5. Pour une économie dynamique et inclusive

5.1 Répondre aux défis d'un monde en mutation 179

5.2 Redynamiser et élargir la croissance de la productivité 180

5.3 Faciliter la régénération du tissu économique 188

5.4 Réduire les inadéquations persistantes entre l'offre et la demande de travail 193

5.5 Concilier croissance économique et contraintes environnementales 202

Encadré 8 – Le Pacte national pour les investissements stratégiques

5.6 Accroître le bien-être général de la population 212

Encadré 9 – Évolution des indicateurs complémentaires au PIB

5.1 Répondre aux défis d'un monde en mutation

En 2018, l'économie belge a poursuivi la phase d'expansion qu'elle avait entamée cinq ans plus tôt. Au fil du temps, certaines contraintes pesant sur la production semblent s'être faites de plus en plus prégnantes, comme l'atteste la multiplication des signes de tensions sur le marché du travail. Ces évolutions conjoncturelles s'inscrivent dans un contexte de mutations protéiformes, déjà à l'œuvre depuis plusieurs années.

La réduction des barrières aux échanges internationaux, couplée aux avancées technologiques des 20 dernières années, a accentué la fragmentation et la réorganisation internationale des chaînes de valeur. Comme d'autres pays avancés, la Belgique a poursuivi sa transformation en économie de services et de la connaissance, au détriment des phases traditionnelles de production. D'autres facteurs, comme la révolution numérique, le vieillissement de la population ou la nécessaire prise en compte des contraintes environnementales, induisent également de profondes mutations de la structure de l'économie et de la demande de travail.

Tant les entreprises que les personnes sont exposées à de profondes mutations

Tant les entreprises que les personnes sont directement exposées à ces évolutions. Certaines entreprises, et avec elles leurs travailleurs, en bénéficient largement, tandis que d'autres n'arrivent pas à en tirer profit. Ce phénomène tend à nourrir une certaine polarisation dans le partage des fruits de la croissance, même si cette polarisation est moins forte en Belgique que dans d'autres économies avancées, du fait de notre système de protection et de notre modèle de concertation sociale. La Belgique reste en effet caractérisée par une disparité salariale et par un risque de pauvreté en emploi faibles comparativement aux autres pays européens. Toutefois, des signes de tensions se font jour, auxquels il convient de répondre.

Face à ces évolutions, il importe en effet d'améliorer les conditions nécessaires à la résilience et au développement durable de l'économie. Celles-ci couvrent notamment l'adéquation des ressources de main-d'œuvre disponibles à la demande de travail des entreprises, la définition d'un cadre suffisamment incitatif pour que les entreprises puissent se développer au travers de l'innovation ou pour permettre l'émergence de nouveaux projets économiques, tout en respectant les engagements internationaux, entre autres environnementaux, pris par la Belgique, l'accès à des services publics et à des infrastructures efficaces et fiables et une répartition équitable des gains associés à ces mutations et innovations.

5.2 Redynamiser et élargir la croissance de la productivité

Pour que son développement présente un caractère durable, une économie se doit d'exploiter de manière optimale les ressources dont elle dispose. La progression de la productivité constitue en effet le principal moteur permettant de générer des revenus de manière soutenable. Si, depuis plusieurs décennies, l'économie belge est l'une des plus productives au monde, cet avantage se réduit graduellement. Certes, la croissance de la productivité totale des facteurs (PTF) a ralenti dans l'ensemble des économies avancées, et ce dès le début des années 2000, bien avant que n'éclate la crise économique et financière. Néanmoins, alors que la croissance de la PTF s'est redressée dans l'UE lors de la reprise économique, pour atteindre un rythme de croisière de presque 0,5 % en 2016, elle est restée légèrement négative en Belgique.

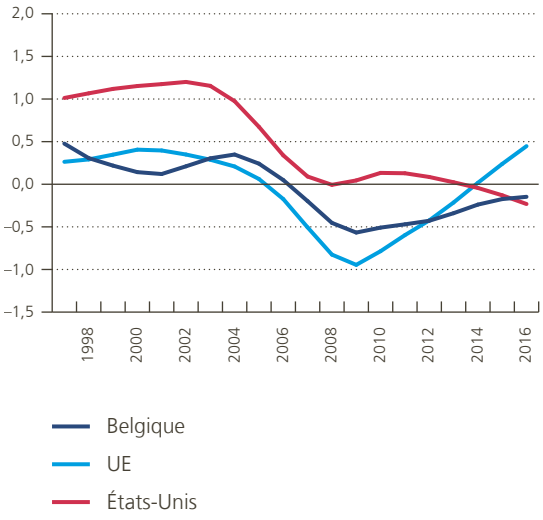
La PTF, qui reflète l'efficacité avec laquelle les facteurs de production – capital humain, connaissance et actifs physiques – sont mobilisés, n'est pas un concept directement mesurable. La variation de la PTF, légèrement négative en fin de période – fût-elle en voie de redressement –, semble s'inscrire en contradiction avec les importants progrès technologiques récents. Outre le fait que ceux-ci peuvent prendre du temps et nécessiter des changements profonds dans l'organisation des entreprises et dans le fonctionnement de l'économie pour que leurs effets se manifestent pleinement, cette contradiction apparente peut en partie s'expliquer par des limites méthodologiques d'estimation[1] ou par des effets de composition. Le constat du rebond moins vigoureux en Belgique que dans l'UE ou dans d'autres économies avancées est toutefois observé pour des mesures alternatives de productivité, telle la productivité apparente du travail.

Répondre à cette problématique est toutefois complexe, d'autant plus que les faibles performances agrégées masquent une très forte hétérogénéité entre les entreprises[2]. L'exploitation de données détaillées révèle une nette polarisation des

Graphique 71

La croissance de la productivité totale des facteurs s'est raffermie récemment en Belgique, mais nettement moins vigoureusement que dans l'UE

(pourcentages de variation annuelle, données lissées)



Source : Conference Board.

1 Les méthodes classiques d'évaluation de la productivité se heurtent en effet à de nombreuses difficultés, notamment dans un contexte où les concepts de qualité et de dématérialisation de la production sont des composantes de plus en plus importantes de la création de richesse. De tels phénomènes sont particulièrement difficiles à capturer dans le cadre statistique prévalant.

2 De manière agrégée, les données d'entreprises présentent des tendances d'évolution de la PTF similaires à celles des statistiques macroéconomiques, même si les taux de croissance sont plus élevés. Cet écart tient à des contraintes de l'analyse microéconomique, qui exclut certains secteurs (secteurs non marchand et primaire) et ne couvre pas les indépendants.

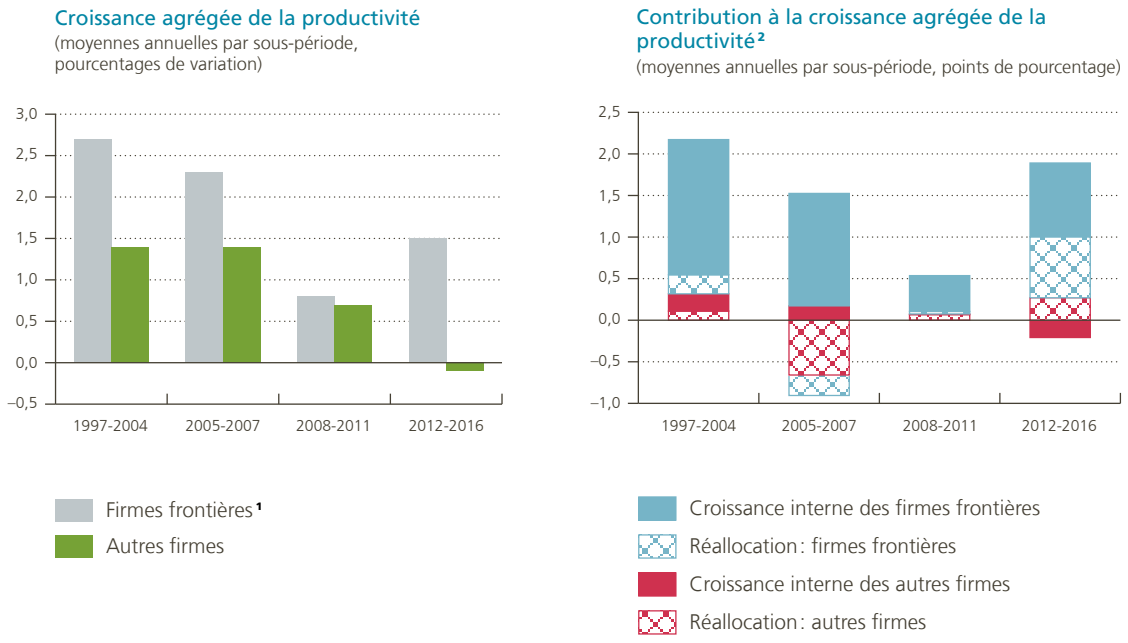
performances individuelles en termes de niveau de productivité entre les firmes frontières, se situant à la pointe de leur branche d'activité (décile supérieur de la distribution) et parvenant à maintenir, voire à accroître, leur avance, et une masse importante d'autres firmes, dont les performances sont nettement inférieures à la moyenne de leur secteur et qui n'arrivent pas à combler leur retard. Cette disparité croissante entre les firmes frontières et les autres firmes est symptomatique d'un problème de diffusion technologique[1].

La ventilation des gains de productivité par secteur d'activité révèle également une dynamique contrastée. D'une part, dans les entreprises actives dans l'industrie manufacturière – dont le volume d'emploi a régulièrement diminué au cours des deux dernières décennies –, les gains de productivité sont restés substantiels. Hormis le rebond observé à la suite de la reprise économique, ils ont néanmoins été plus faibles durant les années 2000 que par le passé (à 3 % entre 2000 et 2016, contre près de 4,5 % de 1980 à 2000). D'autre part, dans les entreprises de la branche des services marchands – principales créatrices d'emplois –, les gains de productivité ont eu tendance à être beaucoup plus limités. Dès les années 2000, leur progression n'a plus atteint qu'en moyenne 1 % par an, pour finir par être quasi nulle à partir de 2013. Dans un contexte de tertiarisation croissante, ce phénomène, en combinaison avec les performances moins bonnes qu'auparavant dans l'industrie, contribue à expliquer la faiblesse des taux de croissance de la productivité agrégée. Il est interpellant de constater que, malgré l'accélération récente du progrès technologique, celui-ci semble se matérialiser plus difficilement sous la forme de gains de productivité mesurables. Ceci est d'autant plus vrai pour le secteur des services, dont le poids n'a eu cesse de grimper sous l'effet de la tertiarisation de notre économie.

1 Cf. De Mulder J. et H. Godefroid (2018), « Ralentissement de la productivité : constats et tentatives d'explication », BNB, *Revue économique,* décembre, 53-70.

Graphique 72

Les gains de productivité restent principalement le fait des entreprises les plus performantes



Source : BNB.

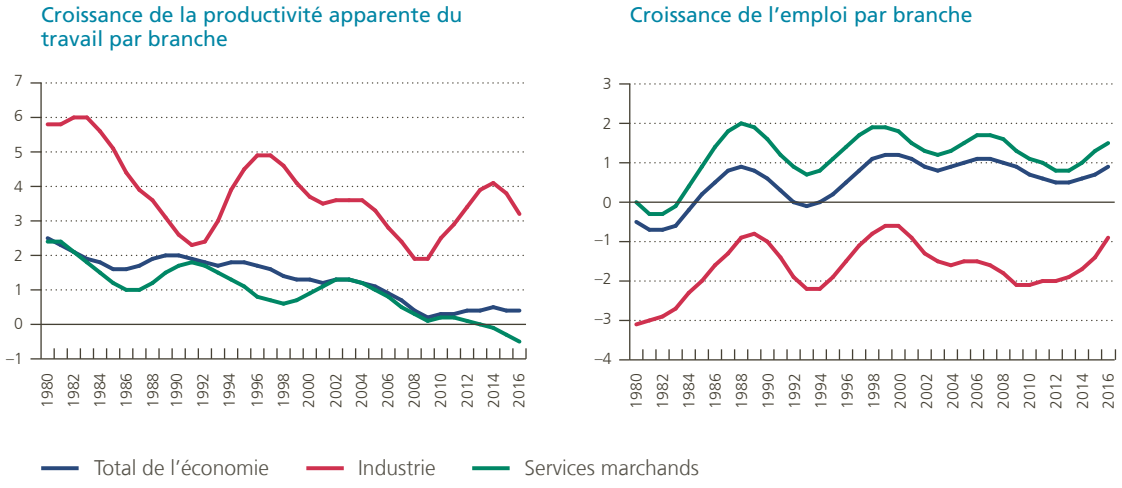
1 La catégorie des firmes frontières regroupe l'ensemble des entreprises affichant un niveau de productivité se situant dans le décile supérieur de la distribution de la PTF de leur secteur pendant au moins deux années consécutives.

2 La contribution de la réallocation des ressources a été négative entre 2005 et 2007, du fait de la sortie de quelques firmes frontières et de la redistribution des parts de marché au profit des autres entreprises qui en a résulté.

Graphique 73

Les services sont porteurs d'emplois, mais les gains de productivité y sont moindres que dans l'industrie

(pourcentages de variation annuelle, données lissées)



Source : OCDE.

Renforcer les performances des entreprises par l'innovation et par la recherche

Jusqu'à la fin du siècle dernier, la croissance interne, due à une meilleure efficacité intrinsèque des processus de production au sein même de l'entreprise ou au développement de nouveaux produits, constituait la principale source de gains de productivité. Or, cette contribution s'est peu à peu réduite du début des années 2000 jusqu'à l'entame de la crise, concourant au déclin de la productivité agrégée. Elle ne s'est que légèrement redressée ces dernières années.

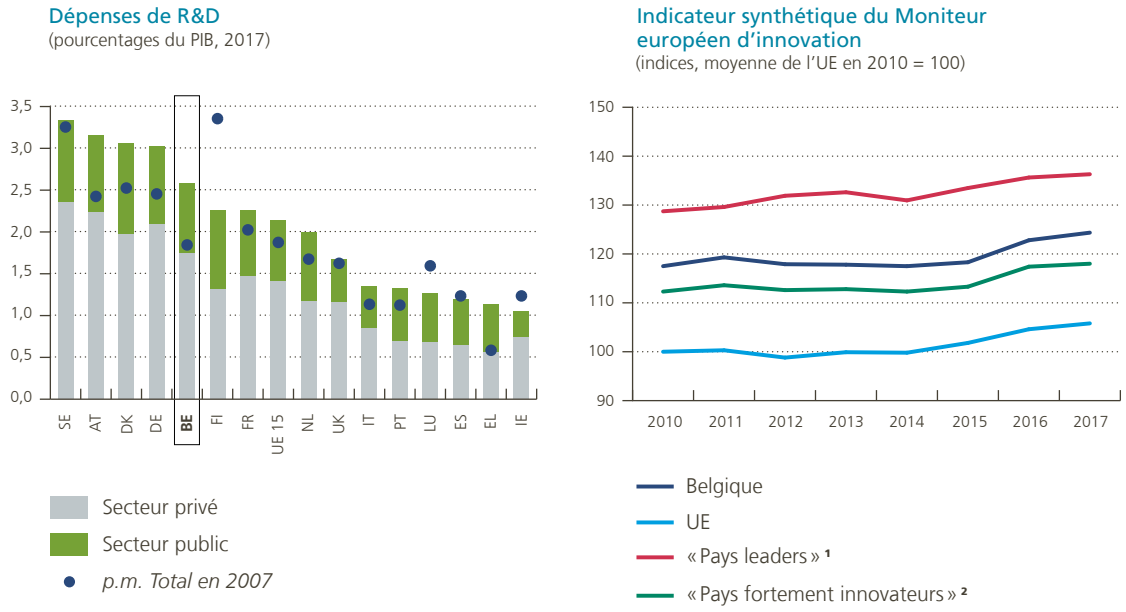
Pour maximiser ce potentiel de croissance interne des entreprises, il est nécessaire de disposer d'une forte capacité innovative. Alors que, jusqu'à la crise économique et financière, les dépenses belges de R&D rapportées au PIB évoluaient en ligne avec la moyenne européenne, elles ont plus fermement progressé à partir de 2010, stimulées par l'établissement d'un cadre fiscal attractif, dans lequel les possibilités de déduction ont depuis été élargies et adaptées afin de garantir un ancrage économique local aux activités de R&D. En 2017, afin de limiter les possibilités de comportements d'optimisation fiscale, le régime de déduction fiscale sur les revenus tirés de produits ou de technologies brevetés (« Patent box ») a ainsi été remplacé par un nouveau système strictement réservé aux activités de recherche menées sur le territoire belge, conformément au code de conduite de l'OCDE. Par ailleurs, la déduction est passée de 80 à 85 % du revenu net et a également été étendue aux nouveaux logiciels protégés par le droit d'auteur.

