



**RAPPORT EMPLOI
COMPÉTITIVITÉ
2018-2019**

CCE

Partie 1, 2 et 3

CCE
Conseil Central de l'Economie
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRB



Rapport Emploi-Compétitivité 2018 - 2019

Table des matières du Rapport Emploi-Compétitivité 2018 - 2019

Partie 1 : Lignes directrices pour faire face aux défis socio-économiques de la Belgique 7

1. Vers où voulons-nous aller ? Objectifs de politique économique pour la Belgique.....	9
Continuer à travailler à une société plus prospère.....	9
... de manière durable	9
... dans un contexte de changements majeurs.....	10
2. Défis pour l'économie belge	11
3. Travaux du CCE en vue de répondre aux défis	13
4. REC - Concertation avec le gouvernement	14
5. REC - Concertation avec la Commission européenne	14

Partie 2 : Les défis de l'économie belge 17

Vers une économie plus innovante (tant en termes de processus et de produits que de modèles d'affaires) grâce à une meilleure valorisation de la R&D et à une diffusion plus grande des technologies existantes 19

1. Pourquoi ce défi est-il important ?	20
2. Facteurs essentiels pour relever le défi.....	22
2.1 Une solide base de connaissances et de compétences	22
2.2 Une dynamique entrepreneuriale suffisante.....	24
2.3 Accès aux marchés étrangers et ouverture internationale.....	24

Vers une économie circulaire 27

1. Importance du défi	28
2. Facteurs essentiels pour relever le défi.....	28
2.1 Une politique publique cohérente	29
2.2 Besoin d'enseignement et de formation	29
2.3 Besoin de changements sur l'ensemble de la chaîne de valeur.....	29
Utilisation de matières recyclées et alternatives	29
Écoconception.....	29
L'innovation dans les méthodes de production et les business models	30
Modification des habitudes de consommation.....	30
Gestion des déchets	30

Une sécurité sociale soutenable sur le plan social et financier 33

1. Pourquoi ce défi est-il important ?	34
Tendances ayant un impact sur la soutenabilité financière et sociale de la sécurité sociale.....	35
2. Facteurs.....	37

Une meilleure adéquation de l'offre et de la demande sur le marché du travail 41

1. Pourquoi ce défi est-il important ?	42
2. Facteurs essentiels pour relever le défi	44
2.1 Enseignement et formation	44
Un enseignement ajusté à son contexte, de qualité et inclusif	44
Une formation continue à la hauteur des défis de demain	44
2.2 Marché du travail	45
Des conditions de travail adaptées et attractives	45
Un marché du travail juste	45
Une mobilité en phase avec les changements socio-économiques	45
2.3 Migration	45

Une évolution des prix à la consommation et des prix business-to-business en phase avec les trois principaux pays voisins 49

1. Pourquoi ce défi est-il important ?	50
2. Facteurs essentiels pour relever le défi	54
Réduire les effets trop anticoncurrentiels de certaines réglementations de services	54
Renforcer les moyens des autorités en charge de la politique de concurrence	54
Mieux réaliser le potentiel du marché unique	55
Favoriser les gains de productivité	55
Efficacité des taxes et subsides environnementaux (énergie-climat-mobilité-économie circulaire)	55

La transition énergétique vers une économie bas carbone, tout en garantissant la sécurité d'approvisionnement et des prix compétitifs 59

1. Importance du défi	60
1.1 Gaz à effet de serre et pollution atmosphérique	60
1.2 Sécurité d'approvisionnement	61
1.3 Coûts et prix de l'énergie	61
1.4 Trajectoire de la transition	62
2. Facteurs permettant de relever ce défi	63
2.1 Efficacité énergétique	63
2.2 Mix énergétique	63
2.3 Flexibilité de l'offre et de la demande électrique	64
2.4 Infrastructure énergétique	65
2.5 Bon fonctionnement du marché	66
2.6 Recherche et développement (R&D) et innovation technologique et sociétale	68
2.7 Mécanismes de financement et accès aux moyens financiers	69

Vers une mobilité plus durable et plus fluide.....	73
1. Importance du défi	74
Pour la prospérité économique de notre société.....	74
Pour le bien-être de la population	75
Pour les générations actuelles et futures	75
2. Réussir la transition vers une mobilité plus durable et plus fluide.....	75
2.1 Une vision de la mobilité.....	75
2.2 L'infrastructure de transport	75
2.3 La multimodalité	76
2.4 Le cadre (para)fiscal	76
2.5 L'accès aux villes	76
2.6 Le cadre réglementaire	76
2.7 Le financement et la gestion des transports publics.....	76
2.8 L'écologisation du parc de véhicules	77

Partie 3 : Focus sur des principes et mesures concrètes pour relever les défis socio-économiques de la Belgique..... 79

Vers une réglementation qui réalise les objectifs politiques à un coût minimal	81
1. Principes à respecter par une bonne réglementation	82
2. Quelles sont les performances de la Belgique en la matière ?	84
3. Quelques recommandations pour une réglementation de meilleure qualité	86
3.1 Engagement politique de haut niveau en faveur d'une meilleure réglementation et d'une coopération efficace au sein de l'autorité fédérale et avec d'autres niveaux de pouvoir	86
3.2 Consultation en temps utile des organes consultatifs représentatifs et respect des avis unanimes	86
3.3 Transparence, tant dans le processus réglementaire que dans la publication des documents.....	87
3.4 Le Conseil d'État doit pouvoir jouer son rôle	87
3.5 Évaluation ex ante de la réglementation fondée sur des données probantes	88
3.6 Évaluation ex post de la réglementation nouvelle et existante	89
3.7 Poursuivre la numérisation tout en prêtant attention aux personnes qui ont moins de compétences numériques	90
3.8 Une mise en œuvre et une application efficaces de la réglementation	91
Formation continue	93
1. Un marché du travail déjà sous pression	94
2. Un marché du travail en mutation	95
2.1 Des transformations qualitatives	95
2.2 Une pénurie quantitative	96
3. Deux enjeux	97
4. Annexe : Tableaux de bord de la formation continue.....	101

Développer davantage la multimodalité	105
Introduction	106
Qu'est-ce que la multimodalité ?.....	106
Élaborer une vision interfédérale de la mobilité	106
Guider au mieux la collaboration entre les acteurs de la mobilité	106
Une politique de données au service de la multimodalité	107
1. Renforcer la multimodalité dans le transport des personnes.....	107
1.1 Rendre les modes de transport durables plus attrayants pour l'utilisateur.....	107
1.1.1 Donner aux transports publics un rôle de premier plan	107
Intégration et amélioration de la qualité dans l'intérêt de l'utilisateur	107
Le rail comme vecteur d'impulsion	108
1.1.2 Accorder une plus grande attention à la mobilité douce	108
1.1.3 Vers un nouveau système misant sur l'utilisation des modes de mobilité durables et la simplification des régimes existants	108
1.2 Utiliser et évaluer le budget mobilité	109
1.3 Vers un cadre (para-)fiscal qui stimule la mobilité durable et la multimodalité	109
1.3.1 Simplification, clarification et harmonisation du cadre (para-)fiscal.....	109
1.3.2 Déplacer la fiscalité automobile de la possession vers l'utilisation	109
1.4 Simplifier la combinaison des modes	110
1.4.1 Train – mobilité douce	110
1.4.2 Train – autres modes de transport publics	110
1.4.3 Transports publics – voiture	111
2. Davantage de multimodalité dans le transport de marchandises.....	111
2.1 Davantage de concertation entre les acteurs concernés	111
2.1.1 Des procédures et règles concertées pour le transport ferroviaire de marchandises	111
2.1.2 Un meilleur service sur le rail	111
2.2 Une meilleure gestion de l'infrastructure ferroviaire.....	112
2.2.1 Une meilleure utilisation de la capacité ferroviaire existante.....	112
2.2.2 Investir davantage dans l'entretien de l'infrastructure ferroviaire	112
2.2.3 Une logique à long terme qui tient compte des possibilités de développement économique	112
2.3 Rendre le transport ferroviaire de marchandises plus compétitif	113
2.3.1 Créer un « level playing field » pour les différents modes de transport	113
2.3.2 Rendre le transport ferroviaire plus compétitif sur les distances plus courtes	113
Energie-Climat.....	115
1. Cadrage.....	116
2. Vision à long terme, dialogue social et coordination des différents niveaux de pouvoir	116
3. Efficacité énergétique dans les bâtiments	117
3.1 Inventaire / cadastre énergétique.....	117
3.2 Imposer l'exemplarité des instances publiques	117
3.3 Production de chaleur.....	117
3.4 Financement de la transition énergétique dans le bâtiment	117
3.4.1 Société de tiers investissement	117
3.4.2 Véhicule d'investissement affecté à la rénovation énergétique des bâtiments publics	118

Obstacles au développement des entreprises à forte croissance en Belgique..... 119

1. Cadre.....	120
2. Problèmes d'expansion en Belgique.....	120
3. Facteurs explicatifs.....	121
Contraintes de financement versus aversion au risque	121
Environnement du marché : les entreprises zombies	123
Conclusions	124

Vers un e-gouvernement efficace et inclusif 127

1. L'utilisateur d'abord et une approche pluridisciplinaire	128
Confiance du public	128
Ne pas tout confier aux informaticiens	128
Implication des parties prenantes via des panels, des groupes d'experts, des enquêtes, des moments d'information, des forums de participation.....	129
Communication claire.....	129
Technology Assessment	129
2. L'échange de données et la collaboration entre les administrations et services publics	129
Échange de données standardisé.....	130
Le principe « only once » comme fil conducteur de la collecte de données	130
Infrastructure et composants communs	130
Différences régionales et locales dans le domaine des applications d'e-gouvernement ..	131
Collaboration et partage de données au niveau international.....	131
3. Considérer l'inclusion numérique comme une priorité.....	131
Des mesures ciblées pour les groupes cibles vulnérables	132
Un accompagnement suffisant	132
Des services publics accessibles à tous.....	132
4. Une attention particulière pour le fonctionnement du marché.....	133
Concurrence équitable et accords clairs.....	133
Des services uniformes	133
Investir dans la capacité et l'expertise informatique interne	133
Diffusion de l'innovation	134
5. Plan d'action stratégique pour des données publiques ouvertes.....	134
Création de valeur par les données publiques.....	134
Des pouvoirs publics transparents	134
Consultation des données des utilisateurs.....	134
Des métadonnées structurées claires.....	135
Meilleure compréhension des défis socio-économiques	135
6. Attention pour la cybersécurité à tous les niveaux	135

Partie 1 :
**Lignes directrices pour faire face aux défis socio-économiques de
la Belgique**

Introduction

Le Rapport Emploi-Compétitivité (REC) est rédigé sous la responsabilité des représentants des travailleurs et des employeurs qui siègent au CCE.

Ce rapport s'inscrit dans le cadre de la loi sur la promotion de l'emploi et la sauvegarde préventive de la compétitivité (MB, 29 mars 2017, pp. 42357-42362), qui prévoit un rapport sur les aspects structurels de la compétitivité et de l'emploi, lequel le cas échéant, formule des suggestions en vue d'apporter des améliorations. Il reflète le consensus au sein du CCE issu d'un dialogue poursuivi depuis plusieurs années entre les membres en matière d'analyse des politiques socio-économiques¹. Dans la perspective du nouvel accord de gouvernement, les membres du CCE ont voulu identifier des défis prioritaires communs à rencontrer.

Le point de départ des travaux est une définition commune de la compétitivité comme étant la capacité d'une économie d'améliorer, à un rythme similaire ou supérieur à celui observé dans des pays de structure comparable (Allemagne, Pays-Bas, France), le niveau de vie de ses habitants et de leur procurer un taux d'emploi élevé et un haut niveau de cohésion sociale, et ce de manière durable, c'est-à-dire sans détérioration de l'équilibre extérieur et en s'assurant de la soutenabilité des finances publiques, de la soutenabilité environnementale et de la stabilité du système financier.

À partir de cette définition, les membres ont identifié dans un premier temps les grands objectifs de politique socio-économique nécessaires pour créer une société prospère et durable (voir point 1). C'est dans un dialogue permanent avec les autorités publiques détentrices de nombreux leviers de politique économique que les membres du CCE souhaitent atteindre ces objectifs.

Dans un second temps (voir point 2), sur la base d'une évaluation des performances de la Belgique au regard de ces objectifs (voir pour plus de détail les notes relatives à l'état des lieux des objectifs de politique économique – [note 1 : Niveau de vie, cohésion sociale et soutenabilité financière CRB-CCE 2018-2364 REC 2-4](#) – [note 2 : Soutenabilité environnementale \(CCE 2019-0711\)](#)) et en tenant compte des grands changements sociétaux et technologiques auxquels la Belgique - à l'instar du reste du monde - est confrontée, les membres du CCE ont identifié un certain nombre de défis socio-économiques importants pour l'économie belge qui doivent être traités en priorité selon eux par les autorités fédérales et régionales.

Enfin, pour relever chacun de ces défis, plusieurs facteurs peuvent être activés. Poursuivant son analyse, le Conseil s'est attaché, dans le présent Rapport (voir point 3), à approfondir certains de ces facteurs à mobiliser pour relever lesdits défis. Pour chaque facteur, un « focus » propose des mesures concrètes de politique socio-économique à mettre en œuvre et/ou les principes qui devraient guider cette mise en œuvre. L'objectif est bien ici d'identifier des mesures et/ou les principes devant guider les mesures qui pourraient être reprises par le prochain gouvernement (fédéral en particulier) dans la déclaration gouvernementale.

¹ Pour réaliser ce dialogue, les membres ont pu s'appuyer sur des notes documentaires du secrétariat. Ces notes contribuent au développement d'un cadre analytique commun qui permet aux intérêts des travailleurs et des employeurs de s'exprimer sous la forme de défis de politique économique. Elles sont publiées sur le site du CCE.

1. Vers où voulons-nous aller ? Objectifs de politique économique pour la Belgique

Continuer à travailler à une société plus prospère...

Une société prospère est capable de faire au moins évoluer le niveau de vie de sa population conformément à celui de pays comparables. Cela nécessite un climat entrepreneurial dynamique dans lequel il est possible de créer suffisamment de richesse pour financer les besoins de la population (sur le plan du logement, de la santé publique, de la sécurité, des besoins individuels permettant à chacun de développer un mode de vie propre ou des besoins collectifs...).

Ce n'est toutefois pas suffisant. Il est également important de promouvoir une forte inclusion sociale dans laquelle chacun, sans discrimination, peut récolter les fruits de la croissance économique et participer pleinement à la société.

Le travail est une clé importante à cet égard. Les salaires constituent en effet une source importante de répartition de la prospérité. Dans notre société, le travail est aussi pour de nombreuses personnes un moyen de se réaliser. Il est donc nécessaire de tendre vers une société dans laquelle le plus grand nombre possible de personnes ont un emploi, tout en veillant à ce que la qualité de ces emplois reste élevée (p.ex. la possibilité de combiner travail et vie privée, organisation du travail, etc.).

Concrètement, cela implique que les salaires soient suffisants pour permettre à chacun de mener une vie décente, que la tension salariale soit acceptable et qu'il n'y ait pas de discrimination entre les hommes et les femmes ; l'équilibre entre le travail et la vie privée et les responsabilités familiales exige également l'attention nécessaire ; le dialogue social doit permettre de donner aux travailleurs la faculté d'intervenir dans les transitions nécessaires et l'impact de celles-ci sur les conditions de travail ; et en ce qui concerne les contrats de travail, un équilibre doit être trouvé entre les préférences et les garanties des travailleurs et la capacité des employeurs à réagir de manière flexible à l'évolution des conditions du marché. Outre le travail, un rôle important est dévolu à la sécurité sociale et aux services essentiels de qualité (tels que la garde d'enfants, la mobilité, les soins de santé...).

Un niveau de vie élevé et forte inclusion sociale ne sont évidemment pas des phénomènes indépendants l'un de l'autre. Un niveau de vie élevé permettra de financer la sécurité sociale et des services de base de qualité. Inversement, une forte inclusion sociale peut contribuer à un niveau de vie élevé (p.ex. davantage de personnes au travail, une population en bonne santé, une population instruite... assurent un potentiel de croissance supérieur). Les deux objectifs sont dès lors importants et doivent être poursuivis parallèlement.

... de manière durable

Il est important qu'un niveau de vie élevé et une forte inclusion sociale soient atteints dès aujourd'hui, mais aussi qu'ils puissent être garantis à l'avenir. En d'autres termes, il importe que ces objectifs soient réalisés sans hypothéquer la prospérité des générations futures. Pour que cela se produise, les conditions suivantes doivent être remplies.

Premièrement, il est important que la création de richesse soit durable d'un point de vue environnemental. En effet, l'environnement n'a pas seulement un impact majeur sur la prospérité, mais il détermine aussi dans une large mesure les possibilités de créer des richesses pour les générations futures. La durabilité environnementale comporte trois dimensions, à savoir éviter l'épuisement des

ressources naturelles et sauvegarder la biodiversité, lutter contre le changement climatique (et ses conséquences)² et promouvoir la qualité de l'environnement (air, eau et sol).

Deuxièmement, il est important que les finances publiques soient saines, c'est-à-dire qu'on évite une trajectoire d'endettement croissante et un endettement trop élevé. Les finances publiques déterminent en effet les marges disponibles pour l'investissement public dans les infrastructures, la recherche et le développement..., ce qui déterminera la croissance de demain. En outre, il est important que les finances publiques soient saines pour pouvoir continuer à garantir notre système de protection sociale. Dans un contexte de vieillissement de la population et de progrès de la médecine, c'est une condition nécessaire pour permettre aux générations futures de bénéficier de mécanismes de redistribution et d'assurance comparables à ceux dont bénéficient les générations actuelles sans devoir réduire leur niveau de vie.

Troisièmement, il est important d'empêcher une accumulation de l'endettement vis-à-vis du reste du monde³. Cet endettement rendrait le financement de l'économie belge (des dépenses des ménages, des entreprises et de l'État) dépendant du « bon vouloir » des acteurs financiers internationaux. Quand ces derniers estiment que le risque de défaut du pays est devenu trop important, cela conduirait à l'arrêt de ces financements et à des ajustements potentiellement brutaux et douloureux. Par exemple à une compression drastique des dépenses des secteurs privé ou public à la suite de leur incapacité à trouver un financement pour celles-ci.

Finalement, il est important de garantir la stabilité financière à long terme. Les importants chocs financiers sont néfastes tant pour les individus que pour l'ensemble de l'économie. Dans ces cas-là, il y a le risque que les organismes financiers réduisent les services de crédit et les autres services qu'ils assurent à l'économie. Dans des cas extrêmes, le mécanisme de paiement peut s'effondrer et la production régresser, le chômage augmenter et le niveau de vie baisser. Afin d'assurer la stabilité du secteur financier, il est crucial que des évolutions financières déstabilisantes en dehors du secteur financier, l'accumulation des risques dans les autres secteurs de l'économie soient identifiés afin de minimiser les risques des bulles spéculatives ou de surendettement.

... dans un contexte de changements majeurs.

À l'instar du reste du monde, l'économie belge est elle aussi confrontée à une série de développements majeurs, tels que des évolutions technologiques (le début d'un nouveau cycle économique incluant la numérisation de l'économie) ; la nouvelle vague de mondialisation ; les changements climatiques et la décarbonisation nécessaire de l'économie ; les changements démographiques dont en particulier le vieillissement de la population et les migrations.

² Afin de lutter contre le changement climatique, les parties prenantes de l'Accord de Paris se sont engagées à contenir l'élévation de la température moyenne de la planète en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels et à tout mettre en œuvre pour limiter cette hausse à 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels. Pour leur part, l'Union européenne - et la Belgique à travers sa « Vision à long terme de développement durable » -, visent à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990 de 80 à 95% à l'horizon 2050. Dans ce cadre, la Belgique devra réduire ses émissions issues des secteurs non-ETS de 15% en 2020 par rapport à 2005, et de 35% en 2030.

³ L'accumulation d'un endettement extérieur résulte du financement de déséquilibres répétés de la balance des opérations courantes. Une situation où les exportations ne suffisent pas pour financer les importations et qui nécessite en conséquence un financement extérieur.

Ces grandes tendances à l'œuvre au niveau mondial auront immanquablement des répercussions sur la réalisation des grands objectifs poursuivis et la manière dont notre pays pourra les atteindre. Elles sont à la fois porteuses d'opportunités et de menaces pour les objectifs que nous poursuivons. Ces grandes tendances modifient notre tissu économique, social et environnemental tant à court qu'à long termes et induisent des transformations qui vont générer des retombées bénéfiques pour certains (les « gagnants ») et, si rien n'est entrepris pour les contrer, des impacts négatifs pour d'autres (les « perdants »). La préoccupation est de faire en sorte que les objectifs évoluent dans la bonne direction et que personne « ne soit laissé au bord de la route ».

Dans ce contexte, les membres du CCE veulent continuer à travailler à une société prospère et durable. À cette fin, ils ont identifié un certain nombre de défis pour l'économie belge, qui sont décrits au point 2.

2. Défis pour l'économie belge

Les objectifs socio-économiques visés par le CCE ne sont pas encore atteints. Certaines évolutions ne vont en effet pas dans la direction souhaitée. De nombreux éléments doivent être améliorés. Quels sont donc les défis que les gouvernements (fédéral et régionaux) devraient relever en priorité ?

Au départ de préoccupations communes et d'un diagnostic partagé sur la situation socio-économique du pays, la démarche du CCE a permis de mettre à jour les défis qui se dessinent pour l'économie belge : il s'agit des thématiques prioritaires communes que les membres du CCE souhaiteraient retrouver à l'agenda du prochain gouvernement fédéral et des gouvernements régionaux⁴ afin d'améliorer la situation de notre pays. Ces « principaux défis pour l'économie belge », sont les suivants :

- Vers une économie plus innovante (tant en termes de processus et de produits que de modèles d'affaires) grâce à une meilleure valorisation de la R&D et à une diffusion plus grande des technologies existantes.

Dans un environnement socio-économique et technologique changeant, et face aux défis environnementaux la capacité innovatrice de l'économie est essentielle. Elle lui offre les outils pour s'adapter au mieux à ces changements afin de continuer à créer de la valeur, à assurer la cohésion sociale et à donner des réponses aux grands défis sociétaux dont l'environnement. Ceci recouvre tant l'innovation que la diffusion de l'innovation entre entreprises ou entre secteurs.

Pourtant, l'économie belge présente des faiblesses dans ces deux domaines. Pour y remédier, elle doit s'assurer de la présence de plus d'entreprises d'une taille critique suffisante, créatrices de nouvelles connaissances et d'innovations, ainsi que d'un environnement permettant une bonne propagation des nouvelles technologies à l'ensemble de l'économie. Une base de connaissances solide (y compris les compétences nécessaires), un dynamisme entrepreneurial suffisant, un accès aux marchés étrangers et une ouverture internationale sont essentiels à cet effet

⁴ Pour la plupart des défis, les membres ont décidé de se pencher sur les facteurs relevant des compétences fédérales, mais ils peuvent aussi s'attacher aux facteurs relevant des compétences régionales en raison d'une nécessaire cohérence entre les politiques et mesures des différents gouvernements, comme par exemple en matière de mobilité afin de favoriser le développement de la multimodalité.

- Vers une économie circulaire

La transition vers une économie circulaire – où la valeur des produits et des matériaux est conservée au maximum et où la production de déchets est réduite au minimum – sera nécessaire afin de répondre aux défis, économiques, environnementaux et sociaux. Sur le plan économique, la transition vers une économie circulaire peut répondre à la forte hausse de la demande de matières premières qui a été observée ces dernières décennies et qui affecte leur sécurité d'approvisionnement et leurs prix. Du côté environnemental, elle doit permettre de s'attaquer à la destruction des écosystèmes et au changement climatique, en réduisant par exemple le prélèvement des ressources et la production d'émissions et de déchets. Enfin, la transition est susceptible de générer de nouvelles activités et de réorganiser les activités existantes, ouvrant des possibilités de création de valeur et d'emplois, participant in fine au renforcement de la cohésion sociale.

- Une sécurité sociale soutenable sur le plan social et financier

Une protection adéquate contre la perte de revenu et la pauvreté, des opportunités plus larges pour chacun sur le marché du travail et un régime de sécurité sociale développé mais soutenable sont des éléments fondamentaux pour la cohésion sociale. Outre le fait que la sécurité sociale garantit une certaine sécurité de revenu et offre une certaine protection contre la pauvreté, elle remplit aussi une fonction de stabilisateur automatique. Des tendances lourdes ont actuellement un impact sur la soutenabilité financière et sociale de la sécurité sociale. L'évolution de la base de financement et l'impact du vieillissement de la population sur les dépenses de pensions et soins de santé sont parmi les plus importants. Les développements technologiques créent des possibilités de création d'emplois et de croissance mais modifient les compétences requises et affectent l'adéquation entre l'offre et la demande sur le marché du travail. La digitalisation et l'économie collaborative sont sources de nouvelles formes de travail. Le développement de ces nouvelles formes de travail, la migration, les modifications des structures familiales ainsi que les changements environnementaux peuvent aussi avoir un impact sur la soutenabilité sociale et financière de la sécurité sociale.

- Une meilleure adéquation de l'offre et de la demande sur le marché du travail

L'économie belge est confrontée à un problème structurel d'inadéquation sur le marché du travail. D'un côté, de nombreux postes restent difficiles à pourvoir. De l'autre, des groupes spécifiques de la population continuent à être exclus de l'emploi. Ce phénomène se révèle être en Belgique un frein sérieux à l'activité économique et une menace pour la cohésion sociale. En outre, il risque encore de s'aggraver en raison des changements technologiques et démographiques et des transformations liées à la transition environnementale auxquels l'économie devra faire face

- Une évolution des prix à la consommation et des prix business-to-business en phase avec les trois principaux pays voisins

Les prix à la consommation et des prix business-to-business en phase avec les trois principaux pays voisins sont fondamentaux. Une évolution des prix plus rapide en Belgique que dans les pays de référence pèse sur le pouvoir d'achat des ménages et freine ainsi la croissance de la demande et donc la croissance économique. Le niveau élevé des prix de certains services qui sont consommés par les entreprises exportatrices handicape leur compétitivité-coût. Il faut veiller à ce que les gains de productivité futurs dans le secteur des services bénéficient à l'ensemble des acteurs économiques grâce à un meilleur fonctionnement des marchés

- La transition énergétique vers une économie bas carbone, tout en garantissant la sécurité d’approvisionnement et des prix compétitifs

La transition énergétique vers une économie bas carbone doit permettre de respecter les limites environnementales et les engagements environnementaux de la Belgique tout en garantissant des prix énergétiques compétitifs pour les entreprises sensibles aux prix de l’énergie et en concurrence avec des entreprises étrangères et abordables pour les citoyens (et plus particulièrement pour les moins favorisés). La transition énergétique et les choix du gouvernement sur le mix énergétique doivent aussi garantir la sécurité d’approvisionnement. C’est à ces conditions que la transition pourra contribuer, dans le cadre d’une économie mondiale, à la consolidation d’une société durable et d’activités économiques garantissant des emplois de qualité et une croissance de la valeur ajoutée dans l’économie nationale.

- Vers une mobilité plus durable et plus fluide

La Belgique est confrontée à un défi majeur en termes de mobilité plus durable et fluide. L’accessibilité (durable) des zones économiques et résidentielles est en constante diminution, en grande partie à cause de l’augmentation de la congestion du trafic. Les embouteillages freinent la prospérité économique et pèsent sur le bien-être de la population. Ils participent au changement climatique et ont un impact négatif sur la qualité de l’environnement, laquelle est importante pour la santé publique des générations actuelles et futures.

3. Travaux du CCE en vue de répondre aux défis

Ces défis étant identifiés, quels sont les facteurs à mobiliser en priorité pour relever les défis ?

En 2018-2019, le CCE s’est attaché à approfondir plusieurs facteurs : les résultats de ses analyses sont rassemblés dans six focus thématiques, qui visent à proposer des mesures concrètes de politique socio-économique à mettre en œuvre et/ou les principes qui devraient guider cette mise en œuvre. L’objectif est bien ici d’identifier des mesures et/ou les principes devant guider les mesures à prendre qui pourraient être reprises par le prochain gouvernement (fédéral en particulier) dans sa déclaration gouvernementale. L’analyse des facteurs réalisée ici n’est pas exhaustive. Lors des prochains mois, le CCE continuera son étude sur d’autres facteurs, qui feront l’objet des prochains Rapports Emploi Compétitivité.

- Vers une réglementation qui réalise les objectifs politiques à un coût minimal
- Formation continue
- Développer davantage la multimodalité
- Energie-Climat
- Obstacles au développement des entreprises à forte croissance en Belgique
- Vers un e-gouvernement efficace et inclusif

4. REC - Concertation avec le gouvernement

Les axes de travail et les analyses menées par les membres du CCE dans le cadre de la rédaction du REC ont été repris dans le corps du Programme national de réforme (PNR) de la Belgique.

Dans le cadre du « Semestre européen » (voir point suivant), les États membres soumettent chaque année, dans le courant du mois d'avril, leur PNR à la Commission européenne. Le PNR constitue l'étape qui suit les Rapports pays publiés par la Commission européenne dans le courant du mois de février – analyses qui font l'objet d'échanges bilatéraux avec les États membres et avec les interlocuteurs sociaux. Au terme du processus du Semestre européen, ces analyses fondent les recommandations spécifiques par pays qui seront publiées au mois de mai, en vue d'une adoption par le Conseil en juin. Le PNR de la Belgique reprend les mesures structurelles adoptées au cours des douze derniers mois par le gouvernement fédéral et les gouvernements des Régions et Communautés. Ces mesures poursuivent un double objectif : répondre aux recommandations par pays adressées par le Conseil européen à la Belgique et atteindre les objectifs formulés dans la stratégie Europe 2020 en ce qui concerne le travail, la R&D et l'innovation, l'enseignement et la formation, l'énergie et le climat, tout en assurant l'inclusion sociale.

Etant donné que ces matières sont principalement socio-économiques, une concertation avec les interlocuteurs sociaux est indispensable et est d'ailleurs fortement encouragée par la CE qui plaide pour leur participation active à l'élaboration du PNR. C'est dans ce cadre que la contribution commune du CCE et du CNT est demandée dans la phase préparatoire du PNR ([avis 2019-0640](#)).

Cette année, le PNR a souligné la contribution du CCE, en reprenant les priorités identifiées par le Conseil et les 7 défis à relever pour atteindre les principaux objectifs de politique économique de la Belgique en termes de cohésion sociale, de création de richesse, de soutenabilité environnementale, de soutenabilité des finances publiques et d'équilibre de la balance des opérations courantes. Ces défis répondent en partie aux recommandations européennes. C'est pourquoi cette valorisation des travaux du REC dans le cadre du PNR constitue certainement une plus-value : le gouvernement peut en effet s'appuyer sur l'analyse commune des membres du CCE quant aux objectifs de politique économique et aux défis pour répondre aux recommandations de la CE.

Afin d'optimiser l'apport du CCE au PNR, le CCE plaide pour une rencontre avec le gouvernement à l'occasion de la publication du Rapport Pays de la CE. Cette rencontre permettra d'une part au CCE de communiquer au gouvernement les priorités communes des interlocuteurs sociaux constitutives du REC, qui lui semblent importantes à relayer dans le PNR et d'autre part de dialoguer avec le gouvernement sur la base d'un échange de vues sur les points importants et/ou critiques du Rapport Pays, pour lesquels le REC apporte un éclairage particulier.

5. REC - Concertation avec la Commission européenne

Mis en place en 2010, le Semestre européen permet aux pays de l'Union européenne (UE) de coordonner leurs politiques économiques tout au long de l'année et de faire face aux enjeux économiques auxquels l'UE est confrontée. Il a pour objectifs de garantir des finances publiques saines (éviter les dettes publiques excessives) ; de prévenir les déséquilibres macroéconomiques excessifs dans l'UE ; de soutenir les réformes structurelles pour créer davantage d'emplois et de croissance et de stimuler l'investissement. Il organise, sur une ligne du temps, le cycle de la coordination annuelle des politiques socio-économiques et budgétaires des États membres.

Depuis quelques années, un dialogue a été initié entre le CCE et la Commission européenne concernant le Semestre européen. L'objectif de ce dialogue CCE-CE est d'accentuer et d'encourager les discussions avec les membres du CCE sur le Rapport Pays et les recommandations spécifiques par pays lors des étapes clés du Semestre européen.

Pour les membres du CCE, ces rencontres avec la Commission européenne sont importantes, dès lors qu'elles participent d'un processus d'échanges de vues quant aux positions défendues par cette instance dans le cadre de son analyse pays et des propositions de recommandations qu'elle formule au printemps. Ces rencontres donnent l'occasion à la Commission européenne de confronter ses analyses avec le point de vue des interlocuteurs sociaux sur les différentes thématiques reprises dans le Rapport pays. En corolaire, les experts européens ont aussi l'occasion de connaître les résultats du dialogue social qui se déroule dans notre pays et les travaux en vue du REC.

Depuis 2016, ce dialogue prend en partie appui sur le REC. Cette année, le débat s'est structuré autour des 7 défis identifiés par le CCE : la Commission européenne a souligné les convergences d'analyses entre CCE et CE et apporté son éclairage et les réponses de son Rapport en regard des considérations, propositions et préoccupations des membres du CCE reflétées dans les défis.

Partie 2 :
Les défis de l'économie belge

Vers une économie plus innovante (tant en termes de processus et de produits que de modèles d'affaires) grâce à une meilleure valorisation de la R&D et à une diffusion plus grande des technologies existantes

1. Pourquoi ce défi est-il important ?

La mondialisation, la nouvelle vague technologique et les nouvelles attentes du consommateur, notamment dans le domaine de la protection de la santé, l'attention accrue portée à l'environnement, la demande de biens et services plus personnalisés... font vaciller les positions acquises par les entreprises et les spécialisations de l'économie.

Les entreprises qui ont la possibilité d'adhérer à la nouvelle vague technologique (par exemple en développant de nouveaux produits/procédés, de nouveaux modèles d'affaires...) et de répondre aux besoins changeants des consommateurs peuvent encore réaliser des gains de productivité élevés. Il ressort en effet des chiffres que, malgré le ralentissement général de la croissance de la productivité dans de nombreux pays développés, la croissance de la productivité des entreprises à la frontière technologique mondiale est restée relativement robuste au XXI^e siècle (OCDE, 2015)⁵. Les nouvelles technologies offrent donc encore de nombreuses opportunités pour la réalisation d'innovations révolutionnaires qui assurent une forte croissance de la productivité et donc la création de richesses. Ce dernier point est important non seulement pour relever le niveau de vie, mais aussi pour renforcer la cohésion sociale, notamment par le biais du système de redistribution. L'augmentation de la création de richesses permet en effet de libérer des ressources qui peuvent être utilisées, par exemple, pour financer les dépenses croissantes résultant du vieillissement de la population. En plus de créer de la richesse, les nouvelles technologies offrent également de nombreuses possibilités en termes de création de nouveaux emplois.

Toutefois, l'évolution rapide des technologies comporte également un certain nombre de risques en termes d'inclusivité, car parallèlement à la création de nouvelles activités et de nouveaux emplois, un certain nombre d'activités et d'emplois existants disparaissent et les nouveaux emplois exigent souvent un type de compétences différent. Ignorer les développements n'est cependant pas une option ; ils sont un fait et les entreprises qui ne s'adaptent pas et prennent trop de retard sont condamnées à se contracter et finiront par disparaître.

En effet, les économies avancées qui ne pourront pas prendre le train de la nouvelle vague technologique se trouveront, dans le contexte de la mondialisation, de plus en plus concurrencées par les économies moins avancées en phase de rattrapage. Si l'innovation n'est pas suffisante, les coûts seront encore plus importants pour la compétitivité. Dans le même temps, les gains de productivité ne cesseront de se réduire du fait de l'extinction de la vague technologique précédente. Pour réaliser des économies, les entreprises s'efforceront néanmoins de générer de nouveaux gains de productivité, par exemple en automatisant davantage ou en déplaçant certaines parties de la chaîne de valeur vers des sites où les salaires sont plus bas ou la productivité plus élevée. Dans ce contexte, les gains de productivité se développeront au détriment de l'emploi. Par conséquent, non seulement la capacité de ces économies d'accroître leur prospérité diminuera, mais la cohésion sociale sera également de plus en plus difficile à maintenir. Outre l'impact négatif de la baisse de l'emploi, le ralentissement de la croissance économique pèsera également sur la cohésion sociale, car il rendra plus difficile le financement de l'augmentation des dépenses de sécurité sociale.

Enfin, l'innovation peut également apporter une réponse à de nombreux défis sociétaux. Elle est par exemple au cœur de la capacité des économies avancées d'atteindre les objectifs en matière de lutte contre le changement climatique et de prendre en compte l'épuisement des ressources. L'innovation doit permettre d'atteindre ces objectifs au moindre coût pour les entreprises et les ménages. A défaut,

⁵ La croissance de la productivité des entreprises situées à la frontière technologique dans le secteur des TIC a été particulièrement élevée : entre 2001 et 2013, elle a été en moyenne de 6,1 % par an, contre 3,5 % pour les entreprises situées à la frontière dans les secteurs hors TIC (CE, 2017, p. 20).

ces coûts supplémentaires viendront accroître les inégalités sociales et réduiront donc la cohésion sociale, de même qu'ils remettront en cause la compétitivité des entreprises. En revanche, répondre aux nouvelles attentes des consommateurs, développer de nouvelles techniques de production ou de nouveaux produits permettant de contribuer à la lutte contre le changement climatique ou la réutilisation des matières premières peut donner un avantage aux entreprises et aux économies qui seront parmi les premières à y apporter des réponses innovantes.

En résumé, stimuler l'innovation et l'application de nouvelles technologies ne suffit pas, mais c'est une condition nécessaire à la création de richesse et au financement de la transition énergétique et de la sécurité sociale.

