

## 5. Élargir l'assise de l'économie

*La Belgique, comme nombre d'autres pays européens, est confrontée à des défis de taille. Parmi ceux-ci figurent en particulier le niveau considérable de la dette publique, les coûts budgétaires du vieillissement, le faible taux d'emploi et la décélération marquée des gains de productivité. Des mesures substantielles ont été prises depuis 2011, et de nouvelles avancées ont été annoncées par les nouveaux gouvernements installés après les élections de mai 2014, parmi lesquelles une réforme des pensions occupe à nouveau une position centrale. Plus largement, la création d'emplois dans le secteur marchand et le développement de la productivité contribueraient de manière capitale à consolider durablement les finances publiques. Huit emplois sur dix créés entre 2000 et 2013 ont reposé sur un financement essentiellement public. Les coûts du travail sont plus élevés en Belgique que dans les pays voisins, en raison principalement de la très lourde taxation. Ils influencent la demande de travail peu qualifié et rendent malaisée la transition vers l'emploi. L'amélioration de cette dernière requiert également des incitants financiers à travailler appropriés et des politiques de formation et d'activation visant à réduire les inadéquations sur le marché du travail. Un fonctionnement fluide des marchés de produits et du marché du travail favorise par ailleurs une réallocation des facteurs de production vers les firmes les plus efficaces. De tels mouvements constituent une importante source de gains de productivité dans l'économie, notamment dans le secteur des services; or, la création d'entreprises est faible en Belgique. Des investissements à long cycle de vie s'imposent aujourd'hui pour prévenir les risques de pénurie dans l'approvisionnement d'électricité. Ceux-ci doivent pouvoir s'appuyer sur un cadre réglementaire stable et prévisible.*

### 5.1 Des défis de taille

En Belgique, comme en Europe de manière plus générale, les performances économiques ont de nouveau été inférieures aux attentes en 2014. Le rythme de l'assainissement budgétaire s'est pourtant ralenti, de même que la politique monétaire est demeurée accommodante et que les conditions financières ont été favorables. Ce constat rappelle la nécessité de renforcer la capacité de l'économie de générer durablement plus d'activité et plus d'emplois. Il s'agit à la fois d'accroître sa résilience face aux chocs conjoncturels et, en combinaison avec la politique budgétaire, d'assurer le maintien de la prospérité et de consolider l'assise de la protection sociale pour les générations actuelles et à venir.

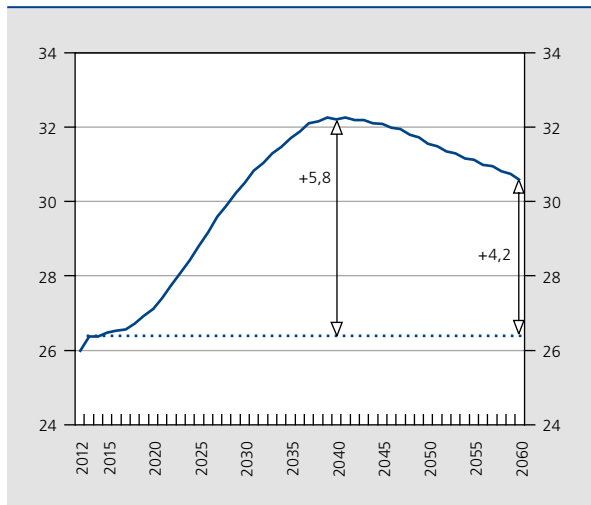
La Belgique partage ces défis avec la plupart des pays européens, de sorte qu'elle doit souscrire aux stratégies définies en commun et se conformer aux recommandations qui en découlent, de manière aussi à contribuer à la bonne marche de l'Union économique et monétaire (UEM), dont elle tire de grands avantages. La Belgique

présente toutefois aussi des spécificités qui appellent des accents et des priorités propres quant à la manière d'optimiser le fonctionnement de l'économie.

Parmi les particularités belges figurent le niveau élevé, et toujours ascendant en 2014, de la dette publique, les coûts budgétaires du vieillissement, le faible taux d'emploi et le ralentissement prononcé des gains de productivité.

L'ampleur de la dette publique limite la marge de manœuvre budgétaire permettant de faire face à des retournements conjoncturels; elle rend également l'économie vulnérable à des hausses des coûts de financement, surtout si celles-ci devaient persister. Par ailleurs, les coûts budgétaires du vieillissement sont particulièrement lourds en Belgique, où ils croissent en outre rapidement. Selon l'estimation la plus récente du Comité d'étude sur le vieillissement (CEV), datant de juillet 2014, à politique inchangée, le poids des prestations augmenterait de 5,8 % du PIB entre 2013 et 2040, tandis que, se fondant sur des hypothèses

**GRAPHIQUE 78 COÛTS BUDGÉTAIRES DU VIEILLISSEMENT**  
(pourcentages du PIB)



Source : CEV.

macroéconomiques et un périmètre de dépenses différents, la CE anticipe une progression plus vive encore.

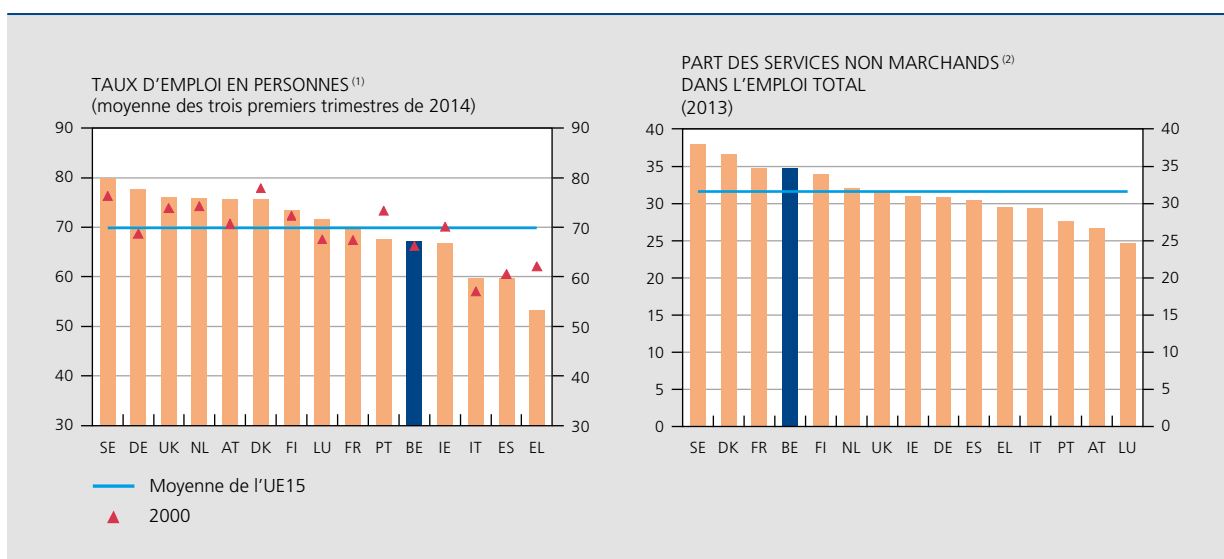
Entre-temps, au-delà des premières mesures arrêtées par le précédent gouvernement, et dont les effets sont pris en compte dans l'estimation du CEV, le gouvernement fédéral a annoncé que les conditions d'âge et de durée

minimum de la carrière ouvrant l'accès à la retraite anticipée seront durcies, que l'âge légal de la pension sera porté à 66 ans en 2025 et à 67 ans en 2030 et que les paramètres régissant les pensions des fonctionnaires seront revus. Faute de connaître toutes les modalités de ces réformes, il n'est pas possible à ce stade d'en estimer l'effet sur les coûts du vieillissement. Une évaluation plus détaillée sera nécessaire pour apprécier dans quelles proportions elles permettront de réduire ces coûts, notamment dans un premier temps, lorsqu'ils seront en expansion rapide.

Pour sa part, le taux d'emploi en personnes de la population âgée de 20 à 64 ans s'est établi à 67,2% en moyenne sur les trois premiers trimestres de 2014, soit un niveau inférieur de 2,6 points de pourcentage à la moyenne de l'UE15 et de près de 13 points au taux affiché par la Suède. Il s'inscrit également largement en deçà de l'objectif de 73,2% que s'est fixé la Belgique dans le cadre de la stratégie Europe 2020. La crise économique a certes pesé sur le taux d'emploi, mais elle n'explique pas tout le retard accumulé en la matière, comme l'illustre la différence limitée entre le taux de chômage observé, de 8,6% en moyenne en 2014, et le taux de chômage structurel, de l'ordre de 7,8% selon les estimations de la CE.

Ce taux d'emploi insuffisant est manifeste pour les personnes âgées de 55 à 64 ans (42,3%, contre 53,8% en moyenne dans l'UE15), même s'il s'est significativement

**GRAPHIQUE 79 COMPARAISON INTERNATIONALE DE L'EMPLOI**



Source : CE.

(1) Pourcentages de la population âgée de 20 à 64 ans.

(2) Pourcentages, selon les comptes nationaux. Les services non marchands incluent l'administration publique, la défense, l'enseignement, la santé humaine et l'action sociale et les autres activités de services.

**TABLEAU 25** ÉVOLUTION DE L'EMPLOI PAR GRANDE BRANCHE D'ACTIVITÉ (milliers de personnes)

	Variation	Niveau
	2000-2013	2013
Emploi intérieur .....	429	4 543
Activités de marché <sup>(1)</sup> .....	159	2 966
Services non marchands .....	270	1 577
<i>p.m. Titres-services</i> .....	118	118
<i>p.m. Emplois largement financés par les pouvoirs publics</i> <sup>(2)</sup> ...	352	1 659

Sources: ICN, ONSS.

(1) Agriculture, industrie, construction, commerce, transports, hôtels et restaurants, information et communication, activités financières et d'assurance, activités immobilières et services aux entreprises.

(2) Emplois dans les services non marchands et part estimée de l'emploi lié aux titres-services dans les activités de marché.

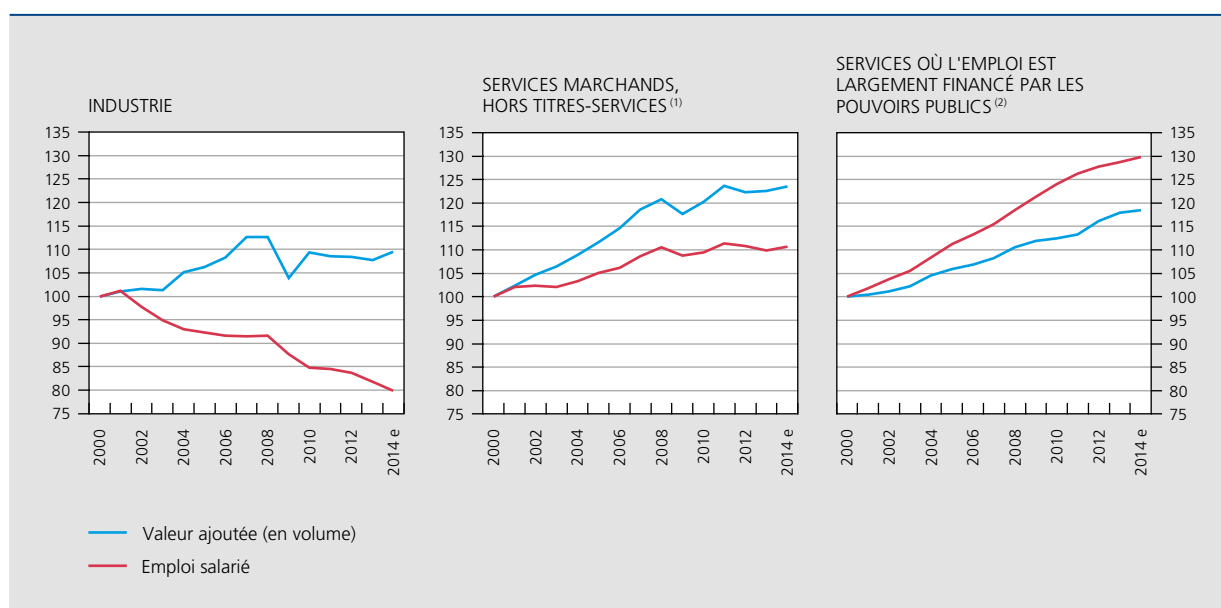
accru depuis 2000, et pour les personnes peu qualifiées (46,5 % pour celles qui ne sont pas titulaires au moins du diplôme de l'enseignement secondaire supérieur ou équivalent, contre 52,8 % dans l'UE15). Il est particulièrement bas pour les ressortissants d'un pays extérieur à l'UE, dont seulement 41 % occupent un emploi, soit près de

30 points de pourcentage de moins que pour les résidents de nationalité belge. D'autres groupes, tels que les femmes ou les jeunes de moins de 30 ans, présentent également des probabilités plus faibles d'être en emploi. Les différences régionales sont également marquées, la Flandre, où le taux d'emploi atteint 71,8 %, devançant de 10 points ou plus la Wallonie (61,7 %) et Bruxelles (58,4 %).

Par ailleurs, la part d'emplois dans le secteur non marchand est relativement élevée en Belgique. En 2013, elle s'y établissait à 34,7 %, contre 31,6 % en moyenne dans l'UE15. À cet égard, depuis le début des années 2000, la progression de l'emploi en Belgique est principalement le résultat de créations nettes de postes financés en totalité ou en grande partie par les pouvoirs publics. Il s'agit non seulement de personnel supplémentaire dans les administrations et l'enseignement, dont les effectifs ont augmenté de 100 000 personnes, mais aussi et surtout de quelque 170 000 travailleurs de plus dans le domaine de la « santé humaine et action sociale » et de ceux occupés dans le système des titres-services auprès d'employeurs privés. Au total, on estime ainsi que huit emplois sur dix créés entre 2000 et 2013 reposent sur un financement essentiellement public.

La valeur ajoutée et l'emploi présentent des évolutions très différentes selon les secteurs. Dans l'industrie, la croissance

**GRAPHIQUE 80** EMPLOI ET VALEUR AJOUTÉE DANS LES PRINCIPALES BRANCHES D'ACTIVITÉ (données corrigées des variations saisonnières et des effets de calendrier, indices 2000 = 100)



Sources: ICN, BNB.

(1) Commerce, transports, hôtels et restaurants, information et communication, activités financières et d'assurance, activités immobilières et services aux entreprises, après déduction des emplois liés aux titres-services dans les activités de marché.

(2) Services non marchands, y compris les emplois liés aux titres-services dans les activités de marché.

de l'activité a été brutalement interrompue par la grande récession; à la fin de 2014, l'impact de celle-ci ne s'était d'ailleurs toujours pas résorbé. La progression de la valeur ajoutée dans cette branche tranche nettement avec l'évolution des effectifs, qui n'ont cessé de se contracter, traduisant l'accumulation de considérables gains de productivité. Ces derniers sont nettement plus modestes dans les services marchands, de sorte que la croissance de la valeur ajoutée y a été davantage en ligne avec celle de l'emploi. On observe également que, pour ces services, l'incidence de la crise a été plus limitée et plus temporaire que dans l'industrie. Les services non marchands n'ont en revanche été que peu affectés par la récession. L'emploi y a affiché une croissance vigoureuse, la plus forte de l'ensemble de l'économie; celle de l'activité lui est demeurée légèrement en retrait.