L'innovation renforce la croissance interne des entreprises

En 2017, les dépenses de R&D représentaient ainsi 2,6 % du PIB, contre 2,1 % en moyenne dans l'UE. Ceci étant, elles restaient inférieures non seulement à celles des pays nordiques et de l'Allemagne, mais aussi à l'objectif national de 3 % du PIB fixé dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Ces dépenses proviennent pour les deux tiers du secteur privé et tendent à se concentrer au sein de quelques grandes entreprises, parmi lesquelles des filiales de multinationales, et dans certaines branches d'activité, telles la chimie et la pharmacie. Le caractère très spécifique de ces efforts de R&D peut expliquer des effets de débordement limités et la faible diffusion technologique vers d'autres entreprises ou secteurs. Ainsi, il convient d'inciter une frange bien plus importante d'entreprises, notamment les PME, à accroître leurs

Graphique 74

Les performances de R&D et d'innovation sont supérieures à la moyenne de l'UE, mais en retrait de celles des pays les plus performants



Sources : CE, Eurostat.

1 Pays dont les performances ont été supérieures d'au moins 20 % à la moyenne de l'UE. En 2017, il s'agissait du Danemark, de la Finlande, du Luxembourg, des Pays-Bas, de la Suède et du Royaume-Uni.

2 Pays dont les performances s'établissaient entre 90 et 120 % de la moyenne de l'UE. En 2017, il s'agissait de l'Autriche, de la Belgique, de la France, de l'Allemagne, de l'Irlande et de la Slovénie.

investissements en actifs intangibles, à élargir leurs comportements innovants et à adapter leurs modèles organisationnels ou productifs.

Au-delà des constats liés aux dépenses de R&D, le Moniteur européen d'innovation de la CE offre une vue synthétique des écosystèmes d'innovation dans chaque pays. La Belgique se positionne en tant que « pays fortement innovateur », et ses performances ont eu tendance à se renforcer depuis 2015, pour atteindre un niveau semblable à celui de l'Allemagne en 2017. Ceci étant, les performances belges restent encore en deçà de celles du groupe de tête.

L'innovation en Belgique bénéficie de l'attractivité d'un certain nombre de pôles de recherche dont le rayonnement à l'étranger est appréciable, entre autres en termes de publications scientifiques internationales ou de brevets déposés. En effet, selon le classement 2018 des universités les plus innovantes établi par Reuters, la quasi-totalité des universités belges – KU Leuven, UGent, ULB, VUB, UCLouvain, ULiège et UAntwerpen – se situent parmi les 100 meilleures d'Europe, la KU Leuven occupant même la première place du classement depuis plusieurs années. En outre, certains centres de recherche interuniversitaires sont tout aussi prolifiques et deux d'entre eux – IMEC et VIB, spécialisés en micro-, nano- et biotechnologies – figuraient en 2017 dans le classement des dix déposants de brevets les plus importants de Belgique. Les partenariats public-privé ainsi que la collaboration étroite entre PME innovantes et centres de recherche universitaires génèrent également des résultats très largement supérieurs à la moyenne européenne. Néanmoins, il existe aussi des faiblesses s'agissant de certains actifs intangibles. En 2017, la Belgique accusait en la matière un retard de près de 15 % par rapport à la moyenne européenne, selon les résultats de l'indice compilé par la CE sur la base des dépôts de demandes internationales de brevets selon la procédure prévue par le « Patent Cooperation Treaty » et sur la base des dépôts de dessins et de modèles. Les résultats sont aussi moins bons en ce qui concerne les effets de débordement de l'innovation, par exemple sur les fournisseurs locaux ou par la commercialisation de nouveaux produits.

Accompagner la révolution numérique sur les marchés de produits…

La numérisation des activités est un facteur important pour améliorer l'efficacité productive des entreprises. Dans ce domaine, on enregistre une accélération du rythme d'innovation. Toutefois, hormis pour celles actives dans le secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC), les gains de productivité associés à la révolution numérique restent marginaux pour la grande majorité des entreprises. Les bénéfices des technologies numériques sont réalisés par un petit nombre d'entreprises; ils ne se concrétisent que lorsque l'adoption de ces nouvelles technologies induit une véritable rupture dans les modes de production ou de consommation.

Certes, les nouvelles formes d'activité liées à l'économie numérique représentent encore une fraction limitée de l'activité totale, mais elles ont un potentiel de croissance non négligeable. Ces avancées exacerbent pourtant le problème du manque de diffusion technologique. Les entreprises disposant de ces avancées technologiques voient leur position dominante se renforcer, ce qui réduit les possibilités de développement de leurs concurrents.

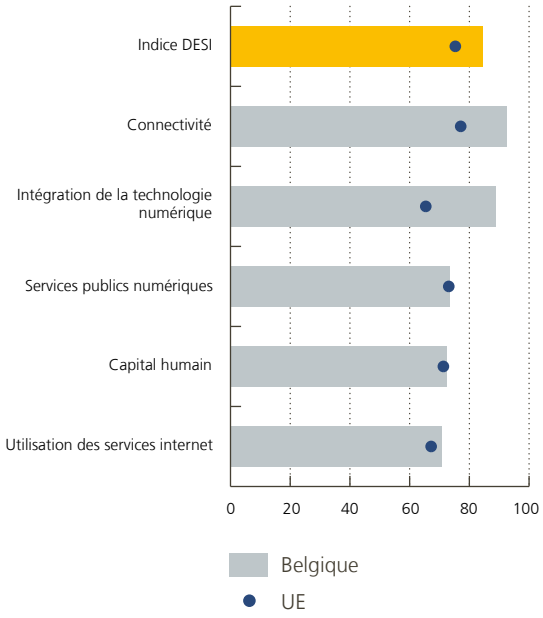
L'économie numérique constitue un potentiel de croissance non négligeable

La Belgique se positionne assez bien dans le paysage numérique européen selon le Digital Economy and Society Index (DESI) de la CE, qui évalue cinq critères distincts (connectivité, capital humain, utilisation des services internet, intégration de la technologie par les entreprises et services publics numériques). En 2018, la Belgique est restée dans le peloton de tête, qui comprend notamment les pays nordiques (Danemark, Finlande et Suède) et le Royaume-Uni, même si l'écart avec ces pays s'est creusé.

La Belgique est un leader européen en matière de couverture et d'utilisation des réseaux de haut débit fixe, et des progrès notables ont été enregistrés dans le déploiement des réseaux de nouvelle génération. La pénétration de la connectivité mobile pourrait cependant encore être améliorée grâce à un marché plus compétitif. La mise en œuvre complète de la directive européenne visant à abaisser le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit (directive 2014/61/UE) permettra de stimuler encore les investissements dans ces réseaux. L'intégration de la technologie numérique au sein des entreprises est également profonde en Belgique, exception faite de la relative faiblesse des chiffres d'affaires réalisés dans l'e-commerce, malgré les récentes adaptations du cadre réglementaire concernant notamment le travail de nuit, et du nombre de PME vendant en ligne à l'étranger.

Graphique 75

La Belgique présente des résultats supérieurs à la moyenne européenne en matière de numérique, sauf pour les services publics et le capital humain[1]



Source: CE.
1 Indicateurs rééchelonnés entre 0 (pays présentant le score le moins bon) et 100 (pays présentant le meilleur score).

En outre, la plupart des citoyens belges utilisent un grand nombre de services en ligne, en particulier les réseaux sociaux, les services bancaires, les divertissements et les achats. D'ailleurs, près de 61 % des Belges âgés de 16 à 74 ans disposent de compétences numériques générales de base ou plus avancées, soit un pourcentage légèrement supérieur à la moyenne européenne (57 %), mais en deçà de celui des pays chefs de file en la matière, à savoir le Luxembourg (85 %), les Pays-Bas (79 %) et la Suède (77 %).

Le tableau est plus mitigé en ce qui concerne les services publics numériques. Alors que de bons résultats

sont constatés quant à la mise à disposition de formulaires préremplis et aux services de santé en ligne, la structure complexe de la répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoir tend à rendre les systèmes difficilement compatibles entre eux. Il apparaît également que, dans certains domaines, comme le système judiciaire, le potentiel tiré des technologies numériques n'est pas encore pleinement exploité.

… et sur le marché du travail

Les répercussions de ces nouvelles technologies ne se limitent pas aux performances des entreprises. Indépendamment des emplois directement créés par les nouvelles activités qui y sont associées, la numérisation des processus de production n'est pas dénuée de conséquences pour le marché du travail. D'une part, elle génère un effet de substitution, c'est-à-dire que l'exécution d'une série de tâches peut désormais être confiée intégralement à des machines. D'autre part, elle a des effets de complémentarité. Le robot ou la machine assiste l'homme dans l'exercice de ses tâches, ce qui permet d'améliorer les conditions de travail et d'augmenter la productivité et l'efficacité des travailleurs. À leur tour, ces gains de productivité génèrent un surcroît de revenus et peuvent de manière indirecte renforcer la demande, l'activité et l'emploi.

L'une des premières études à avoir quantifié l'effet de la numérisation est celle de Frey et Osborne (2013)[1]. En appliquant leur méthodologie aux données belges, le CSE (2016)[2] a estimé que 39 % des emplois seraient susceptibles de faire l'objet d'une numérisation complète. Plus récemment, l'OCDE fait état dans son rapport de 2017[3] d'un risque de numérisation élevé pour seulement 7 % des emplois en Belgique. L'analyse de McKinsey (2017)[4] estime par contre que 21 % des employés exercent des professions automatisables à plus de 70 %, ce qui signifie qu'ils sont susceptibles de perdre leur emploi. Cette étude prévoit qu'en Belgique, l'automatisation et l'intelligence artificielle pourraient créer 200 000 nouveaux emplois d'ici à 2030. Si ceux-ci seront en partie contrebalancés par des pertes d'emploi, le résultat net attendu est positif, avec 40 000 postes supplémentaires. Ces conclusions se basent sur des analyses de scénarios dans lesquels, à l'avenir, l'automatisation mènera à un accroissement

1 Frey C.B. et M.A. Osborne (2013), *The future of employment : how susceptible are jobs to computerization ?*, Oxford Martin School.
2 CSE (2016), *Économie numérique et marché du travail.*
3 OECD (2017), « How technology and globalisation are transforming the labour market », *Employment Outlook*, Chapter 3, OECD Publishing, Paris.
4 McKinsey & Company (2017), *Digitally-enabled automation and artificial intelligence : shaping the future of work in Europe's digital front-runners.*

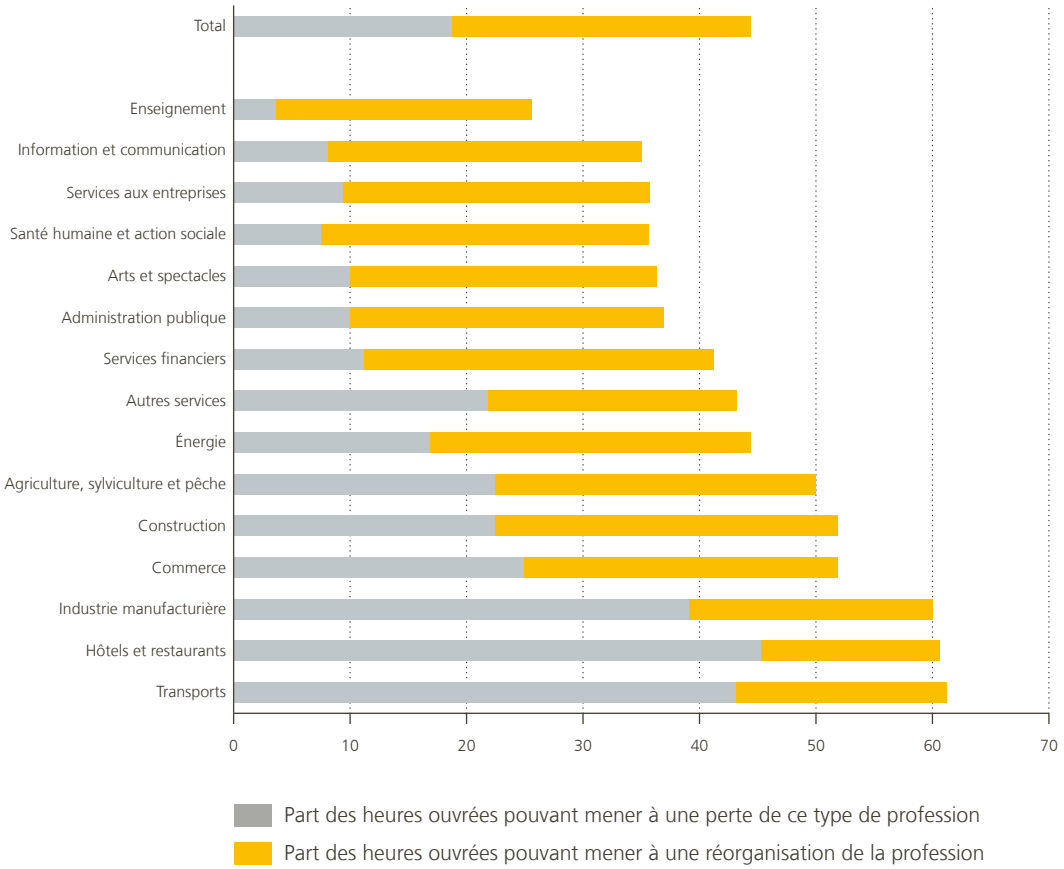
de la productivité dans les pays précurseurs en matière de numérique (dont la Belgique), assorti de peu de risques majeurs de chômage et d'une progression soutenue des salaires. Ce constat ne sera toutefois observé que si les pays précurseurs étendent la diffusion de la technologie, dans un contexte où les travailleurs adaptent leurs compétences et où les entreprises créent de nouveaux produits et des services innovants. Le spectre d'une évolution technologique détruisant des centaines de milliers d'emplois doit donc être fortement minimisé. D'une part, les évolutions à long terme n'indiquent pas que le progrès technique détruira de l'emploi net. D'autre part, on peut observer que le rythme de créations d'emplois a été particulièrement élevé ces dernières années. Enfin, le progrès technique mesuré se situe en réalité à un niveau très bas pour l'instant. C'est donc bien une transformation de l'emploi que suscite le progrès technique, pas sa destruction massive.

Identifier les métiers qui disparaîtront et ceux qui subsisteront ou qui se créeront implique de raisonner en termes de tâches plutôt que de professions. C'est en effet plutôt le contenu en tâches automatisables ou routinières d'un poste de travail qui déterminera si celui-ci est voué ou non à disparaître. Ainsi, les emplois assortis du plus haut potentiel de substitution par des machines sont ceux qui sont les plus répétitifs et qui ne nécessitent ni d'interagir avec d'autres personnes, ni de résoudre des problèmes, ni de faire preuve de créativité. Selon cette étude de McKinsey, cela signifie que le plus haut potentiel d'automatisation se situe dans les secteurs des transports et de l'horeca, dans l'industrie manufacturière et dans le commerce. À l'inverse, les secteurs les moins

Graphique 76

Quasiment la moitié des heures ouvrées seront soumises à une automatisation partielle ou totale [1]

(automatisation technique possible sur la base des technologies actuellement disponibles, par branche d'activité, pourcentages)



Source : McKinsey.

1 Sur la base de l'analyse de neuf pays européens, dont la Belgique, considérés comme des pionniers en matière de numérisation.

affectés seraient l'éducation, l'information et la communication, les services aux entreprises et la santé.

En termes de niveau de qualification, seules les fonctions hautement qualifiées présentent pour l'instant un faible risque de numérisation. Selon l'analyse réalisée par le CSE en 2016, à peine 13 % des fonctions hautement qualifiées seraient quasi entièrement automatisables, ce taux grimpant à 30 % pour les emplois faiblement qualifiés et à 69 % pour les postes moyennement qualifiés.

Le système éducatif doit également s'adapter à ces évolutions et former le plus largement possible aux compétences associées au numérique. Pour ce faire, les écoles doivent disposer d'outils technologiques modernes et les enseignants être formés à leur utilisation. Or, en Belgique, leur formation intègre peu de contenu spécifiquement axé sur les TIC. Seuls 19 % des élèves de l'enseignement primaire ont des professeurs qui ont suivi des formations obligatoires dans ces matières, soit un taux proche de ceux observés en Finlande (19 %) et en France (25 %), mais nettement inférieur à la moyenne européenne (30 %) et à ceux de la Suède (40 %) et du Danemark (60 %)[1].

