7.1 La crise du COVID-19 renforce les besoins de transformation de l'économie

En 2020, la première priorité a été de contenir la pandémie de coronavirus et de protéger les personnes et les entreprises contre les conséquences de la récession qui s'est ensuivie. Des mesures exceptionnelles ont été prises dans les différents domaines de la politique économique pour assurer autant que possible la transition de l'économie vers la situation d'après-crise. Par nature, ces mesures de soutien doivent être temporaires. À mesure que la reprise se consolidera, elles devront céder la place à des actions visant à renforcer les bases d'une économie dynamique, résiliente, inclusive et décarbonée.

La crise du COVID-19 et les transitions écologique et numérique appelleront des réallocations de ressources

À cet égard, réussir la sortie de crise implique d'en limiter les effets néfastes sur la soutenabilité des finances publiques, sur le marché du travail, au travers d'une augmentation du chômage structurel, ou sur les entreprises, vu le risque de faillite d'entreprises viables mais fragilisées par le choc économique du COVID-19. Ces points ont été abordés dans les chapitres précédents. Par ailleurs, l'économie belge présente toujours certaines vulnérabilités structurelles qui existaient déjà avant la crise. Sur le plan du tissu économique, elles portent notamment sur une croissance quasi nulle de la productivité, traduisant pour partie une démographie atone des entreprises, une difficulté à assurer une allocation efficiente des ressources et une diffusion technologique insuffisante entre les entreprises. L'économie doit également faire face aux défis des transitions environnementale et numérique.

Les technologies numériques ont été un facteur de résilience pendant la crise, les dispositifs de travail à distance et les canaux de vente ou de distribution de biens et de services en ligne ayant permis de maintenir certaines activités malgré les contraintes du confinement et de la distanciation sociale. Ces changements dans les modes de production et de consommation persisteront, induisant des transformations permanentes dans la structure de l'économie. Des secteurs en sortiront durablement affaiblis, tandis que d'autres y trouveront une source de croissance future. De manière plus globale, le développement de nouvelles technologies, numériques et autres, continuera de modifier la structure et le fonctionnement de l'économie. À cela s'ajoute la nécessité de verdir plus encore la production et la consommation afin de limiter le réchauffement climatique. Ces transformations supposent que les réallocations de ressources puissent s'opérer de manière fluide, que ce soit au sein des entreprises, entre les entreprises d'une même branche d'activité, ou encore entre les branches d'activité.

Parallèlement à l'investissement dans le capital humain, des investissements en infrastructures et en actifs intangibles, dans la R&D et dans les banques de données seront également indispensables pour mener à bien les transitions technologique et environnementale. La capacité de l'économie de réaliser cette réallocation de la manière la plus fluide et la moins coûteuse socialement déterminera largement le succès du processus de mutation de l'économie belge vers une économie résiliente, inclusive et décarbonée.

7.2 Une économie post-COVID-19 plus numérique

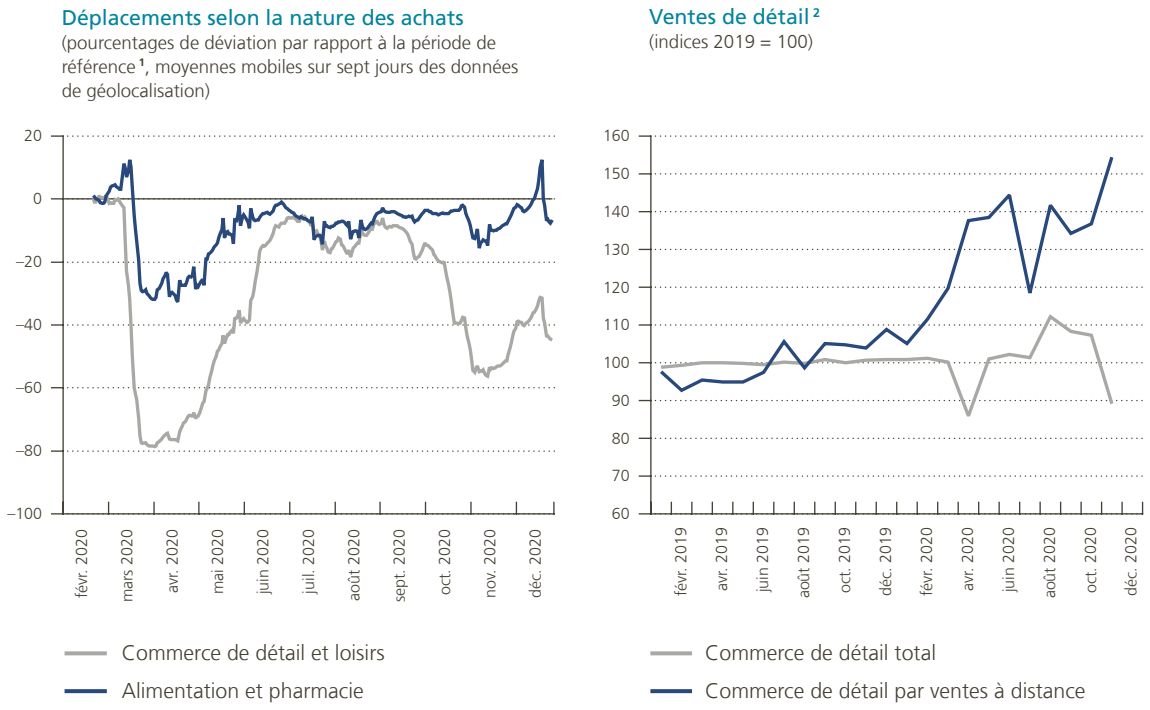
Les consommateurs se sont de plus en plus familiarisés avec les nouveaux modes d'achat en ligne

La crise du COVID-19 a bousculé les habitudes de consommation. Les fermetures obligatoires de certaines branches d'activité, les protocoles sanitaires lors des phases de déconfinement, les restrictions de déplacement et l'adoption, par une partie de la population, de comportements d'évitement par crainte de contamination ont eu d'importantes répercussions en termes de mobilité et de fréquentation des implantations physiques des commerces de détail et des prestataires de services.

Par contraste, le commerce en ligne, qui affichait une croissance soutenue depuis quelques années déjà, a explosé, entraînant dans son sillage les services

Graphique 85

Les consommateurs se sont tournés vers le commerce en ligne pour compenser la fermeture des enseignes physiques en Belgique



Sources : Eurostat, Google mobility data.

1 Valeur de la médiane calculée sur une période de cinq semaines allant du 3 janvier au 6 février 2020.

2 Ventes à distance: ventes au détail où l'acheteur passe sa commande par courrier, par téléphone ou par internet.

d'approvisionnement, de transport et de livraison. Ainsi, le volume des colis traités par bpost, en progression de 16 % par an depuis 2018, a enregistré des taux de croissance trimestrielle de 80 et 50 % respectivement aux deuxième et troisième trimestres de 2020.

L'explosion des ventes en ligne depuis mars 2020 s'est assise sur une tendance ancrée depuis plusieurs années. Une offre de biens large et variée, disponibles à des prix concurrentiels, peut expliquer l'attractivité de la distribution en ligne aux yeux des consommateurs. Ce nouveau mode d'achat répond à un besoin de consommer de manière plus individuelle, sûre et commode depuis son lieu de résidence. Au cours des dix dernières années, le nombre de consommateurs en ligne n'a cessé de grimper, jusqu'à atteindre plus de 70 % de la population belge au deuxième trimestre de 2020, selon Comeos. Si, durant cette période, les 45-54 ans ont rattrapé les plus jeunes, les consommateurs de plus de 55 ans sont restés des utilisateurs plus occasionnels des possibilités offertes par les achats en ligne, même si leur nombre a également augmenté. Dans cette dernière tranche d'âge, on peut en effet observer une plus grande difficulté à utiliser les outils numériques de paiement et de consommation.

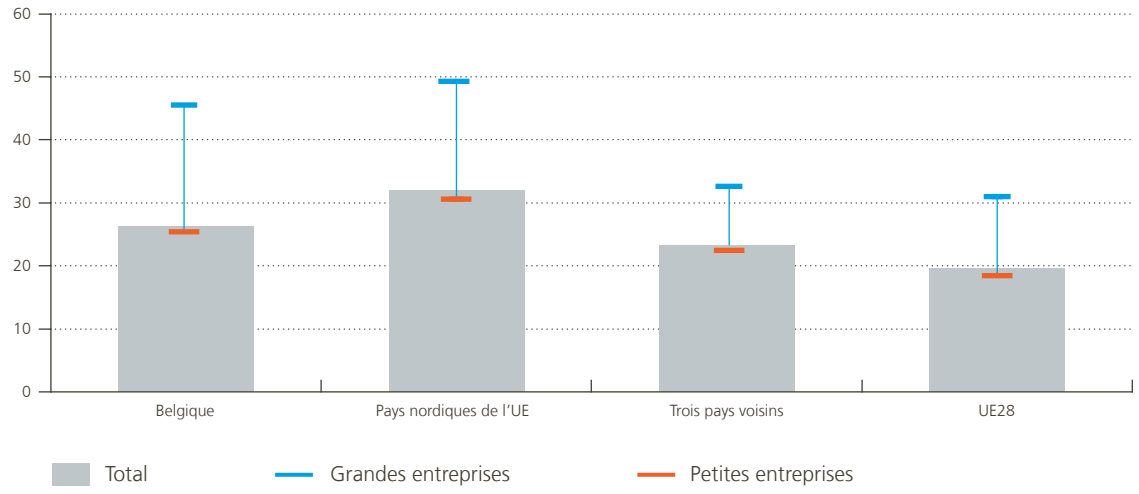
Les entreprises ont également accru leur présence numérique

À l'instar des consommateurs, les entreprises se sont elles aussi adaptées aux nouvelles opportunités du commerce en ligne. Certes, les grandes plateformes internationales y occupent une position dominante, mais les autres entreprises se sont elles aussi plus largement tournées vers ces nouveaux modes de vente, de communication et de production. En 2019, un peu plus d'un quart des entreprises belges (26 %) offraient déjà aux consommateurs la possibilité de passer commande ou de réserver leurs produits sur leurs propres sites web. Si les entreprises établies dans les pays nordiques de l'UE étaient relativement mieux positionnées (32 %), le ratio belge est bien supérieur à celui observé pour l'ensemble de l'UE (20 %). Toutefois, les entreprises établies en Belgique ont été capables, en 2019, de générer une part plus importante de leur chiffre d'affaires grâce au commerce électronique (33 %), alors que l'entreprise européenne moyenne n'en tirait que 18 %. De même, leurs consœurs actives dans les trois pays voisins ou dans les pays nordiques de l'UE n'en retiraient que respectivement 17 et 24 %.

Graphique 86

La présence des entreprises belges sur les canaux numériques implique la possibilité de passer des commandes et des réservations en ligne

(commandes ou réservations en ligne, pourcentages des entreprises, 2019[1])



Source : OCDE.
1 2018 est la dernière année disponible pour l'Allemagne, la Finlande et la Suède.

Si les offres numériques étaient déjà répandues en 2019, la pandémie a accéléré et précipité leur mise en œuvre par de nouvelles entreprises. Face aux obligations de fermeture et aux protocoles sanitaires ainsi qu'au renforcement de la demande par le biais des canaux alternatifs, celles-ci ont ressenti le besoin d'être visibles sur internet et d'utiliser le commerce électronique pour poursuivre leurs activités. La crise a également été l'occasion pour certaines d'entre elles de constater que le numérique permettait d'adopter des modes d'organisation plus flexibles, que ce soit en interne ou vis-à-vis des clients.

La numérisation de l'économie belge a été un facteur de résilience durant la crise

Le commerce électronique à destination des consommateurs ne représente cependant qu'une partie des recettes des entreprises actives en ligne. Selon le SPF Économie, 80 % du chiffre d'affaires réalisé en ligne en 2019 par les entreprises belges provenait des ventes d'entreprise à entreprise (B2B) ou aux autorités publiques (B2G), le solde étant destiné aux consommateurs (B2C). Au niveau européen, ces ratios étaient de 60 et 40 % (respectivement B2B/G et B2C). Si les ventes aux consommateurs ont augmenté en 2020, les échanges numériques entre entreprises ont également pu contribuer au maintien des chaînes de valeur domestiques et internationales. Toutefois, ces échanges ont globalement diminué parallèlement à la baisse générale de l'activité.

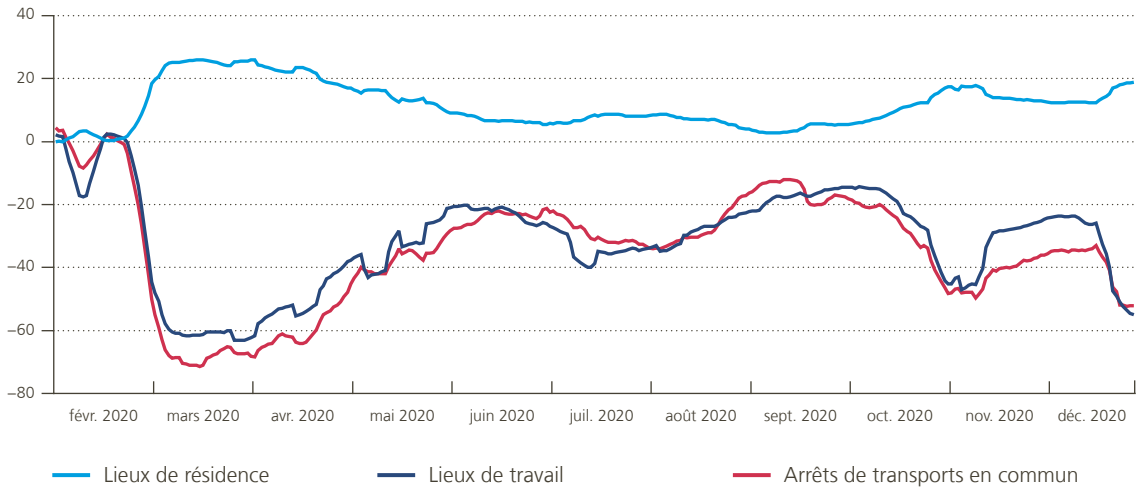
De nouvelles manières de travailler se sont répandues

L'année 2020 s'est également caractérisée par un recours massif au télétravail lorsque la nature des tâches réalisées le permettait. En effet, lors des phases de confinement, celui-ci a été rendu obligatoire ou fortement recommandé partout où il était possible, devenant la norme pour de nombreux travailleurs. Cela a permis non seulement à des entreprises de continuer d'exercer leurs activités, mais aussi à leurs travailleurs de conserver leur emploi et leur revenu.

Graphique 87

Les données de géolocalisation indiquent de moindres déplacements vers les lieux de travail et une plus grande présence à domicile

(pourcentages de déviation par rapport à la période de référence[1], moyennes mobiles sur sept jours des données de géolocalisation)



Source : Google mobility data.

1 Valeur de la médiane calculée sur une période de cinq semaines allant du 3 janvier au 6 février 2020.

Les données de mobilité attestent en effet un net repli de la fréquentation des lieux de travail et des transports en commun et une hausse de la présence sur les lieux de résidence. Alors que le télétravail était jusqu'alors une formule adoptée de manière variable selon les entreprises et les secteurs, la pandémie du COVID-19 et les mesures de distanciation sociale ont obligé de nombreuses entreprises à l'introduire ou à le mettre en œuvre à plus grande échelle. D'après une étude de la KU Leuven réalisée en collaboration avec RH Acerta et HR Square, la croissance du télétravail en Belgique a été fulgurante : la part des travailleurs autorisés à télétravailler a bondi de 84 % pendant le premier confinement par rapport à la situation pré-COVID-19. Pour autant, selon leur fonction ou leur branche d'activité, tous les travailleurs n'y ont pas accès de la même manière puisque celui-ci reste difficilement applicable pour la plupart des ouvriers ou pour certains métiers de contact.

