la facture d'achats d'énergie dans les revenus

#### 1.c. Energie : Efficience, Intensité  nerg tique, Utilisation rationnelle de l'énergie (URE)

- **CIB/PIB**. Intensité énergétique global. Cet indicateur synthétique est déjà utilisé, mais il mérite d'être décliné par secteur et par service. (Cfr point suivant)
- **Intensité énergétique** par service et par vecteur énergétique
- **Efficience énergétique selon les usages** (habiter, se déplacer, activités professionnelles, secteur et branche d'activités, ...)

#### 2.a. Infrastructures (Lever/frein)

- **Etat de l'infrastructure** d'approvisionnement en ressource, de production locale, de transformation, de stockage, de gestion, ... : nombre, puissances disponibles, énergie produite, caractéristiques opérationnelles, ...)
- **Etat des équipements** : Suivi de l'évolution des normes sur les produits du marché en termes d'efficience énergétique, veille (consommation stand-by), obsolescence, ecodesign, ...

#### 2.b. Contexte  conomiques (Lever/frein)

- **Prix de l'énergie** selon les vecteurs, le type de consommateurs et les usages (+ priorisation)
- **Comparaison du prix des services wallons** avec d'autres zones économiques et analyse de la compétitivité
- **Prix des services énergétiques<sup>1</sup>** et intensité CAPEX-OPEX
- **Coût du capital** (taux d'intérêt, inflation, ...)
- **Sécurité des investissements dans le secteur de l'énergie** : Par exemple coefficient beta.

### 3. Opportunités/risques

- **Emploi** (quantitatif et qualitatif) généré ou maintenu/perdu et **activités économiques** générées ou maintenues /perdus : Au travers de cartographies sectorielles
- **Montants investis** dans le service énergétique et parts de marché
- **Emissions de CO<sub>2</sub> évitées**
- **Recettes/dépenses fiscales<sup>1</sup> induites** par les secteurs d'activités contribuant au service énergétique
- **Gestion des effets d'aubaine<sup>1</sup>** après l'amortissement des installations
- **Analyse méso/macro économique** (Cfr indicateurs de l'enjeu suivant, page 16)

## 3. Détail des mesures

### 3.1. Mesure # 1 - « Produire un consensus entre les différents acteurs de la société sur la transition énergétique »

La transition énergétique amène progressivement le système énergétique actuel dominé par les énergies fossiles et le nucléaire vers davantage de renouvelable et de maîtrise de la consommation (réduction par l'efficacité et le comportement et organisation intelligente de la demande).

Comment la Région envisage-t-elle la transition énergétique ? Comment poursuivre et accélérer les tendances actuelles ? Quels objectifs à long terme ? Quels objectifs à 2022 ? Comment arriver concrètement à l'objectif de 20% d'énergies renouvelables en 2020 (DPRW) ? Comment s'inscrit la Wallonie dans la feuille de route Energie pour 2050 de la Commission européenne qui confirme la stratégie pour 2020 et s'engage pour un système énergétique sûr, compétitif et décarboné pour 2050.<sup>1</sup>

A l'instar de l'Allemagne, il s'agit de converger vers un consensus entre citoyens, entreprises, syndicats qu'il faut investir dans l'utilisation rationnelle de l'énergie et les renouvelables si nous voulons nous prémunir de l'augmentation du prix de l'énergie. L'investissement sera profitable d'autant plus vite que les prix de l'énergie continue de grimper.<sup>1</sup>

### **3.2. Mesure #2 - « Doter la Wallonie d'un cadre qui rend possible et qui stimule la transition énergétique»**

Le rôle de la politique est de veiller à doter la Wallonie d'un cadre qui rend possible et qui stimule la transition énergétique. Si le cadre est clair, stable et stimulant, l'esprit entrepreneurial wallon pourra s'exprimer à partir de son tissu industriel et de PME. Par ailleurs, information et formation devront permettre une appropriation des enjeux par les citoyens.

Il s'agit:

- de s'inspirer des résultats de l'alliance emploi environnement.
- de mettre à disposition de la Wallonie un Institut de l'énergie associant aspects technologiques aux sciences humaines
- de disposer d'un plan d'action par filière des énergies renouvelables, par utilisateurs, par vecteurs (E, C, T) et par priorisation des usages de l'énergie.
- d'organiser la recherche autour du thème de l'énergie<sup>1</sup>.

### **3.3. Mesure #3 – « Mobiliser des moyens pour investir dans la transition énergétique»**

Conformément à l'enjeu de réussite de la transition énergétique, il s'agit d'amener les entreprises et les citoyens à investir dans l'utilisation rationnelle de l'énergie (efficacité) et les énergies renouvelables. Si nous voulons nous prémunir de l'augmentation du prix de l'énergie. L'investissement sera profitable d'autant plus vite que les prix de l'énergie continue de grimper.<sup>1</sup>

Fiscalité, politique de prix, mécanismes de soutien, aides à l'investissement, ... les pistes sont nombreuses. Parmi les nouvelles idées à explorer, le mécanisme de tax shelter dont bénéficie le cinéma pourrait être transposé en soutien aux investissements de la transition énergétique. Par ailleurs, la Région devrait pouvoir disposer de davantage de revenus du Fédéral sur la rente du nucléaire, les ETS (Emission trading system). En effet, c'est les Régions qui mettent en œuvre les politiques énergétiques.

Enfin, l'intensité d'emplois que le service énergétique induit peut être mise à profit dans une logique de relance économique pourvoyeuse d'emplois. Il est réducteur de cantonner les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique à une simple compétence « énergie ». A titre d'exemple, une étude allemande du KfW a fait l'exercice de mesurer les retours des activités économiques d'une mesure d'aide à la rénovation en efficacité énergétique des bâtiments, sur les recettes fiscales (TVA, précompte professionnel, impôt des sociétés, impôt des personnes physiques) et dépenses évitées (sécurité sociale) de l'Etat ? Conclusion : 1 EUR dépensé par le programme de promotion permet de récolter entre 4 et 5 EUR.<sup>1</sup>



### III. Réussir la transition énergétique en favorisant l'accès au service énergétique, le développement d'activités économiques et la création d'emplois

#### 1. Etat des lieux

##### 1.1. Diagnostic qualitatif et quantitatif

La Wallonie n'a pas de maîtrise sur le prix international de l'énergie. A terme, le prix de l'énergie va encore croître avec toutes les conséquences négatives que cela engendre sur notre économie et sur l'accès au service énergétique<sup>1</sup> des citoyens (en particulier les plus précarisés). Mais cette tendance est aussi une **opportunité de nouveaux marchés et donc d'activités économiques et d'emplois**. Un prix élevé de l'énergie peut rendre viable une multitude d'activités économiques alternatives de service énergétique (énergies renouvelables, efficacité). Ces activités peuvent se déployer en Wallonie, mais elles peuvent aussi être exportées et inversement. Il s'agit de stimuler ces nouvelles formes d'activités économiques en Wallonie.

Le service énergétique est intrinsèquement lié à l'activité économique. Il peut être générateur d'emplois :

- **Son accessibilité contribue à l'activité** (consommateur – industrie, domestique, transport) et a contrario, si le secteur d'énergie attrape un rhume, c'est toute l'économie qui a la grippe
- **La mise à disposition de l'énergie** est un moteur d'activités économiques (producteurs, services et équipementiers)
- **Le secteur économique du service énergétique<sup>1</sup>** est un moteur d'activités économiques très diversifiées qui touchent surtout les PME et les indépendants<sup>1</sup>
- De par les charges salariales élevées, une **activité économique intense en emploi** est pénalisée à l'échelle d'une entreprise alors qu'en tenant compte des effets positifs sur la société, elle peut être bénéfique au niveau de la société.

La mise à disposition de l'énergie participe à l'activité économique de toute une chaîne de valeur depuis l'extraction de la ressource jusqu'à l'élimination des résidus en passant par la transformation et la distribution (activités de production, de services ou d'équipements).

Les activités et les incidences induites par le secteur de l'énergie sont très différentes selon le type de ressource, son cheminement et les options technologiques. **Les énergies renouvelables et l'utilisation rationnelle de l'énergie se distinguent par une forte valeur ajoutée en particulier au sein des PME et par des activités intenses en emploi**. En outre,



**l'économie sociale** et de nouvelles dynamiques participatives se développent de manière innovante dans le secteur des renouvelables et de l'utilisation rationnelle de l'énergie.

### 1.2. Indicateurs clés au niveau de l'enjeu

Aujourd'hui, les analyses économiques couvrent exclusivement les **aspects microéconomiques** c'est-à-dire l'évolution des différentes composantes de prix de l'énergie sur le prix d'achat de l'énergie.<sup>1</sup>

Des **analyses méso économiques et macroéconomiques** doivent être mises en place pour évaluer les impacts des politiques énergétiques sur l'ensemble de l'économie : cartographie d'activité sectorielle, emplois, recettes fiscales, mécanismes d'aide, factures énergétiques, investissements et parts de marché, exportations, ...

## 2. Orientation proposée sur l'enjeu

**Miser sur les activités économiques prometteuses, accompagner les activités vulnérables<sup>1</sup> et garantir la compétitivité.**

Il s'agit de stimuler les activités économiques selon **l'accessibilité prévue de l'énergie** (long terme, financièrement accessible ou dissuasif, environnementalement acceptable), de **privilégier l'accès au service énergétique** ayant la plus petite dépense d'énergie ou en phase avec la disponibilité saisonnière et de **tirer profit des activités économiques** que sa mise à disposition génère (emplois, économie locale, recettes pour l'Etat et valeur ajoutée).

Il s'agit aussi de veiller d'une part, à ce que la Wallonie bénéficie des emplois induits et d'autre part que l'évolution des prix des services en Wallonie reste compétitif par rapport à celles d'autres zones économiques (Compétitivité des entreprises).

## 3. Détail des mesures

### 3.1. Mesure #1 - « Passer progressivement d'une fiscalité sur le travail à une fiscalité sur l'énergie »

Comme le prix de l'énergie augmente, il y a lieu de soulager les entreprises en réduisant la charge salariale. **Maintenir la compétitivité des entreprises en réduisant les charges patronales**

sur

l'emploi.

L'idée est d'alléger **progressivement les charges patronales sur l'emploi et de les compenser par des charges sur la consommation d'énergie.**

Aujourd'hui, l'« Etat », au travers de sa fiscalité se finance essentiellement sur le revenu du travail (précompte professionnel) et la consommation (TVA). Comment réduire la charge sur les revenus du travail, tout en maintenant un niveau de recettes pour l'Etat ?

L'idée est d'imaginer un transfert progressif et partiel de la fiscalité sur le travail vers une fiscalité sur l'énergie. (Sans oublier une simplification de la fiscalité en général dont la complexité actuelle profite aux entreprises qui disposent des services d'ingénierie fiscale). Par exemple alléger ou supprimer progressivement les charges patronales sur l'emploi et mettre à contribution davantage la consommation d'énergie. Cette contribution financière sur l'énergie pourrait être pondérée selon l'usage de l'énergie (priorisation en fonction de l'utilité – Cfr mesure sur la notion de priorisation de l'énergie) et selon l'origine de production (renouvelable, fossile, nucléaire). Bien entendu, il s'agit ici d'une compétence fédérale qui nécessite une **action concertée avec les autres entités fédérées**.