S'appuyer sur des services publics efficaces

Les pouvoirs publics ont un rôle à jouer pour renforcer les actions des entreprises. Parallèlement aux ou en synergie avec les initiatives européennes, les autorités belges ont conçu et mis en œuvre des plans visant à soutenir la diffusion de l'innovation et l'adoption des technologies numériques et à en tirer une incidence économique plus large. Au niveau fédéral, outre les dispositions liées à la fiscalité, il s'agit notamment de renforcer le déploiement des réseaux numériques ultra-rapides et de développer les services d'« e-gouvernement ». En particulier, le « Digital Act », lancé en 2016, comprend une série de propositions juridiques, comme la signature électronique ou l'archivage, permettant d'utiliser le support numérique en lieu et place du papier.

Avec l'appui de leurs universités et centres de recherche, les régions ont mis en place des stratégies visant à soutenir l'innovation de pointe dans les domaines dans lesquels elles sont spécialisées. Au niveau du numérique, le plan « Industrie 4.0 » en Flandre soutient les entreprises par le développement d'une infrastructure efficace, mais aussi en les aidant dans leur processus de numérisation et en veillant à doter la main-d'œuvre des compétences numériques adéquates. En Wallonie, le « Plan Marshall/Digital Wallonia » a permis le lancement d'une vingtaine de projets d'envergure ; cette stratégie continuera d'être déployée. Dans la région de Bruxelles-Capitale, « digital.brussels » a permis la sélection de 19 projets, tandis que le plan « NexTech » entend aider les entreprises bruxelloises dans l'utilisation et dans le déploiement des TIC.

Une économie efficace et résiliente ne se limite pas qu'aux bonnes performances du secteur privé. Des institutions publiques stables et efficaces sont également un catalyseur de croissance à long terme ; en effet, les différences en termes de qualité institutionnelle entre les pays peuvent influencer les choix de dotations en capital physique, humain et technologique. Les attentes des agents économiques dépendent certes du poids des obligations réglementaires prévalant dans leur pays, mais elles sont aussi tributaires des niveaux de confiance qu'ils accordent à leurs institutions publiques, et notamment à leur capacité d'assurer efficacement leurs actions.

Selon l'analyse consacrée à l'efficacité des pouvoirs publics en matière de santé, d'enseignement, de sécurité et de mobilité que la Banque a menée en 2016[2], les performances de la Belgique étaient moyennes comparativement à celles des autres pays européens. Les administrations publiques recèlent donc un indéniable potentiel de gains d'efficience dans chacune des fonctions précitées, même si la nature de ces gains respectifs peut varier. Ce constat se rapproche des résultats les plus récents des enquêtes de la Banque mondiale et du WEF, qui concluent aussi que des marges existent pour accroître l'efficacité du secteur public belge, particulièrement en ce qui concerne le cadre juridique et la réactivité des gouvernements face aux changements technologiques ou sociétaux. En outre, l'utilisation des services en ligne pour faciliter la fourniture d'informations et l'interaction avec les gouvernements (« e-participation ») pourrait être plus avancée et mieux coordonnée entre les différents niveaux de pouvoir.

Des marges existent pour accroître l'efficacité du secteur public grâce aux possibilités nées du numérique

1 Cf. EC, *Survey of schools ICT in education.*
2 Cf. l'encadré 6 du Rapport annuel 2016, 149-152.

5.3 Faciliter la régénération du tissu économique

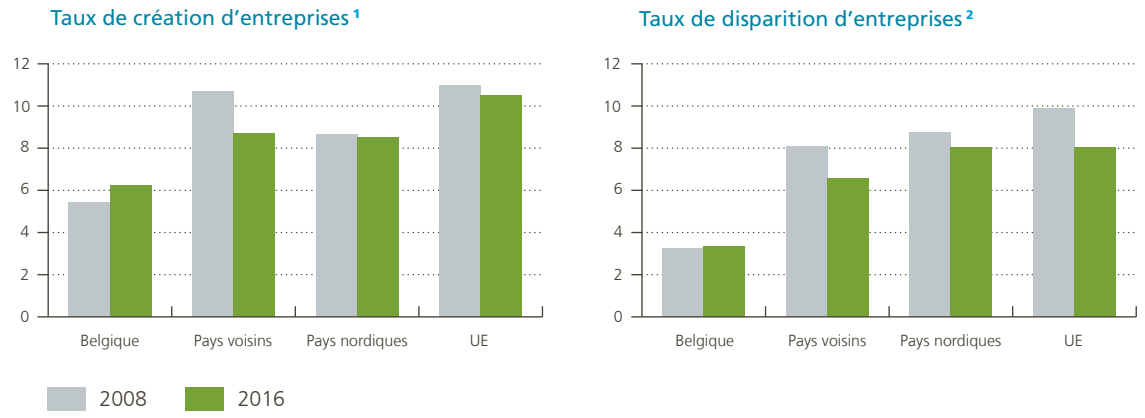
Outre les gains internes de productivité au sein de chaque entreprise, la réallocation des ressources, par le transfert de travailleurs ou de capitaux de firmes en retard technologique vers des firmes se situant à la frontière d'efficience, est aussi une source de croissance de la productivité agrégée. Dans une économie fonctionnant de manière flexible, les barrières à l'entrée de nouveaux acteurs devraient être limitées afin d'intensifier la concurrence et de permettre l'émergence de nouveaux champions ou la mise en place de nouvelles filières. Dans le même temps, les entreprises accusant un retard technologique croissant devraient soit développer des innovations leur permettant de combler leur handicap, soit être évincées du marché. Ces sorties, au même titre que les créations d'entreprises, ne devraient pas être excessivement entravées, de façon à éviter que le maintien en activité d'entités inefficaces n'accapare une part importante des ressources, qu'il s'agisse de travailleurs ou de capitaux, qui pourraient être mieux valorisées ailleurs. Le maintien en activité de telles firmes pèse également sur le potentiel de croissance au travers d'une déqualification progressive des travailleurs.

Depuis la crise, ce phénomène de réallocation participe au progrès de la PTF en Belgique, mais sa contribution est restée modeste. Parallèlement, les faibles taux de création et de disparition d'entreprises attestent un manque structurel de dynamisme en Belgique à cet égard.

Graphique 77

La dynamique des entrées et des sorties d'entreprises présente une inertie plus forte en Belgique que dans l'UE

(pourcentages)



Source : Eurostat.

1 Nombre de créations d'entreprises en *t* divisé par le nombre d'entreprises actives en *t*.

2 Nombre de disparitions d'entreprises en *t* divisé par le nombre d'entreprises actives en *t*.

Stimuler la dynamique entrepreneuriale

Comparée aux autres pays de l'UE, la Belgique présente, selon l'OCDE, un cadre sensiblement plus strict en matière de liquidation des entreprises, que ce soit par l'ampleur des coûts personnels pour l'entrepreneur défaillant ou par le manque de mécanismes ou de régimes de prévention. De plus, bien que la protection de l'emploi y soit d'un niveau globalement comparable à celle des pays de référence, les règles portant spécifiquement sur les licenciements collectifs y sont plus contraignantes. Si elles sont excessives par rapport à une protection appropriée des créanciers et des débiteurs, d'une part, et des travailleurs, d'autre part, ces barrières de sortie peuvent nuire au processus de fermeture des firmes les moins efficaces et gêner les restructurations vers des entités plus saines. Elles entraînent des coûts pour l'entrepreneur défaillant et tendent à nourrir la stigmatisation de l'échec. Par ailleurs, ces mêmes aspects peuvent décourager le développement de nouveaux projets risqués, dans une population sociologiquement plus averse au risque que dans d'autres pays européens. La réforme du droit des faillites et la réorganisation judiciaire du 11 août 2017, entrée en vigueur le 1er mai 2018, qui élargit le champ d'application du régime des faillites à toutes les entreprises et entend en particulier faciliter la relance de nouvelles activités par le défaillant, est une première réponse à ce problème.

Cependant, stimuler la création d'entreprises ne se limite pas à simplifier les démarches administratives y afférentes. Des initiatives améliorant l'accès à des financements adaptés aux besoins des nouvelles entreprises et à leur profil de risque, notamment en développant le marché du capital à risque, sont également nécessaires. Depuis 2015, un mécanisme de tax shelter – ou crédit d'impôt – de 30 à 45 % octroyé sous certaines conditions aux personnes physiques souhaitant investir dans une nouvelle entreprise (start-up) a ainsi été mis en place. Ce mécanisme a été étendu en 2017 au financement des jeunes entreprises en croissance (scale-up). Ces mesures s'inscrivent dans le cadre du « Plan start-up » fédéral, qui a introduit des mesures complémentaires à l'intention des jeunes entrepreneurs (nouveau cadre fiscal pour le crowdfunding et diminution du coût salarial à l'embauche). Dans une optique de soutien à la croissance des PME à la suite de la réforme de l'impôt des sociétés, ces dernières bénéficient en outre depuis 2018 d'une baisse du taux de l'impôt des sociétés à 20 % sur la tranche des premiers 100 000 euros de bénéfices.

Stimuler la création d'entreprises ne se limite pas à simplifier les démarches administratives

Enfin, favoriser une culture et une vision positives de l'entrepreneuriat auprès des jeunes générations est également un levier permettant le redressement à long terme du taux de création d'entreprises. Cela passe naturellement par l'éducation. Des mesures ont déjà été prises aux niveaux fédéral, comme le statut d'étudiant-entrepreneur depuis 2017, mais

aussi régional, en Wallonie avec le programme « Générations entreprenantes 2015-2020 », qui inclut, entre autres, un programme d'écoles entrepreneuriales et une formation continue des enseignants en entrepreneuriat, en Flandre avec le « plan d'éducation 2015-2019 », qui veut notamment activer le potentiel entrepreneurial des étudiants et des demandeurs d'emploi, ainsi qu'à Bruxelles avec la « Stratégie Entrepreneuriat Jeunes », mise en place en 2016 et qui vise à sensibiliser 100 % des jeunes Bruxellois à la démarche entrepreneuriale d'ici 2025. Des initiatives d'activation de l'entrepreneuriat au féminin ont également été lancées (« Plan pour l'entrepreneuriat féminin ») avec l'appui des pouvoirs publics fédéraux et régionaux.

Adopter une réglementation des marchés de produits propice aux nouvelles activités

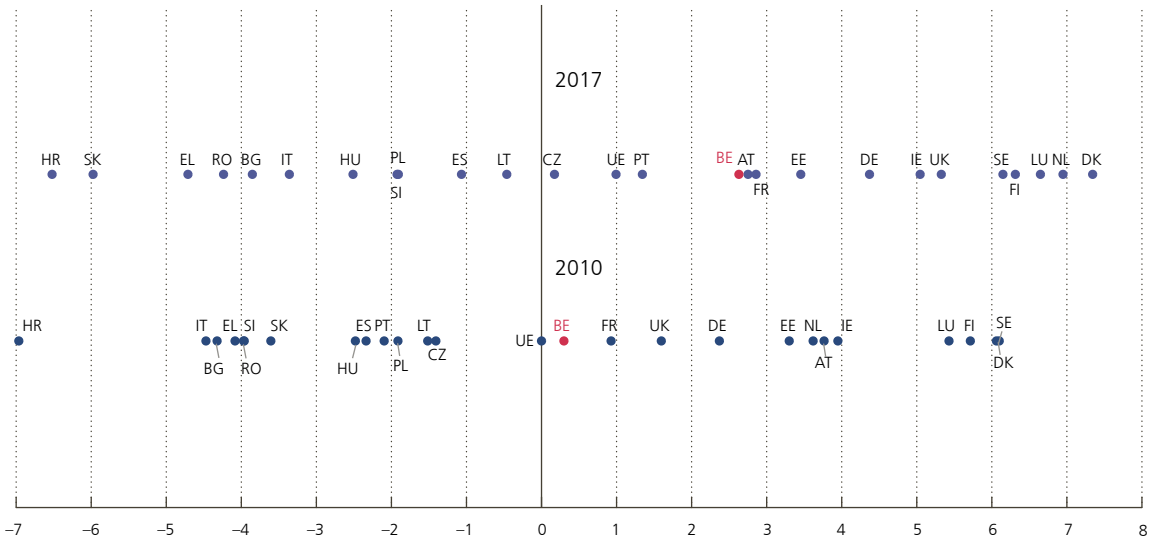
Face aux mutations multiples auxquelles notre économie est confrontée, une adaptation continue du cadre réglementaire, tant du côté du marché du travail que des marchés de produits, est nécessaire. L'évaluation du cadre réglementaire ne doit pas se faire uniquement à l'aune de la performance des entreprises. Celui-ci répond tout d'abord à des impératifs de protection des consommateurs et des travailleurs, de même qu'à des objectifs globaux, comme la protection de l'environnement ou de certains droits fondamentaux. Cependant, le cadre réglementaire ne doit pas constituer un frein excessif au développement d'activités répondant à de nouveaux besoins.

L'environnement réglementaire intervient, parmi d'autres facteurs, dans le choix des investisseurs de développer de nouveaux projets ou de s'implanter sur notre territoire. Les agents économiques, qu'ils soient nationaux ou internationaux, sont moins enclins à investir s'ils doivent consacrer trop de ressources au respect d'obligations contractuelles ou réglementaires qui seraient inutilement contraignantes. Le cadre réglementaire a été assoupli en Belgique à partir de 2010, mais il reste certaines faiblesses. Parmi celles-ci figurent différentes exigences administratives, telles que les autorisations, les réglementations liées au marché du travail ou de nature fiscale et l'obligation de publications régulières de rapports. Selon les

Graphique 78

Le cadre réglementaire belge s'est globalement assoupli

(indice synthétique de réglementation, une valeur plus élevée indiquant une situation plus propice au développement de l'activité économique ; moyenne de l'UE[1] en 2010 = 0)



Sources : IMD, WEF, BNB.

1 À l'exclusion de Chypre, de Malte et de la Lettonie.

dirigeants d'entreprise interrogés par le WEF, de tels impératifs sont perçus comme plus contraignants en Belgique qu'en moyenne dans l'UE, particulièrement par rapport aux pays voisins et nordiques. S'agissant de la réglementation du secteur des services, si celle-ci est proche en Belgique de la moyenne de l'UE, elle y reste plus restrictive que dans les trois pays voisins, en dépit d'une certaine amélioration depuis 2010. Ceci peut expliquer en partie la faiblesse plus prononcée de la croissance de la productivité dans ce secteur. Certes, une série de réformes ont été mises en œuvre, comme les procédures « Easy Switch » en 2017 et « Bankswitching » en 2018, qui facilitent le changement d'opérateurs téléphonique et/ou bancaire. Il subsiste cependant encore des marges de manœuvre, notamment en ce qui concerne l'ouverture à la concurrence dans le commerce de détail ou certains services professionnels.

La sixième réforme de l'État ayant transféré de nombreuses compétences régulatrices aux régions, l'adaptation du cadre réglementaire requiert une coordination suffisante dans la prise de nouvelles mesures, et il convient d'éviter des divergences trop importantes qui limiteraient l'accès des entreprises d'une région aux marchés des autres régions du pays, ce qui entraverait l'allocation optimale des ressources.

Assurer un fonctionnement du marché du travail soutenant les transitions

Divers indicateurs, tels que le faible taux de mobilité professionnelle, l'importance des charges fiscales et parafiscales sur les revenus du travail, le lien entre les salaires et l'ancienneté, les pièges du chômage ainsi que les règles contraignantes en matière de licenciement collectif, reflètent un fonctionnement du marché du travail qui semble peu fluide en Belgique. Phénomène à mettre en rapport avec le faible taux de création/destruction d'entreprises, la durée d'occupation auprès du même employeur dépasse dix ans pour plus de 40 % des salariés. C'est un taux comparable à celui qu'on observe dans les pays voisins mais qui est de loin supérieur à celui en vigueur dans les pays nordiques. Il peut aussi être mis en rapport avec la forte prévalence des contrats à durée indéterminée : près de neuf salariés sur dix sont occupés sous contrat permanent, les contrats temporaires, fréquents pour les jeunes qui entrent sur le marché du travail, se raréfiant fortement pour les tranches d'âge supérieures, et ce dès 25 ans. Le baromètre annuel de la rotation du personnel de Securex indique qu'en 2017, à peine 5,8 % des travailleurs ont changé d'emploi de leur propre initiative, tandis que 4 % l'ont fait de manière involontaire. Le cumul de ces taux ne dépasse pas 2 % pour les travailleurs âgés de plus de 50 ans.