L'enseignement et la formation se sont également numérisés

À la suite de la propagation du coronavirus, les autorités des communautés et des régions se sont vues contraintes de fermer les établissements scolaires et les centres de formation et, lors de leur réouverture, d'instaurer des restrictions au présentiel (rotation des élèves, limitation de leur nombre en classe). De nouvelles formes d'apprentissage et d'outils pédagogiques ont dû être rapidement développées afin de minimiser les perturbations des cycles d'enseignement et d'en assurer la continuité en exploitant les nouvelles possibilités du numérique, comme les classes virtuelles ou l'apprentissage assisté par ordinateur. Malgré des initiatives publiques bienvenues pour rééquilibrer les déficits constatés par endroits, leur adoption a cependant été variable selon les établissements scolaires et les équipements disponibles dans les familles, compliquant l'application uniforme et massive de ces outils.

Outre les élèves et étudiants, les adultes, travailleurs et chômeurs en formation ont également vu leurs apprentissages qualifiants perturbés par la pandémie. Au cours des années précédentes, certains outils alternatifs avaient déjà vu le jour, tels les cours en ligne ouverts à tous (MOOC). Certaines données préliminaires semblent indiquer que l'apprentissage en ligne pour les adultes a progressé de manière notable. Par exemple, en Région flamande, le nombre de participants aux formations en ligne proposées par le service public de l'emploi flamand (VDAB) pendant la seconde quinzaine de mars 2020 a été multiplié par quatre par rapport à la même période de l'année précédente.

Tout cela a été possible grâce à une infrastructure numérique de qualité

Si les différents usages économiques du numérique ont pu atténuer les effets de la crise, cela a en partie été grâce à la disponibilité d'une infrastructure numérique adaptée et au bon niveau d'équipement des entreprises et des ménages.

S'agissant des infrastructures numériques, la Belgique était relativement bien positionnée à l'entame de la crise, ce qui lui a permis de soutenir les sollicitations des réseaux internet. Les réseaux télécoms ont été soumis à une très forte pression durant le premier confinement. D'après les données de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT), entre la mi-mars et la fin de mai 2020, le volume des flux sur l'internet fixe en journée a fluctué en moyenne à des niveaux supérieurs d'environ 20 %, avec des pointes allant jusqu'à 66 %, à ce qu'ils étaient un jour ouvrable normal avant la crise. Les infrastructures numériques ont bien supporté ces sollicitations accrues, notamment grâce à la bonne connectivité aux réseaux fixes à très haute capacité (au débit minimum de 30 Mbps) en Belgique comparativement à la moyenne de l'UE28. En revanche, au niveau de l'internet mobile, d'importants retards ont été accumulés concernant le déploiement et l'assignation des radiofréquences du réseau 5G. Une stratégie coordonnée entre les régions autour de son déploiement fait actuellement encore défaut et serait un élément catalyseur de la transition de l'économie vers le numérique.

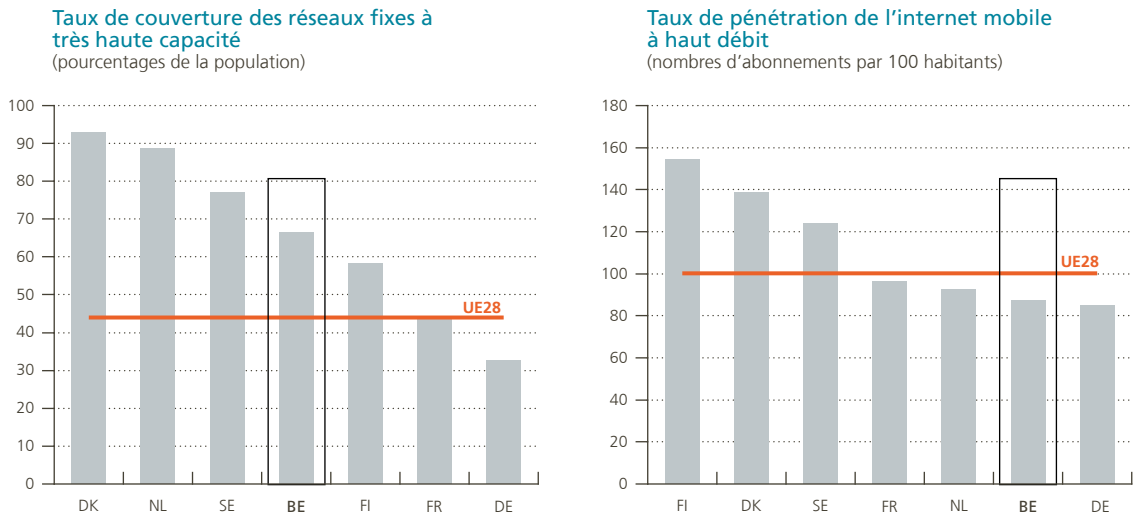
Des infrastructures de bonne qualité ont permis de soutenir les sollicitations accrues des réseaux numériques

Enfin, les achats de matériel de bureautique (par exemple les ordinateurs portables) ont progressé, attestant les besoins de chacun pour permettre le télétravail et les formations en ligne. Il convient toutefois de noter que tant la qualité de l'infrastructure que la disponibilité d'équipements ne sont probablement pas au même niveau partout, selon les ménages et les entreprises. Face au travail et à l'enseignement à distance, les ménages les plus paupérisés se sont retrouvés dans une situation particulièrement difficile, qui a sans doute accentué la fracture numérique déjà présente.

Graphique 88

La population belge est bien connectée aux réseaux fixes à très haute capacité, mais le mobile à haut débit est à la traîne [1]

(données de juin 2019)



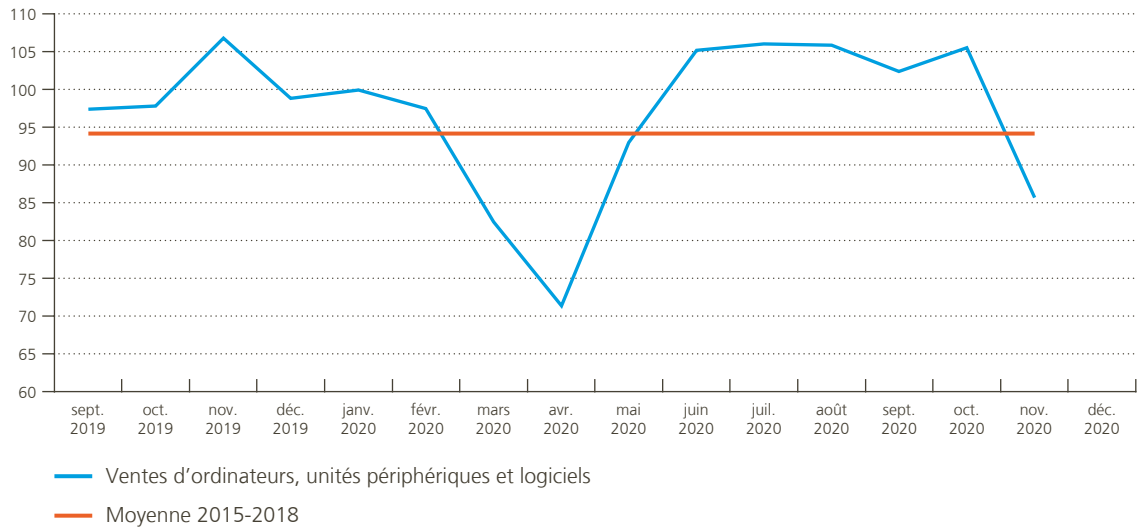
Source : SPF Économie.

1 Les réseaux fixes à très haute capacité désignent les réseaux fibrés (FTTB, FTTH) et les réseaux câblés (DOCSIS 3.1). L'internet mobile à haut débit désigne les réseaux 3G ou plus.

Graphique 89

La forte progression des ventes d'ordinateurs traduit le besoin croissant des Belges en équipements numériques

(indices 2019 = 100)



Source : Eurostat.

La numérisation de l'économie belge doit se poursuivre

Une fois la crise terminée, les comportements de consommation, d'échange, de travail et d'apprentissage décrits ci-avant ne vont pas se maintenir durablement au niveau des pics observés durant celle-ci. Les consommateurs retrouveront le plaisir de consommer dans l'espace public, les travailleurs retourneront dans leur entreprise et les étudiants et élèves dans leur université ou école. Ainsi, les données de fréquentation du commerce de détail et les indicateurs de présence sur le lieu de travail ont évolué en fonction des différentes étapes du déconfinement entre mai et septembre 2020.

Toutefois, la crise a démontré toute l'utilité du développement du numérique pour la société, même si toutes les personnes ou toutes les entreprises n'en bénéficient pas de la même manière. Il convient donc de poursuivre les efforts préexistants de numérisation de l'économie et d'accroître l'efficacité afin d'en maximiser la contribution à la croissance de l'économie et au bien-être de la population.

Encourager le développement de nouveaux modes de production

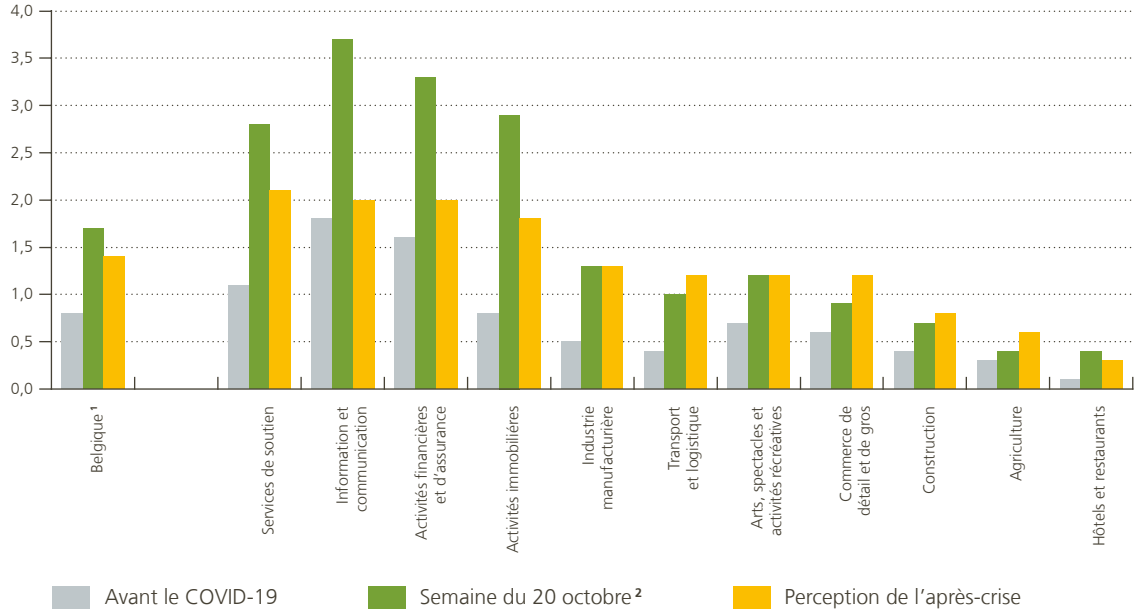
Au-delà de ce qu'il a apporté durant la crise du COVID-19, le développement des technologies du numérique s'inscrit dans la continuité d'une tendance en cours depuis de nombreuses années. Pour certaines entreprises, ces technologies sont porteuses de nouvelles opportunités de déploiement de processus productifs et organisationnels novateurs. Pour d'autres, cela impliquera leur disparition ou une vaste restructuration de leurs activités. Pour autant, à l'avenir, de telles technologies devraient gagner en importance et en diffusion dans les différents secteurs et entreprises.

Ces technologies sont très diverses, tels la robotique et l'automatisation, l'intelligence artificielle (IA), les procédés d'impression en 3D, l'infonuage (*cloud computing*), ou encore l'analyse des données de masse (*big data*). Certaines interviennent déjà largement dans plusieurs secteurs industriels, notamment dans des domaines qui ne tiennent pas strictement au numérique, comme la biotechnologie, l'automobile

Graphique 90

Le recours au télétravail pourrait perdurer au-delà de la crise

(nombre de jours de télétravail par semaine)



Source : ERMG.

1 Moyenne pondérée par le nombre d'employés dans les industries du secteur privé.

2 La moyenne des jours de télétravail pour la semaine du 20 octobre est calculée sur la base des réponses à la question de l'enquête sur l'organisation de la main-d'œuvre. Elle concerne le personnel qui travaille actuellement (excluant donc les chômeurs temporaires et les absents) et suppose que le télétravail partiel correspond à deux jours par semaine.

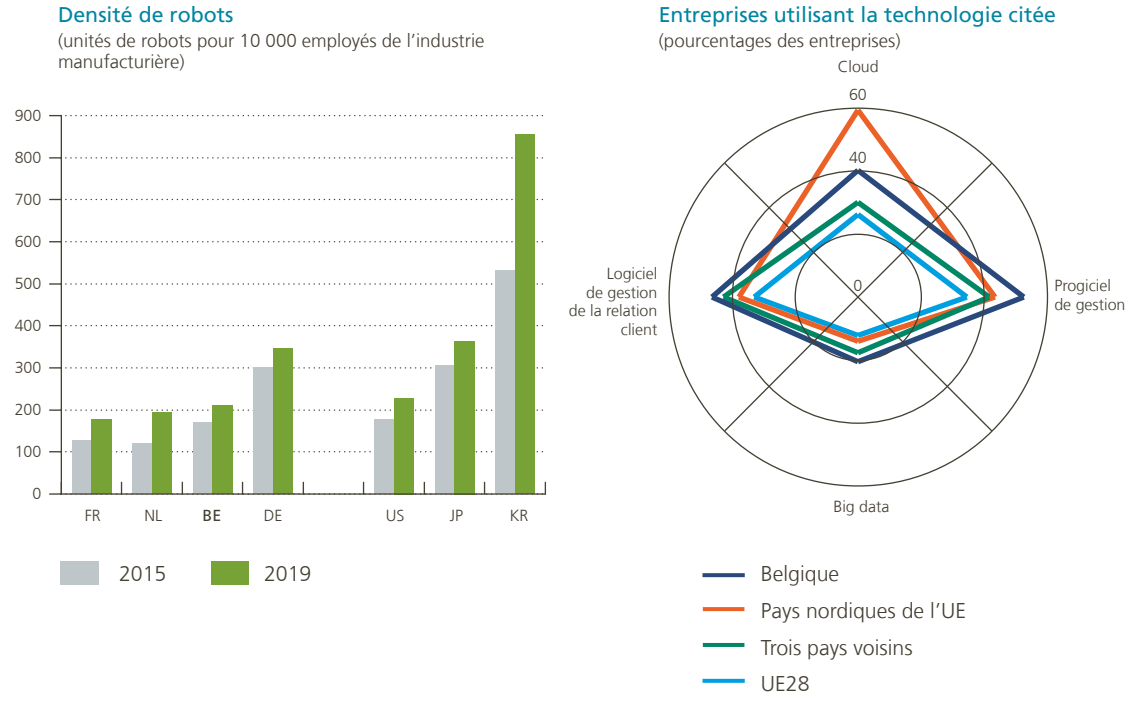
ou la logistique. Mais elles sont aussi de plus en plus intégrées dans les services, avec le développement de l'exploitation des données collectées, de la promotion par publicité ciblée auprès de la clientèle en ligne et de tarifications adaptées aux différents profils et segments d'acheteurs. Pour le secteur financier, l'introduction de ces technologies a également une incidence majeure sur la fourniture de services et sur les opérations des institutions (cf. section E de la partie « Réglementation et contrôle prudentiels »).