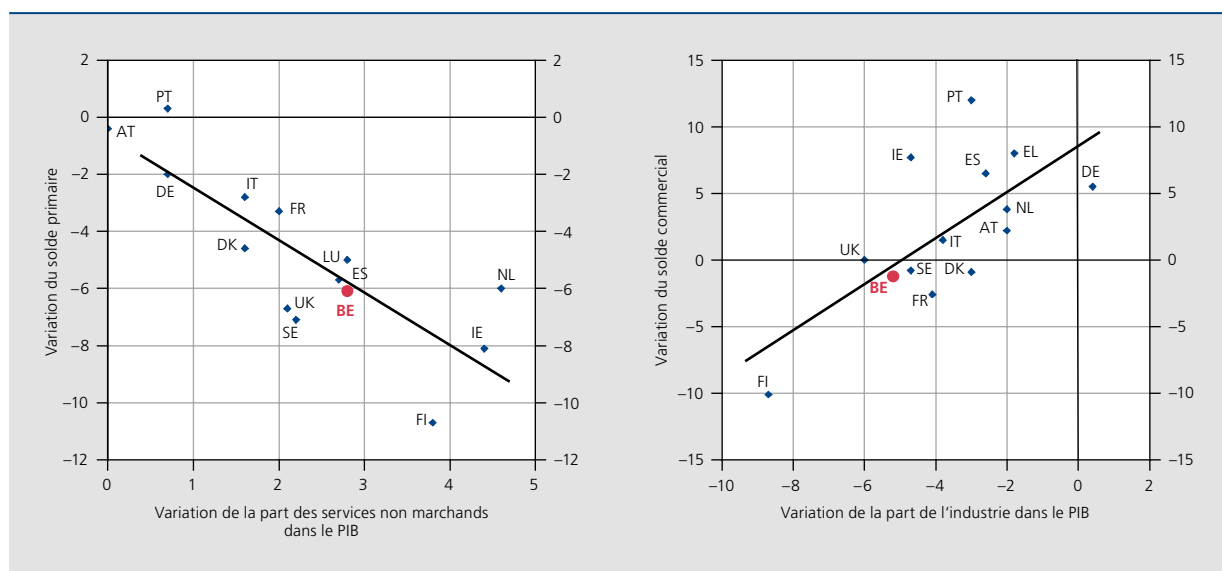
Certes, le développement des services publics et de ceux aux personnes participe au bien-être en répondant à des besoins d'une société dont les caractéristiques socio-démographiques et les modes de vie changent. Au travers de l'enseignement et des soins de santé, notamment, ces services contribuent également à soutenir le potentiel de croissance. Toutefois, cette évolution comporte des risques si elle ne va pas de pair avec des créations d'emplois suffisantes dans le secteur marchand, en particulier en termes de soutenabilité des finances publiques. Ainsi, cette dernière ne peut être assurée de manière durable que si l'économie dispose d'une base d'activités génératrices de revenus suffisamment large. Le développement des services

non marchands n'est en effet généralement pas neutre pour le budget de l'État car il pèse sur le solde primaire.

L'évolution de la structure de l'économie belge s'est en outre accompagnée d'une détérioration de la balance commerciale, dont le surplus de 2,9% du PIB enregistré en 2000 s'est mué, selon la balance des paiements, en un déficit de 0,2% en 2013. De manière générale, une baisse du poids relatif des activités marchandes, et singulièrement de l'industrie, fragilise la capacité d'une économie d'exporter des biens et des services. De 2002 à 2013, en termes nets, des postes de travail ont été détruits chaque année dans l'industrie manufacturière, qui a ainsi perdu, au total, pas moins de 117 000 emplois.

Ce recul traduit en partie la réorganisation du processus de production dans l'industrie: des fonctions auparavant exercées au sein même des firmes de la branche ont été externalisées vers des entreprises de services afin de permettre davantage de flexibilité et une meilleure maîtrise des coûts. Un examen du processus de production des biens exportés montre ainsi que la valeur que ceux-ci acquièrent est en partie à mettre au crédit des branches de services, notamment via des fournitures de services intermédiaires au secteur manufacturier, telles certaines activités juridiques, comptables, de gestion, d'architecture, d'ingénierie, de contrôle, d'analyses techniques, etc. Les sociétés de services sont également de plus en plus actives en tant qu'intermédiaires commerciaux. Tantôt elles effectuent des opérations de réexportation

**GRAPHIQUE 81 ENJEUX EN TERMES DE FINANCES PUBLIQUES ET DE SOLDE COMMERCIAL**  
(variation entre 2000 et 2013, points de pourcentage du PIB)



Source : CE.

de marchandises qui transitent par la Belgique, tantôt elles servent de relais à l'exportation de biens fabriqués par des firmes belges. Cependant, la désindustrialisation reflète également l'abandon de certaines lignes de production qui n'ont que partiellement été remplacées par de nouvelles filières. Comme l'industrie continue d'être le premier vecteur d'insertion dans l'économie mondiale, constituant dès lors un canal primordial pour bénéficier des pôles de demande que celle-ci recèle, son recul met la balance commerciale sous pression.

L'industrie, plus que les activités de services, est aussi une importante source de gains de productivité au sein de l'économie. Selon les estimations, la croissance potentielle, et plus particulièrement la productivité totale des facteurs (PTF), se sont ralenties en Belgique depuis la crise économique de 2008-2009. Une comparaison internationale indique qu'il y subsiste des freins qui semblent brider la progression de la PTF, et ce tant dans l'industrie que dans les services, les évolutions de ces derniers en la matière étant en outre généralement moins vives.

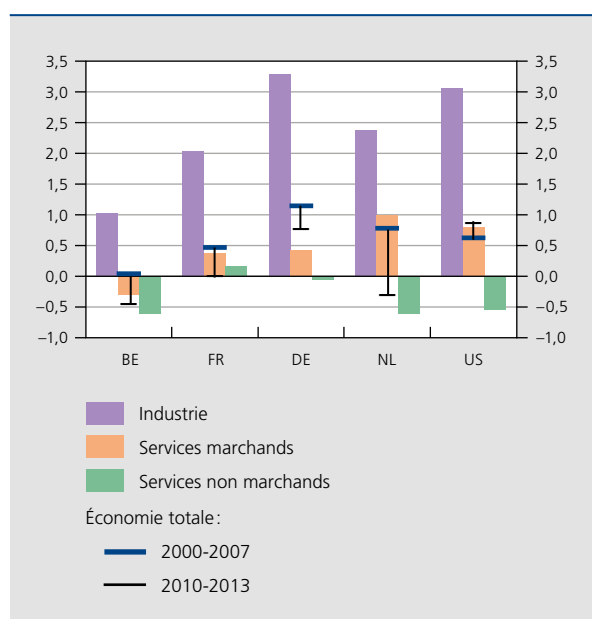
C'est en grande partie sur la base de leurs propres qualités que les entreprises réussissent à se développer, à trouver leur place dans les chaînes mondiales de valeur et, partant, à soutenir la productivité et l'emploi. En Belgique, certains y parviennent de manière remarquable. Toutefois, l'analyse des conditions du succès d'un tel processus

montre que les autorités ont aussi un rôle à jouer, par des actions visant à accroître le capital intangible, à canaliser les ressources vers les entreprises les plus productives, à favoriser la mise en œuvre et la diffusion de l'innovation, à offrir des infrastructures performantes et à susciter des financements appropriés. Plus largement, elles doivent mettre en place les conditions permettant d'augmenter la capacité de l'économie de créer plus d'emplois. Par ailleurs, à situation comparable en matière d'environnement des affaires, les conditions de coût constituent un facteur déterminant pour la localisation des différentes étapes des chaînes de valeur, qu'il s'agisse d'activités de production industrielle ou des services qui y sont associés. Ce constat vaut d'ailleurs aussi pour les activités orientées vers la demande intérieure, comme la construction.

Des mesures substantielles ont été prises depuis la fin de 2011 en vue de s'attaquer aux problèmes structurels de l'économie belge. Le gouvernement fédéral installé depuis octobre 2014 et les gouvernements des communautés et des régions prévoient de nouvelles avancées dans ce sens. L'effet de ces mesures devra être suivi de manière attentive et continue, vu l'ampleur des défis et les interactions qui existent entre eux. En particulier, la mobilisation des leviers permettant de soutenir la création d'emplois et le développement de la productivité s'avère nécessaire pour permettre une consolidation durable des finances publiques.

**GRAPHIQUE 82** ÉVOLUTION DE LA PTF

(pourcentages de croissance annuelle moyenne entre 2000 et 2007, sauf mention contraire)



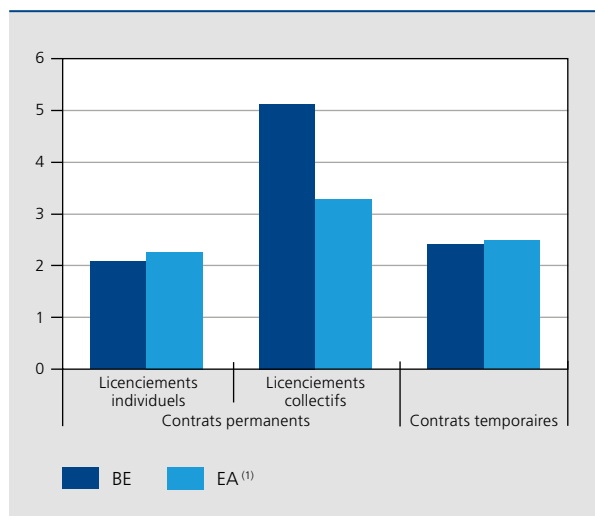
Sources: Conference Board, Euklems.

## 5.2 Renforcer la création d'emplois dans le secteur marchand

Susciter des créations d'emplois plus nombreuses, en favorisant leur déploiement dans le secteur marchand, nécessite de relever le point d'équilibre entre l'offre et la demande sur le marché du travail. Les conditions pour y parvenir résident dans un fonctionnement flexible de ce marché, qui permette à une demande plus soutenue de la part des employeurs de rencontrer une offre suffisante et de qualité adéquate. Selon le Forum économique mondial, la Belgique se classe 18<sup>e</sup> sur les 144 pays comparés sur la base de l'indice agrégé de compétitivité globale (7<sup>e</sup> parmi les pays de l'UE15). La composante la plus médiocre est l'efficacité du marché du travail, pour laquelle notre pays ne se trouve qu'en 60<sup>e</sup> position (10<sup>e</sup> sur les pays de l'UE15). Cet indicateur repose à la fois sur des données factuelles (participation des femmes, coûts de licenciement) et sur l'enquête menée annuellement auprès de dirigeants d'entreprise. Celle-ci fait ressortir cinq dimensions qui expliquent la piètre opinion des entrepreneurs sur le fonctionnement du marché du travail en Belgique: l'effet de la taxation sur les incitants au travail (141<sup>e</sup> sur 144 pays), la lourdeur de la réglementation

### GRAPHIQUE 83 RÉGLEMENTATION EN MATIÈRE DE PROTECTION DE L'EMPLOI

(indices, échelle de 0 à 6, de moins à plus restrictif, situation en 2013)



Source : OCDE.

(1) Données non disponibles pour Chypre, la Lettonie et Malte.

en matière de recrutement et de licenciement (139<sup>e</sup>), le caractère centralisé des négociations salariales (129<sup>e</sup>), le faible rapport entre le salaire et la productivité (100<sup>e</sup>) et, enfin, le manque de coopération entre les partenaires sociaux (78<sup>e</sup>).

La perception des chefs d'entreprise rejoint certaines constatations empiriques faites précédemment, par exemple pour ce qui est de l'importance du coïncidence fiscale et parafiscale sur les revenus du travail et du caractère lâche du lien entre l'évolution de la productivité et celle des coûts salariaux.

Pour ce qui est de la réglementation en matière de protection de l'emploi, elle n'apparaît, selon les données de l'OCDE, pas significativement plus contraignante en Belgique que dans les autres pays de la zone euro pour ce qui est du fonctionnement du régime des contrats temporaires et des règles de licenciement individuel pour les contrats permanents. Les dispositifs relatifs aux licenciements collectifs sont en revanche beaucoup plus stricts. Les indicateurs disponibles qui permettent une comparaison internationale se rapportent à la situation au 1<sup>er</sup> janvier 2013. Depuis cette date, deux évolutions majeures sont survenues. Même si certains points doivent encore être concrétisés, la première a trait à l'harmonisation des statuts des ouvriers et des employés, qui donne lieu à une protection plus étendue des premiers. La seconde a trait à la simplification, prévue par le gouvernement, du cadre réglementaire concernant la fermeture d'entreprises

et les licenciements collectifs (la « loi Renault »), notamment par un raccourcissement des procédures.

De nombreuses mesures relatives au fonctionnement du marché du travail ont été adoptées dans les différents pays européens, en particulier dans ceux confrontés à une augmentation dramatique du chômage à la suite de la crise économique et financière de 2008 et aux conséquences sociales de cette hausse. Leur mise en œuvre est souvent trop récente pour qu'il soit déjà possible de procéder à une évaluation solide de leurs résultats. Parmi les tendances communes, on remarque une flexibilité accrue au niveau du temps du travail (recours plus facile aux heures supplémentaires ou modalités d'adaptation du temps de travail en fonction de la demande adressée aux entreprises) et un durcissement des conditions d'accès à la préretraite. S'agissant des contrats temporaires ou à durée déterminée, des mesures en sens divers ont été prises, parfois simultanément dans un même pays, alliant la volonté d'éviter un dualisme trop important du marché du travail et celle de favoriser l'insertion en emploi.

## Demande de travail

Parmi les facteurs qui influencent la demande de travail, des défis de taille sont liés aux mécanismes de formation des salaires et, plus particulièrement, au niveau auquel s'établissent ces derniers. La Belgique figure parmi les pays dont les coûts salariaux horaires sont les plus élevés. Cette caractéristique est spécialement préjudiciable aux travailleurs dont la productivité n'est pas ou plus en relation avec le coût salarial qu'ils représentent pour leur employeur, comme cela peut être le cas pour des personnes faiblement qualifiées, et parmi elles notamment les jeunes, ou pour certains travailleurs en fin de carrière.

Le niveau des coûts salariaux est plus élevé en Belgique que dans les pays voisins

Malgré la récente évolution favorable des coûts salariaux par rapport aux trois pays voisins – telle que présentée au chapitre 2 –, la comparaison entre les niveaux montre que des différences substantielles persistent. Les coûts salariaux horaires dans l'ensemble du secteur des entreprises en 2013 sont estimés à plus de 40 euros en Belgique, contre 35 en France et autour de 32 aux Pays-Bas et en Allemagne. L'écart est plus sensible encore vis-à-vis de la moyenne de la zone euro, ce résultat étant il est vrai influencé par la situation dans les pays du Sud de l'Europe, au sein desquels les niveaux de vie, de productivité et de coûts restent nettement inférieurs à la moyenne. Certains n'en demeurent pas moins des concurrents sur les marchés à l'exportation.

Dans le cas de la Belgique, le niveau élevé des coûts salariaux est le reflet tant de salaires nets plus hauts que de la taxation particulièrement lourde du travail – calculée en tenant compte des cotisations patronales et personnelles à la sécurité sociale et de l'impôt des personnes physiques (IPP). Hors prélèvements, le salaire horaire net moyen est estimé à 24 euros en Belgique, soit un niveau similaire à celui du Luxembourg, mais supérieur à ceux de l'ordre de 20 euros observés dans les trois principaux pays voisins.