On constate toutefois que l'application des nouvelles technologies est très inégalement répartie entre les entreprises (OCDE, 2018, p. 13). Si les nouvelles technologies qui stimulent la croissance de la productivité semblent être adoptées par les entreprises situées à la frontière technologique mondiale, leur diffusion vers d'autres entreprises n'est pas automatique. Ce phénomène implique non seulement un grand potentiel inexploité de création de richesse, mais il a également des implications pour la cohésion sociale. Les travailleurs des entreprises les plus performantes bénéficieront de plus d'avantages sociaux (p.ex. des salaires plus élevés) que leurs collègues des entreprises en retard de développement, ce qui accroît l'inégalité. Ce manque de diffusion de l'innovation est souvent attribué (en partie) à un certain nombre de changements structurels dans la dynamique du processus d'innovation (la rapidité des changements, la complexité accrue de l'innovation, l'importance croissante des économies d'échelle et des effets de réseau contribuant à une dynamique du « winner takes most »...), mais les différences de niveau de productivité entre les entreprises à la frontière technologique et les autres sont néanmoins plus prononcées dans certains pays que dans d'autres, ce qui laisse à penser qu'il existe un certain potentiel politique.

Un deuxième constat est que les entreprises dites à la frontière technologique vieillissent, avec le risque qu'elles réalisent des innovations moins radicales et donc des gains de productivité moins importants (OCDE, 2015, p. 9). En outre, Andrews et al. (2015) soulignent que les entreprises les plus productives atteignent souvent une taille insuffisante. C'est problématique, car la contribution des entreprises situées à la frontière technologique n'est pas seulement déterminée par leur nombre, mais aussi par leur taille.

En ce qui concerne la situation en Belgique, De Mulder et Godefroid (2018) soulignent que les entreprises les plus productives sont proches de la frontière technologique européenne - et donc parmi les plus performantes de leur secteur au niveau international - mais que, dans le même temps, un grand nombre d'entreprises sont bien en dessous de la moyenne dans leur secteur. Ils considèrent également que les gains de productivité sont très inégalement répartis dans l'économie belge et sont réalisés dans une large mesure par les entreprises situées à la frontière technologique⁶. En d'autres termes, la diffusion de la technologie est insuffisante.

Le renouvellement des entreprises situées à la frontière technologique semble également poser problème. Il n'existe pas de chiffres spécifiques pour la Belgique, mais le nombre de « yollies » (Young Leading Innovators) est beaucoup plus faible en Europe qu'aux États-Unis (Veugelers et Cincera, 2010). De plus, l'accroissement d'échelle de ces entreprises est également plus faible. Des travaux du

⁶ Entre 1996 et 2016, le changement cumulé de la croissance de la PTF a été de 48 % dans les entreprises à la frontière technologique et de 19 % dans les entreprises qui ne sont pas à la frontière technologique. En d'autres termes, la croissance de la PTF dans les entreprises à la frontière technologique est supérieure de près de 29 points de pourcentage à celle des entreprises qui ne sont pas à la frontière technologique. Ce phénomène de retard technologique est particulièrement évident dans l'industrie.

CCE sur les entreprises à forte croissance ont montré que l'accroissement d'échelle des entreprises est également un problème en Belgique (cf. Sleuwaegen, 2016).

Pour parvenir à une croissance suffisante de la productivité et de l'emploi, il sera donc important de miser à la fois sur 1) un plus grand nombre d'entreprises, de taille suffisamment grande, qui peuvent créer de nouvelles connaissances et des innovations radicales et ainsi déplacer la frontière technologique et 2) une meilleure diffusion des connaissances et technologies existantes vers les entreprises (des secteurs tant commerciaux que non commerciaux) qui se situent sous la frontière technologique.

2. Facteurs essentiels pour relever le défi

2.1 Une solide base de connaissances et de compétences

L'innovation, tant à la frontière que la diffusion de celle-ci, exige une solide base de connaissances. Ceci suppose en premier lieu la présence des compétences adéquates.

Un premier type de compétences importantes concerne les compétences managériales. En effet, les nouvelles technologies exigent souvent de nouvelles structures et une réorganisation de la production. Naudé et Nagler (2017) affirment donc que l'écart grandissant observé en Allemagne entre les entreprises hautement et faiblement productives est le reflet de disparités dans les compétences managériales. Saia et al. (2015, p. 16) estiment également qu'un « capital managérial »⁷ plus élevé a des retombées supérieures pour les entreprises situées à la frontière technologique.

Par ailleurs, les compétences des travailleurs (potentiels) sont également cruciales. Il n'y a pas seulement besoin de chercheurs, mais aussi, plus généralement, de personnes possédant des compétences importantes pour l'innovation, telles que les compétences numériques, les compétences techniques, la créativité, les compétences sociales.... Comme décrit au défi 2, la disponibilité des compétences adéquates est un défi important pour la Belgique. Ceci est confirmé par les résultats de l'enquête sur les entreprises à forte croissance réalisée par le secrétariat du CCE et Statistics Belgium en 2018 : selon les répondants à cette enquête, l'un des principaux obstacles à la croissance était le manque de personnel qualifié. Comme indiqué également dans le défi 2, l'éducation et la formation seront donc cruciales.

Outre la disponibilité de compétences, la disponibilité de connaissances est également importante, tant pour la création d'innovations radicalement nouvelles que pour la diffusion de l'innovation. Ceci exige des investissements, notamment dans l'infrastructure physique. Les nouvelles technologies sont souvent incorporées dans le capital utilisé par les travailleurs (Naudé et Nagler, 2017). Grâce à des investissements dans le capital physique, les nouvelles technologies se répandent donc dans l'ensemble de l'économie. Les investissements dans l'infrastructure d'enseignement sont également importants pour la création de connaissances. Il s'agit d'investir à la fois dans les bâtiments et dans l'équipement technique et numérique pour faire en sorte que les écoles soient prêtes à dispenser l'enseignement nécessaire dans une économie fondée sur la connaissance. Mais des investissements sont aussi nécessaires dans d'autres domaines⁸.

⁷ Mesuré sur base des données de l'enquête PIAAC, qui évalue les compétences des adultes.

⁸ Dans leur avis relatif au Pacte national pour les investissements stratégiques (CCE 2017-2241), les partenaires sociaux insistent sur l'importance des investissements, notamment dans l'énergie, la mobilité et l'agenda numérique, mais aussi dans la santé et les soins de santé, l'enseignement, la formation continue, les garderies d'enfants ou encore les dépenses actives pour l'emploi.

Il ne suffit pas d'investir dans l'infrastructure physique ; dans une économie de la connaissance, l'importance des investissements immatériels augmente également. Il s'agit d'investissements dans le capital fondé sur la connaissance, tels que les compétences propres à l'entreprise, les bases de données, la conception, l'état de préparation aux TIC (« ict-readiness »), etc., mais aussi d'investissements dans la recherche et le développement (R&D). Cette dernière composante est un intrant important dans le processus d'innovation, mais elle est également importante pour la capacité d'absorption d'une économie. En effet, il est fréquent que les connaissances ne puissent pas être simplement transférées et, par conséquent, il faut souvent mener ses propres recherches avant que les connaissances puissent être intégrées dans l'entreprise.

Les risques élevés, les coûts irrécupérables, l'incertitude des marchés, l'impossibilité de s'approprier pleinement les résultats de la recherche, les retombées positives... conduisent toutefois à des investissements inférieurs à ce qui est socialement souhaitable. En outre, les changements structurels dans la dynamique du processus d'innovation, qui ont déjà été mentionnés ci-dessus, accroissent les obstacles à la création et à la diffusion de la recherche et de l'innovation. Dans ce contexte, le rôle de l'intervention publique devient encore plus important (CE, 2017, p. 5 et 29).

Ces dernières années, il est également apparu clairement que même pour certaines activités d'innovation - pour lesquelles l'incertitude scientifique et technologique est en principe plus faible et les possibilités pour l'exécutant de s'approprier les résultats de la recherche sont normalement plus grandes - les entreprises peuvent encore rencontrer d'importants goulots d'étranglement dans la prise d'un brevet ou dans la capacité à trouver des ressources financières. C'est particulièrement le cas pour les innovations créatrices de marché, qui sont cruciales pour garantir que la transformation structurelle de l'économie s'oriente vers des activités plus productives et à forte intensité de connaissances, mais où les technologies ne sont pas encore matures et les conditions du marché ne sont peut-être pas encore en place. Outre le soutien public à la R&D, la CE (2017) appelle également à soutenir ce type d'activités d'innovation.

Le soutien public peut prendre différentes formes : les autorités peuvent cofinancer la recherche dans les universités, dans les institutions publiques de la connaissance... ou elles peuvent soutenir la R&D privée. Il s'avérera nécessaire de trouver un bon équilibre entre ces deux formes. En outre, ce n'est pas seulement le volume des fonds publics consacrés à la R&D qui compte, mais aussi leur qualité. Cela implique que la conception et la mise en œuvre des outils de financement seront importantes. Compte tenu de l'importance des nouvelles et jeunes entreprises pour l'innovation radicale, il convient de veiller, par exemple, à ce que les mesures de soutien ne désavantagent pas les jeunes entreprises par rapport aux entreprises établies (OCDE, 2015, p. 13 et 38). En outre, les mesures de soutien qui favorisent la coopération entre les entreprises et les universités sont également considérées comme pertinentes pour stimuler les retombées positives sur la productivité (Saia et al., 2015, p. 23).

En Belgique, l'essentiel des dépenses de R&D est réalisé par les entreprises, même s'il convient de noter que les dépenses sont fortement concentrées dans un certain nombre de grandes entreprises (principalement des filiales de sociétés multinationales) et dans un nombre limité de secteurs ; la part relativement faible du secteur public dans la mise en œuvre de la R&D est compensée par un niveau relativement élevé de soutien public à la R&D. Dans son Rapport pays sur la Belgique, la CE (2018) a souligné que le soutien public à la R&D a progressé beaucoup plus rapidement en Belgique que les dépenses des entreprises en la matière, ce qui soulève des questions sur l'efficacité de cette aide. C'est pourquoi les partenaires sociaux ont demandé au Bureau fédéral du plan de vérifier dans quelle mesure les mesures de soutien actuelles assurent des dépenses de R&D additionnelles.

L'impact de l'aide publique à la R&D sur les dépenses totales de R&D est une chose. Mais il est évidemment aussi important que ces investissements produisent des résultats économiques. L'intensité de R&D relativement élevée en Belgique n'entraîne pas une part élevée des exportations de haute technologie - une part importante du chiffre d'affaires généré par les nouveaux produits - ni, plus

généralement, une forte croissance de la productivité. Il est important que ce paradoxe soit également étudié ; en d'autres termes, quelle est la cause du manque de valorisation de la R&D en Belgique ?

2.2 Une dynamique entrepreneuriale suffisante

La présence d'une base de connaissances solide est importante, mais elle n'est pas suffisante. Nous constatons en effet que les investissements substantiels dans le développement des connaissances qui ont eu lieu dans de nombreux pays développés (y compris la Belgique) n'ont pas toujours eu un effet direct sur la croissance économique et la création d'emplois. Certains obstacles semblent empêcher la transformation de ces connaissances en une activité rentable, entravant ainsi la transformation de l'économie vers des secteurs à forte croissance de la productivité.

Le manque d'entrepreneuriat est généralement considéré comme un obstacle majeur. Même si des innovations décisives peuvent se produire aussi bien dans les entreprises établies que dans les jeunes entreprises, ces dernières sont souvent considérées comme ayant un avantage comparatif dans la commercialisation de l'innovation radicale. Les entreprises qui surfent sur une vague technologique existante sont plus enclines à apporter des améliorations progressives au début d'une nouvelle vague (OCDE, 2015, p. 35). Ceci est conforme au constat selon lequel les entreprises situées à la frontière technologique sont généralement plus jeunes que la moyenne. C'est pourquoi il est important qu'il y ait suffisamment de création d'entreprises innovantes. En outre, l'arrivée de nouvelles entreprises a un impact significatif sur la pression concurrentielle à laquelle les entreprises existantes sont soumises (y compris celles qui se situent en dessous de la frontière technologique) et donc sur les incitations à innover de celles-ci. Les chiffres montrent que les performances de la Belgique en termes de création d'entreprises sont faibles (voir notamment Dumont et Kegels, 2016).

Il est également important que les jeunes entreprises connaissent un accroissement d'échelle suffisant (OCDE, 2015, p. 9). Dans ce domaine également, la Belgique pourrait faire mieux (cf. supra). Une étude commandée par le CCE sur les EFC a identifié un certain nombre de facteurs importants pour l'accroissement d'échelle des entreprises. L'importance des compétences (managériales) a par exemple été soulignée : le niveau de qualification et l'expérience managériale du chef d'entreprise ont une influence positive sur l'intention de croître et contribuent à réaliser les intentions de croissance. En outre, il est également nécessaire de disposer d'un cadre institutionnel garantissant que les facteurs de production se déplacent vers les entreprises les plus productives et ne restent pas bloqués dans des entreprises dites « zombies » ; il convient également de disposer d'infrastructures de qualité, et les infrastructures TIC en particulier semblent être importantes pour les entreprises en croissance ; enfin, l'étude met également en évidence l'importance d'un financement approprié pour les entreprises en croissance (voir le focus) et les possibilités d'internationalisation (voir point 1.2.3). Plusieurs avis antérieurs du CCE⁹ ont également souligné la complexité des instruments publics et leur manque d'efficacité.

2.3 Accès aux marchés étrangers et ouverture internationale

L'internationalisation de nos propres entreprises (via les exportations, les investissements, la coopération à l'étranger ou la participation à des chaînes de valeur étrangères) et l'ouverture aux entreprises étrangères (via les importations, les investissements étrangers, etc.) sont importantes pour l'innovation.

⁹ Voir p.ex. l'avis sur l'entrepreneuriat (CCE 2011-0920) ou l'avis sur le renforcement des échanges de connaissances entre le monde de la recherche et les entreprises (CCE 2009-0935).

Premièrement, l'ouverture internationale crée une concurrence internationale. Il s'agit d'un facteur stimulant important, tant pour expérimenter des idées radicalement nouvelles que pour absorber les innovations existantes (diffusion de l'innovation).

En outre, l'internationalisation entraîne également la diffusion de nouvelles connaissances et technologies entre les pays. L'ouverture au commerce et aux investissements directs étrangers (IDE) permet aux entreprises d'entrer en contact avec les connaissances et le savoir-faire des meilleures entreprises étrangères et nationales. Les entreprises peuvent « apprendre » des entreprises internationales concurrentes, mais encore plus des entreprises de la chaîne de valeur mondiale (fournisseurs et clients) (OCDE, 2015, p. 36). La circulation des personnes - en particulier des personnes hautement qualifiées - peut également stimuler les flux de connaissances entre les pays. En effet, une partie des nouvelles connaissances n'est pas aisément codifiable, mais elle se trouve dans la « tête » des chercheurs (cf. les travaux antérieurs du CCE sur les liens entre l'industrie et la science).

Enfin, l'internationalisation a également un impact sur les revenus de l'innovation. Afin de récupérer les coûts de l'innovation, il sera important que le marché soit suffisamment vaste (ce qui est, souvent, uniquement possible grâce à l'internationalisation).

Comme beaucoup d'autres petits pays, la Belgique a une économie très ouverte, qui se caractérise également par une forte présence d'entreprises multinationales. Selon la BNB (2017), la Belgique pourrait toutefois tirer davantage profit du plus grand dynamisme de certains marchés extérieurs, et notamment de celui des pays émergents.

Bibliographie

ANDREWS, D., C. CRISCUOLO et P.N. GAL (2015), Frontier Firms, Technology Diffusion and Public Policy: Micro Evidence from OECD Countries, OECD Productivity Working Papers, 2015-02, OECD Publishing Paris.

CE (2017), The Economic Rationale for Public R&I Funding and its Impact, Policy Brief Series.

DE MULDER, J. et H. GODEFROID (2018), Ralentissement de la productivité : constats et tentatives d'explication, Revue économique de la BNB, décembre 2018.

NAUDÉ, W. et P. NAGLER (2017), Technological Innovation and Inclusive Growth in Germany, IZA Institute of Labour Economics, Discussion Paper No. 11194.

OCDE (2015), The future of productivity, OECD Publishing, Paris.

OCDE (2018), Opportunities for all, A framework for policy action on inclusive growth, OECD Publishing, Paris.

SAIA, A., D. ANDREWS et S. ALBRIZIO (2015), Productivity spillovers from the Global Frontier and Public Policy: Industry-Level Evidence, OECD Economics Department Working Papers, No. 1238, OECD Publishing, Paris.

VEUGELERS, R. et M. CINCERA (2010), Europe's missing yollies, Bruegel Working Papers.

Vers une économie circulaire

1. Importance du défi

La transition vers une économie circulaire apporte une réponse à un ensemble de défis sur les plans économique, environnemental et social. Ainsi observe-t-on que la demande de matières premières a augmenté de façon exponentielle au cours des dernières décennies. On s'attend également à ce que cette évolution se poursuive, ce qui aura pour effet que, à l'avenir, la demande de certaines matières premières dépassera largement l'offre.

Cette demande croissante de matières premières comporte un risque de fortes hausses de prix et met en péril la sécurité de l'approvisionnement. Compte tenu de la forte intensité énergétique et matérielle de l'économie belge et de la disponibilité limitée de matières premières primaires, cela constitue un risque important pour la croissance économique et le niveau de vie. De fortes hausses de prix auront également une incidence négative sur la balance commerciale, avec pour effet un impact négatif sur la viabilité financière de la croissance.

De plus, l'utilisation croissante des matières premières est un défi majeur pour l'environnement et le climat. En effet, elle est une source de pollution sur toute la chaîne (de l'extraction au transport, à la transformation, à la production, à la distribution, à l'utilisation et à l'utilisation finale ou aux déchets) et génère également une grande consommation d'énergie et des émissions de CO₂ qui participent au changement climatique.

La transition vers une économie circulaire - dans laquelle la valeur des produits, des matériaux et des ressources de l'économie peut être préservée aussi longtemps que possible et la production de déchets minimisée - sera nécessaire pour faire face aux risques décrits ci-dessus et constitue également un moyen de transformer l'économie et de générer de nouveaux avantages concurrentiels durables. Les évolutions technologiques dans le domaine des TIC peuvent faciliter cette transition.

Enfin, la transition vers une économie circulaire peut également apporter une réponse à certains défis sociétaux. Dans une économie circulaire, la proximité est souvent importante, ce qui implique qu'elle crée de nombreuses possibilités d'emploi local. Ceci est vrai non seulement pour les personnes hautement qualifiées, mais aussi pour les profils plus faibles du marché du travail. Si la qualité des emplois est suffisamment élevée, cela contribuera à la cohésion sociale.

2. Facteurs essentiels pour relever le défi

Dans une économie circulaire, un des objectifs est de réduire les déchets dès la phase de conception, puis de continuer à utiliser les matières premières, les matériaux et les produits le plus longtemps possible. Le principe est de fermer les boucles et de les maintenir les plus petites possibles. À savoir privilégier par ordre de préférence : la réutilisation, la réparation, la remise à neuf, le recyclage et enfin la récupération d'énergie en derniers recours. Le potentiel de l'économie circulaire est aujourd'hui sous-exploité. Ceci ne concerne pas uniquement le recyclage, mais aussi la réparation, le surcyclage, le démantèlement industriel en vue d'une réutilisation...

La Belgique dispose pourtant d'un certain nombre d'atouts qui peuvent faciliter le développement d'une économie circulaire. Par exemple, la Belgique obtient de très bons résultats dans le domaine de la collecte des déchets ; plusieurs institutions de la connaissance en Belgique jouent un rôle au niveau mondial en matière de recherche concernant les matériaux ; et la localisation stratégique de la Belgique, associée à un secteur logistique fort, est également un atout pour le développement d'un « hub circulaire ». Afin de tirer pleinement parti de ces atouts, plusieurs facteurs seront importants.

2.1 Une politique publique cohérente

Le développement d'une économie circulaire nécessite une profonde transformation socio-économique qui mobilisera un large éventail de domaines politiques (consommation, économie, environnement, marchés publics, commerce extérieur...). Ces domaines politiques sont en outre répartis sur différents niveaux : européen, national et régional. Si la Belgique veut continuer à jouer un rôle majeur dans une économie circulaire pionnière et à surmonter les défis existants, elle doit évoluer vers un mode de pensée holistique et systémique et non par compétence (consommateurs, économie, environnement) ou par niveau de pouvoir. Cela nécessite une collaboration renforcée, à la fois entre les domaines politiques et entre les niveaux de pouvoir, et cela doit émaner d'une volonté politique.

2.2 Besoin d'enseignement et de formation

La transition vers une économie circulaire produira des gagnants, mais aussi des perdants. Pour que les travailleurs des secteurs qui verront leur nombre d'emplois diminuer puissent se réinsérer dans les secteurs en développement, tout en étant assurés de la qualité de ces emplois, il est important de s'appuyer le plus possible sur les structures de formation existantes, lesquelles doivent si nécessaire être adaptées aux besoins de ces secteurs. L'enseignement et la formation, en matière de sécurité et de santé, mais aussi en termes de connaissances et compétences requises, seront importants. Dans ce cadre, il serait utile d'identifier les besoins en termes de compétences chez les travailleurs.

2.3 Besoin de changements sur l'ensemble de la chaîne de valeur

Utilisation de matières recyclées et alternatives

Lors de la production de nouveaux biens, il est important que l'utilisation de matières premières primaires soit limitée et remplacée autant que possible par le recours à des matériaux recyclés ou biosourcés. Dans leur avis sur le recyclage (CCE 2016-0496), les partenaires sociaux soulignent un certain nombre d'obstacles actuels à l'utilisation de matériaux recyclés, en particulier les entraves réglementaires à l'utilisation de produits recyclés (même dans les marchés publics), la confiance dans la qualité des matériaux recyclés et la stabilité de l'approvisionnement.

Ecoconception

Ensuite, la transition vers une économie circulaire nécessite le développement de l'écoconception. Ce mode de production consiste à intégrer l'environnement (y compris la possibilité de réutilisation, la réparabilité et le recyclage) dès la conception d'un produit ou service et lors de toutes les étapes de son cycle de vie. Il permet de réaliser des améliorations importantes en termes de performance environnementale des produits tout au long de leur cycle de vie. L'écoconception limite la production de déchets et permet de garder la valeur des produits/ressources le plus longtemps possible dans l'économie.

La directive existante sur l'écoconception se focalise principalement sur l'efficacité énergétique ; la conception circulaire (en vue de la réutilisation, du démontage, de la réparation...) en est encore à ses premiers balbutiements. Il existe donc encore un potentiel dans ce domaine. Toutefois, afin de maintenir un « level playing field », les mesures visant à promouvoir l'écoconception devraient être prises autant que possible au niveau européen. Lorsque cela est pertinent pour l'économie belge, les partenaires sociaux demandent que les différentes autorités belges prennent l'initiative de cette élaboration européenne.

L'innovation dans les méthodes de production et les business models

Du côté de la production, l'innovation est un mot clé pour une transition réussie vers une économie circulaire. Une première forme concerne les innovations technologiques. Il s'agit par exemple des innovations qui assurent une utilisation plus efficace des ressources dans le processus de production, qui permettent l'utilisation ou la production de matières premières secondaires...

Toutefois, les innovations non technologiques, y compris les nouveaux business models, jouent également un rôle important dans la transition vers une économie circulaire. Un exemple est constitué par la symbiose industrielle : le déchet d'une entreprise peut être utilisé comme matière première par une entreprise géographiquement proche. Un autre exemple est le modèle « produit en tant que service » dans lequel, au lieu de vendre des biens, l'entreprise conserve la propriété du produit mais le met à la disposition du consommateur par le biais d'un contrat de location ou d'un prix par utilisation. Lorsque la performance est essentielle, le fabricant a un intérêt direct à livrer un produit qui fonctionne bien, de préférence de haute qualité, de sorte que le moins de réparations possible soient nécessaires. L'innovation dans le domaine des business models offre beaucoup de perspectives dans la transition vers une économie circulaire, mais pour de nombreuses entreprises, cette forme d'innovation reste un obstacle majeur.

Modification des habitudes de consommation

Enfin, le comportement des consommateurs est également important ; les choix qu'ils font peuvent soutenir ou entraver le développement de l'économie circulaire. Il est donc nécessaire que les utilisateurs soient suffisamment impliqués dans cette transition et, par exemple, qu'ils soient prêts à acheter des produits fabriqués à partir de matériaux recyclés, à acheter des services au lieu de produits, à partager des produits, à produire moins de déchets...

On constate que les habitudes de consommation évoluent vers davantage de réutilisation, de partage des produits, d'achat de produits recyclés..., mais ce n'est pas le cas chez tous les consommateurs et pour tous les produits. Et même si la popularité du partage de produits et des combinaisons produits-services augmente, la possession l'emporte encore souvent sur l'usage, en particulier pour les consommateurs privés. Idem pour la réutilisation. Il y a donc certainement encore des possibilités d'adapter le comportement des consommateurs, afin de soutenir davantage l'adoption d'une économie circulaire.

Gestion des déchets

Enfin, à la fin du cycle de vie d'un produit, il faut essayer de maintenir le plus possible les matériaux qui composent le produit dans l'économie, éventuellement en leur donnant une nouvelle fonction après traitement. La hiérarchie des déchets établie au niveau européen fixe un ordre de priorité en matière de prévention, de préparation à la réutilisation, de recyclage et de valorisation énergétique et, seulement lorsque tout ce qui précède n'est pas possible, d'élimination des déchets (par exemple, la mise en décharge).

La Belgique est particulièrement efficace sur le plan de la valorisation des déchets et remplit déjà l'objectif de mise en décharge des déchets municipaux fixé par l'Union européenne. Elle est particulièrement forte dans le domaine de l'activité de recyclage. Elle respecte d'ores et déjà l'objectif de recyclage des déchets municipaux de 50% fixé à l'horizon 2020 et l'objectif de recyclage des déchets d'emballages de 75% fixé à l'horizon 2030 par l'Union européenne.

La grande expertise en matière de recyclage se traduit également par la présence d'un certain nombre d'acteurs industriels puissants dans le domaine du recyclage. Pour ces entreprises, la disponibilité d'une quantité suffisante de matières premières pour le recyclage est un facteur stratégique important pour l'investissement dans la capacité de recyclage. Une bonne gestion des déchets intérieurs est importante à cet égard, mais dans de nombreux cas, l'importation de déchets de l'étranger sera également nécessaire. Dans leur avis sur le recyclage (CCE 2016-0496), les membres soulignent les différents obstacles qui entravent actuellement le transport transfrontalier de déchets. Dans ce cadre, ils plaident pour une mise en œuvre harmonisée de la réglementation européenne entre les pays et régions (notamment une interprétation harmonisée des notions de « déchets », « sous-produits » et « non-déchets » (end-of-waste). Il convient également d'examiner si les charges administratives pour le transport de déchets vers des « installations titulaires d'un consentement préalable » (ITCP) - il s'agit d'entreprises qui, après un audit approfondi, sont approuvées par les autorités compétentes comme satisfaisant aux exigences de qualité pour le traitement d'un certain (de certains) type(s) de déchets - ne peut pas être allégée. Et le « level playing field » avec les pays émergents peut être amélioré en exigeant que les déchets générés en Europe soient aussi transformés dans des entreprises qui répondent à certaines normes de qualité (p.ex. sociales, environnementales...).

Une sécurité sociale soutenable sur le plan social et financier

1. Pourquoi ce défi est-il important ?

L'importance de la sécurité sociale est inscrite dans la constitution belge : en vertu de l'article 23 de la constitution, la sécurité sociale est l'un des droits qui permettent à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. Pour l'Organisation internationale du travail également, la sécurité sociale contribue à la dignité et au plein épanouissement de l'individu, favorise l'égalité entre hommes et femmes, et constitue l'un des éléments fondamentaux de la cohésion sociale.

La sécurité sociale est en effet importante pour faire face aux différentes situations de perte de revenus (pour cause de maladie, d'accident, de pension, de chômage) et pour couvrir les coûts médicaux et familiaux. Dans ces situations, la sécurité sociale fait office de filet de sécurité : elle fournit une certaine sécurité de revenu et offre une certaine protection contre la pauvreté.

La protection des revenus et la protection contre la pauvreté sont des objectifs importants non seulement en termes de dignité humaine et de cohésion sociale, mais ils ont également un impact sur la croissance économique. Ainsi, une certaine protection des revenus peut favoriser la transition vers un emploi et permettre une allocation adéquate des talents sur la base de capacités et de compétences. Un certain degré de protection des revenus remplit également la fonction de stabilisateur automatique. Il permet d'éviter les grandes fluctuations du pouvoir d'achat, et donc de la consommation, ce qui favorise la stabilité économique. La lutte contre la pauvreté peut à son tour permettre aux ménages en difficulté financière d'investir plus facilement dans l'éducation et les compétences, ce qui contribue également au potentiel de croissance de l'économie.

La meilleure garantie de protection des revenus et de protection contre la pauvreté reste encore et toujours le travail. C'est vrai pour une grande partie de la population en âge de travailler, bien qu'il faille également reconnaître que pour un groupe limité de personnes, l'accès au marché du travail est difficile, voire impossible dans certains cas (par exemple, pour cause de maladie, de handicap, etc.).

Les chiffres montrent en effet que le risque de pauvreté¹⁰ des personnes ayant un emploi est faible en Belgique ; et aussi que la qualité des emplois en Belgique est bonne par rapport aux pays voisins. Le taux d'emploi en Belgique est plutôt faible et les inactifs sont souvent concentrés dans le même ménage, ce qui accroît encore le risque de pauvreté des personnes sans emploi. Dès lors, il est important d'investir dans l'optimisation des opportunités de chacun à accéder au marché du travail. Le travail doit également être plus attractif financièrement que le non-emploi, ce qui implique notamment de supprimer les pièges à l'emploi (écart trop faible entre le revenu net en cas de passage de l'aide sociale à l'emploi, par exemple en raison de pièges fiscaux ; autres avantages financiers liés au statut de chômeur ; coûts qui disparaissent en cas de chômage (comme les frais de garde d'enfants, les frais de déplacement...)). Dans le même temps, il faut veiller à ce que la qualité des emplois reste élevée (p. ex. en termes de possibilité de concilier vie professionnelle et vie privée, d'organisation du travail...).

Mais bien qu'il soit essentiel d'encourager le travail, comme indiqué plus haut, la sécurité sociale a également un rôle important à jouer. Un certain nombre de tendances pèsent toutefois sur la soutenabilité financière et sociale de cette sécurité sociale.

¹⁰ Le risque de pauvreté mesure le pourcentage de la population dont le revenu disponible équivalent est inférieur à 60 % du revenu disponible équivalent médian national.

Tendances ayant un impact sur la soutenabilité financière et sociale de la sécurité sociale

Du côté des dépenses, on notera l'impact important du vieillissement croissant de la population. S'il faut se réjouir de l'augmentation de l'espérance de vie, celle-ci a pour effet secondaire d'accroître les dépenses sociales (en particulier les dépenses de pension et de soins de santé). Cet effet est renforcé par le nombre croissant de personnes qui prendront leur retraite au cours des prochaines années, en particulier pendant la période où les baby-boomers quitteront le marché du travail. L'allongement de l'espérance de vie accroît en outre l'importance de maintenir la liaison au bien-être des allocations sociales, compte tenu notamment de l'augmentation du coût des soins de santé pour les personnes âgées¹¹. Enfin, le vieillissement de la population réduit la proportion de personnes en âge de travailler. Conjuguée à l'entrée toujours plus tardive des jeunes sur le marché du travail, cette situation entraîne une diminution de l'offre de main-d'œuvre qui, toutes choses égales par ailleurs, a un impact négatif sur le potentiel de croissance de l'économie et donc sur la base de financement de la sécurité sociale.

À politiques inchangées, le Comité d'étude sur le vieillissement estime que les dépenses sociales augmenteront entre 2017 et 2040 de 25,1 % à 28,7 % du PIB pour ensuite reculer à nouveau à 27 % du PIB en 2070. Ces estimations reposent sur différentes hypothèses, notamment celles relatives au comportement de l'offre sur le marché du travail, au chômage structurel et à la productivité¹², qui sont sensiblement plus favorables que les valeurs effectivement réalisées depuis 2000. Si ces tendances se confirment, cela signifie que les dépenses sociales en pourcentage du PIB augmenteront davantage encore, ce qui pèsera sur la soutenabilité financière de la sécurité sociale. La longueur effective de la carrière a un impact important sur la soutenabilité financière et sociale de la sécurité sociale.

Outre le vieillissement de la population, il existe bien sûr d'autres tendances qui ont un impact sur les dépenses (par exemple, les innovations dans le domaine des soins de santé). D'une manière générale, il convient de veiller à ce que l'évolution des dépenses sociales reste maîtrisée et que les dépenses n'augmentent pas de manière disproportionnée.

Du côté des recettes, il y a aussi un certain nombre de défis importants. La dotation d'équilibre s'élève, selon les chiffres de l'ONSS, à 2 milliards d'euros ces dernières années. Dans la loi sur le financement de la sécurité sociale, cette dotation d'équilibre n'est prévue que jusque fin 2020. Une évaluation sera faite pour 2020 au plus tard, avant de décider d'une éventuelle prolongation de celle-ci. Par ailleurs, une subvention de l'Etat est prévue, liée à l'évolution de l'indice santé. Un financement additionnel tourné vers l'avenir sur la base d'un coefficient de vieillissement est aussi prévu, mais ce coefficient n'est appliqué que s'il y a une augmentation significative de l'âge de sortie définitive du marché du travail et si la croissance réelle du PIB atteint au moins 1,5 % (art 21 §3 de la loi).

Il est important qu'une base de financement aussi large que possible soit garantie. Un premier élément à cet égard est l'introduction récente d'un certain nombre d'exonérations/de réductions fiscales et sociales pour certaines activités dans le but de renforcer la création d'emplois. Un deuxième est l'impact des évolutions technologiques sur les recettes. D'une part, les nouvelles technologies offrent de nombreuses possibilités de croissance économique et renforcent ainsi la base de financement de la sécurité sociale. En outre, l'application de nouvelles technologies (p.ex. les

¹¹ En outre, l'évolution de ces coûts doit bien entendu également être contrôlée, par exemple en examinant comment les personnes âgées pourraient vivre plus longtemps de manière autonome et comment la hausse des prix des maisons de repos et de soins peut être maîtrisée.

¹² À long terme, le scénario de référence du CEV suppose une reprise progressive de la croissance de la productivité, avec une croissance annuelle de 1,5 % à partir de 2045. En moyenne sur l'ensemble de la période de projection - entre 2018 et 2070 - la croissance annuelle de la productivité est de 1,24 % (contre 0,65 % sur la période 2000-2017).

Une autre hypothèse porte sur le taux de chômage structurel. Celui-ci est fixé à 7 % à partir de 2024. Entre 2000 et 2017, le taux de chômage s'établissait en moyenne à 12,6 %.

outils numériques et le recours au « big data ») peut également permettre aux pouvoirs publics d'optimiser le recouvrement des impôts, le contrôle fiscal et les dépenses de fonctionnement des administrations. D'autre part, certains acteurs de l'économie collaborative considèrent à tort que les règles relatives au paiement de cotisations sociales ou à la fiscalité ne sont pas applicables, ce qui pose une menace pour les recettes de la sécurité sociale.

Les développements technologiques influencent encore par d'autres voies la soutenabilité sociale et financière de la sécurité sociale. Ainsi, s'ils offrent de nombreuses possibilités de création d'emplois, ils posent également un défi en termes d'adéquation entre l'offre et la demande sur le marché du travail ; en effet, la transformation technologique modifie également le type de compétences requises (cf. défi 2). L'absence de réponse à ce défi entraînera non seulement des coûts sociétaux importants du point de vue de la cohésion sociale, mais constituera également un défi supplémentaire pour la soutenabilité financière de la sécurité sociale. En effet, non seulement les dépenses de sécurité sociale sont plus élevées, mais l'inadéquation signifie également que de nombreux talents restent inutilisés et, de cette manière, qu'un potentiel de croissance important est perdu.

Enfin, les développements technologiques (en particulier la digitalisation et l'économie collaborative) créent également de nouvelles formes de travail qui peuvent offrir aux personnes la possibilité de devenir économiquement actives et contribuer éventuellement à un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée. À cet égard, il est essentiel de garantir la protection sociale des travailleurs et l'égalité des conditions de concurrence entre les entreprises.

Une autre évolution importante qui a un impact sur la soutenabilité financière et sociale de la sécurité sociale concerne la migration. Ce phénomène offre de nombreuses opportunités et peut même apporter des réponses au problème du vieillissement de la population. Toutefois, cela exige que les nouveaux arrivants puissent s'intégrer convenablement et qu'ils puissent participer pleinement et contribuer à la société. Le faible taux d'emploi en Belgique des personnes issues de l'immigration montre que des améliorations sont encore possibles dans ce domaine.

Par ailleurs, un certain nombre d'évolutions sociologiques ont également un impact sur la soutenabilité financière et sociale de la sécurité sociale. Ainsi, nous avons assisté au cours des dernières décennies à une modification importante des structures familiales, qui comptent un plus grand nombre de personnes isolées, y compris des isolés avec enfants. Dans cette catégorie, le risque de pauvreté est souvent plus prononcé. Ce phénomène exerce aussi une pression à la hausse sur le nombre et le niveau des allocations sociales. Il convient donc d'accorder l'attention nécessaire aux nouveaux groupes à risque.

Enfin, il y a aussi les changements environnementaux, qui ont un impact majeur sur la santé et donc aussi sur les coûts des soins de santé. Les polluants atmosphériques - émis par les processus de combustion de l'énergie, les processus industriels, le transport routier et le secteur agricole - sont responsables de problèmes de santé (maladies respiratoires et cardiovasculaires, cancer, etc.) et de décès prématurés chaque année.

2. Facteurs

Les partenaires sociaux reconnaissent les évolutions susmentionnées et la nécessité d'adapter le système existant afin d'y répondre et d'assurer ainsi la soutenabilité sociale et financière de la sécurité sociale. La concertation aura un rôle important à jouer en la matière. Dans ce contexte, les partenaires sociaux soulignent également l'importance de la gestion paritaire de la sécurité sociale ; la gestion des recettes et des dépenses de sécurité sociale est et doit rester du ressort des partenaires sociaux. C'est la meilleure garantie que les réalités du terrain seront pleinement prises en compte.