L'ensemble de ces technologies présente de nombreux avantages. Leur usage, parfois combiné, peut par exemple se traduire par des opportunités d'optimisation des processus de production, mais aussi des modes organisationnels internes à l'entreprise. Elles permettent aussi d'élargir le choix des consommateurs grâce à une offre enrichie de nouveaux types de biens et de services. Concernant l'amélioration des processus de production, on peut citer l'automatisation et la robotisation accrues de certaines tâches, éventuellement combinées à l'IA, qui permettent plus de vélocité, de précision et de constance dans les chaînes de production. L'impression en 3D permet également de produire sur mesure et de manière personnalisable, donnant lieu à de nouveaux modes de production décentralisés et à des possibilités de relocaliser certaines activités industrielles et de raccourcir les chaînes de valeur. Le recours aux données de masse offre de multiples possibilités d'optimisation des processus de production, de distribution et de stockage d'informations. Enfin, l'infonuage permet aux entreprises de disposer à moindre coût de larges ressources informatiques hébergées sur un serveur extérieur.

Les entreprises belges figurent parmi les plus performantes de l'UE en matière d'appropriation de ces outils. En ce qui concerne la robotisation dans l'industrie, la Belgique se situe à un niveau certes inférieur à ceux de l'Allemagne, du Japon et, surtout, de la Corée du Sud, mais similaire à ceux observés aux

Graphique 91

Les technologies numériques s'intègrent de plus en plus dans les processus de production en Belgique



Sources: IFR, OCDE.

États-Unis, en France ou aux Pays-Bas. En 2019, les entreprises belges occupaient également la première position dans l'UE s'agissant de l'utilisation des progiciels de gestion (Entreprise Ressource Planning), la deuxième pour celle des logiciels de gestion de la relation client (Customer Relationship Management) et la troisième pour celle des données de masse. Quant à l'infonuage, la position de la Belgique reste forte, se situant au-dessus de la moyenne européenne et de celle des pays voisins, mais sous celle des pays nordiques européens. À mesure que les technologies deviennent plus sophistiquées (telles que l'exploitation des données de masse), les taux d'adoption tendent généralement à être plus faibles. En outre, l'intensité de leur utilisation reste inégale entre les firmes puisqu'elles sont souvent l'apanage de celles de grande taille. De surcroît, leur exploitation est souvent limitée à quelques phases de la production, limitant les bénéfices qui pourraient être tirés de leur pleine mise en œuvre.

La numérisation devra s'accompagner d'efforts pour former les travailleurs et transformer le fonctionnement et la gestion des entreprises

Une diffusion plus large des outils numériques devrait donc potentiellement générer d'importants gains de productivité. Toutefois, ceux-ci ne se matérialiseront que si la numérisation des entreprises s'accompagne des efforts de formation nécessaires à leur pleine utilisation par les travailleurs et d'une profonde transformation des modes de fonctionnement et de gestion des entreprises. De nombreuses études montrent en effet une très grande hétérogénéité dans la capacité des entreprises de tirer profit des technologies numériques, notamment en fonction de la qualification de leur main-d'œuvre ou de la qualité du management.

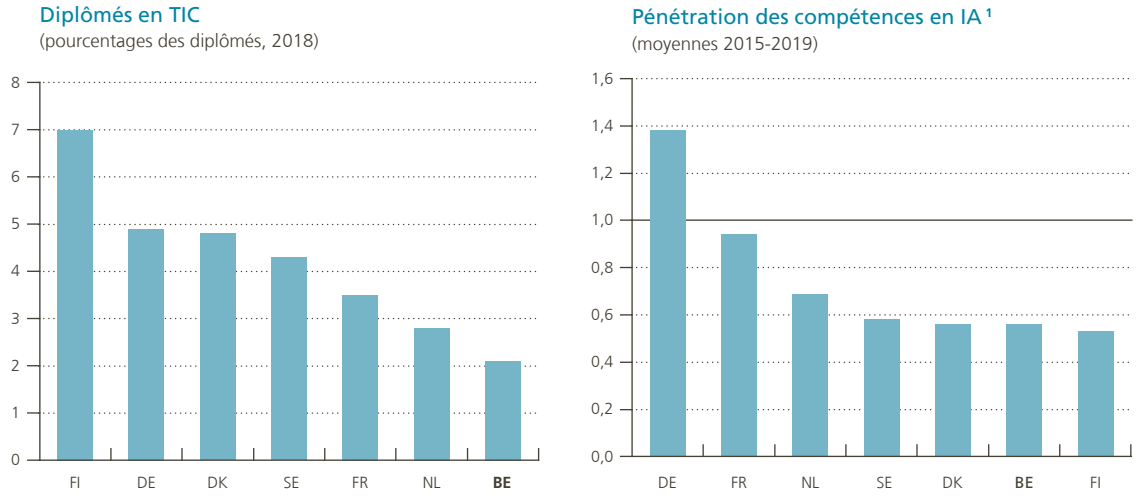
Développer les compétences numériques

Le numérique devrait continuer de jouer un rôle essentiel dans la reprise économique. Comme mentionné ci-avant, la préparation du capital humain à ces nouveaux besoins est un aspect fondamental de sa concrétisation. Les autorités doivent donc s'attaquer aux lacunes qui persistent encore en matière de compétences numériques dans les systèmes éducatifs, mais aussi sur le marché du travail. Certes, des initiatives, aux niveaux tant fédéral que régional, ont été mises en place ces dernières années. À l'échelle fédérale, le programme « Digital Belgium Skills Fund » prévoit des financements de projets liés à l'acquisition de compétences numériques. Sur le plan régional, le VDAB propose des formations aux compétences numériques selon les besoins du marché du travail. En Wallonie, « #WallCode Digital Wallonia » cible le développement des compétences du codage, des algorithmes et de la robotique. En Région de Bruxelles-Capitale, « Digitalcity.brussels » est un pôle formation-emploi des métiers du numérique.

Malgré ces projets et des initiatives plus anciennes, les indicateurs ne montrent pas encore d'amélioration substantielle dans certains domaines. Tant la part des diplômés en technologies de l'information et de la communication (TIC) que les compétences liées à l'IA sont plus faibles en Belgique qu'en moyenne dans l'UE ou dans les pays voisins. La poursuite et l'amélioration de l'acquisition des compétences numériques doivent rester des priorités. Il est nécessaire d'investir davantage encore dans l'éducation numérique des jeunes générations ainsi que dans la formation des personnes en emploi afin de les préparer aux besoins futurs de la société. L'économie belge pourra ainsi disposer des ressources adéquates en capital humain et, pour les personnes actuellement en emploi dans des secteurs ou des métiers en voie d'obsolescence, en faciliter la réallocation vers les activités en émergence.

Graphique 92

Les efforts en vue de combler les lacunes en compétences numériques doivent être poursuivis



Sources : Eurostat, OCDE.

1 Présence de compétences liées à l'IA dans le top 50 des compétences les plus représentatives des profils LinkedIn (p. ex. apprentissage automatique (*machine learning*), apprentissage approfondi (*deep learning*), traitement du langage naturel (*natural language processing*) ou encore traitement des images (*image processing*)). La valeur représente le rapport entre le taux de pénétration des compétences en IA d'un pays et la moyenne des pays du G20 (ce point de référence est fixé à 1).

Adapter la réglementation pour un développement maîtrisé du numérique

Puisque la numérisation devrait rester centrale durant la reprise, la réglementation doit soutenir la transformation numérique des entreprises, ainsi que les modèles commerciaux innovants axés sur des stratégies mixtes et complémentaires de ventes en ligne et hors ligne. À l'aube de la pandémie, seules quelques grandes plateformes de vente en ligne s'étaient établies sur le sol belge, tandis que de nombreuses autres opéraient depuis les pays voisins. Le boom du commerce en ligne les a fortement sollicitées et a entraîné davantage de ventes de ces grandes plateformes basées à l'étranger.

Une réglementation initialement plus stricte que dans les pays voisins peut en partie expliquer le choix d'implantation de ces entreprises dans ces pays. Des assouplissements ont pourtant été introduits dans le code du travail belge, par exemple en adaptant le cadre régissant le travail de nuit, les horaires décalés et le travail du dimanche, mais ils l'ont été tardivement. De plus, les coûts du travail lié à ces heures ouvrées atypiques demeurent plus élevés en Belgique que dans les pays voisins.

Dans le même temps, il convient d'établir un cadre réglementaire juste envers l'ensemble des acteurs sur les nouveaux marchés en ligne. Les technologies numériques sont enclines à générer une position dominante de quelques grands acteurs internationaux, au détriment d'acteurs plus petits implantés localement. Les autorités publiques doivent donc veiller à garantir des conditions de concurrence équitable, permettant aux entreprises domestiques de trouver leur place et de se développer en exploitant, elles aussi, les possibilités du numérique, tout en assurant l'attractivité de la Belgique pour les investisseurs étrangers.

Promouvoir la confiance dans le numérique

Si le numérique s'est érigé en outil indispensable pour la plupart des agents économiques, des franges du grand public ou des entreprises manifestent une certaine résistance aux nouvelles technologies, possiblement entretenue par un manque de confiance dans ces technologies, les nouveaux cyber-risques et les attaques qui y sont associées s'étant multipliés ces dernières années.

Les autorités publiques doivent donc mettre en place les ressources et un cadre législatif adapté permettant de garantir que l'échange et le stockage des données s'opèrent dans un environnement numérique sécurisé pour les citoyens et pour les entreprises. Par ailleurs, la gestion des données en ligne touche aussi aux questions de respect de la vie privée et d'anonymisation garantie des données personnelles. Des avancées légales au niveau européen permettent de protéger davantage les données personnelles (Règlement général sur la protection des données – RGPD). Cependant, durant la pandémie, une partie de la population a exprimé une certaine défiance quant à l'usage des données collectées par le biais des applications de type *track & trace* déployées comme outils de gestion sanitaire du COVID-19, ce qui en a ralenti la diffusion.

La fracture numérique touche tant les personnes que les entreprises

Réduire la fracture numérique

Comme illustré ci-avant et au chapitre 6, la crise a mis en évidence une inégalité d'accès aux outils informatiques au sein de la population belge. Un risque de fracture technologique entre les entreprises selon qu'elles exploitent ou non les possibilités offertes par le numérique est également latent, le fossé entre les firmes actives à la frontière technologique et les autres se creusant depuis de nombreuses années. Des exemples concrets d'initiatives visant à la fois à réduire la fracture numérique entre les entreprises et à promouvoir les circuits courts ont vu le jour durant la crise, comme la mise en place de plateformes de vente en ligne regroupant des producteurs de biens et des prestataires de services locaux afin d'accroître leur visibilité. Au-delà de ces initiatives locales, les plans de relance devraient inciter les entreprises accusant un retard technologique à combler celui-ci, en adoptant plus rapidement ces nouvelles technologies et en investissant en R&D.

7.3 Engager pleinement l'économie dans la transition écologique

Parallèlement à la numérisation accrue de l'économie, la Belgique fait face depuis plusieurs années au défi de la transition écologique ou climatique. En signant l'Accord de Paris sur le climat de 2015, la plupart des pays, dont la Belgique, ont pris des engagements importants visant à limiter le réchauffement de la planète à un niveau inférieur à 2°C par rapport aux valeurs préindustrielles, et ce en réduisant leurs émissions de gaz à effet de serre (GES), et en particulier du principal d'entre eux, le CO_2.

Déjà en 2011, l'UE s'engageait à réduire durablement d'au moins 80 % les émissions de GES à l'horizon de 2050 comparativement à 1990. Cette vision stratégique à long terme a été renforcée par la Commission européenne nouvellement installée dans le « Pacte vert pour l'Europe », en décembre 2019, et confirmée dans l'effort de relance de l'UE « Next Generation EU ». Les institutions européennes veulent « faire de l'Europe le premier continent climatiquement neutre d'ici à 2050 », ce qui requiert de revoir à la hausse les ambitions pour la décennie à venir. En décembre 2020, le Conseil européen a approuvé l'objectif contraignant d'une diminution nette des émissions de GES dans l'UE d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport à 1990. Le gouvernement fédéral a fait siennes les ambitions de réduire les émissions belges de 55 % à l'horizon de 2030 et de parvenir à la neutralité carbone d'ici à 2050.

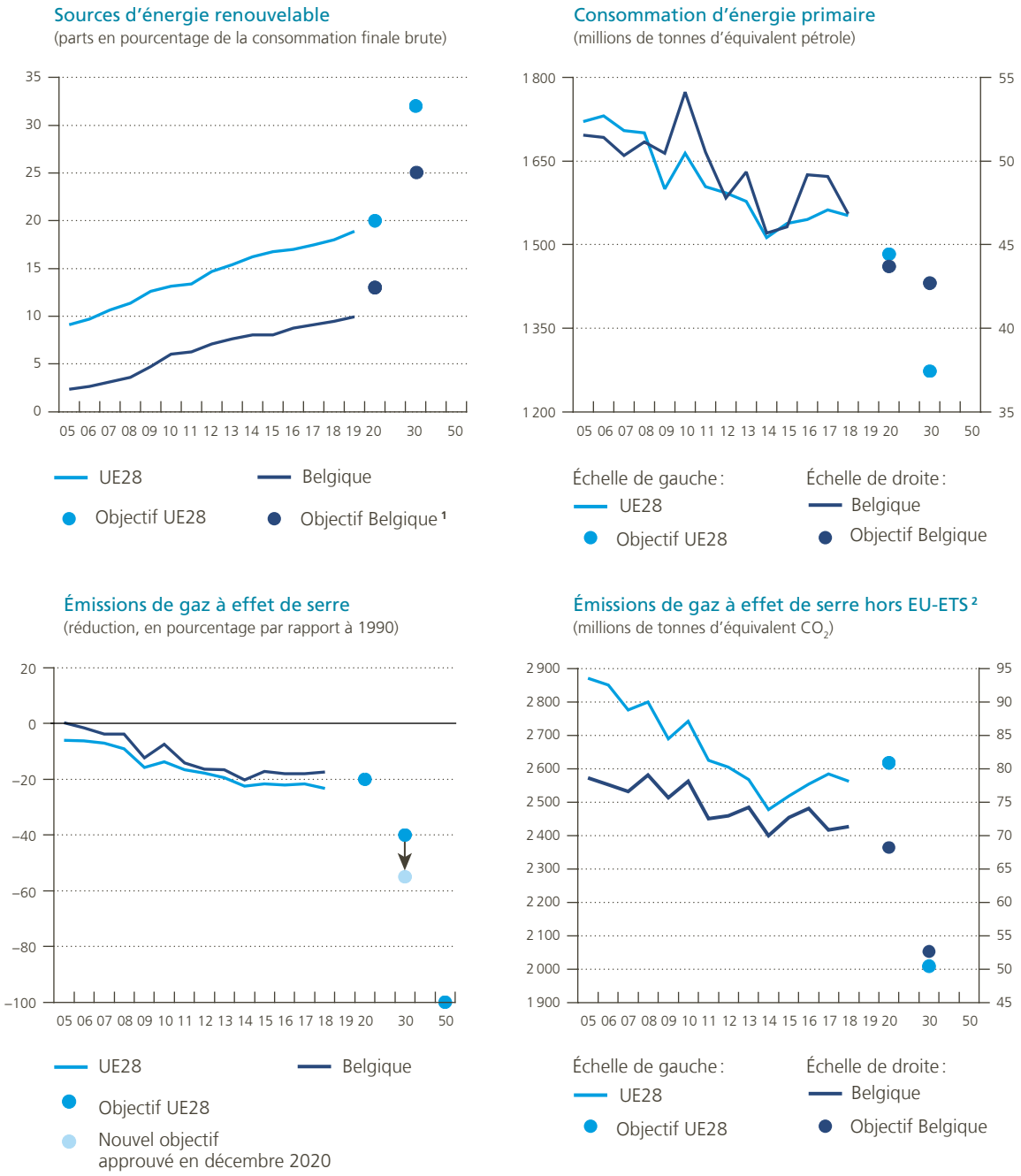
Les efforts à consentir ne sont pas anodins : les nouveaux engagements européens impliquent à eux seuls une réduction des émissions futures d'environ 7,5 % par an. À titre de comparaison, au cours de la période allant de 2008 à 2018, les émissions ont en moyenne diminué de 1,8 % par an dans l'UE28, dont 1,1 % en Allemagne, 1,6 % en France et 1,7 % en Belgique[1].