Les mesures de diminution du coût du travail annoncées pour 2016 par le gouvernement, à concurrence de quelque 960 millions d'euros, notamment par une réduction des cotisations sociales patronales, devraient contribuer à resserrer l'écart en matière de coût salarial horaire par rapport aux pays voisins. Elles s'ajouteront à des mesures similaires, mais de moindre ampleur, prises

en 2013 et en 2014. Par ailleurs, selon les modalités qu'il prend, un glissement de la pression fiscale pesant sur le travail vers d'autres sources de taxation pourrait aussi contribuer à améliorer la compétitivité-coût des entreprises (cf. encadré 11).

Qu'il s'agisse de l'industrie ou des services marchands, les coûts salariaux horaires belges sont parmi les plus lourds de l'UE, juste derrière la Suède. Ce constat reste valide à un degré moins agrégé, y compris lorsque les subsides salariaux sont pris en compte. L'écart constaté pour l'ensemble des entreprises ne peut donc pas être exclusivement imputé à un effet de structure de l'économie.

Des coûts salariaux élevés peuvent constituer un obstacle au maintien et à l'amélioration de la compétitivité d'une économie. En Belgique, considérés à un degré agrégé, ils sont au moins partiellement contrebalancés par des niveaux de productivité eux aussi élevés. Selon les branches, cette compensation peut être plus ou moins forte, voire se muer en un handicap de productivité dans certaines d'entre elles. Ainsi, des analyses menées en 2013 sur la base de données établies selon la méthodologie du SEC 1995 ont montré que les coûts unitaires du travail sont inférieurs en Belgique à ceux des trois principaux pays voisins dans dix des branches analysées, tandis qu'ils y sont supérieurs dans les onze autres branches. Il n'est cependant pas possible de diagnostiquer de manière univoque si ces plus hauts niveaux de productivité sont la cause ou la conséquence de coûts salariaux plus élevés. En effet, pour les activités pour lesquelles des possibilités de substitution existent, des coûts salariaux plus importants tendent à renforcer le recours au capital ou à des ressources externes, au détriment du travail. S'agissant des activités confrontées à des contraintes financières, des coûts salariaux plus lourds se traduisent par moins d'emplois.

### Le coût du travail influence la demande de travail peu qualifié

Pour un employeur, embaucher un travailleur supplémentaire n'est économiquement justifié que si la valeur de la production que celui-ci génère est supérieure à son coût. Les jeunes peu qualifiés, qui ne disposent pas d'une expérience suffisante pour compenser les lacunes de leur formation initiale, sont les premiers pénalisés par cette relation coût-productivité défavorable. Même s'il n'est pas exclu que d'autres facteurs entrent en jeu, la mise en perspective du niveau de salaire des jeunes travailleurs et du taux d'emploi de ce groupe d'âge fait effectivement état d'un lien négatif entre ces deux variables. Pour éviter que les différences de niveau général des salaires entre

**GRAPHIQUE 84** NIVEAU DES COÛTS SALARIAUX HORAIRES DANS LES ENTREPRISES<sup>(1)</sup> EN 2013 (euros)



Source : CE.

(1) Entreprises qui comptent au moins dix salariés.

(2) Coût salarial moins charges fiscales et parafiscales estimées.

(3) Estimation réalisée en appliquant le taux d'imposition implicite sur le travail (cotisations patronales et personnelles à la sécurité sociale et IPP) de 2012 au coût salarial horaire de 2013.

les pays ne faussent la comparaison, celle-ci est effectuée en prenant en considération l'indice de Kaitz, c'est-à-dire le ratio entre le salaire brut le plus faible des jeunes non qualifiés et le salaire brut médian dans l'économie.

Si des salaires minimaux élevés contribuent à limiter le risque de pauvreté au travail et à éviter que l'offre de travail ne soit bridée par le niveau relatif des prestations sociales dont bénéficient les personnes sans emploi, ils accroissent par ailleurs les coûts de main-d'œuvre pour les travailleurs peu qualifiés, qui peuvent ainsi être évincés du marché du travail. Ceux qui présentent un handicap supplémentaire, réel ou perçu, en termes de productivité, tels les jeunes, les plus âgés, ou les personnes d'origine étrangère peu qualifiées, seront vraisemblablement les plus touchés.

Seul un nombre restreint de pays européens imposent un salaire minimum défini pour l'ensemble de l'économie. Celui prévu en Belgique est plutôt élevé en comparaison internationale, et les accords sectoriels le portent généralement à des niveaux plus hauts encore. En outre, les salaires minimums réduits pour les jeunes, qui constituent un instrument très fréquemment utilisé pour atténuer les risques d'exclusion du marché du travail et qui ont été mis en place par près de la moitié des pays de l'OCDE concernés, sont en voie de suppression progressive dans notre pays. Il sera toujours possible de prévoir des minima

plus faibles pour les jeunes dans les accords sectoriels, mais qui ne pourront pas être inférieurs au minimum légal national.

## Salaire et ancienneté

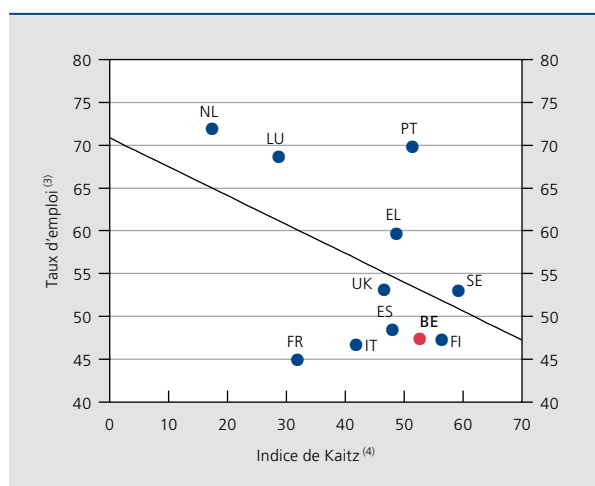
En Belgique, comme dans les autres pays, on observe que les salaires augmentent en fonction de l'âge. En principe, le profil de ces hausses barémiques doit refléter les rendements décroissants de l'expérience accumulée au sein d'une fonction donnée, c'est-à-dire que celles-ci doivent être plus importantes au départ, avant de s'infléchir par la suite et de finalement s'interrompre après un certain temps. Ce qui est propre à notre pays, en revanche, c'est que cette progression ne s'atténue apparemment pas en fin de carrière, du moins pour les employés. Or, si l'écart entre l'évolution du salaire et celle de la productivité se creuse, la hausse du coût relatif des travailleurs plus âgés qui en découle fragilise leur position sur le marché de l'emploi.

Les comparaisons internationales basées sur ces statistiques agrégées doivent toutefois être interprétées avec prudence car elles sont affectées par des effets de composition. On constate ainsi pour l'Italie, la Belgique ou la France que la composition en termes de qualification de l'emploi change pour les dernières tranches d'âge: la proportion de personnes très qualifiées s'élargit, autrement dit les personnes peu qualifiées (et donc plus faiblement rémunérées que la moyenne) sortent plus précocement de l'emploi en recourant aux filières de retrait anticipé. Ce sont ces départs anticipés – à l'instigation des travailleurs et/ou des employeurs –, plus que la tension salariale liée à l'ancienneté, qui expliquent en grande partie l'écart de rémunération constaté pour la Belgique. À l'inverse, par exemple, les pays où les contrats d'apprentissage sont plus répandus peuvent présenter un niveau moyen des salaires moins élevé pour les jeunes.

Si, en termes relatifs, ce sont principalement les moins qualifiés qui quittent prématurément le marché du travail, il n'en demeure pas moins que, globalement, la différence entre le taux d'emploi du groupe des personnes âgées de 55 ans et plus et celui du groupe d'âge moyen est particulièrement marquée en Belgique. De manière générale, le lien entre la tension salariale liée à l'ancienneté et le taux d'emploi des plus âgés est clairement négatif.

Par ailleurs, les mutations qui découlent des changements technologiques, parallèlement à la prolongation de la vie active jusqu'à un âge plus avancé qu'actuellement, appellent aussi à des adaptations dans l'organisation du travail et dans la gestion des ressources humaines. La formation continue contribue au développement

**GRAPHIQUE 85 SALAIRE ET EMPLOI DES JEUNES PEU QUALIFIÉS<sup>(1)</sup> DANS L'UE15<sup>(2)</sup> EN 2010**  
(pourcentages)

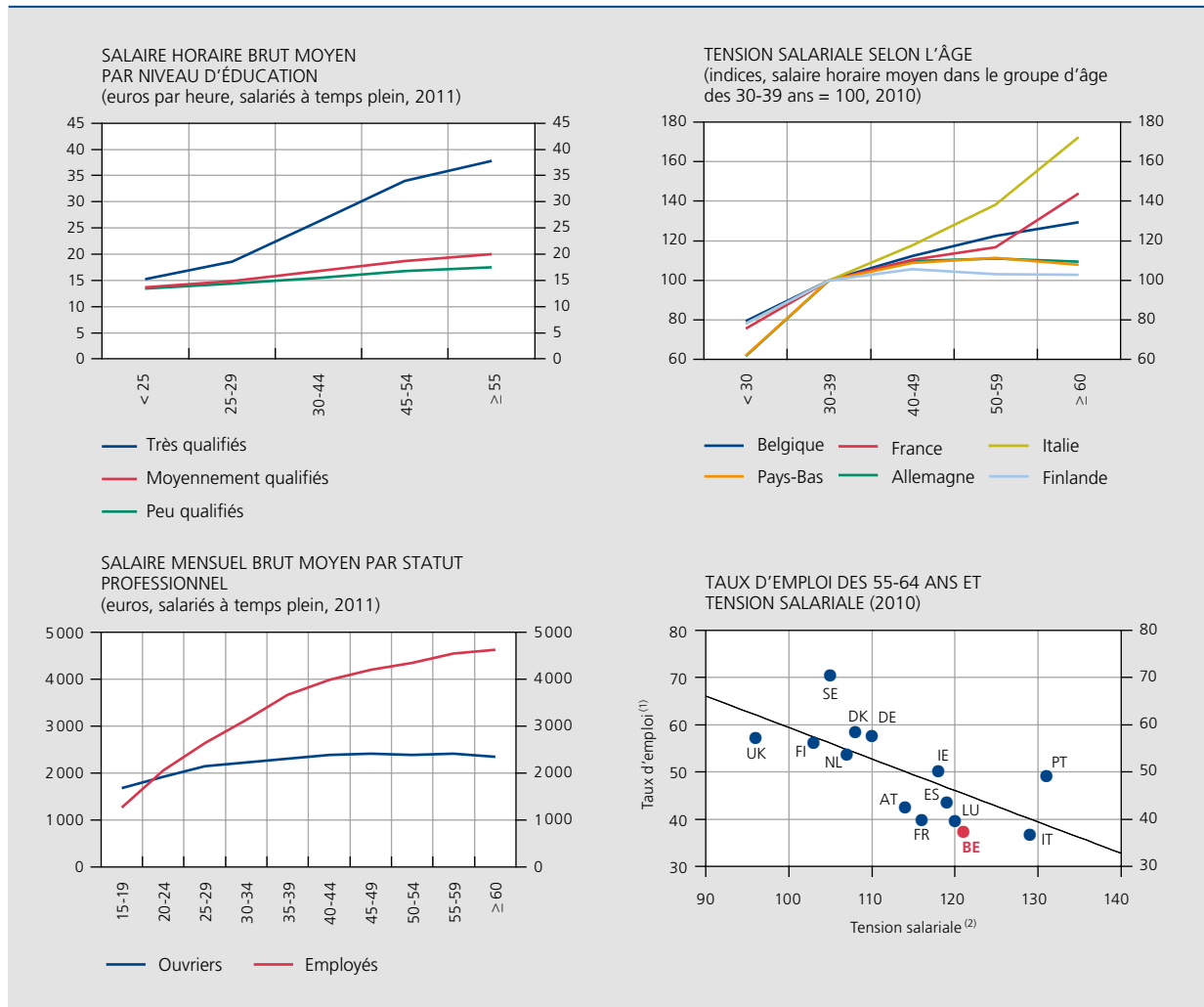


Source : CE.

- (1) Personnes non étudiantes âgées de 15 à 29 ans qui n'ont pas décroché de diplôme de l'enseignement secondaire.
- (2) Aucune donnée disponible pour l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark et l'Irlande.
- (3) Pourcentages de la population concernée.
- (4) Rapport, pour chacun des pays, entre le cinquième percentile de la distribution des salaires bruts de jeunes peu qualifiés et le salaire brut médian total, pourcentages.



**GRAPHIQUE 86 ÉVOLUTION DU SALAIRE EN FONCTION DE L'ÂGE**



Sources : CE, DGS.

(1) Rapport entre le nombre de travailleurs de 55 à 64 ans et la population totale dans cette catégorie d'âge, en pourcentage.

(2) Rapport entre le salaire mensuel moyen des travailleurs de 50 à 59 ans et celui des travailleurs de 30 à 39 ans, le niveau de salaire de ces derniers étant égal à 100.

professionnel et, partant, à maintenir la productivité en rapport avec la trajectoire salariale.

## Offre de travail

Des incitations financières appropriées renforcent la transition vers l'emploi

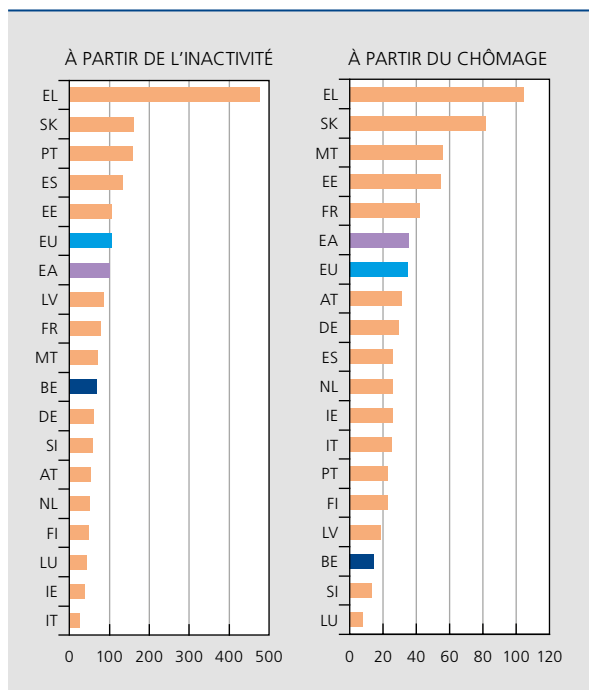
Soutenir l'offre de main-d'œuvre suppose notamment de rendre le travail financièrement plus attractif que le chômage ou l'inactivité. L'écart entre le niveau du salaire poche et les allocations sociales doit être suffisant pour compenser les charges inhérentes à l'exercice d'une profession. Celles-ci recouvrent entre autres les frais de transport, d'habillement et de garde d'enfants, mais

aussi la perte d'avantages financiers liés au statut d'allocataire social (fiscalité des revenus, allocations familiales, accès à certains services publics). La question ne se pose pas pour la plupart des travailleurs potentiels, dont l'espérance de revenu en activité est nettement supérieure aux allocations sociales. Pour les personnes faiblement qualifiées, en revanche, la différence peut dans certains cas paraître trop faible pour représenter une réelle incitation à accepter un emploi correspondant à leur niveau de compétences, et donc faiblement rémunéré.