### **3.2. Mesure # 2 - « Miser sur les activités économiques prometteuses associées à la transition énergétique »**

Stimuler les activités économiques selon l'accessibilité prévue de l'énergie. Il s'agit de miser sur de nouvelles activités offrant un large potentiel de déploiement en Belgique et à l'exportation.

Par exemple, **Jeremy Rifkin**, économiste américain, met en perspective une nouvelle révolution industrielle par la fusion de la technologie d'Internet et des énergies renouvelables. La thèse d'une troisième révolution industrielle, un nouveau paradigme économique qui va ouvrir l'ère post-carbone, basée notamment sur l'observation que les grandes révolutions économiques ont lieu lorsque de nouvelles technologies de communication apparaissent en même temps que des nouveaux systèmes énergétiques (hier imprimerie, charbon ou ordinateur ; aujourd'hui Internet & les énergies renouvelables).<sup>1</sup>

### **3.3. Mesure #3 - « Accompagner les activités vulnérables vis-à-vis du prix international de l'énergie et garantir la compétitivité »**

Comment favoriser la transition énergétique en garantissant la compétitivité des entreprises à haute intensité énergétique et soumises à la concurrence d'une zone à prix de l'énergie plus bas ?

Il s'agit d'une part de rendre les activités existantes moins vulnérables au prix international de l'énergie et donc de les amener à investir dans des solutions qui donnent davantage de garantie de stabilité et d'autre part, de veiller à la compétitivité des entreprises.



## IV. Réussir la transition énergétique en développant un mix énergétique avec davantage de renouvelables et de solutions moins polluantes

### 1. Etat des lieux

#### 1.1. Diagnostic qualitatif et quantitatif

La Wallonie hérite d'une infrastructure énergétique (équipement, droit, organisation) basée sur les énergies fossiles et nucléaire et une gestion de l'approvisionnement de type centralisée. Il présente aujourd'hui des limites pour accepter davantage de gestion de flux énergétique. Afin de limiter les coûts de l'approvisionnement énergétique, des adaptations s'imposent : technologie et infrastructure, gestion, cadre réglementaire.

### 2. Orientation proposée sur l'enjeu

D'après l'objectif wallon, en 2020, la part des énergies renouvelables dans la consommation finale atteindra 20%. Au regard des objectifs européens la croissance s'accroîtra au-delà de 2020. Il s'agit **d'augmenter progressivement la part renouvelable**, tout en réduisant la demande et faire évoluer le système énergétique conventionnel vers des solutions plus flexibles, moins polluantes et moins risquées : moins CO<sub>2</sub> émis, accroître l'efficacité. Malgré la complexité du choix, il est indispensable d'identifier les solutions à privilégier afin de donner une impulsion économique et des perspectives énergétiques.

La ressource renouvelable est une voie qui offre la **certitude d'une accessibilité sur le long terme**. Le potentiel est une question de surfaces dédiées à l'exploitation des sources renouvelables, des caractéristiques énergétiques locales des sources, de la performance des systèmes de conversion et du prix de revient de production. Le soleil et le vent offrent les potentiels les plus importants. Leur caractère variable implique des solutions de stockage (réel et virtuel) et une augmentation des capacités d'interconnexion électrique. En bonne complémentarité, la biomasse et l'hydroélectricité présentent des atouts en Wallonie. Par ailleurs, la chaleur naturelle est une ressource intéressante pour accroître l'efficacité des solutions de chauffage (pompe à chaleur et géothermie).

Les perspectives d'un transfert du fossile vers davantage de consommation électrique produite à partir de renouvelable place **l'adaptation des réseaux en priorité**. Au travers d'une contribution sur la facture d'énergie, ces investissements se répercutent sur les consommateurs dès aujourd'hui, mais elles permettront de réduire la facture demain. L'enjeu est de veiller au meilleur équilibre coût de l'investissement aujourd'hui et impact bénéfique sur la facture énergétique demain.

### 3. Détail des mesures

#### 3.1. Mesure # 1 - « Adapter les réseaux électriques pour permettre une gestion intelligente des flux d'énergie »

Comment la Région envisage-t-elle d'aborder la problématique de l'adaptation des réseaux de distribution d'énergie (électricité, gaz), tenant compte de la sortie du nucléaire, de la croissance annoncée de la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique à l'horizon 2020 et au-delà ? Au-delà des choix purement techniques, cette problématique comporte des aspects socio-économiques et implique des choix politiques potentiellement innovants et cruciaux, eu égard au rôle important de l'énergie dans la société.

Des réseaux électriques qui intègrent des technologies de l'information permettant une gestion intelligente (smart grid), des solutions de stockage réel (par exemple par pompage/turbinage) et virtuel (gestion des consommations). Les projets de recherche tels que METAPV, montre que la mise en œuvre de nouvelles solutions de gestions intelligentes nécessite nettement moins d'investissement qu'un simple renforcement classique du réseau.<sup>1</sup> Par ailleurs, en Europe, les capacités d'interconnexion entre Etats membres doivent être fortement augmentées.

#### 3.2. Mesure #2 - « Tirer profit du potentiel de la ressource renouvelable locale »

La quantité d'énergie renouvelable disponible localement dépend des surfaces dédiées à l'exploitation des sources renouvelables, des caractéristiques énergétiques locales des sources et de la performance des systèmes de conversion. Le potentiel énergétique wallon est une question d'aménagement du territoire et de conditions d'importation pour les ressources produites hors de nos frontières. Les seules sources d'énergies transportables sont l'électricité d'origine renouvelable et la biomasse (biocarburants ou biocombustibles).

Les cadres de développements en Wallonie sont indispensables. Ils apportent clairement une plus-value et une vision concrète. Citons par exemple : le mécanisme de marché des certificats verts, les aides à l'investissement, le plan Alliance-Emploi Environnement, le cadre de référence éolien, le plan NZEB (Net Zero Building), les Facilitateurs, le plan air climat, la simplification administrative, le plan déchets, la stratégie géothermie, ...

#### 3.3. Mesure #3 – « Se doter d'un plan d'action pour la chaleur verte »

Outre, une stratégie de réduction des besoins<sup>1</sup>, la Wallonie doit se doter d'un plan pour le développement de la chaleur verte (biomasse, chaleur naturelle, solaire thermique et géothermie).

La biomasse comme le bois est une ressource renouvelable pour autant qu'on veille à une gestion forestière de la ressource. La ressource en bois reste un atout majeur de la Wallonie. La stratégie doit être claire, lever les obstacles administratifs, identifier les usages et préserver les potentiels, mettre en place des mécanismes de soutien efficace.

## V. Réussir la transition énergétique en réduisant et organisant la demande d'énergie

### 1. Etat des lieux

Les statistiques énergétiques distinguent trois secteurs principaux de consommateurs finaux : le domestique (logement, tertiaire et agriculture), l'industrie et le transport. En 2010, ils se partagent approximativement en 3 tiers la consommation finale totale. Depuis le début des années 2000, la tendance de l'industrie est à la baisse, vraisemblablement dû à la crise induisant la baisse d'activités de certaines grandes industries; le domestique se stabilise, mais reste dépendant des conditions climatiques (chauffage des bâtiments) et le transport croît. Du point de vue de l'utilisation rationnelle de l'énergie, la Wallonie s'est dotée d'une série de plans d'actions en particulier en lien avec les consommations associées aux bâtiments et du côté de l'industrie, les accords de branche donnent des résultats concrets. Le secteur des transports est le parent pauvre.

### 2. Orientation proposée sur l'enjeu

***Agir sur la demande en énergie (chaleur, électricité, transport) -> Réduire (efficacité et comportement), organiser la demande (smart) et appropriation sociale du service énergétique.***

Tout l'enjeu consiste à **réduire** la consommation d'énergie, **organiser** la demande selon la disponibilité de l'offre d'énergie et **garantir** sur le long terme l'accès au service énergétique.

**Réduire** dans un esprit d'utilisation rationnelle de l'énergie (URE), c'est faire le choix des solutions individuelles et collectives qui induisent la plus petite dépense énergétique, selon 4 niveaux :

- technologies : Utiliser des équipements énergétiquement efficaces
- objets et infrastructures : Disposer, mettre en œuvre et utiliser des objets et des infrastructures qui réduisent les besoins de consommation d'énergie (bâtiments, aménagement du territoire)<sup>1</sup>
- matériaux et services : Préférer ceux ayant un faible contenu énergétique et garantissant la plus longue durée de vie
- comportement : Agir de façon judicieuse : Faire la chasse aux gaspillages, entretenir les biens et sobriété (limiter les achats/dépenses superflus).

**Organiser** la demande d'énergie en se basant sur davantage « de solutions de télécommunication et d'automatisation ». Ainsi, il sera possible de proposer des solutions de

gestion adaptée à la gestion des flux selon les prévisions ou la temporalité du système énergétique. Cfr la mesure sur les réseaux électriques.

**Garantir** sur le long terme l'accès au service énergétique en les rendant moins vulnérable tout en veillant à l'intégration sociale (compréhension des enjeux énergétiques, appropriation du service énergétique même aux publics précarisés). –Voir priorisation et information.

Les mesures proposées ci-après concernent en priorité :

- des actions de réduction de la consommation d'énergie dans **les transports et les bâtiments**. Le niveau d'action de type URE concerne principalement l'infrastructure.
- en ce qui concerne l'accès durable pour tous au service énergétique, il est opportun d'amener une logique de **priorisation** des usages de l'énergie, en particulier vers l'industrie et les publics précarisés
- d'amener des **changements de comportement** au travers de larges campagnes d'information et de formation.

### 3. Détail des mesures

#### 3.1. Mesure # 1 - « Réduire le besoin de déplacement dans les transports »

... **par l'aménagement du territoire**. Face à la dispersion de l'habitat, comment inverser la tendance vers davantage de noyaux d'habitat, de mixité et d'optimisation de la localisation des activités et des services en Wallonie ? Au vu des tendances constatées et de l'inertie, cette mesure est cruciale.

Secteur d'activités dont la tendance à la croissance est le plus important, le transport est un secteur très vulnérable. Il ne dispose pas aujourd'hui de mesures structurelles pour inverser la tendance. Ainsi nous proposons de doter la Wallonie d'un **plan de mobilité visant la réduction des consommations d'énergie** dans le transport.

#### 3.2. Mesure #2 - « Continuer à améliorer la performance énergétique des bâtiments »

Il s'agit de tirer de la première **alliance Emploi Environnement** dans la transition du secteur de la construction vers une construction/rénovation plus durable afin d'accélérer le processus.

#### 3.3. Mesure #3 - « Prioriser les usages de l'énergie au moyen de la tarification »

Le prix est un levier puissant pour agir sur le comportement.

A l'instar de la gestion de l'énergie de la station polaire Princesse Elizabeth, il s'agit de prioriser l'accès à l'énergie selon l'usage dont on en fait et selon l'origine ou la disponibilité de l'offre d'énergie.