Même sur la base des objectifs UE28 moins ambitieux qui prévalaient jusqu'alors, la concrétisation des engagements belges en matière de réduction de 35 % par rapport à 2005 des émissions de GES des secteurs ne relevant pas du système d'échange de quotas d'émission (EU-ETS) implique encore des efforts conséquents au vu des progrès réalisés jusqu'ici. Tant en ce qui concerne l'importance des sources d'énergie renouvelable (SER) dans la production d'énergie qu'en matière d'amélioration de l'efficacité énergétique, la Belgique accuse un retard important par rapport aux objectifs qui lui avaient été assignés. En ce qui concerne la part de SER dans la consommation finale d'énergie, la Belgique était invitée à atteindre 25 % à l'horizon 2030, afin de remplir sa part de l'effort collectif européen, mais les projets ou mesures envisagés dans le Plan national Énergie-Climat 2021-2030 (PNEC) ne permettent d'atteindre que 17,5 %. En matière d'efficacité énergétique, selon le PNEC, la consommation d'énergie primaire en Belgique devrait revenir à 42,7 millions de tonnes d'équivalent pétrole, soit une réduction de 15 % par rapport aux projections de référence pour 2030. Ce pourcentage est bien en retrait par rapport à l'objectif d'une réduction de 32,5 % pour l'ensemble de l'UE.

1 Cf. Burggraeve K., J. De Mulder et G. de Walque (2020), « Fighting global warming with carbon pricing : how it works, field experiments and elements for the Belgian economy », NBB, *Economic Review*, décembre.

Graphique 93

Des engagements ambitieux pour l'Europe et la Belgique



Sources : CE, Eurostat, autorités belges (Plan national Énergie-Climat).

1 Objectif pour la Belgique, défini dans le cadre de la répartition entre les États membres des efforts nécessaires pour réaliser l'objectif de l'UE.

2 « Hors EU-ETS » fait référence aux émissions des activités qui ne prennent pas part au mécanisme européen des permis d'émission (emission trading system ou EU-ETS), à savoir l'agriculture, le transport terrestre, les déchets et les bâtiments.

Les émissions de gaz à effet de serre ont baissé en 2020, sans incidence durable sur le climat

Les conséquences de la crise du COVID-19 illustrent parfaitement les coûts économiques qu'imposerait une réduction des émissions en l'absence de transition écologique. En effet, on estime qu'au niveau mondial, les émissions cumulées de CO_2 sur les onze premiers mois de 2020 ont diminué de 5,3 % par rapport à la période correspondante de 2019. En Belgique en 2020, selon les perspectives économiques de juillet 2020 du Bureau fédéral du Plan (BFP), les émissions de GES auraient été inférieures de 13 % à celles de 2019. Cette réduction a été induite par une chute sans précédent de l'activité économique et sera selon toute vraisemblance très largement, voire totalement, effacée lors de la reprise. Elle est donc par essence temporaire. Or, si on peut entrevoir une fin à la crise sanitaire, une absence de transition écologique aurait des effets en partie permanents, fragilisant durablement les entreprises et la population. Des efforts conséquents sont donc nécessaires pour découpler les émissions de l'activité économique et conduire à une économie résiliente à long terme.

Tableau 17

Émissions de gaz à effet de serre en Belgique selon les secteurs sources de ces émissions

(en millions de tonnes d'équivalent CO_2[1])

	2019	2020	2021	2025
Énergie	85,5	75,9	80,1	84,8
Dont la combustion de carburants par :				
Secteur de l'énergie	23,5	17,9	19,5	26,2
Industrie[2]	15,8	14,7	15,7	13,9
Transport	25,5	23,2	24,4	24,8
Processus industriels[3]	21,3	15,6	17,2	17,1
Agriculture	9,9	9,8	9,8	9,5
Déchets	1,3	1,2	1,2	1,0
Total	118,1	102,6	108,2	112,3

Source : BFP.

1 Les GES imputables à l'activité humaine considérés sont le dioxyde de carbone (CO_2), le méthane (CH_4), le protoxyde d'azote (N_2O) et les gaz fluorés (hydrofluorocarbones (HFC), perfluorocarbures (PFC) et hexafluorure de soufre (SF_6)). Leurs émissions sont rapportées dans une même unité d'équivalent CO_2 sur la base de leurs valeurs de potentiel de réchauffement global, qui exprime les effets des GES sur 100 ans comparativement à l'effet d'une quantité équivalente de CO_2.

2 Émissions liées à la combustion de carburants.

3 Émissions liées aux usages non énergétiques.

En Belgique, selon le BFP, des modifications structurelles dans la consommation d'énergie en faveur de produits moins polluants et d'énergies renouvelables imprimeraient une tendance baissière aux émissions à l'horizon de 2025 pour l'ensemble des activités, hormis celles liées à la production d'électricité, qui augmenteraient compte tenu de la fermeture de deux premières centrales nucléaires en 2022 et en 2023 et des dernières d'entre elles en 2025. Ainsi, en 2025, les émissions totales de la Belgique ne seraient inférieures que de 5 % à celles enregistrées en 2019, soit 23 % en deçà des émissions de référence de 1990. Il ne restera alors que cinq ans pour atteindre l'objectif d'une diminution de 55 % auquel a adhéré le gouvernement fédéral.

Si la crise du COVID-19 a réduit temporairement les émissions de GES, elle a également affecté la capacité de financement des particuliers et des entreprises, freinant ou mettant à l'arrêt leurs projets d'investissement. De plus, la pandémie a accru l'incertitude. Dans les faits, le remplacement des équipements, la rénovation énergétique des bâtiments et le déploiement général de technologies moins intensives en carbone sont susceptibles d'être ralentis. Le bas prix des énergies fossiles rend aussi ces investissements moins attractifs, ce qui est préjudiciable à la transformation structurelle du système énergétique.

Il faut découpler émissions de gaz à effet de serre et croissance

En 2018, les émissions de GES des ménages et des entreprises présents sur le territoire belge se sont élevées à quelque 117 millions de tonnes d'équivalent CO_2. Depuis 2000, elles ont baissé de 25 %, d'abord régulièrement jusqu'en 2014, avant d'ensuite se stabiliser. Les trois quarts des émissions résultent des activités des entreprises. Toutefois, ce sont les entreprises qui ont le plus sensiblement réduit leurs émissions (–29 %) depuis 2000. Les améliorations ne sont pas homogènes selon les activités : dans l'industrie et les services marchands, les émissions ont chuté de plus de 30 %, contre à peine 10 % dans l'agriculture, tandis qu'elles ont progressé dans la construction. Les émissions des ménages n'ont quant à elles reculé que de 10 % sur la même période. Cette moindre diminution

est imputable au transport, dont les émissions se sont accrues en raison de l'augmentation du nombre de véhicules et de l'intensification du trafic. En termes d'émissions par source d'énergie, on constate un repli de celles liées à la combustion de charbon, avec le passage des combustibles solides aux combustibles gazeux pour la production d'électricité et dans l'industrie.

Si ces premiers progrès en matière de réduction des émissions de GES étaient sans doute les fruits les plus faciles à récolter, les engagements et objectifs encore plus ambitieux fixés pour les décennies à venir requièrent l'adoption de mesures fortes dans un grand nombre de domaines et entraîneront des coûts importants. Les consommateurs et les entreprises devront procéder à de nouveaux investissements et adapter leurs modes de consommation ou de production à cette nouvelle donne. Les coûts seront naturellement répartis de manière très hétérogène dans la population et dans le tissu économique et varieront en fonction des approches privilégiées par les autorités pour atteindre ces objectifs.

Tableau 18

Émissions de gaz à effet de serre en Belgique par branche d'activité et usage

(millions de tonnes d'équivalent CO_2, sauf mention contraire)

	Émissions de GES en 2018	Répartition	Variation 2000-2018
		(pourcentages)	
Émissions totales	117,4	100,0	–25,4
Entreprises	90,0	76,7	–29,2
Agriculture	12,6	10,8	–10,2
Industrie	54,9	46,8	–33,3
Construction	2,4	2,0	7,3
Services marchands	16,4	14,0	–33,8
Services non marchands	3,7	3,2	1,7
Ménages	27,3	23,3	–9,7
Chauffage/Climatisation	13,1	11,2	–27,7
Transport	11,8	10,1	32,4
Autres	2,4	2,0	–25,4

Source : Eurostat.

La transition requiert un mécanisme de tarification juste du carbone

Les autorités belges et européennes disposent d'une palette étendue d'instruments pour relever le défi climatique. Du point de vue technologique, les politiques publiques peuvent y contribuer sous plusieurs formes, comme les aides à la R&D et à la recherche fondamentale, les investissements publics dans les infrastructures et les prescriptions techniques. Le chemin vers la neutralité carbone nécessitera un vaste éventail de technologies, dont le développement et la disponibilité restent, pour plusieurs encore, très incertains. Il appartient aux autorités de ne pas amplifier ces incertitudes, mais au contraire d'œuvrer pour la mise en place d'un cadre favorable aux différents investissements qui s'imposent. Le déploiement de filières technologiques bas carbone dépendra aussi de la valeur qui sera donnée au carbone.

Piloter la transition climatique via un signal clair de prix est, d'un point de vue économique, le plus efficace

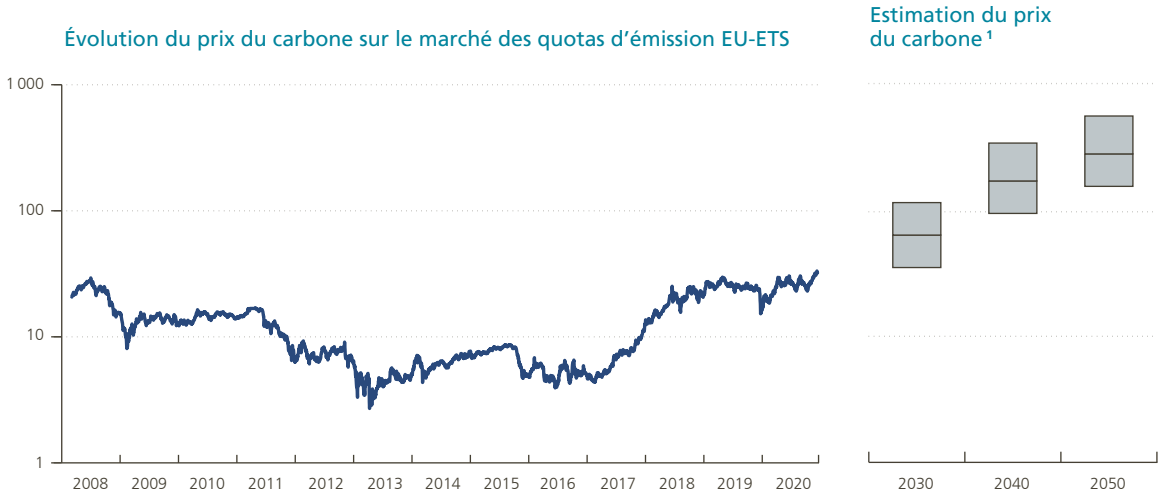
En effet, un large consensus émerge parmi les économistes, selon lequel l'action publique la plus efficace serait d'associer un prix au carbone pour que les agents prennent en compte l'incidence environnementale de leurs choix de consommation et d'investissement. L'ajustement des prix relatifs qui en découle jetterait les bases d'une concurrence plus équilibrée entre énergies fossiles et énergies non carbonées. Fixer un prix par tonne de CO_2 émis et annoncer de manière crédible un sentier de prix croissant dans le temps donneraient un signal clair et direct aux entreprises et aux consommateurs quant à la nécessité d'adapter leur comportement pour éviter des coûts élevés dans le futur. Cela leur permettrait d'établir des plans d'investissement en toute connaissance du prix à payer.

Le programme de marché des quotas d'émissions de l'UE (EU-ETS) constitue un exemple de tarification indirecte, pour laquelle la Commission a opté en 2005, à défaut d'être compétente en matière fiscale. Par le biais de la distribution d'un nombre limité de permis d'émission échangeables sur un marché secondaire, la rareté relative des permis d'émission fournit un prix au marché. Par ailleurs, il était prévu que le plafond d'émission diminue annuellement à partir de 2013 à concurrence de 1,74 % du volume moyen annuel

Graphique 94

Un prix du carbone volatil et insuffisant pour infléchir les émissions

(échelle logarithmique, euros par tonne de CO_2)



Sources: GIEC, Refinitiv.

1 Intervalles interquartiles de la distribution des prix réels du carbone compatibles avec les engagements de l'accord de Paris telle qu'obtenue à partir de 374 simulations de modèle issues de la base de données du GIEC.

de quotas mis sur le marché entre 2008 et 2012. Toutefois, le mécanisme ne couvre que les émissions des entreprises les plus polluantes et n'implique ni les ménages ni les plus petites entreprises. De plus, toute réduction cyclique ou structurelle de la demande de permis affecte le prix du carbone – qui agit comme une variable d'ajustement – et perturbe le mécanisme d'ajustement par les prix relatifs.

Dans les faits, le prix du carbone qui en résulte s'est avéré très volatil et reste, pour l'instant, bien inférieur à ce qu'il devrait être pour infléchir les émissions de façon substantielle. Il peut être rétabli en ajustant l'offre de droits d'émission, comme cela a été le cas avec la mise en œuvre de la « réserve de stabilité de marché » au début de 2019 et l'augmentation du rythme de réduction annuel du plafond d'émission à 2,2 % à partir de 2021. Cependant, le relèvement des ambitions climatiques aux horizons de 2030 et de 2050 – par exemple en termes d'efficacité énergétique et de SER – implique aussi que le calibrage actuel de ce mécanisme soit réévalué ; en l'état, il ne permettrait pas de réaliser l'objectif de zéro émission nette en 2050. Au contraire, si les prix sont fixés par le biais d'un système de tarification du carbone, l'incertitude se déplace vers les quantités, c'est-à-dire vers l'horizon auquel les émissions visées seront atteintes.

Une taxe directe sur les carburants fossiles, en revanche, serait simple à administrer tout en permettant une couverture plus large des émissions, notamment celles provenant de sources dispersées, comme c'est le cas dans le transport ou pour le chauffage. Le montant et l'évolution de cette taxe seraient prédéterminés par les autorités et ne dépendraient pas d'un marché mais des objectifs d'émission à moyen terme.