Comparativement aux autres pays de la zone euro et à la moyenne européenne, le stimulus financier s'avère relativement plus limité en Belgique. Partant d'une situation d'inactivité, occuper un emploi rémunéré à 67 % du salaire moyen procure un supplément de

**GRAPHIQUE 87 INCITANT FINANCIER À ACCEPTER UN EMPLOI FAIBLEMENT RÉMUNÉRÉ<sup>(1)</sup>**

(augmentation nette du revenu disponible, pourcentages, situation en 2013)



Source : CE.

(1) Emploi rémunéré à 67 % du salaire moyen d'un travailleur. Moyenne de la situation pour six types de ménages.

un piège financier à l'emploi. La situation est différente pour les demandeurs d'emploi peu qualifiés. Alors que dans la zone euro ils peuvent en moyenne espérer une augmentation de 35 % de leur revenu net, l'écart n'est que de 15 % en Belgique. Il n'y a qu'en Slovénie et, surtout, au Luxembourg qu'il est encore plus faible. La dégressivité des allocations en fonction de la durée de chômage introduite en novembre 2012 entend précisément renforcer progressivement l'incitant financier, tout en garantissant un revenu permettant au demandeur d'emploi de disposer du temps nécessaire pour trouver un emploi correspondant à ses compétences et à ses aspirations.

Par ailleurs, l'allocation de chômage n'est pas perçue de manière inconditionnelle. Les demandeurs d'emploi doivent démontrer qu'ils entreprennent les démarches nécessaires à l'obtention d'un emploi. Ils bénéficient pour cela de l'accompagnement des services publics régionaux de l'emploi. À la suite de la sixième réforme de l'État, ces organismes sont désormais également responsables du contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi. Une série d'autres compétences, comme la migration économique, la politique en faveur des groupes cibles, les titres-services et le reclassement professionnel (outplacement), ont aussi été défédéralisées à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2014. L'autorité fédérale reste compétente pour le droit du travail et la sécurité sociale, y compris la réglementation du chômage.

revenu net de l'ordre de 70 % en Belgique, alors que, en Europe, cela permet en moyenne de doubler ses revenus. L'avantage étant néanmoins substantiel, le niveau du revenu d'intégration ne semble pas constituer

Les politiques actives du marché du travail doivent soutenir les demandeurs d'emploi

Les mesures d'activation des demandeurs d'emploi permettent aux autorités de cibler leur action en fonction

**TABEAU 26 DÉPENSES CONSACRÉES À LA POLITIQUE ACTIVE DU MARCHÉ DU TRAVAIL EN 2012**

(euros par demandeur d'emploi inoccupé dans la région concernée, sauf mention contraire)

	Bruxelles	Flandre	Wallonie	Communauté germanophone	Fédéral	Belgique
Total (en euros) .....	1 594	4 472	1 030	1 938	3 032	5 430
Pourcentages du total par région						
Services relatifs au marché du travail .....	44,9	21,0	14,2	43,0	29,1	26,4
Formation .....	31,2	24,4	28,0	13,1	13,3	18,9
Incitations à l'emploi .....	0,0	3,1	5,0	7,7	48,3	28,3
Insertion de personnes handicapées .....	14,5	41,9	46,0	35,8	0,2	17,4
Création directe d'emplois .....	9,2	9,6	6,8	0,4	8,6	8,8
Incitants à la création d'une entreprise .....	0,2	0,0	0,1	0,0	0,5	0,3

Source : SPF ETCS.

des caractéristiques de la population au chômage et des conditions de demande d'emploi propres à leur région. Les données les plus récentes concernent l'année 2012 ; elles ne reflètent donc pas la nouvelle répartition des compétences. À l'époque, un budget annuel de quelque 5 400 euros était en moyenne alloué par demandeur d'emploi inoccupé. Les incitations à l'emploi étaient largement une matière fédérale, tandis que les mesures d'insertion des personnes handicapées étaient principalement élaborées par les autorités régionales et communautaires. Si on fait abstraction du niveau fédéral, une comparaison entre les autorités régionales donne une indication des moyens mis en œuvre et des choix opérés alors entre différentes mesures spécifiques. Ainsi, la Flandre dépensait près de 4 500 euros par demandeur d'emploi, soit un montant nettement supérieur à ceux des autres régions et de la Communauté germanophone. S'agissant de cette dernière, le budget moyen était de quelque 1 900 euros, tandis qu'à Bruxelles il s'élevait à près de 1 600 euros et qu'en Wallonie il dépassait à peine 1 000 euros. Par rapport à l'ensemble des moyens engagés, Bruxelles et la Communauté germanophone ont accordé une importance relative plus grande à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, tandis que la Flandre et la Wallonie ont consacré une plus large part à l'insertion des personnes handicapées, principalement par l'emploi dans des ateliers protégés. Les montants alloués à la formation sont proportionnellement le deuxième poste du budget des dépenses d'activation.

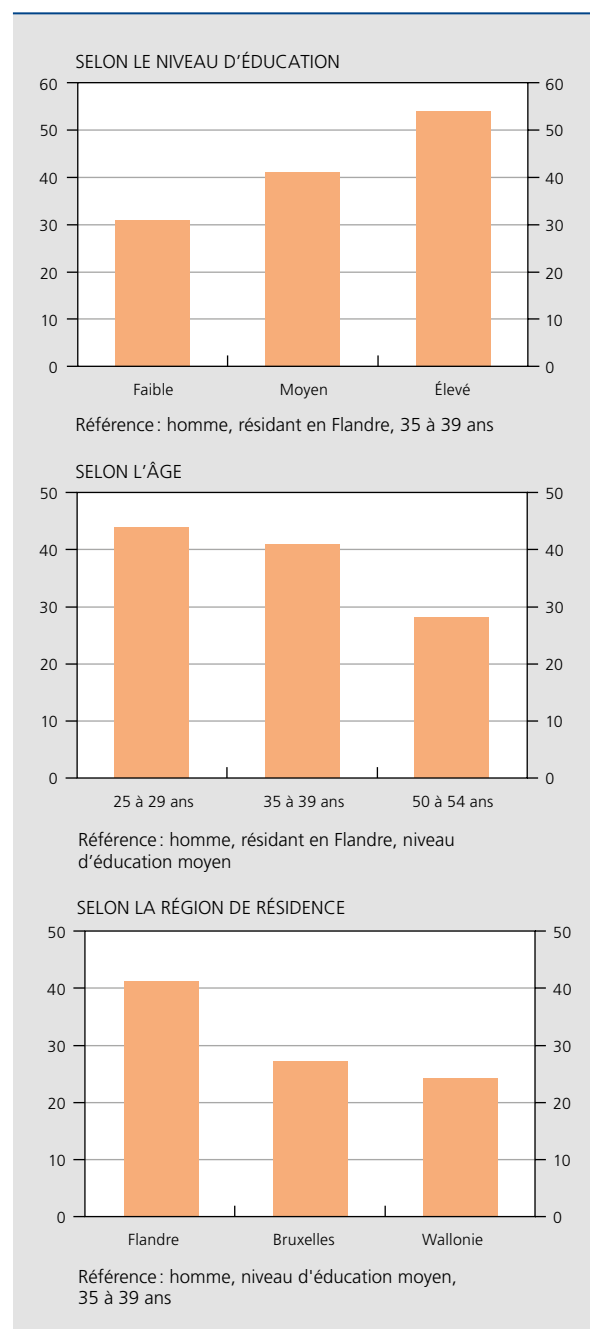
### Le passage du chômage à l'emploi est malaisé pour certaines catégories de personnes

Sur la base d'une analyse des données d'enquêtes, dans le cadre de laquelle on considère à la fois le lieu de résidence, le genre, le niveau d'éducation et l'âge des personnes, on observe de fortes différences dans la probabilité de trouver un emploi parmi les chômeurs en Belgique. Parmi les hommes âgés de 35 à 39 ans résidant en Flandre, à peine plus de 30 % des faiblement qualifiés trouvent un emploi dans l'année, contre quelque 55 % pour les plus diplômés, des écarts similaires apparaissant pour les différents groupes de population. En d'autres termes, les épisodes de chômage des peu qualifiés sont significativement plus longs.

L'âge est un autre déterminant important de la probabilité de retrouver du travail. On note ainsi que pour le groupe de référence, les chômeurs âgés de 50 à 54 ans ont à peine plus d'une chance sur quatre de retrouver un emploi dans un délai d'un an, alors que ce taux est de 41 % pour les 35 à 39 ans. Une des causes plausibles de cette baisse du taux de sortie du chômage à partir

de 50 ans repose sur le niveau du « salaire de réserve ». Le demandeur d'emploi refuserait d'accepter les offres de travail dont le niveau de rémunération est inférieur au salaire qu'il pense pouvoir obtenir. Ce salaire de réserve trop élevé s'explique par le fait que le demandeur d'emploi compare sa situation actuelle au salaire qu'il gagnait précédemment, sans tenir compte du fait qu'une partie

**GRAPHIQUE 88 TRANSITIONS DU CHÔMAGE À L'EMPLOI<sup>(1)</sup>**  
(pourcentages de transitions sur une année, situation en 2013)



Sources : DGS, BNB.

(1) Résultats issus d'une analyse multivariée, dans laquelle l'effet d'une variable est mesuré en contrôlant pour les autres variables disponibles.

de cet ancien salaire rémunérait des compétences spécifiques acquises chez son ancien employeur mais pas nécessairement valorisables dans un nouvel emploi. Par ailleurs, pour diverses raisons, dont certaines ne sont d'ailleurs pas objectivées, telles les difficultés attendues d'adaptation à un nouvel environnement de travail ou un plus grand absentéisme pour raisons de santé, les employeurs peuvent également se montrer réticents à engager des demandeurs d'emploi plus âgés.

La domiciliation dans une région est également mise en exergue dans cette analyse: indépendamment du niveau de formation, du genre ou de l'âge, le fait de résider en Flandre est associé à une transition plus rapide du chômage vers l'emploi qu'à Bruxelles ou en Wallonie. Ainsi, pour les hommes moyennement qualifiés âgés de 35 à 39 ans, le taux de transition vers l'emploi est de 41 % en Flandre, 27 % à Bruxelles et 24 % en Wallonie. Cette variable régionale mesure différents facteurs, principalement les opportunités d'emploi plus abondantes en Flandre que dans les autres régions. Elle pourrait également refléter d'autres différences non capturées ailleurs dans le modèle, comme des caractéristiques des demandeurs d'emploi flamands en moyenne plus favorables en termes d'expérience ou de connaissance des langues, ou encore l'importance des moyens mis en œuvre pour l'accompagnement des chômeurs.

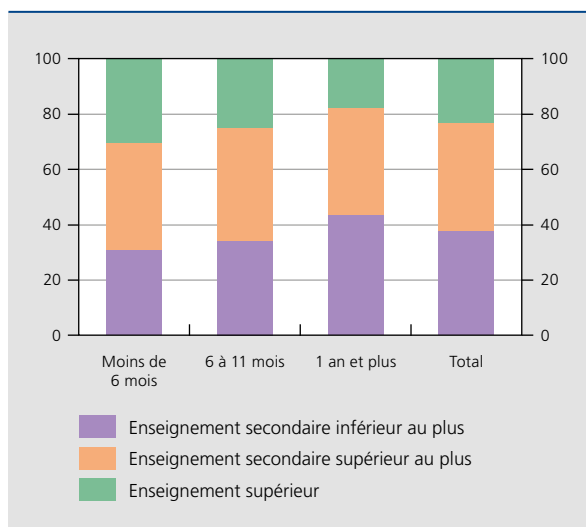
### Inadéquations des qualifications

Un faible niveau de qualification réduit aussi les chances d'emploi puisque les professions élémentaires qui ne nécessitent pas de compétences élevées ne représentent que 10 % de l'emploi total. Cette part est assez stable depuis le début des années 2000, contrairement à celle des métiers de haute qualification, comme les cadres de direction et les professions intellectuelles et scientifiques, qui s'est accrue pour atteindre 45 % des effectifs. C'est aujourd'hui la même proportion que celle des emplois de moyenne qualification, tels que les employés administratifs, les vendeurs ou les ouvriers qualifiés, qui a pour sa part reculé.

Ces évolutions sont le reflet de la mutation du monde du travail vers une économie de la connaissance. Elles se manifestent plus ou moins clairement selon les branches d'activité. Dans l'industrie, des emplois de faible et de moyenne qualifications ont été détruits, en partie parce qu'ils ont été externalisés, alors que les postes de haute qualification ont augmenté. L'industrie concentre cependant encore majoritairement des emplois de moyenne qualification, correspondant surtout à des profils techniques. Dans les services, en particulier marchands, le nombre d'emplois élémentaires et leur part relative dans

**GRAPHIQUE 89** VENTILATION DE LA POPULATION AU CHÔMAGE EN FONCTION DE LA DURÉE ET DU NIVEAU D'ÉDUCATION

(pourcentages du total, situation en 2013)



Source: DGS.

le total ont progressé, même si cette dernière ne dépasse pas 12 %. Ce phénomène s'explique en partie par le transfert de fonctions tertiaires faiblement qualifiées qui étaient auparavant exercées au sein d'entreprises industrielles, ou encore par le développement du système des titres-services, qui occupe majoritairement des personnes faiblement diplômées. Les services non marchands sont quant à eux caractérisés par une forte concentration, de l'ordre de six sur dix, en métiers de haute qualification, telles les professions intellectuelles et scientifiques.

Cette structure de l'emploi par niveau de qualification requis ne coïncide pas avec les caractéristiques des demandeurs d'emploi. En 2013, les trois quarts d'entre eux étaient faiblement ou moyennement qualifiés, c'est-à-dire qu'ils avaient au maximum achevé leurs études secondaires. En outre, les personnes ayant quitté prématurément l'enseignement sont surreprésentées dans le chômage de longue durée. Près d'un demandeur d'emploi sur quatre possède toutefois un diplôme de l'enseignement supérieur, universitaire ou non. Ce constat témoigne des difficultés d'insertion que rencontrent aussi certains diplômés dont la formation est moins valorisée sur le marché du travail. Ce n'est clairement pas le cas pour les ingénieurs et les diplômés des branches scientifiques.

En 2013, 11 % des jeunes âgés de 18 à 24 ans ne possédaient pas de diplôme du secondaire et ne se formaient plus, ce ratio s'échelonnant de 7,5 % en Flandre

à 14,7 % en Wallonie et 17,7 % à Bruxelles. Le taux de décrochage scolaire en Belgique est ainsi légèrement inférieur à la moyenne européenne. Les autorités belges se sont engagées à l'abaisser à 9,5 % à l'horizon de 2020.

Dans ce contexte, la revalorisation des formations techniques et professionnelles et, surtout, la formation en alternance ou les stages en entreprise sont des pistes insuffisamment exploitées. La proportion d'apprentis dans la population âgée de 15 à 29 ans n'atteindrait pas 1 % en Belgique, contre 3,7 % en moyenne dans l'UE (influencée, notamment, par la part importante en Allemagne). Pour les jeunes demandeurs d'emploi en Belgique, le succès des stages de transition en entreprise est limité: depuis leur mise en place en 2013, seuls 3 000 contrats ont été recensés. Ces formations offrent pourtant de réelles opportunités d'emploi aux jeunes rebutés par des études trop formelles. De manière plus générale, une attention spécifique doit être accordée à la situation des jeunes d'origine étrangère, en ce qui concerne tant leur parcours de formation que leur insertion sur le marché du travail.