Toutefois, la soutenabilité sociale et financière de la sécurité sociale n'est pas seulement déterminée par la politique de sécurité sociale. Il est également nécessaire d'adopter une approche systémique, qui va au-delà des paramètres de la sécurité sociale. Afin d'éviter de devoir réduire les allocations ou d'augmenter la charge fiscale (pas même pour les générations futures), une politique cohérente axée à la fois sur la prévention des risques sociaux et sur une croissance économique et un emploi durables sera nécessaire.

La prévention des risques permet de réduire les dépenses sociales sans compromettre le niveau de protection sociale. Cela doit permettre au groupe restant de continuer à bénéficier d'une protection adéquate. Un premier exemple de prévention concerne la prévention des risques sanitaires. La politique environnementale sera importante à cet égard, mais les innovations dans le domaine des TIC (p.ex. le monitoring) peuvent également jouer un rôle en la matière.

Une autre forme importante de prévention consiste à prévenir l'exclusion du marché du travail. Le faible taux d'emploi et la forte proportion de ménages à faible intensité de travail en Belgique¹³ suggèrent que des améliorations sont encore possibles dans ce domaine. Le défi consacré à la meilleure adéquation entre l'offre et la demande sur le marché du travail examine plus en détail un certain nombre de facteurs qui sont importants à cet égard.

Il est important que la prévention intervienne à un stade précoce et, en général, que l'égalité des chances soit promue dès le début. Diverses études ont montré que l'enseignement joue un rôle très important à cet égard. La littérature empirique suggère que l'investissement précoce dans le capital humain est l'élément le plus important pour les opportunités et les résultats dans la vie future (OCDE, 2018, p. 294). Or, on sait depuis un certain temps déjà que, par rapport à d'autres pays, l'enseignement en Belgique n'y réussit pas très bien et qu'il est plus susceptible de perpétuer les inégalités. Les résultats de l'enquête PISA montrent que l'impact de la situation socio-économique du ménage sur les performances des élèves en Belgique est élevé. L'écart entre les résultats des élèves autochtones et étrangers (corrigeé en fonction du niveau d'instruction et du niveau professionnel des parents) est également plus élevé en Belgique que la moyenne de l'OCDE. Il est donc crucial de rendre le système éducatif plus équitable et, d'une manière générale, d'investir dans les possibilités offertes aux enfants issus de groupes sociaux défavorisés et de l'immigration.

Outre la prévention des risques, l'emploi et une croissance économique durable seront également essentiels pour faire face à l'augmentation des dépenses sociales. À long terme, la croissance est déterminée par la croissance de la productivité. L'analyse de sensibilité réalisée par le Comité d'étude sur le vieillissement dans son dernier rapport montre clairement que de faibles variations de la croissance de la productivité ont un impact significatif sur les coûts du vieillissement ; le scénario dans lequel la croissance de la productivité est de 1 % à partir de 2031 au lieu de 1,5 % à partir de 2045

¹³ On entend ici par ménage à faible intensité de travail la proportion des personnes âgées de 0 à 59 ans qui font partie d'un ménage dans lequel les adultes ont travaillé moins de 20 % de leur potentiel de travail total. Ce pourcentage est de 13,5 % en Belgique contre 8,7 % en Allemagne, 8,1 % en France et 9,5 % aux Pays-Bas (chiffres pour l'année 2017).

entraîne une augmentation supplémentaire des coûts budgétaires du vieillissement de 2,5 pp du PIB (en plus des 1,9 pp dans le scénario de référence). La capacité d'un pays à innover et à surfer sur les nouvelles vagues technologiques sera donc cruciale (cf. défi 1). D'une manière générale, il faut veiller à maintenir une base de financement suffisamment large pour la sécurité sociale tout en veillant à ce que les dépenses soient bien maîtrisées.

Bibliographie

CCE - CNT, Digitalisation et économie collaborative, Diagnostic des partenaires sociaux concernant la digitalisation et l'économie collaborative – Exécution de l'accord interprofessionnel, CCE 2017-2170.

CE (2018), Employment and Social Developments in Europe, Annual Review 2018.

COMITÉ D'ÉTUDE SUR LE VIEILLISSEMENT (2018), Rapport annuel.

OCDE (2015), In it together: Why Less Inequality Benefits All, OECD publishing.

OCDE (2018), A Broken Social Elevator? How to promote Social Mobility, OECD Publishing.

**Une meilleure adéquation de l'offre et de la demande sur le marché
du travail**

1. Pourquoi ce défi est-il important ?

L'économie belge est confrontée à un problème d'inadéquation sur le marché du travail, c'est-à-dire à un problème de rencontre entre l'offre et la demande sur ce même marché. Du côté de la demande de travail, certaines entreprises éprouvent des difficultés à recruter du personnel. Du côté de l'offre de travail, de nombreuses personnes en âge et en capacité de travailler sont actuellement encore en recherche d'emploi et/ou inactives.

Au-delà de l'aspect conjoncturel, les inadéquations sur le marché du travail sont aussi structurelles. En effet, de nombreux postes difficiles à pourvoir restent les mêmes, année après année. Il s'agit par exemple, selon les Régions, des métiers de l'enseignement, des fonctions commerciales, des métiers techniques, des métiers du transport ou de la logistique, ou encore des métiers d'entretien (CCE, 2016a et CSE, 2015, 2016 et 2017). Par ailleurs, le chômage et l'inactivité touchent de manière disproportionnée des groupes spécifiques de la population, et ce depuis plusieurs années également. Il s'agit cette fois surtout des peu qualifiés, des personnes âgées et des personnes issues de l'immigration (CE, 2018).

Un marché du travail caractérisé par de telles inadéquations pose évidemment de nombreux problèmes. D'abord pour la cohésion sociale du pays, notamment en matière de pauvreté et d'inégalité. Ainsi, les personnes touchées par le chômage ou l'inactivité sont particulièrement exposées au risque de pauvreté et à la privation matérielle (CCE, 2018). De plus, lorsque le chômage et l'inactivité s'inscrivent dans la durée, les chances pour ces personnes de se réintégrer sur le marché du travail diminuent sensiblement, ce qui explique au moins en partie le caractère persistant de la pauvreté (CCE, 2016b). C'est la raison pour laquelle il faut agir rapidement contre le chômage et l'inactivité de longue durée en permettant aux individus de retrouver le plus vite possible le chemin vers l'emploi.

Les inadéquations sur le marché du travail constituent également un frein à la création de richesse. Les postes qui restent vacants et les personnes qui restent au chômage ou inoccupées représentent autant d'occasions manquées de créer des emplois, de l'activité et donc de la valeur économique. En Belgique, certaines entreprises voient ainsi leur croissance contrainte par leurs difficultés à trouver les profils qu'elles désirent, notamment dans les domaines technologiques (voir le défi sur l'innovation ainsi que l'enquête sur les entreprises à forte croissance réalisée par le CCE et Statistics Belgium en 2018). La pénurie de certains profils techniques limite ainsi la capacité des entreprises à innover ou à s'adapter pleinement aux différents aspects de la nouvelle vague technologique, comme la digitalisation ou l'automatisation.

Bien sûr, les mutations démographiques et la nécessité d'une transition environnementale visant à contenir le changement climatique vont aussi avoir une série d'impacts sur le marché du travail et les inadéquations qui le caractérisent. Du côté de la demande de travail, l'importance relative d'un ensemble de métiers va se renforcer, tandis que la demande pour d'autres est susceptible de se contracter. Des évolutions et transformations de métiers et de tâches sont également attendues.

Du côté de l'offre de travail, les changements démographiques liés à la migration et à la (super-)diversité portent en eux des opportunités considérables – on pense par exemple à la diversité accrue des talents au sein d'une population elle-même plus diverse – à condition de s'attaquer aux freins actuels qui entravent l'accès à l'emploi, ou le rendent difficile. Des adaptations, en ce compris dans l'organisation du travail, seront aussi nécessaires afin d'accommoder les évolutions de la composition familiale et de garantir que toutes et tous puissent combiner travail et vie privée. Enfin, le vieillissement de la population, et l'arrivée en fin de carrière des générations nées peu après la Seconde Guerre mondiale, vont provoquer des sorties massives du marché du travail. La transformation de la pyramide des âges s'accompagnera d'une tendance à l'accroissement du

nombre d'inactifs par rapport au nombre d'actifs. Combinée à la poursuite de la croissance économique, cette dernière transformation démographique risque d'accroître les tensions sur le marché du travail en provoquant cette fois une pénurie de travailleurs, accentuant encore la problématique des postes vacants (BFP, 2018, p.52).

C'est dans un tel contexte général de changements technologiques, démographiques et de croissance que s'apprécie la (re)valorisation des réserves de main-d'œuvre. Ces réserves sont constituées de la population au chômage et inactive, ainsi que de celle potentiellement disponible grâce à un recul de l'âge de fin de carrière. Il faudra également pouvoir compter sur une certaine possibilité de reconversion des personnes actuellement en emploi. La mobilisation de ces réserves est cependant loin d'être automatique.

Premièrement, la population au chômage ou inactive présente des traits caractéristiques qui tendent à renforcer les inadéquations sur le marché du travail. Par exemple, la structure des qualifications de ces personnes est très différente de celle des personnes en emploi : les premières tendent à être bien moins qualifiées que les secondes (BNB, 2017, p.166). Pourtant, la vague technologique actuelle rendra l'acquisition et la mobilisation de nouvelles connaissances et compétences essentielles, tant au niveau technique (comme dans le domaine digital, par exemple), qu'aux niveaux relationnel et social¹⁴. Au-delà de la vague technologique, ces connaissances et compétences sont aussi liées à la tertiarisation de l'économie, à l'adoption de nouvelles méthodes de travail et d'organisation (plus horizontales, décentralisées et adaptatives) et à l'évolution des attentes, tant des travailleurs que des consommateurs. Tout cela est d'autant plus important que la valorisation d'autres connaissances et compétences, cette fois plus en phase avec des modèles d'organisation de la production vieillissants, comme la ligne de production fordiste¹⁵, ira en déclinant (à ces sujets, voir par exemple Cedefop, 2018). Ici, la formation dans toutes ses composantes, tout au long de la vie et pour tous les individus, est particulièrement essentielle.

Deuxièmement, la mobilisation de la réserve de main-d'œuvre potentielle obtenue par un recul de l'âge de fin de carrière nécessitera dans certains cas des aménagements des conditions de travail, tant au niveau des horaires et/ou des rythmes de travail que de la pénibilité physique de celui-ci. De telles adaptations sont à envisager dans un cadre général où l'ensemble de la carrière est repensée afin de garantir une participation effective prolongée des individus au marché du travail.

Enfin, la reconversion des personnes actuellement en emploi nécessitera quant à elle de promouvoir la mobilité au sein du marché du travail même, en offrant la possibilité aux travailleurs de se former à d'autres métiers ou d'évoluer en phase avec leur métier, et en assurant une participation suffisamment large des travailleurs à ces dispositifs. Ceci devra aussi permettre de sécuriser les parcours professionnels, en permettant aux travailleurs de se préparer à la mutation de leur emploi actuel, ou au passage d'un emploi à un autre.

En conclusion, le problème d'inadéquation sur le marché du travail reflète un dysfonctionnement de ce marché et des institutions qui l'encadrent (comme le système d'enseignement et de formation, les transports, les organismes de placement etc.), dysfonctionnement qui risque de s'approfondir en raison du contexte technologique, social et démographique changeant. Ce phénomène se révèle être en Belgique un frein sérieux à l'activité économique, mais aussi une barrière à l'emploi non négligeable pour certains groupes de la population. Relever le défi de l'inadéquation sur le marché du travail implique donc de travailler sur plusieurs domaines, y compris en dehors de ce marché même, en

¹⁴ Autrement appelées « soft skills », et qui regroupent la confiance en soi, l'intelligence émotionnelle, la communication, la gestion du temps, la créativité, l'esprit d'entreprendre, etc.

¹⁵ Le fordisme est une forme d'organisation de la production qui se caractérise par une forte division du travail et une standardisation des produits, permettant ainsi une production de masse et des gains de productivité qui seront couplés à une hausse des salaires des travailleurs.

mobilisant tous les acteurs concernés : employeurs, travailleurs, monde associatif et pouvoirs publics. L'objectif visé étant de garantir un développement économique inclusif où la création d'emplois et de valeur bénéficie à toutes et à tous de manière juste.

2. Facteurs essentiels pour relever le défi

2.1 Enseignement et formation

Un enseignement ajusté à son contexte, de qualité et inclusif

Une meilleure correspondance entre l'offre et la demande sur le marché du travail requiert notamment la présence d'individus aux connaissances et aux compétences appropriées, par exemple pour les métiers techniques ou de la santé. De manière générale, il faut s'assurer que les Communautés disposent d'un système d'enseignement prenant en compte certains besoins du marché du travail ainsi que la nécessité actuelle, mais aussi future, de pouvoir s'adapter aux évolutions technologiques et socio-économiques. Ainsi, les écoles commencent par exemple à intégrer les nouvelles technologies dans leur cursus afin de préparer les étudiants au monde digital et à la maîtrise de l'outil informatique. Ces adaptations passent également par une (re)valorisation des filières techniques et professionnelles – qui ne doivent plus être envisagées comme des voies de second rang – et une sensibilisation accrue à certaines filières de l'enseignement, comme celles qui débouchent sur des métiers en pénurie et qui forment aux métiers de demain, sans oublier l'attention particulière à accorder à la formation en alternance (CSE, 2016, p.16).

Mais si les aspects contenu et qualité comptent, il ne faut pas non plus oublier de lutter contre les inégalités scolaires, particulièrement élevées en Belgique (voir par exemple CSE, 2017 et les enquêtes PISA). De telles inégalités touchent à nouveau des groupes cibles particuliers, qui se trouvent être en partie les mêmes que ceux confrontés le plus au chômage et à l'inactivité. Ces deux phénomènes vont de pair et participent à la reproduction des problèmes d'inadéquation sur le marché du travail.

Une formation continue à la hauteur des défis de demain

Au vu des transformations socio-économiques attendues, la formation initiale seule ne suffira pas. Les individus doivent pouvoir compter sur une formation continue / tout au long de la vie afin d'accompagner les évolutions des métiers/tâches et l'allongement des carrières. Cela requiert la combinaison d'une offre accessible et renforcée de formations de la part de l'ensemble des acteurs concernés – dont les employeurs et les fonds sectoriels de formation – avec une participation accrue des travailleurs, des demandeurs d'emploi et des inactifs, le tout dans une culture de l'apprentissage partagée et soutenue par les pouvoirs publics (CSE, 2017)¹⁶.

Enfin, si tout cela est important pour réduire le nombre de postes vacants et de personnes sans emploi, c'est aussi primordial pour la capacité de l'économie à innover. Car sans les compétences et les connaissances des travailleurs, le processus d'innovation serait bloqué, tant au niveau du développement que de l'implémentation (voir le défi sur l'innovation).

¹⁶ Ce souci de la formation doit également tenir compte du fait que les personnes qui pourraient le plus en bénéficier semblent y participer de manière relativement moins importante. Il s'agit notamment des personnes peu qualifiées et des personnes de plus de 55 ans (CE, 2015 ; CSE, 2016, p.64).

2.2 Marché du travail

Des conditions de travail adaptées et attractives

Certaines fonctions critiques à pourvoir peuvent présenter un environnement de travail plus difficile, par exemple au niveau des conditions de travail (horaires, pénibilité physique et psychologique, ou encore statut, comme la rémunération, la sécurité de l'emploi et la construction de droits sociaux (CSE, 2017)). Afin d'encourager et de faciliter la participation effective dans ces fonctions critiques, des aménagements des conditions précitées pourraient être nécessaires. Ceci est d'autant plus vrai dans un contexte de vieillissement de la population, de changements de composition familiale et de transformations technologiques.

Il existe également pour certains emplois (comme les emplois moins bien rémunérés, par exemple) et pour certains groupes de la population (selon la composition familiale, par exemple) des pièges financiers au retour à l'emploi (voir par exemple CCE, 2011). Afin de rendre plus attractives les fonctions concernées, il faut donc s'atteler à supprimer ces pièges.

Un marché du travail juste

Accéder à l'emploi est aussi rendu compliqué par d'autres obstacles, spécifiquement pour les groupes cibles. Il existe des problèmes liés à la présence (l'absence) et/ou la reconnaissance des diplômes, des formations ou de l'expérience (CSE, 2017). Une attention accrue doit être accordée au potentiel de l'individu plutôt qu'à la détention d'un diplôme. En plus d'autres éléments, les personnes issues de l'immigration ou les personnes âgées peuvent aussi faire face à des préjugés, de la discrimination, voire du racisme à l'embauche (voir par exemple CE, 2018, p.35 et CSE, 2018). Étant donné la nécessité d'arriver à (re)mobiliser les réserves de main-d'œuvre formées par ces catégories de personnes, il est urgent de s'attaquer aux freins susmentionnés.

Une mobilité en phase avec les changements socio-économiques

Enfin, la capacité des individus à se mouvoir, tant vers leur lieu de travail que d'un emploi à un autre, est importante. Une structure économique changeante requiert en effet une flexibilité accrue de la part des acteurs qui la composent. Ainsi, les entreprises doivent, par exemple, pouvoir s'adapter aux évolutions technologiques et aux demandes des consommateurs. Les travailleurs aussi seront confrontés à de tels changements, nécessitant une préparation et un soutien en vue d'assurer leur(s) transition(s) du non-emploi vers l'emploi, ou au sein même de l'emploi, et ainsi sécuriser leur parcours professionnel. Ceci est d'autant plus vrai que le marché du travail belge n'est pas uniforme et que la question de l'inadéquation de l'offre et de la demande comporte une dimension géographique (BNB, 2017, p.78). Ainsi, une mobilité accrue des zones à faible tension sur le marché du travail vers les zones à forte tension sur ce même marché répondrait au moins en partie à ce problème.

Ceci en appelle évidemment à se pencher sur des questions de transport (privé comme public, congestion etc.), d'infrastructures (routières, ferroviaires, d'accueil de la petite enfance) ou encore du marché immobilier (tant de vente que de location) et des comportements liés à ce marché (facilité / difficulté à déménager etc.). Enfin, la mobilité intra-emploi renvoie elle assez largement aux facteurs de formation continue susmentionnés.

2.3 Migration

Il fut jusqu'ici avant tout question de (re)mobiliser les réserves de main-d'œuvre présentes au sein de l'économie nationale. Mais répondre aux inadéquations sur le marché du travail – et surtout au problème des métiers en pénurie – peut aussi se faire en comptant sur de la main-d'œuvre étrangère. Il s'agit alors de favoriser une forme de migration du travail, qui assurerait la venue de personnes dont

les compétences correspondraient aux besoins du marché du travail national (ou régional). Si cette possibilité a déjà donné lieu à des discussions et des prises de position (voir par exemple EMN, 2015 ; ou encore SERV, 2017), elle doit bien sûr être appréciée en combinaison avec les possibles abus liés au dumping social et avec l'intégration particulièrement difficile des personnes d'origine(s) étrangère(s) sur le marché de l'emploi en Belgique (CE, 2018 ; CSE, 2018 ; EMN, 2018).

Bibliographie

- BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE (2017), « Rapport 2017 », Bruxelles.
- BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN (2018), *Perspectives économiques 2018-2023*, juin 2018, Bruxelles.
- CEDEFOP (2018), *Insights into skill shortages and skill mismatch: Learning from Cedefop's European skills and jobs survey*, Luxembourg.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2015), « Education et formation des adultes en Europe : Elargir l'accès aux possibilités d'apprentissage », *Rapport Eurydice*, Luxembourg.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2018), *Rapport 2018 pour la Belgique*, Bruxelles.
- CONSEIL CENTRAL DE L'ÉCONOMIE (2011), *Les pièges financiers du chômage en Belgique en 2010*, CCE 2011-0189, Bruxelles.
- CONSEIL CENTRAL DE L'ÉCONOMIE (2016a), *Les difficultés d'appariement sur le marché du travail en Belgique et dans les trois Régions : analyse à partir des fonctions critiques*, CCE 2016-2308, Bruxelles.
- CONSEIL CENTRAL DE L'ÉCONOMIE (2016b), *Analyse de la distribution des revenus en Belgique - Partie 1 : situation générale et pistes de recherche*, CCE 2016-1548, Bruxelles.
- CONSEIL CENTRAL DE L'ÉCONOMIE (2018), *Rapport Emploi-Compétitivité : Partie 2*, CCE 2018-0171, Bruxelles.
- CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'EMPLOI (2015), *Rapport 2015*, Bruxelles.
- CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'EMPLOI (2016), *Rapport 2016*, Bruxelles.
- CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'EMPLOI (2017), *Rapport 2017*, Bruxelles.
- CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'EMPLOI (2018), *Les immigrés nés en dehors de l'Union européenne sur le marché du travail en Belgique*, Bruxelles.
- EUROPEAN MIGRATION NETWORK (2015), *Déterminer les pénuries de main-d'œuvre et les besoins en migration de travail depuis les pays tiers en Belgique*, Bruxelles.
- EUROPEAN MIGRATION NETWORK (2018), *Labour market integration of third-country nationals in Belgium*, Brussels.
- SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN (2017), *Advies: Tienpuntenplan voor economische migratie*, Brussel.

Une évolution des prix à la consommation et des prix business-to-business en phase avec les trois principaux pays voisins

1. Pourquoi ce défi est-il important ?

Depuis 2005, les prix à la consommation augmentent systématiquement plus vite en Belgique que dans les pays de référence^{17 18}. Ce sont les services qui ont le plus alimenté la différence d'inflation ces dernières années (Observatoire des prix, 2017). La catégorie des services dans l'IPCH regroupe uniquement les services directement consommés par les ménages. Elle est composée de services marchands (télécoms, villages de vacances, etc.) et non marchands (enseignement, santé, etc.). Mais de nombreux services marchands, bien que non directement consommés par les ménages, interviennent dans les chaînes de valeur des biens et services de consommation. La catégorie des services dans l'IPCH sous-estime donc le véritable rôle des services marchands dans la formation des prix à la consommation.

Certaines branches de services marchands¹⁹ s'adressent donc plutôt aux particuliers et influencent directement les prix à la consommation (par exemple, le commerce, l'Horeca, etc.). D'autres sont plutôt orientés vers les entreprises et impactent indirectement les prix à la consommation et la compétitivité extérieure à travers les prix business-to-business (par exemple, le transport, l'entreposage, les services aux entreprises, etc.). D'autres encore jouent à la fois sur les prix business-to-business et directement sur les prix à la consommation (par exemple les TIC). Or, les prix augmentent en moyenne plus vite en Belgique que dans les pays de référence dans un certain nombre de branches de services marchands²⁰ : « Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles » (depuis 2000), « Transport et entreposage » (depuis 2005), « Hébergement et restauration » (depuis 2004), « Finance et assurance » (depuis 2008) et « Services administratifs et de soutien » (depuis 2005).

Ce qui importe pour le niveau de vie des travailleurs est le salaire réel, c'est-à-dire la quantité de biens et services qu'un salaire en euros permet d'acheter. L'évolution des salaires réels dépend donc de l'augmentation nominale des salaires et de l'évolution des prix à la consommation.

¹⁷ L'évolution des prix à la consommation est mesurée via l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH). La méthodologie de l'IPCH est harmonisée pour permettre une comparaison entre pays. Comme tous les indices de prix, l'IPCH est divisé en sous-indices par grandes catégories de produits ou services. Les cinq grandes catégories sont : Énergie, produits alimentaires transformés, produits alimentaires non transformés, biens industriels non énergétiques et services. Ces grandes catégories sont elles-mêmes divisées en sous-groupes etc. jusqu'à parvenir au niveau le plus détaillé.

¹⁸ Le pic dans l'écart d'inflation entre la Belgique et les pays voisins observé entre 2015 et 2017 peut toutefois s'expliquer pour une bonne partie par des décisions des pouvoirs publics : augmentation du minerval dans l'enseignement supérieur en Flandre, hausses de diverses taxes sur l'électricité (mesures de soutien à l'éolien et au photovoltaïque, hausse de la cotisation au fonds énergie et suppression de la quantité gratuite d'électricité en Flandre, etc.) ainsi que diverses hausses d'accises ou de TVA dans le cadre du tax shift (carburants, alcool, tabac, électricité, taxe sucre, etc.), ... (Observatoire des prix, 2017 ; BNB, 2019a).

¹⁹ Les services marchands regroupent les branches suivantes dans les comptes nationaux : « G - Commerce; réparation d'automobiles et de motocycles », « H - Transports et entreposage », « I - Hébergement et restauration », « J - Information et communication », « K - Activités financières et d'assurance », « M - Activités spécialisées, scientifiques et techniques » et « N - Activités de services administratifs et de soutien ».

²⁰ L'évolution des prix dans les services marchands est mesurée via le déflateur de la valeur ajoutée dans les comptes nationaux. Dans les services non marchands, la valeur ajoutée est estimée comme la somme des coûts, de sorte que la distinction entre l'effet prix et l'effet quantité de l'évolution de la valeur ajoutée apparaît moins pertinente.

Dans le même temps, pour la compétitivité des entreprises, la croissance nominale des salaires doit être en phase avec celle dans les pays de référence²¹. Cela signifie que pour une même croissance des salaires et de l'emploi, une évolution des prix à la consommation plus en phase avec les pays de référence donnerait plus de marge de manœuvre pour augmenter les salaires réels et, in fine, les revenus disponibles réels en Belgique^{22 23}. La demande intérieure étant davantage stimulée, la croissance économique serait plus élevée.

Ainsi, entre 1996 et 2017, les salaires bruts horaires ont augmenté, en termes nominaux, de la même manière en Belgique et dans la moyenne des pays de référence (59,4 %)²⁴. Mais en termes réels, ils n'ont progressé que de 8,0 % en Belgique, alors qu'ils ont augmenté de 17,1 % dans la moyenne des pays de référence²⁵. La plus forte augmentation des prix à la consommation est à mettre en relation avec la plus faible croissance de la productivité au niveau macroéconomique, qui s'explique par des gains de productivité dans les services marchands particulièrement faibles en Belgique (Biatour and Kegels, 2017 ; BNB, 2019a). Le CCE pointe l'effet de l'inflation plus élevée sur la plus faible croissance des salaires réels depuis plusieurs années (CRB, 2016 ; CCE, 2017a et 2018).

Les mécanismes de formation des prix constituent aussi un enjeu de cohésion sociale. Les différences de prix s'expliquent en effet dans certains cas par un mauvais fonctionnement de marché qui permet la constitution de rentes²⁶. L'effet des rentes sur le pouvoir d'achat varie d'un individu à l'autre en fonction des situations individuelles (revenu, âge, etc.) qui déterminent la structure des dépenses de consommation (Bodart et Hindriks, 2013). Ensuite, la rente est partagée entre travail et capital, contribuant aux inégalités de revenu entre, d'une part, les travailleurs des entreprises jouissant d'une rente et les autres, et d'autre part, entre les travailleurs et les épargnants (Cette, Lopez and Mairesse, 2018). Le problème de la rente pourrait se poser davantage dans le cadre de la nouvelle vague technologique autour des big data et de l'économie digitale (par exemple les GAFA) car ces nouveaux modèles d'affaires (multi-sided markets) sont plus susceptibles de développer des barrières à l'entrée pour de potentiels nouveaux entrants (Graef, 2015 ; Bamberger and Lobel, 2017).

²¹ Loi de 1996 relative à la promotion de l'emploi et la sauvegarde préventive de la compétitivité. Plus exactement, ce sont les coûts salariaux en Belgique qui doivent évoluer en phase avec les pays de référence. Mais les coûts salariaux et les salaires bruts connaissent des évolutions très proches (à l'exception de ces dernières années, cf. réductions de cotisations patronales dans le cadre du tax shift).

²² Pour la majorité de la population, le salaire représente la plus grosse part dans le revenu disponible. Le revenu disponible par personne est un concept souvent utilisé pour mesurer le pouvoir d'achat. Il comprend les revenus d'activité (nets des cotisations sociales), les revenus du patrimoine, les transferts en provenance d'autres ménages et les prestations sociales (y compris les pensions de retraite et les indemnités de chômage), nets des impôts directs. Vu la forte baisse des taux d'intérêt et étant donné que de nombreuses personnes n'ont pas de revenus de la propriété, on analyse aussi souvent l'évolution du revenu disponible par personne hors revenus de la propriété pour étudier l'évolution du pouvoir d'achat.

²³ A court terme, la croissance du revenu disponible réel peut être plus élevée que celle du salaire réel via la fiscalité ou les transferts sociaux, comme cela a été le cas entre 2014 et 2018. Mais à long terme, l'évolution du salaire brut réel est le principal déterminant du pouvoir d'achat des particuliers.

²⁴ Plus précisément, l'augmentation a été de 53,7 % en Allemagne, de 60,2 % aux Pays-Bas et de 66,8 % en France.

²⁵ Plus précisément, l'augmentation a été de 14,7 % en Allemagne, de 8,7 % aux Pays-Bas et de 23,1 % en France.

²⁶ Une rente est un bénéfice supplémentaire qu'un agent économique peut obtenir par rapport à ses concurrents, soit parce que ses coûts de production sont inférieurs pour un prix de vente identique, soit parce qu'il est en mesure d'obtenir un prix de vente supérieur.

Les possibilités de rentes dépendent des modalités d'organisation des marchés. Or, les marchés sont souvent organisés à des échelles différentes pour les biens et pour les services. Pour les marchés de biens, la mondialisation et le marché unique européen ont largement réduit les obstacles au commerce international de sorte que les règles encadrant ces marchés se décident principalement dans le cadre européen voire mondial. Cela crée un mouvement de convergence des prix sur les marchés de biens. La convergence des prix peut toutefois être freinée par certaines pratiques comme par exemple les restrictions territoriales de l'offre²⁷ qui permettent à certaines entreprises de fragmenter les marchés nationaux et de discriminer par les prix les distributeurs belges (Benelux, 2018).

Pour les marchés de services, la réglementation est principalement nationale. D'une part, les services doivent souvent être produits à proximité du bénéficiaire, voire en sa présence. D'autre part, pour les services où la contrainte de proximité est moins pertinente, de nombreux obstacles législatifs, administratifs et techniques perturbent l'avènement du marché unique au niveau des services²⁸, par exemple pour le marché unique numérique. Les marchés de services sont donc plus fragmentés et le fonctionnement de marché dépend davantage des règles fixées au niveau national ou régional.

De bonnes raisons justifient l'encadrement des marchés de services par des règles strictes : assurer la qualité des services (le niveau de qualité est souvent difficile à évaluer par l'acheteur), présence de monopoles naturels, etc. Mais la réglementation visant à prévenir les défaillances de marché a souvent des effets anticoncurrentiels involontaires. C'est pourquoi la réglementation doit respecter les principes d'efficacité et de proportionnalité dans la poursuite de ses objectifs (cf. Focus Meilleure réglementation). Une réglementation adaptée doit donc garantir un maximum de qualité tout en ne créant pas de barrières à l'entrée superflues pour un bon fonctionnement de marché. Un bon fonctionnement de marché est en effet nécessaire afin que gains de productivité et innovation profitent au consommateur. A l'opposé, une réglementation non adaptée est propice à la constitution de rentes, un manque d'innovation, un sous-investissement, des gains de productivité plus faibles, un choix restreint et des effets sur les prix.

De plus, les réglementations avec des effets trop anticoncurrentiels ont un effet négatif sur l'innovation et la productivité, non seulement dans les secteurs concernés mais également dans le reste de l'économie (cf. Défi innovation). Les entreprises en amont et en aval de la chaîne de valeur ne sont pas incitées à innover et à investir si les gains escomptés peuvent être captés par d'autres (Bourlès, Cette, Lopez and Nicoletti, 2013 ; Cette, Lopez and Mairesse, 2014 et 2017).

Enfin, étant donné le mouvement de tertiarisation de l'économie qui devrait encore s'accroître avec le développement de l'économie circulaire, où la possession des biens sera de plus en plus remplacée par l'acquisition de services (comme par exemple les services de mobilité), l'impact des réglementations des services sur l'économie sera de plus en plus important.

En bref, la qualité des réglementations influence la capacité de l'économie à s'insérer dans la nouvelle vague technologique et à en tirer les avantages en termes de gains de productivité et d'emploi. A travers son effet sur le fonctionnement des marchés, elle influence également l'évolution du surplus distribuable et la manière dont celui-ci est partagé entre les travailleurs, les consommateurs et les épargnants.

²⁷ Les restrictions territoriales de l'offre sont des restrictions imposées par un fournisseur empêchant aux revendeurs de s'approvisionner librement, notamment dans les pays de son choix.

²⁸ Une actualité des initiatives prises par la Commission pour éliminer ces obstacles est consultable ici : http://ec.europa.eu/growth/news_en?field_newsroom_topics_tid=229

Plusieurs rapports indiquent que la plus forte croissance des prix à la consommation²⁹ en Belgique est due, au moins en partie, à des réglementations dans certains secteurs de services marchands qui, tout en garantissant un niveau de qualité similaire, ont des effets anticoncurrentiels plus importants que dans les pays voisins permettant ainsi la constitution de rentes (OCDE, 2017 ; IMF, 2019 ; CE, 2019 ; BNB, 2017). Cela constitue sans doute l'une des raisons qui explique pourquoi les gains de productivité dans les services marchands sont plus faibles en Belgique que dans les pays voisins depuis la crise de 2008 (Biatour and Kegels, 2017 ; BNB, 2019a).

Une comparaison entre la Belgique et les pays voisins de l'évolution conjointe des prix, de la productivité, des coûts salariaux et de la rentabilité dans les services marchands pris dans leur ensemble semble confirmer ce constat d'une moindre concurrence dans certains services marchands en Belgique. En effet, c'est en Belgique que les prix augmentent le plus, tout en ayant des gains de productivité plus faibles³⁰. Dans le même temps, la rentabilité³¹ se maintient en Belgique, voire augmente (en fonction de l'année de base choisie), alors qu'elle diminue en Allemagne et en France³². Certains services marchands belges semblent donc davantage en mesure de répercuter les augmentations de salaires dans leurs prix pour maintenir leur rentabilité³³. Dans les pays voisins, répercuter les hausses de salaires dans les prix est plus difficile en raison d'une concurrence plus forte. Les entreprises y sont donc plus incitées à accroître leur productivité au risque de voir leur rentabilité diminuer³⁴.

Mais l'évolution des prix dans les services marchands B2B, constitue également un enjeu important de compétitivité extérieure. En effet, si les biens industriels représentent trois quarts des exportations belges (production nationale et réexportations), deux tiers de la valeur ajoutée exportée, c'est-à-dire la valeur ajoutée créée en Belgique contenue dans les exportations, provient des services. L'industrie manufacturière est grande consommatrice de services et une part croissante de la valeur ajoutée exportée sous la forme de biens industriels est créée dans les services. Bien que majoritairement tournés vers le marché domestique, les services marchands B2B sont donc indirectement actifs à l'exportation à travers les chaînes de valeur et jouent un rôle de plus en plus important dans les exportations, source de richesses et d'emploi pour l'ensemble de l'économie (BNB, 2014 ; Hambye, Hertveld and Michel, 2018 ; CE, 2019).

²⁹ On parle bien des prix à la consommation en général et pas seulement des prix des services repris dans l'IPCH.

³⁰ Plus précisément, alors qu'elle était encore en phase avec l'Allemagne et la France avant la crise de 2008, la croissance de la productivité dans les services marchands a décroché après la crise en Belgique. La période post crise de 2008 se caractérise par un ralentissement général des gains de productivité mais c'est en Belgique que cette tendance est la plus forte. De leur côté, les Pays-Bas ont connu des gains de productivité bien supérieurs, surtout avant la crise.

³¹ La rentabilité est mesurée comme l'excédent net d'exploitation sur le stock de capital.

³² Ce constat général s'observe quelle que soit l'année de base utilisée (par exemple sur la période 1996-2017, 2000-2017, 2005-2017 ou 2010-2017).

³³ Notons toutefois que la faculté de répercuter les hausses de coûts (travail, capital, consommations intermédiaires) dans les prix ne constitue pas automatiquement un signe de présence de pouvoir de marché. Si le potentiel de gains de productivité est nul et que la rentabilité est déjà faible, les entreprises ne peuvent avoir d'autre choix que de répercuter les hausses de coûts dans leurs prix, même dans un marché fortement concurrentiel (cf. Hausses de prix dans les restaurants et cafés Observatoire des prix, 2017). Pour rappel, les branches de services marchands dont les prix ont augmenté en moyenne plus vite en Belgique que dans les pays de référence sont : « Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles » (depuis 2000), « Transport et entreposage » (depuis 2005), « Hébergement et restauration » (depuis 2004), « Finance et assurance » (depuis 2008) et « Services administratifs et de soutien » (depuis 2005).

³⁴ Dans les services, les salaires augmentent généralement plus vite que la productivité. Par nature, les gains de productivité potentiels y sont plus limités que dans l'industrie. Les entreprises doivent donc généralement répercuter une partie des hausses de salaires dans leurs prix ou diminuer leur rentabilité. Les coûts salariaux dans les services marchands ont augmenté de manière similaire en Belgique et dans la moyenne des pays voisins entre 1996 et 2017. Mais, dans le même temps, la croissance de la productivité a été plus faible en Belgique.

Enfin, dans le cadre de la lutte contre le changement climatique, le développement de l'économie circulaire et la mobilité, les signaux prix sous forme de subsides ou de taxes pourront favoriser les changements de comportement. L'impact du financement des subsides et de l'augmentation des taxes sur l'évolution des prix sera différent entre les pays en fonction de l'efficacité des politiques menées³⁵.

2. Facteurs essentiels pour relever le défi

Réduire les effets trop anticoncurrentiels de certaines réglementations de services

Toute réglementation doit respecter les principes d'efficacité et de proportionnalité dans la poursuite de ses objectifs, afin de minimiser les effets indésirables (coûts, obstacle à l'innovation, restriction de la concurrence qui permet la constitution de rentes, etc.). Il en va de même pour la réglementation applicable à un marché ou secteur particulier.

