



FUNDP
The University of Namur

Faculty of Economics,
Social Science &
Management

www.fundp.ac.be/facultes/eco

Cahiers de recherche

Série Politique Economique

N° 27 - 2008/6

La politique de l'emploi et la négociation salariale dans l'Etat fédéral belge

R. Deschamps



Document téléchargeable sur www.fundp.ac.be/cerpe
Contact : cerpe@fundp.ac.be

Ce texte est à paraître dans l'ouvrage
« *Réflexions sur le Fédéralisme Social – Gedachten over Sociaal Federalisme* »
Bea Cantillon ed, ACCO, février 2008.

La politique de l'emploi et la négociation salariale dans l'Etat fédéral belge

Robert DESCHAMPS
Professeur aux FUNDP Namur
Octobre 2007

Abstract

Dans une première partie, on examine la question de savoir si la régionalisation de la négociation salariale est susceptible d'accroître le niveau de l'emploi. Il en ressort que, si l'on veut améliorer le niveau de l'emploi dans les trois régions du pays, via un fonctionnement du marché du travail plus performant, il convient plutôt de maintenir la négociation salariale interprofessionnelle au niveau national, de réduire le rôle des secteurs dans la négociation salariale et de laisser plus de place à la négociation par entreprise.

Dans la deuxième partie, qui porte sur la régionalisation de la politique d'emploi, il s'avère que l'emploi pourrait plutôt s'améliorer dans les trois régions du pays grâce à une coopération entre le Fédéral et les Régions, ce qui signifie une coordination par le Fédéral qui transfère des moyens budgétaires, et une responsabilisation, y compris financière, des Régions dans l'utilisation de leurs moyens budgétaires affectés aux politiques actives d'emploi.

Dans l'Etat fédéral belge, deux questions relatives à l'emploi sont actuellement en discussion. Faut-il régionaliser la négociation salariale ? Faut-il transférer aux Régions les compétences fédérales en matière de politique de l'emploi ?

Les réponses qui seront données à ces questions auront des implications sur le niveau de l'emploi.

La réflexion menée ici se situe dans la perspective d'une amélioration de l'emploi dans les trois régions du pays : quelles réformes sont susceptibles de rendre le marché du travail plus performant, de quelle répartition des compétences en politique de l'emploi entre le Fédéral et les Régions peut-on attendre une baisse du chômage et une hausse du niveau de l'emploi ?

I. La négociation salariale¹

On tentera dans cette première partie de clarifier les enjeux de la question de la régionalisation de la négociation salariale à la lumière d'enseignements de l'analyse économique et on examinera les changements que cela introduirait dans le système actuel de négociation. Les implications institutionnelles seront également abordées, en particulier pour l'organisation de la Sécurité Sociale. Des pistes d'amélioration du système actuel seront évoquées ; elles se situent dans la perspective d'une élévation du niveau de l'emploi via un fonctionnement du marché du travail plus performant.

¹ Cette première partie reprend des passages de l'article « Faut-il régionaliser la négociation salariale ? », que j'ai publié dans « Reflets et Perspectives de la Vie Economique », n°4, Tome XLII, 2003.

1. L'argumentation en faveur d'une régionalisation de la négociation salariale

Quelle argumentation est à la base de la proposition de régionalisation de la négociation salariale ? Le chômage est devenu et reste plus élevé en Wallonie qu'en Flandre, et le P.I.B. par habitant y est plus bas. Le système de formation des salaires est le même dans l'ensemble du pays. La différence de P.I.B. par habitant reflète un différentiel interrégional de productivité du travail. Comme le mode de formation des salaires est le même dans l'ensemble du pays, le coût salarial par unité produite est donc plus élevé en Wallonie, et la production moins rentable ; il en découle proportionnellement moins d'activité économique en Wallonie et moins d'emplois, d'où un taux de chômage plus élevé.

Si les salaires se négocient au niveau régional, le taux de chômage supérieur en Wallonie va y entraîner des salaires plus bas qu'en Flandre, ce qui aura un effet bénéfique sur la rentabilité des entreprises, sur la demande de travail, et donc sur l'emploi wallon ; le chômage diminuera. La proposition de changement institutionnel en découle : instaurons une négociation des salaires au niveau régional ; il s'en suivra des salaires plus bas en Wallonie qu'en Flandre, reflétant une moindre productivité de travail ; on assistera par conséquent à une hausse de l'emploi et une diminution du chômage en Wallonie.

Le raisonnement ci-dessus se base principalement sur la comparaison de deux variables économiques : la productivité du travail et le salaire. Au niveau macroéconomique, l'estimation de ces concepts se fait à partir de données macroéconomiques, le P.I.B. par habitant pour le premier et le système de formation des salaires commun dans l'ensemble du pays pour le second.