Cette priorisation peut s'opérer par une politique de prix qui assure un accès minimal (compte tenu du caractère de nécessité du service énergétique concerné) et qui pénalise certains usages futiles selon les périodes.

La tarification progressive peut répondre pour amener les consommateurs à des comportements moins boulimiques.

En outre, la tarification peut être adaptée selon le type de fournitures d'énergie (renouvelables, fossile, nucléaire).

La compétitivité des entreprises doit être assurée en veillant à prioriser les usages de l'énergie des secteurs vulnérables, répondant à des marchés porteurs et offrant des perspectives de développement.

Quelle est la marge de manœuvre de la Région pour mettre en place une politique de prix de l'énergie?

Il s'agit de mettre en place une action concertée avec les autres entités fédérées et de faire preuve d'innovation en la matière.

#### **3.4. Mesure #4 – « Amener le changement de comportement pour davantage d'utilisation rationnelle de l'énergie »**

Comment amener l'URE (utilisation rationnelle de l'énergie) à la base de chaque prise de décision ? Nous proposons de manière non exhaustive :

- de généraliser le concept de classe énergétique à l'usage et à l'énergie grise des produits/services (compétence des normes de produits)
- de mener des actions pour changer les normes sociales, les pratiques, les comportements
- de mettre en œuvre des incitants financiers et non financiers
- de tester des systèmes de monnaies complémentaires?

Par ailleurs, une large campagne d'information et de formation visera l'intégration sociale (compréhension des enjeux énergétiques, appropriation du service énergétique même aux publics précarisés).

#### **Références bibliographiques**

Voir notes en bas de page.





## VI. Concilier les risques environnementaux et les opportunités de développement et de croissance

### Nom des experts ayant participé à la rédaction du canevas:

B. Hamaide, FUSL

Avec l'apport de V. Brahy, DGO3 ; F. Caruso, IWEPS ; J. Charlier, IWEPS ; J. Juprelle, IWEPS et I. Reginster, IWEPS

### 1. Etat des lieux

#### 1.1. Diagnostic qualitatif et quantitatif

Un diagnostic précis de l'état actuel est difficile (voire impossible à ce stade) à aborder au niveau global ou « meta » car tant une palette d'indicateurs spécifiques reliant croissance, environnement et développement durable que des indicateurs composites n'existent pas aujourd'hui en tant que tel pour la Wallonie. Malgré l'existence d'un Tableau de Bord de l'Environnement dont certaines données tentent de faire le lien avec des indicateurs tels le PIB et la population par exemple, ce manque de données semble particulièrement problématique puisque la Wallonie met en valeur l'importance de la croissance dans le Plan Horizon 2022, tout en ajoutant régulièrement l'adjectif « durable » aux politiques et en mettant en avant les aspects environnementaux (via par exemple le Plan Marshall 2.Vert). Cela dit, à un niveau plus « micro », il existe toute une batterie d'indicateurs et de calculs d'évolutions temporelles pour de nombreux polluants et dans ce sens, le Tableau de l'Environnement est un outil très précieux d'aide à la décision quant aux politiques environnementales à entreprendre.

L'ambition est donc double. Premièrement, il s'agit de calculer, outre les indicateurs classiques connus (PIB, taux d'emploi, taux de pauvreté, émissions de CO<sub>2</sub>, ...), des indicateurs plus composites qui peuvent (même de manière imparfaite puisqu'on n'est pas ici dans une science exacte) contribuer à concilier croissance et environnement dans une perspective de développement durable. Deuxièmement, il s'agit de maintenir les indicateurs plus « micros » (ou classiques) pour monitorer l'évolution de polluants spécifiques ou d'états spécifiques de l'environnement et proposer des politiques porteuses d'emploi visant à résoudre ou amoindrir ces problèmes.

Un fil rouge de ce rapport est la relation entre croissance et environnement. Cette relation peut se comprendre par l'existence ou la non existence de la Courbe Environnementale de Kuznets. Pour rappel, cette courbe tendrait à montrer que la croissance est la solution aux problèmes environnementaux (si la dégradation environnementale augmente lorsque le PIB est faible, elle atteint un maximum puis diminue au fur et à mesure du développement

économique – Voir Grossman et Krueger, 1991 et 1995). Si cette relation a pu être démontrée pour des polluants locaux, elle n'est pas vérifiée pour de nombreux polluants, dont le CO<sub>2</sub>. Dans le cas belge, comme illustré en Figure 1, la courbe aurait même tendance à ressembler à un « N » ; après une phase de réduction des dommages environnementaux, la croissance ne contribuerait donc pas à améliorer la situation et peut donc potentiellement mettre en danger le découplage absolu actuel existant en Belgique depuis l'application du Protocole de Kyoto. En d'autres termes, l'analyse économétrique des données belges informe de la possibilité qu'après la pente décroissante actuelle du N, surgisse une relation positive (néfaste) entre croissance économique et dégradation environnementale. Des politiques environnementales fortes sont donc à préconiser car le problème du CO<sub>2</sub> ne pourra se résoudre par la croissance seule.

### 1.2. Identification des benchmarks pertinents

Dans d'autres pays ou régions, les politiques se basent sur des informations quantitatives plus développées, ce qu'il conviendrait de réaliser pour la Wallonie également (toujours par rapport à la conciliation entre croissance et environnement dans une optique durable). Trois exemples sont donnés ci-après :

- Au niveau fédéral, une série d'indicateurs assez précis a déjà été calculé et permet de déterminer, au niveau belge agrégé, l'impact de certaines politiques sur l'environnement. Ces indicateurs sont, entre autres l'ISEW et l'empreinte écologique. Ces mêmes indicateurs ont également été calculés en Flandre, mais pas en Wallonie. Il semble nécessaire qu'un tel travail soit également effectué en RW si on ne veut pas accuser un retard dans ce domaine spécifique – bien que la Wallonie, essentiellement via l'IWEPS, ait proposé un état de l'art sur une batterie d'indicateurs (par exemple, Caruso, 2012 et les Working Papers 4 et 7 de l'IWEPS – Reginster et al. – publiés en 2011 et 2012).
- Au niveau plus pratique, il s'agirait de déterminer, grâce au concours des spécialistes de terrain et de la DG03, quels sont les problèmes environnementaux les plus aigus et de trouver des moyens de les résoudre en créant à la fois de la valeur ajoutée et de l'emploi durable.
- Au niveau plus théorique, de nombreuses études scientifiques analysent la relation entre croissance et environnement pour différents types de polluants via la courbe environnementale de Kuznets (Kuznets, 1955 ; Grossman et Krueger, 1991, 1995). Si cela peut sembler (trop ?) théorique, les auteurs sont convaincus que cette analyse permet de bien comprendre les relations respectives et de prendre des décisions de politiques économiques et/ou environnementales en bonne connaissance de cause.

### 1.3. Indicateurs clés au niveau de l'enjeu

3 indicateurs sont proposés ici. Pour chacun de ces indicateurs, l'objectif à terme est a) de calculer son évolution temporelle (sur au moins 10 ans, préférablement sur une plus longue

période), b) de comparer son évolution temporelle à celle du PRB (Produit Régional Brut) wallon (ou du PRB/habitant) et c) de simuler les évolutions futures de ces deux variables à la fois à politique inchangée et en implémentant certaines politiques économiques ou environnementales particulières telles que proposées par les différentes LdF d'Horizon 2022.

Indicateur 1 : l'empreinte écologique. Cette empreinte, créée par Wackernagel et Rees (1996), mesure la surface dont une population a besoin pour produire les ressources qu'elle consomme et absorber les déchets qu'elle génère. Des données pour différents pays, dont la Belgique, sont disponibles sur le Global Footprint Network et ont aussi été analysées pour la Belgique et la Flandre (voir entre autres Zuinen et Gouzée, 2010 ; WWF, 2010 ; Janssen, 2008), mais pas encore pour la Wallonie.

Indicateur 2 : Index of Sustainable Economic Welfare. Cet indicateur composite, créé par Daly et Cobb (1989), est une mesure alternative du bien-être économique prenant en compte des facteurs tels la perte de services écosystémiques, ... Il a été calculé pour la Belgique (Bleys, 2009) et pour la Flandre, mais pas encore pour la Wallonie.

Indicateur 3 : Indicateur synthétique des composantes de l'environnement. Cet indicateur, proposé par l'IWEPS mais non encore mis en œuvre ni calculé, permettrait de calculer un indice de l'état des composantes de l'environnement régionalisé basé sur le Tableau de bord de l'environnement wallon (TBE, 2010) et dont les unités seront les distances par rapport à des cibles prédéfinies.

Notons que les indicateurs proposés ici ne sont pas nécessairement les meilleurs, mais ils sont fréquemment calculés dans divers pays et régions et leur élaboration permettrait donc une comparaison de la Région Wallonne avec les autres régions et pays. Par ailleurs, ils ont le mérite de représenter les deux courants marquants de l'économie environnementale puisque l'ISEW est davantage relié à l'économie néoclassique de l'environnement et l'empreinte écologique à l'économie écologique. Pour ces raisons, l'auteur estime que ces deux indicateurs sont importants.

Remarque : si les indicateurs ci-dessus n'existent pas pour la Wallonie à ce stade, il n'en reste pas moins vrai que le Tableau de Bord de l'environnement fournit de nombreuses informations pour caractériser l'environnement et est donc précieux.

#### **1.4. Liens avec d'autres lignes de force**

- a) importance de l'évolution de la population qui a un impact non négligeable à la fois sur les variables environnementales et économiques.
- b) Lien avec éducation, emploi et formation pour les « emplois verts »
- c) Lien avec aménagement du territoire pour certaines mesures proposées (essentiellement la dépollution des sols et leur réhabilitation pour l'activité économique et l'agroforesterie et le développement rural)
- d) Lien avec la santé (lien entre santé et environnement)
- e) Lien au sein de la LdF entre énergie et environnement

## 2. Orientation proposée sur l'enjeu

Il est suggéré de différencier les problématiques « micro » ou liées à des indicateurs de base et à des évolutions de variables et/ou polluants et les problématiques « macro » ou liées à des indicateurs composites ou à des relations macro de type courbe environnementale de Kuznets. Pour les problématiques « micro », l'idée est la suivante : a) on repart de l'état des lieux ou de l'état actuel de la problématique environnementale, b) on ne relève que les problèmes environnementaux qui se sont détériorés au cours des dernières années et/ou qui seront donc critiques pour l'avenir, c) parmi ces problèmes, on se concentre sur ceux pour lesquels la région wallonne a une maîtrise et ceux qui sont à la fois importants et ont un potentiel de création d'emploi selon un « expert judgement » (autrement dit, les propositions se basent sur la récolte de plusieurs avis d'experts de terrain, tel qu'expliqué plus loin et en Annexe 2) , d) on réalise une petite enquête sur base d'un questionnaire simplifié auprès des experts de terrain pour déterminer les problèmes sur lesquels on se concentre, e) on essaie d'en tirer des conclusions prospectives (entre autres sur la faisabilité et l'emploi).