La culture de l'évaluation des politiques publiques est trop peu développée en Belgique. Il convient de mieux évaluer ex post les effets économiques, sociaux et environnementaux des réglementations, notamment les éventuels effets indésirables sur le fonctionnement de marché, et de s'interroger régulièrement sur la pertinence des règles existantes. Il apparaît aussi que les analyses d'impact qui accompagnent la conception des nouvelles réglementations sont souvent de mauvaise qualité et interviennent trop tard dans le processus de décision, de sorte qu'elles n'ont souvent peu ou pas d'effet sur celui-ci³⁶. En plus de la nécessité générale de mieux anticiper les effets des nouvelles réglementations plus en amont du processus, les analyses d'impact doivent mieux tenir compte des éventuels effets indésirables sur le fonctionnement de marché en plus des autres dimensions.

Par exemple, depuis plusieurs années, différents rapports estiment ainsi que la réglementation de certaines industries de réseau (télécommunications, services de transport) a des effets trop anticoncurrentiels en Belgique. Même constat pour certaines règles relatives à certaines professions libérales (services comptables, juridiques (notamment les notaires), d'architectes et d'agents immobiliers) qui semblent disproportionnées (OCDE, 2017 ; CE, 2019 ; Observatoire des prix, 2018)³⁷.

Renforcer les moyens des autorités en charge de la politique de concurrence

Au niveau national, l'autorité belge de la concurrence joue un rôle important pour poursuivre les pratiques anticoncurrentielles, telles que les cartels et les abus de position dominante, et pour contrôler les principales opérations de concentration et de fusion. Comme l'a récemment rappelé la Commission de la concurrence dans un avis (Commission de la concurrence, 2018), les moyens mis à la disposition de l'Autorité sont toutefois insuffisants pour remplir correctement ses missions. Le CCE plaide donc pour renforcer ses moyens.

³⁵ L'usage des infrastructures et processus dans le domaine de l'énergie est-il optimal ? Développe-t-on de nouvelles infrastructures de manière la plus coût-efficace possible ? Le mode de subsidiation ne crée-t-il pas de bulles ?

³⁶ Une analyse d'impact vise à anticiper les avantages et les inconvénients d'un projet de loi ou d'arrêté royal dans différentes dimensions économiques, sociales et environnementales.

³⁷ Pour les professions libérales, une récente simulation du Bureau Fédéral du Plan montre que réformer la réglementation serait bénéfique pour la croissance économique, l'emploi et aurait un effet baissier sur l'inflation (Ingelbrecht, Kegels and Verwerft, 2018).

Mieux réaliser le potentiel du marché unique

Au niveau européen, la Commission européenne devrait être plus attentive aux pratiques contraires aux règles du marché unique, notamment les restrictions territoriales de l'offre.

Favoriser les gains de productivité

L'évolution des prix est intimement liée à l'évolution de la productivité. Comme souligné précédemment, les gains de productivité dépendent notamment du fonctionnement des marchés (innovation, diffusion de l'innovation, allocations des ressources des entreprises les moins efficaces vers celles se situant à la frontière technologique, etc.).

Naturellement, d'autres facteurs influencent également le potentiel de croissance de la productivité, comme les investissements dans les infrastructures, l'éducation, la formation, etc. (cf. Les autres défis et focus du REC). L'OCDE réalise actuellement une analyse approfondie sur les raisons pour lesquelles les gains de productivité sont plus faibles en Belgique. La Belgique vient également de mettre en place un Conseil national de productivité. Ces analyses devraient permettre de mieux identifier les facteurs pertinents afin de concevoir par la suite des politiques adaptées.

Efficacité des taxes et subsides environnementaux (énergie-climat-mobilité-économie circulaire)

Dans un récent avis, le CCE a identifié les défis sociaux, économiques et environnementaux à relever dans la définition d'une vision énergétique en Belgique (CCE, 2017b). Il s'agit notamment de garantir des prix compétitifs, abordables et justes pour les ménages et les entreprises.

Dans ce cadre, le CCE plaide pour que les instruments soient évalués préalablement et postérieurement à l'aune de leur efficacité, de leur efficience, de leur cohérence et de leur adaptabilité en fonction de l'évolution des technologies (cf. Défis économie circulaire, transition vers une économie bas carbone et mobilité).

Bibliographie

- BAMBERGER Kenneth A. and Orly LOBEL (2017), "Platform market power", *Berkley Technology Law Journal*, No. 32, pp. 1051-1092
- BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE (2014), "Création de valeur à l'exportation : un diagnostic de la Belgique", *Revue économique*, septembre 2014, pp. 27-42
- BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE (2017), "L'inflation dans les services : l'exception belge", *Revue économique*, juin 2017, pp. 99-116
- BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE (2019a), *Rapport 2018*, Bruxelles, 320 p.
- BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE (2019b), « Why has Belgian private consumption growth been so moderate in recent years ? », *Revue économique*, juin 2019.
- BENELUX (2018), *Des restrictions territoriales de l'offre dans le commerce de détail en Belgique, Pays-Bas et Luxembourg*, Bruxelles, 25 p.
- BODART Vincent et Jean HINDRIKS (2013), "Les inégalités d'inflation selon l'âge et le revenu", *Regards économiques*, No. 102, pp. 1-20
- BOURLES Renaud, Gilbert CETTE, Jimmy LOPEZ, Jacques MAIRESSE, and Giuseppe NICOLETTI (2013), "Do Product Market Regulations in upstream Sectors curb Productivity Growth? Panel Data Evidence for OECD Countries", *The Review of Economics and Statistics*, No. 95(5), pp. 1750-1768
- BIATOUR Bernadette et Chantal KEGELS (2017), "Growth and productivity in Belgium", *Working paper*, No. 11-17, Bureau federal du Plan, pp. 1-119
- CETTE Gilbert, Jimmy LOPEZ and Jacques MAIRESSE (2014), "Product and Labor Market Regulations, Production Prices, Wages and Productivity", *NBER Working Paper*, No. 20563
- CETTE Gilbert, Jimmy LOPEZ and Jacques MAIRESSE (2017), "Upstream product market regulations, ICT, R&D and Productivity", *The Review of Income and Wealth*, No. 63(1), pp. S68-S89
- CETTE Gilbert, Jimmy LOPEZ and Jacques MAIRESSE (2018), "Rent Creation and Sharing: New Measures and Impacts on TFP", *NBER Working Paper*, No. 24426, March 2018
- COMMISSION EUROPÉENNE (2019), *Rapport 2019 pour la Belgique*, Bruxelles, Document de travail des services de la Commission, 103 p.
- COMMISSION DE LA CONCURRENCE (2018), *Réforme du livre IV « Protection de la concurrence » du Code de droit économique*, CCE 2018-1680, Bruxelles, Conseil central de l'économie, 13 p.
- CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2016), *Ontwikkeling van de koopkracht van de particulieren*, CRB 2016-0513, Bruxelles, Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
- CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2017a), *Rapport Emploi Compétitivité 2016-Partie 2*, CCE 2017-0155, Bruxelles, Conseil central de l'économie.
- CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2017b), *Défis sociaux, économiques et environnementaux à relever dans la définition d'une vision énergétique en Belgique*, CCE 2017-2055, Bruxelles, Conseil central de l'économie.
- CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2018), *Rapport Emploi Compétitivité 2017-Partie 2*, CCE 2018-0171, Bruxelles, Conseil central de l'économie.
- GRAEF Inge (2015), "Market Definition And Market Power In Data : The Case Of Online Platforms", *World Competition*, No. 38, pp. 473-506
- HAMBYE Caroline, Bart HERTVELDT et Bernhard MICHEL (2018), "Value chain integration of export-oriented and domestic market manufacturing firms - An analysis based on a heterogeneous input-output table for Belgium", *Working Paper*, No. 11-18, Bureau Fédéral du Plan, pp. 1-33
- IMF (2019), *Belgium - Staff report for the 2019 article IV consultation*, Washington DC, 77 p.
- INGELBRECHT Mathias, Chantal KEGELS et Dirk VERWERFT (2018), "Economic impact of professional services reform in Belgium, a DSGE simulation", *Working paper*, No. 9-18, Bureau federal du Plan, pp. 1-25

OBSERVATOIRE DES PRIX (2017), *Analyse des prix rapport annuel 2017 de l'Institut des Comptes nationaux*, Bruxelles, SPF Economie

OBSERVATOIRE DES PRIX (2018), *Analyse des prix rapport annuel 2017 de l'Institut des Comptes nationaux*, Bruxelles, SPF Economie

OCDE (2017), *Etudes économiques de l'OCDE : Belgique 2017*, Paris, Editions OCDE, 138 p.

La transition énergétique vers une économie bas carbone, tout en garantissant la sécurité d'approvisionnement et des prix compétitifs

1. Importance du défi

L'énergie est fondamentale pour la croissance et l'emploi et plus généralement pour le bon fonctionnement d'une économie moderne, en particulier pour l'économie belge qui est spécialisée dans des branches industrielles intensives en énergie³⁸. Or, le secteur de l'énergie, tout comme le reste de l'économie belge, est confronté à de grands changements. La globalisation, les évolutions technologiques et démographiques, ainsi que la prise de conscience des gouvernements et des consommateurs d'énergie quant aux limites environnementales de la planète remettent en cause le fonctionnement du secteur énergétique belge ainsi que notre manière de produire et de consommer l'énergie.

Dans ce cadre, les interlocuteurs sociaux estiment que la politique énergétique doit viser simultanément les objectifs suivants³⁹ :

- garantir des prix énergétiques qui soient compétitifs pour les grandes et petites entreprises (qui sont sensibles aux prix de l'énergie et sont en concurrence avec des entreprises étrangères) et abordables pour les citoyens (et plus particulièrement pour les moins favorisés) ;
- respecter les limites environnementales et les engagements environnementaux ;
- garantir la sécurité d'approvisionnement énergétique.

Ces objectifs doivent contribuer, dans le cadre d'une économie mondiale, à une société et une économie belge durables, porteuses d'emplois de qualité, de croissance de la productivité et de création de valeur ajoutée.

L'énergie est un enjeu global qui s'inscrit dans un contexte de croissance des besoins énergétiques mondiaux. Selon l'AIE (2017), ces derniers devraient augmenter de 40% à l'horizon 2040 dans un contexte de développement des économies chinoises et indiennes, de l'électrification croissante de l'énergie et de développement du gaz et du pétrole de schiste aux Etats-Unis.

Par ailleurs, les autorités belges ont récemment conclu un Pacte énergétique dont l'ambition est d'assurer un approvisionnement sûr, durable et abordable à l'horizon 2030. Le Pacte énergétique prend toute une série de mesures visant à rendre possible la transition vers une société bas carbone à l'horizon 2050. Le gouvernement fédéral a également décidé de mettre fin au nucléaire entre 2022 et 2025.

1.1 Gaz à effet de serre et pollution atmosphérique

L'énergie est également un enjeu global parce que la combustion des énergies fossiles est la principale cause des émissions de gaz à effet de serre (dont le dioxyde de carbone⁴⁰) et de polluants atmosphériques de la planète. En Belgique, trois quarts des émissions de gaz à effet de serre sont imputables à la combustion des carburants fossiles dans l'industrie, la production d'électricité, le chauffage des bâtiments et le transport. Les émissions énergétiques représentent, en outre, 90% des émissions de carbone (BFP, 2017). Ces émissions de gaz à effet de serre font de l'énergie un enjeu central dans le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique.

³⁸ Cf. Avis CCE 2017-2055, "2.1.1 Tenir compte des spécificités industrielles de la Belgique", p. 7-8

³⁹ Avis CCE 2015-0135 "L'engagement des interlocuteurs sociaux face aux enjeux énergétiques" ([lien](#))

⁴⁰ Le dioxyde de carbone représente 85% des émissions de gaz à effet de serre de la Belgique.

En réponse à ce risque majeur, les parties prenantes de l'Accord de Paris se sont engagées à contenir l'élévation de la température moyenne de la planète en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels et à tout mettre en œuvre pour limiter cette hausse à 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels. Pour leur part, l'Union européenne et la Belgique, à travers sa « Vision à long terme de développement durable », visent à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990 de 80 à 95% à l'horizon 2050. Dans ce cadre, la Belgique s'est engagée à réduire ses émissions issues des secteurs non-ETS⁴¹ de 15% en 2020 par rapport à 2005, et de 35% en 2030. Contrairement aux secteurs du système d'échange de quotas d'émission carbone (ou système ETS) qui couvrent les émissions issues des installations industrielles intensives en énergie et de l'aviation civile, les secteurs non-ETS ne sont pas soumis à un prix carbone au niveau européen, mais régis par des objectifs européens, définis dans les Paquets « Energie/Climat », laissant à chaque pays membre la gestion de son marché propre (décision 406/2009/EC concernant le partage de l'effort).

Malgré les mesures actuellement prises par la Belgique en matière de climat, le pays n'atteindra pas ces objectifs aux horizons 2020 et 2030 par rapport à 2005 (CE, 2017 ; CNC, 2017 ; BFP, 2017)⁴². La transition énergétique vers une économie bas carbone va, par conséquent, nécessiter la mise en œuvre d'une politique énergétique spécifique.

1.2 Sécurité d'approvisionnement

Cette politique énergétique doit garantir la sécurité d'approvisionnement énergétique dont la dépendance énergétique est un élément. La sécurité d'approvisionnement constitue un objectif important pour l'économie du pays et l'ensemble des consommateurs étant donné la dépendance énergétique importante de la Belgique, qui s'élevait à 84,8% en 2016⁴³. Sans compter que, selon le Bureau fédéral du plan (2017), la dépendance énergétique de la Belgique va augmenter pour atteindre 91% en 2030 et 88% en 2050, obligeant la Belgique à recourir davantage encore aux importations d'énergie. Garantir la sécurité d'approvisionnement énergétique du pays est, en outre, essentiel car cet objectif contribue au bon fonctionnement des entreprises, à la stabilité des prix de l'énergie et au bien-être général de la société.

1.3 Coûts et prix de l'énergie

La politique énergétique doit aussi tenir compte du fait que la transition énergétique accroît, du moins dans un premier temps, le coût du système énergétique belge. Il est dès lors nécessaire de garantir des prix de l'énergie compétitifs pour les entreprises vis-à-vis de leurs concurrents étrangers et de veiller à ce que les prix soient abordables pour les citoyens (et en particulier les plus démunis).

⁴¹ Les secteurs dits « non-ETS » réunissent les émissions de gaz à effet de serre du transport, du bâtiment, des industries non-ETS, de l'agriculture et des déchets.

⁴² Selon les scénarios à politiques inchangées de la Commission européenne (2017) et de la Commission national climat (2017), les émissions non-ETS ne seraient que de, respectivement, 11,5% et 9,5% plus faibles en 2020 qu'en 2005. A l'horizon 2030, les projections à politiques inchangées du CNC (2017) et du BFP (2017) prévoient, respectivement, une réduction des émissions non-ETS de moins de 12% par rapport à 2005 et de 18% par rapport à 2005. Selon ces prévisions, la Belgique n'atteindra donc pas ses objectifs de réduction de -15% et de -35% des émissions de gaz à effet de serre aux horizons 2020 et 2030, par rapport à 2005.

⁴³ La dépendance énergétique de la Belgique est largement supérieure à la moyenne de l'Union européenne (53,6% en 2016).

Il est également important de ne pas perdre de vue que toute hausse des prix de l'énergie :

- affecte relativement plus notre économie que celle de nos voisins car elle est relativement plus dépendante de l'énergie ;
- affecte plus lourdement les ménages les moins favorisés car, d'une part, le coût de l'énergie occupe une part plus importante de leurs dépenses qu'au sein d'un ménage moyen, et d'autre part, ces ménages sont plus susceptibles de vivre dans des logements précaires et peu isolés ;
- affecte les salaires via le mécanisme d'indexation (hors carburants).

1.4 Trajectoire de la transition

Lors du choix de la trajectoire de la transition, il est important de tenir compte de l'impact de la hausse possible du coût du système énergétique sur la compétitivité des entreprises et le caractère abordable des prix pour les ménages. Dans ce cadre, les mesures et les instruments, ainsi que la répartition des coûts et des avantages devront également être pris en considération. En effet, le soutien sociétal à l'égard de la transition énergétique pour tous les groupes dans la société, que ce soit au niveau des entreprises ou des ménages, est un critère important pour atteindre la durabilité économique, sociale et environnementale du système énergétique. Tous ces choix/décisions doivent se faire en toute transparence.

La vitesse de la transition doit donc être calibrée de manière à permettre une réalisation équilibrée et simultanée des objectifs de la transition énergétique décrits ci-dessus.

La transition énergétique vers une économie bas carbone engendrera des changements majeurs pour l'économie belge dans son ensemble et pour son système énergétique en particulier. Elle aura pour conséquence des créations et destructions d'emploi, tant dans le secteur de l'énergie que dans les autres secteurs de l'économie belge, ce qui induira des transitions sur le marché du travail. Celles-ci doivent être correctement anticipées car elles constituent un défi pour assurer une bonne correspondance entre l'offre et la demande sur le marché du travail (voir le défi qui y est consacré). Elles doivent aussi s'inscrire dans le cadre des structures existantes du dialogue social et de la protection sociale, et dans le respect des droits humains et des travailleurs⁴⁴.

Actuellement, une part considérable des prix finaux de l'énergie est constituée de frais de réseau, taxes et accises, prélèvements et autres contributions imputées via la facture, telles que les contributions liées au financement de l'énergie renouvelable. A l'heure actuelle, l'entièreté de la transition est principalement financée par la facture d'électricité. Il est important que l'on veille à diversifier la base de financement et à assurer la cohérence des instruments de financement. En effet, la transition énergétique implique d'autres éléments que la seule électricité et la diminution de la consommation d'énergie érode le financement sur la base des kWh.

⁴⁴ Le concept de transition juste pour tous vers une économie écologiquement durable a été développé dans la résolution concernant « le développement durable, le travail décent et les emplois verts » adopté par la 102ème session de la conférence générale de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) le 19 juin 2013 et il a été repris comme considérant de l'accord du 12 décembre 2015 dans le cadre de la conférence de Paris des parties à la convention des Nations Unies sur les changements climatiques. C'est pourquoi les créations et reconversions d'emplois doivent s'inscrire dans le cadre des structures existantes du dialogue social et de la protection sociale, de l'effort de formation et du développement des compétences, du respect des droits humains et des travailleurs.

S'il est évident que la transition énergétique vers une économie bas carbone constitue un défi, elle peut aussi représenter une opportunité pour le développement économique et la création d'emplois. Afin d'exploiter pleinement cette opportunité et de créer une situation win-win entre le climat et l'économie, il est essentiel d'une part, que la transition et la contribution de la Belgique aux politiques énergétiques et climatiques internationales tiennent totalement compte du tissu socioéconomique, des spécificités de l'économie belge, du potentiel socio-économique et technique de notre pays ainsi que des efforts qui ont déjà été consentis et d'autre part que tous les acteurs se sentent concernés par la transition et y soient sensibilisés.

2. Facteurs permettant de relever ce défi

2.1 Efficacité énergétique

L'amélioration de l'efficacité énergétique, en réduisant la consommation d'énergie par rapport à ce qu'elle aurait été à efficacité énergétique inchangée, aidera la Belgique à remplir ces objectifs énergétiques à l'horizon 2020⁴⁵ et assurera un certain niveau d'emploi en Belgique. Ces économies d'énergie qui en découlent permettront, en outre, de diminuer les émissions de gaz à effet de serre⁴⁶, ainsi que les émissions de polluants atmosphériques par unité de valeur ajoutée (grâce à une réduction de la consommation et des importations d'énergies fossiles). Ce qui sera, in fine, bénéfique pour l'environnement, la qualité de l'air et la santé humaine.

Les investissements rentables en efficacité énergétique ont ensuite des effets positifs sur le revenu disponible des entreprises et des ménages - via la réduction de la facture énergétique - et sur la compétitivité des entreprises, ainsi qu'éventuellement sur l'emploi⁴⁷.

Enfin, une meilleure efficacité énergétique entraînera une amélioration de l'indépendance énergétique de notre pays vis-à-vis de l'extérieur. L'indépendance énergétique est importante en ce qu'elle permet de s'affranchir des risques géopolitiques (fin de relations commerciales avec un de nos fournisseurs, etc.)⁴⁸. En limitant les besoins d'importation, elle aura également un impact positif sur la balance des paiements.

2.2 Mix énergétique

Le mix énergétique actuel repose principalement sur les énergies fossiles (pétrole et gaz) - qui représentaient, en 2016, plus de 70% de l'énergie consommée en Belgique - et le nucléaire (19,5%). Les sources d'énergies renouvelables et les déchets ne représentent que 8% du mix énergétique. La transition énergétique vers une économie bas carbone, ainsi que la réalisation des objectifs

⁴⁵ Afin de contribuer à l'objectif 2020 de l'UE en matière d'efficacité énergétique, la Belgique s'est fixée, comme objectif indicatif, de réduire sa consommation d'énergie primaire de 18% et sa consommation finale d'énergie de 17,8% par rapport à 2007. Toutefois, selon les scénarios à politiques inchangées du Bureau fédéral du plan (2017) et de la Commission européenne (2017), la Belgique n'atteindra pas les objectifs qu'elle s'est fixés.

⁴⁶ Dans son avis [CCE 2017-2055](#), le Conseil a identifié les secteurs du transport (22,8% des émissions totales de GES et 30,1% de la consommation finale d'énergie) et du bâtiment (19,6% et 38,7%) comme des pôles d'action stratégiques en matière d'énergie et de climat.

⁴⁷ L'amélioration de l'efficacité énergétique du parc immobilier belge contribue, par exemple, à la création d'activité et d'emplois dans le secteur de la construction au niveau local et régional.

⁴⁸ Le choix stratégique de l'indépendance énergétique demeure d'autant plus essentiel, étant donné que l'augmentation de la demande des pays émergents va dépasser notre propre demande et limiter nos arguments de négociation.

climatiques (cf. supra) et énergétiques⁴⁹ fixés par l'UE, nécessiteront, par conséquent, de remplacer graduellement les énergies fossiles, grandes émettrices de CO₂, par des sources sobres en carbone.

L'équilibre optimal entre production intérieure et importations doit être fixé à un coût sociétal le plus faible possible et en tenant compte de la sécurité de livraison et d'éléments macroéconomiques comme l'impact sur l'économie belge (dont l'impact qui en résulte sur l'emploi dans tous les secteurs) de la production d'électricité et des frais et recettes de transport du gaz et d'électricité qui en découlent (y compris l'impact de prix plus convergents avec les pays voisins)⁵⁰. Compte tenu d'un ensemble d'aspects parmi lesquels le coût total du système énergétique belge, le potentiel technique et économique de la Belgique, les défis environnementaux et climatiques auxquels notre pays est confronté, et d'autres paramètres macroéconomiques, la capacité de production intérieure doit être exploitée au maximum pour autant que cela mène à une prospérité maximale dans le pays (en termes d'emploi, de prix pour les consommateurs d'énergie etc.). Cette approche de maximisation peut avoir une influence positive sur la prospérité en Belgique. L'objectif doit être le maintien et la création d'emplois de qualité et de valeur ajoutée dans le secteur de l'énergie proprement dit et dans d'autres secteurs (les gros consommateurs d'énergie et les secteurs à haute intensité énergétique). Si la Belgique investit dans le développement de technologies bas carbone économiquement plus intéressantes, plus compétitives à moindre coût, elle pourrait devenir un exportateur net d'électricité à long terme.

En vue d'assurer la sécurité d'approvisionnement dans notre pays, il est essentiel de miser sur une utilisation optimale tant des moyens de production nationaux que des possibilités d'importation et d'exportation. Pour ce faire, il importe de tenir compte, de façon équilibrée, des objectifs de la politique énergétique. La sécurité d'approvisionnement est influencée par de nombreux facteurs, dont la présence d'un réseau d'interconnexion bien développé. Les interconnexions et échanges entre pays sont positifs selon le cadre européen, qui vise un marché unique et un dispatching⁵¹ optimal. Dans ce contexte, il faut toutefois préciser que, pour qu'il y ait une contribution positive, il faut absolument qu'il y ait mise à disposition structurelle, garantie et prévisible de ces interconnexions pour tous les acteurs du marché à toutes les échéances. La garantie d'avoir la capacité disponible exacte à l'avenir n'est pas offerte actuellement.

2.3 Flexibilité de l'offre et de la demande électrique

La consommation d'électricité varie énormément notamment en fonction des horaires de travail, de la durée d'ensoleillement ou encore de la température. Afin de garantir que l'offre et la demande électriques soient en permanence à l'équilibre, l'approche historique consistait à adapter la production aux fluctuations de la consommation. Cependant, l'évolution du système électrique marquée ces

⁴⁹ A politiques inchangées, la Belgique ne remplira pas son objectif d'une part d'énergies renouvelables de 13% dans la consommation d'énergie à l'horizon 2020, la part des énergies renouvelables n'étant que de 8,7% en 2016 (CE, 2017).

⁵⁰ Rapport du BFP du 23 février 2017 intitulé « Cost-benefit analysis of a selection of policy scenarios on a adequate futur Belgium power system – economic insights on different capacity portfolio and import scenarios »

⁵¹ L'électricité se stocke difficilement : les dispositifs de stockage existants sont peu performants et coûteux. Il est donc nécessaire d'équilibrer en permanence, en temps réel, l'offre et la demande. Le dispatching consiste, de ce fait, à veiller à respecter en permanence l'équilibre entre production et consommation. Et ce, grâce aux hypothèses faites au préalable et grâce à des qualités de réactivité. Grâce à l'historique des mesures de la consommation d'électricité, et aux prévisions météorologiques, une courbe prévisionnelle de consommation est déterminée chaque jour - par le gestionnaire de réseau de transport Elia en Belgique -, pour pouvoir ajuster au plus près et en temps réel la production à la demande d'électricité. Sur la base de cette prévision, un processus similaire à des enchères est organisé chaque jour : les producteurs d'énergie communiquent leurs propositions de prix pour chacune de leurs centrales et pour chaque demi-heure de la journée suivante. Le dispatching effectue alors le "placement des centrales sur la courbe de charge", qui consiste, pour chaque demi-heure, à empiler les centrales par ordre de prix croissant (merit order curve), jusqu'à couverture complète de la demande prévisionnelle.

dernières années par la transition énergétique et l'intégration croissante des énergies renouvelables intermittentes dans la production renouvelable rend caduc cet équilibre classique du réseau électrique.

Aujourd'hui, il est, dès lors, indispensable de faire appel, d'une part, aux différentes sources de flexibilité de l'offre : les capacités de production flexibles (comme les centrales au gaz), les interconnexions et – une fois à maturité - le stockage. Ces sources de flexibilité permettent ainsi de répondre plus facilement aux changements prévisibles et non prévisibles de la demande mais aussi de l'offre (intermittence de certaines productions renouvelables (le taux d'utilisation des capacités varie en fonction du soleil, vent), arrêt temporaire de centrales nucléaires ou de gaz, etc.).

D'autre part, l'intégration accrue des productions renouvelables décentralisées rend également la flexibilité et la réactivité de la demande⁵² essentielles en vue de garantir la sécurité d'approvisionnement de la Belgique. En Belgique, le potentiel de gestion de la demande est déjà bien développé au sein des grandes entreprises, mais reste toutefois encore peu exploité au sein des ménages et des PME. Or, dans le contexte actuel de numérisation croissante de l'économie, le potentiel offert par une gestion plus dynamique de la demande est d'autant plus important. Dans ce cadre, les agrégateurs de flexibilité – qui gèrent l'effacement de l'électricité⁵³ en adaptant, en temps réel, la demande de leurs clients en fonction des pointes de demande sur le réseau et des fluctuations de l'offre - ont un rôle à jouer.

2.4 Infrastructure énergétique

Dans le contexte de la transition énergétique, de nombreux producteurs, mais aussi des particuliers et des entreprises, investissent dans la production d'énergie renouvelable. Or, l'insertion massive des énergies renouvelables sur les réseaux électriques pose des problèmes d'ordre technique, qui auront un impact important sur les réseaux de distribution d'électricité. D'une part, l'intégration de la production décentralisée conduit à un fonctionnement bidirectionnel des réseaux électriques, traditionnellement conçus pour n'acheminer l'énergie que dans un sens, faisant émerger des besoins de renforcement. D'autre part, un taux de pénétration élevé des énergies renouvelables intermittentes peut être la source de déséquilibre du système électrique⁵⁴.

Pour s'adapter à l'émergence de la production d'énergie renouvelable décentralisée et des communautés énergétiques au niveau local, nos réseaux électriques doivent évoluer et devenir plus flexibles / dynamiques⁵⁵.

⁵² La gestion de la demande renvoie à la capacité des consommateurs de modifier leur profil de consommation en fonction de signaux extérieurs envoyés par les acteurs du marché de l'électricité.

⁵³ L'effacement de l'électricité désigne l'action de réduire temporairement la consommation électrique par un industriel ou un particulier. Lorsque la production électrique présente un risque d'insuffisance face à la demande, le gestionnaire de réseau peut demander aux consommateurs de diminuer volontairement leur consommation. Cela permet de maintenir un équilibre entre l'offre et la demande sur le réseau électrique, tout en évitant les surcoûts économiques et environnementaux liés à l'activation de nouvelles centrales de production.

⁵⁴ Les productions intermittentes liées aux conditions météorologiques (vent, soleil) sont imprévisibles et, par conséquent, plus difficilement pilotables par les gestionnaires de réseau par rapport aux centrales thermiques. A titre d'exemple, le gestionnaire de réseau français (RTE) limite, dans certains cas et dans certaines régions de France, le taux de pénétration des énergies renouvelables à 30% via une compensation pour les installations qui seraient déconnectées afin de limiter le taux de pénétration instantanée des énergies renouvelables dans le réseau et ainsi garantir une marge d'action en cas d'aléa. La Belgique n'a quant à elle pas déterminé de seuil en la matière.

⁵⁵ Un réseau d'électricité flexible / dynamique est un réseau équipé de capteurs qui récoltent et communiquent des données. Grâce à ces informations, des ajustements automatiques des flux d'électricité sont possibles et les gestionnaires de réseau sont informés en temps réel de la situation et peuvent agir instantanément, à distance, en cas de nécessité. Ce type de réseau

Par conséquent, des investissements supplémentaires s'imposent dans les réseaux de distribution pour les renforcer et les rendre plus flexibles. Une gestion plus active⁵⁶ des flux sur les réseaux de distribution est également indispensable.

Il sera, en outre, important de maîtriser les frais des réseaux qui, comme mentionné précédemment, constituent actuellement une part considérable des prix finaux de l'énergie. Et ce, afin de maîtriser les prix des énergies et leurs impacts sur la compétitivité des entreprises et le pouvoir d'achat des ménages. Les investissements nécessaires dans le système énergétique belge ne peuvent être réalisés que dans un cadre qui permette la mise en place d'un climat favorable aux investissements, lequel est décisif pour la création de valeur ajoutée et le maintien et la création d'emplois dans le cadre de la transition énergétique. Un cadre juridique et fiscal stable et transparent est notamment requis en vue de garantir une sécurité juridique suffisante pour les investisseurs.

2.5 Bon fonctionnement du marché

En Belgique, le prix de la commodité⁵⁷ électrique⁵⁸ représente en moyenne 23 à 31% de la facture pour les ménages et 27 à 37% pour les petits consommateurs professionnels (contre environ 57% en moyenne au Royaume-Uni)⁵⁹. Pour les ménages, ce prix se situe sur la médiane alors que pour les consommateurs professionnels, ce prix est parmi les plus élevés. Le différentiel de prix entre la Belgique et les autres pays pour ces clients est dû aux frais de réseaux (et tous les prélèvements et surcharges qui y sont ajoutés) et les taxes et redevances.

C'est la raison pour laquelle le prix en Belgique est le plus élevé après l'Allemagne tant pour les ménages que pour les petits consommateurs professionnels. Au niveau du gaz⁶⁰, la Belgique est, pour ces mêmes consommateurs, la moins chère après le Royaume-Uni. Pour les grands consommateurs industriels, le désavantage concurrentiel important des grandes entreprises belges pouvant être considérées comme électro-intensives⁶¹ par rapport aux entreprises électro-intensives en l'Allemagne s'explique par un accroissement d'un différentiel de prix de la commodité entre la Belgique et les autres pays et par une taxation plus forte en Belgique.

intègre le comportement et les actions de tous ses utilisateurs (producteurs et consommateurs) dans le but d'assurer une fourniture d'électricité durable, économique, et ce en toute sécurité pour l'ensemble des acteurs. Ils sont dits « flexibles », en ce qu'ils permettent de mieux gérer les variations de production et de consommation.

⁵⁶ Une gestion active des réseaux consiste à moduler en temps réel la puissance consommée ou injectée dans les réseaux (cf. note de bas de page 18).

⁵⁷ Composante énergétique pure (électricité/gaz naturel), à l'exclusion de tous les autres coûts comme en Belgique la cotisation cogénération et énergie renouvelable. En d'autres termes, il s'agit du prix du kilowattheure (kWh) fixé par le fournisseur et de la seule composante de la facture énergétique ouverte à la concurrence.

⁵⁸ En Belgique, le coût de la commodité représente 26,56% de la facture électrique des ménages, 30,64% de la facture des petits consommateurs professionnels et 38% de la facture des grands consommateurs industriels,

⁵⁹ Sur base des chiffres de la CREG, dans son étude "Prix de l'électricité et du gaz naturel en Belgique, dans les 3 régions et dans les pays voisins" <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Prices/BelEnergyPriceCompFR.pdf> (11 janvier 2019) et de l'étude CREG-PWC, "A European comparison of electricity and natural gas prices for residential and small professional consumers", <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Studies/F180628pwc.pdf> (juin 2018).

⁶⁰ En Belgique, le coût de la commodité représente 46,97% de la facture de gaz des ménages, 60,34% de la facture des petits consommateurs professionnels et plus de 90% de la facture des grands consommateurs industriels.

⁶¹ La notion de consommateur électro-intensif, définie par l'Union européenne, permet aux entreprises fortement consommatrices d'électricité (dont l'électro-intensité est supérieure à 2,5 kWh par euro de valeur ajoutée et l'exposition à la concurrence internationale est supérieure à 25%) de bénéficier de conditions particulières d'approvisionnement en électricité (aides accordées, etc.). Contrairement à l'Allemagne ou la France par exemple, cette notion d'électro-intensité n'est pas "reconnue" comme telle en Belgique (sauf en Flandre depuis 2018) pour l'application visant la réduction du prix de l'électricité.

L'organisation d'un marché de l'énergie garantissant l'adéquation entre l'offre et la demande, ainsi que des signaux « prix » adéquats pour son bon fonctionnement, doit s'inscrire dans un cadre européen. C'est pourquoi il faut souligner l'importance d'une position européenne commune et d'un level playing field concernant les investissements à moyen terme, d'une plus grande coopération entre les autorités de régulation, les États membres et les gestionnaires de réseaux de transport, d'un processus solide d'harmonisation des conditions d'accès aux réseaux et d'un rapprochement des politiques fiscales et tarifaires, des mesures concernant les normes, et des réglementations environnementales et de sécurité⁶².

Un bon fonctionnement du marché de l'énergie, de préférence au niveau européen ou international, contribue à garantir des prix compétitifs et abordables de la commodité en favorisant la convergence des prix de gros avec ceux de nos pays voisins et en minimisant les frais de réseau. L'optimisation du fonctionnement du marché de l'énergie contribue aussi positivement à la sécurité d'approvisionnement.

La collaboration internationale est également très importante, en particulier au niveau européen, moteur dans le cadre de la coordination internationale. Une politique cohérente à ces différents niveaux (UE, national) favoriserait les investissements futurs dans le secteur de l'énergie proprement dit et dans l'ensemble de l'économie, ce qui aurait un effet positif sur la prospérité en Belgique et dans les autres États membres européens. Il est donc demandé avec insistance que la Belgique aborde au niveau européen le manque de collaboration internationale et d'engagement en matière de transition énergétique et de sécurité d'approvisionnement (à savoir, l'échange d'informations sur les capacités de production). Plus spécifiquement, il existe un potentiel important dans une collaboration étroite entre les régulateurs énergétiques tant au niveau national qu'europpéen.

Il est demandé aux autorités, régulateurs, gestionnaires de réseau de transport et bourses concernés de mener de nouvelles analyses⁶³ :

- afin d'expliquer l'effet des flux de bouclages⁶⁴ sur les capacités d'interconnexion disponibles sur le marché actuellement et à l'avenir, d'en identifier les causes et les possibles évolutions et de prendre des mesures pour limiter ces flux de bouclage abordés au niveau régional ;
- afin d'exposer le phénomène du « flow factor competition »⁶⁵ [...] et d'éviter que des zones de réglage plus petites souffrent systématiquement de congestions.

⁶² L'application de normes et de réglementations environnementales différentes, au sein de l'UE et à travers le monde, crée des différences de prix entre les différents marchés, leur respect étant coûteux pour les producteurs.

⁶³ Source : Avis du 19 octobre 2016 du Conseil consultatif du gaz et de l'électricité relatif à l'étude d'Elia : « Etude de l'adéquation et estimation du besoin de flexibilité du système électrique belge – période 2017-2027 », p. 4, §4

⁶⁴ Les flux de bouclage (ou « loop flows ») sont des flux physiques aux frontières qui sont causés d'une part par les transactions commerciales entre deux zones de prix et d'autre part par la topologie du parc de production de la zone de prix concernée ou contigüe. En d'autres termes, les flux de bouclage sont des flux sur une frontière d'une zone qui ne sont pas la conséquence d'une importation ou d'une exportation de cette zone.

⁶⁵ La « flow factor competition » fait référence à une concurrence inéquitable entre les grandes zones et les petites zones au sein de la région Centre-Ouest de l'Europe (ou Central Western Europe, CWE) qui trouverait son origine dans la mise en place du couplage de marché basé sur les flux (flow-based market coupling, FBMC). Entré en vigueur en 2015, le couplage de marché basé sur les flux a pour objectif de faciliter les interconnexions au sein de la région CWE et d'harmoniser les prix (à travers une plus grande coordination entre les gestionnaires de réseaux). Néanmoins, certains paramètres utilisés pour l'allocation de la capacité d'interconnexion aux différentes zones de prix sont susceptibles de fournir un avantage inéquitable aux plus grandes zones (en raison de leur taille) (CREG, 2016).