Les deux notions ne sont pas adéquates pour mesurer le différentiel de coût salarial par unité produite entre régions. Le P.I.B. par habitant n'est pas vraiment un

indicateur de la productivité par travailleur dans la région. Il ne tient pas compte des travailleurs navetteurs qui ne produisent pas dans leur région de résidence. Si la proportion de navetteurs diffère d'une région à l'autre, les différences interrégionales de P.I.B. par habitant ne reflètent pas les différences de P.I.B. par travailleur occupé. Il en va de même si le taux de chômage n'est pas identique dans toutes les régions. Le secteur non marchand, en ce compris les administrations publiques, est inclus dans le calcul du P.I.B. sans pour autant affecter le calcul économique des entreprises marchandes et leur demande de travail où intervient la comparaison entre productivité et salaire. Pour effectuer des comparaisons de productivité du travail, il convient de partir d'un niveau plus désagrégé ; les bases statistiques existantes rendent très difficiles de calculer des indicateurs fiables de productivité du travail au lieu de production.

En ce qui concerne les salaires, le fait que le système institutionnel est le même dans l'ensemble du pays n'implique pas que le salaire moyen par travailleur soit le même dans toutes les régions. Ainsi, les salaires diffèrent entre les secteurs économiques ; si une région compte proportionnellement plus d'entreprises de secteurs à productivité du travail élevée et à salaire élevé, alors qu'une autre compte proportionnellement plus d'entreprises de secteurs à productivité plus faible et à salaire plus bas, le salaire moyen sera plus élevé dans la première région que dans la seconde, même si les salaires sont identiques pour tous les travailleurs d'un même secteur à même productivité, quelle que soit leur région. Comme pour la productivité, il est difficile de calculer des salaires par travailleur à un niveau suffisamment désagrégé de façon fiable. La comparaison productivité-salaire est par conséquent difficile à estimer. Les comparaisons interrégionales basées sur les chiffres agrégés P.I.B. par habitant et salaire conventionnel ne constituent pas une mesure pertinente d'excédent salarial régional.

Des observations partielles fournissent néanmoins des indications d'un coût salarial par unité produite plus élevé en Wallonie. Dans le même sens, la présence d'un chômage beaucoup plus important en Wallonie qu'en Flandre constitue aussi un indicateur d'une insuffisance de la demande de travail en Wallonie, dans laquelle le niveau des coûts salariaux joue un rôle important. Nous reviendrons plus loin sur ce point.

2. Le système actuel de négociation salariale

Le système actuel de formation des salaires fonctionne de la façon suivante. Tous les 2 ans, des négociations ont lieu tout d'abord au niveau interprofessionnel, ensuite par secteur et enfin par entreprise.

Depuis la mise en place de l'Euro, les pays ne peuvent plus restaurer leur compétitivité par une dévaluation monétaire. La nouvelle Loi sur la compétitivité a été adaptée à ce fait majeur et met l'accent sur une norme salariale basée sur les anticipations d'évolution des salaires dans les trois pays voisins, Allemagne, France et Pays-Bas. En novembre 1998, un accord entre les partenaires sociaux est intervenu au niveau interprofessionnel, pour la première fois dans cette perspective européenne. Il est intéressant d'observer que cet accord parle non seulement de salaires mais aussi d'emploi et de formation, et fait un lien entre les trois. Ce lien fut confirmé dans les accords interprofessionnels suivants.

Une fois la négociation terminée au niveau interprofessionnel, des négociations se déroulent dans chaque secteur, où un facteur important influençant l'évolution salariale est la hausse de la productivité du travail dans ce secteur. Après cela, des négociations se passent dans chaque entreprise, où sont prises en compte à ce niveau l'évolution de la productivité du travail et la compétitivité, y compris par rapport aux concurrents étrangers.

Dans cette négociation en trois étapes, le niveau dominant en Belgique est celui du secteur ; il le reste même si la mise en place du marché unique européen (1993) et la création de l'Euro (1999) rendent plus forte la concurrence entre entreprises de pays différents et dès lors plus crucial pour chaque entreprise le résultat des négociations salariales.

Ce système fonctionne depuis plus de 50 ans, à l'exception de périodes où le Gouvernement est intervenu directement dans la formation des salaires ; l'exemple le plus frappant est l'interruption de l'indexation des salaires décidée lors de la dévaluation de février 1982. Ce système commun à l'ensemble des secteurs et des entreprises du pays ne conduit pas à des salaires identiques ou en même croissance partout ; les salaires ne sont pas au même niveau et n'ont pas la même croissance dans tous les secteurs, dans toutes les entreprises, pour toutes les catégories de travailleurs (ouvriers, employés, ou à un niveau plus spécialisé). En effet, à chaque niveau de négociation et lors de chaque cycle de négociation, l'évolution de la productivité dans le secteur, dans l'entreprise, au cours des 2 années en question, est un facteur central de l'évolution des salaires.

Les salaires moyens dans les différentes régions ne seront pas nécessairement les mêmes et n'auront pas nécessairement le même taux de croissance, malgré le fait que le système est identique dans l'ensemble du pays. En effet, si les secteurs à forte productivité de travail, ou à productivité en forte augmentation, sont plus présents dans une région que dans une autre, ou si une région compte plus qu'une autre des entreprises à forte productivité ou à productivité en forte hausse, les salaires seront en moyenne plus élevés dans la première région, en principe sans que les entreprises d'une région aient plus de problèmes de compétitivité que dans l'autre. « En principe », car il y a quand même un bémol, et il se situe au niveau du secteur. Si un secteur compte, dans une région, des entreprises où la productivité du travail croît rapidement, et dans l'autre région, des entreprises où la productivité du travail croît

lentement, toute hausse des salaires négociée pour l'ensemble du secteur, qui se base sur la croissance moyenne de la productivité du travail dans le secteur, entraînera dans la deuxième région des problèmes de rentabilité pour les entreprises à faible croissance de la productivité et des pertes d'emplois.