Pour les problématiques « macro » ou liées à des indicateurs composites, l'idée est d'analyser l'évolution passée, actuelle (et dans un second temps l'évolution future) de la wallonie en fonction de ces indicateurs afin de pouvoir en déduire une règle de conduite pour que les politiques wallonnes restent en lien avec le développement durable

## 3. Détail des mesures

Cinq mesures sont proposées ici. Les trois premières découlent d'une analyse sur base d'un questionnaire très ciblé, envoyé à des responsables importants de l'administration (le questionnaire et les réponses anonymisées se trouvent en Annexes A1 et A2). Si certaines problématiques environnementales importantes relevées par les experts de terrain, comme la problématique agricole, ne sont pas retenues ici car elles ne concernent pas cette ligne de force spécifique, il n'en reste pas moins vrai que des informations précieuses existent dans les différentes DG et dans les divers organismes (tels le CWEDD ou plus largement le CESW par exemple) de la Région Wallonne ; l'expertise et la vision des acteurs de terrain semble utile à la démarche entreprise et une généralisation de ce type de questionnaire aux autres enjeux et lignes de force ne semble pas dénuée d'intérêt.

### 3.1. Mesure # 1: dépollution des sols et sédiments

#### 3.1.1. Description de la mesure

Création d'une filière spécifique à développer en vue de la réhabilitation et de la dépollution de sites et rivières dans une optique de développement économique et d'aménagement du territoire différent (cette filière spécifique pourrait d'ailleurs englober la gestion des déchets)

#### 3.1.2. Portée de la mesure

État des lieux : il existe de nombreux sols et rivières pollués en RW, une dépollution est nécessaire mais demande une expertise, il est possible d'étendre cette expertise aux sols et boues provenant des régions avoisinant la Wallonie.

Le développement d'une filière spécifique en RW devrait intéresser des promoteurs privés car il y a de nombreux sites à réhabiliter ; la création d'emplois est évidente à court et à moyen terme vu l'étendue du travail à mener.

### 3.1.3. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

Même si le Plan Marshall 1.0 a augmenté le financement pour accélérer la dépollution et la réhabilitation de certains sites, et même si de nombreux sites sont également dépollués par des investissements privés, l'ampleur proposée ici est différente de ce qui existe aujourd'hui (réhabilitation de moins de 100 sites sur 50000 sites potentiellement pollués). Par ailleurs, l'objectif est différent de celui qui prévalait dans le Plan Marshall 1.0 puisqu'il ne serait plus uniquement de dépolluer certains sites mais de créer une expertise dans ce domaine (nouvelle activité) qui pourrait à la fois répondre aux besoins spécifiques de la Région Wallonne et avoir une plus value à l'extérieur puisque de nombreux sites pollués se trouvent également dans les régions limitrophes que sont la Flandre, la Hollande et le Nord de la France.

### 3.1.4. Coût budgétaire

Une dépollution de grande ampleur à charge de la Région Wallonne aurait un impact budgétaire bien trop important. Une option serait de développer une expertise publique dans cette filière avec comme objectif l'exportation de l'expertise afin de rentabiliser l'investissement. Une autre option serait de faire un accord public/privé avec la cession éventuelle de certains terrains sous contrainte de réhabilitation par l'acquéreur, ce qui pourrait attirer des promoteurs et contribuer au développement d'une filière spécifique. Par ailleurs, une récupération d'argent par les contrôles réalisés (qui sont nécessaires) permettrait d'investir ce montant additionnel dans ces projets de dépollution. Il semble donc exister des solutions techniques pour que le coût soit réduit et que le projet soit en équilibre budgétaire à terme.

### 3.1.5. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

Établissement des priorités par rapport à la base de données des états des sols de la DGO3 et monitoring et contrôle de l'évolution en cours de chantier + indicateur de création d'emploi dans le secteur et indicateur de tonnes de terres dépolluées, de superficie de terrains traités et/ou de superficies réhabilitées par type d'activités.

### 3.1.6. Points d'attention pour l'implémentation

La politique en matière de sols est parfois vue comme un frein au développement ; il convient donc de gommer ces freins par une meilleure lisibilité de la politique. A titre d'exemples, il existe des incertitudes quant aux normes de pollution actuelles (dans certains cas par exemple, la réhabilitation peut permettre la construction de logements alors que dans d'autres cas, la réhabilitation est jugée insuffisante pour des logements et ne permet ex-post que la construction d'un parking); la gestion des dossiers et des compétences est partagée entre

plusieurs acteurs (DGO3, DGO4, SPAQuE, ISSeP) et une simplification de la gestion semble nécessaire, même si une concertation entre les différents services existe déjà.

### **3.2. Mesure #2 : gestion des captages d'eau potable et industrielle**

#### 3.2.1. Description de la mesure

Amélioration de la gestion de l'eau et de sa qualité ; création d'une expertise en sciences de l'eau.

#### 3.2.2. Portée de la mesure

État des lieux : l'eau est abondante en Wallonie – alors qu'elle se raréfie dans de nombreux endroits – qui a clairement un avantage comparatif dans ce domaine par rapport à d'autres régions proches.

L'amélioration de la qualité de l'eau permettrait une exportation d'eau de bonne qualité vers d'autres régions et pays (et donc une création d'emploi) ; maîtriser la qualité est important pour le processus industriel et permet d'éviter le gaspillage (certains process nécessitent une eau de très bonne qualité et a contrario, d'autres process peuvent se contenter d'eau recyclée) ; cette expertise permettrait une gestion efficace de l'eau (utilisation efficace, recyclage, stockage, ...).

#### 3.2.3. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

Auparavant, l'accent était essentiellement mis sur l'investissement en stations d'épuration. Ici, l'accent est mis sur la gestion des captages et la science de l'eau pour la valorisation d'une ressource naturelle abondante en Wallonie et moins ailleurs.

#### 3.2.4. Coût budgétaire

Un partenariat public/privé permettrait de limiter les coûts et incluerait un avantage environnemental puisque l'eau en région wallonne est un patrimoine naturel dont la protection est de toute manière requise.

### **3.3. Mesure #3 : valorisation de la filière du bois**

#### 3.3.1. Description de la mesure

Agroforesterie, utilisation du bois dans la construction et redynamisation de la filière des feuillus par la transformation de feuillus en Région Wallonne.

#### 3.3.2. Portée de la mesure

État des lieux : la Wallonie a un avantage comparatif dans le bois puisqu'un tiers de la surface de la Wallonie est couverte de bois.

Il s'agit d'une mesure importante et créatrice d'emplois pour plusieurs raisons : l'agroforesterie et l'utilisation du bois dans les constructions permettraient de créer des débouchés pour les pépiniéristes, les entrepreneurs de travaux et la filière du bois Wallonne ; la transformation de bois feuillus en région wallonne permettrait d'éviter leur exportation en grumes et la transformation extérieure à la région.

### 3.3.3. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

Nécessité d'avoir des incitants à l'utilisation de bois (nobles) et à la transformation locale. La méthodologie de mise en place nécessiterait une collaboration avec l'Office économique du bois. L'outil peut être mis en place rapidement mais les effets se feront sentir à plus long terme.

### 3.3.4.. Coût budgétaire

Les incitants fiscaux seraient compensés par les bénéfices suivants : a) bénéfices dans la fonction de production du bois et possibilité d'augmentation de production totale (en mélangeant intimement agriculture et sylviculture selon un expert), b) bénéfice environnemental double car stockage de carbone et moindre dépendance aux énergies fossiles, c) réduction de coûts de transports en cas de transformation locale, d) bénéfice social de la fonction écosystémique du bois (valorisation des paysages, biodiversité, fonction récréative, ...).

## 3.4. Mesure #4 : Calculs d'indicateurs composites

### 3.4.1. Description de la mesure

Elaboration d'indicateurs composites de manière à a) comparer leur évolution dans le temps, b) comparer leur évaluation par rapport au PRB (PIB wallon), c) comparer leur évolution par rapport aux autres régions.

### 3.4.2. Portée de la mesure

Comme mentionné précédemment, trois indicateurs ont été proposés et aucun n'existe actuellement pour la Wallonie. Il semble important de les calculer afin de prendre des décisions informées quant aux politiques environnementales éventuelles.

### 3.4.3. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

L'IWEPS a fait une proposition de calcul d'indicateurs composites. Le dossier est actuellement sur la table du Gouvernement Wallon.

### 3.4.4. Coût budgétaire

Pas de coût marginal additionnel puisque réalisé par les services en place.

### 3.4.5. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure



A titre d'exemple, le calcul temporel de deux indicateurs pour la Belgique se trouve en Annexe 3 pour l'empreinte écologique et l'ISEW. On peut y voir que l'empreinte écologique continue à augmenter mais que son taux de croissance se réduit ces dernières années ; il y a donc une amélioration bien qu'elle soit clairement insuffisante. Par ailleurs, si le PIB par habitant est en croissance constante (exception faite de la dernière année de l'échantillon), l'ISEW par habitant s'est fortement réduit au début du millénaire et augmente timidement depuis le milieu de la première décennie de ce siècle. L'indice de bien-être soutenable reste néanmoins inférieur à chaque année de la période 1980-2000, ce qui semble signifier que l'augmentation de PIB par habitant ne s'est pas traduite par un accroissement correspondant du bien-être soutenable par habitant. Cela plaide clairement pour le développement de politiques économiques prenant en compte, notamment, les impacts environnementaux.

#### 3.4.6. Points d'attention pour l'implémentation

Pour une comparaison internationale ou interrégionale, il convient d'analyser les méthodes de calcul de ces indicateurs afin de comparer des choses comparables.

### **3.5. Mesure #5 : monitoring de l'évolution de certains polluants et impacts sur la relation entre croissance et environnement**

#### 3.5.1. Description de la mesure

Effectuer un monitoring de l'évolution de certains polluants sur base des politiques ou des mesures qui seront définies dans le cadre du Plan Horizon 2022 + estimer, tant que faire se peut, la relation entre un polluant spécifique et la croissance économique

#### 3.5.2. Portée de la mesure

Sert à faire un suivi des politiques, ne crée pas d'emploi, c'est un simple outil de gestion. Néanmoins, l'accent d'Horizon 2022 est mis sur la croissance durable. Cette mesure est donc à la fois justifiée sur l'aspect durable et parce qu'elle contribue de facto à améliorer l'ISEW. Notons que la relation entre polluant spécifique et croissance économique ne peut pas être calculée dans de nombreux cas car cela nécessite d'avoir des données sur une période assez longue (plusieurs dizaines d'années de préférence)

#### 3.5.3. Positionnement par rapport aux politiques et mesures actuelles

Le monitoring des polluants se fait déjà par la DGO3. Il serait intéressant que cela devienne un outil prospectif et que des estimations de tendances futures puissent être établies afin d'infléchir éventuellement les politiques dans un but d'efficacité et dans une optique de durabilité.

#### 3.5.4. Coût budgétaire

Pas de coût marginal additionnel si l'analyse prospective est réalisée par les services en place de l'IWEPS.

### 3.5.5. Identification des indicateurs de suivi pertinents pour la mesure

Comme illustré en Annexe 4, on voit que les émissions totales de gaz à effet de serre en Wallonie sont en recul, comme prévu par le Protocole de Kyoto, alors que le PIB augmente, révélant un découplage absolu à partir de la fin des années 90 (Figure 2) mais comme mentionné dans le pré-rapport ainsi qu'à la Section 1 de ce rapport, cela ne signifie pas que la croissance économique soit le moteur de l'amélioration environnementale (courbe environnementale de Kuznets non vérifiée pour la Belgique, Figure 1).