### Le besoin de formation continue s'accroît, compte tenu de l'allongement des carrières

La présence récurrente de nombreuses professions dans les listes de fonctions critiques établies annuellement par les services publics de l'emploi atteste les difficultés

structurelles liées au recrutement de certains profils spécifiques: techniques en Flandre et en Wallonie et administratifs à Bruxelles. En outre, si peu de nouveaux métiers ont fait leur apparition ces dernières années, beaucoup se sont complexifiés. Les employeurs souhaitent dès lors de plus en plus que les qualifications formelles et les compétences professionnelles soient complétées par des compétences transversales.

La formation continue facilite l'appariement entre l'offre et la demande de main-d'œuvre. En permettant une meilleure allocation des ressources, elle soutient la croissance économique. Le vieillissement démographique et les mesures visant à allonger les carrières, de même qu'un environnement de travail en perpétuelle mutation, imposent l'actualisation et le développement des compétences tout au long de la vie active afin de renforcer à la fois la productivité et l'employabilité des travailleurs et la compétitivité des entreprises.

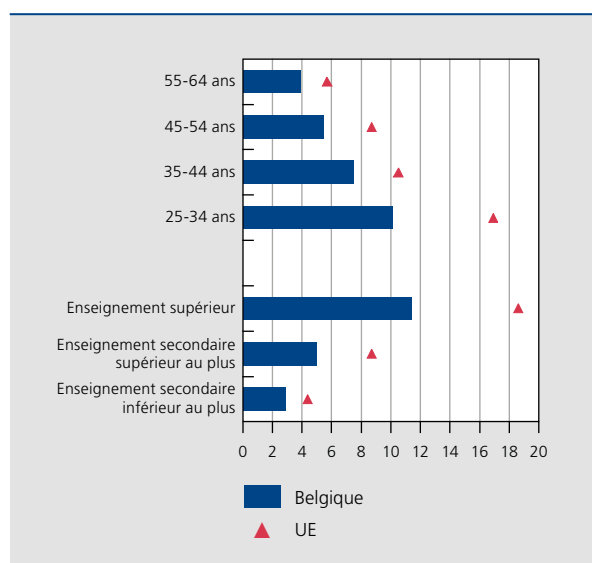
L'accès à la formation continue reste néanmoins limité en Belgique. En 2013, à peine 6,7 % de la population âgée de 25 à 64 ans a suivi une formation. C'est près de 4 points de pourcentage de moins que la moyenne européenne. Les demandeurs d'emploi étaient proportionnellement plus nombreux à se former, en raison principalement des politiques d'accompagnement développées par les services publics régionaux de l'emploi.

La part des personnes qui ont suivi une formation s'accroît en fonction du niveau d'éducation initial: 11 % de la population adulte hautement qualifiée était concernée, contre 3 % de celle qui n'a pas terminé l'école secondaire. Ce phénomène se vérifie dans l'ensemble des pays européens. L'accès à la formation est aussi inégal entre les tranches d'âge: en Belgique, seules 4 % des personnes âgées de 55 à 64 ans avaient suivi une formation, contre 10 % des jeunes âgés de 25 à 34 ans. Cette corrélation négative se retrouve aussi en moyenne dans l'UE, y compris dans les pays nordiques, pourtant considérés comme une référence en matière d'enseignement continu. Ceci reflète le fait que l'investissement dans la formation et dans l'éducation des quinquagénaires a longtemps été considéré comme superflu étant donné que ces personnes se retiraient du marché du travail bien avant l'âge légal de la pension.

L'importance de cet effet « fin de partie » devrait considérablement diminuer compte tenu des mesures prises pour prolonger la vie active. La perception, par les travailleurs eux-mêmes, de l'utilité de la formation s'en trouvera dès lors elle aussi modifiée. Mais s'ils s'estiment suffisamment compétents pour accomplir leurs tâches quotidiennes, si les formations proposées ne leur permettent pas

#### GRAPHIQUE 90 ACCÈS À LA FORMATION CONTINUE

(pourcentages des personnes âgées de 25 à 64 ans déclarant avoir participé à une formation au cours des quatre semaines ayant précédé l'enquête, situation en 2013)



Source: CE.

d'améliorer la qualité de leur travail journalier ou leurs perspectives de carrière, ou si celles-ci ne sont pas adaptées à leurs capacités d'apprentissage, ils risquent de s'en détourner.

### Les inadéquations géographiques restent importantes

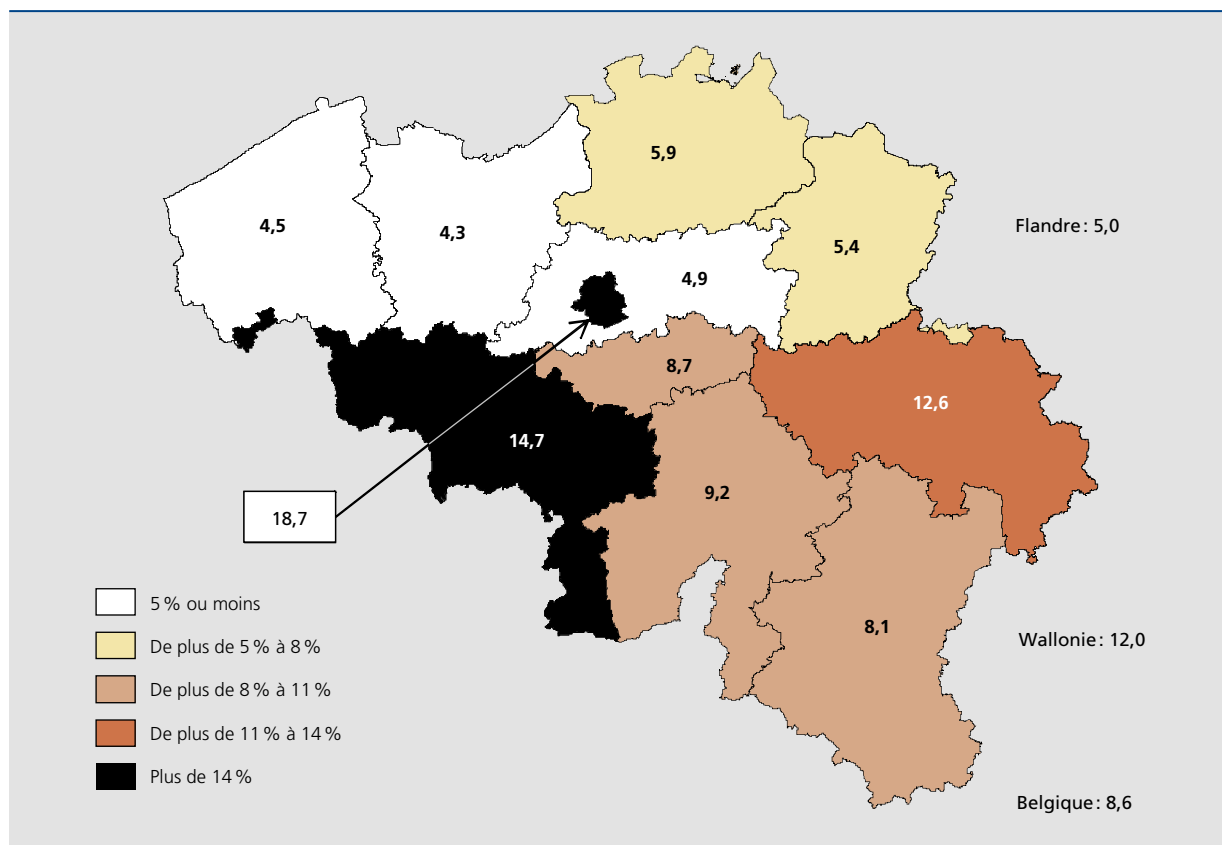
Les écarts entre les probabilités de transition du chômage vers l'emploi en fonction de la région de résidence se manifestent inévitablement dans les taux de chômage. En moyenne sur les trois premiers trimestres de 2014, 8,6 % de la population active en Belgique était demandeuse d'emploi. Les différences entre régions, et même entre provinces limitrophes, sont considérables. En Flandre, 5 % des actifs étaient sans emploi, mais le taux de chômage atteignait 12 % en Wallonie et pas moins de 19 % à Bruxelles, qui est confrontée aux difficultés spécifiques d'adéquation entre l'offre et la demande de main-d'œuvre que rencontrent de nombreuses métropoles. Au niveau provincial, il s'élevait à 4,3 % en Flandre orientale et à 14,7 % dans le Hainaut. La province

flamande présentant le taux de chômage le plus haut, à savoir Anvers, avec 5,9 %, affichait néanmoins un résultat plus favorable que la province wallonne où le taux est le plus faible, c'est-à-dire le Luxembourg, où celui-ci s'établissait à 8,1 %. La disparité intrarégionale est nettement plus grande en Wallonie, puisque le taux de chômage y variait dans une marge de presque 7 points de pourcentage, contre moins de 2 points en Flandre.

Une partie des postes vacants dans les provinces où le chômage est bas pourraient sans doute être pourvus par des demandeurs d'emploi issus d'autres régions. De fait, une mobilité accrue peut stimuler la croissance économique. Les autorités publiques, qui définissent notamment les règles en matière de travail convenable pour les demandeurs d'emploi, disposent à cet égard d'un levier important. Compte tenu du processus de régionalisation de compétences de plus en plus étendues en matière de marché du travail, une collaboration étroite entre les services régionaux de l'emploi serait souhaitable, comme c'est déjà le cas par exemple pour les échanges d'offres d'emploi ou pour l'organisation de formations en langues.

#### GRAPHIQUE 91 CHÔMAGE: PERSPECTIVE GÉOGRAPHIQUE

(pourcentages de la population active âgée de 15 à 64 ans, moyenne des trois premiers trimestres de 2014)



Source : DGS.

### 5.3 Vers une économie plus dynamique et plus flexible

#### Des réallocations d'activités et d'emplois pour soutenir la croissance

Si un marché du travail efficient est une condition nécessaire pour créer plus d'emplois dans le secteur marchand, ces nouveaux postes de travail ne se concrétiseront de manière durable que s'ils peuvent s'appuyer sur une base d'activités solide. De manière générale, la dynamique entrepreneuriale constitue également un catalyseur de la PTF. Comme cela a été montré lors de la conférence scientifique organisée par la Banque en octobre 2014, et a en outre été illustré en introduction de ce chapitre, la croissance de la PTF a marqué un net ralentissement dans les économies avancées ces deux dernières décennies. Dans la mesure où les branches de services se caractérisent par des évolutions de la PTF relativement modestes, la tertiarisation de l'économie a certainement contribué à ce repli. Par ailleurs, les branches de l'industrie et des services présentent des dynamiques propres en matière de gains de productivité. Dans l'industrie manufacturière, ces derniers sont principalement le fait des entreprises existantes, notamment au travers des

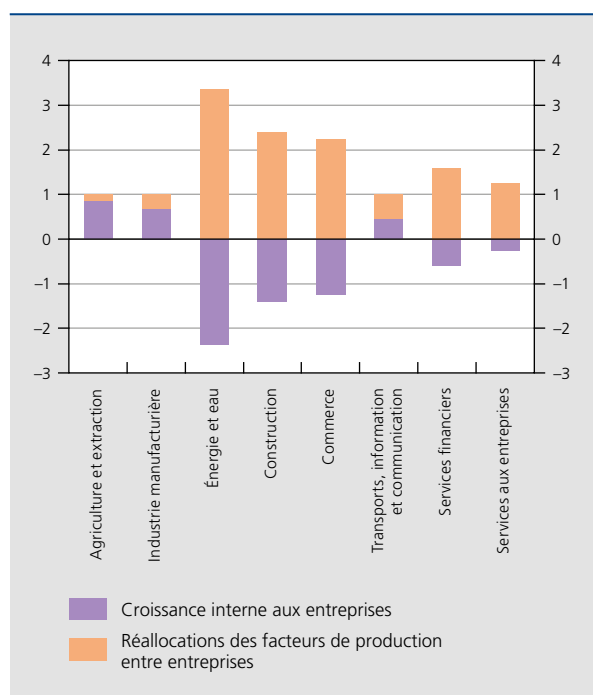
investissements en R&D. Dans les services, les gains de productivité générés au sein des firmes sont généralement faibles, voire négatifs, à l'exception notable du secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC). Ce constat vaut également pour les services non marchands, qui sont traditionnellement des branches au sein desquelles les gains de productivité sont très bas. En revanche, la réallocation des facteurs de production vers les firmes de services les plus efficaces, par le biais des créations de nouvelles entreprises ou du développement des firmes les plus productives au détriment des firmes plus obsolètes, est une source majeure de croissance agrégée.

Une dynamique économique qui s'appuie sur des activités ou des entreprises en croissance, alors que d'autres déclinent, induit naturellement un flux permanent de créations et de destructions de postes de travail. Entre 2006 et 2013, l'économie belge a généré en moyenne 209 000 nouveaux emplois par an, soit près de 6 % du total des postes existants. Parallèlement, pas moins de 185 000 ont disparu, soit quelque 5 % en moyenne des effectifs. Signe de l'importance de la dynamique entrepreneuriale, un cinquième des postes de travail créés en moyenne chaque année l'ont été dans de nouvelles entreprises. Dans un marché du travail caractérisé par des asymétries d'information entre les différents intervenants et par des coûts d'ajustement élevés, l'ampleur de ces mouvements au sein de la population en emploi témoigne de l'importance des enjeux et de la contribution qu'un bon fonctionnement du marché peut apporter à la croissance économique en permettant une réallocation fluide des travailleurs entre ces différents emplois, que ce soit au sein d'une même branche ou entre différentes activités.