La négociation sectorielle joue un rôle utile en favorisant la mobilité du travail entre entreprises ou secteurs en période de plein-emploi ; par contre, en période de chômage, elle risque d'entraîner le décrochage d'entreprises et donc des pertes d'emplois. A cette remarque - importante - près, le système actuel de formation des salaires gère les différentiels de gains de productivité du travail entre secteurs et entre entreprises et ainsi, par agrégation, entre régions.

Depuis quelques années est intervenue une plus forte décentralisation de la formation des salaires. Dans plusieurs secteurs (dont Agoria), les négociations sectorielles se déroulent au niveau provincial, ce qui permet de mieux tenir compte des différences d'évolution de la productivité non seulement entre régions mais même entre provinces. Plus généralement, cette décentralisation permet de tenir compte de l'hétérogénéité des secteurs. Un autre point fort important et trop rarement mentionné est le fait que le niveau des salaires à l'embauche diffère entre entreprises de régions différentes ; les différences interrégionales de productivité se traduisent de ce fait dans le niveau des salaires. Ces deux comportements apportent une souplesse non négligeable dans l'adaptation des salaires aux différences de productivité ; ils démentent l'affirmation selon laquelle l'existence d'un système national de négociation salariale impose à l'évolution des salaires un carcan néfaste pour l'emploi.

3. Que nous enseigne l'analyse économique sur les relations salaire - emploi - chômage ?

Les relations entre salaire, emploi, et chômage ont été abondamment analysées par les économistes, dans différents contextes nationaux, tant en théorie que dans des estimations économétriques. Ces travaux fournissent deux enseignements intéressants pour notre réflexion.

a) Le premier est relatif à l'influence d'une hausse des salaires sur l'emploi.

D'une hausse des coûts salariaux plus forte que dans les pays concurrents (compte tenu des différences de gains de productivité du travail), on peut s'attendre généralement à un effet négatif sur l'emploi, comme le montrent quantité d'analyses économétriques², et cet effet est d'autant plus important que l'économie est plus ouverte. L'impact négatif de la hausse des salaires sur l'emploi a deux composantes. Il s'agit d'abord de la perte de compétitivité par rapport aux concurrents étrangers en raison d'une hausse du coût salarial, perte d'autant plus importante que l'économie est plus ouverte, ce qui est le cas de l'économie belge et aussi de l'économie wallonne. Il s'agit ensuite d'un effet de substitution de capital au travail en raison de la hausse du coût relatif de celui-ci. Ce deuxième effet s'observe même si les entreprises « ne remplacent pas des hommes par des machines » : une hausse des salaires aura surtout des conséquences dommageables sur la rentabilité des entreprises où la production est intensive en travail et peu intensive en capital ; c'est donc plutôt des

² Voir :

- David BLANCHFLOWER et Andrew OSWALD, « The wage curve », MIT Press, 1994 ;
- Jacques DREZE et Charles BEAN, « Europe's unemployment problem », MIT Press, 1990, p. 1-65. ;
- Richard LAYARD, Stephen NICKELL et Richard JACKMAN, « Unemployment », Oxford University Press, 1991.
- Stephen NICKELL, "Unemployment and Labor Market Rigidities : Europe versus North America", JEP, Vol. 11, N°3, 1997, p. 55-74.

entreprises de ce type qui disparaîtront. Par conséquent, le rapport capital/travail dans l'ensemble de l'économie augmentera, ce qui signifie une substitution de capital au travail.

Symétriquement à ce résultat économique important, on peut attendre d'une modération de l'évolution des coûts salariaux des effets plus bénéfiques pour l'emploi. C'est d'ailleurs la raison principale de l'instauration de la norme salariale dont parle la Loi sur la compétitivité et qui se trouve dans les accords interprofessionnels depuis novembre 1998. C'est aussi la raison de diminutions des cotisations patronales à la Sécurité sociale (surtout pour les salaires les plus bas), qui entraîne normalement une baisse du coût salarial avec des effets favorables attendus sur l'emploi (surtout pour les travailleurs les moins qualifiés, les plus touchés par le chômage).

- b) Le deuxième enseignement est relatif à l'influence du niveau de chômage sur l'évolution des salaires et par là sur l'emploi, autrement dit à l'autorégulation du marché du travail. Un taux de chômage élevé entraîne-t-il une baisse (ou une moindre augmentation) des salaires qu'un taux de chômage bas ? Si c'est le cas, la modération salariale induite par le chômage aurait à son tour des effets bénéfiques sur l'emploi comme indiqué dans le point précédent.