Cela doit néanmoins s'accompagner de mesures de redistribution adéquates

Si la tarification du carbone permet d'optimiser le séquençage des efforts et le déploiement des technologies à des conditions économiquement efficaces, son principe fait cependant débat dès lors qu'elle affecte l'activité économique et le niveau de vie. Le renchérissement des énergies fossiles qu'elle implique peut s'avérer préjudiciable au pouvoir d'achat des ménages, surtout des moins nantis, et à la compétitivité des entreprises, en particulier si la taxe n'est pas harmonisée au niveau international. Les autorités doivent donc mettre en place des mesures d'accompagnement pour limiter les effets sur les agents – ménages ou entreprises – les plus vulnérables, tout en évitant de réduire les incitants à investir dans des équipements moins énergivores ou à basses émissions. Un mécanisme de redistribution alimenté par les recettes de la taxe permettrait de préserver en partie le pouvoir d'achat des plus démunis et la compétitivité des secteurs fragilisés. Un soutien public aux investissements verts faciliterait également l'adoption de solutions alternatives à l'utilisation d'énergies fossiles.

Parmi les mesures complémentaires à la mise en place d'un prix du carbone, que ce soit au niveau européen ou au niveau belge, il serait souhaitable d'introduire un outil fiscal destiné à protéger les producteurs domestiques contre une concurrence déloyale de la part d'acteurs étrangers qui ne seraient pas soumis à une taxation similaire dans leur pays d'origine. Afin de garantir une concurrence honnête entre les acteurs domestiques et étrangers et d'éviter des délocalisations d'activité vers des régions moins engagées dans la lutte contre le réchauffement climatique, il conviendrait en effet d'accompagner l'instauration d'une tarification du carbone à l'échelle domestique d'une taxation spécifique sur les importations en provenance de pays où une telle tarification ne serait pas d'application. Cela plaide pour l'instauration d'un prix du carbone au niveau européen, un pays membre de l'UE ne pouvant lever seul une taxe à l'importation, celle-ci étant de toute façon interdite sur les flux de biens et de services émanant d'autres pays membres.

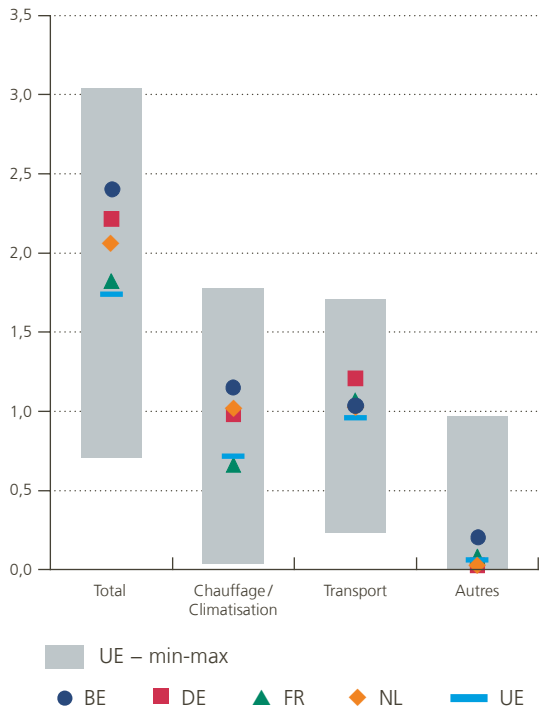
Un cadre réglementaire suffisamment incitatif est également requis

En complément à une tarification du carbone, des instruments régulatoires comme la fixation de normes techniques, de programmes d'efficacité énergétique ou de subsides à l'investissement font également partie de l'arsenal des mesures qui permettront de relever le défi climatique. De fait, dans le cadre de la stratégie climatique de l'UE, des objectifs nationaux contraignants ont été fixés pour les émissions de GES non couvertes par l'EU-ETS, pour les SER et, à titre indicatif, pour l'efficacité énergétique. Ces objectifs s'appliquant à des sources d'émission dispersées, des dispositifs régulatoires nationaux ont été mobilisés.

Graphique 95

Des marges existent pour réduire l'empreinte environnementale des particuliers

(émissions en tonnes d'équivalent CO_2 par habitant)



Source : Eurostat.

Si on considère les émissions par habitant, les ménages belges sont bien plus pollueurs que la moyenne des citoyens européens, notamment en matière de chauffage et de climatisation. Pour leur part, les émissions par habitant liées au transport sont, en Belgique, proches de la moyenne européenne. Par rapport aux meilleures performances enregistrées dans l'UE, des marges de manœuvre subsistent néanmoins pour réduire les émissions des ménages, quelle qu'en soit la source.

La transition doit s'accompagner de mesures complémentaires à la tarification

Ainsi, afin de réduire les émissions liées au transport, de multiples instruments sont mis en œuvre par les autorités pour faire évoluer le parc de véhicules vers des véhicules moins énergivores et plus verts, mais aussi pour susciter des changements de comportement de la part des usagers. De nombreux leviers relèvent des compétences des autorités régionales. Celles-ci développent des initiatives liées à l'aménagement du territoire et à l'amélioration des infrastructures de transport en vue de promouvoir le transfert modal en faveur des transports publics ou de la mobilité douce. L'utilisation du covoiturage et d'applications intelligentes de mobilité permettant de combiner tous les modes de transport, publics comme privés, est encouragée. Les critères d'octroi de permis d'exploitation de services de transport (taxis et bus) sont modifiés pour encourager le recours à des équipements plus propres, tandis que, plus largement, les taxes de circulation et de mise en circulation sont revues et modulées en fonction de la performance environnementale des véhicules. De fait, l'ajustement du cadre fiscal doit inciter le citoyen à faire des choix plus appropriés. À cet égard, l'ambition affichée par le gouvernement fédéral est que tous les nouveaux véhicules de société soient neutres en carbone d'ici à 2026 et que les travailleurs ne bénéficiant pas de cet avantage reçoivent un budget mobilité afin de stimuler les alternatives de mobilité durable.

80 % du parc immobilier domestique ayant été construit avant la définition des normes énergétiques actuelles, l'amélioration des prestations énergétiques du bâti existant représente un autre enjeu majeur, d'autant plus que les efforts déjà réalisés ont ciblé les opérations les plus faciles et les plus rentables. L'augmentation du taux de rénovation du secteur du logement social et du parc immobilier en général pose des problèmes de financement liés aux coûts de rénovation élevés pour les ménages et les finances publiques[1]. Les coûts de rénovation énergétique des parcs de logements wallon et flamand pour qu'ils soient aux normes de 2050 – un parc en moyenne de niveau A pour la réglementation wallonne sur la performance énergétique des bâtiments (score énergétique de 85 kWh/m²/an) et une mise aux normes du parc flamand conformément au Renovatiepact 2050 (score énergétique de 100 kWh/m²/an) – sont estimés, respectivement, à quelque 120 milliards et 103 à 110 milliards d'euros. Pour la Région de Bruxelles-Capitale, un montant de près de 29 milliards d'euros est annoncé. Pour le parc immobilier privé, une étude récente indique que la rénovation en profondeur d'une maison standard,

1 L'état du bâti et sa nécessaire amélioration ont aussi des implications pour les institutions financières. Cf. Van Tendeloo B. (2020), « Climate-change-related transition risk associated with real estate exposures in the Belgian financial sector », NBB, *Financial Stability Report*, pp. 141-150.

pour un budget moyen de 60 000 euros, ne s'amortit qu'entre 38 et 64 ans, en fonction de l'évolution des prix du carbone et de l'énergie. Dès lors, 40 à 51 % des propriétaires ne seraient pas en mesure de financer ou de rentabiliser ce type de travaux sur la base des aides actuellement disponibles[1].

Par rapport à la fixation d'un prix du carbone, l'approche normative exerce une incidence directe sur les comportements, mais son rapport coût-bénéfice au niveau collectif n'est pas facile à établir. Si ce choix est opéré, il convient de procéder à une évaluation ex ante en termes de coût et de gain (en volume d'émissions évitées) pour prioriser les mesures. D'un point de vue opérationnel, la facilité de mise en œuvre et de contrôle de ces mesures doit aussi être prise en compte.

La mise en place d'un cadre réglementaire incitatif, sous la forme de subsides par exemple, n'échappe pas non plus à la difficulté de fournir un signal-prix approprié tout en soutenant le développement des filières voulues. À cet égard, l'expérience des mécanismes de soutien au développement des installations photovoltaïques montre que cette approche peut engendrer des effets d'aubaine, suscitant des dérapages dans l'évolution des dépenses publiques. Si l'imposition de standards techniques peut faciliter le déploiement de certaines solutions, déjà suffisamment mûres, en ciblant certaines filières, la fixation de standards techniques peut néanmoins figer les choix technologiques et, dès lors, limiter l'émergence de nouvelles technologies. Plus largement, il est primordial de veiller à la cohérence entre les instruments mobilisés – fiscaux, réglementaires et de soutien –, eu égard à l'objectif de réduction des émissions de GES.

La transformation du système électrique demande une adaptation substantielle de la production, du transport et de la consommation d'énergie

Adapter le système électrique est indispensable à la transition

S'agissant du système énergétique, l'électrification accrue des usages est l'option privilégiée pour la décarbonation des activités, pour autant que l'impact écologique de la production d'électricité soit amoindri. Plusieurs leviers sont disponibles, comme la substitution d'énergies fossiles par des SER ou le développement de moyens de stockage ou de gestion de la demande. Cette transformation du système électrique demande cependant une adaptation substantielle en termes d'ambition et de rythme de la production d'énergie, de son transport et de ses modes de consommation. Par ailleurs, il est important d'assurer la sécurité d'approvisionnement en électricité pour préserver l'attractivité de l'économie et le confort des ménages.

1 Cf. Aelbrecht J. et S. Hamels (2020), « De financiële barrière voor klimaat- en comfortrenovaties ».

En Belgique, les circonstances qui entourent ce changement s'accompagnent de la sortie progressive de l'énergie nucléaire d'ici à 2022-2025. Celle-ci a été confirmée dans l'accord de gouvernement, avec la possibilité toutefois de revoir cette position si elle porte atteinte à la sécurité d'approvisionnement, au sujet de laquelle une dernière évaluation est prévue à la fin de 2021. Le déclassement de quelque 5,9 GW de capacité nucléaire représente un changement majeur dans le mix électrique : en 2020, près de 40 % de la production d'électricité étant d'origine nucléaire, le remplacement de celle-ci par des sources d'approvisionnement alternatives est un défi. Prendre appui sur le seul développement des SER à cette échéance est ambitieux, surtout parce que la Belgique est en retrait par rapport à son objectif de 13 % de SER au sein de la consommation finale brute en 2020. Les projets de SER actuellement mis en œuvre et déjà planifiés correspondent à 11,7 % de la consommation finale brute et sont donc insuffisants pour atteindre l'objectif au niveau purement national. Le pays étant en déficit de quelque 2 000 GWh, respecter cet engagement imposera d'acheter des excédents de production d'origines renouvelables auprès d'autres États membres.

Pour assurer la sécurité d'approvisionnement dans ce contexte, les autorités tablent sur l'instauration d'un mécanisme de rémunération de la capacité (capacity remuneration mechanism – CRM) pour susciter des investissements dans des centrales au gaz naturel pilotables. Les conditions de marché et de rentabilité étant peu propices au maintien de capacités existantes ou à des investissements dans de nouvelles, le CRM permet d'octroyer une rémunération de la capacité de produire – en plus de celle de l'énergie produite – à des fournisseurs sélectionnés au terme d'une mise aux enchères. Ces unités assureront la transition jusqu'à un déploiement suffisant de SER et de moyens de flexibilité (solutions de gestion de la demande ou capacités de stockage). Toutefois, les délais d'implémentation du mécanisme sont serrés : le CRM fait l'objet d'une enquête approfondie de la CE sur sa conformité aux règles de l'UE en matière d'aides d'État, alors que la première enchère est prévue le 31 octobre 2021 pour l'année de livraison 2025. La mise en œuvre de cette procédure et le raccordement des unités ne pourront souffrir d'impondérables, sous peine d'exposer le pays à des problèmes d'approvisionnement.

Plus largement, l'enjeu au niveau du système électrique est d'instaurer des mécanismes de marché qui soient à même d'inciter le déploiement des investissements nécessaires et qui correspondent aux objectifs de la transition énergétique. La flexibilité croissante que requiert l'intégration des SER dans le réseau électrique implique que les fournisseurs de solutions de stockage et de gestion de la demande devront aussi pouvoir participer activement au marché. Pour les autorités, il s'agit d'établir un fonctionnement des marchés qui permette aux différentes parties prenantes d'obtenir un juste retour sur investissements et qui n'entrave pas l'émergence de nouveaux modèles d'affaires ou de nouveaux acteurs.

Innovation et interventions publiques doivent être au service de la transition

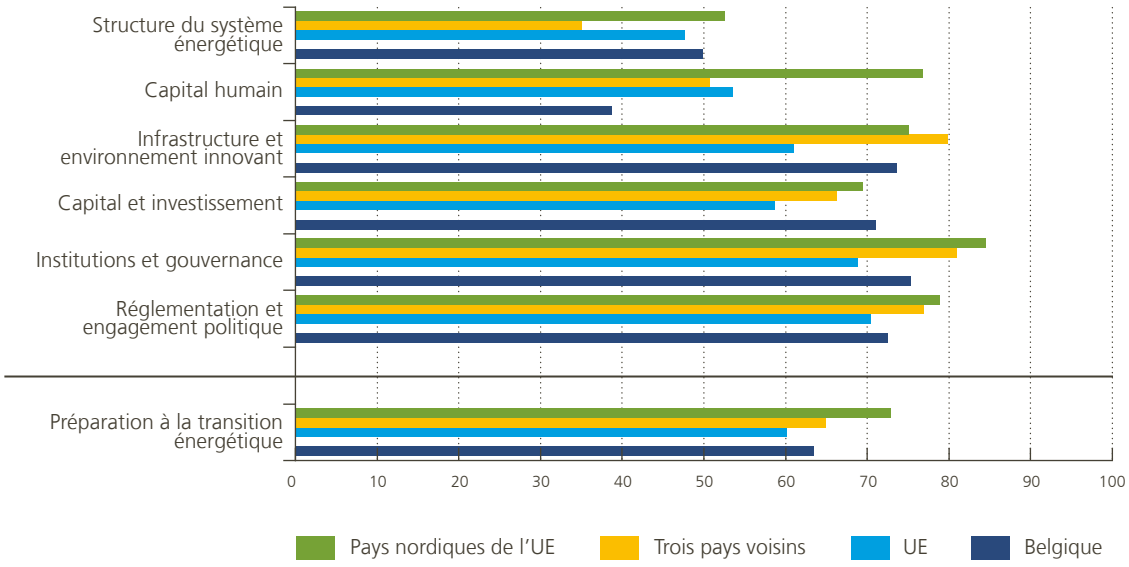
La transition énergétique ne se limite pas qu'à des ajustements du mix énergétique. Elle mobilise également l'action des pouvoirs publics dans plusieurs domaines : social, économique, ou encore technologique. Selon le Forum économique mondial, l'état de préparation de la Belgique à la transition énergétique est globalement meilleur qu'en moyenne dans l'UE. Cependant, le pays se positionne en retrait des trois pays voisins et des pays nordiques dans les différentes dimensions identifiées comme permettant une transition efficace. Il est en particulier pénalisé par une faible proportion d'emplois dans les industries bas carbone et par un niveau de qualification moins adapté aux besoins. Or, les pays disposant d'un stock de capital humain élevé sont susceptibles de profiter au mieux des retombées de la R&D sur les filières technologiques bas carbone car, même si la décarbonation de certaines activités économiques est déjà une réalité, les technologies, infrastructures et équipements sont encore appelés à évoluer.