La durée d'occupation auprès d'un même employeur dépasse dix ans pour plus de 40 % des salariés

Un emploi stable peut constituer un gage de qualité de la carrière, mais cette stabilité doit reposer sur des critères économiques, à savoir qu'elle doit refléter le bon appariement entre le travailleur et l'employeur. Le fait que l'ancienneté détermine largement le salaire pourrait aussi contribuer à la moindre mobilité des salariés. En effet, le travailleur peut craindre de perdre certains acquis salariaux s'il change d'employeur, et ce parce que son expérience ne serait pas totalement valorisable auprès de son nouvel employeur. Pour les employeurs, il est aussi plus coûteux de licencier un travailleur ayant une grande ancienneté puisque les coûts de licenciement évoluent de manière linéaire avec la durée de service dans l'entreprise.

Dans l'accord conclu durant l'été de 2018 (« Jobs deal »), le gouvernement fédéral avait donné pour mission aux partenaires sociaux de reconsidérer les critères d'évolution des salaires pour les lier aux compétences et à la productivité plutôt qu'à l'ancienneté, tout en laissant la place à plus de flexibilité pour mieux prendre en compte les caractéristiques régionales et/ou locales spécifiques.

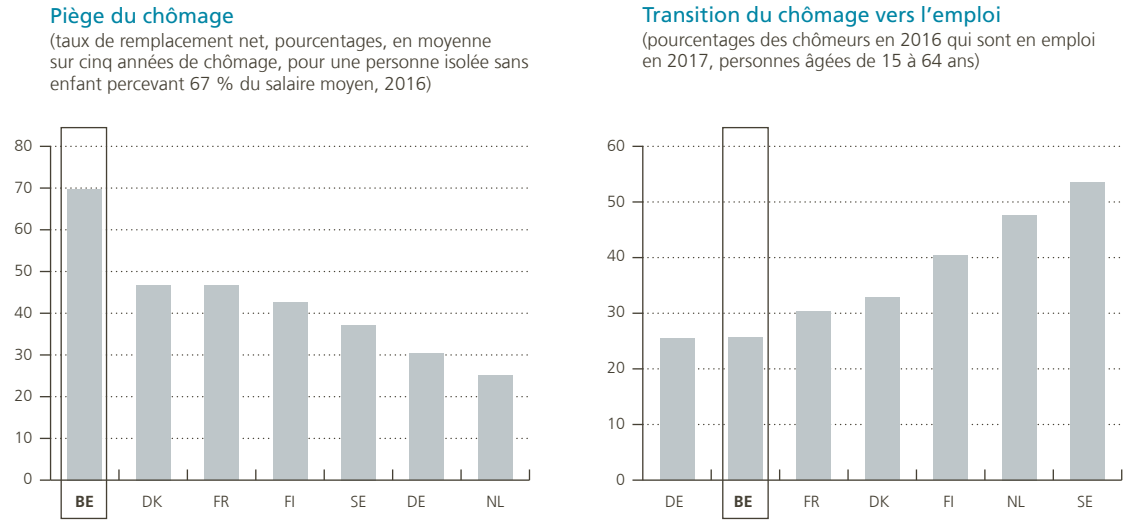
La forte pression fiscale et parafiscale sur les salaires peut aussi constituer un frein à la mise à l'emploi de la main-d'œuvre potentielle. En 2017, la Belgique affichait toujours le deuxième coût salarial horaire le plus élevé de l'UE après le Danemark, soit un coût salarial moyen pour l'ensemble de l'économie de 39,6 euros par heure ouvrée, dont 10,7 euros au titre des charges sociales. Sur la base de ces statistiques d'Eurostat, la position de la Belgique s'est sensiblement améliorée sous l'effet des mesures de modération salariale et du tax shift. Alors que le coût du travail par heure ouvrée pour l'ensemble de l'économie a augmenté de 1,5 % en Belgique entre 2014 et 2017, la hausse

correspondante a été de 8,3 % en Allemagne, de 3,7 % en France et de 3,3 % aux Pays-Bas.

Si la probabilité de perdre son emploi est plus réduite en Belgique, le manque de mobilité professionnelle se traduit également par de longs épisodes de chômage et par une faible transition vers l'emploi, entraînant un risque de déqualification ou de découragement pour ce groupe de la population. Plus de la moitié des demandeurs d'emploi le sont depuis plus d'un an, voire, pour un tiers d'entre eux, depuis plus de deux ans. Ce taux de retour à l'emploi limité est en partie lié au taux de remplacement net en cas de chômage relativement élevé dans notre pays. Malgré la réforme de l'assurance-chômage opérée en 2012, qui a augmenté la dégressivité des allocations de chômage, la Belgique reste caractérisée par un haut niveau de piège du chômage (soit un faible différentiel entre les allocations de chômage et le revenu net du travail). De plus, contrairement à ce qu'on observe dans d'autres pays, comme au Danemark, en Suède ou aux Pays-Bas, les chômeurs continuent de percevoir une allocation même après une longue période. Ainsi, selon l'indicateur de l'OCDE, les personnes au chômage depuis une durée allant jusqu'à cinq ans disposent en moyenne d'un revenu de remplacement équivalent à 70 % de leur dernier salaire net. Parallèlement à des incitants financiers appropriés, une intensification des efforts d'accompagnement et de formation des demandeurs d'emploi est cependant également nécessaire afin de limiter le nombre de chômeurs de longue durée.

Graphique 79

Un piège du chômage plus marqué dans notre pays associé à une faible transition vers l'emploi



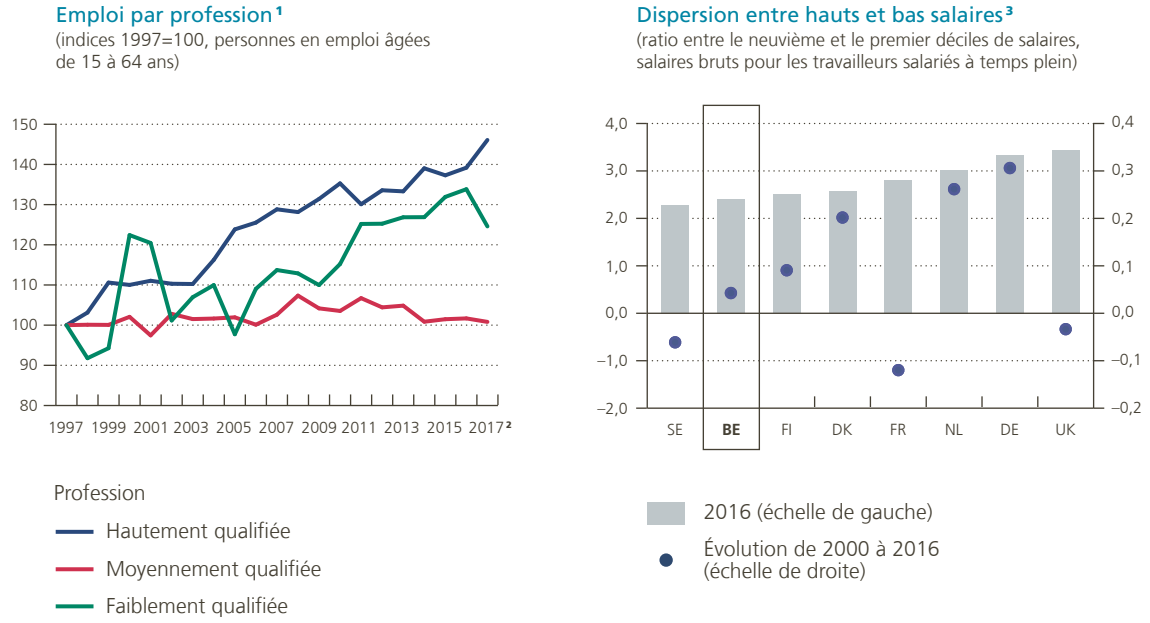
Sources : Eurostat (EFT, microdonnées), OCDE.

5.4 Réduire les inadéquations persistantes entre l'offre et la demande de travail

Le recours croissant aux technologies numériques et la fragmentation accrue des chaînes de production ont contribué à une polarisation de l'emploi dans les économies avancées. Cela se traduit par une augmentation des postes hautement qualifiés et, dans une moindre mesure, des postes faiblement qualifiés, tandis que la part des postes moyennement qualifiés est en régression. Si les emplois faiblement qualifiés ont pu être maintenus, c'est parce que bon nombre d'entre eux offrent des services liés à des personnes ou à des localisations physiques, y compris dans le cadre de nouvelles activités de plateformes numériques ou d'e-commerce. Par ailleurs, les politiques de subvention à l'emploi peu qualifié menées en Belgique ces quinze dernières années, au travers du développement du système des titres-services et dans le secteur non marchand, ont elles

Graphique 80

La polarisation se vérifie pour l'emploi mais pas pour les salaires



Sources: Eurostat, OCDE.

1 Sur la base de la classification CITP. Une profession hautement qualifiée correspond aux postes de directeurs, de cadres de direction et de gérants, aux professions intellectuelles et scientifiques et aux professions intermédiaires (CITP 1 à 3). Les professions moyennement qualifiées regroupent les employés administratifs, le personnel des services aux particuliers, les commerçants et les vendeurs, les métiers qualifiés de l'agriculture, de l'industrie et de l'artisanat, ainsi que les conducteurs d'installations et de machines et les ouvriers de l'assemblage (CITP 4 à 8). Enfin, une profession faiblement qualifiée est une profession élémentaire (CITP 9).

2 Rupture de série liée au changement dans la méthode de collecte des données des enquêtes sur les forces de travail.

3 Les dernières années disponibles sont 2014 pour la France et les Pays-Bas et 2013 pour la Suède. La première année disponible est 2002 pour le Danemark, la France et les Pays-Bas.

aussi contribué au développement de l'emploi moins qualifié, tout comme les diverses mesures de réduction des charges ciblées sur les bas salaires.

En Belgique, la polarisation de l'emploi ne va pas de pair avec une polarisation des salaires[1]. La dispersion entre hauts et bas salaires est restée quasiment stable à un faible niveau, alors qu'elle s'est accentuée dans la plupart des pays européens, abstraction faite de la Suède, de la France et du Royaume-Uni. Cette échelle des salaires plus compressée contribue à de moindres inégalités de revenus. En revanche, elle peut diminuer les incitants financiers à investir dans les connaissances et les compétences requises pour occuper des fonctions hautement qualifiées.

La demande de travail est de plus en plus orientée vers des emplois hautement qualifiés

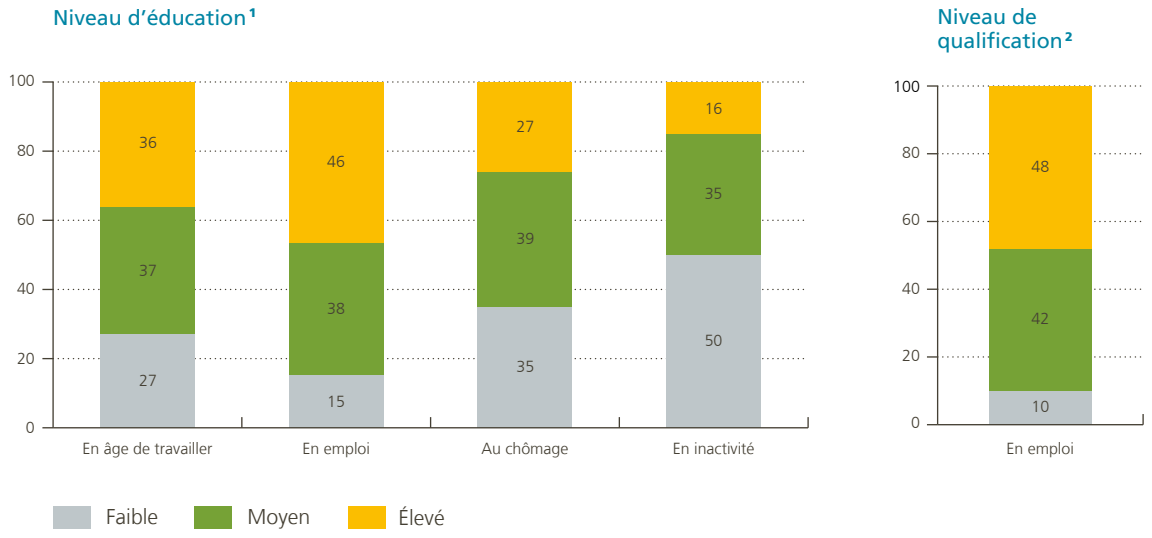
Tandis que la demande de travail a tendance à être de plus en plus orientée vers des emplois hautement qualifiés, la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur dans la population reste insuffisante, même si elle a fortement augmenté au cours des 20 dernières années. Ce constat est d'autant plus vrai si on se base sur le potentiel de main-d'œuvre dans l'économie. Seuls 27 % des chômeurs et à peine 16 % des personnes inactives sont hautement éduqués, alors que quasiment la moitié du personnel engagé sur le marché du travail doit posséder un diplôme de l'enseignement supérieur. À l'inverse, 10 % des postes requièrent un faible niveau de qualification, alors que 27 % de la population possèdent au plus un diplôme de l'enseignement secondaire inférieur. Pour important que soit cet écart, ce phénomène était cependant plus marqué dans le passé puisque, pour une proportion quasiment identique de postes peu qualifiés, près de 43 % de la population en âge de travailler disposaient au plus d'un diplôme de l'enseignement secondaire inférieur en 1997. Outre l'allongement généralisé des études, le départ progressif à la retraite de générations dont la formation initiale était moindre a contribué à ce mouvement.

1 Cf. De Sloover F. et Y. Saks (2018), « La polarisation de l'emploi va-t-elle de pair avec celle des salaires ? », BNB, *Revue économique*, septembre, 85-97.

Graphique 81

Trop peu de diplômés du supérieur par rapport à la demande des entreprises

(pourcentages, 2017)



Source : Eurostat.

1 Niveau d'éducation sur la base de la classification CITE pour la population âgée de 15 à 64 ans, selon le statut socio-économique.

2 Niveau de qualification du poste occupé pour l'ensemble de la population en emploi sur la base de la classification CITP.

Ces inadéquations entre offre et demande de main-d'œuvre influencent les niveaux de sur- ou de sous-qualification des travailleurs. Ainsi, les travailleurs diplômés de l'enseignement supérieur occupent plus souvent un poste en adéquation avec leur niveau d'éducation (80 % en 2017, contre 78 % en 1997). En revanche, une personne possédant un niveau d'éducation faible ou moyen accède moins aisément à des emplois plus hautement qualifiés. Deux décennies auparavant, huit travailleurs sur dix disposant au plus d'un diplôme de l'enseignement secondaire inférieur avaient un emploi nécessitant un niveau de qualification moyen ou élevé. Aujourd'hui cette proportion est de sept sur dix. Il en va de même pour les travailleurs diplômés de l'enseignement secondaire supérieur. Alors que 26 % pouvaient prétendre à des postes hautement qualifiés, ils ne sont aujourd'hui plus que 24 % dans ce cas. Plus symptomatique du déclassement des diplômés du secondaire, 12 % d'entre eux occupent aujourd'hui un emploi faiblement qualifié, contre 8 % en 1997, ce qui entraîne par effet de cascade l'éviction des moins qualifiés. Dès lors, le chômage des personnes diplômées au plus du secondaire inférieur reste élevé (14 % en 2017, contre 7 % pour les personnes moyennement éduquées et 4 % pour les hautement éduquées), en dépit du fait que les emplois peu qualifiés ont continué de croître.

Les inadéquations freinent le développement économique, et ce dans toutes les régions

En raison de ces inadéquations, de plus en plus d'entreprises déclarent, dans un contexte conjoncturel favorable à la création d'emplois, être confrontées à des difficultés lorsqu'elles souhaitent recruter. Le taux de vacance d'emploi, qui mesure la proportion d'emplois vacants dans le nombre total d'emplois potentiels (occupés et vacants), a augmenté dans tous les pays européens depuis la reprise économique. Toutefois, cette progression est nettement plus marquée en Belgique, avec un taux de 3,4 % en 2017, contre 2 % en moyenne au sein de l'UE, tandis que ces taux étaient de respectivement 1,5 et 1,2 % en 2010. Si la majorité des postes vacants concernent des postes fixes (109 200, contre 23 600 dans l'intérim en 2017), la croissance des emplois vacants dans l'intérim a été quasiment deux fois plus forte que celle des postes fixes ces quatre dernières années. Plus que par le passé, ce sont les petites entreprises de moins de dix salariés qui contribuent le plus au nombre de postes vacants.