D'études économétriques portant sur cette question, et plus généralement sur les facteurs influençant l'évolution des salaires, il ressort que le niveau du chômage influence peu l'évolution des salaires, surtout en Europe³. On observe ainsi une forme d'hystérèse, une persistance du chômage, le rythme d'évolution des salaires restant relativement peu sensible au niveau de chômage. Ces estimations économétriques sont en cohérence avec des théories de formation

³ Voir :

- Truman BEWLEY, « Why wages don't fall during a recession », Harvard University Press, 2000 ;
- Jacques DREZE et Charles BEAN, op.cit.
- Stephen NICKELL, op.cit.

des salaires, en particulier la théorie insider-outsider et la théorie des salaires d'efficience. Ce résultat empirique n'est donc pas en soi surprenant.

Peut-on transposer ces résultats au niveau de la Wallonie alors que les études économétriques portent presque toujours sur des données nationales ? Le premier résultat devrait valoir aussi bien pour la Wallonie que pour la Belgique, l'économie wallonne étant aussi une petite économie ouverte. Quant au deuxième résultat, je ne vois aucun indicateur d'une plus grande sensibilité de l'évolution des salaires au taux de chômage en Wallonie qu'en Belgique ; il faudrait pourtant, et à tout le moins, des indicateurs solides dans ce sens avant de changer le fonctionnement institutionnel de la négociation salariale dans l'espoir que cela améliorera la situation de l'emploi.

Des observateurs du marché du travail en Belgique évoquent le risque qu'entraînerait une négociation salariale interprofessionnelle par région lorsque le taux de chômage est plus bas dans l'une (Flandre) que dans une autre (Wallonie), en raison de l'asymétrie de la réaction des salaires au taux de chômage et des effets de démonstration : le taux de chômage étant fort bas en Flandre, une négociation salariale régionale y entraînerait une hausse plus importante des salaires ; cela induirait par effet de démonstration et souci d'équité des demandes de hausse salariale en Wallonie. Le résultat final serait un accroissement plus élevé des salaires que dans le système de négociation national, une perte globale de compétitivité et un taux de chômage supérieur.

Deux enseignements découlent de ces analyses économiques et observations quant à la formation des salaires en Wallonie.

- Une modération salariale est cruciale si l'on veut élever le niveau de l'emploi et, par là, faire baisser le chômage.

- Si l'on régionalise la négociation salariale, on ne pourra guère compter sur le fait que le niveau plus élevé du chômage en Wallonie qu'en Flandre entraîne une modération salariale plus forte en Wallonie et par là une amélioration plus importante de l'emploi et une baisse plus soutenue du chômage.

Pour que le coût salarial (qui inclut les cotisations à la Sécurité sociale) diminue en Wallonie par rapport à la Flandre, il faudrait de plus que les taux des cotisations patronales à la Sécurité sociale y diminuent relativement à ceux de la Flandre. Comme nous le verrons, l'impact d'une régionalisation de la formation des salaires sur le fonctionnement de la Sécurité sociale risque d'avoir l'effet inverse.

4. Conséquences institutionnelles, en particulier pour la Sécurité sociale

Une régionalisation de la négociation salariale aurait des conséquences institutionnelles qui vont au-delà de son impact sur la formation et l'évolution des salaires.

Si l'on se contente d'instaurer une négociation salariale régionale, on superpose un niveau de négociation supplémentaire aux niveaux actuels. Comme chaque niveau de négociation ajoute quelque chose aux décisions prises par ceux qui l'ont précédé, et n'en annule aucune, cela ne ferait qu'accroître les rigidités du marché du travail et n'en améliorerait pas le fonctionnement ; l'objectif visé de plus forte modération salariale et de baisse du chômage en Wallonie ne serait certainement pas au rendez-vous. Par conséquent, la mise en place d'une négociation salariale régionale nécessiterait la suppression de la négociation interprofessionnelle nationale. De même, les négociations sectorielles nationales seraient en porte à faux par rapport à

la nouvelle logique institutionnelle et devraient être remplacées par des négociations sectorielles régionales. Il s'agit là d'un changement institutionnel majeur.

Les implications pour les entreprises qui ont des sites de production dans plusieurs régions du pays (c'est le cas d'un tiers des entreprises de plus de 100 travailleurs) ne sont pas non plus à sous-estimer en raison des disparités de salaires entre sites de production. Cela alourdirait les coûts de gestion du personnel, compliquerait la mobilité des travailleurs entre sites de production, rendrait plus difficiles les calculs de rentabilité et altérerait l'affectation efficace des ressources humaines.

D'autres modifications institutionnelles suivraient. Les cotisations à la Sécurité sociale sont fonction de la masse salariale et constituent une composante fort importante des coûts salariaux (leur total dépasse celui de l'impôt des personnes physiques). Les partenaires sociaux participent à la fixation de leurs taux pour cette raison et parce qu'ils cogèrent la Sécurité sociale et ses différents secteurs. Outre le fait que les recettes de la Sécurité sociale seraient affectées par le résultat des négociations salariales régionales, une négociation interprofessionnelle des salaires au niveau régional n'a de sens que si l'ensemble des coûts salariaux y sont intégrés, y compris donc les cotisations à la Sécurité sociale : sans cela, les négociateurs régionaux ne maîtriseraient pas l'impact de leurs négociations sur le coût salarial, ni dès lors sur l'emploi. On aboutira donc logiquement à un transfert au niveau régional de la détermination des taux de cotisation à la Sécurité sociale. Les moyens financiers de la Sécurité sociale pouvant ainsi évoluer différemment entre régions, les dépenses de la Sécurité sociale (principalement soins de santé, pensions, allocations de chômage, allocations familiales) devraient elles aussi progressivement différer entre régions. Par conséquent, c'est l'ensemble de la Sécurité sociale qui serait régionalisé, tôt ou tard, sous la pression de différences d'évolution des cotisations et de choix différents dans les dépenses.