2.6 Recherche et développement (R&D) et innovation technologique et sociétale

Comme vu supra, la transition efficace vers une énergie sûre, compétitive à faible intensité de carbone exigera des innovations voire de réelles ruptures technologiques dans les modes de production, de la gestion de la demande, du stockage et dans l'assortiment de biens et de services. Or la Belgique a encore de nombreux efforts à réaliser si elle veut pouvoir figurer parmi les économies les plus innovantes. Cela constitue pour l'économie belge un réel défi.

La transition énergétique nécessitera, par conséquent, une politique ambitieuse en matière d'innovation. La Belgique a consacré 350 millions d'euros à la R&D dans le domaine de l'énergie, soit l'équivalent de 0,09% de son PIB, contre 0,15% pour l'UE-28. L'innovation étant un élément essentiel de la transition, il est également pertinent de maintenir, voire de renforcer, les efforts de R&D afin d'entretenir le flux de nouvelles technologies (BNB, 2018).

En outre, compte tenu de la transition énergétique à l'échelle européenne, il est important que l'industrie belge reste à la pointe des performances en matière de CO₂ en adoptant les technologies « state of the art » rentables. Ces nouvelles technologies énergétiques durables permettront aux entreprises belges de se positionner sur le marché mondial des technologies énergétiques en pleine croissance. Pour ce faire, une politique industrielle qui crée un cadre d'investissement positif est nécessaire.

En complément des innovations technologiques, une innovation sociétale, (en ce compris une adaptation du comportement du consommateur) ainsi qu'une innovation en termes d'organisation du travail contribueront à une transition énergétique réussie vers une économie bas carbone.

2.7 Mécanismes de financement et accès aux moyens financiers

La réussite de la transition vers une énergie sûre, compétitive à faible intensité de carbone nécessitera des investissements accrus et soutenus dans l'économie belge en matière d'équipements énergétiques, d'adaptation et de renforcement des réseaux de transport et de distribution (notamment pour les rendre plus flexibles), d'infrastructures, de bâtiments économes en énergie, d'évolution du mix énergétique, de développement des moyens de stockage, d'éducation et de formation, de recherche et développement, dans la lutte contre la précarité énergétique, etc. Ces investissements créeront de nouveaux emplois, stimuleront la croissance et les exportations et contribueront au développement de niches industrielles. Selon la Commission européenne (2017b) et l'Agence européenne de l'environnement (2016), les investissements du secteur public ne seront pas suffisants pour financer la transition mais ils peuvent aider à mobiliser des capitaux privés, un élément indispensable pour réorienter les investissements à l'échelle nécessaire. Tout comme le secteur public, le secteur privé a donc également un rôle crucial à jouer car c'est sur lui que repose en partie le financement privés des projets durables et verts.

Les changements climatiques représentent différents types de risques pour les entreprises : des risques matériels pouvant détériorer la solvabilité des entreprises, des risques d'image et des risques de transition (transition précipitée impliquant par exemple un changement rapide des coûts de l'énergie et d'éventuels désavantages concurrentiels pouvant générer des faillites d'entreprises). Ces risques se répercutent ensuite sur le secteur financier, via le financement des entreprises à risque. Il est, par conséquent, important que les banques puissent évaluer correctement les risques susmentionnés en lien avec le changement climatique. A ce propos, il est important de suivre les propositions législatives européennes sur la finance durable, visant notamment à accroître la transparence autour de l'intégration des risques en matière de durabilité et de la réalisation d'investissements durables⁶⁶.

⁶⁶ Trois propositions législatives sont actuellement sur la table au niveau européen https://ec.europa.eu/info/publications/180524-proposal-sustainable-finance_en dont une visant à améliorer les obligations d'information sur la manière dont les investisseurs institutionnels intègrent les facteurs environnementaux, sociaux et de gouvernance dans leurs processus de gestion des risques.

Bibliographie

- AGENCE EUROPEENNE DE L'ENVIRONNEMENT (2016), Financement climatique : des ressources pour une Europe bas-carbone, résiliente aux changements climatiques, Lettre d'information de l'AEE n°2016/4, <https://www.eea.europa.eu/fr/articles/financement-climatique-des-ressources-pour>
- AGENCE INTERNATIONALE DE L'ENERGIE (2017), World Energy Outlook 2017, Paris : International Energy Agency, <https://www.iea.org/weo2017>
- BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE (2017), Financements durables et verts : Exploration de nouveaux marchés, Bruxelles : Banque nationale de Belgique.
- BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE (2018), Transition énergétique : impacts et enjeux économiques pour les entreprises, Bruxelles : Banque nationale de Belgique, https://www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2018/revecoi2018_h6.pdf.
- BUREAU FEDERAL DU PLAN (2017), Le paysage énergétique belge à l'horizon 2050 – Perspectives à politiques inchangées. Bruxelles : Bureau fédéral du plan, <https://www.plan.be/publications/publication-1728-fr-le+paysage+energetique+belge+a+l+horizon+2050+perspectives+a+politique+inchangee>
- COMMISSION EUROPEENNE (2017), Rapport pays pour la Belgique, COM/2017/67 final, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-belgium-fr.pdf>.
- COMMISSION EUROPEENNE (2017b), L'Union européenne investit pour protéger la planète : dix initiatives en faveur d'une économie moderne et propre, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/one-planet-summit-ten-initiatives-modern-clean-economy_fr.pdf.
- COMMISSION NATIONALE CLIMAT (2017), Septième communication nationale sur les changements climatiques en vertu de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, Bruxelles : Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement, http://www.climat.be/files/5815/1618/5953/NC7_resume_LR.pdf.
- CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2015), L'engagement des interlocuteurs sociaux face aux enjeux énergétiques, CCE 2015-0135, <http://www.ccecrb.fgov.be/txt/fr/doc15-135.pdf>.
- CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2017), Défis sociaux, économiques et environnementaux à relever dans la définition d'une vision énergétique en Belgique, CCE 2017-2055, <http://www.ccecrb.fgov.be/txt/fr/doc17-2055.pdf>.
- CREG (2016), Note relative aux mesures tendant à améliorer le fonctionnement du marché, Bruxelles : CREG, <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Others/Z1546FR.pdf>
- CREG (2018), A European comparison of electricity and natural gas prices for residential and small professional consumers, Bruxelles : CREG, <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Studies/F180628pwc.pdf>
- CREG (2019), Prix de l'électricité et du gaz naturel en Belgique, dans les 3 régions et dans les pays voisins, <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Prices/BelEnergyPriceCompFR.pdf> (11 janvier 2019)
- CREG & PwC (2018), A European comparison of electricity and natural gas prices for residential and small professional consumers", <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Studies/F180628pwc.pdf> (juin 2018).
- CREG & PwC (2019), A European comparison of electricity and gas prices for large industrial consumers, Bruxelles, <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Studies/F20190507EN.pdf>
- DELOITTE (2019), Benchmarking study of electricity prices between Belgium and neighboring countries, http://www.febelioc.be/data/1553509491Report%20Benchmarking%20study%20electricity%202019_FINAL.pdf
- ELIA (2016), Étude de l'adéquation et estimation du besoin de flexibilité du système électrique belge – Période 2017-2027, http://www.elia.be/~media/files/Elia/publications-2/studies/160421_ELIA_AdequacyReport_2017-2027_FR.pdf

Annexe : les prix de l'énergie en Belgique

Conclusions des études de la CREG & PWC (2019) et CREG (2018) ([lien](#))

Vers une mobilité plus durable et plus fluide

1. Importance du défi

Notre pays est confronté à un défi majeur en termes de mobilité : l'accessibilité (durable) des différentes zones économiques (pôles d'emploi, pôles d'activité économique et centres logistiques) et des zones résidentielles est en constante diminution. À politique inchangée, cette situation va encore se détériorer. Le Bureau fédéral du plan⁶⁷ prévoit en effet que la demande de mobilité continuera d'augmenter (+10 % de passagers-km et +25 % de tonnes-km entre 2015 et 2040) et que la voiture (le camion) restera le moyen de transport le plus largement utilisé tant pour le transport de passagers que pour celui de marchandises.

Il importe donc de mettre sur pied une politique de mobilité durable qui garantisse que les pôles d'emploi, les pôles d'activité économique et les centres logistiques restent accessibles au transport de passagers et de marchandises de la manière la plus fluide et la plus durable possible. Concrètement, cela implique que :

- les citoyens aient un accès abordable, sûr et efficace aux biens et services, aux lieux de travail et à la vie sociale ;
- les entreprises puissent accéder de manière concurrentielle, sûre et efficace à leurs matières premières et puissent fournir leurs biens et services de la même façon ;
- l'impact de la mobilité sur l'environnement et la santé publique soit minimalisé.

Pour la prospérité économique de notre société

L'accessibilité décroissante de différentes zones économiques, qui s'explique en partie par l'augmentation de la congestion du trafic⁶⁸, est un frein à la capacité de nos entreprises à créer de la richesse. D'une part, la congestion du trafic engendre une augmentation des coûts pour les entreprises en raison du temps supplémentaire passé sur la route et des changements de comportement visant à éviter les embouteillages (avancement de l'heure du départ, détours pour éviter les lieux de congestion). D'autre part, elle entraîne une perte de chiffre d'affaires : par exemple, les visites de clients et les livraisons sont moins nombreuses que dans une situation sans embouteillage. L'OCDE (2013)⁶⁹ estime le coût économique⁷⁰ des embouteillages à 1 à 2 % du PIB (c'est-à-dire entre 3,9 et 7,9 milliards d'euros)⁷¹, Transport & Mobility Leuven (2012)⁷² à 600 928 euros par jour.

En outre, l'accessibilité décroissante réduit l'attractivité de la Belgique comme lieu d'investissement, avec toutes les conséquences négatives qui en résultent pour l'emploi dans notre pays. Il ressort du Baromètre de l'Attractivité belge 2018 (EY, 2018) que 43 % des entreprises déclarent que les embouteillages ont un impact négatif sur leur décision d'investir en Belgique. Selon Agoria (2014), les

⁶⁷ BFP (2015) Perspectives de l'évolution de la demande de transport en Belgique à l'horizon 2030

⁶⁸ L'augmentation de la congestion routière est avérée par le fait que les embouteillages sont de plus en plus importants en durée (nombre d'heures) et en longueur (nombre de km), avec pour effet une diminution continue de la vitesse moyenne sur les routes. Source : Baromètre des files 2017 de Touring.

⁶⁹ Source : OECD Economic surveys. Belgium. May 2013, p.80

⁷⁰ L'étude sur laquelle s'appuie le rapport de l'OCDE définit comme suit les coûts de congestion : Costs related to congestion mainly consist of the cost of additional travel time plus some 10% for vehicle operations and have internal and external components. The cost of delays experienced by each individual traffic participant is internal and is part of his or her user costs. The cost of delays imposed on other road users is external.

⁷¹ Source : Statbel. https://statbel.fgov.be/sites/default/files/Over_Statbel_FR/FR_kerncijfers_2015_WEB.pdf (page 33, chiffres pour 2013). Si les embouteillages coûtent toujours aujourd'hui 1 à 2 % du PIB, leur coût se situerait entre 4,4 et 8,8 milliards d'euros.

⁷² Transport & Mobility Leuven (2012). Slimme kilometerheffing in de proeftuin Leuven.

embouteillages constituent l'une des raisons pour lesquelles des postes restent vacants dans certaines entreprises.

Pour le bien-être de la population

Les embouteillages réduisent l'accès des citoyens aux biens et services (enseignement, soins de santé, garde d'enfants etc.), aux lieux de travail et à la vie sociale. De plus, la qualité de vie des citoyens souffre du temps passé dans les embouteillages.

Pour les générations actuelles et futures

Les embouteillages accroissent les émissions de gaz à effet de serre (p.ex. CO₂) et d'autres polluants atmosphériques (p.ex. particules fines) par le secteur du transport. L'inventaire national des émissions de gaz à effet de serre publié par le SPF « Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement » montre que le secteur du transport était responsable en 2016 de 22,4 % des émissions totales de CO₂ (contre 14,3 % en 1990). Les embouteillages contribuent ainsi au changement climatique et ont un impact négatif sur la qualité de l'environnement, laquelle est importante pour la santé publique des générations actuelles et futures.

Selon le State of Global Air Report du Health Effects Institute, 4 938 personnes seraient décédées prématurément en 2016 en Belgique en raison des émissions de particules fines, dont les embouteillages sont en partie responsables. Plus le trafic routier est important, plus le risque d'accidents de la circulation est élevé : en 2016, 615 personnes sont mortes dans les 30 jours suivant un accident de la circulation et 3 757 ont été grièvement blessées (STATBEL 2018).

2. Réussir la transition vers une mobilité plus durable et plus fluide

Nous énumérons ci-après différents facteurs sur lesquels il importe d'influer pour durabiliser et fluidifier la mobilité dans notre pays, et contribuer ainsi à la réalisation des objectifs d'une politique de mobilité durable (cf. supra). L'ambition globale de promouvoir l'utilisation de modes de transport durables (vélo, transports publics) en est le fil rouge.

Cette liste de facteurs n'est pas exhaustive. On pourrait également penser à d'autres facteurs tels que des campagnes d'information et de sensibilisation ciblées et une politique d'aménagement du territoire axée sur la proximité et la multimodalité.

2.1 Une vision de la mobilité

Il n'y a pas de vision interfédérale de la mobilité (pour tous les modes de transport et tous les niveaux politiques) qui donne une orientation globale à la politique de mobilité et assure la cohérence entre les stratégies des différents niveaux politiques

2.2 L'infrastructure de transport

L'infrastructure de transport actuelle est vétuste et présente un certain nombre de chaînons manquants et de goulets d'étranglement. En outre, les moyens d'exploiter au mieux ses capacités sont encore trop peu utilisés (y compris l'utilisation de technologies permettant une gestion dynamique du trafic). Plus concrètement, il n'y a pas assez de plateformes multimodales permettant de passer d'un mode de transport à un autre, il y a un manque d'infrastructures pour les carburants alternatifs à plusieurs endroits et le recours à des « quick wins » qui peuvent fluidifier le trafic sur les infrastructures routières (par exemple les marquages au sol, les ondes vertes etc.) est insuffisant.

2.3 La multimodalité

À l'heure actuelle, il y a un manque d'alternatives à part entière aux voitures (camions) qui soient attrayantes pour l'utilisateur de la mobilité.

Le passage d'un mode de transport à un autre n'est pas une évidence à l'heure actuelle en raison d'un manque d'intégration de l'offre, de l'infrastructure, des tarifs, des horaires, etc. Tant pour le transport de passagers que pour le transport de marchandises, l'éventail des services de mobilité pouvant couvrir le premier et le dernier kilomètre peut encore être élargi. L'offre de titres de transport et de tarifs multimodaux peut également être développée.

2.4 Le cadre (para)fiscal

Le cadre fiscal et parafiscal est trop complexe et n'offre pas suffisamment d'incitations pour encourager des choix de mobilité durable ou l'utilisation responsable de la voiture. Le cadre fiscal et parafiscal n'évolue pas encore suffisamment avec l'offre de transport, qui est en plein développement. Par exemple, aucun cadre (para)fiscal n'a encore été élaboré pour les systèmes de partage de voitures et de vélos, qui peuvent contribuer à une mobilité durable.

2.5 L'accès aux villes

C'est dans les villes et autour de celles-ci que les déplacements sont les plus nombreux et les plus problématiques. Les parkings de dissuasion en périphérie des villes, l'offre ferroviaire suburbaine (offre S), les zones à faibles émissions, ainsi que les autoroutes cyclables entre les centres-villes et la périphérie peuvent encore être développés davantage.

2.6 Le cadre réglementaire

La voie des contrats de gestion de la SNCB et d'Infrabel est actuellement trop peu utilisée pour promouvoir respectivement le transport ferroviaire de personnes et de marchandises. En outre, le cadre réglementaire ne laisse pas encore une marge de manœuvre suffisante pour tester et développer de nouvelles solutions innovantes qui contribuent aux objectifs d'une politique de mobilité durable.

2.7 Le financement et la gestion des transports publics

Le financement traditionnel des transports publics par les recettes des passagers et les dotations publiques est insuffisant pour répondre à la demande croissante de transports publics et encore moins pour créer un transfert modal en faveur des modes durables. Pour l'instant, on constate que cette forme traditionnelle de financement n'est pas ou peu complétée par d'autres formes de financement. Le management et la gestion des ressources techniques, humaines et financières des opérateurs de transport public doit pouvoir apporter une réponse aux défis de mobilité et à d'autres défis auxquels ils sont confrontés.

2.8 L'écologisation du parc de véhicules

En exécution du paquet climat-énergie européen à l'horizon 2030, les secteurs non-ETS (dont le secteur des transports) doivent réduire leurs émissions de gaz à effet de serre de 15 % d'ici 2020 et de 35 % d'ici 2030. Afin d'inverser la tendance à la hausse des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur des transports et de réduire les concentrations élevées de polluants atmosphériques (en particulier dans les grandes villes), il importe, entre autres, de mieux gérer la demande de transport et d'accélérer l'écologisation du parc de véhicules.

Partie 3 :
Focus sur des principes et mesures concrètes pour relever les défis socio-économiques de la Belgique

Vers une réglementation qui réalise les objectifs politiques à un coût minimal

1. Principes à respecter par une bonne réglementation

Citoyens, travailleurs et entreprises sont confrontés quotidiennement à la réglementation. Cette réglementation n'est évidemment pas établie par hasard, elle a pour objectif d'atteindre des objectifs économiques, sociaux et/ou environnementaux importants et de permettre à tous de vivre ensemble dans un État de droit démocratique.

Une réglementation de qualité exige toutefois qu'un certain nombre de principes soient respectés. Ces principes sont importants pour toutes les formes de réglementation, qui s'applique donc à la fois aux citoyens, aux travailleurs et aux entreprises. Dans le cadre des travaux relatifs au Rapport Emploi-Compétitivité, l'accent est toutefois placé sur les améliorations de qualité de la réglementation susceptibles d'accroître la compétitivité de l'économie belge. C'est la raison pour laquelle le texte ci-dessous se focalise essentiellement sur la réglementation destinée aux entreprises.

Principes à respecter par une bonne réglementation :

- **Indispensable et efficace, mais aussi efficiente et proportionnelle** : Dans le cas où les décideurs politiques optent pour une intervention publique par le biais de la réglementation, il doit pouvoir être démontré que celle-ci est indispensable pour résoudre un problème - en d'autres termes, l'objectif de la réglementation doit être clair - et qu'elle est efficace pour résoudre ce problème. Dans le même temps, une bonne réglementation permet d'atteindre l'objectif souhaité au coût sociétal le plus bas possible et de minimiser les effets secondaires indésirables.
- **Simple, claire et accessible** : Une réglementation de qualité est facile à comprendre et accessible de manière simple et inconditionnelle à tous ceux pour qui elle est importante. C'est d'autant plus important pour les petites entreprises, dans lesquelles la complexité réglementaire et les charges administratives en général pèsent plus lourdement que dans les grandes entreprises⁷³.
- **Légitime** : La réglementation doit être conforme au cadre juridique existant et respecter les principes juridiques généraux tels que le principe d'égalité, le principe de proportionnalité, le principe de sécurité juridique... Sans préjudice des objectifs de la réglementation, il importe également qu'elle n'entraîne pas une dégradation des droits fondamentaux des travailleurs et des citoyens, qu'elle n'entrave pas l'amélioration de ces droits et qu'elle n'ait pas un impact négatif sur la vitalité des entreprises.
- **Cohérente** : Une bonne réglementation ne comporte aucun doublon ni aucune contradiction en soi ou par rapport à d'autres réglementations, et elle s'inscrit dans un ensemble cohérent, tant par rapport à d'autres domaines politiques que par rapport à d'autres niveaux de pouvoir.
- **Pertinente dans la durée et actuelle, mais aussi suffisamment stable et non rétroactive** : La réglementation doit rester pertinente et à jour, mais il est également important qu'elle ne change pas à tout bout de champ. En effet, des investissements ne seront réalisés que si le cadre réglementaire fournit des garanties suffisantes pour les rendements futurs ; les entrepreneurs doivent donc être certains que le cadre réglementaire est suffisamment stable. En tout état de cause, toute modification réglementaire éventuelle doit être annoncée suffisamment à l'avance et ne doit pas être appliquée rétroactivement.

⁷³ Ainsi, certaines études montrent que le coût de mise en conformité à une réglementation donnée peut être jusqu'à 10 fois plus élevé pour les petites entreprises que pour les grandes entreprises (CE, 2007, p. 4).

- **Propice à l'innovation et numérique :** Il est important, lors de l'élaboration des réglementations, de ne pas perdre de vue l'innovation et de tenir compte de cet élément lorsqu'il s'agit de mettre en balance d'autres « intérêts » en jeu, tels que la sécurité, la qualité, la protection...

De nombreuses réglementations ne sont pas favorables ou défavorables à l'innovation en termes de contenu, mais elles ont, de par leur mise en œuvre, un impact significatif sur l'innovation. Par exemple, une réglementation qui favorise les entreprises établies par rapport aux nouvelles entreprises et entrave ainsi l'entrée sur le marché de nouveaux arrivants peut avoir un impact négatif sur le fonctionnement du marché et donc sur l'innovation. Les lourdes charges administratives ont également un coût d'opportunité : les ressources et le temps utilisés pour se conformer à la réglementation ne peuvent être consacrés à d'autres activités, comme l'innovation.

Mais il est également important, sur le plan du contenu, que les réglementations soient adaptées suffisamment rapidement aux nouveaux développements et qu'elles laissent de la place à l'innovation. La rapidité avec laquelle cela se produira sera déterminante pour le développement des « first mover advantages » dans une perspective internationale. Toutefois, comme cela a déjà été mentionné, il faut également tenir compte de l'impact sociétal des innovations, des risques potentiels et des éventuels effets secondaires indésirables.

Enfin, la poursuite de la numérisation est également importante : il est nécessaire que les citoyens, les entreprises et les organisations soient en mesure de traiter le plus grand nombre possible de transactions avec l'administration publique par voie numérique, tout en accordant une attention suffisante aux personnes ayant moins de compétences numériques, et de travailler autant que possible selon le principe « Only Once ».

- **Étayée et en concertation :** Une réglementation de qualité est préparée soigneusement et s'appuie sur toutes les informations scientifiques et empiriques utiles qui sont raisonnablement disponibles. Il est également important que la réglementation tienne compte de ce qui se passe dans la société et de la réalité du terrain ; le cas échéant, les règles seront également mieux acceptées dans la pratique par ceux à qui elles sont destinées. La concertation via les conseils consultatifs représentatifs sera importante à cet égard (cf. infra).
- **Réalisable et applicable :** Une bonne réglementation doit faire l'objet d'un suivi dans la pratique et donc être appliquée de manière efficace et effective. Mais la manière dont la réglementation est mise en œuvre est également importante. Par exemple, la qualité des contacts avec les autorités publiques a un impact significatif sur la charge réglementaire ressentie par les entreprises, les citoyens et les travailleurs.

2. Quelles sont les performances de la Belgique en la matière ?

Une évaluation de la réglementation belge au regard de ces principes montre que beaucoup de progrès sont encore possibles. Plusieurs rapports soulignent le lien entre la baisse de compétitivité et la mauvaise qualité institutionnelle en termes de réglementation⁷⁴.

En Belgique, le Bureau fédéral du plan (BFP) réalise tous les deux ans, en collaboration avec l'Agence pour la simplification administrative (ASA), une enquête sur les charges administratives. Il ressort de ces chiffres qu'après une réduction antérieure des charges administratives, le coût total des obligations administratives a de nouveau augmenté depuis 2008⁷⁵. Cette évolution est le résultat de mouvements divergents : les coûts totaux pour les PME augmentent, tandis que ceux des indépendants et des grandes entreprises diminuent ; le niveau des charges administratives par travailleur est le plus élevé pour les petites entreprises et a également connu la plus forte hausse pour ce groupe sur la période 2008-2016.

En ce qui concerne la qualité de la réglementation, les principales préoccupations identifiées dans l'enquête biennale du BFP sont le manque de flexibilité (capacité d'adaptation de la réglementation à toutes les circonstances) et la difficulté de compréhension de la réglementation (et en particulier de la réglementation fiscale). Ceci vaut à la fois pour les entreprises et les indépendants. En outre, s'agissant plus particulièrement des domaines réglementaires de la fiscalité et de l'emploi, moins d'un tiers des entreprises et des indépendants⁷⁶ considèrent que les réglementations sont cohérentes les unes par rapport aux autres et moins de 40% considèrent que les objectifs sont clairs. Dans l'ensemble, c'est la réglementation en matière fiscale qui est jugée la moins qualitative. Une vision équilibrée de la fiscalité s'avère donc nécessaire afin d'assurer une plus grande cohérence et une plus grande continuité.

Pour ce qui est des contacts avec l'administration, moins de la moitié des entreprises et indépendants interrogés dans le cadre de l'enquête du BFP et de l'ASA estiment qu'il est facile d'entrer en contact avec l'administration ou le service compétent (pour la fiscalité, c'est même seulement 1/3), qu'il est facile de savoir à quel service s'adresser et que les réponses sont les mêmes quelle que soit la personne contactée. Moins de la moitié des indépendants considèrent également que les décisions sont clairement motivées.

D'autres sources font également état de la qualité défectueuse de la réglementation en Belgique. Dans plusieurs avis (concernant l'innovation, la mobilité, l'énergie, la transition vers une économie circulaire...), le CCE a déjà souligné le manque de cohérence de la réglementation, qui est largement imputable à un manque de coordination et de collaboration entre les domaines politiques et les niveaux de pouvoir. En raison de la fragmentation des compétences, il n'est pas toujours facile pour les entreprises de savoir quelle réglementation leur est applicable (CCE 2016-0940).

L'accès à la réglementation en vigueur est également un problème croissant dans notre pays. Prenons l'exemple de Fisconetplus, une base de données du SPF Finances qui rassemble la législation actualisée dans tous les domaines, ainsi que toute la documentation informative produite par le SPF Finances, la jurisprudence belge et européenne, les questions parlementaires et divers codes

⁷⁴ Voir notamment : The World Bank, Doing Business 2019; World Economic Forum, "The global competitiveness report 2017-2018"; International Institute for Management Development, 2018, 'IMD World Competitiveness yearbook 30th edition'.

⁷⁵ Le coût des charges administratives est exprimé en euros et englobe donc l'ensemble du temps et des ressources consacrés par l'entreprise ou les experts externes pour comprendre les réglementations, recueillir, traiter, présenter ou conserver les informations ainsi que pour remplir les formulaires requis.

⁷⁶ Pour les indépendants, le domaine « emploi » n'est pas applicable.

juridiques. Auparavant, ce site internet était accessible gratuitement, mais depuis peu, ce n'est plus le cas qu'après avoir créé un profil et un mot de passe de Microsoft. Cela rend l'accès plus difficile et, dans certains cas, pratiquement impossible. En outre, le fait qu'un compte Microsoft doive être créé pour identifier la personne concernée constitue une violation de la vie privée. Dans sa recommandation 01/2019 du 6 février 2019, l'Autorité de protection des données a ainsi confirmé que l'obligation de créer un compte utilisateur chez Microsoft pour consulter la base de données fiscales Fisconet du SPF Finances est contraire au RGPD^{77 78}.

S'agissant à nouveau de la législation fiscale, la CE pointe du doigt dans son dernier rapport pays la complexité du système fiscal. Le Conseil d'État constate de son côté qu'en 2017, la plupart des normes juridiques en matière d'impôt sur le revenu ont été adoptées par le biais de lois « fourre-tout », ce qui est préjudiciable à leur qualité. Il souligne que l'urgence avec laquelle les modifications en projet sont chaque fois rédigées et avec laquelle la Chambre des représentants doit les apprécier favorise de nouvelles erreurs ou des estimations politiques inexactes qui, peu de temps après, appellent une nouvelle législation réparatrice. Ce procédé nuit à la sécurité juridique, cette atteinte étant encore renforcée, selon le Conseil d'État, par le peu de transparence caractérisant la manière dont les modifications sont proposées dans l'exposé des motifs⁷⁹.

Des progrès sont également nécessaires en ce qui concerne le principe selon lequel la réglementation doit être élaborée « en concertation ». S'il y a consultation des parties prenantes, cela se produit souvent beaucoup trop tard dans le processus et souvent à l'improviste. Il arrive en outre fréquemment que des avis négociés et adoptés par consensus par les représentants les plus représentatifs des employeurs et des travailleurs ne soient pas respectés, à l'image de l'avis unanime CCE-CNT sur le budget mobilité (CCE 2017-0885).

Il en va de même en ce qui concerne le caractère étayé de la réglementation. Bien que l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) ait en principe pour objectif de garantir ce caractère étayé, il ressort de différentes évaluations que les AIR sont effectuées incorrectement et beaucoup trop tard dans le processus réglementaire, de sorte qu'elles ont peu ou pas d'influence sur le processus décisionnel. L'évaluation ex post est également rare et certainement pas structurelle en Belgique.

Enfin, on a également l'impression que la réglementation ne réagit pas toujours assez bien ou assez rapidement à un certain nombre de développements sociétaux et technologiques de grande ampleur. Par exemple, une réglementation existante peut contenir des conditions et des critères qui entravent le développement de nouvelles idées. Mais de nouvelles innovations (technologiques) peuvent également apparaître dans des domaines où la réglementation fait défaut ou dont la réglementation existante ne tient pas (encore) compte, ce qui peut entraîner des problèmes tels que des distorsions de concurrence, de l'insécurité...

⁷⁷ https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_%2001_2019.pdf.

⁷⁸ <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2814/files/Standpunt%20ATA%20Fisconetplus.pdf>.

⁷⁹ Avis du Conseil d'État n° 62.738/3 du 5 février 2018 sur un avant-projet de loi 'portant des dispositions diverses en matière d'impôts sur les revenus' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/62738.pdf#search=62738>.

3. Quelques recommandations pour une réglementation de meilleure qualité

Afin d'améliorer la qualité de la réglementation à l'avenir, un certain nombre de facteurs seront importants.

3.1 Engagement politique de haut niveau en faveur d'une meilleure réglementation et d'une coopération efficace au sein de l'autorité fédérale et avec d'autres niveaux de pouvoir

Premièrement, il est important que soit reconnue, à un niveau politique élevé, la nécessité d'une « meilleure réglementation » qui respecte tous les principes énumérés au point 1. Il est donc essentiel, dans les futurs accords gouvernementaux, de jeter les bases d'une réglementation de qualité et d'une simplification administrative, mais aussi de suivre les progrès réalisés dans ce domaine et de les communiquer à intervalles réguliers.

Une telle ambition d'amélioration de la réglementation suppose également, entre autres choses, un engagement à un niveau politique élevé en faveur d'une coopération effective entre les domaines politiques et les niveaux de pouvoir, y compris par-delà les frontières des partis.

3.2 Consultation en temps utile des organes consultatifs représentatifs et respect des avis unanimes

Comme indiqué dans les principes d'une bonne réglementation, il est important que la réglementation tienne compte de ce qui se passe dans la société et de la réalité du terrain ; il s'agit non seulement d'informations utiles pour la politique, mais cela contribue également à créer un soutien en faveur de nouvelles réglementations. Les nouvelles technologies offrent de nombreuses possibilités de formes de participation nouvelles. Celles-ci offrent des opportunités, mais elles présentent aussi un certain nombre de dangers. En effet, les signaux envoyés par la société au monde politique sont très nombreux et souvent contradictoires. Cela peut réduire considérablement l'efficacité de la politique. Il demeure donc important de consulter les organes consultatifs appropriés, tels que le CCE et le CNT, où siègent les représentants les plus représentatifs des employeurs et des travailleurs. Ces organes rassemblent en effet les différents courants, intérêts et perspectives de la politique économique et sociale.

Il est indispensable de consulter ces organes de concertation en temps utile et de leur laisser le temps et l'opportunité de réellement négocier ; un compromis (consensus) prend du temps à se construire. Il est donc important qu'un nouveau dossier politique ou réglementaire soit bien préparé avec une planification claire de toutes les étapes du processus, y compris l'étape demande d'avis/consultation à un stade suffisamment précoce du processus. L'introduction d'un agenda de la réglementation (voir ci-dessous) avec une feuille de route claire est donc appropriée.

Les organes consultatifs doivent également pouvoir disposer de toutes les informations pertinentes. Citons l'exemple des AIR (voir ci-dessous), qui, si elles sont correctement complétées, contiennent certainement des informations utiles pour la préparation d'un avis. Mais il est par exemple aussi important que toute proposition de modification de législation soit accompagnée par un texte de ladite législation consolidée reprenant clairement les adaptations (modifications, suppressions et ajouts).

Enfin, il est également nécessaire que les résultats des avis unanimes soient respectés. Les avis unanimes ciblent en effet le choix des options politiques les plus appropriées pour répondre aux intérêts communs des représentants les plus représentatifs des employeurs et des travailleurs (et éventuellement d'autres groupes tels que les organisations de consommateurs ou les ONG...). Par conséquent, ceux à qui les règles s'adressent seront également mieux à même de s'approprier ces règles dans la pratique.

3.3 *Transparence, tant dans le processus réglementaire que dans la publication des documents*

La transparence est indispensable à plusieurs niveaux. Premièrement, il est important que le public soit suffisamment informé de la réglementation prévue. Un agenda de la réglementation peut être un instrument utile à cet égard, ce qui implique plus concrètement que, en marge des notes de politique générale des ministres et des secrétaires d'État, le planning provisoire des normes réglementaires qui doivent être fixées pendant une période déterminée (législature, année politique, ...) soit établi.

On retrouve un exemple de bonne pratique en la matière aux Pays-Bas, qui ont lancé à la fin des années 2000 un processus visant à centraliser davantage les agendas réglementaires des différents ministres en déterminant des normes et en intégrant ces agendas dans un système partagé (Idea, 2016). Il est actuellement possible de suivre l'évolution de (projets de) lois spécifiques sur un site web centralisé : <https://wetgevingskalender.overheid.nl>.

Un engagement politique en faveur de périodes fixes de réforme peut aussi contribuer à la transparence tout en assurant un certain « calme réglementaire » (Idea, 2016). S'agissant des dates d'entrée en vigueur, on pourrait fixer un nombre limité de dates de référence (par exemple tous les trois mois), ainsi qu'un délai minimal pour l'entrée en vigueur. Si, dans un dossier particulier, le choix des dates de référence a été fait et qu'il n'y a aucune raison valable de ne pas utiliser l'une de ces dates, l'utilisation de ces dates de référence pourrait jouer un rôle utile pour accroître la transparence, la communicabilité et la préparation minutieuse de la nouvelle réglementation.

Il est également nécessaire d'accroître la transparence en ce qui concerne les personnes consultées durant le processus de réglementation. Lors de l'élaboration de réglementations, des contacts fréquents sont établis par diverses parties prenantes avec les administrations et les cellules stratégiques, mais il y a peu de transparence à ce sujet.

Enfin, il y a également un besoin de transparence en termes de contenu. Par exemple, les résultats des évaluations, des analyses d'impact, des consultations et des recommandations de l'Inspection des finances devraient être diffusés plus largement et rendus publics en temps voulu. La raison d'un éventuel non-respect d'un avis devrait également être communiquée. De façon plus générale, des progrès peuvent être réalisés dans le domaine de la publication active des documents du gouvernement. Une bonne pratique dans ce domaine nous vient du gouvernement flamand qui, après chaque Conseil des ministres, met en ligne tous les documents de portée générale.

3.4 *Le Conseil d'État doit pouvoir jouer son rôle*

Le Conseil d'État joue un rôle important pour garantir la qualité juridique de la réglementation et, plus généralement, dans les efforts visant à améliorer la réglementation. Pourtant, malgré les nombreuses réformes de l'État que notre pays a déjà connues, les effectifs de la section de législation du Conseil d'État sont restés inchangés tout au long de cette période (24 auditeurs et 12 conseillers d'État), tandis que les domaines pour lesquels trois niveaux de pouvoir ou plus sont individuellement compétents n'ont fait qu'augmenter. La charge de travail actuelle de plus de 2000 dossiers par an

semble donc structurellement problématique pour l'émission d'avis en temps utile et de qualité. Il s'avère donc de plus en plus nécessaire de faire usage de la possibilité offerte par la loi, dans le cadre de demandes d'avis sur des arrêtés, de laisser expirer le délai d'avis sans qu'un avis ne soit émis⁸⁰.

En outre, cette institution reçoit de plus en plus de demandes d'avis dans le cadre d'une procédure d'urgence de 30 jours ou 5 jours ouvrables. C'est le cas, par exemple, pour les lois-programmes et les lois portant dispositions diverses qui, à l'origine, étaient destinées à permettre l'exécution correcte du budget, mais qui comprennent désormais diverses mesures dans un large éventail de domaines politiques, souvent sans grand rapport avec l'exécution du budget.

Et même si une enquête de qualité approfondie a eu lieu, des amendements sont parfois ajoutés au cours du débat parlementaire pour des raisons d'équilibre politique, lesquels ne sont plus relus en détail par après.

Afin de garantir la qualité juridique de la réglementation, il est important que le Conseil d'État puisse jouer son rôle et qu'il dispose de suffisamment de temps et de ressources pour examiner en profondeur la qualité d'un projet de loi ; concrètement, il importe d'augmenter les effectifs de la section de législation et de réduire le nombre de demandes d'avis soumises en procédure d'urgence. Le recours à des lois portant dispositions diverses devrait également être limité et les lois-programmes ne devraient être utilisées que pour l'exécution du budget, comme prévu initialement.