À 3,4 %, le taux de vacance d'emploi en Belgique est nettement plus élevé qu'en moyenne dans l'UE

Tableau 16

Des tensions qui s'expriment différemment selon les régions

(2017)

	Belgique	Bruxelles	Flandre	Wallonie
Taux de chômage [1]	7,1	14,9	4,4	9,7
Taux de vacance d'emploi [2]	3,4	3,2	3,6	2,8
Caractéristiques des chômeurs [3]				
Niveau d'éducation moyen à élevé	64	59	70	61
Âgés de 25 à 49 ans	59	70	53	60
Au chômage depuis moins d'un an	51	48	62	42
Présentant ces trois caractéristiques	20	21	25	17

Source : Eurostat (EFT, microdonnées).
1 Pourcentages de la population active âgée de 15 à 64 ans.
2 Pourcentages du total des emplois potentiels.
3 Pourcentages du nombre total de chômeurs âgés de 15 à 64 ans selon la définition du BIT.

Afin d'avoir une vue des métiers en tension, les services publics de l'emploi (SPE) étudient les demandes sujettes à des difficultés de recrutement supérieures à la médiane, soit les fonctions critiques. Indépendamment du délai naturel nécessaire pour apparier l'offre et la demande de travail (sélection des candidats, procédure de recrutement, etc.), d'autres facteurs de nature structurelle peuvent affecter le processus. Ceux-ci ont trait à une insuffisance de l'offre de travail quantitative et qualitative – inadéquation entre les qualifications requises et celles offertes par la réserve de main-d'œuvre –, à la mobilité ou aux conditions de travail proposées (salaire trop faible, horaires atypiques, pénibilité de l'emploi, etc.). Si les mêmes fonctions apparaissent souvent au sein des trois régions, on observe certaines spécificités. En Flandre, les postes les plus difficiles à pourvoir sont ceux du personnel de nettoyage, les métiers techniques, les fonctions commerciales et les métiers de la santé et de l'aide aux personnes. En Wallonie, ce sont les métiers de la construction et les fonctions d'encadrement, techniques et commerciales. À Bruxelles, il s'agit principalement des fonctions administratives, commerciales et des métiers de l'informatique.

Les tensions sur le marché du travail sont plus marquées en Flandre

Ces postes vacants et ces fonctions critiques coexistent avec un grand nombre de demandeurs d'emploi, même si celui-ci a fortement reculé ces dernières années. Une part non négligeable de ces demandeurs d'emploi présentent néanmoins des caractéristiques propices à un retour à l'emploi. Ainsi, en 2017, pour la Belgique dans son ensemble, 64 % d'entre eux avaient un niveau d'éducation moyen ou élevé, 59 % faisaient partie de la catégorie des 25-49 ans et 51 % étaient au chômage depuis moins d'un an. Sur le plan régional, les tensions sont plus marquées en Flandre que dans les deux autres régions, en raison à la fois d'une moindre proportion de demandeurs d'emploi et d'une demande de main-d'œuvre plus soutenue. Cela suggère que la Flandre s'approche de plus en plus du taux de chômage frictionnel, c'est-à-dire lié au temps nécessaire à une personne pour trouver un emploi en adéquation avec ses compétences, tandis que la proportion de chômeurs plus difficilement activables se réduit. Le niveau d'éducation des demandeurs d'emploi est en moyenne plus faible et la part de chômeurs de longue durée plus élevée à Bruxelles et en Wallonie, ce qui constitue un handicap supplémentaire en termes d'employabilité de cette réserve de main-d'œuvre.

La réserve de main-d'œuvre ne se limite pas aux chômeurs

Les tensions observées sur le marché du travail pourraient être atténuées en sollicitant plus largement la population inactive, dont une partie souhaite travailler mais n'est pas directement disponible et ne se retrouve

donc pas parmi les demandeurs d'emploi. En effet, si la Belgique affiche un nombre important de créations d'emplois depuis 2015, elle reste caractérisée par un taux d'emploi inférieur à la moyenne européenne et très éloigné de ceux des pays voisins (à l'exception de la France) et des pays nordiques. Par rapport à la Suède, considérée comme un des pays les plus performants dans les domaines relevant du marché du travail, la différence ne réside pas dans un chômage plus élevé mais dans une inactivité nettement plus prononcée. En Belgique, la population en âge de travailler compte un tiers d'inactifs, contre 17,5 % en Suède. Ainsi, alors que le taux de chômage s'est significativement replié ces trois dernières années, la part de personnes ne participant pas au marché du travail n'a que peu diminué.

Les disparités de performances en matière de taux d'emploi ont des causes différentes d'une région à l'autre. Le taux d'emploi supérieur de la Flandre va de pair avec à la fois un taux de chômage plus bas et une inactivité légèrement moindre. À l'inverse, la Wallonie et Bruxelles présentent des taux d'emploi inférieurs à la moyenne nationale. Alors que la position de Bruxelles s'explique surtout par un taux de chômage plus élevé, celle de la Wallonie reflète plutôt une inactivité plus marquée. Toutefois, malgré un taux d'emploi en Flandre plus élevé que la moyenne européenne – un avantage qui s'atténue cependant au fil du temps –, aucune des trois régions n'enregistre de meilleurs résultats que la Suède sur les plans de l'emploi et de l'inactivité, et il demeure donc un potentiel d'activation aussi bien en Flandre qu'en Wallonie et à Bruxelles.

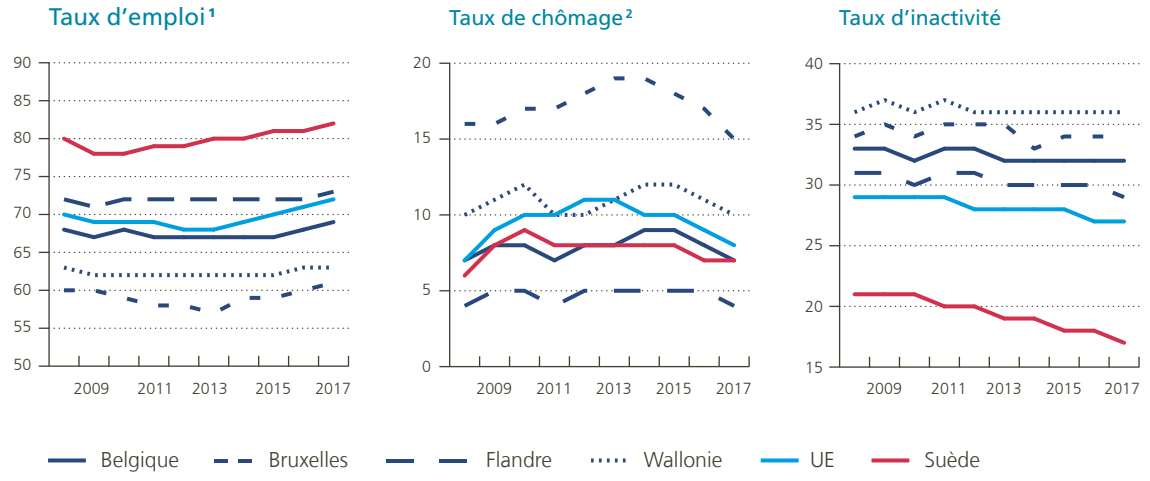
Si elle s'accompagne de conditions de travail décentes, la mise à l'emploi du plus grand nombre est synonyme d'une baisse du risque de pauvreté, d'une plus grande inclusion sociale et d'une source de revenus supplémentaires pour notre système social. Les bénéfices d'un attachement plus net au marché du travail, surtout pour les catégories les plus à risque, sont donc multiples.

Même si une fraction de la population inactive pourrait en principe être facilement mobilisée et faire partie de la main-d'œuvre potentielle, la majorité ne souhaite pas participer au marché du travail et ne recherche pas d'emploi. Ce groupe était estimé à près de 1,6 million de personnes en 2017, soit 22 % de la population en âge de travailler. C'est la moitié de plus qu'en Suède (14 %), qu'au Danemark (14 %) et qu'aux Pays-Bas (15 %). Parmi les pays de comparaison, seule la France présente une part plus grande, à 25 %. Les principaux motifs de non-participation invoqués sont la poursuite

Graphique 82

Le taux d'emploi plus faible en Belgique provient d'une inactivité trop importante et non d'un taux de chômage élevé

(pourcentages de la population âgée de 15 à 64 ans, sauf mention contraire)



Source : Eurostat.
1 Pourcentages de la population âgée de 20 à 64 ans.
2 Pourcentages de la population active.

d'études (41 %), la maladie (19 %) et, spécialement pour les femmes, les responsabilités familiales (20 % du total des inactifs, mais 30 % de l'ensemble des femmes inactives).

Les femmes font d'ailleurs partie des groupes dont le taux de participation est inférieur à la moyenne nationale, tout comme les personnes âgées de 55 ans ou plus, les jeunes, les ressortissants européens et, de manière transversale, les personnes faiblement éduquées. L'écart de taux de participation entre les hommes et les femmes demeurait important en 2017 (9,6 points de pourcentage), bien qu'il ait été légèrement plus réduit qu'en moyenne dans l'UE (11,1 points de pourcentage). Bruxelles affiche l'écart le plus élevé (13,6 points de pourcentage); avec la Wallonie, ce sont les deux régions où les femmes sont le moins actives sur le marché du travail, à 59 %, contre 66 % en Flandre. Pour toutes les régions du pays, la différence reste très marquée par rapport à la Suède, où le taux d'activité des femmes atteint 80,7 %, le taux le plus élevé des pays de comparaison, contre 84,3 % pour les hommes, soit une différence de 3,6 points de pourcentage. Cet écart plus faible se vérifie également pour la Finlande (3,6 points de pourcentage) et pour le Danemark (5,4 points de pourcentage). La situation des pays voisins, par contre, est plus semblable à celle de la Belgique, même si la différence de participation entre les hommes et les femmes y est aussi inférieure à celle observée dans notre pays. Les femmes représentent également près de 70 % des travailleurs à temps partiel souhaitant travailler davantage dans notre pays. Il s'agit là d'un potentiel de main-d'œuvre non négligeable pour cette population en sous-emploi.

La subdivision par catégories d'âge montre un taux de participation faible, de l'ordre de 28 %, des jeunes âgés de 15 à 24 ans. Ce taux tend à diminuer, notamment en raison de l'allongement de la durée des études, celles-ci n'étant jusqu'à présent combinées avec un emploi que par une minorité. En Flandre, un peu moins d'un jeune sur trois participe au marché du travail, alors que, dans les deux autres régions, ce taux atteint à peine 24 % en Wallonie et 23 % à Bruxelles. Néanmoins, une évolution à la hausse pourrait être observée à l'avenir puisque le travail d'étudiant est de plus en plus répandu et que les conditions permettant de travailler sous ce statut ont été assouplies. Cette première expérience professionnelle peut par la suite favoriser l'insertion sur le marché du travail des jeunes

Tableau 17

Tous les groupes de la population affichent un taux de participation inférieur à la moyenne européenne

(pourcentages de la population âgée de 15 à 64 ans correspondante, 2017)

	Belgique	Bruxelles	Flandre	Wallonie	UE	*p.m. Suède*
Total	68,0	66,1	70,6	63,9	73,3	*82,5*
Hommes	72,8	72,9	74,9	68,9	78,9	*84,3*
Femmes	63,2	59,3	66,3	59,0	67,8	*80,7*
15-24 ans	28,1	22,6	31,5	24,1	41,7	*54,7*
25-54 ans	84,8	79,5	88,0	81,0	85,7	*91,3*
55-64 ans	51,3	55,7	51,9	49,0	60,6	*80,5*
Faiblement éduqués	41,7	44,8	43,2	38,4	53,6	*57,7*
Moyennement éduqués	70,1	63,3	72,4	67,6	76,2	*87,1*
Hautement éduqués	85,9	84,5	86,9	84,3	88,0	*91,9*
Nationaux	68,3	64,2	71,1	64,2	73,5	*83,2*
Étrangers UE	72,2	76,9	72,9	66,3	79,3	*84,6*
Étrangers hors UE	52,7	54,8	52,4	50,5	65,5	*71,2*

Source: Eurostat.

diplômés. À cet égard, la formation en alternance a également toute son importance, même si elle reste sous-utilisée dans notre pays.

Les constats qui précèdent, et notamment les tensions sur le marché du travail, sont également alimentés par le vieillissement de la population. Non seulement la proportion au sein de la population en âge de travailler des jeunes susceptibles de remplacer les aînés qui quittent le marché du travail se réduit de plus en plus, mais la part des personnes de plus de 55 ans progresse : de 16 % en 1997, elle est passée à 20 % en 2017. Or, le taux de participation de ces derniers est largement inférieur à celui des travailleurs de 25 à 54 ans. Cela pèse sur la croissance du taux d'activité global et sur le nombre d'actifs. Les mesures adoptées depuis 2000 pour restreindre les possibilités de sortie anticipée du marché du travail ont toutefois permis de limiter graduellement les départs massifs qu'on constatait dès l'âge de 50 ans. Le taux de participation des personnes de 55 à 64 ans a de fait augmenté de 28 points de pourcentage en 20 ans, mais, à 51 %, il reste encore très bas au regard de la moyenne européenne, sans parler de la Suède, où il atteint 80,5 %. Pour cette catégorie d'âge, c'est Bruxelles qui présente le taux le plus élevé (56 %), suivie de la Flandre (52 %) et, enfin, de la Wallonie (49 %).

Parmi les groupes les plus à risque, on retrouve les ressortissants hors UE, dont la position sur le marché du travail est nettement plus défavorable que celle de leurs homologues européens, et ce dans les trois régions du pays. Le Conseil supérieur de l'emploi[1] a montré que seule une petite partie de l'écart de participation entre les Belges et les ressortissants hors UE s'explique par les caractéristiques personnelles des individus, telles que l'âge, le genre, le niveau d'éducation ou la région de résidence.

L'éducation initiale et la formation continue sont plus que jamais des passeports vers l'emploi

Comme souligné plus haut, les personnes faiblement éduquées continuent de rencontrer plus de difficultés pour s'insérer sur le marché du travail. Alors que 86 % des diplômés de l'enseignement supérieur participent au marché du travail, ce taux chute à 42 % pour les personnes possédant au maximum un diplôme de l'enseignement secondaire inférieur. Les nouvelles

1 CSE (2018), *Les immigrés nés en dehors de l'Union européenne sur le marché du travail en Belgique.*

exigences en matière de compétences numériques ainsi que le phénomène d'éviction des faiblement éduqués par les moyennement éduqués risquent d'amplifier ce problème à l'avenir.

En raison du peu d'opportunités qu'elles pourront obtenir en termes d'emploi, il convient de réduire le nombre de personnes présentant un faible niveau d'éducation en abaissant le taux de décrochage scolaire. Bien que la situation se soit récemment améliorée, ce taux demeure élevé, à 9 % en 2017. Ce phénomène est particulièrement marqué en Région bruxelloise, où 13 % des jeunes âgés de 18 à 24 ans ont quitté le système scolaire sans avoir obtenu de diplôme de

Graphique 83

Des femmes trop peu nombreuses dans les filières porteuses, un taux de décrochage scolaire encore élevé et une faible participation à la formation continue

Source : Eurostat (EFT, microdonnées).

1 Formation en sciences, en mathématiques, en statistiques, en TIC, en ingénierie, en industrie et en construction.

l'enseignement secondaire supérieur ou de certificat équivalent. La Flandre, en revanche, atteint le taux de 7 %, soit l'équivalent des Pays-Bas, qui enregistrent les meilleurs résultats parmi les pays de comparaison.

Le système éducatif doit davantage encourager les jeunes à poursuivre des études supérieures, qu'elles soient universitaires ou non. La Belgique se classe relativement bien en la matière puisque 46 % des personnes âgées de 30 à 34 ans disposaient d'un diplôme de l'enseignement supérieur en 2017, soit un taux proche de ceux observés dans les pays de comparaison et quasiment équivalent à l'objectif mis en place à l'horizon 2020 (47 %). Au niveau régional, c'est à Bruxelles que la proportion de diplômés est la plus forte (53 %), suivie de la Flandre (45 %) et de la Wallonie (42 %). Cependant, au sein même des postes hautement qualifiés, ce sont les professions nécessitant une formation en sciences, en mathématiques, en statistiques et en technologies de l'information et de la communication ainsi qu'en ingénierie, en industrie et en construction qui sont et resteront les plus demandées à l'avenir. Or, malgré un haut niveau de personnes titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur, à peine 21 % des nouveaux diplômés âgés de 30 à 34 ans ont opté pour l'une de ces filières. Ce constat est d'autant plus marqué pour les femmes puisque seules 9 % d'entre elles sont diplômées dans ces domaines, alors qu'elles sont plus nombreuses que les hommes à entreprendre des études supérieures. Elles représentent ainsi 55 % du total des diplômés de l'enseignement supérieur, mais à peine 48 % des fonctions hautement qualifiées. Parmi les fonctions dirigeantes, la proportion de femmes chute même à moins de 33 %.