Au niveau des autres polluants, les émissions de polluants acidifiants sont en réduction continue, sauf pour la dernière année de l'échantillon, qui reste néanmoins inférieure au plafond (Figure 3) et il en va de même pour les émissions de particules en suspension (Figure 4). La qualité biologique des cours d'eau en Wallonie est majoritairement bonne, mais l'indice « macroinvertébrés » révèle un pourcentage croissant depuis 5 ans de cours d'eau médiocres, ce qui n'est pas neutre pour la politique prévue à la Mesure numéro 2 (Figure 5). La surface de la forêt productive est relativement stable depuis un demi siècle (Figure 6) ; les résineux avaient pris la prépondérance sur les feuillus mais depuis quelques années, les feuillus reprennent de l'importance et sont même devenus légèrement majoritaires, ce qui n'est pas inintéressant pour la politique prévue à la Mesure numéro 3.

## Références bibliographiques

Bleys, B. (2009). *The index of sustainable economic welfare for Belgium, 1970-2006*. Mimeo.

Caruso, F. (2012). Mesure du progrès des sociétés: quelle application possible en Wallonie? In B. Hamaide et S. Brunet (Ed). *Développement durable et économie environnementale régionale*. Publication des FUSL, p.165-181.

Daly, H., Cobb, J. (1989). *For the common good*. Beacon Press, USA.

Global Footprint Network. <http://www.footprintnetwork.org>

Grossman, G.M., Krueger, A.B. (1991). Environmental impacts of the North American Free Trade Agreement. *NBER. Working paper 3914*

Grossman, G.M., Krueger, A.B. (1995). Economic growth and the environment. *Quarterly Journal of Economics* 110 (2), 353-377

Janssen, L. (2008). *De ecologische voetafdruk van België*. Statistics Belgium Working Paper.

Kuznets, S. (1955). Economic growth and income inequality. *American Economic Review* 45, pp. 1-28

Maddison, A. (2010): *Statistics on world population, GDP and per capita GDP, 1-2008 AD*, The Groningen Growth and Development Centre, Groningen

Plan Marshall 2.Vert « Viser l'Excellence » - Dynamique transversale A « Promouvoir transversalement le développement durable à travers toutes les politiques publiques » - mesure A.1.H.

Reginster, I et al. (2011). Développement d'indicateurs complémentaires au PIB - Partie 1 : Revue harmonisée d'indicateurs composites/synthétiques, Working Paper n°4 de l'IWEPS, novembre 2011.

Reginster, I et al. (2012). Développement d'indicateurs complémentaires au PIB - Partie 2 : Revue harmonisée de tableaux de bord et batteries d'indicateurs, Working Paper n°7 de l'IWEPS, mars 2012.

SPW (2012). *Tableau de bord de l'environnement wallon 2012*. Direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement. Jambes. Sous presse.

Tableau de Bord de l'Environnement Wallon (2010). Direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement, SPW, Jambes.

Wackernagel, W. et Rees, W (1996). *Our Ecological Footprint : reducing human impact on the earth*. New Society Publishers, Canada.

WWF (2010). *La Belgique et son empreinte écologique*. Rapport WWF.

Zuinen, N. et Gouzée, N. (2010). *Biocapacité et empreinte écologique des modes de vie : des indicateurs pour la politique de développement durable ?* Working Paper, Bureau Fédéral du Plan, Bruxelles.

## Annexe

### Liste des questions initiales

- Quelles sont les relations entre croissance et développement durable et quels sont les outils pour appréhender ces relations ?
- Comment concilier les risques environnementaux et les opportunités de développement et de croissance?

### Identification des questions auxquelles il sera répondu d'ici au 23 novembre 2011

- Quelles sont les relations entre croissance et environnement dans le cadre du développement durable et quels sont les outils pour appréhender ces relations ?
- Comment concilier les risques environnementaux et les opportunités de développement et de croissance?
- *Note : réponses partielles car certains indicateurs n'existent pas et ne sont donc pas encore calculables*

### Identification des questions auxquelles il ne sera pas répondu d'ici au 23 novembre 2011

Ce n'est pas une question globale à laquelle il ne sera pas répondu pour le 23 novembre, mais les réponses aux questions sont liées au fait que certains indicateurs préconisés dans le document n'existent pas encore à ce jour. Donc, pour le futur, il conviendra de préciser l'analyse des deux questions en fonction des indicateurs pertinents choisis par le Gouvernement Wallon sur proposition de l'IWEPS et calculer ces indicateurs quand ils seront construits. Il semble que la décision du Gouvernement Wallon serait prise fin 2012 à ce sujet et il est donc difficile (ou peu adéquat) d'analyser des politiques éventuelles sur base d'indicateurs qui seront différents de ce qui est en voie de décision politique pour l'instant. Autrement dit, un update de ce qui est noté ci-dessus semble nécessaire quand la décision politique du choix des indicateurs sera prise.

## ANNEXE 1 : QUESTIONNAIRE POUR EXPERTS DE TERRAIN

### Préambule

Un certain nombre d'experts ont été désignés par le Gouvernement Wallon pour donner leur avis et répondre aux défis importants pour la Wallonie en 2022 dans les domaines les plus divers (petite enfance, économie, environnement, ...), afin notamment d'anticiper les conséquences éventuelles de la réforme de l'Etat belge. Le but ultime de ce projet « Wallonie-Horizon 2022 » est la création d'emploi durable pour la Wallonie.

Dans cette optique et en se concentrant uniquement sur les matières environnementales, nous avons souhaité vous adresser ce petit questionnaire afin de recueillir votre expertise et votre vision de terrain sur le sujet, ainsi que celles des Directeurs de votre Département (si vous le jugez utile).

De par votre expérience et la connaissance « à vif » de vos dossiers stratégiques, une réponse brève (en quelques lignes maximum) et spontanée aux 5 questions ci-dessous ne devrait pas vous prendre plus d'un quart d'heure de votre temps.

Vu les délais très serrés imposés par le Gouvernement wallon, votre réponse est souhaitée pour le 8 novembre au plus tard. Vous pouvez l'adresser par écrit ou par courrier électronique à Vincent Brahy (Direction de l'Etat Environnemental, [vincent.brahy@spw.wallonie.be](mailto:vincent.brahy@spw.wallonie.be)), qui reste à votre entière disposition pour tous compléments d'information éventuels.

En vous remerciant d'avance pour votre aide, nous vous adressons nos plus sincères salutations

Bertrand Hamaide, Professeur, Facultés universitaires Saint-Louis

Vincent Brahy, Premier Attaché, DEMNA-DEE, Coordinateur de la cellule état de l'environnement wallon

- 
1. Si vous deviez citer la ou les politique(s) à mettre en œuvre dans votre domaine (3 maximum), laquelle (lesquelles) à votre avis peut permettre de réduire les risques environnementaux tout en créant de l'emploi ?
  2. Pourquoi cette politique est-elle la plus adéquate selon vous ?
  3. Cette politique est-elle maîtrisable au niveau de la Wallonie (ne dépendant donc pas d'autres Instances décisionnelles) ?
  4. Sa réalisation pourrait-elle intervenir à court terme (< 5 ans), moyen terme (< 10 ans) et long terme (> 10 ans) ?
  5. Pensez vous que le financement de cette politique puisse être contrebalancé par les avantages environnementaux et/ou les emplois qu'elle créerait ?



## ANNEXE 2 : REPONSES AU QUESTIONNAIRE

<p>A. Politique agricole</p>	<p>A. Faire face à de multiples défis : l'alimentation d'une population en croissance, la gestion durable des ressources, la réduction des budgets disponibles et l'innovation nécessite de nouvelles orientations vers la recherche de plus de valeur ajoutée pour notre propre production. Par ailleurs, la production agricole qui est à l'origine de problèmes environnementaux constitue une partie de la solution aux dits problèmes :</p>	<p>A. La politique agricole wallonne est à plus de 90 % déterminée par des décisions européennes et les choix à faire au niveau wallon sont souvent des choix de mise en œuvre là où la réglementation offre des options. Mais cela n'empêche pas que la Wallonie doit être un acteur des décisions européennes et doit se donner les moyens de l'être dans un contexte très difficile en termes de fonction publique où la tendance naturelle est de privilégier l'exécution par rapport à la conception. En outre dans des domaines comme la recherche, la fixation de priorités de financement est le résultat de décisions autonomes. Enfin, sur un plan institutionnel belge, de nouvelles compétences vont être d'ici 2 à 3 ans maximum transférées aux Régions, notamment en matière agricole, ce qui devrait nous donner un nouvel élément de maîtrise</p>	<p>A. Stratégie à long terme &gt; 10 ans, même si des actions immédiates sont possibles et dans certains cas nécessaires</p>	<p>A. Oui, cela devient d'ailleurs une condition et une contrepartie du financement public</p>
----------------------------------	--	--	--	--



		des priorités, tant en termes d'objectifs que des instruments pour les réaliser.		
	a. Production de matières première renouvelables (fibres et autres matériaux)			
	b. Production d'énergies renouvelables (biomasse et biocarburants de 2 <sup>ème</sup> génération, biométhanisation des effluents d'élevage, ....) et maîtrise de l'utilisation d'énergie			
	c. Stockage du carbone dans les sols agricoles et en particulier les prairies			
	d. Maitrise des coûts de production est indispensable et passe par une utilisation plus efficace des ressources et des intrants (moins de contaminations de l'environnement par les engrais et produits phytos) et par plus d'autonomie alimentaire dans les exploitations d'élevage			
	e. Utilisation plus efficace de l'eau, recyclage de l'eau, stockage de l'eau, frein au ruissellement (obstacles, humus dans le sol, zones inondables,...)			
	f. Production de biens publics : paysages (openfields), de nature, de biodiversité voire de lieux de récréations pour citoyens			
	g. Doit plus s'inscrire dans les demandes actuelles de la société : consommation locale, circuits courts, bio, ...(LATTE-principles : Local, Authentic, Thrustworthy, traceable, ethnic)			
	h. Besoin de programmes et d'action de recherche spécifiques orientés vers ces nouvelles attentes et vers l'innovation + besoin de développement et de vulgarisation pour assurer la diffusion des résultats de cette recherche			

B. Politique climatique	B. Les réponses aux défis climatiques sont extrêmement diverses et couvrent une série de thématiques (mobilité, énergie, ) et d'acteurs économiques (industrie, ménages, production primaire). Dans le domaine d'activités de la DGO3 :	B. Au-delà des aspects spécifiques agriculture, la politique me paraît maîtrisable au niveau des choix à faire dans les matières DGO3	B. idem	B. Globalement certainement , à vérifier dans les compétences DGO 3.
	a. Voir ci-dessus pour l'agriculture => énergies renouvelables et stockage du carbone			
	b. La forêt couvre une grande partie du territoire wallon. Il y a là aussi un énorme potentiel en matière d'énergies renouvelables et stockage du carbone ainsi que de productions de biens publics (paysage, nature, biodiversité, récréation,..)			
	c. Meilleure utilisation des ressources et valorisation des déchets			
	d.			
c. /	c. /	c. /	c. /	c. /