Le déploiement d'innovations dans des technologies à basse émission reste une priorité pour atteindre les objectifs climatiques. Un cadre favorable à l'innovation est donc également nécessaire dans ce domaine. Anticiper les évolutions par des investissements précoces dans des technologies et équipements innovants, de même que favoriser leur commercialisation et l'émergence de marchés offrent des possibilités de développement de nouvelles activités pour les entreprises engagées dans ces filières. Selon l'Agence internationale de l'énergie (AIE), les dépenses publiques de R&D dans les filières énergétiques bas carbone exprimées en pourcentage du PIB sont en Belgique près de 4,5 fois supérieures à la moyenne de l'UE28 sur la période 2014-2018 : elles étaient cependant très concentrées dans la filière nucléaire.

Graphique 96

La Belgique dispose d'atouts pour réussir la transition environnementale

(performances de 0 à 100, 100 étant la meilleure, 2020)



Source : WEF.

Les initiatives à prendre relèvent à la fois du secteur privé, pour la mobilisation des ressources de financement de la transition verte, et des autorités publiques, en ce qui concerne le verdissement des budgets et des régimes fiscaux, la tarification du carbone et la suppression des subventions aux combustibles fossiles. En Belgique, les compétences étant partagées entre plusieurs niveaux de pouvoir, une approche cohérente et une coordination efficace sont impératives pour exploiter au mieux les synergies possibles dans des domaines qui ne connaissent souvent pas les frontières administratives. De même, il est important de communiquer clairement sur la stratégie poursuivie et d'offrir un cadre stable. Cela réduit l'incertitude et fournit des orientations aux investisseurs et, plus largement, permet à tous les agents économiques de se préparer à temps et d'adapter leur comportement.

Favoriser une réallocation efficace des travailleurs pour qu'ils puissent aborder ces profonds changements structurels

La transition environnementale entraînera inévitablement des ajustements du tissu économique. La neutralité carbone exige en effet de profonds changements structurels qui concernent les entreprises et les travailleurs actifs dans de nombreuses branches. Les entreprises intensives en carbone verront leur développement entravé et la demande qui leur est adressée se réduire. À l'inverse, les activités bas carbone seront favorisées. L'acceptabilité sociétale de la transition reposera donc également sur une réallocation efficace des travailleurs des secteurs ou des entreprises dont la technologie est inadaptée à une production décarbonée vers des branches ou des entreprises plus vertueuses sur le plan environnemental. Comme pour toute réallocation de main-d'œuvre, un fonctionnement fluide du marché du travail ne pourra que faciliter la transition nécessaire des emplois impactés vers ces nouveaux métiers. Cependant, il est estimé que, durant la phase de décarbonation de l'économie, à montant identique de subsides publics versés aux industries d'extraction et de traitement des combustibles fossiles, près de trois fois plus d'emplois – directs et indirects – sont créés par les dépenses publiques consacrées à des investissements dans les secteurs des énergies renouvelables ou de l'efficacité énergétique. Même si un tel multiplicateur ne peut

se maintenir à long terme, cela devrait faciliter les réallocations de main-d'œuvre induites par la transition. En complément, il s'agit d'identifier les compétences requises par les technologies bas carbone et d'y adapter l'offre de formations afin de préparer et d'accompagner au mieux les reconversions des travailleurs concernés et, plus largement, de disposer de travailleurs valablement qualifiés.

S'il est envisageable d'atteindre un objectif de réduction significative des émissions tout en préservant en partie la compétitivité et le pouvoir d'achat, des incertitudes demeurent. D'une part, certaines technologies n'en sont encore qu'à un stade de développement très précoce et leur plein potentiel reste encore très incertain. De plus, leur caractère plus risqué en complique le financement. D'autre part, leur déploiement est parfois dépendant de la disponibilité de ressources et matières premières rares dont l'exploitation n'est pas sans effet sur l'environnement.

La transition écologique concerne tous les acteurs économiques dans de multiples domaines (énergie, mobilité, fiscalité, innovation, numérique, etc.), et requiert de nombreux moyens d'action, dont les effets peuvent parfois s'opposer. Qui plus est, dans un contexte budgétaire compliqué, il est plus que pertinent que les politiques ciblent les aspects pour lesquels elles seront les plus efficaces et qu'elles soient équitables socialement, afin que ces changements soient reconnus comme possibles, justes et opportuns par tous les citoyens.

7.4 Établir les conditions d'une relance durable de l'économie

Le potentiel de croissance à long terme de la Belgique s'était déjà érodé au fil des deux dernières décennies, les gains de productivité s'y étant affaiblis plus qu'ailleurs. Ceci représentait en soi un défi structurel d'envergure avant même l'éclatement de la crise du COVID-19. Les transitions environnementale et numérique en cours s'ajoutent aux difficultés induites par cette faible croissance potentielle car elles aggravent le fossé technologique entre les entreprises et requièrent d'importantes réallocations des ressources.

De surcroît, la crise du COVID-19 pourrait avoir davantage endommagé la croissance potentielle et causé des pertes de PIB permanentes. À tout le moins, elle risque également d'entraîner de multiples glissements d'activité entre secteurs ou entre entreprises d'une même branche d'activité. Durant la crise, certaines entreprises ont par exemple temporairement modifié leurs processus de production pour répondre à la demande accrue d'équipements à destination du secteur de la santé. D'autres, dans la restauration notamment, ont développé des activités de vente à emporter. De même, le recours plus fréquent au télétravail pourrait induire des glissements de la demande de certains biens et services des grands centres urbains, où se concentrait l'activité économique, vers les lieux de résidence des télétravailleurs. Cette réorganisation et ces changements de comportement s'accompagneront de la disparition ou du déclin de certaines activités au profit d'autres ou de l'apparition de nouvelles.

Au cours de la période de reprise qu'augure la diffusion des vaccins, l'organisation et la structure du tissu économique devraient donc poursuivre leur transformation. La crise a cependant accru l'incertitude quant à l'ampleur et à la vitesse des transformations technologiques en cours, perturbant les plans d'investissement des entreprises et des ménages.

Afin d'asseoir une croissance dynamique et durable, plusieurs conditions, complémentaires les unes des autres, doivent être remplies. Elles consistent en la réallocation fluide des ressources et en un tissu innovant solide, soutenus par une réglementation adaptée. En outre, des investissements, notamment en infrastructures, à la fois publics et privés, sont indispensables pour éliminer certains freins à la productivité et pour assurer les bases de la reprise.

La démographie des entreprises doit être dynamisée

La démographie des entreprises participe au dynamisme d'une économie et s'avère être un important levier de gains de productivité, et donc de croissance à long terme. Des entrées et des sorties d'entreprises fluides sont un facteur de succès déterminant dans les processus de transformation d'une économie, notamment en facilitant le déploiement de nouvelles technologies.

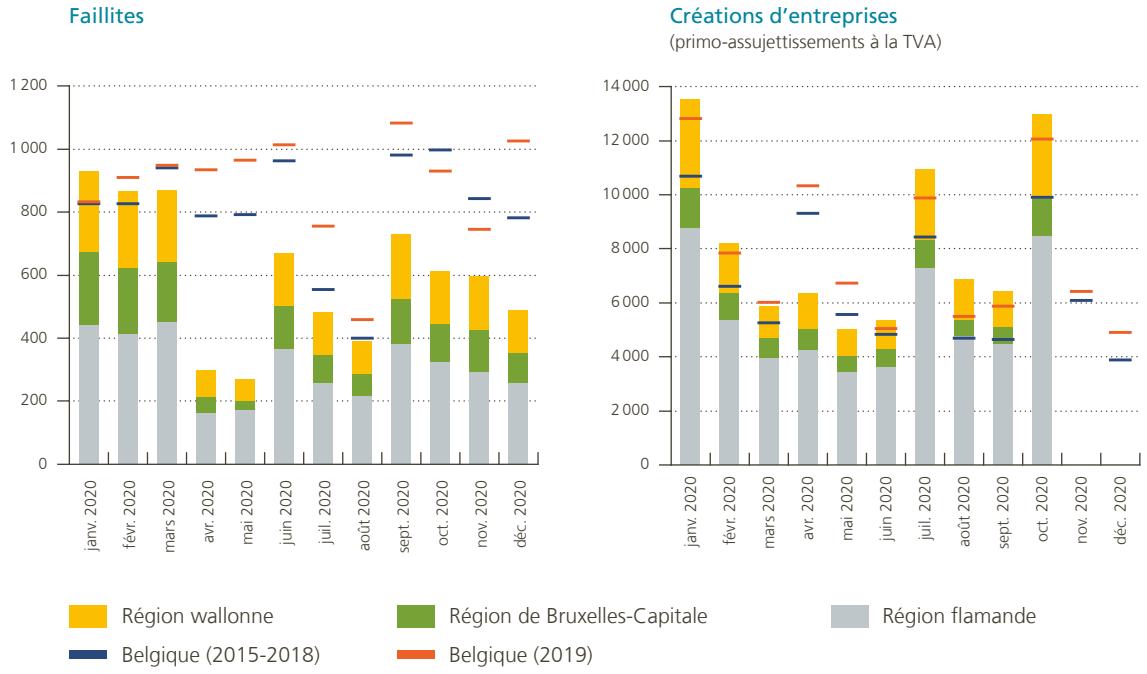
Or, depuis plusieurs années, le paysage des affaires en Belgique se caractérisait par une relative inertie. Comparativement aux autres États membres de l'UE, la Belgique affichait des taux d'entrée et de sortie d'entreprises structurellement faibles. Pourtant, au cours des cinq dernières années, des signes encourageants ont émergé, ces ratios tendant à progresser, ce qui laissait supposer qu'une certaine redynamisation du tissu économique s'était amorcée.

La crise du COVID-19 a cependant affecté la démographie des entreprises, et elle va continuer de le faire pendant quelque temps encore. Comme indiqué au chapitre 5, les différentes mesures de soutien aux entreprises et aux indépendants ainsi que l'instauration d'un moratoire sur les faillites ont permis d'éviter

Graphique 97

En 2020, le nombre de faillites a été anormalement bas tandis que celui des créations d'entreprises est resté robuste

(nombres absolus)



Source : Statbel.

en 2020 une vague de fermetures d'entreprises. Par contraste, le rythme des créations de nouvelles entreprises est resté élevé et globalement similaire à celui observé en 2019. Si on excepte la période du premier confinement, il a même été supérieur à celui enregistré en moyenne sur la période 2015-2018.

Si cette dynamique plus positive des créations se maintient structurellement durant les prochaines années, cela contribuera à revitaliser le tissu économique et permettra de compenser les fermetures à venir. En effet, on peut raisonnablement anticiper que, comme lors des crises précédentes, après un certain temps, une série de fermetures d'entreprises transformera profondément la structure et l'organisation du réseau de production domestique.

Il convient également de rester prudent quant au potentiel de croissance des nouvelles unités créées à l'aube de ou durant la crise du COVID-19. Si on observe traditionnellement des taux de sortie plus élevés pour les jeunes entreprises, ce taux risque d'être encore plus important pour les firmes ayant débuté leur activité au cours des deux dernières années. En effet, ces nouvelles structures, en général des TPE ou de petites PME, ont démarré leur activité dans des conditions difficiles qui augurent de possibles complications quant à leur développement, requérant sans doute un refinancement plus rapide. De surcroît, ces très jeunes entreprises n'étaient pas nécessairement éligibles à l'octroi des différentes aides publiques, ce qui les fragilise davantage.

Par ailleurs, il convient également de noter que la progression des créations d'entreprises a été portée ces dernières années par celle des entreprises en personne physique. Depuis 2009, et plus encore après 2015, la contribution de cette catégorie d'entreprises aux créations d'entreprises a progressé, pour atteindre quasi 60 % du total en 2018, selon les dernières données annuelles communiquées par Graydon. La récente croissance du nombre de création d'entreprises serait donc essentiellement imputable à de petites structures individuelles. Des aménagements législatifs et fiscaux

liés aux statuts d'entreprises, comme le nouveau statut d'étudiant-entrepreneur et la loi sur l'économie collaborative introduits en 2017, ont permis à davantage de personnes de lancer leur activité et de passer au statut d'indépendant à titre principal ou complémentaire. Ces aménagements ont en partie accompagné le développement de l'économie des plateformes (comme Uber, Ubereats, Deliveroo). Une partie des primo-enregistrements à la TVA pourrait donc traduire l'émergence de ces nouvelles formes de relation de travail plus précaires.

Les efforts d'innovation et la diffusion technologique doivent être encouragés

D'autres éléments joueront également sur la croissance future des entreprises. D'importants efforts d'investissement en R&D, entre autres, devront sans doute être consentis pour adapter plus encore les processus de production et les produits et services offerts à ces nouvelles exigences. Si la Belgique est considérée depuis plusieurs années comme un pays très innovant de l'UE, juste derrière certains pays nordiques européens, les efforts de R&D des entreprises belges sont concentrés dans quelques branches et quelques entreprises. Les brevets, qui représentent la concrétisation des efforts d'innovation, confirment ces résultats. La Belgique est une place forte en tant que productrice de brevets puisque plus de 2 000 brevets belges sont déposés chaque année sur le marché européen, un nombre en progression constante ces dernières années. Si le pays est parvenu à maintenir un bon positionnement, les domaines de spécialisation des brevets belges restent cantonnés à quelques branches, et notamment au secteur pharmaceutique. Cette spécialisation s'est sans aucun doute accrue avec la course au vaccin contre le COVID-19. Si la crise du coronavirus a renforcé l'incertitude, les entreprises ne doivent pas hypothéquer leur croissance future en réduisant leurs efforts de recherche. Au contraire, il conviendra d'accompagner les efforts d'innovation des entreprises et d'encourager l'adoption des nouvelles technologies par le plus grand nombre. Le tissu innovant d'une économie ne se limite cependant pas aux entreprises. La contribution des universités belges à l'effort d'innovation et à la production de brevets est également remarquable. Vis-à-vis des autres pays européens, leur part dans les dépôts de brevets est parmi les plus élevées (avec l'Irlande), devançant celles des trois principaux pays voisins. En outre, plus que dans ces pays, les universités belges ont tendance à s'inscrire dans des partenariats interuniversitaires et à collaborer avec des entreprises privées[1].

La Belgique est un pays innovant, mais les efforts sont concentrés dans quelques branches et entreprises

En ce qui concerne plus spécifiquement le numérique, les investissements requis ne sont pas liés qu'à l'acquisition de technologies numériques. D'importants investissements intangibles s'imposent aussi en vue, par exemple, d'améliorer les connaissances numériques des forces de travail ou d'acquérir les logiciels ou les banques de données nécessaires. De manière plus large, les entreprises devront, dans le cadre de leur processus de numérisation, également modifier leur modèle d'entreprise et ajuster leurs coûts et leur structure interne.

Évidemment, si une part des efforts d'adaptabilité, de flexibilité et de renforcement des compétences des travailleurs incombe aux entreprises, les autorités publiques devront elles aussi jouer un rôle très actif pour les soutenir. Des efforts spécifiques de formation devront notamment être déployés pour accroître la capacité des travailleurs et des demandeurs d'emploi d'utiliser ces nouvelles technologies. Sans cela, on risque de nourrir un certain dualisme sur le marché du travail, de même qu'un sentiment de rejet envers des évolutions technologiques nécessaires.