Au même titre que les connaissances techniques, les compétences sociales et relationnelles et une bonne capacité d'adaptation accroissent pour tous la probabilité d'emploi. De manière générale, les tâches qui reposent sur des expériences sensorielles et des aptitudes motrices fines, celles liées à l'éthique, à l'interaction sociale et à l'intelligence émotionnelle, ou encore les tâches transdisciplinaires et celles qui demandent de la créativité, de l'inventivité et de l'intuition, sont encore difficiles à convertir en algorithmes.

L'apprentissage de nouvelles compétences ne se limite toutefois pas à l'éducation initiale. Une fois sortis du système scolaire, une formation continue est indispensable afin d'assurer l'employabilité des potentiels travailleurs. Pourtant, en 2017, en Belgique, à peine 8,5 % des personnes âgées de 25 à 64 ans avaient suivi une formation au cours des quatre dernières semaines écoulées. Il s'agit d'un résultat très éloigné des meilleures pratiques observées dans les pays de comparaison, notamment dans les pays nordiques. De plus, certains groupes de population sont sous-représentés. Parmi ceux dont le taux de formation est faible, citons les travailleurs peu qualifiés et ceux de 55 ans et plus. Il s'agit pourtant de travailleurs qui pourraient en tirer un large bénéfice, les premiers pour mettre le niveau de leurs compétences en adéquation avec les exigences du marché du travail, et les seconds pour entretenir leur employabilité.

La formation continue est la clé de l'employabilité tout au long de la carrière

5.5 Concilier croissance économique et contraintes environnementales

Pour présenter un caractère durable, le développement économique doit être efficace, socialement équitable et écologiquement soutenable. Ces objectifs, à la base de l'approche adoptée en 2016 par les États membres de l'Organisation des Nations Unies (ONU), sont explicitement repris dans diverses politiques européennes, de même que dans la vision stratégique fédérale à long terme de développement durable.

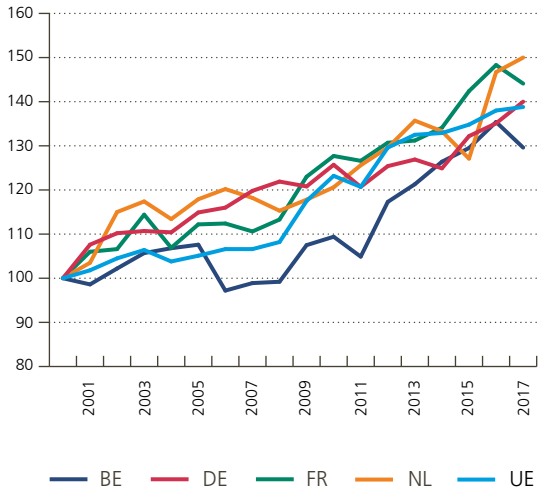
Plus spécifiquement, la transition écologique se matérialise principalement dans les politiques de lutte contre les changements climatiques, qui trouvent leur origine dans la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. En la ratifiant en 1996, la Belgique a fait le choix de se transformer en une économie à faibles émissions de gaz à effet de serre (GES). Ce choix s'inscrit dans un contexte européen plus large de réduction des émissions de GES, d'amélioration de l'efficacité énergétique et de développement des sources d'énergie renouvelable (SER).

Les efforts poursuivis à cet égard ne sont pas à voir comme des freins au développement économique mais doivent au contraire être mis en rapport avec le besoin constant d'amélioration de l'efficacité productive des entreprises. Le rapport entre le PIB et la consommation intérieure de matières (CIM) d'une économie permet de quantifier le degré d'efficacité de celle-ci dans son utilisation des ressources naturelles. Depuis le tournant du millénaire, la productivité des ressources s'est globalement améliorée dans l'UE, particulièrement à partir de 2008, à la suite d'une nette diminution de la CIM dans un contexte de croissance faible. En Belgique, l'augmentation de la productivité des ressources s'est accélérée plus tardivement. De manière générale, ces évolutions reflètent aussi un effet de composition lié à l'importance croissante des activités de services, qui sont moins consommatrices de matières premières que l'industrie.

Graphique 84

Une économie qui exploite plus efficacement les ressources naturelles

(évolution de la productivité des ressources[1]; indices 2000 = 100)



Source: Eurostat.

1 PIB en volume divisé par la consommation intérieure de matières. Cette dernière est définie comme la quantité annuelle de matières premières extraites du territoire domestique majorée des importations physiques et diminuée des exportations. Les matières premières concernées sont: la biomasse, les minerais métalliques, les minéraux non métalliques et les matières énergétiques fossiles.

Étant responsables de 78 % des émissions de GES de l'UE, tant le système de production que les modes de consommation énergétiques sont au cœur de cette transition. Celle-ci ne relève toutefois pas uniquement de la politique énergétique mais requiert la coordination de dispositions relevant de différents domaines – énergie, transport, urbanisme, industrie, innovation, numérique, juridique – qui n'ont traditionnellement

pas ou que peu de liens entre eux et dont les compétences sont réparties entre des entités de pouvoir qui ont des approches parfois divergentes dans le traitement des dossiers. Or, une approche cohérente et une coordination efficace sont indispensables à une transition qui soit collectivement la moins coûteuse possible tout en étant socialement acceptable : il s'agit d'éviter que, par manque de coordination et de stabilité du cadre régulateur, des investissements peu opportuns ne soient réalisés à fonds perdus, tant par les entreprises que par les particuliers.

Réussir une transition énergétique garante de la sécurité d'approvisionnement

Les engagements pris dans le cadre de la transition énergétique et environnementale, que ce soit au niveau belge[1], européen ou mondial, impliquent des adaptations sensibles du mix énergétique et ne sont donc pas sans effet sur le fonctionnement de l'économie et sur la sécurité d'approvisionnement énergétique. Afin de garantir le maintien et le déploiement des activités économiques, il est primordial d'assurer l'approvisionnement énergétique au quotidien, tout en faisant évoluer les infrastructures et les équipements de manière à concrétiser la stratégie de transition. Cela s'applique en particulier au vecteur électrique.

La cohérence et la coordination des politiques sont nécessaires pour réussir la transition écologique

Au cours du dernier trimestre de 2018, la capacité du parc de production d'électricité belge de satisfaire la demande au cours de la période hivernale a fait l'objet de fortes incertitudes, en raison de l'indisponibilité temporaire de plusieurs centrales nucléaires. Des indisponibilités programmées ou inattendues ont porté sur 3 900 à 4 900 mégawatts (MW), soit sur 30 à 37 % de la capacité de production non intermittente (nucléaire, thermiques fossiles, cogénération, biomasse), que le gestionnaire de réseau de transport peut en principe piloter à discrétion afin de préserver la stabilité du système et, partant, la continuité de l'approvisionnement électrique. Dans le même temps, alors que les capacités installées en SER (hors pompage-turbinage) représentent quelque 36 % de la capacité totale installée en 2017, à peine 19,2 % de la production nette en est issue.

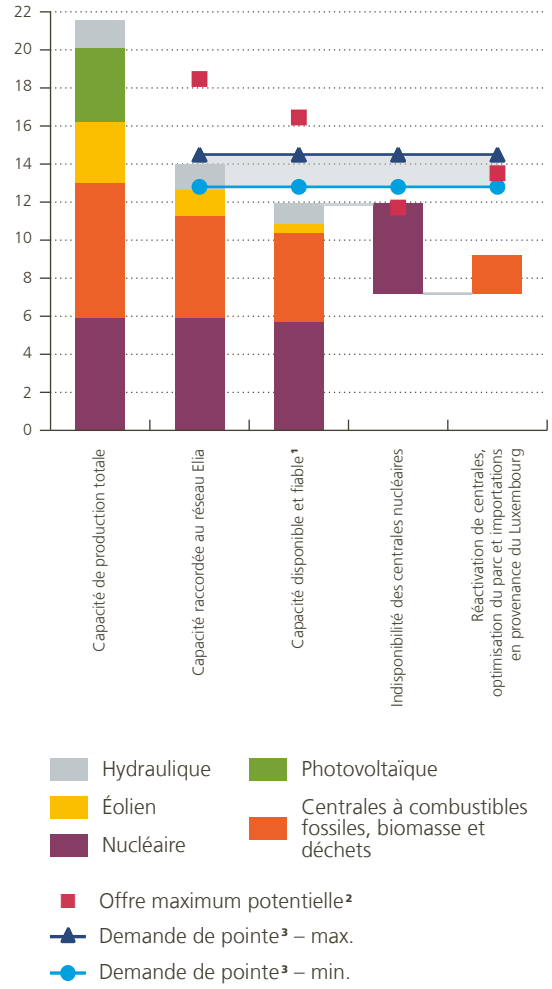
Pour pallier ces incertitudes, plusieurs mesures ont été prises, comme la remise en service de centrales au gaz mises sous cocon et l'optimisation

1 Notamment l'engagement concernant la fermeture des centrales nucléaires entre 2022 et 2025, confirmé par les régions et par le gouvernement fédéral dans le Pacte énergétique interfédéral.

Graphique 85

Approvisionnement électrique potentiel en fonction des indisponibilités d'unités de production en Belgique

(2018, capacité en GW)



Sources : DG Énergie, Elia.

1 Compte tenu des taux de charge et de disponibilité ; hors producteurs raccordés aux réseaux de distribution.

2 Capacité de production domestique restante après les indisponibilités successives considérées majorée de la capacité maximale d'importations.

3 Estimations d'Elia pour la période hivernale 2018-2019.

du fonctionnement du parc de production et de l'interconnexion avec le réseau luxembourgeois. Les importations nettes ont atteint quelque 17,4 TWh en 2018, soit un volume plus de 2,5 fois supérieur à celui des deux années antérieures, mais similaire à celui enregistré lors de la précédente crise d'approvisionnement, en 2014-2015. La possibilité de recourir aux 4 500 MW de capacité maximale d'importations dépend toutefois des marges disponibles dans les pays voisins en matière de production et de transport, mais aussi de leur propre demande interne, celle-ci variant en fonction des aléas climatiques.

Des interruptions temporaires de l'approvisionnement électrique seraient néfastes tant au confort des citoyens qu'à l'activité économique. Outre les coûts associés aux pertes de production et au redémarrage des installations, la perception d'une détérioration de la sécurité d'approvisionnement électrique est préjudiciable à long terme à la réputation et à l'attractivité de la Belgique aux yeux des investisseurs étrangers. Même si ce risque d'interruption ne se matérialise pas, sa simple présence affecte la compétitivité de certaines entreprises, du fait des tensions que cette situation génère sur les marchés de gros de l'électricité. Ainsi, les prix pour livraison à diverses échéances durant la période hivernale 2018-2019 ont décroché en Belgique par rapport à ceux des pays voisins au cours des quatre derniers mois de 2018, dans un contexte général haussier en Europe. Si ces écarts de prix se maintiennent durablement, les entreprises seront confrontées au renchérissement d'un input essentiel, en particulier dans certaines branches industrielles. À terme, ces augmentations exerceront aussi un impact indirect sur les salaires au travers de leur indexation sur les prix à la consommation et sur l'indice-santé.

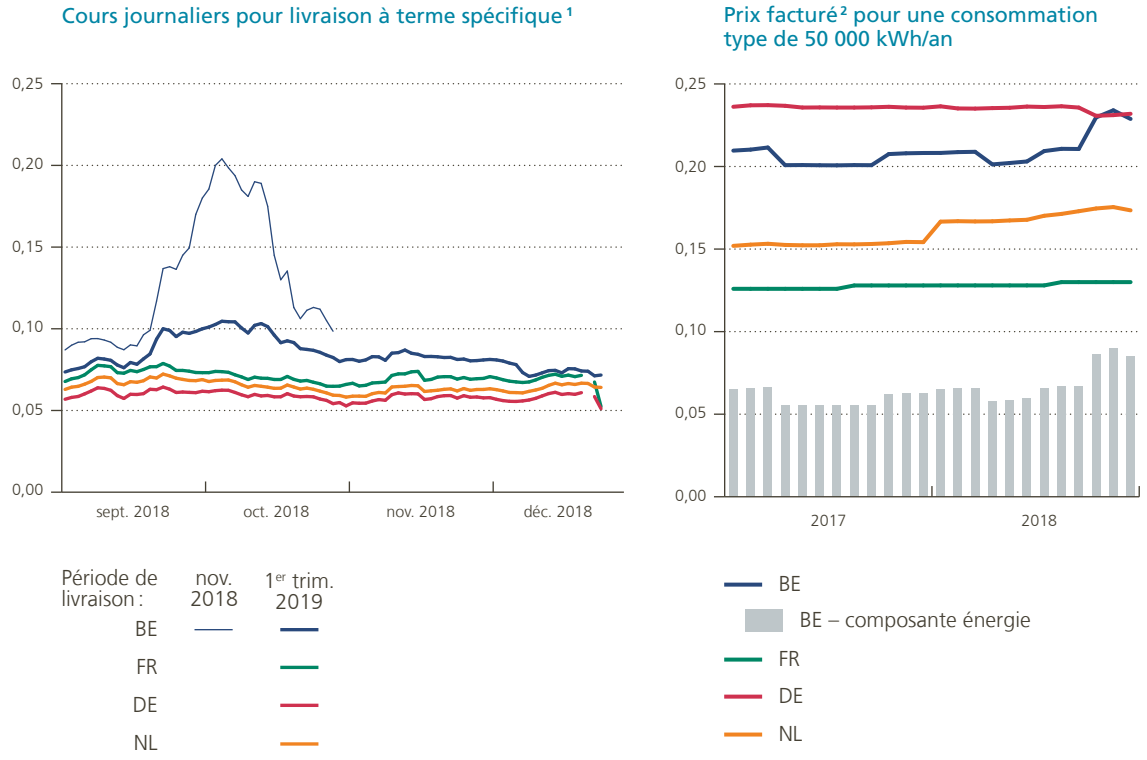
En ce qui concerne l'approvisionnement en électricité, les possibilités d'intervention des autorités sont différentes selon qu'il s'agit des activités régulées (transport et distribution) ou de celles soumises à la concurrence (production et fourniture d'électricité). Pour les premières, les régulateurs déterminent les conditions et le prix de l'accès aux réseaux en veillant à l'équilibre entre les coûts et l'efficacité des infrastructures. Pour celles soumises à la concurrence, il s'agit d'adopter un cadre régulateur suffisamment incitatif pour attirer sur le marché des moyens de production flexibles, en temps opportun et en adéquation avec les besoins futurs, y compris pendant la période de transition. Pour cela, les fournisseurs et les producteurs doivent pouvoir s'appuyer sur un cadre réglementaire stable et prévisible, bénéficiant d'une approche coordonnée entre les niveaux de pouvoir dans l'élaboration du cadre législatif et de son application.

Les solutions d'urgence décrites précédemment pour faire face au risque de rupture d'approvisionnement ne constituent pas une réponse à la nécessité de mettre en place un approvisionnement suffisant en adéquation avec les objectifs de long terme que sont la sortie

Graphique 86

Évolutions contrastées par rapport aux pays voisins du prix de l'électricité sur les marchés de gros et du prix facturé au client professionnel

(en euros/kWh)



Sources : CREG, European Energy Exchange, ICE Endex.

1 Cours journaliers de l'électricité de base pour livraison au mois de novembre 2018 et au premier trimestre de 2019.

2 Moyenne pondérée des prix de l'offre standard du fournisseur standard d'une zone de fourniture donnée, de sa meilleure offre dans la même zone et d'une offre concurrentielle du deuxième fournisseur sur le marché.

du nucléaire en 2022-2025 et la transition vers une économie moins carbonée. Le besoin d'adapter et de moderniser le parc de production ne peut plus souffrir de délais conséquents, compte tenu des temps de prise de décision d'investissement, d'installation et de mise en œuvre des équipements. Cela s'applique aussi aux infrastructures de transport et de distribution, dont le renforcement doit permettre l'intégration de nouveaux usages et de nouvelles configurations de production d'électricité, davantage décentralisées.