## ANNEXE 3 : CALCUL DE L'EMPREINTE ECOLOGIQUE ET DE L'ISEW POUR LA Belgique

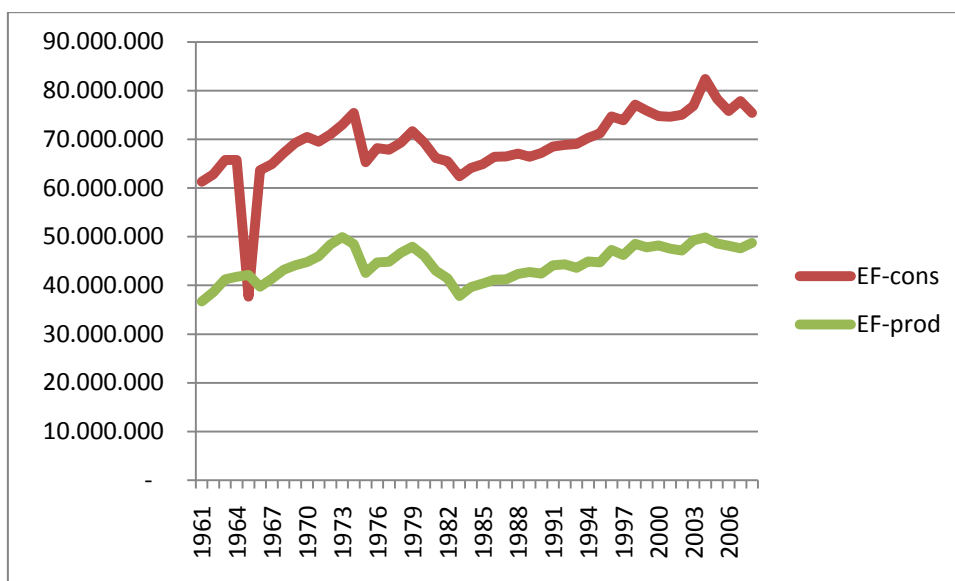


Figure 1 : empreinte écologique de consommation et de production pour la Belgique estimée en hectares de 1961 à 2008 (source : calcul sur [globalfootprintnetwork.org](http://globalfootprintnetwork.org))

### GDP vs ISEW (per capita)

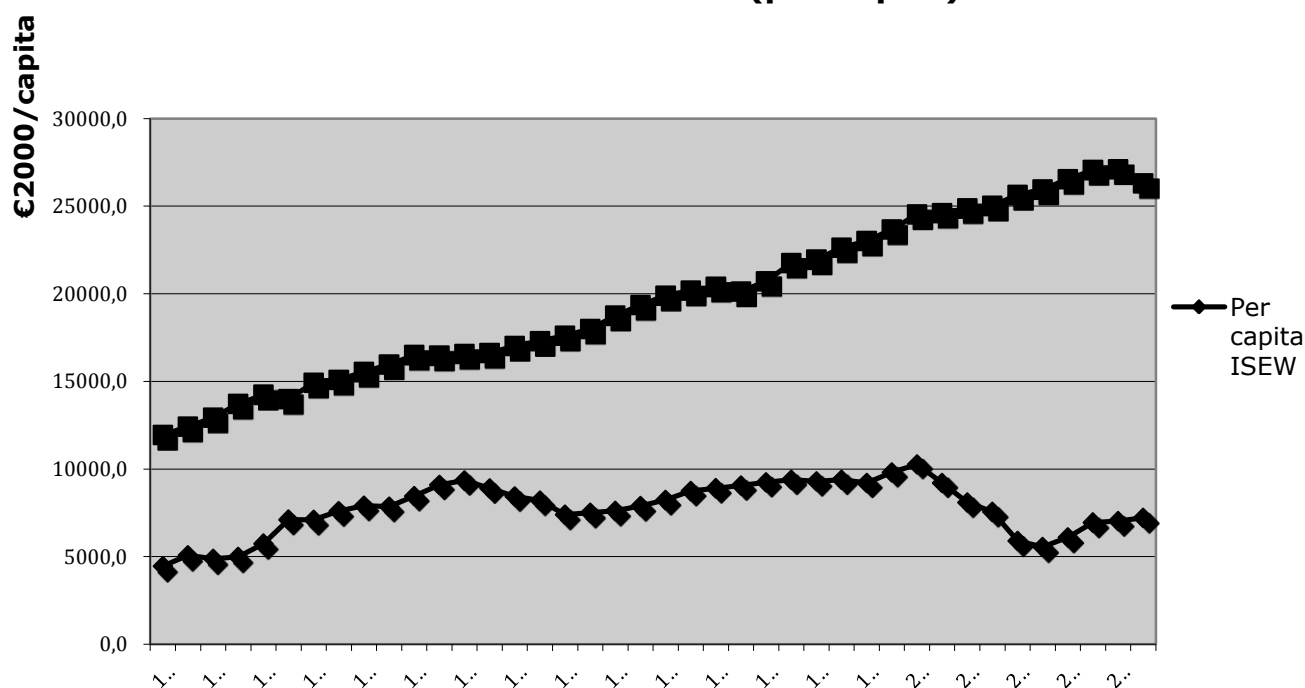


Figure 2 : ISEW par habitant en comparaison avec le PIB par habitant de 1970 à 2010 en Belgique (source : Bleys, 2009 ; IWEPS, 2012)



## ANNEXE 4 : EVOLUTION DE CERTAINS POLLUANTS

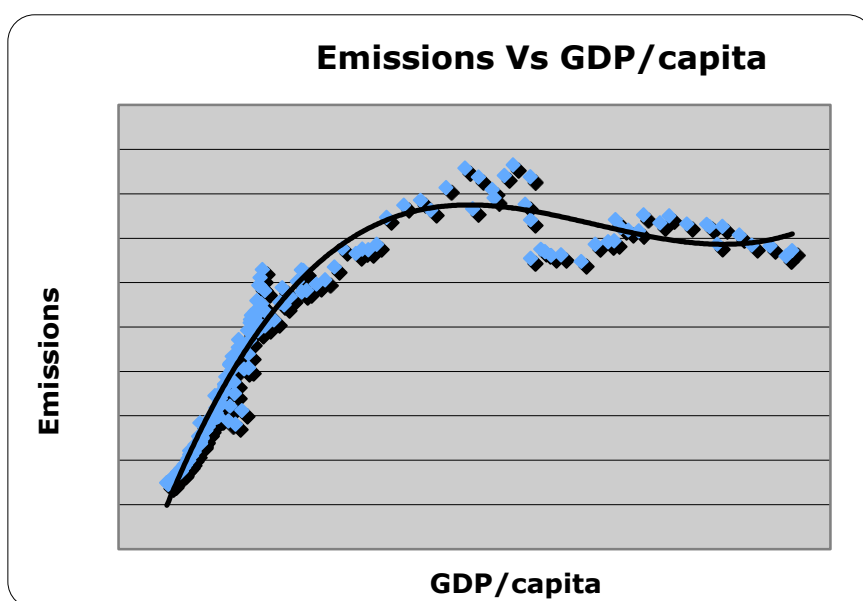


Figure 1: CO<sub>2</sub> en fonction du PIB par habitant, Belgique (source, calcul propre)

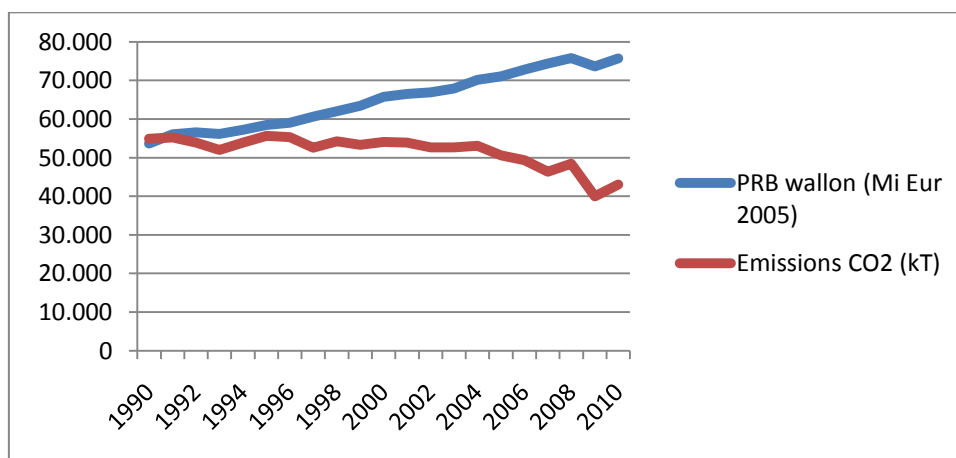


Figure 2 : découplage du CO<sub>2</sub> en Wallonie (source, DGO3, AWAC et IWEPS)

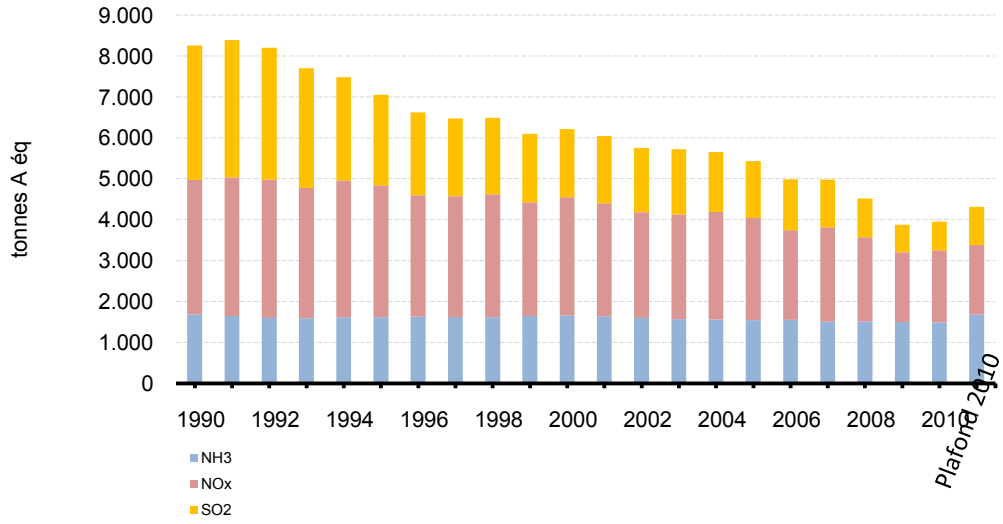


Figure 3 : émission de polluants acidifiants (source, AWAC)