La réglementation ne doit pas freiner excessivement ces transformations

Le cadre réglementaire peut également contribuer à une réallocation fluide des ressources. Bien entendu, son évaluation ne doit pas se faire uniquement à l'aune de cet objectif. Celui-ci répond en premier lieu 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

1 Cf. Cheliout S. (2020), « Belgium's innovative capacity seen through the lens of patent data », NBB, *Economic Review*, décembre.

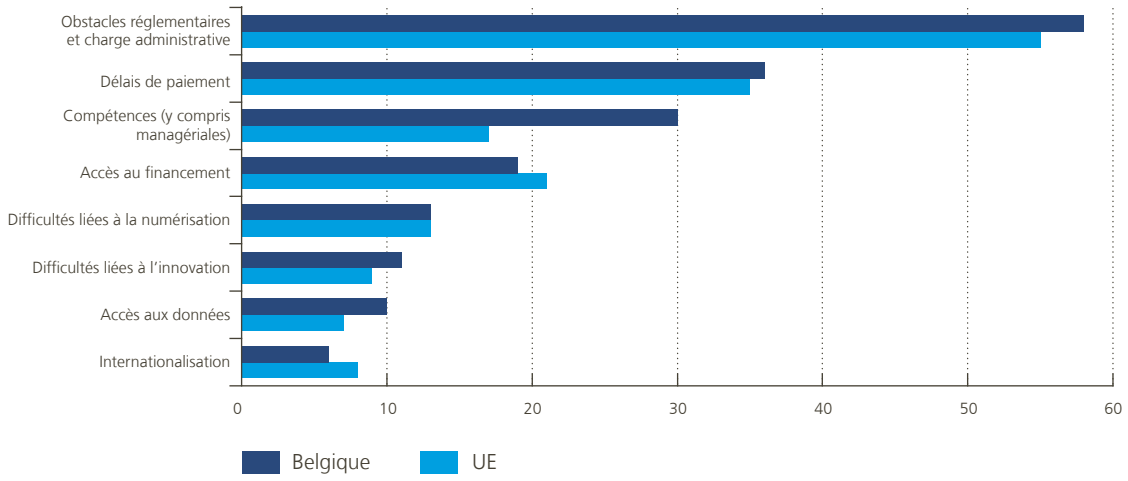
au développement d'activités répondant à de nouveaux besoins. Déterminer quelles activités favoriser ou au contraire freiner est un exercice périlleux pour les autorités publiques. Toutefois, par la fixation de normes – urbanistiques ou environnementales par exemple – ou de standards de production, la réglementation crée des incitants et induit naturellement des réallocations de ressources. À ce titre, elle peut, comme indiqué précédemment, faciliter la mise en œuvre de certaines solutions technologiques permettant d'atteindre certains objectifs environnementaux.

D'après l'enquête Eurobaromètre sur la perception par les PME de l'environnement des affaires, menée

Graphique 98

Les obstacles réglementaires et la charge administrative risquent de freiner le redémarrage de l'activité des entreprises

(pourcentages des PME [1])



Source : CE – Flash Eurobarometer.

1 Les PME belges ont été sondées entre le 19 février et le 4 mars 2020.

juste avant l'éclatement de la pandémie, les entreprises belges considèrent que les obstacles réglementaires et la charge administrative sont les premières difficultés auxquelles elles doivent faire face. Si les PME européennes tendent également à pointer ces aspects, ceux-ci restent un peu plus pesants pour les entreprises belges. Ces problèmes, qui ne sont certes pas nouveaux, créent des rigidités entravant la réallocation des ressources.

En matière de fonctionnement des marchés, une attention particulière doit être accordée à la fois aux barrières à l'entrée et aux entraves aux sorties ou aux restructurations d'activités. Correctement définies, les règles régissant l'accès à ou la sortie d'un marché permettent de créer un environnement favorable à la croissance, par le biais d'une réallocation plus souple des ressources.

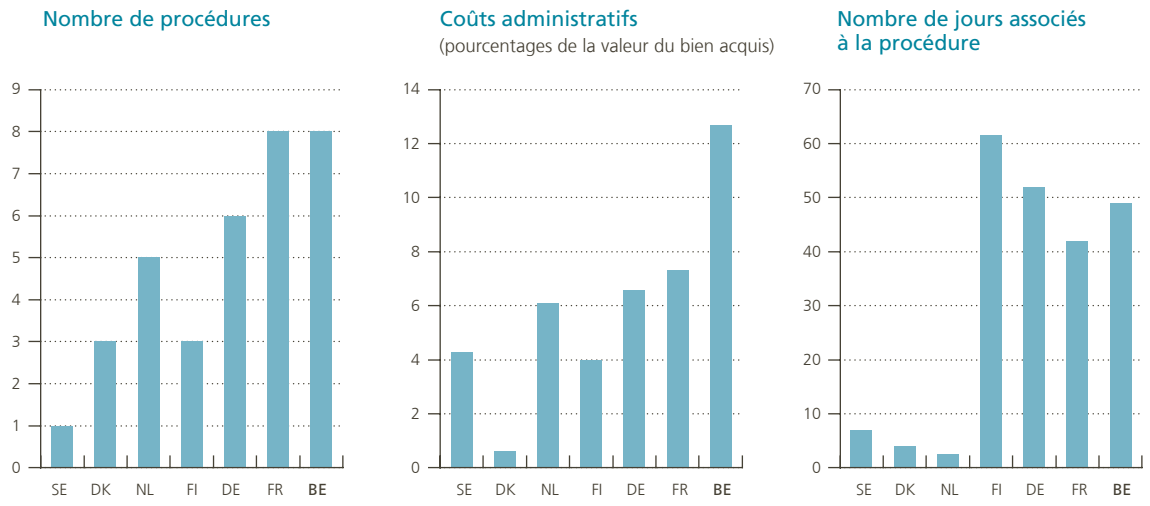
En Belgique, des assouplissements des procédures de faillite ont été adoptés en 2019. L'objectif poursuivi était de faciliter les procédures de liquidation et de limiter la stigmatisation de l'échec entrepreneurial en favorisant les secondes chances. À ce stade, il est encore trop tôt pour évaluer pleinement les effets de cette réforme. En effet, si les procédures de faillite ont été facilitées, les mesures de soutien aux entreprises et le moratoire mis en place durant la crise en ont fortement réduit la portée jusqu'à présent.

En ce qui concerne les barrières à l'entrée, l'accès à certaines professions – architecture et immobilier et, dans une moindre mesure, comptabilité – est plus strictement réglementé qu'en moyenne dans les pays voisins. Dans la mesure où elles ne seraient pas justifiées par d'autres objectifs sociétaux, de telles différences pourraient entraîner des coûts économiques et des rigidités inutiles, pas uniquement dans ces secteurs mais aussi en aval de ces activités. En outre, la lourdeur de certaines obligations urbanistiques et environnementales peut handicaper les initiatives entrepreneuriales. Pour les sociétés, les procédures liées à l'acquisition de biens immobiliers ou au transfert d'un titre de propriété et le traitement des permis de bâtir figurent parmi les domaines les moins favorables de l'environnement des affaires, en raison du nombre de procédures, du coût et des délais liés aux démarches administratives, relativement plus élevés en Belgique. Par exemple, certaines obligations pourraient être adaptées afin de faciliter la conversion d'unités physiques initialement destinées à certaines activités vers d'autres affectations (comme l'usage mixte de l'immobilier commercial et résidentiel).

Graphique 99

Les procédures d'acquisition de biens immobiliers ou de transfert de titre de propriété sont plus contraignantes pour les entreprises en Belgique

(2019)



Source : World Bank (Doing Business 2020).

Il convient de rappeler que certaines compétences réglementaires sont désormais du ressort des exécutifs régionaux et qu'il faut donc également encourager la concertation entre entités fédérées dans ce domaine, de façon à éviter des différences de normes contribuant à fragmenter le marché domestique.

Les plans de relance doivent rendre l'économie plus résiliente, décarbonée et numérisée

Les efforts visant à renforcer le dynamisme et la capacité d'adaptation des entreprises décrits dans ce chapitre ne pourront pleinement se concrétiser que s'ils sont soutenus par des infrastructures de qualité. En Belgique, les besoins en la matière ont été épinglés de longue date. Avant même la crise du coronavirus, des efforts accrus étaient déjà nécessaires après des années de relatif sous-investissement de la part des autorités publiques dans de nombreux domaines.

Ces besoins sont reconnus par les gouvernements des différents niveaux de pouvoir en Belgique, qui ont fait des investissements publics l'un des axes des stratégies définies au moment de leur installation, en 2019 et en 2020. Au niveau fédéral, c'est l'un des volets du plan de relance et d'investissement, annoncé dans l'accord de gouvernement. Les différentes régions ont également mis en place ou préparent leurs propres plans de relance. En Flandre, le programme « Vlaamse veerkracht » (Résilience flamande) mobilise 4,3 milliards d'euros d'investissements portant sur la transformation numérique et le développement durable, les établissements scolaires et l'enseignement, ainsi que les infrastructures de recherche et routières (ring d'Anvers). Du côté wallon, le plan « Get Up Wallonia » prévoit des phases de relance et de redéploiement de l'activité une fois l'urgence de la crise passée. Le recours aux investissements et marchés publics constitue l'une des actions prioritaires pour contribuer au redéploiement du tissu économique wallon. Enfin, la Région de Bruxelles-Capitale a également arrêté les grandes lignes d'un plan de relance qui, outre des dépenses et investissements urgents durant la pandémie (120 millions d'euros), prévoit la poursuite de ses investissements stratégiques, notamment en matière de transports publics et de rénovation des infrastructures routières.

Le Plan national pour la reprise et la résilience devra être défini de manière intégrée et cohérente

Les instruments mis en œuvre par l'UE pour soutenir les États membres dans leurs efforts de relance à la suite de la crise du COVID-19, en particulier la « facilité pour la reprise et la résilience » (FRR), ont été présentés dans le chapitre 4. Ils pourront servir de catalyseur utile pour déterminer les investissements prioritaires en Belgique et les réaliser de manière efficiente.

Certes, les moyens qui seront mis à disposition grâce à cette facilité sont relativement limités, la clé de répartition octroyant à la Belgique des subsides d'un montant maximum de 5,9 milliards d'euros (1,2 % du PIB) entre 2021 et au plus tard la fin de 2026. À ces transferts peuvent s'ajouter des prêts de la FRR pour un montant maximum de 6,8 % du revenu national brut de 2019, soit une aide ne pouvant excéder 32,8 milliards d'euros.

Le Plan national pour la reprise et la résilience (PRR), qui devra être approuvé par la CE pour ouvrir l'accès à ces financements, devra être défini de manière intégrée et cohérente, ce qui requiert une coordination effective entre les différents niveaux de pouvoir. En outre, ce plan devra remplir une série de critères. En effet, il devra comporter le détail de l'ensemble des investissements publics et des réformes structurelles qui répondent aux défis identifiés dans les recommandations émises par le Conseil de l'UE dans le cadre du semestre européen et s'inscrire en ligne avec les axes arrêtés dans son Plan national Énergie-Climat. Par ailleurs, le PRR devra nécessairement être vert et numérique, puisque respectivement 37 et 20 % des dépenses totales prévues devront porter sur les transitions écologique et numérique. Une telle contrainte dans le choix des priorités des investissements publics belges peut œuvrer à une plus grande efficacité des projets sélectionnés. L'efficience est en effet essentielle eu égard à la marge de manœuvre budgétaire, qui restera limitée malgré un environnement de taux publics bas et l'assouplissement temporaire et exceptionnel du cadre budgétaire européen. Les mesures choisies devront cibler des domaines créateurs de valeur ajoutée durable et dont les retombées seront maximales.

Un projet de PRR a été approuvé par le gouvernement fédéral et par les entités fédérées. Il forme la base de la version finale qui devra être soumise à la CE d'ici à la fin d'avril 2021. Il s'articule autour de cinq axes

stratégiques (climat, durabilité et innovation ; transformation digitale ; mobilité et travaux publics ; social et vivre ensemble ; productivité). Parmi les cinq thématiques-clés, des investissements publics sont prévus dans des domaines stratégiques satisfaisant aux objectifs des autorités tant belges qu'européennes. Au niveau fédéral, il s'agit notamment de grands projets favorisant le développement durable – production et stockage d'énergies renouvelables et flexibles, rénovation énergétique et isolation de bâtiments, technologies propres –, le numérique – connectivité – et la mobilité. À cet égard, le transport ferroviaire et l'intermodalité – transports durables, accessibles et intelligents – seront spécifiquement soutenus. Enfin, les déficiences mises en lumière par la crise sanitaire sont une priorité, et des investissements sont prévus dans les soins de santé.

Mais la concrétisation de la relance ne reposera pas que sur des investissements publics, d'autant qu'il convient de rétablir une trajectoire soutenable pour les finances publiques. Des investissements privés d'envergure s'imposent également pour assurer une relance robuste. Les autorités devront dès lors veiller à adresser des signaux clairs aux investisseurs et à minimiser les incertitudes. Cela jetterait les bases permettant aux entreprises de déployer leurs projets. Outre les effets multiplicateurs que devraient exercer les investissements publics sur l'activité du secteur privé, l'État peut stimuler les investissements de ce dernier en l'invitant à participer à des partenariats public-privé dans de nombreux domaines ou au travers de véhicules d'investissement et d'instruments de financement adaptés aux profils de risque des projets d'investissement privés.

ENCADRÉ 7

Indicateurs complémentaires au PIB

Par la loi du 14 mars 2014 complétant la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses, le Parlement a chargé le Bureau fédéral du Plan (BFP) d'élaborer un ensemble d'indicateurs visant à mesurer la qualité de vie, le développement humain, le progrès social et la durabilité de l'économie. Depuis 2016, le BFP et l'Institut des comptes nationaux (ICN) publient dans le rapport annuel sur les « Indicateurs complémentaires au PIB » le résultat des analyses et considérations méthodologiques qui président à la sélection des indicateurs individuels liés aux différents thèmes attachés au bien-être – au nombre de 69 dans l'édition de février 2021 – et à l'élaboration d'indicateurs synthétiques du bien-être. Ces indicateurs synthétiques portent sur chacune des trois dimensions du développement durable : le bien-être de la génération actuelle en Belgique (« Ici et maintenant »), celui des générations futures (« Plus tard ») et l'impact de la société belge sur le bien-être des personnes vivant dans les autres pays (« Ailleurs »). Conformément à la loi, une synthèse des résultats de ces travaux est publiée dans le rapport annuel de la Banque.