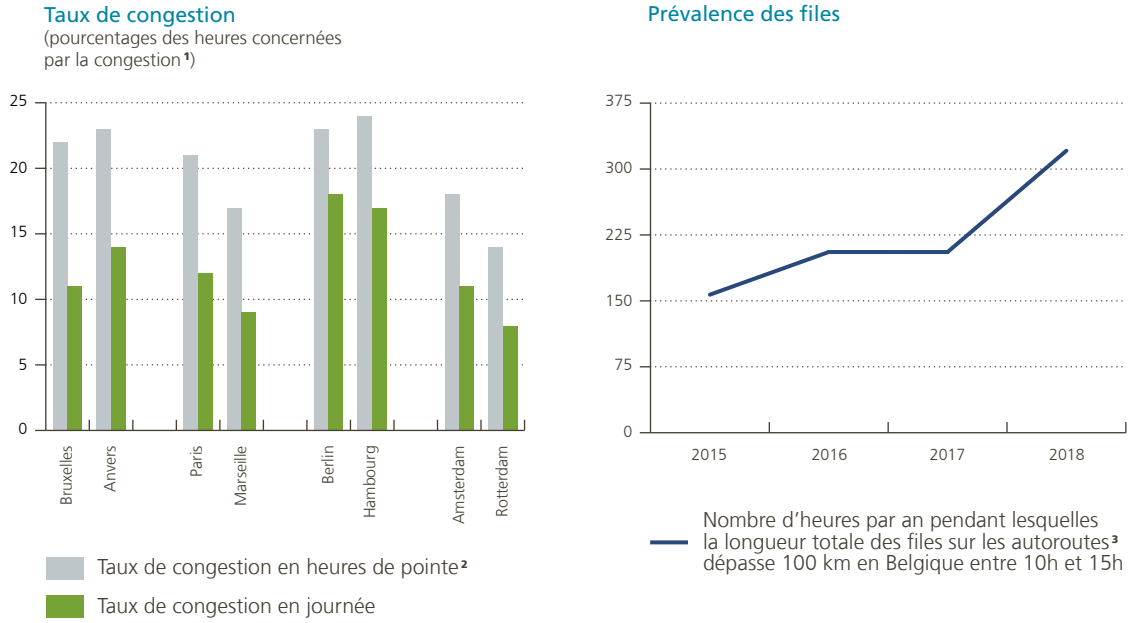
Mener une politique de mobilité ambitieuse

Alors que la question de la mobilité est également au cœur de la transition vers une économie moins carbonée, les difficultés auxquelles la Belgique est confrontée pénalisent aujourd'hui l'activité économique. Les travailleurs peinent à rejoindre leur lieu de travail en raison de la saturation des transports publics et/ou de la congestion du réseau routier. Ce problème de congestion est partagé avec les usagers actifs dans le secteur du transport de marchandises et, partant, il affecte l'attractivité de la Belgique en tant que hub logistique alors même que celle-ci occupe une position centrale en Europe et dispose d'atouts majeurs de développement grâce à ses infrastructures portuaires et aéroportuaires.

La congestion affecte l'attractivité de la Belgique et est source d'externalités négatives

Graphique 87

Un réseau routier de plus en plus saturé



Sources : INRIX, Touring.

1 INRIX considère qu'il y a congestion lorsque la vitesse est inférieure de 65 % à la vitesse en circulation fluide.

2 Heures de pointe définies localement.

3 Touring tient compte des longueurs des files sur les autoroutes aux endroits où les vitesses enregistrées sont inférieures à 50 km/h.

L'intensification des flux de transport routier engendre des situations de congestion principalement autour des grands centres urbains et dans les zones d'activité économique : selon l'indicateur INRIX du taux de congestion en heures de pointe, qui affecte principalement les déplacements domicile-lieu de travail, les villes de Bruxelles et d'Anvers se classent respectivement en 7e et en 9e positions des grandes villes européennes les plus

embouteillées, largement devant Lyon ou Stockholm, qui sont pourtant des villes de taille similaire en termes d'habitants. Pour ce qui est de la congestion en journée, qui concerne davantage les activités logistiques, Anvers et sa région sont plus souvent encombrées que ne le sont Bruxelles ou Paris. Dans les pays voisins, seules les grandes villes allemandes connaissent une situation plus difficile à cet égard. Mais les effets des embouteillages s'étendent aussi au-delà des zones urbaines. Ainsi, le nombre d'heures cumulées sur l'année pendant lesquelles le réseau autoroutier belge enregistre plus de 100 km de files (avec des vitesses inférieures à 50 km/h) augmente d'année en année, y compris pendant les heures creuses de la journée : à l'accroissement du fret routier s'ajoute de plus en plus le flot d'automobilistes et de navetteurs qui décalent leurs déplacements en dehors des périodes de congestion importante.

Outre son impact économique direct, la saturation des réseaux de transport routier est une source d'externalités négatives pour le bien-être des citoyens (bruit, stress lié aux difficultés de déplacement) et au niveau de la qualité de l'air, avec des conséquences en termes de santé publique et sur l'environnement. En 2016, les émissions générées par les déplacements routiers représentaient en Belgique 28 % des émissions de CO_2 (ou 20 % des émissions de GES), 48 % des émissions de NOx, de même que 15 % des émissions de particules fines de diamètre inférieur à respectivement 2,5 et 10 µm.

La densification du nombre de véhicules s'explique en partie par une fiscalité favorable aux déplacements individuels en voiture, au travers du régime des voitures de société (y compris celles mises à la disposition des travailleurs pour partie de leur salaire et utilisables à des fins privées), qui concerne 8 % du parc automobile. Une harmonisation du traitement fiscal entre les différents modes de transport pourrait contenir l'augmentation du trafic routier. En 2017-2018, le gouvernement fédéral a initié la mise en œuvre de plusieurs mesures fiscales relatives aux déplacements motorisés, comme l'harmonisation des droits d'accises sur le diesel avec ceux sur l'essence, la réduction de la déductibilité fiscale lors de l'utilisation d'une carte carburant et la révision en profondeur du cadre fiscal des voitures de société. D'une part, l'instauration, depuis le 1er janvier 2018, de l'allocation de mobilité ou « cash for cars » offre au travailleur disposant d'une voiture de société (et des avantages y afférents) la possibilité d'y renoncer et de recevoir en compensation une somme d'argent destinée à financer ses différents trajets, privés et/ou professionnels. D'autre part, la mise à la disposition du travailleur d'un budget mobilité, correspondant au coût total annuel à la charge de l'employeur lié au financement d'une voiture de société et des frais connexes (carburant, assurance, entretiens, impôts, etc.), permet à celui-ci de consacrer cette somme à une voiture de société respectueuse de l'environnement et/ou à des modes de transport alternatifs et durables, avec le droit au paiement comptant du solde du budget qui n'a pas été dépensé.

Harmoniser le traitement fiscal des modes de transport pour contenir la congestion

ENCADRÉ 8

Le Pacte national pour les investissements stratégiques

Face aux défis auxquels l'économie belge est confrontée, les investissements en général, et parmi ceux-ci ceux financés par les pouvoirs publics, sont un des leviers qui doivent permettre de renforcer le potentiel économique. Au cours de ces 20 dernières années, les investissements publics ont été comprimés. Ils ne représentaient plus que 2,2 % du PIB en 2017, soit un niveau sensiblement inférieur aux taux d'investissements publics scandinaves (4,4 %), français ou néerlandais (tous deux à 3,4 %). De ce fait, la Belgique souffre d'un retard qui a des répercussions visibles sur l'état de plusieurs infrastructures, notamment publiques.

De manière générale, la disponibilité d'infrastructures performantes contribue au bien-être des citoyens et à la compétitivité des entreprises. À l'inverse, leur défaillance ou leur congestion affecte le bon déroulement des affaires et l'attractivité économique du pays. Or, contrairement à ce qu'on constate en France et aux Pays-Bas, mais à l'instar de ce qui est observé en Allemagne, en Belgique

Indicateurs de qualité des infrastructures

(scores obtenus entre 0 et 10, 10 correspondant au meilleur score, moyenne par sous-période)

	Infrastructures de base	Énergie	Infrastructures TIC	Infrastructures liées au transport et au commerce
	Maintenance et développement correctement planifiés et financés [1]	Qualité de l'infrastructure adéquate et efficace [1]	Besoins des entreprises rencontrés [1]	Ports, voies ferrées, routes et TIC [2]
	2005-2008			2007-2010
Belgique	6,1	7,3	8,3	8,0
France	7,9	8,5	8,2	7,8
Pays-Bas	6,6	8,0	8,7	8,5
Allemagne	7,4	8,1	8,8	8,5
UE	5,5	6,5	7,7	6,6
	2015-2018			2016-2018
Belgique	5,4	6,2	7,9	8,0
France	7,7	8,5	8,2	8,0
Pays-Bas	8,8	9,0	9,2	8,5
Allemagne	6,4	7,1	7,1	8,8
UE	6,1	7,1	8,0	7,0

Sources : Banque mondiale, IMD.
1 Appréciation sur la base de l'enquête IMD réalisée auprès de cadres supérieurs.
2 Appréciation sur la base de l'enquête de la Banque mondiale réalisée auprès de professionnels de la logistique.

l'appréciation des utilisateurs a tendance à se dégrader dans ces domaines. C'est particulièrement le cas pour les infrastructures de réseau comme l'énergie et les télécommunications. Si l'appréciation des infrastructures liées aux services de logistique commerciale se maintient en Belgique, grâce notamment à la qualité de ses infrastructures portuaires et aéroportuaires, elle ne progresse pas comme dans les pays voisins qui, dans l'ensemble, sont perçus comme ayant consolidé leurs réseaux d'infrastructures.

Au vu de ces évolutions, le Premier ministre a réuni un comité stratégique composé de six personnes issues du monde économique, afin d'établir les bases d'un Pacte national pour les investissements stratégiques. Ce comité a été chargé de dresser les priorités d'investissements – publics ou privés – susceptibles de renforcer les fondements de l'économie, l'innovation et l'emploi, conduisant ainsi à une croissance durable et inclusive à l'horizon 2030. Cette démarche s'inscrit dans le prolongement du Plan d'investissement pour l'Europe.

Sur cette base, le comité a remis son rapport au Premier ministre et aux ministres-présidents des communautés et des régions en septembre 2018. Six domaines d'investissement ont été identifiés : la transition numérique, la cybersécurité, l'enseignement, le système de santé, la transition énergétique et la mobilité. Pour chacun d'eux, des projets concrets ont été proposés sur la base de l'expérience de nombreux acteurs de terrain. 144 à 155 milliards d'euros d'investissements et de dépenses de fonctionnement qui en soutiennent directement l'efficience (comme par exemple la maintenance des infrastructures ou le renforcement du capital humain dans le domaine du numérique) ont été définis pour un horizon portant jusqu'à 2030, dont environ 45 % seraient pris en charge par les pouvoirs publics.

Par ailleurs, quatre facteurs transversaux favorables à leur réalisation et relevant en partie des pouvoirs publics ont aussi été avancés. Ils concernent un cadre réglementaire et juridique plus efficace et prévisible en matière de permis et de recours, une meilleure capacité de mobiliser les capitaux disponibles auprès des pouvoirs publics, mais aussi des investisseurs privés et de l'Europe, l'utilisation à bon escient de partenariats public-privé, fondée sur une gouvernance renforcée des projets d'investissement, et enfin une stratégie budgétaire et des règles européennes qui encouragent les investissements publics. Sur ces questions aussi, des recommandations concrètes ont été formulées. En particulier, tant pour les domaines d'investissement que pour les conditions transversales, le rapport du comité stratégique met en avant le besoin d'échanges et de coordination entre les différents niveaux de pouvoir.

En tant que tel, ce rapport sur le Pacte national pour les investissements stratégiques n'engage pas, à ce stade, le gouvernement fédéral, pas plus que les entités fédérées. Il constitue toutefois une référence appropriée en vue de la réalisation concrète d'une stratégie coordonnée d'investissements publics en Belgique.

D'autres incitants financiers peuvent aussi contribuer à étaler la demande de transports routiers dans le temps, comme le recours à des péages, y compris urbains, modulés en fonction du niveau de congestion. Hormis la réduction des coûts induits par la congestion en tant que tels, cette gestion de la demande peut être source de financements pour les infrastructures et les services de transport. Du côté des usagers, il est possible de lisser la demande de déplacements domicile-lieu de travail par des formules de travail à horaires flexibles et de télétravail, ou d'en réduire la longueur par l'utilisation de bureaux satellites ou d'espaces de coworking. En 2017, ce sont pas moins de 23 % des travailleurs qui ont bénéficié de formules de télétravail, ce qui représente une progression d'environ un tiers en quatre ans. L'utilisation des données de déplacement en temps réel permettrait d'améliorer l'efficacité des systèmes de transport. Hormis l'impact positif sur tous les usagers, la centralisation de ces informations permettrait le regroupement des flux de marchandises aux destinations communes et le développement de l'intermodalité.

Plus largement, il y a lieu d'aiguiller la demande de déplacements vers des modes de transport alternatifs et complémentaires et d'alléger la pression, en particulier aux heures de pointe, sur les infrastructures existantes, par la promotion des transports publics ou de la mobilité douce. Encore faut-il alors que des infrastructures adaptées et performantes soient disponibles en suffisance. Pour le transport de marchandises, cela passe par l'amélioration de l'accès ferroviaire aux ports et aux zones d'activité et par l'adaptation des voies navigables à des embarcations de plus grand gabarit. Dans le cas du transport de personnes, cela concerne par exemple l'offre de stationnement à proximité des gares ou l'installation de pistes cyclables. Entre 2000 et 2013, le nombre total de voyageurs sur les trois réseaux de transport en commun régionaux a doublé, mais il plafonne depuis. Il convient d'éviter de transférer les problèmes de congestion d'un mode de transport à un autre, mais plutôt d'anticiper, le cas échéant, des investissements dans les transports publics pour accompagner cette évolution et la pérenniser en maintenant ou en améliorant leur attractivité, leur fiabilité et leur ponctualité. Plus globalement, la politique d'urbanisation et le choix du lieu de domicile ou de l'implantation de nouvelles zones d'activité sont également étroitement liés à cette question de la mobilité.

La problématique de la congestion des infrastructures de transport accentue la faible mobilité géographique des travailleurs. À l'exception des résidents des Brabants flamand et wallon, qui se déplacent

Tableau 18

Peu de travailleurs ont leur emploi en dehors de leur province de résidence

(pourcentages des travailleurs de la province de résidence, 2017)

		Province de résidence										
		FL-OCC	ANVERS	LIM	FL-OR	BRA-FL	BRU	BRA-W	HAI	NAMUR	LIÈGE	LUX
Lieu de travail	FL-OCC	89	0	0	4	0	0	0	1	0	0	0
	ANVERS	0	87	5	6	7	1	0	0	0	0	0
	LIM	0	2	80	0	2	0	1	0	0	1	0
	FL-OR	6	3	1	77	2	1	0	1	0	0	0
	BRA-FL	1	3	5	4	61	8	6	1	1	0	0
	BRU	2	3	2	7	25	82	28	8	8	3	1
	BRA-W	0	0	0	0	1	4	54	5	8	1	0
	HAI	1	0	0	0	0	2	5	75	8	0	0
	NAMUR	0	0	0	0	0	0	3	4	67	4	6
	LIÈGE	0	0	1	0	0	0	1	1	2	84	3
	LUX	0	0	0	0	0	0	0	0	4	1	62
	Étranger	1	2	7	1	1	1	1	3	1	4	27

Source : Eurostat (EFT, microdonnées).

plus souvent vers Bruxelles, les flux de navetteurs vers une autre province que celle où ils résident sont très limités, et même quasiment inexistants entre la Flandre et la Wallonie.

Cette faible mobilité géographique se traduit par des écarts considérables de taux de chômage entre provinces, y compris contiguës. Malgré les adaptations successives de la réglementation du chômage visant à renforcer l'activation (définition d'un emploi convenable, dégressivité des allocations, accompagnement plus soutenu des jeunes et des 50 ans et plus) et les accords de coopération entre les services publics régionaux de l'emploi, la mobilité géographique des demandeurs d'emploi reste insuffisante.

À la contrainte de la distance entre le domicile et le lieu de travail s'ajoute celle de la barrière linguistique, limitant de fait la mobilité entre les régions. Le coût de la distance est également alimenté par le manque d'incitants financiers à l'emploi, notamment pour les bas salaires et les personnes peu éduquées. Compte tenu d'un taux de remplacement relativement élevé en cas de chômage, les niveaux de salaire proposés ne semblent pas assez attractifs pour compenser le coût lié à la distance.