L'objectif de départ, à savoir des coûts salariaux plus bas en Wallonie qu'en Flandre, serait loin d'être garanti : en cas de régionalisation de la Sécurité sociale, une baisse plus forte en Wallonie des taux de cotisation est peu vraisemblable, compte tenu des déséquilibres financiers régionaux actuels en Sécurité sociale. Dès lors, et compte tenu de la sensibilité de l'emploi au coût salarial, les conséquences favorables pour l'emploi, avec diminution du chômage, ne seraient certainement pas au rendez-vous en Wallonie.

Le transfert au niveau régional de la négociation salariale doit être apprécié à la lumière de toutes les conséquences qui en découleraient, tant sur l'évolution relative des coûts salariaux entre régions (y compris les cotisations à la Sécurité sociale), et par là sur le niveau de l'emploi, que sur l'organisation institutionnelle de la Sécurité sociale. Cette proposition institutionnelle ne paraît pas recommandable, étant donné son inaptitude à atteindre l'objectif visé (réduire le chômage en Wallonie) et ses effets institutionnels indirects.

Par ailleurs, l'argument en faveur d'une régionalisation des négociations salariales part du constat de différentiels interrégionaux des taux de chômage. Dans cet esprit, la proposition devrait logiquement être poussée plus loin : les taux de chômage sont différents d'une province à l'autre, entre arrondissements, entre communes proches. Le raisonnement à la base de cette proposition devrait conduire à une négociation des salaires au niveau provincial, voire communal. Le paysage institutionnel, en ce compris la Sécurité sociale, en serait bouleversé. L'emploi pourrait difficilement gagner à l'introduction de toutes ces nouvelles structures locales et aux cloisonnements qui en découleraient.

5. Propositions pour une amélioration du fonctionnement du système de négociation

Il y a d'autres voies à suivre, moins risquées que la régionalisation de la négociation salariale, pour favoriser l'emploi et réduire le chômage.

En ce qui concerne la négociation salariale, l'instauration de l'Euro a fondamentalement changé la donne. Dans les négociations au niveau de l'entreprise, intervient de plus en plus la prise en compte de sa compétitivité internationale : avec la libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux (Marché unique de 1993) et avec la monnaie unique, la concurrence entre entreprises de pays différents produisant des biens proches est plus forte et plus transparente⁴. La négociation salariale menée au niveau de l'entreprise est plus cruciale qu'auparavant pour la rentabilité, la production et l'emploi (même s'il ne faut pas oublier que la négociation salariale au niveau de l'entreprise ne prend pas en compte les chômeurs, mais uniquement l'emploi à l'intérieur de l'entreprise).

En même temps, un ancrage de la négociation collective est nécessaire au niveau interprofessionnel pour que l'évolution des coûts salariaux soit compatible avec l'objectif du plein-emploi. Cet ancrage signifie que l'évolution des coûts salariaux ne peut diverger par rapport à celle des pays voisins, d'où l'intérêt d'une norme salariale, ou référence salariale, semblable à celle figurant dans les accords interprofessionnels depuis 1998. Il n'y a pas de raison que la « norme salariale » diffère entre les trois régions du pays.

Les rôles de ces deux niveaux de négociation, interprofessionnel et d'entreprise, étant devenus plus cruciaux, il conviendrait de réduire le poids des secteurs dans la négociation salariale. Comme on l'a vu plus haut, la négociation sectorielle peut avoir des conséquences dommageables sur la rentabilité ou l'emploi dans les entreprises où la productivité du travail croît moins vite que la moyenne du

secteur. En situation de plein emploi, cela ne pose pas de problèmes, et induit une mobilité des travailleurs vers les entreprises les plus performantes. Mais en période de chômage, cela entraîne des pertes d'emplois ou en freine la création.

Les secteurs pourraient être chargés d'un nouveau rôle de coordination qui remplacerait leur rôle actuel dans la négociation : chaque secteur définirait des marges indicatives en termes de hausse salariale et de formation professionnelle, à concrétiser au niveau des entreprises. Les hausses négociées dans chaque secteur pourraient ne plus porter que sur les barèmes (y compris le salaire minimum) ; l'évolution des salaires supérieurs aux barèmes serait décidée dans la négociation au niveau des entreprises.

Une telle modification du système de négociation permettrait aux entreprises appartenant à un même secteur mais qui, par exemple d'une région à l'autre, n'ont pas les mêmes gains de productivité du travail, d'adapter l'évolution des salaires à leur situation propre.