En outre, il est également important pour la qualité juridique que le projet de réglementation soit formulé de manière claire dès le départ. À l'heure actuelle, les formations en droit n'accordent pas assez d'attention à la rédaction correcte des réglementations. Et il n'existe pas encore en Belgique de formation standard pour la rédaction de la réglementation. Les Pays-Bas constituent un meilleur exemple en la matière. Ce pays investit dans des formations bien conçues pour l'élaboration d'une réglementation de qualité par le biais de l'« Academie voor Wetgeving », l'institut de formation destiné aux législateurs de l'administration nationale, où les nouveaux juristes spécialisés en législation peuvent suivre un stage de deux ans après l'obtention de leur diplôme. En France, il existe une initiative comparable à l'École nationale d'Administration (ENA) (Idea, 2016).

3.5 Évaluation ex ante de la réglementation fondée sur des données probantes

Une réglementation bien documentée exige de commencer par une bonne analyse du problème et un objectif clair d'intervention publique, d'examiner plusieurs solutions et de comparer les avantages et les inconvénients, et d'utiliser autant de faits et de chiffres que possible. En principe, ces questions sont au cœur de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), qui évalue l'impact de la réglementation sur 21 thèmes, dont l'impact sur les PME. L'objectif de cet exercice est utile et indispensable. Toutefois, diverses sources montrent que ces AIR ne sont pas remplies correctement et qu'elles interviennent beaucoup trop tard dans le processus réglementaire.

Le CCE a déjà formulé une série de recommandations visant à faire face à ces problèmes dans l'avis « Analyse d'impact de la réglementation et qualité de la réglementation » (CCE 2016-0940), parmi lesquelles figurent le renforcement du rôle du Comité d'analyse d'impact (CAI) et des incitations plus fortes à remplir l'instrument correctement et en temps utile. Il ressort des précédents rapports annuels du CAI que la qualité des AIR (si du moins elles sont complétées) laisse à désirer. Une réglementation de qualité exige que l'AIR occupe une place à part entière dans le processus législatif. Dès lors, il est important que ce point soit à nouveau pris en compte par le prochain gouvernement ou

⁸⁰ « Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State (2015 en 2016) » dans Tijdschrift voor Wetgeving 2017/4 et Rapport d'activité 2015-2016 du Conseil d'État.

que l'on examine sous un autre angle d'approche la manière dont les objectifs de l'AIR peuvent être atteints.

Indépendamment de la forme choisie et en plus des avis précédents, le CCE souligne également ce qui suit :

- Plus de transparence et des analyses d'impact plus précoces peuvent être réalisées via l'introduction d'un agenda de la réglementation assorti d'une feuille de route claire. Ceci permettra d'évaluer en temps utile quelles nouvelles initiatives réglementaires auront un impact sur quels groupes de politiques et de commencer immédiatement les analyses d'impact. De cette manière, les AIR ne seront plus établies à la fin du processus, lorsque la décision politique a déjà été prise ;
- Les analyses d'impact de qualité prennent du temps. Il est donc préférable que les cabinets ne soient pas (seuls) responsables de leur élaboration. Les administrations publiques doivent être associées davantage à ce processus.
- En termes de contenu, il convient d'examiner davantage de scénarios que la seule mesure politique choisie. Ainsi, il importe de toujours considérer objectivement les options à la fois réglementaires et non réglementaires. Le scénario de l'« inaction » doit aussi être envisagé, ainsi que des approches complémentaires, telles que la combinaison de la réglementation, de l'information et des initiatives sectorielles propres⁸¹.
- Les AIR sont souvent complétées incorrectement ou de manière non objective. Un contrôle indépendant renforcé s'avère donc indispensable. Il convient d'examiner quel peut être le rôle en la matière du CAI, du Conseil d'État et/ou de l'Inspection des finances.

3.6 Évaluation ex post de la réglementation nouvelle et existante

L'évaluation ex ante est importante, mais il est tout aussi indispensable de procéder à une évaluation ex post. Il convient de se demander à intervalles réguliers si la réglementation fonctionne comme prévu dans la pratique, si elle est efficace, efficiente et équitable et si elle répond toujours aux besoins actuels.

À cet effet, il est important de fixer, dès l'élaboration d'une nouvelle législation, les périodes et les modalités d'évaluation de cette mesure politique. Pour la réglementation existante, il convient également de contrôler à intervalles réguliers (par exemple tous les trois ans) si elle atteint toujours son objectif et si elle est toujours d'actualité.

Le Comité parlementaire chargé du suivi législatif et institué en 2007 afin d'évaluer la législation fédérale en Belgique et d'en améliorer la qualité a certainement un rôle à jouer à cet égard. Le comité dispose pour ce faire de trois sources d'information : outre la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et les rapports qui sont soumis au comité ou aux Chambres législatives, les citoyens, les entreprises et les administrations peuvent, sous certaines conditions, introduire des requêtes lorsqu'ils sont confrontés à des problèmes. Toutefois, en raison d'un désaccord entre la Chambre et le Sénat, le comité n'a pas repris ses travaux après les élections de 2014. Un projet de loi a récemment été adopté à la Chambre des représentants en vue d'abolir le Comité parlementaire chargé du suivi législatif, mais avec l'intention, via une proposition séparée, d'inscrire un autre système d'évaluation législative dans le Règlement intérieur de la Chambre. La proposition de loi abrogeant le comité parlementaire doit encore être approuvée par le Sénat. Aucune proposition de nouveau système n'a

⁸¹ OCDE (2019), Better Regulation Practices across the European Union, OECD Publishing, Paris, p. 84.

encore été déposée. Quoiqu'il en soit, le CCE demande que ce comité soit reconstitué dans les meilleurs délais et plaide pour un meilleur fonctionnement du comité, en lui permettant notamment de procéder à une véritable évaluation de l'efficacité de dispositions légales.

Un agenda d'évaluation peut également s'avérer utile. En Flandre, les membres du gouvernement flamand doivent soumettre chaque année au Parlement flamand une note d'évaluation de la politique distincte pour chaque domaine politique. Celle-ci doit comprendre une liste des évaluations prévues et en cours des décrets, avec un calendrier indicatif, et des évaluations de décrets déjà effectuées, ainsi qu'une explication de ce que le gouvernement a fait ou a l'intention de faire avec les conclusions (Van Humbeeck, 2017). Il serait intéressant de voir comment cet instrument fonctionne dans la pratique et s'il peut servir d'exemple au niveau fédéral.

Outre l'évaluation individuelle des instruments politiques, il convient également de tenir compte de l'interaction entre les différents instruments utilisés dans un domaine politique et entre les instruments utilisés par les différents domaines politiques.

Un certain nombre d'exercices de codification ont été réalisés par le passé (par exemple la codification du Code de droit économique et du Code pénal social), mais il est nécessaire de procéder à des évaluations ex post plus systématiques. La technique de codification doit être plus souvent adaptée et il est important à cet égard que les partenaires sociaux soient associés à ces exercices de codification futurs, dans leurs domaines de compétences, et ceci dès que l'intention de procéder à une codification a été exprimée. L'introduction du livre XX du CDE a été une occasion manquée en la matière. Les universitaires devraient également être davantage impliqués dans de tels exercices.

Par ailleurs, il peut également être utile d'examiner, pour des secteurs spécifiques du marché, si la réglementation qui leur est applicable ne restreint pas inutilement la concurrence. Les analyses effectuées par l'Observatoire des prix constituent une source d'information utile à cet effet ; elles donnent une première indication des secteurs du marché dans lesquels il existe des problèmes potentiels en termes de fonctionnement du marché. Toutefois, il est important que, lors d'une prochaine étape, on examine également si la réglementation est une cause du problème et, le cas échéant, comment celle-ci pourrait être adaptée sans porter atteinte aux objectifs de la réglementation initiale.

3.7 Poursuivre la numérisation tout en prêtant attention aux personnes qui ont moins de compétences numériques

La poursuite du développement d'une administration publique numérique (associée à une simplification des procédures) a le potentiel de réduire considérablement le temps nécessaire à remplir les procédures administratives. Il est important que l'on continue à investir dans ce domaine⁸², en prêtant toujours attention aux personnes qui ont moins de compétences numériques.

En ce qui concerne spécifiquement la législation et la réglementation, il importe que celles-ci (ainsi que les documents administratifs qui fournissent une interprétation et des informations sur la législation) soient facilement accessibles à tous sous forme numérique. Cela est d'autant plus vrai maintenant que les publications papier sont de moins en moins publiées. Un site internet accessible au public contenant ces informations est aujourd'hui un outil indispensable. La privatisation de l'accès à la législation doit être combattue à tout prix. L'obligation de s'enregistrer via un compte de

⁸²Au niveau de la possibilité d'une communication numérique et efficace avec les autorités, la Belgique accuse un net retard en termes de qualité des services publics numériques pour les entreprises (20e place au sein de l'UE-28) (SPF Économie, 2018)

messagerie privé avant d'accéder à Fisconetplus est regrettable à cet égard et devrait être levée dès que possible.

3.8 Une mise en œuvre et une application efficaces de la réglementation

Comme mentionné au point 1, la manière dont la réglementation est mise en œuvre a un impact significatif sur le fardeau réglementaire des entreprises. Dans ce contexte, un soutien suffisant des pouvoirs publics est nécessaire. Un helpdesk facile à utiliser et capable de répondre de manière compréhensible aux questions d'interprétation juridique serait utile dans ce contexte. Les moyens budgétaires nécessaires à cette fin devraient être dégagés sans compromettre les autres missions des services publics.

Il conviendrait également de veiller à ce que la législation soit effectivement respectée. Cela exige non seulement le personnel et les ressources nécessaires, mais aussi des sanctions efficaces et proportionnées. Dans certains cas, les possibilités de contrôle des administrations publiques devront par conséquent être renforcées.

Il est important que l'application de la loi soit prise en compte dès le départ dans la conception de la réglementation. À cette fin, il convient de tenir dûment compte des informations et de l'expertise des responsables de l'application de la législation, et il est important que les problèmes législatifs soient renvoyés a posteriori aux décideurs politiques afin que la législation puisse éventuellement être modifiée en toute transparence et là où c'est nécessaire.

En outre, la manière dont l'application de la loi est assurée joue également un rôle. Par exemple, il est important que les contrôles soient regroupés et aussi uniformes que possible.

Bibliographie

CCE (2016), Analyse d'impact de la réglementation et qualité de la réglementation, avis 2016-0940 du 27 avril 2016.

Comité d'analyse d'impact (2016), Rapport 2015, 44 p.

Commission européenne (2007) : Models to reduce the disproportionate regulatory burden on SMEs, Report of the Expert Group, Brussels, p. 4.

IDEA (2016), La qualité de la réglementation en Belgique - Un obstacle ou un levier pour la compétitivité ?, rapport demandé par la FEB, 98 p.

KEGELS, Chantal (2018), Les charges administratives en Belgique pour l'année 2016, Planning Paper 116, Bureau fédéral du plan.

SERV (2016a), Advies regelgeving, 31 octobre 2016.

SERV (2016b), Advies experimentwetgeving en regelluwe zones, 23 mai 2016.

SPF Économie (2018), Baromètre de la société de l'information 2018

UK department for Business, Energy & Industrial Strategie (2018), Better Regulation Framework: Interim Guidance, p. 11.

Van HUMBEECK, P. (2007), Best practices in regulatory impact analysis: a review of the Flemish region in Belgium, Working Paper, www.regulatoryreform.com.

VAN HUMBEECK, P. (2017), Betere regelgeving in Vlaanderen: quo vadis?, Tijdschrift voor Wetgeving (2017-1), p. 31-41.

VERGEER, E. (2017), Regeldruk vanuit een ander perspectief: onderzoek naar de beleving van deregulering bij ondernemers, <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/45322>

Formation continue

Parmi les défis retenus par les interlocuteurs sociaux se trouve le problème aigu d'inadéquation de l'offre et de la demande sur le marché du travail. Un ensemble de facteurs essentiels ont été identifiés pour relever ce défi, dont la formation continue, qui sera traitée dans le présent focus. Plus précisément, il s'agira d'établir un diagnostic succinct du marché du travail avec la formation continue comme toile de fond. Et, au regard de ce diagnostic, de se pencher sur les objectifs à poursuivre, tant pour les citoyens que pour les entreprises. Le tout accompagné de tableaux de bord reprenant un ensemble de chiffres sur la formation continue (voir en annexe).

Comme l'a déjà clairement explicité le défi susmentionné, le marché du travail belge est aujourd'hui, et depuis un certain temps, en situation d'inadéquation entre l'offre et la demande de travail. Il connaît en outre une importante mutation qui risque de s'accroître dans les prochaines années à cause de quatre grandes tendances : le changement technologique, la globalisation, la transition environnementale et le vieillissement démographique.

1. Un marché du travail déjà sous pression

La situation actuelle du marché du travail belge est en déséquilibre. Au niveau national, la demande de travail augmente. Malgré un taux de chômage de 6% et un phénomène de sous-emploi, de nombreux postes restent vacants et des métiers sont en situation de pénurie année après année. Bien sûr, cette réalité se décline différemment au niveau des Régions. Le taux de chômage en Flandre s'élève à 3,5%, contre 8,5% en Wallonie et 13,5% à Bruxelles, et les tensions générées par les postes vacants y diffèrent en intensité. Néanmoins, et il s'agit d'un constat général, l'offre et la demande sur le marché du travail semblent ne pas pouvoir se rencontrer de manière satisfaisante. Les raisons de ces difficultés ne sont pas liées qu'à la conjoncture et s'avèrent être aussi en partie structurelles. L'une d'elles est l'inadéquation des niveaux de qualification et de compétence entre l'offre et la demande sur ce marché.

Depuis 2005, la Belgique stagne à un haut degré d'inadéquation entre les niveaux de qualification et de compétence requis par la demande de travail et les niveaux proposés par l'offre. En 2015, le problème atteint même un pic alors que le pays présentait les plus mauvais résultats européens en la matière (Commission européenne, 2016).

Ce haut degré d'inadéquation résulte, entre autres, d'une polarisation croissante du marché du travail. Depuis dix ans, la part des emplois moyennement qualifiés proposée sur le marché du travail belge a reculé au profit des postes hautement qualifiés et des postes peu qualifiés. Néanmoins, cette structure de la demande de travail diffère de celle de l'offre. La Belgique dispose bien d'un avantage en termes d'éducation de haut niveau avec une part de diplômés de l'enseignement supérieur relativement élevée par rapport à la plupart des pays européens, mais les inactifs et les demandeurs d'emploi restent en moyenne plus faiblement ou moyennement éduqués que les personnes ayant effectivement un emploi (Nautet, 2018).

Ces chiffres globaux dissimulent aussi le fait que le pays compte trop peu de diplômés dans certaines branches et domaines, comme dans les STIM⁸³, déjà caractérisés par des phénomènes de pénurie significatifs.

⁸³ STIM pour science, technologie, ingénierie et mathématiques.

Tout ceci génère évidemment des difficultés de recrutement pour les entreprises mais aussi de réels problèmes pour les citoyens. La difficulté à trouver un emploi en est un, mais ce n'est pas le seul. Une proportion importante de citoyens dispose d'un niveau d'éducation élevé mais dans des domaines peu porteurs et/ou ne dispose pas des compétences adéquates par rapport à la demande sur le marché du travail. Les entreprises n'arrivent pas à tirer parti de cette force de travail hautement qualifiée ou n'en ont pas besoin, et ces travailleurs sont alors contraints d'occuper des postes requérant un niveau de qualification inférieur à celui dont ils disposent (Vandenberghe, Demmou, et Frohde, 2017). Dans ce cas, ils ne peuvent pas valoriser leurs compétences à d'autres postes plus adéquats, ce qui peut engendrer des risques psychosociaux (SPF Emploi, 2015). En outre, certains postes susceptibles d'être des portes d'entrée sur le marché du travail ne sont dès lors plus disponibles pour les plus faiblement qualifiés, étant occupés par des citoyens aux qualifications plus élevées. Enfin, un meilleur couplage entre les qualifications des travailleurs et les postes de travail est aussi à l'avantage des entreprises. Selon l'OCDE (2019b), cela permettrait de générer des gains de productivité et contribuer à la croissance économique.

2. Un marché du travail en mutation

Quatre grandes tendances, déjà à l'œuvre aujourd'hui, risquent de renforcer profondément les inadéquations touchant le marché du travail. Il s'agit du changement technologique (en particulier la digitalisation), de la globalisation, de la transition environnementale et du vieillissement démographique. Elles vont marquer le marché du travail en provoquant des transformations qualitatives et une pénurie quantitative.

2.1 Des transformations qualitatives

La transformation qualitative du marché du travail est induite par les changements technologiques, la globalisation et la transition environnementale. Ces trois tendances ont, au moins, deux effets sur le marché du travail. D'une part, elles transforment la structure de l'emploi par la création, la destruction et le remplacement de certains postes et d'autre part, elles modifient la nature du travail exercé.

L'OCDE (2019a) estime que, suite à la pression exercée sur le marché du travail par ces trois grandes tendances, 14% des emplois actuels pourraient disparaître et 32% pourraient être transformés suite à l'automatisation des tâches⁸⁴. Au niveau belge⁸⁵, ces chiffres sont respectivement de 14% et de 28,5%. Les changements technologiques, la globalisation et la transition énergétique redistribuent les cartes, permettant à certaines entreprises de récupérer des parts de marché au détriment d'autres moins aptes à s'adapter.

Si ces changements vont faire disparaître des emplois, ils vont aussi en créer (OCDE, 2019). Ce nombre de nouveaux emplois est difficile à estimer précisément mais plusieurs analyses historiques et théoriques avancent qu'il surpassera celui des postes détruits. Ainsi, d'après une étude d'Actiris, du Forem, du VDAB et d'Agoria (2018), ce chiffre pourrait être de 3,7 emplois créés pour chaque emploi perdu. Historiquement, le changement technologique a souvent été synonyme de croissance de productivité et d'expansion du marché grâce à des adaptations de la société et à la mise en place de moyens d'encadrement de ces changements technologiques (OCDE 2019a). On s'attend par exemple à ce que cette croissance de productivité baisse les coûts de production de certains biens et diminue

⁸⁴ Un emploi est exposé à un risque élevé d'automatisation si sa probabilité d'automatisation est d'au moins 70%. Un emploi est exposé à un risque de changement profond si sa probabilité d'automatisation est comprise entre 50 et 70% (OCDE 2019a).

⁸⁵ Ces chiffres ne concernent en fait que la Flandre.

leur prix final, augmentant ainsi le pouvoir d'achat du consommateur et permettant d'augmenter aussi la demande pour d'autres biens.

Ces deux dynamiques, le phénomène de destruction et de création d'emploi ainsi que la modification des compétences demandées, se ressentent dans la demande de qualification et de compétences, rendant certaines bien plus essentielles qu'auparavant. Ces connaissances et ces compétences seront non seulement techniques mais aussi relationnelles ou sociales, liées à la tertiarisation de l'économie et à l'adoption de nouvelles méthodes de travail et d'organisation (plus horizontales, décentralisées et plus adaptées aux nouvelles attentes des consommateurs en matière de personnalisation des produits et services, par exemple). Ces transformations rythment l'obsolescence de compétences liées à des métiers qui évoluent sous l'effet du progrès technique ou qui disparaissent même du marché du travail. Les tâches routinières sont automatisées par la digitalisation.

Certes, ces transformations qualitatives du marché du travail s'accompagnent de possibilités de croissance mais elles tendent à rendre ce marché plus volatile, tant pour les entreprises que pour les citoyens. Sans mesures adéquates de politique socio-économique, cela renforcera encore certaines des inadéquations déjà présentes sur le marché du travail, avec pour conséquence potentielle une augmentation des inégalités.

2.2 Une pénurie quantitative

Les évolutions démographiques vont fortement influencer le fonctionnement du marché du travail au cours des prochaines années. Le vieillissement de la population, avec l'arrivée en fin de carrière des générations nées après la Seconde guerre mondiale, va provoquer des sorties massives du marché du travail que les entrées sur ce marché ne suffiront pas à compenser. Combinée à la poursuite de la croissance économique, cette dernière transformation démographique risque d'accentuer les tensions sur le marché du travail en provoquant cette fois une pénurie de travailleurs (Bureau fédéral du plan, 2018).

Un constat relativement similaire est posé pour la Flandre (Vansteenkiste, Van Onacker, et Scholiers, 2019). En effet, pour des raisons démographiques, le marché du travail flamand sera confronté à des sorties massives de personnes âgées de la vie active au cours des prochaines années. Combiné à une diminution de la population en âge de travailler et à une entrée toujours plus tardive des jeunes sur le marché du travail, ce phénomène génèrera une réelle pression quantitative sur le marché du travail.

Une solution à cette pénurie serait de (re)mobiliser les citoyens issus de certains groupes de main-d'œuvre éloignés, d'une manière ou d'une autre, de l'emploi et de l'activité. Mais stimuler l'emploi de cette réserve de main-d'œuvre potentielle se heurte à plusieurs problèmes, dont les inadéquations de qualification et/ou de compétences. Leur insertion sur le marché du travail en appelle donc notamment à des efforts collectifs et individuels afin de répondre à ces inadéquations observées.

3. Deux enjeux

En résumé, le marché du travail belge est caractérisé par de sérieuses tensions et ces difficultés, bien que d'importances inégales entre les régions, touchent l'ensemble du pays. En outre, cette situation risque de s'aggraver. Les quatre grandes tendances identifiées – le changement technologique, la globalisation, la transition environnementale et le vieillissement démographique – marquent et marqueront en profondeur le marché du travail. Elles vont renforcer les inadéquations déjà présentes sur ce marché en le transformant qualitativement et en accentuant la pénurie quantitative de main-d'œuvre.

Pour s'adapter et rester compétitives, les entreprises auront besoin de travailleurs disposant de compétences et de qualifications en phase avec les besoins du marché. Cependant, pour répondre à leurs besoins de recrutement, elles devront tenir compte du nombre moins élevé de nouveaux entrants sur le marché du travail. En outre, pour (re)mobiliser les autres réserves de main-d'œuvre, il faudra s'attaquer aux inadéquations de qualifications et de compétences qui les caractérisent encore souvent. En l'état actuel, les entreprises font donc face à une potentielle limitation de croissance. Du côté des citoyens, ceux-ci se retrouvent dans un marché du travail en constante évolution dans lequel les compétences et les qualifications à acquérir évoluent elles-aussi, ce qui peut entraîner des incertitudes pour leurs situations professionnelles et donc pour leurs situations sociales.

De là, deux enjeux se dessinent : répondre aux difficultés de recrutement des entreprises d'une part et sécuriser le parcours professionnel des citoyens d'autre part. On observe d'emblée que ces deux enjeux se tiennent : résoudre l'un permet de s'attaquer à l'autre, et vice versa. En effet, aider les entreprises à trouver les profils qu'elles recherchent signifie aussi créer des opportunités professionnelles pour les citoyens. En sus, doter les citoyens de tous les outils pour sécuriser leurs parcours professionnels leur permet de facto de répondre aux besoins du marché du travail et donc des entreprises.

En arriver là, et sortir par le haut de cette situation compliquée, se fera par la pleine mobilisation de la formation continue, dans un cadre où tous les acteurs impliqués apportent leur contribution respective à l'effort commun. Certes, ce facteur n'est évidemment pas le seul à avoir un potentiel d'action – on pense par exemple à la formation initiale – mais il est crucial. Il permet en outre de jouer sur les deux pans de l'offre et de la demande sur le marché du travail en tirant pleinement profit du cercle vertueux existant entre les deux enjeux susmentionnés.

Bibliographie

Sources directement référencées dans le focus

- AGORIA (2018), « La digitalisation et le marché du travail belge : Shaping the future of work »,
- BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN (2018), « *Perspectives économiques 2018-2023* », Bruxelles.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2016), « Analytical Underpinning for a New Skills Agenda for Europe », Bruxelles.
- NAUTET, M (2018), « Plein emploi, inadéquations et réserve de main-d'œuvre », *BNB Revue économique*, décembre, 135-52.
- OCDE (2019a), « OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work », *OECD Publishing*; Éditions OCDE.
- OCDE (2019b), « In-Depth Productivity Review of Belgium » OECD publishing, Paris
- SPF Emploi (2015), "Série stratégie SOBANE, gestion des risques professionnels : aspects psychosociaux", Bruxelles.
- VANDENBERGHE, Vincent, Lilas DEMMOU et Manav FROHDE (2017), « Raising and Mobilising Skills to Boost Productivity and Inclusiveness in Belgium », *OECD Economics Department Working Papers*, no 1452 (décembre).
- VANSTEENKISTE, S., VAN ONACKER, E., & SCHOLIERS, B. (2019). Een inclusieve benadering van het arbeidspotentieel in Vlaanderen op basis van administratieve gegevens. *Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt Werk*, 29(1), 27-45: Steunpunt Werk / Uitgeverij Acco.

Sources supplémentaires utilisées dans la préparation du focus

- ACTIRIS (2019), « Profil et trajectoire des chercheuses et chercheurs d'emploi en Région de Bruxelles-Capitale : Monitoring selon l'origine nationale », juin 2019, Bruxelles.
- ADVIESCOMMISSIE ECONOMISCHE MIGRATIE (2017), « Advies: Tienpuntenplan voor economische migratie ».
- BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN et STATBEL (2019), « Perspectives démographiques 2018-2070 : Population et ménages ».
- CEDEFOP (1997), « AGORA – II "Le rôle de l'entreprise dans la formation tout au long de la vie" », Thessalonique.
- CEDEFOP (2012), « Skill Mismatch: The Role of the Enterprise », *Research paper. Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne*.
- CEDEFOP (2015), « Skill Shortages and Gaps in European Enterprises: Striking a Balance between Vocational Education and Training and the Labour Market », *Luxembourg: Publications Office*.
- CEDEFOP (2018), « Insights into Skill Shortages and Skill Mismatch: Learning from Cedefop's European Skills and Jobs Survey », *Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne*.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2015), « Éducation et formation des adultes en Europe: élargir l'accès aux possibilités d'apprentissage ». *Rapport Eurydice, Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne*.
- CONSEIL CENTRAL DE L'ÉCONOMIE (2016), « Les difficultés d'appariement sur le marché du travail en Belgique et dans les trois régions : analyse à partir des fonctions critiques ».
- CONSEIL CENTRAL DE L'ÉCONOMIE (2018), « CCE 2018-3323. REC 3-15. Défi "adéquation de l'offre et de la demande sur le marché du travail ».
- CONSEIL CENTRAL DE L'ÉCONOMIE (2018), « Proposition du secrétariat pour l'élaboration du focus relatif à la formation tout au long de la vie pour le REC 2018 ».
- CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'EMPLOI (2014), « Avis sur la relation entre salaire et ancienneté ».
- CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'EMPLOI (2015), « Rapport 2015 ».
- CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'EMPLOI (2016), « Rapport 2016 : Économie numérique et marché du travail ».
- CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'EMPLOI (2017), « Rapport 2017 : Allongement et qualité des carrières professionnelles ».

- CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'EMPLOI (2018), « État des lieux du marché du travail en Belgique et dans les régions ».
- CONSEIL SUPERIEUR DE L'EMPLOI (2018), « Rapport 2018 : Les immigrés nés en dehors de l'Union européenne sur le marché du travail belge ».
- DE TERSSAC, G. (2011), « Savoir, compétences et travail », dans J.-M. BARBIER, *Savoirs théoriques et savoirs d'action*, p. 223 à 247, Paris : PUF
- EUROFOUND (2017), « Reactivate: Employment Opportunities for Economically Inactive People », Luxembourg: *Office des publications de l'Union européenne*.
- FRANCE STRATÉGIE (2017), *Compétences transférables et transversales : Quels outils de repérage, de reconnaissance et de valorisation pour les individus et les entreprises ? Rapport du groupe de travail n°2 du Réseau Emplois Compétences*
- FRANCE STRATÉGIE (2018), *Compétences transversales et transférables : définition, distinction et usages*, CPC étude, 2017(4)
- FRÉTIGINÉ, C. (2013), « Comptes-rendus de lecture », *Savoirs*, 1(31), p. 81 à 89
- GECE (2015), « Rapport du Groupe d'experts « Compétitivité et Emploi, Commission 5 : « Efforts de formation des entreprises » ».
- LE FOREM (2010), « Étude exploratoire sur les opportunités d'insertion pour le public éloigné de l'emploi. Deuxième phase : parcours et secteurs d'insertion ».
- LE FOREM (2015), « FOCUS : La détection des métiers en pénurie et des fonctions critiques en 2014 ».
- LE FOREM, IWEPS et CSEF (2009), « Etude exploratoire sur les opportunités d'insertion pour le public éloigné de l'emploi : détection et appariement ».
- MANPOWERGROUP (2018), « Solving the Talent Shortage: Build, Buy, Borrow and Bridge ».
- MONVILLE, Marie et Dimitri LEONARD s. d., « La formation professionnelle continue », 69.
- OCDE (2015), « Skill Mismatch and Public Policy in OECD Countries ».
- OCDE (2019), « OECD Skills Strategy Flanders: Assessment and Recommendations », *OECD Skills Studies*.
- OCDE (2019), « OECD Skills Outlook 2019: Thriving in a Digital World », OECD.
- POILPOT-ROCABOY G., PIJOAN N., CHEVANCE A. (2013), « Agir sur les conditions de travail pour maintenir les seniors en emploi », @GRH, 2013(8), p. 119 à 149
- RESEAU EUROPEEN DES MIGRATION (REM) (2015), « Déterminer les pénuries de main-d'oeuvre et les besoins en migration de travail depuis les pays tiers en Belgique ».
- RESEAU EUROPEEN DES MIGRATION (REM) (2018), « Labour Market Integration of Third-Country Nationals in Belgium », Bruxelles.

Annexe

4. Annexe : Tableaux de bord de la formation continue

Tableau 4-1: Indicateurs financiers

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
I. Investissement des employeurs en faveur de la formation continue						
BILANS SOCIAUX						
<i>Données de la centrale des bilans BNB:</i>						
Formation formelle	1,07%	1,08%	1,07%	1,07%	1,03%	1,01%
Formation informelle	0,43%	0,44%	0,43%	0,45%	0,43%	0,45%
<i>Nouvelle méthodologie:</i>						
Formation formelle	1,41%	1,40%	1,43%	1,38%	1,40%	1,37%
Formation informelle	0,68%	0,69%	0,68%	0,69%	0,64%	0,67%
Formation formelle et informelle	2,09%	2,09%	2,11%	2,07%	2,05%	2,04%
ENQUETE CVTS						
<i>Formation formelle (données 2010)</i>	<i>2,4%*</i>	<i>2,4%*</i>	<i>2,4%*</i>	<i>2,4%**</i>	<i>2,4%**</i>	<i>2,4%**</i>
II. Investissement des employeurs en faveur de la formation initiale						
BILANS SOCIAUX	0,06%	0,09%	0,08%	0,07%	0,07%	0,07%

Une nouvelle méthodologie a été proposée en 2014 par le secrétariat, la BNB et le Steunpunt WSE pour répondre aux lacunes et incohérences détectées par l'analyse des données brutes du bilan social du CCE dans le cadre des travaux du GECE tels que repris dans son rapport de 2014. Ces nouveaux indicateurs sont construits à partir des données brutes auxquelles une correction a été apportée pour le "PAC" (Personnel Absence Cost) compris dans le coût net de formation formelle et pour le PAC compris dans le coût net de formation informelle ainsi que pour les cotisations comprises dans le coût net de formation formelle.

* Cet indicateur se rapporte à l'année 2010 et concerne uniquement les entreprises des secteurs appartenant aux sections B à N, R et S de la nomenclature NACE-BEL 2008, disposant d'un effectif moyen d'au moins 10 travailleurs

** Cet indicateur se rapporte à l'année 2015 et concerne uniquement les entreprises des secteurs appartenant aux sections B à N, R et S de la nomenclature NACE-BEL 2008, disposant d'un effectif moyen d'au moins 10 travailleurs

Sources : bilans sociaux, calculs du Steunpunt werk, de la BNB et du secrétariat du CCE.

Tableau 4-2 : Taux de participation et heures

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
I. Taux de participation - f. continue														
BILANS SOCIAUX														
	Moyenne	32,7%	32,5%	32,60%	31,8%	32,6%	32,7%	34,4%	35,6%	36,5%	37,0%	36,7%	34,9%	35,4%
Formation formelle	Hommes*	32,8%	33,2%	34,8%	32,5%	33,5%	33,4%	34,7%	37,0%	38,0%	38,3%	37,7%	37,4%	37,8%
	Femmes*	32,2%	32,7%	31,0%	30,8%	32,3%	33,0%	36,5%	36,1%	36,9%	37,5%	37,7%	36,9%	38,5%
	Moyenne	n.b.	n.b.	n.b.	15,1%	17,4%	18,6%	19,2%	21,3%	22,1%	22,8%	21,6%	21,5%	21,6%
Formation informelle	Hommes*	n.b.	n.b.	n.b.	14,1%	16,9%	18,3%	18,5%	21,3%	22,4%	23,0%	21,6%	22,5%	22,6%
	Femmes*	n.b.	n.b.	n.b.	16,5%	18,6%	19,6%	20,1%	22,7%	23,2%	23,8%	22,8%	23,5%	24,0%
ENQUETE CVTS														
Formation formelle	Moyenne	40%	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	52%	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	54%	n.b.	n.b.
ENQUETE SUR LES FORCES DE TRAVAIL														
Toutes formes de formation		24,05%	22,7%	23,1%	22,0%	22,9%	22,0%	22,6%	22,5%	21,8%	23,1%	22,4%	22,1%	23,2%
dont : avec intervention financière de l'employeur		16,90%	16,60%	17,30%	17,0%	17,7%	17,1%	17,6%	17,8%	18,0%	19,4%	18,7%	18,9%	19,7%
Indicateur structurel de Lisbonne (toutes formations, 24-65 ans, période de référence de 4 semaines)	Moyenne	8,3%	7,5%	7,2%	6,8%	6,8%	7,2%	7,1%	6,6%	6,7%	7,4%	6,9%	7,0%	8,5%
	Hommes	8,2%	7,4%	7,0%	6,4%	6,4%	7,0%	6,7%	6,2%	6,6%	6,9%	6,5%	6,5%	8,1%
	Femmes	8,5%	7,6%	7,4%	7,2%	7,2%	7,4%	7,4%	6,9%	6,8%	7,9%	7,3%	7,5%	8,8%
II. Heures de formation en % des heures prestées - f. continue														
BILANS SOCIAUX														
Formation formelle		0,69%	0,71%	0,77%	0,76%	0,71%	0,66%	0,67%	0,71%	0,76%	0,78%	0,75%	0,70%	0,70%
Formation informelle		n.b.	n.b.	n.b.	0,32%	0,35%	0,37%	0,38%	0,41%	0,43%	0,43%	0,44%	0,41%	0,43%
III. Heures de formation par participant - f. continue														
BILANS SOCIAUX														
Formation formelle	Moyenne	29	29,6	32,2	32,9	29	26,7	27,0	26,5	28,1	27,5	26,8	25,6	25,1
	Hommes	32,5	33,3	35,5	36,4	32	30	29	29,0	30,3	30,1	29,7	28,2	28,1
	Femmes	23,4	24,2	26,8	27,8	24	23	23	23,2	25,3	24,3	23,5	22,6	21,6
Formation informelle		n.b.	n.b.	n.b.	29,7	27,1	26,7	27,0	25,6	25,3	24,8	26,7	24,4	25,3
ENQUETE CVTS														
Formation formelle		31%	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	34%	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	35,1%	n.b.	n.b.

n.b. = non disponible

* les taux de participation ventilés par genre sont calculés à partir d'un dénominateur (emploi total hommes ou femmes en fin d'année) différent de celui utilisé pour le calcul du taux de participation moyen (emploi total moyen). Le taux moyen et la moyenne des taux hommes et femmes divergent donc légèrement.

Sources : Eurostat (EFT, CVTS), bilans sociaux, calculs du Steunpunt werk, de la BNB et du secrétariat du CCE.

Tableau 4-3 : Taux de participation

Taux de participation à la formation continue (EFT)*	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Selon l'âge														
De 25 à 64 ans	9,30%	8,50%	8,10%	7,70%	7,60%	7,70%	7,50%	6,90%	6,90%	7,30%	6,60%	6,80%	8,40%	8,20%
De 20 à 34 ans	11,60%	11,40%	10,90%	10,70%	10,40%	11,00%	10,40%	9,70%	9,30%	10,00%	10,00%	9,60%	12,50%	13,40%
De 25 à 54 ans	9,50%	8,80%	8,30%	7,90%	7,80%	8,00%	7,70%	7,10%	7,10%	7,60%	6,90%	7,10%	8,80%	8,70%
De 55 à 74 ans	6,70%	5,40%	5,30%	5,30%	5,00%	5,90%	5,70%	4,70%	5,70%	5,50%	5,00%	5,10%	6,30%	5,70%
Selon le type de contrat de travail (25-64 ans)														
Durée indéterminée	9,10%	8,30%	7,80%	7,40%	7,30%	7,40%	7,20%	6,60%	6,60%	7,00%	6,20%	6,50%	8,10%	7,80%
Durée déterminée	12,30%	12,20%	11,80%	11,10%	12,20%	12,30%	11,20%	10,70%	11,90%	11,30%	12,80%	10,70%	12,20%	12,90%
Selon le statut (25-64 ans)														
Personnes actives	9,40%	8,60%	8,10%	7,60%	7,60%	7,80%	7,70%	7,10%	7,20%	7,60%	6,90%	6,90%	8,70%	8,70%
Personnes occupées	9,30%	8,50%	7,90%	7,50%	7,40%	7,70%	7,60%	6,90%	7,10%	7,50%	6,70%	6,80%	8,60%	8,50%
<i>Dont personnes salariées</i>	9,30%	8,50%	8,00%	7,70%	7,60%	7,70%	7,50%	6,90%	6,90%	7,30%	6,60%	6,80%	8,40%	8,20%
<i>Dont personnes occupées sauf salariées</i>	9,30%	8,10%	7,40%	6,80%	6,60%	7,40%	8,10%	7,30%	8,00%	8,30%	7,10%	7,30%	9,40%	10,10%
Personnes au chômage	10,70%	10,70%	9,80%	9,20%	10,20%	9,70%	9,50%	10,20%	8,40%	9,20%	9,00%	8,30%	10,60%	12,30%
Personnes inactives	5,40%	5,40%	5,50%	5,40%	5,50%	6,10%	6,60%	6,30%	6,10%	6,70%	7,20%	7,10%	7,80%	8,00%
Selon le niveau d'étude (25-64 ans)														
Inférieur à l'enseignement primaire, enseignement primaire et premier cycle de l'enseignement secondaire	3,10%	3,10%	3,00%	3,00%	3,20%	3,20%	3,20%	2,90%	3,00%	3,10%	3,00%	2,80%	3,20%	3,20%
Deuxième cycle de l'enseignement secondaire et enseignement post-secondaire non-supérieur	7,30%	6,80%	6,40%	6,10%	5,60%	6,10%	5,90%	5,50%	5,20%	5,70%	5,50%	5,30%	6,00%	6,10%
Enseignement supérieur	15,30%	13,70%	12,90%	12,00%	12,10%	12,30%	12,50%	11,60%	11,70%	12,20%	11,20%	11,50%	13,70%	13,70%

* Taux de participation à l'éducation et à la formation, 4 dernières semaines

Source : Eurostat (EFT)

Développer davantage la multimodalité

Introduction

Qu'est-ce que la multimodalité ?