5.6 Accroître le bien-être général de la population

La polarisation de la société induite par les changements évoqués ci-avant met en exergue la nécessité que la croissance économique revète un caractère inclusif, afin de contribuer, au-delà de la création de richesse, au bien-être de l'ensemble de la population.

L'indicateur composite de bien-être moyen « Ici et maintenant » élaboré par le Bureau fédéral du Plan (BFP) permet de refléter au mieux les variations observées du bien-être des Belges[1]. Celui-ci combine l'évolution de six indicateurs, à savoir l'état de santé (pondération de 40 % dans l'indicateur composite), la privation matérielle (19 %), le support social (15 %), l'incapacité de travail (13 %), le décrochage scolaire (9 %) et le chômage (4 %)[2].

Orienté à la hausse depuis 2005, l'indicateur synthétique s'était sensiblement détérioré avec le déclenchement de la crise économique et financière et était retombé à un niveau plancher en 2011. Depuis 2015, le bien-être des Belges s'est cependant redressé pour s'établir en 2017 à un niveau comparable à celui de 2005. Son évolution entre 2008 et 2011 est largement liée à la détérioration de l'état de santé général de la population au cours de cette période, l'indicateur s'étant établi à sa valeur minimale cette dernière année.

L'indicateur de bien-être des Belges est revenu à un niveau comparable à celui d'avant la crise

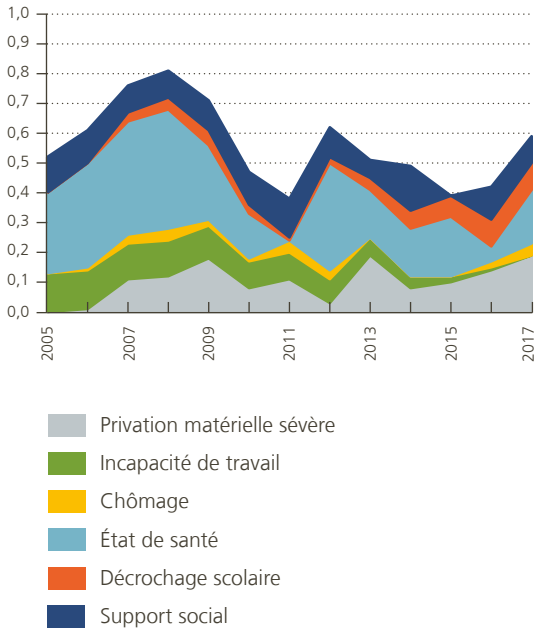
1 Bien-être tel qu'exprimé dans les réponses à la question « Dans l'ensemble, dans quelle mesure êtes-vous satisfait de votre vie ? » tirée de l'enquête EU-SILC de 2013 (cf. encadré 9 pour une synthèse de l'évolution des indicateurs complémentaires au PIB).

2 Ces six indicateurs sont incorporés à l'indice composite de bien-être de manière telle que l'augmentation d'un de ces indicateurs améliore le bien-être général.

Graphique 88

Un bien-être[1] en augmentation, mais qui n'a pas encore retrouvé son niveau d'avant la crise

(échelle de 0 à 1)



Source : BFP.

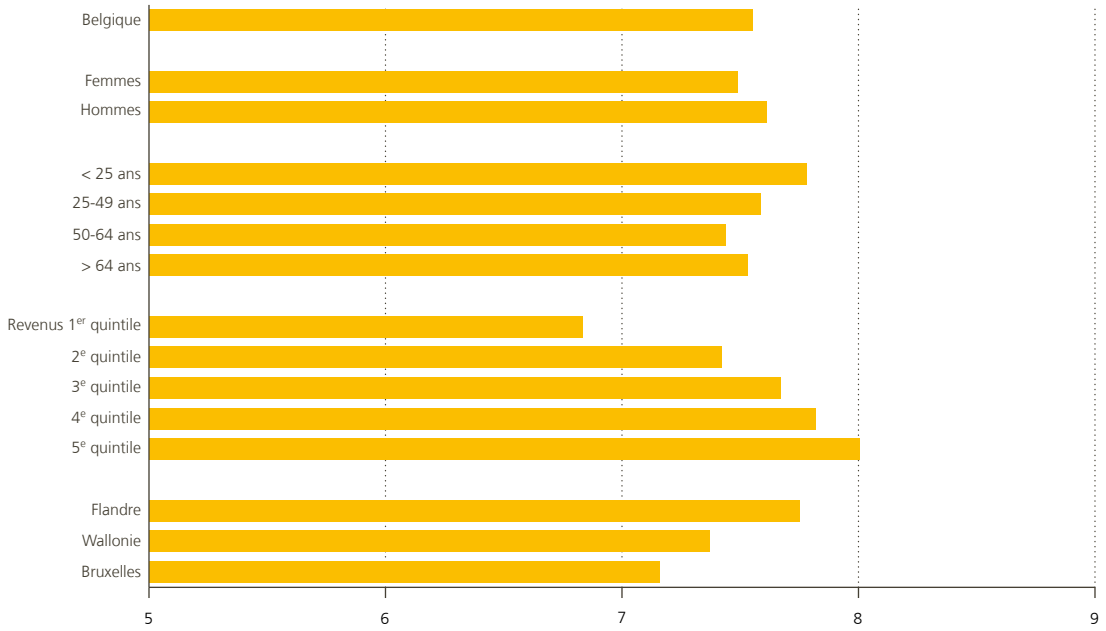
1 0 correspond à une situation où les six indicateurs s'établiraient simultanément à leur niveau minimal sur la période 2005-2017, tandis que 1 correspond à une situation où ils atteindraient tous simultanément leur niveau maximal sur cette même période.

Cette dégradation de l'indicateur de santé durant la crise économique corrobore les résultats de la dernière enquête de santé nationale réalisée en Belgique, qui met notamment en lumière les problèmes de santé mentale. Cette question, considérée comme importante en Belgique, a des conséquences économiques avérées au-delà de celles qui touchent au bien-être des personnes : l'OCDE estime les coûts directs (soins de santé) et indirects (chômage, absences au travail,

Graphique 89

Une satisfaction dans la vie inégale selon les catégories de population

(échelle de 0 à 10, 2013)[1]



Source : BFP.

1 La satisfaction dans la vie est mesurée au travers de la question : « Dans l'ensemble, dans quelle mesure êtes-vous satisfait de votre vie ? ». La réponse à cette question se fait sur une échelle allant de 0 (pas du tout satisfait) à 10 (entièrement satisfait).

perte de productivité, etc.) qui y sont liés à quelque 5,1 % du PIB en Belgique en 2015, contre 4,1 % au niveau de l'UE. Investir dans la prévention sanitaire permet donc d'atteindre un double objectif de bien-être et de croissance économique.

Outre l'état de santé, l'amélioration de l'indicateur de bien-être observée ces dernières années concerne aussi toutes les autres dimensions, à l'exception de l'incapacité de travail. Cette évolution générale du bien-être masque cependant une forte hétérogénéité entre différentes sous-populations. Si on constate peu de différences d'appréciation du bien-être par genre sur le plan de la satisfaction dans la vie, il n'en va pas de même pour d'autres sous-groupes. Ainsi, les plus jeunes (16-24 ans) sont en moyenne plus satisfaits de leur vie que les plus âgés, et en particulier que les personnes de 50 à 64 ans. Par ailleurs, même si le revenu n'est pas un déterminant-clé du bien-être, la satisfaction va croissante avec celui-ci. Cette dernière diffère aussi selon les régions, les Flamands étant les plus satisfaits et les Bruxellois les moins.

Partant de ce constat, le BFP a identifié les déterminants du bien-être spécifiques aux différentes catégories de la population : pour les femmes et les hommes, pour quatre tranches d'âge (16-24 ans, 25-49 ans, 50-64 ans et plus de 64 ans), pour cinq catégories (quintiles) de revenus et en fonction de la région de résidence.

Quelle que soit la sous-population considérée, la santé reste le déterminant majeur du bien-être. Toutefois, le bien-être des hommes est plus affecté par leur statut sur le marché du travail, surtout s'ils sont demandeurs d'emploi. En revanche, l'absence de diplôme joue sur le niveau de bien-être des femmes, mais pas sur celui des hommes. Le bien-être des jeunes (16-24 ans) dépend quant à lui plus particulièrement du niveau de support social dont ils bénéficient, de leur insertion sur le marché du travail (chômage ou incapacité de travail) et de leur niveau d'éducation. De 25 à 64 ans, ce sont par contre les variables liées au niveau de vie (revenu, privation matérielle) qui influent sur le bien-être. L'absence de diplôme influe

aussi sur le bien-être des personnes appartenant aux deux premiers quintiles de revenu. Lorsqu'il s'agit de mesurer le niveau de vie, c'est davantage le niveau de privation matérielle et, partant, l'accès – ou non – à un mode de vie standard qui compte, plus que le niveau de revenu. Quelques disparités régionales sont aussi observées : la santé est plus importante pour le bien-être des Flamands et des Wallons que pour celui des Bruxellois, qui sont plus sensibles aux variables liées au niveau de vie. Le statut sur le marché du travail et le niveau d'éducation sont également des facteurs-clés du bien-être en Wallonie.

ENCADRÉ 9

Évolution des indicateurs complémentaires au PIB

Dans le cadre de la loi du 14 mars 2014 complétant la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses, l'Institut des comptes nationaux (ICN) et le Bureau fédéral du Plan (BFP) publient chaque année un rapport sur les indicateurs complémentaires au PIB liés aux différents thèmes attachés au bien-être. Selon les dispositions de la loi, un résumé en est donné ici.

Dans cette édition, le BFP passe en revue 67 indicateurs sélectionnés en vue de mesurer « la qualité de vie, le développement humain, le progrès social et la durabilité de notre économie », regroupés

autour de trois dimensions basées sur la définition d'un développement durable : « Ici et maintenant », « Plus tard », et « Ailleurs ». Le cas échéant, les indicateurs sont ventilés selon des catégories pertinentes de la population. Une description détaillée des méthodes de sélection des thèmes et des indicateurs est fournie dans le rapport publié par l'ICN et le BFP en février 2016.

Dans le rapport 2019, outre la prise en compte de remarques formulées par les utilisateurs et par la Chambre, il a été procédé à quelques adaptations de la liste des indicateurs pour des raisons méthodologiques, en recherchant des mesures plus pertinentes pour construire l'indicateur composite, sur la base d'indicateurs disponibles annuellement. Désormais, la présentation des indicateurs s'articule autour des 17 objectifs de développement durable (ODD) à l'horizon 2030 de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Selon le programme de développement durable qui mobilise ces objectifs, il est essentiel de « concilier la croissance économique, l'inclusion sociale et la protection de l'environnement sur la base d'une gestion intégrée et durable des ressources de la planète ». De fait, ces ODD sont cohérents avec l'approche du BFP.

Évolution des indicateurs

La dimension « Ici et maintenant » s'intéresse à l'évolution du bien-être des personnes et au développement de la société en Belgique depuis 1990. 41 indicateurs concernant la pauvreté, le travail décent, les inégalités, la santé, l'éducation, les villes ainsi que la justice couvrent cette dimension, pour laquelle aucune tendance systématique ne se dégage par rapport aux ODD respectifs :

- l'éducation (ODD 4), l'égalité entre les genres (ODD 5) et la paix et la justice (ODD 16) évoluent favorablement, c'est-à-dire en direction de leurs objectifs ;
- à l'inverse, les évolutions liées à la pauvreté (ODD 1) sont défavorables ;
- concernant la santé (ODD 3), les trois indicateurs liés à l'espérance de vie, aux décès liés aux maladies chroniques et aux accidents de la route évoluent favorablement ; en revanche les indicateurs subjectifs de perception de l'état de santé pointent vers une dégradation ;
- les indicateurs relatifs au travail décent (ODD 8), aux inégalités (ODD 10) et aux villes (ODD 11) ne dégagent pas de tendances notables.

La comparaison de ces indicateurs avec ceux observés au niveau de l'UE ou, à défaut, des trois pays voisins, est favorable à la Belgique pour 17 indicateurs sur les 28 pouvant être comparés.

32 indicateurs sont repris pour couvrir la dimension « Plus tard », qui s'intéresse à la capacité des générations futures de maintenir et de développer ce bien-être. Ces indicateurs proviennent principalement des ODD environnementaux liés à l'alimentation (ODD 2), à la santé (ODD 3), à l'éducation (ODD 4), à l'eau (ODD 6), à l'énergie (ODD 7), aux infrastructures (ODD 9), aux modes de consommation et de production (ODD 12), au climat (ODD 13), à la vie aquatique et terrestre (ODD 14 et 15) et aux moyens de mise en œuvre du Partenariat mondial de développement durable (ODD 17). La plupart d'entre eux se rapprochent de leurs objectifs, aux exceptions notables :

- de l'espérance de vie en bonne santé (ODD 3), qui ne progresse plus (au contraire de l'espérance de vie à la naissance) ;
- et de la population d'oiseaux des champs (un des rares indicateurs de diversité biologique disponible sur une longue période), qui continue de s'écarter de son objectif.

En comparaison internationale, 12 indicateurs sur les 23 pouvant être comparés font état d'une situation plus favorable en Belgique, qui tient surtout aux indicateurs sociaux. Les indicateurs environnementaux sont moins favorables en Belgique que dans le reste de l'Europe.

Les indicateurs « Ailleurs » reflétant l'impact de la Belgique sur le reste du monde, à savoir sur la capacité des autres pays de se développer et sur le bien-être de leur population, évoluent favorablement pour ce qui est de la consommation de ressources naturelles (énergie (ODD 7) et matières premières (ODD 12)) et des émissions de GES (ODD 13). En revanche, l'indicateur d'aide publique au développement (ODD 17) évolue défavorablement.

La comparaison internationale de ces indicateurs est favorable à la Belgique en matière de consommation intérieure de matières et d'aide publique du développement. Les indicateurs de consommation d'énergie primaire et ceux relatifs aux émissions de GES ne le sont quant à eux pas.

Ventilation des indicateurs

Parmi les 67 indicateurs retenus, 31 peuvent être ventilés par sous-catégories de population, définies selon le genre, le niveau de revenu, le niveau d'éducation ou l'âge. Il en ressort que :

- selon le genre (28 indicateurs), de nombreuses différences diminuent, tout en laissant subsister quelques écarts substantiels en défaveur des femmes. Il s'agit notamment du risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, de la très faible intensité de travail, de la santé perçue, de la dépression, du temps de loisir et du sentiment de sécurité dans l'espace public ;
- selon le niveau de revenu (15 indicateurs), les situations sont plus favorables pour les catégories aux revenus les plus élevés, ce qui n'est guère étonnant ;
- selon le niveau d'éducation (12 indicateurs), les conditions sont plus favorables pour les personnes disposant d'un meilleur niveau d'éducation, et les différences ont tendance à augmenter. Les personnes possédant au mieux un diplôme de l'enseignement secondaire inférieur sont particulièrement

désavantagées, et leur écart par rapport aux autres (au moins diplômés du secondaire supérieur) est en général très marqué ;

- selon l'âge (12 indicateurs), plusieurs évolutions divergentes sont observées, qui pourraient avoir à terme des conséquences sur le bien-être de certains groupes et sur le développement de la société. Ainsi, les incapacités de travail de longue durée constatées chez les 25-64 ans peuvent affecter l'activité économique. De même, si l'amélioration des conditions de vie des plus de 65 ans est positive, elle contraste avec les conditions plus difficiles rencontrées par les plus jeunes, ce qui peut altérer la solidarité entre générations. S'il existe des différences de niveau liées à l'âge (en termes, par exemple, de santé, d'incapacité de travail, de taux d'emploi ou de chômage), il ressort que les évolutions sont presque toujours plus favorables aux catégories les plus âgées. Outre l'indicateur – prédominant – de la santé, ce sont les évolutions des indicateurs relatifs au travail et à la pauvreté qui sont à surveiller.

Conformément à sa mission, le BFP continuera de mettre à jour ces indicateurs en tenant compte des évolutions de l'état des connaissances et des débats sociétaux. Les travaux à venir porteront notamment sur le développement d'un indicateur composite pour les dimensions « Plus tard » et « Ailleurs » du bien-être et d'un indicateur relatif à l'empreinte carbone tel que présenté dans le rapport 2018 sur les indicateurs complémentaires au PIB. Ces travaux veilleront aussi à faire converger cet ensemble d'indicateurs complémentaires au PIB et les indicateurs de développement durable, en particulier dans le contexte du suivi des ODD de l'ONU.