Des améliorations ont déjà été apportées depuis quelques années au système de négociation salariale. Celui-ci évolue vers plus de souplesse au niveau sectoriel (négociations sous-régionales). Au niveau des entreprises, des différences interrégionales de salaires à l'embauche reflètent des différences de productivité. De telles pratiques permettent une évolution différenciée des coûts salariaux entre entreprises de régions différentes. Les entreprises wallonnes ont ainsi pu améliorer leur position concurrentielle en matière de coûts salariaux, récupérant une part significative de leur handicap par rapport aux flamandes au cours des dernières années.

Une régionalisation du système de négociation salariale n'apporterait rien de plus à cet égard. En outre, nous avons vu les conséquences qui en découleraient pour la Sécurité sociale.

⁴ Torben ANDERSEN, Niels HALDRUP et Jan Rose SORENSEN, « Labour market implications of EU product market integration », *Economic Policy* 30, avril 2000, p. 105-133.

En ce qui concerne les travailleurs les moins qualifiés, pour lesquels le taux de chômage est le plus élevé, une diminution des cotisations patronales à la Sécurité sociale devrait réduire le coût salarial et favoriser ainsi la demande de travail, sans pour autant affecter le salaire net des travailleurs.

II. La politique de l'emploi

La politique de l'emploi relève en partie du Fédéral et en partie des Régions. Une proposition de régionalisation de l'ensemble de cette politique fait depuis quelques temps l'objet de discussions.

L'argument principal de cette proposition est que les problèmes d'emploi sont différents d'une région à l'autre et qu'il faut donc mener des politiques différentes dans les trois régions. Le Fédéral ne pouvant pas différencier sa politique d'emploi entre les régions, il conviendrait donc de transférer au niveau régional les compétences et moyens budgétaires fédéraux. La difficulté du Fédéral de décider le lancement des chèques-service il y a quelques années a conforté cette proposition : s'il y a blocage au Fédéral, transférons les compétences aux Régions qui prendront les décisions adaptées à leur situation spécifique.

Qu'en penser ? Les problèmes d'emploi sont différents d'une région à l'autre, en particulier le taux de chômage et le chômage des jeunes. Ils sont aussi différents entre sous-régions. Des problèmes sont similaires en Flandre et en Wallonie, par exemple le faible taux d'emploi des travailleurs de plus de 50 ans. De plus, et c'est important pour la question évoquée ici, les problèmes sont souvent complémentaires : pénurie de travailleurs d'un côté, manque d'emplois d'un autre ; postes de travail vacants dans certaines compétences d'un côté, dans d'autres compétences ailleurs ;

etc... La complémentarité des problèmes devrait inciter les Régions à coopérer plutôt qu'à s'ignorer.

Les économistes savent aussi que les propositions de politique d'emploi découlant des analyses économiques du marché du travail (par exemple celles de l'OCDE) ne diffèrent pas d'un pays à l'autre ou d'une région à l'autre.

La proposition faite ici se base sur l'observation que les interdépendances sont particulièrement fortes entre les trois régions des points de vue de l'économie et de l'emploi. Essayons de les valoriser. Pour y arriver, il convient de responsabiliser davantage les Régions. Ceci nécessite une coordination entre le Fédéral et les Régions, et des comportements coopératifs si l'on veut améliorer la situation.

A l'heure actuelle, les Régions agissent essentiellement de façon indépendante, voire en s'ignorant. A une exception près, les instruments de coordination sont les accords de coopération qui donnent en fait un droit de veto à chaque Région vis-à-vis des propositions des autres (on l'a vu récemment à propos de la vignette autoroutière).

Il n'y a, depuis la fédéralisation du pays en 1989, qu'une politique significative de responsabilisation - coordination : la politique budgétaire de limitation des déficits et endettements. La section Besoins de financement des Pouvoirs publics du Conseil supérieur des finances remet chaque année un avis quant aux soldes budgétaires de toutes les entités. Sur cette base, le Comité de concertation interministériel prend des engagements que chaque entité doit respecter. Cette structure a contribué au fait que le solde budgétaire (-8% du PIB en 1988) et la dette publique (130% en 1988) ont pu diminuer suffisamment pour que la Belgique participe à la zone Euro et soit en équilibre budgétaire depuis 6 ans. Ses résultats probants ont été appréciés, y compris par le FMI et l'OCDE.

Pour arriver à une meilleure performance en croissance et emploi, dans toutes les régions, il convient de responsabiliser davantage les Régions vis-à-vis de leurs

habitants et vis-à-vis de la Fédération. Ceci nécessite une coordination entre les Régions et le Fédéral et des comportements coopératifs de la part de chacun.

La méthode pourrait être la suivante : des moyens budgétaires et des compétences sont transférés du Fédéral vers les Régions, de façon non récurrente ; les objectifs sont fixés en commun ; les modalités d'application le sont au niveau régional, vu la spécificité des situations. Une évaluation annuelle de la réalisation des objectifs est faite en commun. Le renouvellement des transferts du Fédéral est alors décidé en fonction du respect des engagements pris (programmes pluriannuels).

En ce qui concerne la politique de l'emploi, on observe depuis l'an dernier une collaboration plus active entre les organismes fédéral et régionaux (échange d'informations, encouragement aux chômeurs d'accepter un emploi dans une autre région que la leur, sanctions, formation en langues, etc...). On peut penser que l'augmentation récente des flux interrégionaux de travailleurs en est une conséquence. Pourquoi ne pas renforcer ces pratiques par une systématisation de la coopération entre les niveaux de pouvoir, à l'instar de ce qui est pratiqué, avec succès, en Allemagne ?