La branche d'activité « commerce, transport et horeca » représentait un peu plus de 30 % de la totalité des emplois créés et détruits au sein de l'économie belge. C'est surtout dans l'horeca qu'on observe une très grande rotation, qui s'explique, outre par le fait que ce secteur d'activité est caractérisé par des taux de naissance et de mortalité des sociétés importants, par le recours très répandu aux contrats temporaires, ainsi que par des conditions de travail et de rémunération moins favorables. C'est dans le commerce qu'on retrouve la majeure partie des emplois créés par de nouvelles entreprises. Alors que des proportions assez semblables de créations et de destructions d'emplois sont observées dans les « services aux entreprises », dans l'« industrie et énergie » ainsi que dans la « construction », la branche « santé humaine et action sociale » se distingue par un flux de nouveaux postes nettement plus élevé que celui des postes détruits. Ceci peut être rapproché de l'importance que revêt cette

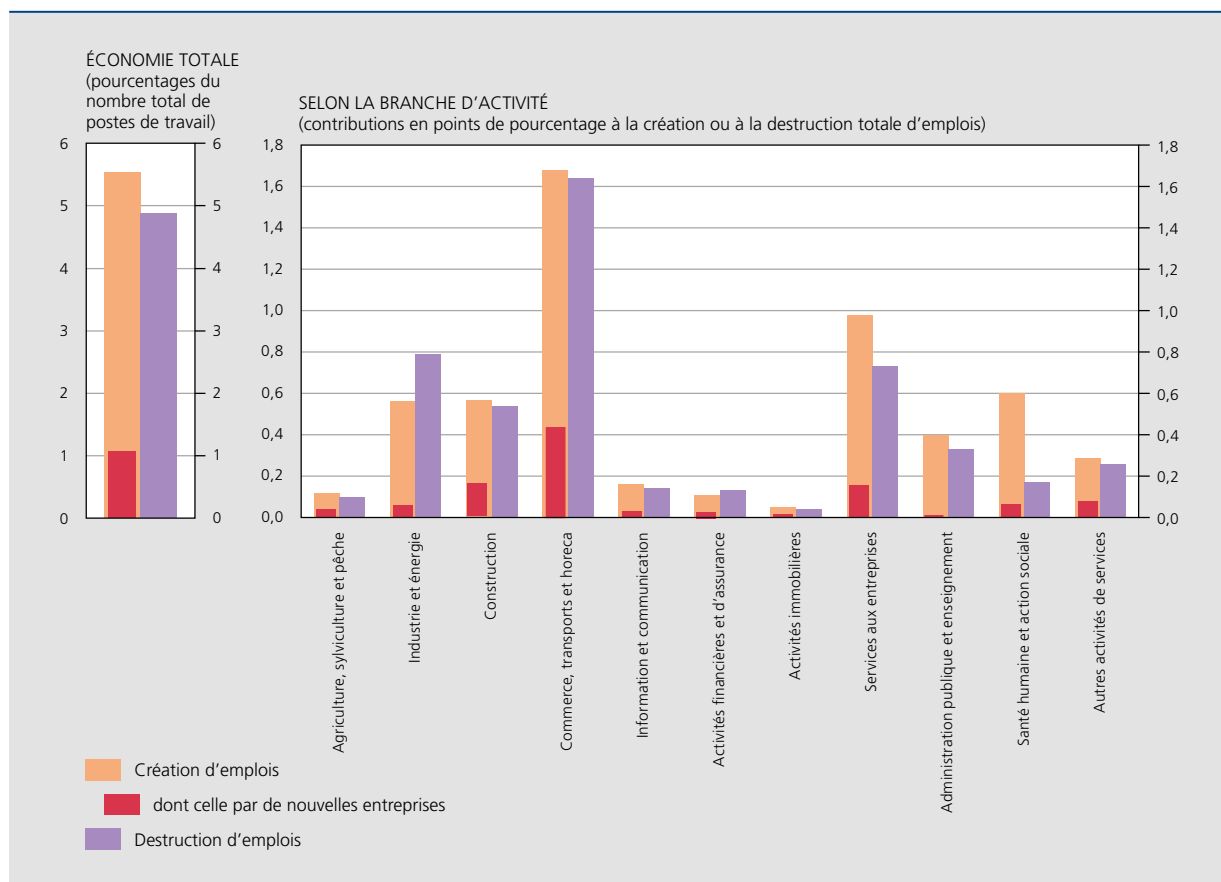
**GRAPHIQUE 92** SOURCES DE CROISSANCE INTERNE ET EXTERNE DE LA PTF

(contributions à une croissance de la PTF de 1 % entre 1998 et 2009, points de pourcentages)



Source : Van Beveren et Vanormelingen (2014).

GRAPHIQUE 93 CRÉATION ET DESTRUCTION D'EMPLOIS AU COURS DE LA PÉRIODE 2006-2013



Source : DynaM-Belgium.

activité dans les créations nettes d'emplois au niveau de l'ensemble de l'économie.

### La faible création d'entreprises pèse sur le dynamisme de l'économie

Selon les données de la CE, les créations de nouvelles entreprises sont moins nombreuses en Belgique que dans les autres pays européens, tant dans l'industrie que dans les services marchands. À court terme, la tendance ne s'inversera vraisemblablement pas, moins de personnes ayant récemment fondé une entreprise ou exprimé leur intention de le faire au cours des trois prochaines années.

Les raisons qui sous-tendent la frilosité des candidats entrepreneurs sont vraisemblablement multiples. Selon les indicateurs PMR de l'OCDE et Doing Business de la Banque mondiale, des barrières administratives, juridiques et fiscales freinent l'entrepreneuriat en Belgique. En particulier, les formalités et les coûts liés à l'enregistrement d'un titre de propriété, les charges fiscales, les coûts de création d'une entreprise et le

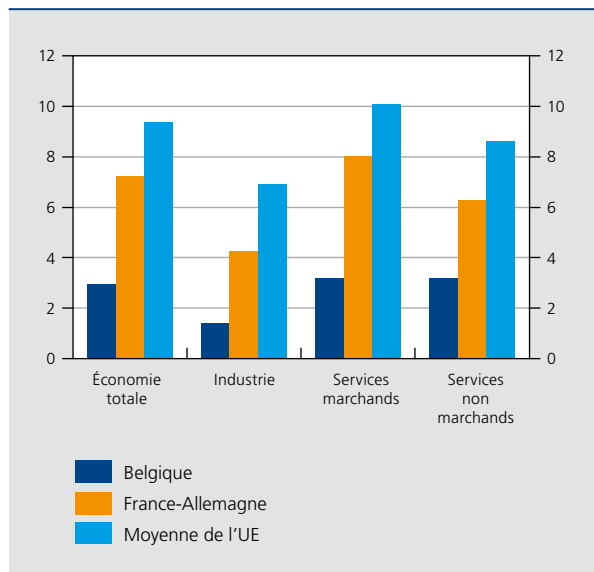
capital minimum exigé y sont plus contraignants qu'en moyenne dans l'UE.

Certes, tous les indicateurs ne placent pas le curseur belge dans le rouge. Il en va ainsi du délai relativement court nécessaire pour créer une entreprise, des modalités de perception de l'impôt relativement efficaces ou d'une exécution des contrats moins onéreuse et moins procédurière. Cependant, pour un très grand nombre d'indicateurs, la position de la Belgique s'est dégradée vis-à-vis de celles de l'UE et des pays voisins entre la période 2008-2010 et la période plus récente 2013-2014. À cet égard, les efforts consentis dans d'autres pays ont été plus intenses ou ont davantage porté leurs fruits que ceux réalisés en Belgique.

Au-delà de ces obstacles, c'est l'appétit d'entreprendre qui, de manière générale, doit être renforcé en Belgique. Paradoxalement, selon l'enquête communautaire sur l'innovation (ECI), les opportunités de créer une firme, en termes d'environnement économique général, sont ressenties comme plus positives en Belgique qu'ailleurs. Des entraves psychologiques, telles qu'une relative aversion pour le



**GRAPHIQUE 94 CRÉATION D'ENTREPRISES<sup>(1)</sup>**  
(pourcentages du nombre d'entreprises actives en 2012)



Source : CE.

(1) Sont considérées comme des créations, les nouvelles entreprises ayant mobilisé de nouveaux facteurs de production, en particulier de nouveaux emplois. Les créations n'incluent dès lors pas les fusions ni les restructurations d'entreprises, pas plus que les reprises d'activité dans les deux ans d'entreprises dormantes.

risque, semblent donc jouer. Ainsi, les craintes d'une faillite y sont plus vives qu'ailleurs, et les candidats entrepreneurs estiment ne pas posséder les connaissances ni les compétences suffisantes pour fonder une société. L'image des entrepreneurs relayée dans les médias est, elle aussi, moins positive que dans les pays voisins et que dans l'UE, les « success stories » d'entrepreneurs étant moins médiatisées en Belgique. Par ailleurs, en comparaison avec les alternatives possibles, l'espérance de revenus pourrait être perçue comme trop faible par les candidats entrepreneurs, de sorte qu'ils préfèrent opter pour d'autres choix professionnels.

### Les performances en matière d'innovation sont inégales

Pour entretenir la dynamique positive suscitée par la création de nouvelles entreprises, les conditions permettant aux firmes d'assurer leur développement doivent également être réunies. Dans un univers fortement concurrentiel, un des instruments majeurs pour y parvenir est l'innovation. Celle-ci peut prendre différentes formes, allant de la recherche fondamentale à l'adaptation des processus de production ou de vente, en passant par l'adoption de nouvelles techniques de management.

Malgré tous les efforts déployés par les pouvoirs publics pour promouvoir l'innovation, les dépenses de R&D, qui sont cruciales pour l'expansion des industries, sont en

Belgique légèrement inférieures à la moyenne des pays avancés. Elles sont par ailleurs concentrées au sein des multinationales industrielles. Selon l'OCDE, la faiblesse relative de la R&D s'explique cependant par la structure de l'économie belge, davantage tournée vers les activités de services. Or, les firmes de services engagent moins de dépenses de R&D car elles ont plutôt tendance à acquérir de nouvelles technologies auprès de sources externes.

Pour promouvoir la R&D, les différents niveaux de pouvoir ont pris des mesures, dont certaines modalités pratiques visent à inciter les PME à innover elles aussi. Concrètement, les pouvoirs régionaux ont apporté une aide directe, notamment en finançant certains projets ciblés dans des domaines considérés comme des pôles de croissance. Pour sa part, le pouvoir fédéral a allégé les coûts des investissements dans la R&D en accordant des réductions d'impôt pour les chercheurs et une déduction fiscale sur les revenus de brevets.

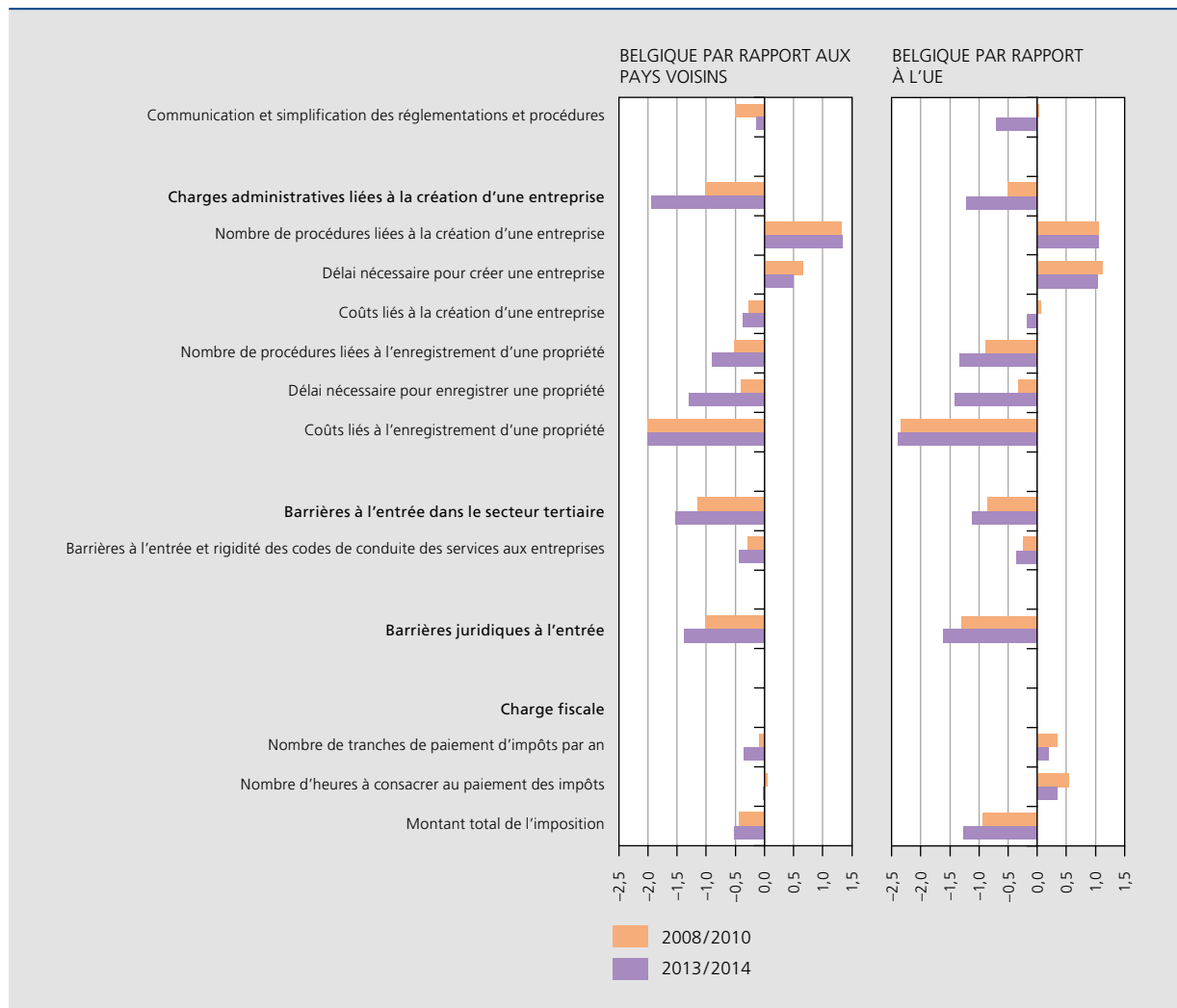
La croissance économique ne procède cependant pas uniquement des dépenses de R&D, a fortiori dans une économie axée sur les activités de services. Suivant la définition du manuel d'Oslo de l'OCDE, qui présente les principes directeurs de la collecte et de l'interprétation des données d'innovation et de technologie, l'innovation est un concept beaucoup plus vaste, qui englobe également les phases ultérieures de développement et de test, les nouveaux processus de production, le marketing lié aux nouveaux produits, la formation des travailleurs, le design, etc.

La Belgique compte une proportion d'entreprises innovantes similaire à celle des principaux pays voisins. Cependant, leurs performances en matière d'innovation au sens large sont plutôt mitigées pour les avancées en matière de design, de marketing ou d'aspects organisationnels. Ce constat général peut être dressé tant pour l'industrie que pour les services marchands, et il vaut tout spécialement pour les petites entreprises qui éprouvent globalement plus de difficultés à innover.

Dans leur réponse à une enquête menée par l'OCDE, la principale raison invoquée par les entreprises belges pour expliquer la faiblesse de l'innovation concerne des problèmes rencontrés pour dégager le budget nécessaire. En 2013, les montants investis en capital à risque ne représentaient que 2,3 % du PIB en Belgique, dont seulement 30 % environ pour le financement des phases ultérieures de développement des entreprises, alors que la moyenne de l'UE15 s'établissait à 2,9 %. Cette problématique n'est pas propre à la Belgique ; elle existe à l'échelle européenne, puisque les trois pays de l'UE15 affichant les meilleures performances

## GRAPHIQUE 95 FREINS ADMINISTRATIFS

(différences normalisées entre la Belgique et la zone de référence)



Sources : Banque mondiale (Indicateurs Doing Business, 2010 et 2014), OCDE (Indicateurs PMR, 2008 et 2013).

Note : Une valeur négative signifie une situation plus contraignante en Belgique qu'en moyenne dans la zone de référence.

en la matière, à savoir l'Irlande, la Finlande et la Suède, accusent un retard de plus de 11 points de pourcentage par rapport aux États-Unis, où ce type de financement équivaut à 17,5 % du PIB.