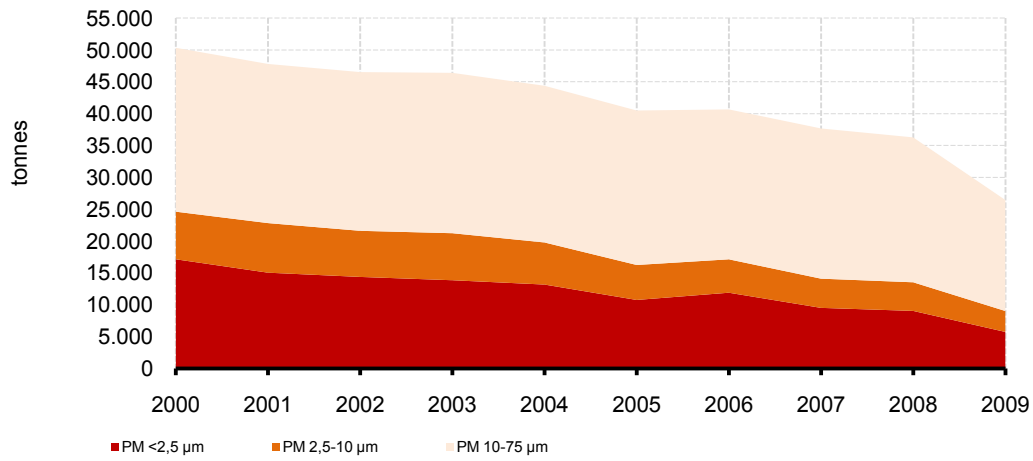


Figure 4 : émission de particules en suspension (source, AWAC)

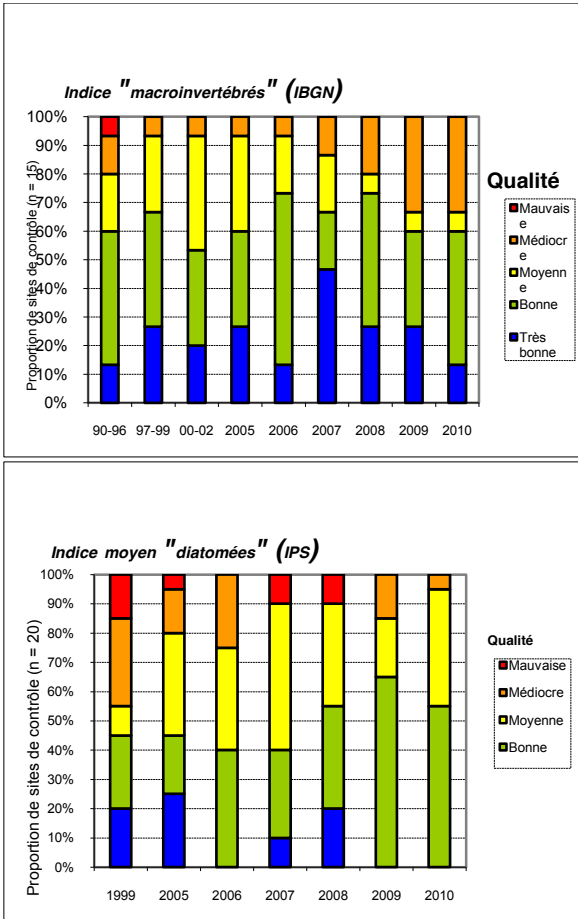


Figure 5 : qualité biologique des cours d'eau en Wallonie (source, DGO3)

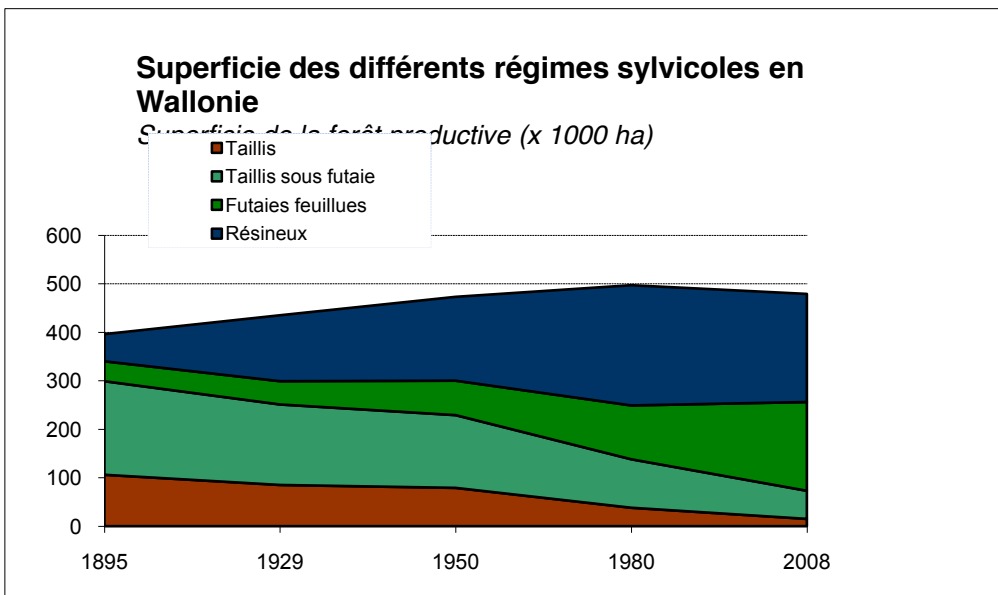


Figure 6 : superficie des feuillus et des résineux (source, DGO3)



.....

## Ligne de Force 6

\*

\* \*

## Gouvernance



## I. Synthèse

### 1. Enjeux

- 1) Capitaliser sur les bonnes pratiques existantes ;
- 2) Accélérer et simplifier les processus décisionnels et administratifs.
- 3) Transformation de l'administration publique ;
- 4) Simplification et rationalisation du paysage institutionnel ;
- 5) Développement stratégique et cohérence.

### 2. Etat des lieux

Par sa dimension transversale, la gouvernance est un enjeu capital pour la Wallonie dans la mise en œuvre de ses politiques publiques. Les principaux constats sont aujourd'hui au nombre de deux.

D'une part, le paysage institutionnel wallon est complexe avec, à côté de l'administration classique, de nombreuses structures para-régionales. Cette multiplication d'acteurs est le résultat d'une recherche d'efficacité et d'efficience en dehors du mode de fonctionnement de l'administration publique. Ce phénomène « d'agencification » a pour effet de complexifier le paysage institutionnel pour les usagers sans participer à une réflexion profonde sur la simplification et l'efficacité des règles régissant l'administration publique.

D'autre part, la Wallonie se caractérise également par un sous-régionalisme marqué dans la mise en œuvre des décisions et un faible sentiment d'appartenance dans le chef de sa population.

### 3. Orientations

En ce qui concerne l'enjeu relatif aux bonnes pratiques existantes, le premier élément porte sur l'extrême nécessité que la dynamique Horizon 2022 soit elle-même fortement portée, à l'instar du Plan Marshall, par l'ensemble du Gouvernement, car la Wallonie a besoin d'une initiative qui donne du souffle, inspire et génère une adhésion forte à la mesure des enjeux. Aussi, il convient d'intégrer les éléments stratégiques et prioritaires des différents plans actuellement mis en œuvre, qui rejoignent pour partie les axes de la dynamique « Horizon 2022 », afin de maintenir un cap commun fort et mobilisateur, et de garantir ainsi une mobilisation soutenue des forces vives de Wallonie autour d'un seul et même programme.

### 3.1. Levier 1 : « Recentrer l'action du Gouvernement et des différents plans existants dans le programme Horizon 2022 »

#### Mesures

- Horizon 2022 devrait être décliné dans les plans opérationnels des mandataires publics (fonctionnaires dirigeants), jusqu'aux niveaux N-3 afin d'assurer une parfaite cohérence et percolation des priorités « Horizon 2022 » dans les pratiques administratives.

- Avoir un outil de suivi partagé et souple de suivi et de mise en œuvre de la dynamique « Horizon 2022 », avec un nombre limité d'indicateurs (de suivi et d'évaluation).

- De manière plus large, l'évaluation des politiques publiques et singulièrement d' « Horizon 2022 » doit être systématique et concomitante à leur mise en œuvre. La dimension « résultats » doit en effet être intégrée à la mise en œuvre, afin d'évaluer en permanence les effets des mesures, et d'ainsi opérer des recadrages avec une réactivité beaucoup plus grande qu'actuellement. Il est essentiel qu'on veille à atteindre les meilleurs standards internationaux en matière de méthodologie d'évaluation (ce qui implique en particulier d'y mettre les moyens nécessaires et de garantir l'indépendance de ces évaluations).

Nombre de dispositifs et de politiques sont « évalués » en Wallonie. Toutefois, une évaluation n'est utile que si elle respecte des standards de qualité et si elle développe une méthodologie permettant de savoir si le dispositif évalué engendre une amélioration pour la population wallonne (démonstration d'un lien de causalité). Pour que la Wallonie se dote de cette capacité d'évaluation, il faut un saut qualitatif majeur dans le savoir-faire méthodologique, dans la collecte de données, dans les moyens publics consacrés au personnel en charge de l'évaluation (indépendante et donc externe) et dans la genèse des politiques (expériences pilotes évaluées avant une éventuelle généralisation, mise en place de la procédure d'évaluation en même temps que la politique est créée, etc.).

- La mise en œuvre de « contrats de ville », sur base des expériences flamande et française, pourrait permettre de mobiliser des moyens importants pour les grandes villes wallonnes. Les villes doivent en effet constituer les noyaux réceptacles prioritaires des mesures « Horizon 2022 » et en être les points névralgiques, pour renforcer les effets structurants du territoire.

- Les pouvoirs publics devraient jouer davantage encore le rôle de fédérateur des acteurs de développement en regroupant les intervenants autour d'un projet commun comme cela est fait dans les pôles de compétitivité.

Le deuxième enjeu initialement identifié est celui traitant de **l'accélération et de la simplification des processus décisionnels et administratifs**. Cet enjeu doit non seulement participer à une accélération des procédures administratives et décisionnelles, et à une réduction des charges administratives pour les usagers, mais également pour l'ensemble des pouvoirs publics eux-mêmes (gouvernement et administration).

Dans cette optique plusieurs leviers peuvent être identifiés, dont les chantiers actuellement prioritaires de l'E-gouvernement (au sein du Plan « Ensemble Simplifions »), qui doivent être intensifiés en termes de mise en œuvre. Cette dimension « électronique » présente un potentiel important tant en termes de transformation et de modernisation de l'administration publique que comme vecteur de développement des activités relatives aux technologies de l'information et de la communication en Wallonie.

Afin que la dynamique Horizon 2022 soit intrinsèquement porteuse, les mesures phares qu'elle contiendra devront faire l'objet d'une simplification administrative sur toute leur ligne décisionnelle et de mise en œuvre, afin qu'elles portent rapidement leurs fruits : dématérialisation, adaptation des processus d'un point de vue des usagers, simplification des réglementations, communication multi-canaux aux usagers, interfaces électroniques, développement des capacités analytiques et de prospective à travers une meilleure exploitation des données (enrichies et décloisonnées) relatives aux usagers d'une part et aux dispositifs administratifs d'autre part.

Enfin, certaines mesures de simplification orientées « entreprises » doivent être poursuivies et intensifiées (voir « mesures », plus loin).