La mise en œuvre d'une telle coopération entre le Fédéral et les Régions en politique d'emploi pourrait prendre la forme suivante. Le Fédéral transfère aux Régions non seulement la dotation actuelle du Ministère de l'Emploi et du Travail, mais aussi la partie du budget de l'ONEM relative aux activations et formations, et peut-être aussi le budget des interruptions de carrière. Les Régions s'engageraient à affecter ces moyens à des politiques actives de l'emploi : formation des chômeurs, accompagnement, placement, incitants à la mobilité y compris interrégionale, échanges entre organismes pour la formation en français, néerlandais et allemand, échanges interrégionaux d'informations sur la disponibilité des chômeurs, ... Les organismes fédéraux et régionaux se communiquent également les informations relatives à la disponibilité et au contrôle des chômeurs pouvant mener à des sanctions.

Les budgets transférés du Fédéral vers les Régions seraient renouvelés après évaluation si les Régions ont effectivement respecté les engagements pris (obligation de moyens et non de résultats) grâce à un système de bonus malus. Le Conseil supérieur de l'emploi et le Conseil central de l'économie participeraient à la procédure d'évaluation.

Dans ce cadre coopératif, la mobilité des travailleurs entre régions pourrait être stimulée beaucoup plus systématiquement qu'actuellement, ce qui ferait baisser à la fois le nombre d'emplois vacants et le chômage.

La fixation du niveau et de la durée des allocations de chômage devrait rester une compétence fédérale pour la raison suivante. Les analyses économiques montrent que le niveau et la durée de ces allocations influencent le niveau des salaires car ils sont pris en compte dans la négociation salariale (S. Nickell, op.cit.). Si les allocations de chômage différaient (niveau ou durée) entre régions, cela introduirait tôt ou tard un coin régional dans les négociations interprofessionnelles portant sur les salaires, avec des conséquences pour la Sécurité sociale telles que décrites dans la première partie du texte.

La méthode de coopération - responsabilisation - coordination pourrait être appliquée à d'autres domaines que la politique de l'emploi, domaines où les décisions ont aussi une influence sur la croissance économique et l'emploi et dont les performances pourraient être améliorées.

- En politique de recherche et de recherche-développement, l'Union européenne encourage la collaboration entre entreprises et entre elles et les universités. Nous pourrions au moins appliquer à l'intérieur du pays ce qui est le principe au niveau européen. Des subsides ou détaxations par le Fédéral et/ou les Régions interviendraient si de telles collaborations existent, et une évaluation serait réalisée chaque année.

- La Wallonie a mis en route son plan Marshall, la Flandre et Bruxelles ont des projets avec les mêmes finalités. Les secteurs visés seront proches, et les mêmes (grosses) entreprises plurirégionales concernées. Pourquoi ne pas coopérer, les interdépendances étant très fortes ?
- Le réchauffement climatique nécessitera rapidement des politiques environnementales de grande ampleur (Cfr Rapport Stern); les Régions ont d'importantes compétences dans ce domaine, et l'effet de leurs politiques n'est pas limité à leur territoire. Une coopération s'indique.
- Le coût du vieillissement va nécessiter une intensification du « pacte entre les générations ». Le relèvement progressif de l'âge de fin de travail devra concerner l'ensemble du secteur public. Une coordination entre le Fédéral et les Régions et Communautés serait hautement souhaitable, compte tenu du fait que le coût du vieillissement est surtout à charge du Fédéral.

L'approche coopérative du fédéralisme, telle qu'esquissée ici, mettant l'accent sur la responsabilisation des acteurs et une coordination concertée ferait passer la Belgique à un fédéralisme plus stable, à l'instar des pays où le fédéralisme a atteint une réelle maturité. L'Allemagne, en particulier, pratique avec succès une telle approche en politique d'emploi.

III. Conclusion

Les deux propositions esquissées dans ce texte ont pour objectif d'améliorer la situation de l'emploi dans les trois régions du pays.

Dans un pays aux multiples interdépendances comme le nôtre, des comportements coopératifs, qui impliquent une responsabilisation et une coordination, donnent lieu à de meilleurs résultats que des comportements non coopératifs.

Les décisions relatives à la première question, celle des négociations salariales, relèvent d'abord des partenaires sociaux. Il serait difficilement compréhensible que le politique se substitue à ceux-ci à propos d'une question centrale pour eux.

La deuxième question, celle de la politique de l'emploi, relève du politique, mais les implications de toute décision dans ce domaine sur la croissance économique et l'emploi sont telles qu'une concertation approfondie avec les partenaires sociaux devrait avoir lieu au préalable.

Cahiers de recherche

Série Politique Economique

2006

N°1 – 2006/1

N. Eyckmans, O. Meunier et M. Mignolet, La déduction des intérêts notionnels et son impact sur le coût du capital.

N°2 – 2006/2

R. Deschamps, Enseignement francophone : Qu'avons-nous fait du refinancement?

N°3 – 2006/3

J. Dubois, C. Janssens, V. Schmitz et R. Deschamps, Les perspectives budgétaires de la Région wallonne de 2006 à 2016.

N°4 – 2006/4

C. Janssens, J. Dubois, V. Schmitz et R. Deschamps, Les perspectives budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale de 2006 à 2016.