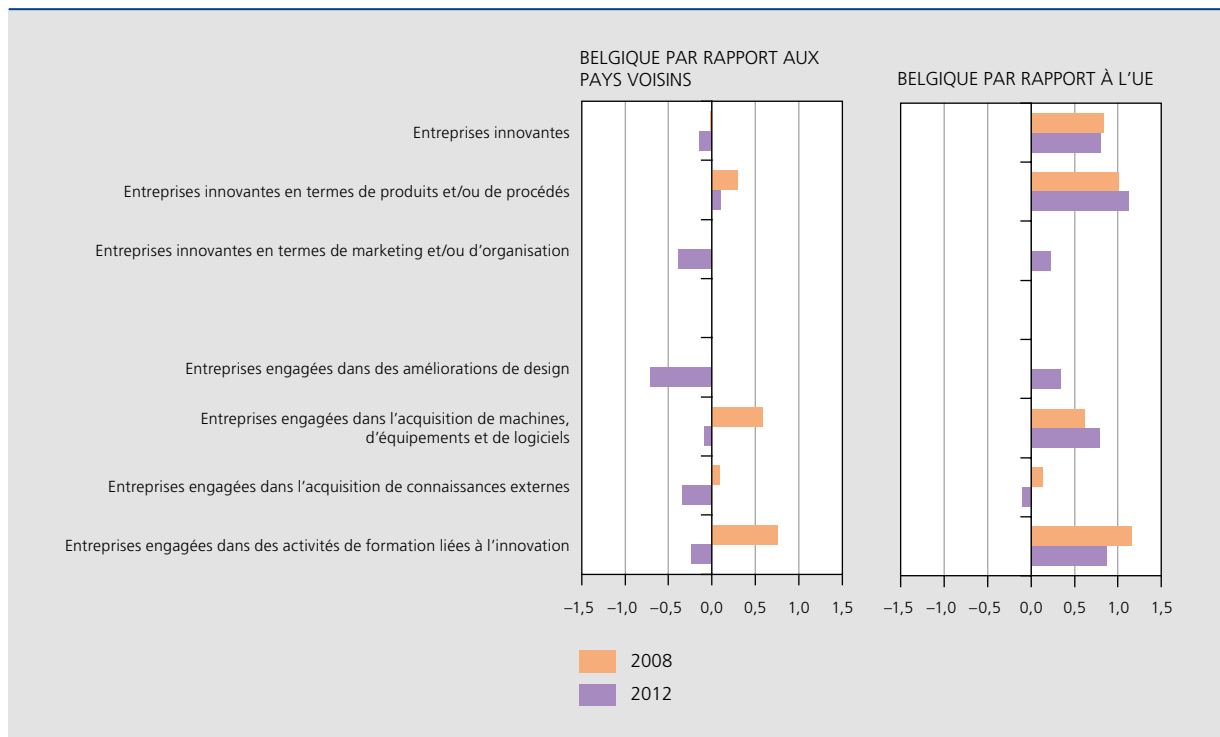
Outre de la question du financement, les entrepreneurs font état d'une pénurie de collaborateurs qualifiés. Bien que la Belgique compte une large proportion de personnes poursuivant des études supérieures de type long, le pourcentage d'étudiants dans les branches scientifiques ou techniques est bas comparativement au reste de l'UE et aux pays limitrophes. Or, ce profil de travailleurs est souvent recherché par les entreprises souhaitant favoriser l'innovation.

### L'environnement des affaires freine les activités de services

Compte tenu de l'importance qu'elles ont prise dans le fonctionnement des économies avancées, mais aussi des caractéristiques de leurs modes de production et d'échange, les activités de services appellent une attention particulière. En Belgique, elles se démarquent en outre par des hausses de prix à la consommation plus élevées et plus persistantes que dans les principaux pays voisins, ainsi que par des évolutions de la productivité relativement défavorables, comme cela a été montré dans la section 2.3, traitant des prix et des coûts salariaux.

## GRAPHIQUE 96 ACTIVITÉS D'INNOVATION

(différences normalisées entre la Belgique et la zone de référence)



Source: CE (ECI).

Le cadre réglementaire lourd de ce secteur est susceptible de constituer un frein à la croissance. Si, de manière générale, une majorité des pays européens sont concernés par cette problématique, la Belgique présente également des spécificités propres. Ainsi, la régulation des services professionnels est plus stricte en Belgique que dans les pays voisins ou qu'en moyenne dans l'UE. À l'exception des ingénieurs, les professions comptables, juridiques ou d'architecte sont davantage réglementées, que ce soit au niveau des dispositions applicables à l'entrée sur le marché ou de celles relatives

à leur exercice. Un encadrement de ces métiers est certes nécessaire pour pallier les imperfections de marché, comme la difficulté que peuvent éprouver les clients à évaluer ex ante la qualité des services proposés; celui-ci doit cependant être défini de façon à ne pas nuire au développement de ces activités. Le commerce de détail est également plus régulé en Belgique que dans le reste de l'UE, notamment en ce qui concerne les normes qui s'appliquent aux soldes, les barrières protégeant les firmes existantes et les autorisations à obtenir pour démarrer une entreprise commerciale.

### Encadré 13 – La régulation des activités de services à l'échelle européenne

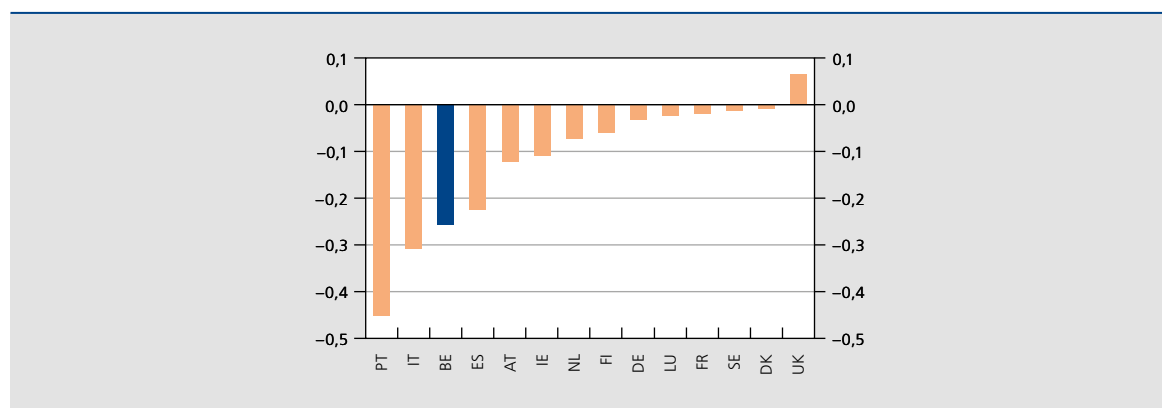
Avec des parts dans la valeur ajoutée totale et dans l'emploi atteignant respectivement 50,7 et 43,2% de l'ensemble de l'économie, le secteur des services marchands est prédominant en Europe. Des gains de productivité y sont par ailleurs bénéfiques aux autres secteurs de l'économie qui font appel aux prestations de services au cours de leur processus de production. En particulier, les activités de services sont cruciales pour les chaînes de valeur mondiales puisque les industries exportatrices sous-traitent dans une large mesure les services connexes à leur activité – transport, commercialisation, services comptables, financiers, techniques, spécialisés, etc. –, que ce soit auprès de firmes domestiques ou de sociétés établies dans d'autres pays européens.



De manière générale, le secteur des services en Europe se caractérise cependant par de faibles gains de productivité. Selon l'OCDE, cela tient notamment au cadre réglementaire particulièrement rigide. Les indicateurs de réglementation des marchés de produits (product market regulation – PMR) montrent ainsi que, à l'exception du Royaume-Uni et des États septentrionaux, comme la Suède, la Finlande et le Danemark, les pays européens sont en général ceux où la réglementation des services professionnels est la plus stricte.

Même si elle peut servir des objectifs propres, comme la défense de l'intérêt public, la protection des consommateurs ou la gestion des situations de monopole, une réglementation contraignante a également pour effet de mettre les firmes établies à l'abri d'une concurrence extérieure. Il n'est donc pas surprenant de retrouver les services parmi les branches d'activité les moins efficaces en termes d'allocation des ressources productives. Un examen de l'indice de « allocative efficiency », qui évalue la relation entre la productivité et la part de marché, fait ainsi apparaître que, à l'inverse de celle de l'industrie, la production au sein des services marchands n'est pas suffisamment le fait des groupes de firmes les plus productives.

#### MESURE D'EFFICACITÉ DE L'ALLOCATION DES RESSOURCES PRODUCTIVES<sup>(1)</sup> DANS LES SERVICES PROFESSIONNELS<sup>(2)</sup>



Source: CE.

(1) Une valeur de l'indice de -0,2, par exemple, indique que la productivité du travail observée est inférieure de 20 % à celle obtenue à partir d'un scénario de base dans lequel les ressources productives seraient allouées aléatoirement entre les différentes classes de taille des firmes selon une distribution uniforme. Une valeur positive signifie une productivité observée supérieure au scénario de base.

(2) Activités spécialisées, scientifiques et techniques.

Un relâchement de règles régissant les activités de services permettrait pourtant de libérer un certain potentiel de croissance, tout en soutenant les gains de productivité. Il offrirait par ailleurs la garantie de tirer le meilleur parti des réformes du marché du travail mises en place dans une majorité de pays européens. Dans la mesure où la concurrence met à mal les rentes de situation, les chances de voir ces réformes se traduire par des baisses de prix, des gains de productivité et des créations d'emplois plutôt que par des hausses des profits des firmes protégées s'en trouveraient accrues. Selon des estimations réalisées par la CE, une diminution de l'indicateur PMR dans le secteur des services professionnels irait, de façon significative, de pair avec un raffermissement de la dynamique de création d'entreprises et une meilleure allocation des ressources productives.

Forte de ce constat, la CE a veillé à orienter sa politique économique vers un assouplissement du cadre réglementaire. Elle avait enjoint aux États membres de transposer la directive « Services » au plus tard en 2009, l'objectif étant de réduire les barrières juridiques et administratives. Toutefois, bien que des efforts aient été accomplis dans de nombreux pays, un grand nombre de barrières sont toujours bien présentes cinq ans après l'instauration de la directive, tandis que la majorité des avancées n'ont abouti qu'à une levée partielle des restrictions.



Dans un autre axe de sa politique économique, inscrit dans le cadre du semestre européen, la CE émet également des recommandations spécifiques aux États membres, notamment en termes de régulation des marchés. En 2014, l'Autriche, la Belgique, la République tchèque, l'Allemagne, le Danemark, l'Estonie, l'Espagne, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Pologne, le Portugal et la Slovénie ont ainsi été invités à simplifier les procédures administratives dans le secteur des services ou à réduire les barrières à l'entrée afin d'intensifier la concurrence. Outre les services professionnels, ces recommandations ont également visé les industries de réseau et la construction.

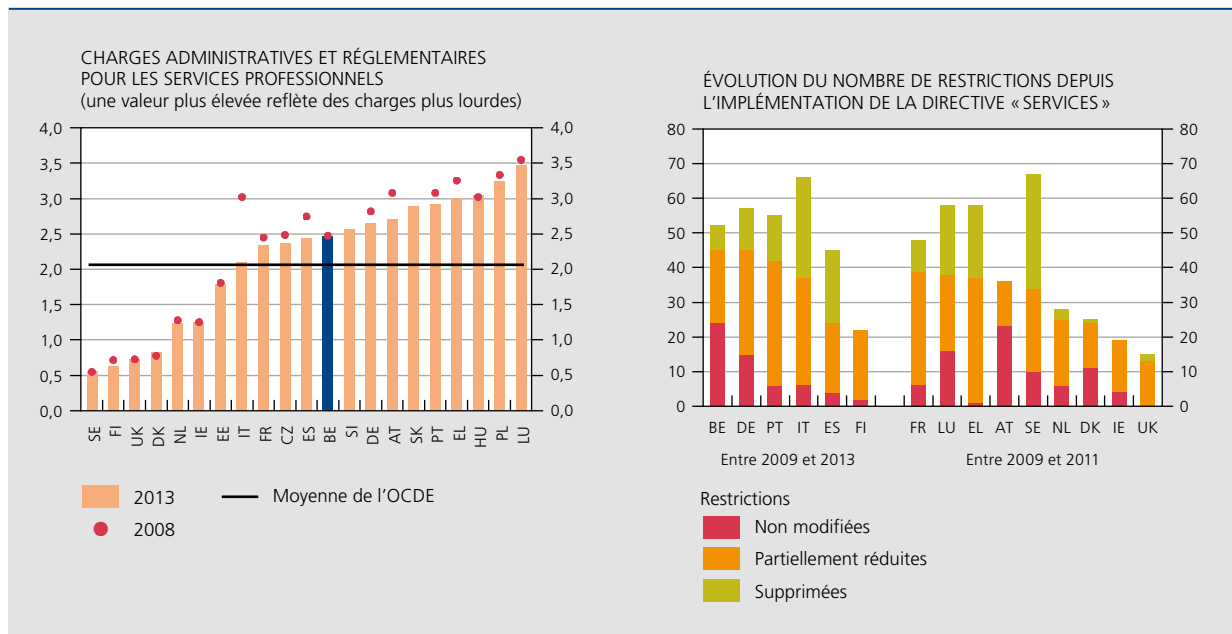
Selon les indicateurs PMR de l'OCDE, peu de progrès en matière de simplification administrative ont été enregistrés en Belgique depuis 2008. Le pays est d'ailleurs l'un de ceux où la mise en œuvre de la directive « Services » a enregistré le moins d'avancées.

Partant du constat qu'un large pan des services, en particulier les industries de réseau, les services professionnels et la distribution, reste trop protégé en Belgique, la CE, l'OCDE et le FMI ont recommandé d'aviver la concurrence, en amenuisant les entraves juridiques ou administratives. Les coûts imposés aux prestataires de services professionnels et des réglementations excessives empêchent en effet l'apparition de modèles d'entreprise innovants, de même qu'ils freinent l'investissement. Le commerce de détail est également visé car les prix de la distribution y restent plus élevés que dans les pays voisins. Plus spécifiquement, les

mesures qui encadrent les soldes et les heures d'ouverture pourraient être assouplies.

Plus largement que les activités de services, les institutions internationales ont également appelé à diverses reprises la Belgique à traiter le risque de hausses supplémentaires des coûts de distribution de l'énergie, tandis que les tarifs de distribution de l'électricité continuent de figurer parmi les plus élevés d'Europe. La régionalisation de cette compétence accroît par ailleurs l'incertitude quant à leur évolution future. De manière générale, même si elle permet une plus grande flexibilité, la régionalisation d'un ensemble de compétences économiques suscite des inquiétudes, dans la mesure où elle pourrait augmenter le risque d'actions non coordonnées pénalisantes pour l'activité économique. Une coopération à tous les niveaux de pouvoir, à laquelle seraient associés les partenaires sociaux, est dès lors prônée.

**GRAPHIQUE 97** CADRE RÉGLEMENTAIRE POUR LES ACTIVITÉS DE SERVICES



Sources: CE, OCDE.

Ces institutions proposent également d'autres mesures. Le cadre réglementaire complexe des industries de réseau pourrait ainsi être simplifié par la désignation d'un seul régulateur par industrie pour l'ensemble du pays. Elles préconisent également une rationalisation des obligations en matière de services publics, notamment celles relatives aux marchés publics. À cet égard, la législation belge a été modifiée en 2013. D'une part, le plafond des procédures négociées sans publicité a été relevé et les procédures électroniques ont été facilitées. D'autre part, le champ des entités devant passer des marchés publics a été élargi à de nombreuses institutions sociales privées, dont des hôpitaux, des hautes écoles et universités, etc.

## Infrastructures

Outre les actifs intangibles présents dans l'économie, la qualité des infrastructures de réseau, comme celles relatives aux TIC, aux transports et à l'énergie, améliore également les capacités productives d'une économie. Au-delà de l'effet à court terme sur l'activité, des investissements d'infrastructure de réseau concourent à plus long terme à stimuler la production économique en assurant un fonctionnement efficace de l'économie.