La multimodalité désigne la combinaison de modes de transport pour parcourir un seul et même trajet.

La multimodalité implique que citoyens et entreprises choisissent parmi un éventail disponible de modes de transport alternatifs à la voiture (au camion) ou en complément de celle-ci (celui-ci) pour se déplacer ou transporter des marchandises. Le choix le plus approprié est effectué à cet égard en fonction d'une série de critères, dont le coût, la vitesse, le but, le moment du déplacement et l'impact sur l'environnement et la santé publique, la distance à parcourir et les passagers et/ou marchandises à transporter.

Élaborer une vision interfédérale de la mobilité

L'absence d'une vision interfédérale de la mobilité engendre une politique de mobilité incohérente et inefficace⁸⁶ et freine les investissements nécessaires dans l'infrastructure de transport et le développement de l'offre de mobilité. Il est donc essentiel d'élaborer dès que possible une vision interfédérale à long terme de la mobilité des personnes et des marchandises, qui se traduira par un pacte de mobilité comportant des domaines d'action concrets et bénéficiant d'un large soutien sociétal.

À cet effet, les différents niveaux de pouvoir doivent intensifier leur dialogue afin d'obtenir un résultat concret et coordonner leurs actions pour assurer la cohérence de la politique de mobilité. Ils doivent en outre mieux utiliser les organes de coordination existants et renforcer la transparence de ceux-ci, notamment vis-à-vis des interlocuteurs sociaux. La transparence est essentielle pour posséder des informations qui permettent de mener la concertation sociale en connaissance de cause. Cette concertation est cruciale pour créer l'adhésion sociétale déterminante pour le succès de la politique de mobilité. La transparence et la concertation sont tout aussi importantes dans le cadre du Plan national Energie-Climat (PNEC), qui comprendra également des mesures relatives à la politique de mobilité. Il est également essentiel de retrouver une cohérence accrue entre la politique de mobilité, le PNEC et la politique d'aménagement du territoire.

Guider au mieux la collaboration entre les acteurs de la mobilité

Concertation et collaboration sont également nécessaires entre les différents acteurs de la mobilité. Sur le seul marché ferroviaire, plusieurs acteurs sont actifs, d'où la probabilité de problèmes et/ou conflits opérationnels qui doivent être réglés par un régulateur ferroviaire fort. Le régulateur ferroviaire belge doit recevoir les moyens techniques, humains et financiers qui sont nécessaires à la réalisation de sa fonction. Il doit pouvoir suivre une approche plus proactive sur le marché ferroviaire, apporter plus de transparence sur le marché ferroviaire (p.ex. en publiant des informations et des analyses) et conseiller les autorités, notamment sur les plans de transport, les contrats de gestion et le plan pluriannuel d'investissements. Il devrait également rendre compte au Parlement.

⁸⁶ Comme le ministre Bellot l'a d'ailleurs indiqué dans la presse le 7 juin 2018.

Une politique de données au service de la multimodalité

Une politique de mobilité solide doit pouvoir s'appuyer sur des données de qualité. En raison notamment de la digitalisation, il existe, tant pour les pouvoirs publics que pour les développeurs de services de mobilité, de nouvelles possibilités d'exploiter des données existantes ou à venir. Il appartient aux pouvoirs publics d'élaborer une réglementation claire en matière de données. Ils peuvent le faire en déterminant dans les contrats de gestion avec les opérateurs de transport public lesquelles de leurs données doivent être ouvertes et comment coopérer avec les plateformes MaaS et LaaS⁸⁷. Afin de rendre l'échange de données aussi fluide que possible, il appartient également aux pouvoirs publics d'indiquer quelles données publiques peuvent être utilisées et échangées. À cet égard, il importe de veiller à l'interopérabilité des données et au respect de la vie privée des usagers de la mobilité.

En outre, les autorités doivent stimuler des projets pilote ayant pour but de faire en sorte que les plateformes MaaS et LaaS engendrent le transfert modal souhaité.

Afin de pouvoir observer, centraliser et analyser les données des différents acteurs publics et privés de la mobilité et, il est nécessaire de mettre en place un observatoire interfédéral de la mobilité auquel tous les acteurs socio-économiques sont associés.

1. Renforcer la multimodalité dans le transport des personnes

Étant donné que les usagers de la mobilité se déplacent à l'intérieur des Régions et entre celles-ci en utilisant des modes de transport pour lesquels différents niveaux de pouvoir sont compétents, ce focus formule des recommandations politiques à l'attention des différentes autorités afin que celles-ci développent davantage la multimodalité.

1.1 Rendre les modes de transport durables plus attrayants pour l'utilisateur de la mobilité

Le fait qu'il n'y ait, à l'heure actuelle, pas suffisamment d'alternatives à la voiture attrayantes qui offrent à l'utilisateur de la mobilité une solution « de porte à porte » pour ses déplacements représente un frein au développement de la multimodalité.

1.1.1 Donner aux transports publics un rôle de premier plan

Intégration et amélioration de la qualité dans l'intérêt de l'utilisateur

La fragmentation et la mauvaise qualité de l'offre de transports publics, imputables notamment à une coordination et des investissements insuffisants (p.ex. les correspondances manquées en raison de retards ou d'horaires mal agencés) et à une attitude peu orientée clients et peu proactive des opérateurs de transport public, nuisent à l'attractivité et donc aussi à l'utilisation des transports publics. D'une part, cette situation nécessite une plus grande coordination entre les opérateurs de transport public en termes d'offre, d'horaires, de tarifs, de titres de transport, de billetterie et d'information aux voyageurs. D'autre part, la ponctualité, la fréquence, la vitesse, la sécurité et le confort des transports publics doivent être améliorés et l'infrastructure qui permet aux voyageurs d'être productifs pendant leurs déplacements (par exemple le wifi dans les trains et les gares) doit encore être développée.

⁸⁷ MaaS = Mobility as a Service. LaaS = Logistics as a Service

Le rail comme vecteur d'impulsion

Le rail est un axe structurant du transport en Belgique, auquel les autres opérateurs de mobilité doivent pouvoir se connecter. Afin d'exploiter les chemins de fer de façon optimale, il importe de réaliser des investissements ferroviaires, d'aménager (de réaménager) les gares en pôles multimodaux et multifonctionnels et de mieux articuler l'offre de trains et la demande.

Les retards de train peuvent être réduits par une optimisation des flux de transport (p.ex. via les nouvelles technologies) et par des investissements supplémentaires dans le matériel roulant, dans une maintenance plus proactive de l'infrastructure ferroviaire et dans l'élimination des chaînons manquants.

Les gares ferroviaires sont déjà dans de nombreux cas des points de correspondance entre différents modes (pôles multimodaux). En aménageant les gares ferroviaires et l'environnement de celles-ci de façon à faciliter les passages d'un mode de transport à l'autre (p.ex. avec des correspondances multiplateforme) et à ce qu'elles réunissent différentes fonctions (p.ex. magasins, pharmacie, banque), elles peuvent contribuer à une mobilité multimodale plus fluide et plus durable.

Sur les axes présentant des flux importants de voyageurs, l'offre ferroviaire doit être renforcée (p.ex. via l'achèvement du RER, le développement de l'offre S dans et autour d'autres grandes villes). Sur les axes moyennement fréquentés, il serait judicieux de réfléchir au moyen de transport le plus approprié (p.ex. un train sur mesure, un train léger ou un bus). Dans le même temps, des solutions de mobilité de qualité doivent être proposées au départ et à destination des zones rurales et des zones industrielles.

1.1.2 Accorder une plus grande attention à la mobilité douce

L'insécurité, la mauvaise qualité (le mauvais entretien) ou le manque d'infrastructures cyclables découragent l'utilisation du vélo (en particulier en Wallonie et à Bruxelles). Pour promouvoir l'utilisation du vélo, il est important non seulement d'investir dans la construction et l'entretien de pistes cyclables et d'autoroutes cyclables sécurisées, mais aussi de faire face à l'électrification rapide du parc à vélos.

Il est important de promouvoir l'usage du vélo (dans le cadre des déplacements domicile-travail) car celui-ci génère des retombées sociétales positives et démontrées (effets positifs sur la santé publique, moins de congestion et de polluants). Il existe encore un potentiel de croissance considérable pour l'usage du vélo dans le cadre des déplacements domicile-travail : la moitié des travailleurs habitent à moins de 10 km de leur travail⁸⁸, une distance qui pourrait être parcourue en vélo (électrique) dans bon nombre de cas.

1.1.3 Vers un nouveau système misant sur l'utilisation des modes de mobilité durables et la simplification des régimes existants

Dans leur [avis du 23 avril 2019 portant sur les accords convenus au sein du Conseil national du Travail](#), les interlocuteurs sociaux se sont engagés à développer au sein d'une Commission mixte CNT-CCE, un nouveau système misant sur l'utilisation des modes de mobilité durables et la simplification des régimes existants.

⁸⁸ Source : CCE 2016-2595 note documentaire "Constatations relatives aux interventions de l'employeur dans le coût des déplacements domicile-travail des salariés du secteur privé".

1.2 Utiliser et évaluer le budget mobilité

Dans leur avis unanime du 7 avril 2017, le CCE et le CNT ont proposé l'instauration d'un **budget mobilité** qui encourage les travailleurs disposant d'une voiture de société ou pouvant y prétendre à faire des choix de mobilité durable. Pour les travailleurs concernés, le budget mobilité proposé par les Conseils est une incitation plus importante à faire des choix de mobilité durable et multimodale que l'allocation de mobilité.

Un budget mobilité a été instauré par la loi du 17 mars 2019. Dans la recommandation qu'ils ont adressée aux commissions paritaires et aux entreprises à l'occasion des accords du 23 avril 2019 conclus au sein du CNT, les interlocuteurs sociaux recommandent d'utiliser le budget mobilité, tel qu'instauré par la loi du 17 mars 2019.

L'allocation de mobilité (instaurée par la loi du 30 mars 2018) et le budget mobilité (instauré par la loi du 17 mars 2019) doivent pouvoir être évalués et si nécessaire améliorés et/ou rectifiés. L'ONSS et le fisc doivent pouvoir obtenir les données nécessaires au suivi des deux systèmes. Ces données doivent pouvoir être utilisées par le CCE et le CNT pour évaluer le budget mobilité et l'allocation de mobilité.

1.3 Vers un cadre (para-)fiscal qui stimule la mobilité durable et la multimodalité

1.3.1 Simplification, clarification et harmonisation du cadre (para-)fiscal

Le manque d'harmonisation du cadre fiscal et parafiscal décourage l'utilisation de modes de transport durables et la combinaison de modes de transport dans le cadre des déplacements domicile-travail.

Afin d'inverser cette situation, le traitement fiscal et parafiscal de chaque mode de transport doit autant que possible être harmonisé et simplifié dans son application, ce qui ne signifie pas que tous les modes de transport doivent être exonérés.

1.3.2 Déplacer la fiscalité automobile de la possession vers l'utilisation

La multimodalité ne signifie pas que la voiture soit bannie ou que l'on empêche son utilisation, mais elle signifie que l'utilisateur de la mobilité est encouragé à l'utiliser d'une manière socialement responsable⁸⁹.

La fiscalité automobile actuelle n'incite pas à une utilisation responsable de la voiture, car elle ne confronte pas suffisamment les automobilistes au coût sociétal de leurs déplacements en voiture. La fiscalité automobile doit glisser de la possession vers l'utilisation du véhicule. La littérature économique sur le sujet identifie différentes pistes à cet effet.

Parmi ces pistes figure un système de redevance kilométrique intelligente. Si un tel système devait être instauré, plusieurs conditions⁹⁰ devront être remplies : le système doit être harmonisé pour l'ensemble du territoire belge sans empêcher les Régions à appliquer des tarifs différenciés ; la redevance doit être fixée en fonction de la congestion, de la pollution atmosphérique et de l'utilisation de l'infrastructure ; il convient d'effectuer une analyse des conséquences sociales d'une telle redevance et des mesures adéquates qui doivent être prises dans ce cadre ; il faut continuer à investir dans les transports publics avec une excellente couverture et une infrastructure adaptée, afin d'offrir

⁸⁹ C'est-à-dire une utilisation de la voiture qui tienne compte des coûts sociétaux (p.ex. la congestion et la pollution de l'air) qu'elle engendre.

⁹⁰ Pour plus d'infos, voir l'avis du CCE du 20 juin 2018 mesures concrètes pour la partie fédérale du Plan national Energie-Climat.

une alternative fiable à la voiture individuelle ; le CCE doit être consulté sur les alternatives à la voiture de société qui seront développées.

1.4 Simplifier la combinaison des modes

Passer simplement et rapidement d'un mode de transport à l'autre est une condition fondamentale pour parvenir à une plus grande multimodalité. Le passage d'un mode de transport à un autre n'est pas une évidence à l'heure actuelle.

Une façon de faciliter ce passage, est de développer davantage des tarifs et titres de transport multimodaux intégrés (par exemple Railease, les abonnements City-Pass, les abonnements train/vélo partagé, les abonnements pour les navetteurs qui font du télétravail etc.), lesquels peuvent être le fruit d'une collaboration entre fournisseurs de mobilité publics et/ou privés.

1.4.1 Train – mobilité douce

En plus d'intervenir sur l'infrastructure (accès sécurisé des gares pour les cyclistes et parkings à vélos sécurisés et de qualité dans les gares), il est nécessaire de poursuivre, notamment à proximité des gares, le développement des infrastructures qui encouragent la mobilité douce, comme des points vélos et trottinettes et des stations-service pour vélos.

1.4.2 Train – autres modes de transport publics

L'application progressive d'un modèle de nœuds de correspondance sur le réseau ferroviaire belge pourrait simplifier la combinaison des modes de transport public. Le principe d'un tel modèle est de définir les horaires des différents services de transport public de sorte à maximaliser les possibilités de correspondance en gare.

Il est donc demandé aux différents opérateurs d'analyser comment un modèle de nœuds de correspondance peut être développé en Belgique, à l'exemple de ce qui existe en Suisse.

Afin d'encourager la combinaison du train avec d'autres modes de transports publics, l'intégration des tarifs des divers sociétés de transport devrait être étudiée, en envisageant l'ensemble des conséquences potentielles, dont les coûts fiscaux et parafiscaux, pour les différents acteurs concernés.

Par ailleurs, il est à noter que, dans le cadre des accords qu'ils ont conclus au sein du CNT, les interlocuteurs sociaux plaident pour prolonger le financement et la pérennisation de l'intervention publique dans le cadre du système 80/20 (intervention de l'employeur dans les frais de transport en commun pour les déplacements entre le domicile et le lieu de travail via une convention de tiers payant)⁹¹, avec une enveloppe ouverte.

⁹¹ Il s'agit d'un système visant à promouvoir l'usage du train ou la combinaison du train avec un autre mode de transport public pour les déplacements domicile-travail.

1.4.3 Transports publics – voiture

Afin d'encourager la combinaison des transports publics et de la voiture, il convient non seulement de miser sur des tarifs attractifs des parkings de gares, mais aussi de prévoir des places de stationnement pour les voitures dans les gares et des parkings de dissuasion situés en périphérie des villes et des noyaux de villages, en nombre suffisant pour répondre à la demande de mobilité à court et à long terme.

2. Davantage de multimodalité dans le transport de marchandises

Comme dans le cas du transport de personnes, les usagers de la mobilité ont le choix, pour transporter des marchandises, parmi un éventail disponible de modes de transport alternatifs au camion, tels que par exemple le ferroviaire, le vélo-cargo ou encore le fluvial. Le CCE ayant remis [un avis le 19 septembre 2018](#) en ce qui concerne la promotion du transport ferroviaire de marchandises, nous nous concentrerons sur le besoin de multimodalité entre le camion et le train, bien que nous insistons sur l'importance de la multimodalité avec l'ensemble des modes de transport disponibles. Actuellement, les chemins de fer ne sont pas encore suffisamment considérés comme une alternative attractive aux camions. Ceci est imputable à différents facteurs. Vous trouverez ci-dessous un certain nombre de pistes pour s'attaquer à ces facteurs.

2.1 Davantage de concertation entre les acteurs concernés

2.1.1 Des procédures et règles concertées pour le transport ferroviaire de marchandises

Pour continuer à développer le transport ferroviaire de marchandises, il importe que les procédures et les règles qui le régissent tiennent suffisamment compte des besoins sur le terrain et des spécificités de ce type de transport. La concertation avec les acteurs concernés dans l'ensemble du pays peut y contribuer. Cette concertation pourrait avoir lieu au sein d'un « consultation group » dans lequel siègeraient des acteurs ayant une connaissance spécifique du transport ferroviaire de marchandises, c'est-à-dire : le gestionnaire de l'infrastructure, les opérateurs ferroviaires, des chargeurs, et des représentants des employeurs et des travailleurs. Il est également important, pour continuer à développer le transport ferroviaire de marchandises, que les opérateurs soient satisfaits des services du gestionnaire de l'infrastructure. Enfin, les produits et services des opérateurs ferroviaires doivent répondre autant que possible aux souhaits et besoins des chargeurs. À l'heure actuelle, ces trois conditions ne sont pas remplies en raison de l'absence ou de l'insuffisance de concertation entre les acteurs concernés.

2.1.2 Un meilleur service sur le rail

Afin d'améliorer la satisfaction des opérateurs ferroviaires vis-à-vis des services du gestionnaire de l'infrastructure, il est important que ce dernier :

- prenne connaissance des problèmes rencontrés par les opérateurs ferroviaires et de leurs attentes en matière de services ferroviaires. Un dialogue renforcé entre le gestionnaire de l'infrastructure et les opérateurs ferroviaires est essentiel à cet effet ;
- adopte une attitude proactive orientée « client » à l'égard des opérateurs ferroviaires en leur offrant proactivement des solutions aux problèmes qu'ils rencontrent ;
- communique de façon claire, transparente et rapide (par ex. en cas de perturbation du trafic ferroviaire) avec les opérateurs ferroviaires.

En Belgique, la voie du contrat de gestion du gestionnaire de l'infrastructure est moins utilisé que dans d'autres pays (par ex. l'Autriche, la Suisse et les Pays-Bas) pour essayer de stimuler le transport ferroviaire de marchandises. Les objectifs de la politique ferroviaire (notamment en ce qui concerne le transport de marchandises) doivent se refléter dans le contrat de gestion du gestionnaire de l'infrastructure. Ces objectifs doivent être opérationnels (c'est-à-dire précis et mesurables) et liés à des sanctions en cas de non-respect.

2.2 Une meilleure gestion de l'infrastructure ferroviaire

La réalisation du plein potentiel de croissance du rail dans notre pays est entravée par la sous-utilisation de la capacité ferroviaire actuelle. En outre, la qualité de l'infrastructure ferroviaire se dégrade d'année en année⁹² et cette infrastructure semble gérée dans une logique de court terme et suivant des considérations purement budgétaires.

2.2.1 Une meilleure utilisation de la capacité ferroviaire existante

Afin de mieux utiliser la capacité ferroviaire existante, il importe de miser sur des innovations technologiques (par exemple ETCS-2 et des trains longs jusqu'à 750 mètres) et sur la réduction du nombre de trajets et de wagons à vide (par exemple en utilisant des wagons multifonctionnels). Dans la même optique, les opérateurs ferroviaires doivent être encouragés à annuler les sillons demandés qu'ils n'utilisent pas (par exemple en prévoyant un remboursement partiel dans des conditions bien définies). En outre, la gestion des sillons doit pouvoir répondre à court terme aux besoins de transport variables des entreprises, lesquels peuvent difficilement être estimés longtemps à l'avance. Plus concrètement, il convient d'accélérer et de simplifier la procédure de demande de sillon et d'obtention d'une autorisation de faire circuler une locomotive sur le réseau ferroviaire.

2.2.2 Investir davantage dans l'entretien de l'infrastructure ferroviaire

En raison de la détérioration de la qualité de l'infrastructure ferroviaire⁹³, le transport ferroviaire est soumis sur certaines lignes à des limitations temporaires de vitesse, lesquelles ont un impact négatif sur la qualité du rail en termes de ponctualité. De plus, une stratégie de maintenance réactive consistant essentiellement à réparer les infrastructures endommagées est appliquée. Il convient donc de prévoir des investissements suffisants dans l'entretien de l'infrastructure ferroviaire et de mettre l'accent sur la maintenance préventive plutôt que réactive.

2.2.3 Une logique à long terme qui tient compte des possibilités de développement économique

L'infrastructure ferroviaire semble être gérée dans une perspective de court terme et suivant des considérations budgétaires. Ceci est non seulement le cas pour l'entretien, mais aussi pour la gestion des liaisons ferroviaires. Ainsi, Infrabel a mis fin à certaines liaisons ferroviaires desservant des entreprises parce qu'il n'était pas rentable de les maintenir à court terme. Bien que cela ait pu sembler une bonne décision à court terme et du point de vue budgétaire, cela pourrait à l'avenir dissuader des entreprises à opter (à nouveau) pour le rail. La remise en service de liaisons ferroviaires rompues avec des entreprises (zones d'activité) est coûteuse et irréalisable à court terme. Afin de soutenir le développement du transport ferroviaire de marchandises, il est donc nécessaire que l'infrastructure ferroviaire soit gérée selon une logique à long terme et en tenant compte des possibilités de développement économique.

⁹² Source : World Economic Forum (2017) Global Competitiveness Report

⁹³ Source : ibidem

2.3 *Rendre le transport ferroviaire de marchandises plus compétitif*

Il est difficile pour le rail de faire concurrence aux autres modes de transport parce que les coûts externes générés par les différents modes ne se reflètent pas de la même manière dans leurs prix et que le transport ferroviaire de marchandises est surtout rentable lorsque des grands volumes de marchandises sont transportés sur de longues distances. Plus la distance du pré- et post-trajet est grande, moins le choix du rail est avantageux.

2.3.1 *Créer un « level playing field » pour les différents modes de transport*

Il est important que les pouvoirs publics créent un « level playing field » pour les différents modes de transport, en tenant compte des externalités économiques, sociales et environnementales qu'ils génèrent. Une simplification du transport international peut y contribuer. Cela peut se faire par exemple en développant davantage les corridors de fret européens et, plus généralement, en éliminant la fragmentation au sein de l'Europe en termes de régulation et de standardisation technique.

2.3.2 *Rendre le transport ferroviaire plus compétitif sur les distances plus courtes*

Les pouvoirs publics peuvent stimuler le transport ferroviaire de marchandises en prévoyant suffisamment de terminaux intermodaux et en axant les mesures de soutien davantage sur le transbordement que sur le transport lui-même. Les autorités à différents niveaux disposent en outre d'autres possibilités pour rendre le transport ferroviaire plus attrayant sur des courtes distances, par exemple en facilitant les expérimentations avec des gestionnaires d'infrastructure ou opérateurs de proximité ou en encourageant des partenariats entre opérateurs et chargeurs sur les courtes distances.

Energie-Climat

1. Cadrage

Le défi « La transition énergétique vers une économie bas carbone, tout en garantissant la sécurité d’approvisionnement et des prix compétitifs » reprend la structure de l’avis 2015-0135 intitulé « L’engagement des interlocuteurs sociaux face aux enjeux énergétiques », c’est-à-dire les 3 objectifs ainsi que les facteurs qui y sont décrits.

L’objectif de ce focus en matière d’énergie et de climat est de proposer une série de mesures concrètes concernant certains de ces facteurs, qui permettront de répondre aux défis affrontés par notre économie en matière d’énergie et in fine aux 3 objectifs précités en tenant compte de la création d’emplois et de valeur ajoutée dans l’économie nationale.

Les compétences en matière de politique énergétique et climatique sont réparties entre différents niveaux de pouvoir (principalement l’Etat et les régions). Ce rapport se concentre sur la recommandation de mesures applicables au niveau fédéral. Il convient toutefois de préciser que le champ de compétences fédérales est limité.

2. Vision à long terme, dialogue social et coordination des différents niveaux de pouvoir

Il est essentiel d’élaborer une vision à long terme (2030-2050) stable, cohérente et coordonnée en matière d’énergie en vue de faire face aux enjeux importants qui se posent dans le cadre de la transition énergétique vers une économie bas carbone, et d’introduire avec succès les transformations nécessaires sur les plans économique, social et environnemental qui s’imposent dans le cadre de cette transition. Les réponses apportées aux défis énergétiques et climatiques (en ce compris le paquet « Energie/Climat 2030 ») auront des répercussions sur les prix de l’énergie, l’environnement, la sécurité d’approvisionnement énergétique, les capacités de production électrique, la formation et la mobilité des travailleurs, la mobilité, etc. Cette vision doit non seulement tenir compte du secteur de l’énergie, mais aussi de son impact sur l’ensemble des paramètres économiques, sociaux et environnementaux.

Une **collaboration / coordination / harmonisation** est nécessaire entre les différents niveaux de pouvoir concernés directement ou indirectement par l’énergie (répartition des compétences), et ce, en vue de développer et d’assumer ensemble une vision commune (cf. ci-dessus) et d’assurer une cohérence de leurs politiques (en évitant de se neutraliser). Pour ce faire, une coordination structurelle efficace des politiques régionales et fédérales en matière d’énergie et de climat est un must.

Il est important de rétablir un **dialogue** effectif sur l’énergie **avec les interlocuteurs sociaux** à tous les niveaux. La vision en matière énergétique doit pouvoir compter sur l’appui des interlocuteurs sociaux interprofessionnels vu l’enjeu économique et social énorme pour le bien-être des citoyens et la capacité de l’économie belge de créer de la valeur ajoutée et de l’emploi. Le succès d’une politique énergétique de long terme est conditionné par un **soutien sociétal le plus large possible**, condition sine qua non quant à l’acceptabilité des mesures qui découleront de cette vision.

3. Efficacité énergétique dans les bâtiments

L'efficacité énergétique dans les bâtiments est un élément clé de la transition énergétique. Le gouvernement doit dès lors s'engager à réaliser les actions décrites ci-dessous soutenues par les interlocuteurs sociaux représentés au sein du CCE.

3.1 Inventaire / cadastre énergétique

Un inventaire ou cadastre énergétique de l'actif immobilier belge (public et privé) doit être constitué au plus vite. Le cadastre énergétique de l'actif immobilier belge consiste en un inventaire des bâtiments publics et privés classés en fonction de leurs caractéristiques énergétiques, tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif.

Le cadastre énergétique des bâtiments publics et privés permettra d'identifier les sources d'économies d'énergie et de déterminer les priorités des interventions à réaliser en vue d'engendrer des réductions de la consommation énergétique du parc immobilier.

3.2 Imposer l'exemplarité des instances publiques

Le secteur public doit se doter de plans d'action de rénovation ambitieux pour ses propres bâtiments. Le secteur public doit faire preuve d'exemplarité énergétique non seulement pour son parc de bâtiments mais aussi pour les bâtiments qu'il a en location. En tant que locataire, le secteur public ne pourra louer que des biens répondants à des normes PEB élevées. Un service fédéral d'efficacité énergétique devrait réaliser ces plans d'action.

3.3 Production de chaleur

En ce qui concerne la production de chaleur, des mesures concernant l'application de normes sévères d'émissions, voire des mesures d'interdiction de certains types de chauffage (ex : dans certaines villes ou zones ayant des problèmes de qualité de l'air) doivent être prises. Les normes peuvent également se concentrer sur les combustibles (ex : composition ou « sec et propre » pour la biomasse). Des mesures de soutien doivent être prévues pour les plus précarisés. Celles-ci doivent être synchronisées avec l'introduction de nouvelles normes étant donné que de plus en plus de ménages éprouvent des difficultés à payer leurs factures d'énergie et que ce sont par ailleurs ces ménages qui, le plus souvent, habitent des logements mal isolés. Une trajectoire claire au niveau fédéral et uniformisée au niveau régional en matière d'émissions carbone et de polluants atmosphériques des systèmes de chauffage et de refroidissement doit être fixée.

3.4 Financement de la transition énergétique dans le bâtiment

3.4.1 Société de tiers investissement

La définition d'un cadre légal pour les sociétés de tiers investissement doit être développée afin de permettre au secteur privé et aux collectivités de prêter aux particuliers en leur apportant les garanties financières nécessaires pour la réalisation de travaux d'efficacité énergétique.

3.4.2 Véhicule d'investissement affecté à la rénovation énergétique des bâtiments publics

Les premiers travaux de rénovation effectués par l'autorité publique créent des économies en termes de factures énergétiques et libèrent un certain budget.

Il convient de veiller à ce que les économies obtenues grâce aux mesures les plus rentables puissent être utilisées pour financer des investissements ou mesures (moins rentables) supplémentaires relatives à la rénovation énergétique. La création d'un véhicule d'investissement affecté à la rénovation énergétique permettrait ainsi de réinvestir les économies réalisées dans de nouvelles rénovations. Ce véhicule d'investissement peut être alimenté uniquement au moyen de fonds publics ou être ouvert à une participation d'investisseurs privés⁹⁴. Cette ouverture (partielle) à des fonds privés peut constituer un levier d'investissement⁹⁵ pour les fonds publics et requiert une rémunération de l'investisseur privé.

⁹⁴ Au vu du Pacte européen de stabilité et de croissance, il convient d'atténuer au maximum l'impact des coûts de rénovation énergétique sur la dette publique. L'avis CCE 2018-0086 relatif au Pacte national pour les investissements stratégiques II insiste notamment sur la nécessité d'obtenir un système de neutralisation partielle ou totale des investissements publics dans les règles budgétaires en veillant à ce que les projets soient choisis pour leur effet multiplicateur dans la société. Dans ce cadre, l'avis du CFDD sur le financement de la rénovation énergétique des bâtiments utilisés pour les services publics (2017) s'est penché de manière détaillée sur les différentes possibilités existantes de faire sortir les dépenses d'investissement du budget de l'autorité publique en ce qui concerne la rénovation énergétique, de même que sur les avantages et les inconvénients de chacune de ces possibilités.

⁹⁵ Il s'agit ainsi d'accroître la capacité d'investissement du véhicule d'investissement sans augmenter pour autant le montant des fonds publics.

Obstacles au développement des entreprises à forte croissance en Belgique

1. Cadre

Bien que les entreprises à forte croissance (EFC) ne représentent qu'un faible pourcentage de l'emploi total, elles génèrent une grande partie de la croissance de l'emploi (Audretsch, 2012 ; Criscuolo et al., 2014, p. 15 ; Dillen et Crijns, 2018, p. 4). Les EFC sont donc indispensables pour atteindre l'objectif intermédiaire de l'emploi, qui contribue à son tour à une augmentation de la cohésion sociale et des richesses.

Les EFC sont également essentielles pour relever le défi stratégique que représente la création d'un plus grand nombre d'entreprises d'une taille suffisante et d'un niveau élevé d'innovation et pour accroître la productivité. Ces entreprises innovent de façon disproportionnée et présentent un haut niveau de productivité (Sleuwaegen, 2016, p. 3). Les EFC sont présentes dans tous les secteurs, mais leur concentration est la plus élevée dans le secteur des services à forte intensité de connaissances (Coad, 2015, p. 14). Il est donc important de créer un environnement propice aux EFC dans tous les secteurs pour assurer une croissance suffisante de la productivité et de l'emploi.

On entend par EFC des entreprises qui réalisent une croissance forte et économiquement durable. Leur croissance doit donc se poursuivre pendant plusieurs années et ne doit pas être le résultat d'un déplacement d'activités tel qu'une fusion ou une acquisition⁹⁶.

2. Problèmes d'expansion en Belgique

Les entreprises qui connaissent une forte croissance apportent donc une contribution positive à la compétitivité structurelle d'un pays. Le nombre d'EFC est toutefois relativement peu élevé en Belgique. En 2012, la Belgique pointait à la 18e place d'un classement de 28 pays européens en ce qui concerne le nombre d'EFC en pourcentage du nombre d'entreprises actives. S'agissant de la part des EFC dans l'emploi total, la Belgique tombait à la 23e place sur 26 pays (Dumont et Kegels, 2016, p. 38). Le Tableau 2-1 illustre également la position internationale défavorable de la Belgique en matière d'expansion des entreprises. Les faibles performances de la Belgique concernent non seulement les années indiquées dans le tableau, et pour les données d'Eurostat, mais elles ressortent aussi d'autres études menées pour d'autres périodes et sur la base d'autres données (Sleuwaegen, 2016, p. 12). Il s'agit donc d'un problème structurel.

⁹⁶ Comme l'information à ce sujet fait souvent défaut, les fusions et acquisitions sont toutefois généralement incluses dans les statistiques présentées ci-dessous.

Tableau 2-1 : Part des entreprises en croissance dans l'emploi dans le secteur marchand (en %)*

	Part en emploi				Part en nombre d'entreprises				
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015	2016
BE	9,51	8,59	8,97	10,40	8,55	8,18	7,85	8,05	8,55
DE	14,74	-	-	12,03	12,03	-	-	10,74	11,07
NL	15,78	15,94	16,75	17,35	9,83	9,91	9,64	10,71	12,29
FR	14,61	11,44	9,99	9,52	8,87	9,64	8,54	8,56	8,61
FI	-	11,36	9,45	9,45	-	11,70	10,11	10,10	9,45
ES	10,05	9,31	11,10	14,79	7,99	7,98	9,48	11,88	13,92
IT	9,85	10,65	9,52	10,82	7,05	7,34	6,84	7,58	9,22
SE	16,66	19,05	15,11	14,83	13,49	13,65	12,31	12,10	12,80
VK	17,39	19,22	19,30	18,99	11,66	12,29	12,91	10,82	11,90
EU28	-	-	12,78	14,00	-	-	9,14	9,85	10,74

*À l'exclusion des holdings. Les entreprises en croissance sont définies ici comme des entreprises dont le taux de croissance annuel moyen de l'emploi est d'au moins 10% sur une période de trois ans et qui comptent au moins dix salariés au début de cette période.

Source : Eurostat

3. Facteurs explicatifs

Trois facteurs ayant un impact majeur sur l'expansion sont une explication possible de la part relativement faible des entreprises à forte croissance en Belgique :

- il y a un manque d'entrepreneuriat à risque et ambitieux en Belgique ;
- les entreprises ne trouvent pas suffisamment de ressources, y compris du personnel possédant les compétences appropriées et le financement nécessaire pour leurs projets de croissance ;
- l'environnement de marché ne stimule pas suffisamment la croissance des entreprises.

Afin de mieux comprendre cette problématique, le secrétariat du CCE a mené une enquête, en collaboration avec Statistics Belgium, auprès des entreprises belges en croissance⁹⁷. Comme des études précédentes (Laveren, 2016 ; Sleuwaegen, 2016) avaient montré que l'accès difficile au financement peut être un obstacle majeur à l'expansion des entreprises, que les entreprises en croissance ont des besoins financiers spécifiques et que peu d'informations étaient disponibles sur ce sujet en Belgique, l'enquête s'est concentrée sur le financement des EFC.

Contraintes de financement versus aversion au risque

Les résultats de l'enquête montrent que les entreprises en croissance sont surtout freinées par la pénurie de personnel possédant les compétences appropriées, et moins par des contraintes de financement. Les membres du CCE ont donc identifié l'adéquation entre l'offre et la demande sur le marché du travail comme un défi pour l'économie belge. Des recommandations concrètes en la matière sont formulées dans le focus consacré à l'apprentissage tout au long de la vie. Toutefois, lorsqu'on fait la distinction entre les EFC qui ont enregistré une croissance de plus de 20% par an au

⁹⁷ L'enquête a été envoyée à toutes les entreprises des secteurs marchands qui, au cours de la période 2013-2016, ont enregistré une croissance annuelle moyenne de leurs effectifs ou du chiffre d'affaires de 10 % ou plus et qui comptaient au moins dix salariés au début de cette période. Le sous-groupe des entreprises dont le taux de croissance annuel moyen du nombre de salariés est d'au moins 20% est dénommé « EFC » ; celles qui ont connu un taux de croissance de 10% ou plus au cours de la période 2013-2016, mais qui ne répondent pas à la définition des EFC, sont appelées « autres entreprises en croissance ».

cours de la période de référence de trois ans et les autres entreprises en croissance, on observe certaines différences.

Ainsi, les EFC font état de davantage de problèmes de financement que les autres entreprises en croissance. Pourtant, si le financement devait être le principal obstacle à l'expansion, on pourrait s'attendre à ce que cela constitue davantage un problème pour les entreprises qui croissent plus lentement. En d'autres termes, le fait que les autres entreprises en croissance se heurtent à moins de problèmes de financement suggère que leur croissance plus lente n'est pas tant le résultat d'un plus grand nombre d'obstacles dans leur environnement que du fait qu'elles sont moins ambitieuses et plus frileuses, ce qui réduit leurs besoins de financement. Ceci est également suggéré par le fait qu'elles déclarent moins souvent que les EFC introduire des demandes pour les différentes formes de financement. La grande majorité des autres entreprises en croissance qui demandent un financement indiquent également qu'elles le reçoivent en totalité, alors que c'est moins souvent le cas, même si cela reste majoritaire, pour les EFC. Seule une petite minorité d'EFC et une proportion encore plus faible des autres entreprises de croissance rapportent qu'au cours des deux années précédant l'enquête, elles ont eu recours à des formes de financement mieux adaptées que le financement bancaire pour le financement de projets risqués, tels que le financement par renforcement et extension des fonds propres par des parties externes.