N°5 – 2006/5

C. Janssens, J. Dubois, V. Schmitz et R. Deschamps, Les perspectives budgétaires de la Commission communautaire française de 2006 à 2016.

N°6 – 2006/6

V. Schmitz, J. Dubois, C. Janssens et R. Deschamps, Les perspectives budgétaires de la Communauté française de 2006 à 2016.

N°7 – 2006/7

R. Deschamps, Le fédéralisme belge a-t-il de l'avenir.

N°8 – 2006/8

O. Meunier, M. Mignolet et M-E Mulquin, Les transferts interrégionaux en Belgique : discussion du « Manifeste pour une Flandre indépendante ».

N°9 – 2006/9

J. Dubois et R. Deschamps, Comparaisons interrégionale et intercommunautaire des budgets 2006 des entités fédérées.

N°10 – 2006/10

C. Ernaelsteen, M. Mignolet et M-E. Mulquin, Dépenses privées et publiques de recherche et développement : diagnostic et perspectives en vue de l'objectif de Barcelone.

2007

N°11 – 2007/1

O. Meunier, M. Mignolet et M-E. Mulquin, Les transferts interrégionaux en Belgique : une approche historique.

N°12 – 2007/2

O. Meunier et M. Mignolet, Mobilité des bases taxables à l'impôt des sociétés.

N°13 – 2007/3

N. Chaidron, M. Mignolet et M-E. Mulquin, Croissance du secteur industriel entre 1995 et 2004 : une comparaison Wallonie – Flandre.

N°14 – 2007/4

J. Dubois, C. Janssens, V. Schmitz et R. Deschamps, Les perspectives budgétaires de la Région wallonne de 2007 à 2017.

N°15 – 2007/5

C. Janssens, J. Dubois, V. Schmitz et R. Deschamps, Les perspectives budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale de 2007 à 2017.

N°16 – 2007/6

V. Schmitz, C. Janssens, J. Dubois et R. Deschamps, Les perspectives budgétaires de la Communauté française de 2007 à 2017.

N°17 – 2007/7

C. Janssens, J. Dubois, V. Schmitz et R. Deschamps, Les perspectives budgétaires de la Commission communautaire française de 2007 à 2017.

N°18 – 2007/8

J. Dubois, C. Janssens, V. Schmitz et R. Deschamps, Comparaisons interrégionale et intercommunautaire des budgets de dépenses 2007 des Entités fédérées.

N°19 – 2007/9

O. Meunier, M. Mignolet et M-E. Mulquin, Les transferts interrégionaux en Belgique. Extrait de l'ouvrage intitulé « L'espace Wallonie - Bruxelles. Voyage au bout de la Belgique », sous la direction de B. Bayenet, H. Capron et P. Liégeois (De Boeck Université, 2007).

N°20 – 2007/10

R. Deschamps, Fédéralisme ou scission du pays ; l'enjeu des finances publiques régionales.

Extrait de l'ouvrage intitulé « L'espace Wallonie - Bruxelles. Voyage au bout de la Belgique », sous la direction de B. Bayenet, H. Capron et P. Liégeois (De Boeck Université, 2007).

N°21 – 2007/11

C. Ernaelsteen, M. Mignolet et M-E. Mulquin, Premières expériences de projections macroéconomiques régionales à l'aide d'une démarche « top-down ».

2008

N°22 – 2008/1

C. Ernaelsteen, M. Mignolet et M-E. Mulquin, Financement des Régions, clé IPP et démographie.

N°23 – 2008/2

A. Joksin, N. Chaidron, M. Mignolet et M-E. Mulquin, Salaires et coût du travail : constat émergent des données sectorielles régionales.

N°24 – 2008/3

M. Lannoy, M. Mignolet et M-E. Mulquin, Dépenses régionales de R&D : diagnostic et perspectives en vue de l' « objectif de Barcelone ».

N°25 – 2008/4

S. Collet, G. Weickmans et R. Deschamps, Les politiques d'emploi et de formation en Belgique : estimation du coût des politiques wallonnes et comparaisons interrégionales et intercommunautaires.

N°26 – 2008/5

N. Chaidron, M. Mignolet et M-E. Mulquin, Les Revenus Régionaux Bruts (RRB) en Belgique : un exercice d'évaluation sur la période 1995 à 2004.

N°27 – 2008/6

R. Deschamps, La politique de l'emploi et la négociation salariale dans l'Etat fédéral belge.

Ce texte est à paraître dans l'ouvrage « Réflexions sur le Fédéralisme Social – Gedachten over Sociaal Federalisme », Bea Cantillon ed, ACCO, février 2008.

N°28 – 2008/7

H. Laurent, O. Meunier et M. Mignolet, Quel instrument choisir pour relancer les investissements dans les régions en retard ?

Ce document a été présenté lors du 17e Congrès des Economistes belges de Langue française (Louvain-la-Neuve, 21 et 22 Novembre 2007).