Une exploitation optimale de réseaux d'information et de télécommunication étendus, de qualité et peu onéreux pour l'utilisateur accroît le potentiel de croissance de l'économie en facilitant les connexions entre les personnes et les entreprises. À cet égard, il est intéressant de noter que si la crise économique et financière a intensifié le ralentissement de la PTF en Europe, les États-Unis ont pour leur part retrouvé depuis 2010 des taux de progression de la PTF similaires à ceux observés au début du millénaire, en bénéficiant surtout de la contribution des investissements en TIC. En comparaison, les économies européennes ont éprouvé plus de difficultés à tirer profit de la révolution numérique. La contribution à la croissance de la PTF agrégée de la branche des activités de télécommunication n'est cependant pas directement en cause car celle-ci est significative. En revanche, l'utilisation des TIC a suscité très peu de gains de productivité dans les autres branches de l'économie.

Si, en moyenne sur la période 2010-2013, près de 92 % des entreprises belges étaient connectées au réseau internet à large bande, seules 38 % des entreprises occupant plus de dix personnes disposaient d'un accès à un réseau mobile à large bande (3G ou 4G), contre 45 % en moyenne dans l'UE et 69 % pour les trois pays européens les plus avancés en la matière. En termes d'activité, seuls 15 % du chiffre d'affaires des firmes belges ont été générés par le e-commerce, alors que les trois pays européens les plus performants sur ce plan ont atteint un taux

de 21 %. Par rapport à ceux-ci, le retard belge se situe surtout au niveau des branches des activités spécialisées, scientifiques et techniques, ainsi qu'à celui des activités de services administratifs et de soutien.

Outre les TIC, la qualité des moyens de transport participe également largement à la croissance. Un réseau de transport efficace donne en effet lieu à des gains de productivité en assurant une baisse des coûts de logistique et une meilleure intégration des marchés. Le stock net de capital d'infrastructure de transport détenu par l'État s'est pourtant réduit entre 1995 et 2011, les investissements réalisés ne permettant plus de compenser l'usure du réseau existant. La situation est préoccupante quand on sait que la Belgique est le pays européen le plus embouteillé puisque, selon INRIX, des villes comme Bruxelles, Anvers et Gand figurent dans le top 20 des villes les plus encombrées. D'après une étude menée par le Bureau fédéral du plan (BFP), à politique inchangée, le problème de congestion s'amplifierait d'ici 2030, entraînant une diminution supplémentaire de 29 % de la vitesse moyenne en période de pointe et de 16 % en période creuse.

Selon l'OCDE, une extension du réseau routier, qui est déjà dense, serait cependant coûteuse et constituerait une source de pollution additionnelle, sans pour autant nécessairement remédier au problème des embouteillages. Il s'agit plutôt de préconiser l'efficacité des investissements et de leur planification, en recourant plus systématiquement à des analyses coûts-avantages et en veillant à assurer une plus grande coordination entre les différents niveaux de pouvoir. Par ailleurs, pour moduler l'utilisation des divers modes de transport, les externalités qu'ils génèrent devraient mieux se refléter dans leur coût, en tenant compte aussi des soutiens dont ils bénéficient sous la forme de subventions ou de dépenses fiscales.

## Sécurité d'approvisionnement en électricité et risque de pénurie

Une autre condition nécessaire au bon fonctionnement de l'économie concerne le marché de l'énergie. La question de la disponibilité d'infrastructures suffisantes pour assurer l'approvisionnement énergétique, et en particulier électrique, s'est matérialisée de façon perceptible en 2014.

### Crainte de pénurie d'électricité ...

Différentes évolutions défavorables ont affecté le fonctionnement du parc de production d'électricité belge ces deux dernières années, alimentant la crainte d'une pénurie d'électricité. S'agissant de cette dernière, une

telle situation s'avèrerait délicate, tant pour les consommateurs résidentiels pour lesquels il s'agit d'un bien reconnu comme étant de service public, que pour les consommateurs professionnels pour lesquels cette forme d'énergie représente un input incontournable pour la mise en œuvre des processus de production et dont le coût et la sécurité d'approvisionnement influent à ce titre sur la compétitivité.

Par ailleurs, en l'absence à ce jour de possibilités de stockage de masse qui permettraient de gérer d'éventuels déséquilibres temporaires, la sécurité d'approvisionnement doit être évaluée en regard des capacités de production disponibles et de la flexibilité de celles-ci pour s'accommoder aux fluctuations de la demande, ainsi que du caractère adapté des capacités de transport et de distribution, de manière à préserver la stabilité du réseau. Dans ce contexte, l'intégration croissante des productions décentralisées et intermittentes issues de sources d'énergie renouvelable (SER) nécessite d'autant plus de moyens de flexibilité. À cet égard, des actions sur la demande sont tout aussi pertinentes, que ce soit pour moduler son profil ou pour réduire son niveau, mais elles s'avèrent plus délicates à mettre en œuvre, la consommation étant répartie dans le temps et dans l'espace.

Si le système électrique est exposé à une défaillance, l'ajustement production-consommation doit être réalisé sans délai. Dans ce cas, la marge de manœuvre se situerait du côté de la consommation d'électricité, en procédant à des coupures de consommation (appelées délestages), puisque, du côté de la production, le relèvement est beaucoup trop lent pour permettre un rééquilibrage instantané du réseau.

... face à des évolutions de marché non anticipées

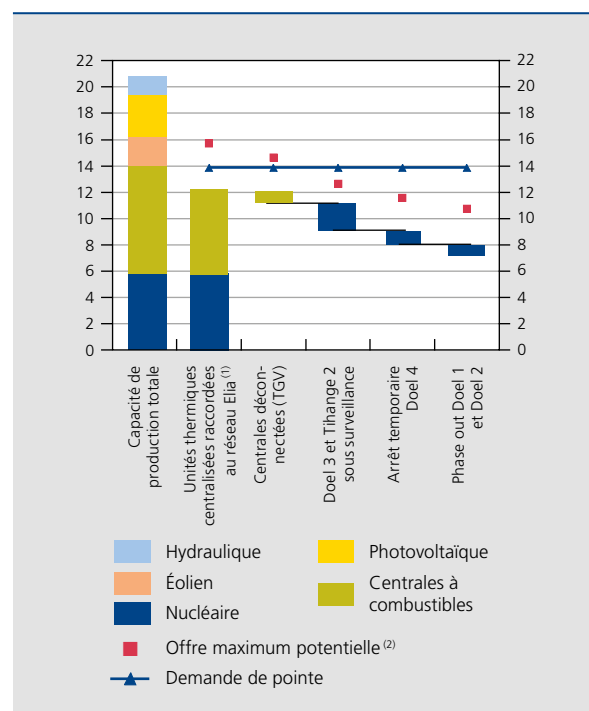
D'une capacité totale de près de 21 GW en 2014, le parc de production belge a évolué vers une situation de capacités insuffisantes pour assurer la demande de pointe, qui se présente traditionnellement en fin de journée hivernale. À ces heures, 3 GW de capacités en énergie photovoltaïque sont par nature inefficaces, et le risque de sous-capacités s'amplifie si on tient compte de l'arrêt possible des 1,7 GW de capacités éoliennes lorsque les conditions météorologiques sont défavorables. Dans ces circonstances, les capacités de production constituées des unités à combustibles fossiles et nucléaire mobilisables par le gestionnaire de réseau Elia s'élèvent à 12 GW, pour une capacité de production totale connectée au réseau de 15,3 GW.

La crainte d'une pénurie s'est matérialisée dans le courant de l'année dès lors que, l'évolution relative récente du prix de l'électricité par rapport à ceux du gaz et du charbon et celle du coût du CO<sub>2</sub> leur étant défavorables, les propriétaires de deux centrales thermiques au gaz à turbine gaz-vapeur (TGV) ont mis celles-ci à l'arrêt, temporairement pour l'été pour l'une et jusqu'à nouvel ordre pour l'autre, ce qui représente respectivement 485 et 385 MW. À cela est venue s'ajouter l'indisponibilité imprévue de deux unités nucléaires (Doel 3 et Tihange 2 – 2 014 MW) pour une durée indéterminée, à la suite de résultats de tests techniques insuffisants. Au final, cela signifiait, au seuil de l'hiver 2014-2015, une réduction substantielle de 25 % de la capacité de production minimale disponible pour répondre à une consommation de pointe évaluée à 13,9 GW, une situation qui a été aggravée par l'arrêt temporaire d'une unité supplémentaire (Doel 4 – 1 039 MW), à la suite de dégradations intentionnelles.

Du point de vue des infrastructures de transport, ce déficit peut être couvert par des importations (à concurrence d'une capacité maximale de 3,5 GW), du moins si les

**GRAPHIQUE 98** APPROVISIONNEMENT ÉLECTRIQUE POTENTIEL EN FONCTION DES INDISPONIBILITÉS D'UNITÉS DE PRODUCTION

(capacité en GW, année 2014)



Sources : DG Énergie, Elia.

(1) Centrales thermiques à combustibles fossiles et nucléaire, hors producteurs raccordés aux réseaux de distribution.

(2) Capacité de production domestique restante après les indisponibilités successives considérées plus capacité maximale d'importations.

capacités de production des partenaires et les possibilités d'interconnexion le permettent, compte tenu de leur demande intérieure. Néanmoins, les marges opérationnelles nécessaires à la gestion du système électrique belge sont de plus en plus étroites, sans garantie quant à la disponibilité d'énergie à importer.

L'enjeu immédiat est d'éviter des interruptions d'approvisionnement électrique, pour le confort de la population et pour le bon fonctionnement des activités économiques. En effet, outre les coûts que les délestages induisent en termes d'ajustement des activités, la perception d'un risque de détérioration de la qualité de l'approvisionnement en électricité écorne la réputation et l'attractivité du pays pour le développement de nouvelles activités. Jusqu'à présent, le système électrique belge est perçu comme très fiable en termes de coupures de courant et de stabilité de la tension, avec pour la Belgique un score de 6,4 sur une échelle de 7, ce qui place le pays en 16<sup>e</sup> position sur 144 pays. Cela représente néanmoins un recul de trois places par rapport à son classement de 2009-2010, selon l'« Executive Opinion Survey » du Forum économique mondial.

### Un agenda européen ...

Les solutions envisagées ou adoptées pour pallier les difficultés actuelles de stabilité du système électrique nécessitent des investissements à long cycle de vie. Au-delà, il s'agit aussi de procéder en temps opportun aux investissements requis et en adéquation avec les besoins futurs en énergie. Les décisions de tels investissements doivent pouvoir s'appuyer sur un cadre réglementaire stable et prévisible. De multiples niveaux interviennent à cet égard, dans le cadre de diverses législations, depuis l'UE jusqu'aux régions et aux pouvoirs locaux.

Sur le plan européen, l'interconnexion transfrontalière des infrastructures de réseau est un facteur primordial d'un marché unique libéralisé. Elle favorise les échanges et la concurrence entre opérateurs, tout en contribuant à la sécurisation des approvisionnements. Toutefois, si dans le passé la politique de sécurité d'approvisionnement était définie par un acteur unique national qui planifiait et développait les infrastructures en conséquence, la libéralisation des marchés a modifié l'exercice, et la responsabilité de la sécurité d'approvisionnement n'est désormais plus du ressort d'un opérateur unique. La segmentation des activités de production-transport-vente d'électricité, la restructuration du secteur et son évolution attendue vers un marché intégré européen au sein duquel apparaissent de nouveaux arrivants ont dilué ce rôle entre plusieurs acteurs, requérant le cas échéant une approche concertée sous la conduite des autorités nationales. En effet, les

intérêts des différents opérateurs ne s'intègrent pas obligatoirement au bénéfice de la sécurité d'approvisionnement d'un pays, mais sont fonction des principales filières de production qu'ils exploitent et de leur rentabilisation, y compris à l'échelle européenne.

L'adoption en 2008 d'une stratégie en faveur d'une économie européenne à bas carbone n'a pas été neutre pour le fonctionnement et le développement des systèmes électriques, tant au niveau de la production qu'à celui du transport. Parmi les options présentes (propulsion de véhicules, production d'électricité et de chaleur), le développement des SER par le biais de la conversion électrique a été le plus exploité au travers des filières éolienne et photovoltaïque (dont les capacités respectives ont augmenté de moitié et ont été multipliées par un facteur 4 dans l'UE entre 2009 et la fin de 2013, à concurrence de parts dans la production de 6,2 et 2 % en 2012). Cela a affecté le fonctionnement des systèmes électriques à trois égards. D'abord, le profil de production intermittent lié à ces filières implique la présence d'unités de production flexibles capables de reprendre leur production lorsqu'elle fait défaut, ce qui requiert une souplesse accrue du système, également au niveau international. Ensuite, ce constat vaut aussi pour la gestion du transport, pour lequel le réseau historiquement conçu et implanté sur la base d'unités de production centralisées doit être adapté pour assimiler et gérer les flux de production décentralisés. Enfin, en raison des coûts en capital initial élevés, le déploiement de ces filières s'est appuyé sur des mécanismes de subventionnement, différenciés selon les États membres en fonction du contexte énergétique et des choix politiques propres quant à l'imputation des coûts de subventionnement. Le développement conséquent des SER sur une base subsidiée pour des filières au coût de production marginal quasi nul, et auxquelles le système fait appel en priorité, a affecté la rentabilité des centrales à combustibles fossiles, qui s'en trouvent d'autant moins sollicitées.

### ... et des choix politiques belges ...

Les marges disponibles pour un pays de petite taille, densément peuplé et peu doté en énergies fossiles sont limitées face à cet agenda européen. Il s'agit aussi d'assumer à la fois le choix souverain opéré au niveau du mix énergétique de ne plus recourir à des unités nucléaires au-delà de 2025 et l'impossibilité implicite d'exploiter de nouvelles unités au charbon à la suite du refus d'octroyer un permis environnemental opposé par des autorités locales. De fait, la transition vers un système électrique permettant de garantir l'approvisionnement à un prix accessible et dans des conditions environnementales durables n'est pas aisée et doit s'accommoder de ces décisions.



... avec plusieurs enjeux dans la recherche de solutions à long terme

À politique inchangée, le parc de production nécessitera des adaptations substantielles pour s'inscrire dans la transition vers une économie – et une production d'électricité – moins carbonée, offrant un choix limité entre les filières de production compte tenu des décisions des autorités. Selon les projections du BFP, il s'agira de porter la capacité de quelque 20 GW aujourd'hui à 27 GW en 2030, lorsque ces décisions auront pleinement exercé leurs effets, tout en veillant à assurer les investissements à la fois de remplacement des unités de production obsolètes et démantelées et d'adaptation des réseaux. En termes monétaires, les investissements en capacités de production ont été estimés à quelque 31 milliards d'euros d'ici 2030.

Enfin, les évolutions récentes ont mis en exergue des déficiences dans le fonctionnement du marché, son cadre actuel n'assurant pas le maintien en activité de centrales au gaz existantes, avec pour résultat un approvisionnement potentiellement insuffisant face à la demande de pointe. Soumis aussi à des changements fréquents de l'environnement réglementaire, ce marché s'avère aussi peu adapté pour internaliser la question de la sécurité d'approvisionnement et délivrer en temps opportun des signaux suffisamment incitatifs pour générer les investissements qui s'imposent. Ce constat est partagé par d'autres États membres, à quelques nuances près, et a requis l'intervention des autorités, qui ont organisé des procédures d'appels d'offres pour l'activation de capacités.