Indirectement, les résultats de l'enquête identifient donc une situation dans laquelle les EFC se distinguent des entreprises à croissance plus lente par leur plus grande ambition et leur disposition à prendre des risques. Cela peut notamment expliquer pourquoi elles recherchent davantage de financement externe, sont prêtes à envisager des formes alternatives de financement et ont par exemple moins peur de perdre une partie du contrôle de leur entreprise dans ce processus. L'enquête suggère toutefois que la recherche de capital-risque reste également limitée dans les EFC. Ainsi, plus de la moitié d'entre elles déclarent se financer uniquement avec des ressources internes. Dans la mesure où les entrepreneurs ont l'ambition de se développer et sont prêts à prendre des risques à cet effet, ils font encore très peu appel aux financements via le crowdfunding, les investisseurs professionnels en capital-risque ou les « business angels ». C'est ce qu'il ressort à la fois des résultats de l'enquête et d'une comparaison internationale de la taille des marchés du capital-risque et du crowdfunding.

L'enquête et un groupe d'experts qui ont examiné cette problématique avec le secrétariat du CCE fournissent quelques explications à ce sujet. Les entreprises semblent être peu informées de ces instruments et il ne serait pas toujours facile d'obtenir plus d'informations à leur sujet. Et lorsque les instruments sont connus, il y a souvent une fausse image d'eux, de sorte que les possibilités et les avantages du crowdfunding, par exemple, sont généralement sous-estimés. En outre, de nombreux entrepreneurs n'auraient guère confiance en leur capacité à négocier avec des « business angels » et des investisseurs professionnels en capital-risque. Du côté de l'offre, on peut également dire que l'écosystème qui entoure l'offre de capital-risque est trop fragmenté, trop petit et pas suffisamment international (Laveren 2016, p.46). La poursuite du développement de l'Union européenne des marchés des capitaux constituerait une amélioration dans ce domaine et est donc importante pour la Belgique⁹⁸. D'une manière générale, le marché financier européen serait encore trop fragmenté. Pour la Belgique, il s'agit d'un problème particulièrement important car le marché local y est relativement petit, de sorte que notre pays bénéficierait encore plus que les grands pays d'un marché intégré européen. Il apparaît également que les entreprises ne réfléchissent pas suffisamment en termes de mix de financement.

⁹⁸ Toutefois, cette union des marchés des capitaux pourrait également poser des problèmes si elle entraînait un manque de transparence sur les flux de capitaux et les risques qui y sont associés.

Différents instruments publics peuvent aider à surmonter ces obstacles, mais ceux-ci sont très peu utilisés. Cela s'explique, entre autres, par le fait qu'ils sont peu connus et perçus comme étant peu pertinents. Ceci est vrai à la fois pour les instruments de niveau régional que pour ceux de niveau national et européen. Selon la discussion menée avec les experts concernés, cette sous-utilisation est due en partie à la complexité et à la volatilité des mesures de soutien, ainsi qu'à une image publique négative qui décourage de nombreux entrepreneurs de demander une aide. Il en résulte qu'une grande partie de l'aide va souvent de manière répétée à une petite minorité d'entreprises en croissance, en particulier les plus grandes, qui disposent de plus de ressources pour en faire la demande. Il y aurait également peu de coopération entre les différentes autorités publiques, alors même qu'une coopération accrue renforcerait l'efficacité des aides d'État.

Toutefois, les résultats de l'enquête suggèrent que c'est principalement le manque d'entrepreneuriat ambitieux et/ou une plus grande aversion au risque des entreprises belges qui sont à l'origine du nombre relativement faible d'EFC. Éviter l'incertitude semble être enraciné depuis longtemps dans la culture belge. Ainsi, dans une étude très citée qui s'est penchée sur la question en 1972 (Hofstede, 2001, p. 187), la Belgique figurait déjà parmi les pays où les efforts les plus importants sont faits pour éviter les risques et les incertitudes. Selon des études plus récentes, la population belge reste relativement peu encline aux risques. Par exemple, 48,5% des Belges interrogés ayant perçu des opportunités d'entrepreneuriat ont déclaré dans le cadre du Global Entrepreneurship Monitor de 2015-2016 qu'ils seraient freinés par la peur de l'échec. La Belgique se situait ainsi à la 58e place sur les 60 pays dans lesquels l'enquête a été réalisée. Outre l'environnement culturel, la peur de l'échec peut être renforcée par l'impact négatif qu'elle engendre sur l'entrepreneur, notamment sur son image et sa situation financière. Dans ce contexte, il reste à voir comment la récente réforme de la loi sur la faillite, qui prévoit un effacement rapide des dettes, affectera cette crainte de l'échec. Plus précisément, les entrepreneurs qui font faillite n'ont plus à attendre la fin de la procédure de faillite en cours pour pouvoir redémarrer une entreprise. Après l'accord d'un juge, il sera possible d'effacer de l'ardoise de la personne physique les dettes qui ne peuvent être remboursées dans le cadre de cette faillite.

Environnement du marché : les entreprises zombies

Le développement des EFC pourrait également être entravé par une distorsion du fonctionnement du marché, les entreprises les plus performantes étant insuffisamment sélectionnées. Un cadre réglementaire inutilement contraignant est en effet susceptible d'offrir aux firmes établies inefficaces une protection contre la concurrence d'entrants potentiels. Cette explication semble également plausible pour la faible part des EFC en Belgique.

Le grand nombre d'entreprises zombies⁹⁹ établies en Belgique est un signe de distorsion du marché. Ces entreprises, financièrement fragilisées, accaparent une partie non négligeable des ressources disponibles dans l'économie. Les entreprises zombies représentaient environ 10% de la population belge des entreprises et 16% du stock de capital en 2014. La plupart de ces entreprises affichent une croissance lente de leur productivité et bon nombre d'entre elles ne semblent pas capables de combler leur retard technologique (BNB, 2018, p. 159).

La présence des entreprises zombies réduit la part de marché des autres entreprises (congestion du marché). Les entreprises zombies peuvent également créer des distorsions de marché lorsqu'elles appliquent des prix ou salaires à un niveau non viable. Ces éléments affectent négativement les entreprises en bonne santé. La congestion du marché engendrée par les entreprises zombies peut créer des barrières à l'entrée et limiter les possibilités de croissance des entreprises plus productives,

⁹⁹ Les entreprises zombies sont définies comme les entreprises établies depuis au moins dix ans et dont les bénéfices d'exploitation sont inférieurs à leurs charges financières au moins trois années de suite.

en diminuant notamment la capacité de ces dernières à attirer des capitaux (Adalet McGowan et al. 2017, p. 7 et 13)¹⁰⁰.

La réhabilitation des entreprises en difficulté implique moins de coûts sociaux liés à la perte d'emploi que si seule une sortie était envisagée. Il est dès lors important de faciliter la réorganisation des entreprises zombies qui disposent d'un potentiel de croissance clairement démontré, en particulier par une reprise, et à réaliser les investissements nécessaires pour améliorer leur productivité¹⁰¹. Dans la mesure du possible, la relance d'entreprises en difficulté est donc préférable à leur suppression. Lorsque cela n'est pas possible, l'État a un rôle à jouer dans la protection sociale et la réactivation des travailleurs concernés. Ces constats rejoignent les éléments mis en avant dans le défi « Vers une économie plus innovante, tant en termes d'innovation radicale que de diffusion d'innovation existante » : pour parvenir à une croissance suffisante de la productivité et de l'emploi, il sera important de miser non seulement sur un plus grand nombre d'entreprises qui peuvent créer de nouvelles connaissances et des innovations radicales et ainsi déplacer la frontière technologique, mais aussi sur une meilleure diffusion des connaissances et technologies existantes vers les entreprises (des secteurs tant commerciaux que non commerciaux) qui se situent sous la frontière technologique.

Conclusions

En raison de leur contribution disproportionnée à la création d'emplois, à la croissance de la productivité et à la capacité d'innovation, les EFC sont importantes pour la compétitivité structurelle. Le nombre d'EFC est pourtant structurellement bas en Belgique. Ceci peut s'expliquer par trois facteurs ayant un impact significatif sur l'expansion des entreprises.

Tout d'abord, l'expansion d'une entreprise repose souvent sur un entrepreneur ambitieux et prêt à prendre des risques. En Belgique, cependant, l'ambition semble peu appréciée et les risques sont évités. La culture belge n'encourage donc pas les gens à s'engager dans un entrepreneuriat ambitieux et risqué.

Lorsqu'ils souhaitent se développer et sont prêts à prendre des risques, les chefs d'entreprise auraient surtout des difficultés à trouver suffisamment de personnel possédant les compétences appropriées. Les contraintes de financement jouent un rôle moins important, mais peuvent également constituer un obstacle à l'expansion. La méconnaissance par les entrepreneurs des instruments de financement alternatifs et la fragmentation du marché financier poseraient problème à cet égard. Différents instruments publics peuvent donner aux entreprises un meilleur accès au financement, mais ils sont très peu utilisés. Cela s'explique, entre autres, par le fait que ces instruments sont peu connus et perçus comme étant peu pertinents.

¹⁰⁰ Cet effet peut s'expliquer par une capacité d'emprunt réduite pour les entreprises productives - résultant de la baisse de la rentabilité des investissements potentiels dans l'industrie due à la congestion - ou, plus directement, refléter l'incapacité des banques (qui disposent d'un stock important de crédits non performants) à octroyer de nouveaux prêts aux entreprises en bonne santé (Andrews e.a. 2017, p. 6).

¹⁰¹ À titre d'exemple, la Wallonie a créé en 1984 un fonds public d'investissement, la SOGEPa, qui intervient financièrement et accompagne les initiatives de redéploiement d'entreprises portées par un projet économique et industriel crédible et durable (sous forme de prise de participation, de prêt, de conseil, ou d'intérim management). Une procédure accélérée (« fast track ») a été mise en place afin de permettre une intervention rapide dans les PME et TPE, dont les demandes sont généralement plus modestes.

Un autre facteur qui peut peser sur l'expansion des entreprises en Belgique est lié à un environnement de marché médiocre qui maintient des activités non rentables et crée des barrières à l'entrée pour des modèles commerciaux performants. En Belgique, un nombre relativement important d'entreprises ne génèrent pas suffisamment de revenus pour pouvoir investir. Elles n'ont pas les moyens d'entrer dans un nouveau modèle de croissance et, en même temps, elles bloquent des actifs et des ressources humaines pour des activités à plus fort potentiel de croissance. Il semblerait que des réglementations inutilement rigides permettent à bon nombre de ces entreprises dites zombies de survivre tout en bloquant leur croissance potentielle.

Bibliographie

- ADALET MCGOWAN, M., D. ANDREWS et V. MILLOT (2017), « The Walking Dead: Zombie Firms and Productivity Performance in OECD Countries », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1372.
- ANDREWS, D. et F. PETROULAKIS (2017), « Breaking the Shackles: Zombie Firms, Weak Banks and Depressed Restructuring in Europe », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1433.
- AUDRETSCH, David B. (2012), *Determinants of High-Growth Entrepreneurship*, Report prepared for the OECD/DBA International Workshop on "High-growth firms: local policies and local determinants", Copenhagen, 28 March 2012, 37 p.
- BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE (2018), Rapport 2017 - Évolution économique et financière.
- COAD, Alex et Fabiana MORENO (2015), *High-Growth Firms: Stylized Facts and Conflicting Results*, SPRU Working Paper Series, SWPS 2015-05, February, 50 p.
- COMMISSION EUROPÉENNE (CE, 2016), *Country Report Belgium 2016*, Commission Staff Working Document, 69 p.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2018), Rapport 2018 pour la Belgique.
- CRISCUOLO, C., P. GAL et C. MENON (2014), "The Dynamics of Employment Growth: New Evidence from 18 Countries", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 14, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jz417hj6hg6-en>.
- DILLEN, Yannick et Hans CRIJNS (2018), *Belgian High-Growth Monitor – What characterizes Belgian growth firms?*, Report made by the Impulse Centre for 'Growth Management for Medium sized Enterprises', 25 p.
- DUMONT, Michel et Chantal KEGELS (2016), *Young Firms and Industry Dynamics in Belgium*, Bureau fédéral du plan, Working Paper 6-16, 64 p.
- HOFSTEDE, Geert (2001), *Culture's consequences: comparing value, behaviors, institutions and organizations across nations (2nd ed.)*, p. 183-198.
- KELLEY, Donna, Slavica SINGER et Mike HERRINGTON (GEM, 2016), *Global Entrepreneurship Monitor: 2015/19 Global Report*, 151 p.
- LAVEREN, Eddy (2016), *Financiering van groeiondernemingen in België: een overzicht van de geschikte financieringsbronnen en beleidsaanbevelingen*, Rapport de recherche du Conseil central de l'économie, 59 p.
- SLEUWAEGEN, Leo (2016), *Hoge Groei Ondernemingen in België*, Rapport de recherche du Conseil central de l'économie, Bruxelles, 29 blz.

Vers un e-gouvernement efficace et inclusif

Introduction

La rapidité et l'ampleur des innovations numériques nous mettent au défi d'adapter nos modèles de gestion, de conception et d'utilisation des services publics. Les pouvoirs publics doivent non seulement être au fait des développements actuels dans ce domaine, mais ils doivent aussi faciliter le progrès numérique grâce à une politique responsable en matière d'e-gouvernement et veiller à ce que chacun puisse en retirer les avantages.

Il ressort des derniers chiffres de l'indice DESI que des progrès importants peuvent encore être réalisés dans le domaine de l'e-gouvernement. Ainsi, dans le classement le plus récent des 28 pays de l'UE, la Belgique n'occupe que la 13^e place en ce qui concerne les services publics numériques. Sur le plan des services publics numériques pour les entreprises, nous ne sommes mêmes qu'en 18^e position¹⁰².

En 2018, seulement 56% des Belges interagissaient par voie numérique avec les pouvoirs publics, la Belgique figurant ainsi dans la moyenne des performances en Europe. Si les hautement qualifiés interagissent dans une large mesure avec l'administration, ce pourcentage diminue rapidement dans les catégories plus vulnérables (seulement 33%) (Eurostat, 2018). L'objectif ultime est qu'un maximum d'interactions de qualité puissent être effectuées par voie numérique pour autant d'individus et d'organisations que possible. Pour les groupes qui ne disposent pas des compétences, des ressources ou des préférences requises pour utiliser les applications et les appareils numériques, il conviendra de proposer un accompagnement complet et/ou des alternatives.

Dans le présent focus, les partenaires sociaux énumèrent quelques lignes de force politiques qui permettront d'élargir l'offre des services publics numériques et de rendre ceux-ci plus efficaces et plus inclusifs. Dans l'avis plus étoffé qu'il rendra ultérieurement, le CCE fera des propositions plus concrètes en matière d'e-gouvernement.

1. L'utilisateur d'abord et une approche pluridisciplinaire

Les applications d'e-gouvernement peuvent manquer leur objectif si elles ne tiennent pas suffisamment compte des souhaits et des besoins réels du public cible (citoyen, entreprise, autre institution publique ou autre organisation). S'il n'y a pas d'utilisateurs (futurs) des systèmes, la transition vers l'interaction numérique avec l'administration publique n'atteint manifestement pas son but.

Confiance du public

La confiance du public est essentielle à la réussite d'une administration publique numérique. Il est important que l'administration parvienne à convaincre le public de l'utilité de l'e-gouvernement. Gagner la confiance du citoyen n'est pas une évidence pour les pouvoirs publics, et celle-ci peut aussi s'étioler rapidement en cas de revers. Il en va de même pour les entreprises, par exemple lorsque des applications numériques présentent des lacunes ou que le principe « only once » n'est pas respecté.

Ne pas tout confier aux informaticiens

L'e-gouvernement ne saurait être confié à la seule responsabilité des informaticiens : les experts en communication, experts en organisation, responsables RH et autres décideurs politiques ont également un rôle important à jouer. La mise en place et le déploiement de l'e-gouvernement

¹⁰² Pour plus d'informations, voir : <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>.

nécessitent un accompagnement à la fois « top-down » et « bottom-up » afin de pouvoir garantir des solutions complètes.

Implication des parties prenantes via des panels, des groupes d'experts, des enquêtes, des moments d'information, des forums de participation...

Les principales parties prenantes doivent être impliquées au cours de différentes phases afin que l'on puisse concevoir des solutions numériques acceptables (sur les plans social, économique, technique, financier...). L'interaction devrait se faire par le biais, par exemple, d'explications sur les expériences des utilisateurs, de panels, de groupes d'experts, d'enquêtes, de moments d'information, de forums de participation... À cet égard, il faut garder à l'esprit que l'interaction doit être fondée sur une logique inclusive et donc, par définition, qu'elle ne doit pas seulement être numérique, puisque tout le monde n'est pas (encore) accessible numériquement. Pour l'heure, rares sont encore les panels de groupes d'utilisateurs opérationnels en Belgique pour les questions d'e-gouvernement.

Ceci doit contribuer à garantir d'une manière responsable l'utilisabilité, le faible coût d'utilisation, l'adhésion sociétale, la satisfaction de besoins effectifs...

Communication claire

Les nouvelles applications n'atteindront leur but qu'une fois que les utilisateurs (potentiels) en auront pris connaissance et y auront effectivement recours. Une stratégie de communication intelligente (p.ex. une couverture médiatique positive et des actions de sensibilisation organisées) est un outil évident dans ce contexte. Il convient en outre de mettre en place une stratégie (de communication) claire pour atteindre également les personnes qui ne disposent pas des outils et/ou des compétences numériques en leur expliquant que le service leur sera également garanti.

Technology Assessment

Pour les nouvelles technologies, les pouvoirs publics doivent miser sur le Technology Assessment, c'est-à-dire l'évaluation multidisciplinaire ex ante de l'impact éthique et sociétal des nouvelles technologies (p.ex. via la co-création de technologies, des experts de différents domaines se réunissant pour analyser des outils TIC dans leur propre domaine). Ceci permet d'éviter qu'un petit groupe d'experts prenne des décisions ayant un impact sociétal majeur. Toutefois, des progrès considérables seront déjà possibles en matière d'e-gouvernement si l'on améliore l'utilisation d'outils informatiques simples qui existent déjà, pour lesquels le Technology Assessment est moins important.

2. L'échange de données et la collaboration entre les administrations et services publics

L'échange de données et la collaboration entre les administrations et services publics peuvent renforcer les canaux de services numériques. On relève actuellement d'importantes différences dans la vitesse de numérisation des services publics en Belgique. Selon le lieu de résidence d'une entreprise, d'une autre organisation ou d'un citoyen, les services publics numériques sont disponibles à des degrés divers.

Il existe des facettes communes d'e-gouvernement pour lesquelles les niveaux de pouvoir et les services publics sont interdépendants (p.ex. l'administration du registre national est une compétence fédérale, mais elle est une condition indispensable à la mise en place de services à la personne numériques au niveau régional et local), mais en raison de l'approche divergente, les résultats ne sont parfois pas optimaux.

Échange de données standardisé

Il est important que les différents niveaux de pouvoir mettent des données transmissibles à la disposition l'un de l'autre, tout en respectant bien entendu les exigences en matière de protection de la vie privée. Pour ce faire, il sera nécessaire d'harmoniser les définitions et les critères et de développer une architecture et un échange de données uniformes au niveau fédéral, ainsi que pour les questions interadministratives. L'ensemble des pouvoirs publics doivent élaborer à ce sujet une vision commune plus ambitieuse.

La gestion d'API (interface de programmation d'applications, c'est-à-dire un ensemble de définitions sur la base desquelles un programme informatique peut communiquer avec un autre programme ou composant) doit occuper une place plus centrale dans la politique d'e-gouvernement. L'administration doit disposer en son sein d'un service spécialisé chargé de cette tâche et de ressources et de personnel suffisants pour s'acquitter correctement de ses missions (éventuellement sous la forme d'une mission supplémentaire affectée à un service public existant). Elle sera ainsi en mesure d'offrir une réponse à part entière aux questions de protection de la vie privée et de sécurité qui peuvent aller de pair avec les initiatives privées. Ceci devrait notamment permettre aux pouvoirs publics : de garder toujours le contrôle du partage des données, de pouvoir systématiquement faire appel au meilleur fournisseur pour le développement d'applications de front office (et donc ne pas être lié à quelques acteurs), de faciliter le partage des données entre les différents départements ainsi que de simplifier l'interconnexion des bases de données entre les différents départements¹⁰³.

Le principe « only once » comme fil conducteur de la collecte de données

Le principe « only once » (c'est-à-dire la garantie qu'un citoyen ou une organisation ne doit fournir certaines données qu'une seule fois aux autorités) doit être le fil conducteur de la collecte de données. Pour l'heure, ce principe est encore trop peu appliqué dans la pratique. Il circule encore et toujours des flux parallèles de formulaires ou de déclarations spécifiques demandant des données similaires (parce que les critères ou définitions diffèrent ou ne sont pas connus dans des bases de données telles que la DmfA) (CNT 2018). Le principe « only once » est pourtant une obligation légale depuis 2016.

Infrastructure et composants communs

Les considérations financières ne doivent pas être négligées dans les discussions sur l'e-gouvernement. Les investissements dans l'e-gouvernement peuvent générer des gains d'efficacité considérables. Il est important de dégager des moyens suffisants pour le développement d'applications d'e-gouvernement.

La conception, l'implémentation et la maintenance de nouvelles technologies sont parfois très coûteuses. En vue de fournir des services plus uniformes, il pourrait s'avérer opportun de mettre en commun certains composants numériques au sein des différents départements et entre ceux-ci. À un même niveau de pouvoir, il convient de développer une architecture et une infrastructure numériques¹⁰⁴ communes. Les plans d'investissement et la politique en matière d'informatique sont des domaines généralement échelonnés sur plusieurs années (agenda numérique). C'est pourquoi une certaine continuité doit être garantie au-delà des changements de gouvernement.

¹⁰³ Cf. avantage en termes d'interopérabilité : la capacité de différents systèmes, dispositifs ou autres unités autonomes et hétérogènes (par exemple des organisations ou des pays) à communiquer et à coopérer entre eux

¹⁰⁴ Au niveau fédéral, le déploiement du programme G-Cloud (le « cloud communautaire » de l'autorité fédérale) par le SPF Stratégie et Appui en est un bon exemple.

CSAM (un système utilisé par tous les services publics qui, en Belgique, doivent authentifier les citoyens) montre que les « work packages » numériques peuvent être efficaces pour les administrations locales. Le projet Telemarc (un système permettant aux pouvoirs publics adjudicateurs de consulter les banques de données fédérales en ligne, via l'application Telemarc de Digiflow, afin d'obtenir des informations sur les entreprises candidates à un marché public) doit être déployé auprès des administrations locales dans le cadre de la simplification administrative.

Différences régionales et locales dans le domaine des applications d'e-gouvernement

Les différences entre Régions et Communautés sont le résultat de choix politiques. Dans les petites communes où le service public physique est à la traîne, la numérisation offre la possibilité de compenser ce déficit. Pour les administrations locales ayant moins de ressources ou d'expertise, on pourrait miser davantage sur des kits numériques susceptibles de renforcer leur fonctionnement et leur indiquant vers qui se tourner pour obtenir de l'aide. L'autorité de tutelle régionale a un rôle à jouer à cet égard.

Collaboration et partage de données au niveau international

La libre circulation des marchandises, des personnes et des services est l'un des piliers du projet européen. La numérisation des services publics peut contribuer à consolider les partenariats multilatéraux. Dans les domaines stratégiques de la sécurité, de la sécurité sociale et de la migration (de main-d'œuvre), par exemple, les procédures appliquées entre les administrations compétentes des différents pays de l'UE pourraient encore être simplifiées et harmonisées grâce à l'échange numérique de données et de connaissances.

3. Considérer l'inclusion numérique comme une priorité

Certaines personnes se heurtent à des difficultés dans le cadre de la transition numérique, car elles n'ont pas les compétences, les ressources, les possibilités ou les préférences nécessaires pour avoir la capacité ou la volonté d'utiliser des applications et des appareils numériques. Dans la littérature, on parle de fracture numérique, laquelle est étroitement liée au statut socio-économique (SSE) des individus. En Belgique également, tout le monde n'est pas suffisamment qualifié pour travailler avec les TIC : un habitant sur cinq ayant un faible revenu familial (21,5%) n'a jamais utilisé internet. Dans la catégorie des 55-74 ans, ainsi que chez les faiblement qualifiés, il s'agirait même d'une personne sur quatre (24%) (SPF Économie, 2018).

En matière d'e-gouvernement, il existe également des différences entre les groupes de population : 83% des Belges hautement qualifiés de 25 à 54 ans ont utilisé internet au cours des douze derniers mois pour interagir avec les autorités publiques. Ce pourcentage diminue rapidement dès lors que l'on ne prend en considération que les plus vulnérables¹⁰⁵ (seulement 33%) (Eurostat, 2018).

¹⁰⁵ Individus présentant au moins deux des trois caractéristiques suivantes : âgé de 55 à 74 ans, bas niveau de scolarité, chômeur, inactif ou pensionné.

L'e-gouvernement peut mener à l'exclusion sociale si les autorités publiques ne sont pas en mesure de fournir leurs services numériques, ou les fournissent moins rapidement, à certains groupes de citoyens. L'utilisation de l'e-gouvernement pose surtout problème aux groupes vulnérables (sur le plan numérique). En l'absence de mesures ciblées complémentaires, la numérisation des services publics accentuera la fracture numérique entre les « favorisés » et « défavorisés » numériques. Il y a un lien étroit entre l'exclusion sociale et l'exclusion numérique. Un accès différent aux technologies numériques peut accroître les inégalités existantes et en amener de nouvelles formes. Une politique bancaire en matière d'e-inclusion peut désavantager encore plus les groupes vulnérables.

Des mesures ciblées pour les groupes cibles vulnérables

Il est essentiel que les autorités inscrivent l'e-gouvernement dans une stratégie globale d'inclusion numérique et qu'elles visent à fournir des services publics numériques accessibles à tous. Dans un premier temps, une analyse approfondie devrait être effectuée afin d'identifier les raisons pour lesquelles certaines personnes sont à la traîne dans ce domaine. Ces données devront ensuite être utilisées pour mettre en place des formations ciblées. Les partenaires sociaux peuvent jouer à cet égard un rôle important pour leur propre groupe cible. Les pouvoirs publics doivent mener une politique d'e-gouvernement axée sur les groupes cibles et entrer activement en dialogue avec eux-ci. Citons par exemple à cet égard le projet dans le cadre duquel les pouvoirs publics s'efforcent d'améliorer les services publics pour les malvoyants en numérisant leurs services à l'aide, entre autres, d'un logiciel de lecture d'écran.

Via l'e-gouvernement, l'administration peut jeter un pont entre ses citoyens et ses entreprises et le monde numérique. Une expérience positive avec les services publics numériques peut être un stimulant important pour les personnes à la traîne sur le plan numérique dans le processus d'apprentissage de leurs compétences et connaissances numériques. D'un autre côté, une expérience négative peut avoir l'effet contraire.

Un accompagnement suffisant

Afin d'atteindre le plus grand nombre possible de citoyens, en particulier ceux qui possèdent relativement peu de compétences numériques, les pouvoirs publics doivent prévoir un accompagnement suffisant. Ils peuvent par exemple miser sur des notices d'utilisation conviviales (comme c'est déjà le cas en Belgique pour l'enregistrement numérique, par exemple), développer une offre d'accompagnement adapté et continuer à investir dans le développement des compétences numériques des entrepreneurs et des citoyens.

Des services publics accessibles à tous

En raison de leur caractère officiel, les services publics numériques sont perçus par certains comme très déstabilisants voire angoissants. Les services publics, sous quelque forme que ce soit et conformément au droit constitutionnel de l'égalité de traitement, doivent être accessibles à tous. Il est essentiel que les pouvoirs publics s'efforcent autant que possible de respecter les besoins et souhaits des différents utilisateurs.

Nous devons miser sur des services publics *multichannel* afin de continuer à atteindre 100% de la population. Certains groupes de personnes ne seront sans doute jamais accessibles par voie numérique. De ce point de vue, il conviendrait d'intégrer des services publics non numériques dans l'agenda politique numérique. Pour les citoyens qui n'ont pas accès aux technologies requises (ordinateur, smartphone, imprimante à la maison...), il importe de veiller à maintenir des alternatives physiques suffisantes. Cela n'empêche pas l'adoption d'une stratégie « digital first » dans laquelle la voie numérique est favorisée pour un maximum d'interactions avec les pouvoirs publics. Les autorités doivent mener (ou faire réaliser) des études plus proactives concernant l'impact possible de la numérisation sur la cohésion sociale et, si nécessaire, élaborer des solutions à cet effet et adapter leurs politiques en conséquence.

Au niveau local, un problème additionnel se pose parfois. Dans certaines communes, l'offre de certains services publics ne cesse de se contracter (réduction des heures d'ouverture des administrations communales et bibliothèques...). Les habitants de ces communes devraient également pouvoir continuer à bénéficier de services publics complets.

4. Une attention particulière pour le fonctionnement du marché

À l'heure actuelle, les pouvoirs publics font parfois appel à des acteurs privés pour le développement de l'e-gouvernement. La réglementation du marché du secteur public exige une clarté suffisante. Il est important de définir précisément qui est responsable des différentes facettes des outils d'e-gouvernement et sur quelle base les parties concernées peuvent opérer. On doit savoir clairement quelle organisation publique a lancé le marché public, qui est autorisé à exécuter le marché, quelles personnes et organisations peuvent utiliser les fonds et données publics et comment elles peuvent les utiliser. Des acteurs privés peuvent également jouer un rôle dans un cadre prédéfini par les autorités et dans le respect de la réglementation des marchés publics. Certaines mesures d'e-gouvernement peuvent - consciemment ou pas - avoir une incidence sur la concurrence au sein du marché. Le choix de développer ou de déployer un outil particulier, par l'administration même ou via une externalisation de cette tâche, peut favoriser certains acteurs par rapport à d'autres et perturber ainsi le fonctionnement du marché.

Concurrence équitable et accords clairs

Dans la mesure où les acteurs (d'e-gouvernement) (semi)publics sont des acteurs du marché, il convient de veiller aux possibilités et aux conséquences de l'échange de données et à la concurrence loyale. Il est essentiel que le déploiement de l'e-gouvernement soit conforme aux principes et procédures des autres marchés publics. Il convient de baliser clairement les informations sur les questions d'identité numérique que les pouvoirs publics peuvent partager avec des acteurs privés.

Des services uniformes

Lorsque des organismes publics font appel à différents acteurs pour développer des applications numériques, il est possible que l'on se retrouve avec des produits et services publics qui diffèrent les uns des autres (p.ex. des applications numériques locales ou régionales dont la forme ou la fonction sont - volontairement ou non - variables). Puisque les outils d'e-gouvernement sont des applications publiques, il est important de veiller à ce que l'offre et la qualité du service restent uniformes, et ce aussi bien avant qu'après le développement des applications.

Investir dans la capacité et l'expertise informatique interne

Les pouvoirs publics doivent investir suffisamment dans leur propre capacité et expertise informatique et recruter du personnel adéquat afin de disposer d'un savoir-faire suffisant pour maîtriser le développement de leurs propres services numériques. Dans ce cadre, il est important que des accords mutuels soient conclus concernant la gestion des services publics et que les responsabilités soient clairement définies. Les autorités doivent définir clairement les responsabilités des parties concernées en ce qui concerne la qualité, la gestion et les normes des applications d'e-gouvernement, ainsi que les principes auxquels ces parties doivent se conformer dans les contrats conclus avec elles.

Diffusion de l'innovation

Le développement d'outils d'e-gouvernement innovants peut donner naissance à de nouveaux processus, services et produits complémentaires. Les autorités peuvent stimuler leur public cible, consciemment ou non, afin de modifier son fonctionnement. Prenons l'exemple d'outils qui regroupent de façon limpide les informations et les services relatifs à la santé ou à la mobilité et permettent ainsi aux citoyens de prendre des décisions plus rapidement et de manière plus autonome. Cela montre que l'impact du développement de l'e-gouvernement est plus large que le produit ou service en lui-même. Il peut y avoir à la fois une diffusion spontanée et ciblée de l'innovation. Idéalement, les pouvoirs publics créent un environnement dans lequel ils encouragent les parties prenantes potentielles à développer à leur tour des processus et des produits innovants.

5. Plan d'action stratégique pour des données publiques ouvertes

Les autorités disposent elles-mêmes d'énormes quantités de données qu'elles peuvent mettre à la disposition des parties intéressées. Les données publiques ouvertes forment un élément moteur d'une administration plus transparente et plus responsable et elles peuvent favoriser la croissance économique. Ces données peuvent apporter aux organisations de nouveaux éclairages, ceux-ci leur permettant de répondre plus efficacement aux besoins des citoyens et des entreprises. Pensons par exemple aux schémas horaires des transports en commun, à la présence d'entreprises, aux informations topographiques, aux chiffres de l'emploi, ...

Création de valeur par les données publiques

La mise à disposition de données structurées au public peut créer une valeur importante tant dans le secteur privé que public. Les données numériques offrent des possibilités infinies en termes d'applications, à la fois directement et indirectement, et l'amélioration continue de l'infrastructure informatique ne cesse de redessiner les limites du possible. Cela exige évidemment une utilisation prudente des données à caractère personnel, dans le plein respect de la législation relative à la protection de la vie privée.

Des pouvoirs publics transparents

Ouvrir les données de fonctionnement au public augmente la transparence et constitue une incitation supplémentaire à améliorer les manquements éventuels. Toutefois, la poursuite de l'ouverture des données sur le fonctionnement des services publics peut être un sujet sensible pour les instances concernées. Celles-ci peuvent en effet être plus facilement évaluées par des parties externes et être par conséquent soumises à une certaine pression d'évaluation. L'intention n'est pas d'exercer via cette transparence accrue une pression indésirable sur le personnel de la fonction publique. La consultation des organes représentatifs des agents de la fonction publique est donc souhaitable.

Consultation des données des utilisateurs

Il est important que les pouvoirs publics contrôlent qui consulte les données, et de quelle manière, afin d'adapter l'offre de façon optimale aux besoins des utilisateurs (potentiels). Les autorités doivent vérifier quelles données font actuellement défaut et fixer des priorités pour les données à mettre à disposition. Pour ce faire, il sera essentiel de consulter le public cible et les statistiques des utilisateurs.

Des métadonnées structurées claires

Les utilisateurs doivent avoir suffisamment confiance dans les données ouvertes proposées et la plateforme doit être perçue comme étant suffisamment attrayante et conviviale. Pour ce faire, les autorités doivent établir un lien avec des métadonnées claires utilisées pour fournir les explications nécessaires. Dans ce contexte, il est important que les pouvoirs publics garantissent la sécurité de leurs systèmes, communique de manière ouverte et que les différentes parties concernées aient une vue d'ensemble de ce qu'il advient de leurs données. Différentes exigences en la matière figurent dans le RGPD, que les autorités belges se doivent par ailleurs de respecter.

Meilleure compréhension des défis socio-économiques

Si la qualité et la quantité des données relatives aux problèmes socio-économiques s'améliorent, les experts pourront mieux identifier leurs causes et leurs conséquences. Grâce au complément d'informations et de connaissances qui en résultent, les défis pourront être relevés d'une manière plus ciblée. Par ailleurs, la divulgation de données publiques peut avoir des répercussions imprévues, par exemple en termes de fonctionnement du marché, de sécurité et de protection de la vie privée. Dans cette optique, il est souhaitable que les autorités entament pour chaque thématique politique un dialogue avec des experts politiques et universitaires, d'une part, et des experts de terrain, d'autre part, concernant la disponibilité des données publiques, qu'elles tiennent compte des connaissances déjà acquises et qu'elles identifient les obstacles actuels et les options politiques qui permettraient de les surmonter.

6. Attention pour la cybersécurité à tous les niveaux

La dépendance croissante vis-à-vis des TIC rend notre société de plus en plus vulnérable aux abus et aux défaillances techniques des dispositifs numériques. Les politiques ne doivent cependant pas être guidées par la peur. Il est important que la cybersécurité occupe une place importante dans le développement des applications numériques et que l'accès aux systèmes soit correctement sécurisé.

Étant donné que les cybercriminels utilisent souvent des méthodes innovantes pour s'attaquer aux systèmes informatiques, il est nécessaire de rechercher proactivement les mécanismes de cyberprotection les plus performants et d'adapter les processus politiques en conséquence. Il est important que les pouvoirs publics identifient les cyberdangers potentiels et qu'ils prévoient des sauvegardes en cas d'incidents.

Bibliographie

COMMISSION EUROPÉENNE (2017), *eGovernment Benchmark 2017 – Taking stock of user-centric design and delivery of digital public services in Europe*.

COMMISSION EUROPÉENNE (2018), *eGovernment in Belgium – Factsheet 2018*.

CONSEIL CENTRAL DE L'ÉCONOMIE ET CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL (2017), *Rapport - Digitalisation et économie collaborative* (CCE 2017-2170 ; Rapport du CNT n°107).

CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL (2018), *Avant-projet de rapport du Conseil national du travail (2018-90) – Critères et principes généraux de la simplification administrative et propositions concrètes*.

EUROSTAT (2018), *Database – Science, technology, digital society: E-government – E-government activities of individuals via websites*. Disponible via : <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/data/database> [Dernière consultation le 10/05/2019].

NATIONS UNIES (2018), *E-Government Survey 2018*.

SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL STRATÉGIE ET APPUI (2019), *Une infrastructure partagée*. Disponible via : <https://www.gcloud.belgium.be/fr/home> [Dernière consultation le 31/01/2019].

SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL FINANCES (2018), *Telemarc*. Disponible via : https://finances.belgium.be/fr/experts_partenaires/services_publics/Telemarc [Dernière consultation le 03/01/2019].

SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL ÉCONOMIE (2018), *Baromètre de la société de l'information*.

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN (2019), *Rondetafel e-inclusie 22 januari 2019*.