### 3.2. Levier 2 : « Simplifier pour les usagers sans complexifier le travail de l'administration »

#### Mesures

- Mettre en œuvre rapidement le principe du « only once », c'est-à-dire s'abstenir de demander aux usagers (PME, intermédiaires, non-marchand, citoyens...) des informations dont les administrations disposent déjà, sauf lorsque ces informations doivent être mises à jour. Cette mise en œuvre est réalisable à travers la poursuite du développement des infrastructures informatiques transverses (Banque Carrefour d'Echanges de Données, service de signature électronique, formulaires électroniques...) qui supportent les échanges et les interactions électroniques entre les usagers et l'administration.
- Poursuivre et accélérer la mise en application du principe de confiance et de l'approche intégrée de simplification sur les événements déclencheurs les plus porteurs stratégiquement (« Je crée mon entreprise », « Je cherche un emploi », etc...).
- Poursuivre l'électronisation complète des formulaires « entreprises ».

Parmi les nouveaux enjeux identifiés, on retrouve notamment la **transformation de l'administration publique**, dont l'objectif ultime vise à l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des services rendus aux usagers. Cela pourrait consister en une simplification drastique des règles régissant la fonction publique, en favorisant notamment une véritable gestion des ressources humaines.

L'évolution de la fonction publique devrait également être sous-tendue par une logique

partagée de gestion de projets, de transversalité et de suivi responsabilisant au sein des forces publiques, à tous les étages. Cette évolution passerait par l'application de bonnes pratiques échangées, d'outils inter-opérables, d'une philosophie commune de mise en œuvre au sein des administrations, OIP et assimilés.

### **3.3. Levier 3 : « Une fonction publique allégée, orientée objectifs pour une plus grande efficacité et de meilleures conditions de travail »**

#### Mesures

- Sur le plan de la fonction publique, procéder à une évaluation du code et plus particulièrement du statut, sous l'angle des leviers susceptibles d'amorcer une véritable politique de ressources humaines.
- Mettre en place des incitants pour encourager l'évolution de carrière et l'amélioration de la motivation/performance des agents (absentéisme ; acquisition des compétences ; management par objectifs ; etc...).

La **simplification et la rationalisation du paysage institutionnel** sont un enjeu dont l'objectif vise l'amélioration de la lisibilité et de l'intelligibilité de l'ensemble des instances administratives existantes, tout en maximisant les économies d'échelles et en réduisant les phénomènes de compétition institutionnelle. Cette opération, à intégrer dans une logique de progressivité, permettrait également de faciliter à terme la mise en œuvre de politiques publiques telles que « Horizon 2022 », par une répartition clarifiée des rôles et un renforcement important des moyens (dont notamment les capacités analytiques et de prospective) sous-tendant la mise en œuvre et l'évaluation de ces politiques.

### **3.4. Levier 4 : « Moins de structures pour une meilleure compréhension, lisibilité et efficacité »**

#### Mesures

- Eviter la multiplication des structures et rationaliser selon le principe de mutualisation qui renforce la cohérence et la coordination des politiques entre-elles. Au-delà, analyser la transposition possible de certains dispositifs, régimes et modes de gestion propres aux structures para-régionales et les appliquer aux administrations de tutelle, et inversement là où il échet. L'objectif étant de créer une homogénéité dans l'efficacité d'action entre structures actuellement différenciées
- Consolidation juridique des mécanismes prévus initialement dans le DAR (décret d'autorisation régionale). Analyse des textes et réglementations qui doivent impérativement être simplifiés et amenés à des réductions de délais, et envisager des procédures d'exception pour « Horizon 2022 » dans les limites imposées par la stabilité juridique.

- Réorganisation des modes de fonctionnement des intercommunales de développement économique.
- Organisation en trois niveaux stratégiques des terrains mis à disposition pour l'activité économique (local, sous-régional, régional). Adapter les réglementations, l'organisation et les structures de façon à mettre plus rapidement des espaces à disposition de l'activité économique, tout en veillant à préserver une dynamique de développement durable.
- Il est également important pour certains grands défis que rencontrent la Région wallonne (compétitivité, prise en charge de la dépendance, transition énergétique...) de sortir d'une approche par « silo », où chaque acteur (administrations, OIP...) est confiné à l'intérieur de ses compétences spécifiques, sans faire suffisamment de lien avec des problématiques connexes. Il est donc essentiel de réunir les acteurs de différentes administrations (voire de différents niveaux de pouvoir) afin de développer des solutions systémiques et novatrices qui traversent les découpages administratifs.





## Ligne de Force 7

\*

\* \*

## Ouverture sur le monde



## I. Synthèse

### 1. Enjeux

- 1) Promouvoir une image forte de la Wallonie et valoriser ses atouts ;
- 2) Accentuer l'internationalisation des opérateurs wallons ;
- 3) Valoriser l'interculturalité.

### 2. Etat des lieux

A l'international, la Wallonie souffre d'un déficit d'image et les dernières études (McKinsey) indiquent bien que la notoriété reste à conquérir. Cette problématique est d'autant plus importante que les différents éléments de la compétitivité (coûts de production, productivité, recherche et innovation, design, marketing ...) influencent l'image de la Wallonie au niveau international.

Des politiques publiques comme le PM2.Vert participent assurément à l'image de marque de la région ainsi qu'à son attractivité internationale.

Les atouts du territoire (situation géographique, terrains disponibles, logistique...), le multilinguisme, et la force de certains pôles d'enseignement, de recherche et d'innovation sont également des éléments essentiels qui participent à la construction d'une image positive internationale de la Wallonie.

Alors que la grande dépendance de la Wallonie aux exportations se voit avérée compte tenu de l'étroitesse de son marché drastique, les opérateurs wallons ne sont pas encore suffisamment orientés vers la dimension internationale. Il y a dès lors un déficit à combler dans plusieurs matières connexes comme par exemple les capacités et performances linguistiques ; l'ambition ; la volonté et les possibilités pour les jeunes wallons d'effectuer des séjours de longue durée à l'étranger en liaison avec des opérateurs wallons ; la participation à des réseaux internationaux ou leur lancement et/ou pilotage ; l'interconnexion entre réseaux ainsi que les partenariats bilatéraux organisant des actions communes sur des marchés tiers ; l'existence et la valorisation d'infrastructures de services permettant l'implantation et le développement d'opérateurs wallons sur des marchés étrangers ; l'organisation en Wallonie de grands événements à large portée internationale ; l'utilisation des technologies digitales dans le processus de développement international ; la communication auprès des PME potentiellement exportatrices mais qui n'osent pas franchir le pas ou encore le nombre de commerciaux formés à l'export.

### 3. Orientations

La promotion d'une image forte de la Région et la valorisation de ses atouts basées sur une campagne globale, renforceront l'attractivité et la notoriété de la Wallonie auprès des décideurs et du public international. Au niveau interne, cela induit la cohérence et l'esprit d'équipe d'intérêt général entre les différents acteurs. Ces éléments additionnés s'inscrivent

bien dans l' « esprit 2022 » en ce qu'ils présentent des effets multiplicateurs en termes d'attractivité et de mobilisation.

### 3.1. Levier 1 : « Valoriser une image forte de la Wallonie »

#### Mesure

- Mise en œuvre d'une promotion permanente de la Wallonie au niveau international avec la création d'une marque spécifique basée toutefois sur son appartenance à la Belgique. Il conviendra également d'organiser la transposition et la possibilité d'utilisation de la marque par la Fédération Wallonie-Bruxelles. Ensuite, sur base de l'AWEX et de WBI, un bureau compétent pour l'utilisation de la marque pourra être constitué. Ce bureau devrait associer dès le départ d'autres départements qui, en raison des publics qu'ils visent (à l'international ou au niveau domestique), ont un impact certain sur l'essaimage de la politique de *branding*.
- La campagne de promotion démarrerait en 2013 en faisant l'objet de phases triennales d'approfondissement successives jusqu'au moins 2025.
- Sa mise en œuvre doit obligatoirement être réalisée dans la cohérence, ce qui implique notamment que chaque service et organisme de la Région en intègre la charte graphique (message de base) dans ses éléments d'identification et de reconnaissance. La campagne passerait également par la valorisation de l'excellence d'opérateurs wallons et de leurs « success stories ».
- Dans le même esprit, la campagne de promotion serait accompagnée d'actions de sensibilisation à destination du public wallon, facilitant l'appropriation et justifiant la fierté. Il s'agira aussi d'induire une plus grande extraversion dans l'attitude générale des Wallonnes et des Wallons, ce qui reflètera mieux leur préoccupation d'ouverture au monde.

Le deuxième enjeu concerne l'accentuation de l'internationalisation des opérateurs wallons. Celle-ci est de nature à renforcer les flux et activités porteurs d'emplois de qualité. Plus précisément, le multilinguisme permet de mieux identifier et valoriser les opportunités internationales. Il passe, au niveau de la Fédération Wallonie-Bruxelles, par un double saut, à la fois qualitatif (amélioration de l'efficacité pédagogique) et quantitatif (présence de l'aspect linguistique dans toute formation et augmentation de sa part proportionnelle dans les programmes). L'élargissement significatif des séjours actifs de jeunes à l'étranger peut également améliorer la connaissance des marchés étrangers, les débouchés et les perspectives de partenariat international. Le réseautage international et sa projection vers des pays tiers accentueront la notoriété de nos opérateurs et leurs perspectives de succès sur des marchés étrangers.

### **3.2. Levier 2 : « Soutenir l'apprentissage des langues, les stages et le réseautage »**

#### Mesures

- Organisation de formations accélérées aux grandes langues internationales, axées sur les aspects business.
- Financement de stages de prospection d'un an à l'étranger pour des jeunes représentants des opérateurs wallons.
- Mise en place d'un carrefour du partenariat international (AWEx & WBI) et d'un programme de sensibilisation et encouragement à l'amorce.

Le dernier enjeu identifié concerne la valorisation de l'interculturalité. D'une part, on voit que la Wallonie, composante d'un pays fédéral considéré comme le plus globalisé du monde, compte dans sa population des citoyens originaires (directement ou en succession générationnelle) de la plupart des marchés les plus importants de la planète. Parfois, dans le cadre de leurs activités, au sein de la diaspora concernée, certains de ces concitoyens se sont déjà orientés vers le développement de flux économiques favorables à la Wallonie, notamment au départ d'entreprises wallonnes vers leur marché d'origine.

D'autre part, certains imaginaires politiques ainsi que des comportements et frayeurs induisent parfois une impression négative ainsi qu'une réaction de prudence à propos de l'immigration et de la multiculturalité auprès d'une partie notre population.

La valorisation de cette multiculturalité se présente dès lors à la fois comme un accélérateur-amplificateur de l'approche de nos opérateurs vers des marchés émergents et comme une action visant à une meilleure harmonie sociale en Wallonie grâce à la reconnaissance de l'apport des diasporas. Aussi, il est important de comprendre combien la présence sur le territoire wallon de nombreuses personnes d'origine étrangère peut être un atout en matière de connaissance des langues et de la culture des autres pays.

### **3.3. Levier 3 : « Valoriser les apports des diasporas »**

#### Mesures

- Elaboration d'un programme de 5 ans (reconductible) avec 3 pays/an.
- Formalisation d'un espace de contact avec chaque communauté.
- Formation de jeunes à la culture (y compris la langue) et à l'approche d'un marché.