Indicateurs composites

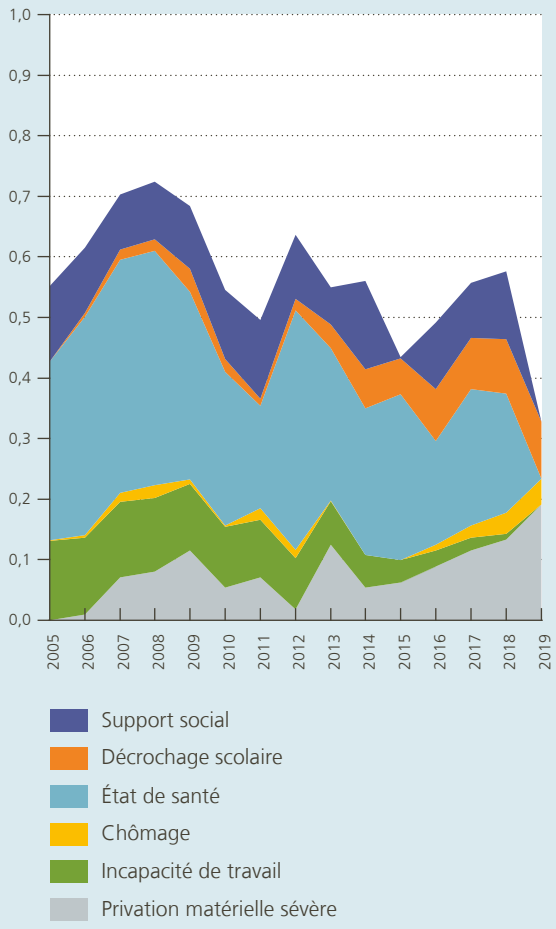
À ce jour, les indicateurs composites des dimensions « Ici et maintenant » et « Plus tard » ont été élaborés et sont évalués pour la période allant jusqu'en 2019, c'est-à-dire avant l'éclatement de la crise sanitaire. Aussi, une estimation de l'impact de la crise de 2020 sur le bien-être est-elle également avancée sur la base des résultats de premières enquêtes.

L'indicateur de bien-être actuel BE_{IM} est au plus bas en 2019, …

L'indicateur BE_{IM} mesure le bien-être actuel moyen en Belgique. Son évolution affiche une tendance baissière significative sur la période 2005-2019. Après s'être fortement dégradé au lendemain de la crise financière mondiale, le BE_{IM} a poursuivi son déclin jusqu'en 2015. La situation s'est améliorée les trois années suivantes, sans que soit toutefois retrouvé le niveau d'avant la crise financière, mais elle s'est à nouveau franchement gâtée en 2019. Pour cette dernière année, l'indicateur d'état de santé

Décomposition de l'indicateur de bien-être «Ici et maintenant» (BE_{IM})[1]

(échelle de 0 à 1)



Source : BFP.

1 Une hausse de l'indicateur correspond à une amélioration du bien-être. 0 traduit une situation où les six indicateurs s'établiraient simultanément à leur niveau minimal sur la période 2005-2019, tandis que 1 reflète une situation où ils atteindraient tous simultanément leur niveau maximal sur cette même période.

– le principal déterminant du bien-être en Belgique – est au plus bas. Si certaines données sous-jacentes doivent être confirmées, plusieurs enquêtes pointent une détérioration de l'état de santé, tant physique que mentale, de la population. Toujours en lien avec la santé, l'indicateur concernant l'incapacité de travail de longue durée est aussi au plus bas, tout comme l'indicateur de support social, pourtant jusqu'ici relativement stable dans le temps. En revanche, le redressement des indicateurs socio-économiques corrige partiellement ces évolutions, progressivement moins de personnes étant au chômage ou en situation de privation matérielle sévère, et moins de jeunes en décrochage scolaire.

Comme il a été constaté qu'il existe de grandes inégalités de bien-être au sein de la population belge, onze indicateurs composites ont été développés pour appréhender l'évolution du bien-être actuel selon l'âge, le genre et le revenu. Il en ressort que la baisse de bien-être est statistiquement significative chez les hommes – davantage marqués par la crise financière que les femmes –, les 16-24 ans, les 50-64 ans et la classe moyenne (troisième quintile de revenu). Le bien-être des 65 ans et plus a en revanche augmenté entre 2005 et 2019.

… et une nette détérioration se profile en 2020

Dans le contexte de la crise du COVID-19, le souci de préserver une croissance inclusive et durable est encore plus essentiel au regard des multiples effets négatifs que la pandémie engendre aux niveaux tant de la santé physique et mentale que du bien-être des individus, compte tenu des répercussions des mesures de confinement et de la baisse de l'activité sur l'emploi et sur les revenus, ou encore des mesures de distanciation sociale sur les relations sociales. Tous ces développements touchent directement aux principaux déterminants de l'indicateur composite de bien-être BE_{IM}. Or, plusieurs d'entre eux étaient déjà très bas en 2019. Selon l'estimation du BFP, une nette détérioration du bien-être moyen des Belges se profile donc en 2020, de loin plus importante que celle mesurée au lendemain de la crise financière. Le BE_{IM} devrait donc tomber en 2020 à son niveau le plus bas depuis qu'il est mesuré.

La dégradation du capital environnemental fragilise le bien-être des générations futures

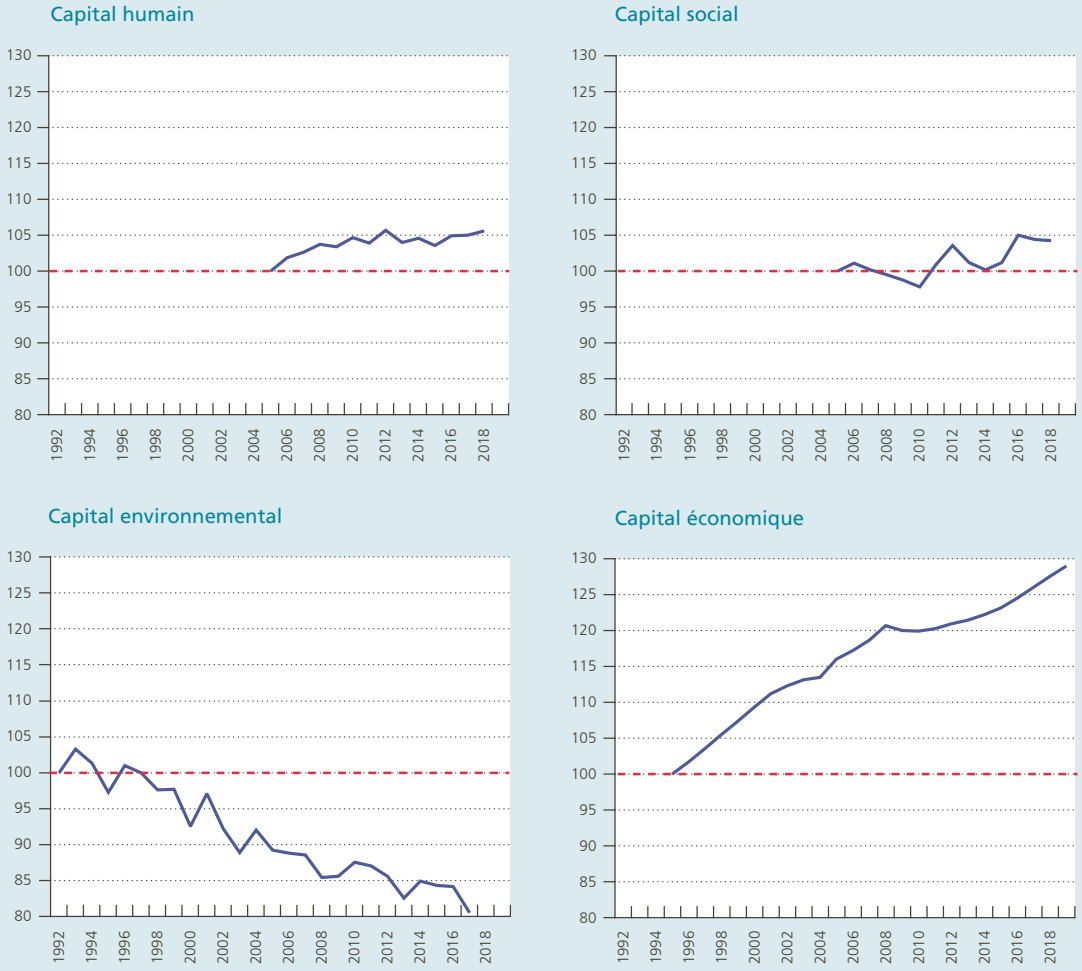
Le développement durable d'une société implique que la satisfaction de la génération actuelle ne se fasse pas au détriment de la capacité des générations futures de répondre à leurs propres besoins. Pour mesurer ce bien-être futur (dimension « Plus tard »), le BFP a adopté une approche par les stocks de capitaux, sans préjuger de la façon dont les générations futures définiront la notion de bien-être. Cette approche consiste à mesurer l'évolution des stocks des ressources requises pour générer le bien-être des générations futures et considère qu'une société se développe de manière durable si elle garantit à celles-ci un niveau de bien-être au moins équivalent au niveau actuel. Aussi, dans le cadre conceptuel utilisé dans ce rapport, un développement est soutenable si les stocks de capitaux sont au minimum préservés simultanément.

Le « capital humain » recouvre la santé individuelle et les qualifications et compétences qui contribuent à l'employabilité et à l'amélioration des revenus du travail. Il a globalement augmenté depuis 2005, en raison de la hausse du nombre de diplômés de l'enseignement supérieur, en particulier à partir de 2015, tandis que l'indicateur de maîtrise suffisante de la lecture se dégrade depuis 2012. Le « capital social » concerne la qualité des relations entre les personnes, tant à l'échelle individuelle qu'à celle de la communauté. L'indicateur composite de capital social est resté relativement stable. À partir de 2010, les indicateurs des relations individuelles diminuent, alors que, pour ce qui est de la confiance, généralisée comme dans les institutions, les niveaux de 2018 sont bien supérieurs à ceux de 2005.

S'agissant des ressources naturelles (l'air, l'eau et la terre) et l'ensemble des espèces vivantes (la biodiversité) qui composent le « capital environnemental », les quatre indicateurs suivent une tendance baissière depuis plusieurs décennies. Quant au « capital économique », qui couvre l'ensemble des actifs économiques, il s'est significativement accru depuis 1995, même s'il s'est quelque peu tassé dans les années qui ont suivi la crise ; tant l'indicateur de stock de capital physique que celui de capital connaissance ont contribué à cette progression, fût-ce dans des proportions très contrastées (le stock de capital connaissance ne représente qu'environ 5 % du capital économique). À partir de ces indicateurs composites, et compte tenu de la détérioration de celui du capital environnemental, le rapport du BFP indique que le développement actuel de la Belgique n'est pas soutenable.

Indicateurs pour mesurer la soutenabilité du bien-être

(100 = année de référence[1])



Source : BFP.

1 Les indicateurs sont normalisés à 100 pour une année de référence qui correspond à la première année commune aux composantes de chaque indicateur composite.

Par ailleurs, bien-être actuel et futur sont interconnectés et la détérioration de l'indicateur de l'état de santé actuel peut porter préjudice à l'espérance de vie en bonne santé, et donc au capital humain, d'autant plus qu'il semble que cela s'est singulièrement accentué pour la population en âge de travailler. La dégradation de la maîtrise de la lecture chez les jeunes scolarisés est elle aussi préoccupante à cet égard.

Indicateurs individuels

Depuis le rapport 2019, les indicateurs individuels s'articulent autour des 17 objectifs de développement durable (ODD); leur évolution est commentée en référence à ces ODD et aux objectifs qui leur ont été attribués, soit au niveau belge, soit au niveau européen ou mondial. Dans la présente édition, et afin d'améliorer l'évaluation de l'état de santé des Belges, deux indicateurs relatifs à la santé mentale ont été ajoutés à la liste (outre celui concernant la dépression), à savoir le taux de suicide et la situation de détresse psychologique.

Focus sur la santé mentale des Belges

Hormis le fait que la santé est un déterminant du bien-être, la santé mentale fait partie intégrante de l'ODD 3 (santé et bien-être de tous à tout âge) et exerce une influence transversale sur d'autres ODD. L'attention portée à cet aspect et l'intérêt d'en assurer le suivi sont devenus d'autant plus marqués dans le contexte actuel de la crise sanitaire et des répercussions que celle-ci engendre sur les individus en termes de relations sociales, de relations professionnelles, de perspectives et de confiance en l'avenir.

D'une première analyse de la situation antérieure à la crise sanitaire, il ressort qu'après une légère amélioration entre 1997 et 2004, le nombre de personnes concernées par la détresse psychologique ou la dépression a particulièrement augmenté à partir de 2008. Ces proportions sont systématiquement plus élevées chez les jeunes adultes, les femmes et les personnes à faible revenu. Quant aux données de suicide qui complètent l'appréciation, elles ont globalement diminué mais restent parmi les plus élevées de l'UE. La prévalence est 2,5 fois plus importante chez les hommes que chez les femmes.

Une autre évaluation du contexte de la santé mentale en Belgique est fournie par l'évolution du nombre de personnes percevant des prestations d'invalidité parce qu'elles ne sont plus en mesure de travailler à la suite d'une maladie ou d'un accident (hors maladie ou accident professionnel). La part du nombre de personnes bénéficiant d'indemnités de longue durée est passée de 6,5 % en 2005 à 11,1 % en 2019, un trouble mental étant à l'origine de l'incapacité de travail de longue durée de 36 % des bénéficiaires en 2019. L'OCDE estime le coût associé à ces problèmes de santé mentale à 4,1 % du PIB européen et à 5,1 % du PIB belge en 2015; il comprend les coûts indirects dus à la moindre productivité et au plus faible taux d'emploi des personnes concernées (2,3 % du PIB en Belgique) et les coûts directs induits par les dépenses de remplacement du revenu à charge de la sécurité sociale et de traitement des affections (respectivement 1,3 et 1,4 %).

Évolution des indicateurs individuels

Sur les 69 indicateurs complémentaires au PIB répertoriés, 43 concernent la dimension « Ici et maintenant ». Il ne se dégage aucune tendance dans une direction précise :

- l'éducation (ODD 4), l'égalité entre les sexes (ODD 5), l'emploi décent et la croissance soutenable (ODD 8) et la paix et la justice (ODD 16) évoluent favorablement en direction de leurs objectifs ;
- en revanche, l'état de pauvreté (ODD 1) évolue défavorablement ;
- les indicateurs relatifs à la santé (ODD 3) présentent des évolutions divergentes : les indicateurs liés à l'espérance de vie et aux décès prématurés dus aux maladies chroniques et aux accidents mortels sur la route s'améliorent et attestent l'allongement de la durée de vie. En revanche, les indicateurs issus d'enquêtes concernant la perception par les individus de leur état de santé se détériorent. La dégradation à partir de 2008 des deux indicateurs de santé mentale – dépression et détresse psychologique – pointe également cette altération de l'état de santé général ;
- les évolutions sont également partagées pour ce qui est des indicateurs relatifs aux inégalités (ODD 10) et aux villes (ODD 11), tandis qu'aucune évolution significative ne ressort en ce qui concerne la sécurité alimentaire (ODD 2), l'énergie (ODD 7) et le climat (ODD 13).

Le cas échéant, la comparaison de ces indicateurs avec leurs équivalents européens ou, à défaut, avec ceux des trois pays voisins est majoritairement favorable à la Belgique : sur les 31 indicateurs concernés, 18 font état d'une situation meilleure en Belgique.

34 indicateurs couvrent la dimension « Plus tard », qui se rapporte à la capacité des Belges de maintenir, voire d'augmenter, leur bien-être à l'avenir. Ils sont principalement liés aux ODD environnementaux relatifs 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 marine et terrestre (ODD 14 et 15) et aux moyens de mise en œuvre du « Partenariat mondial pour le développement durable » (ODD 17). La moitié de ces indicateurs évoluent favorablement en direction de leur objectif. Deux indicateurs qui n'évoluent pas favorablement sont l'espérance de vie en bonne santé (ODD 3), qui reste relativement stable depuis dix ans, et celui relatif aux populations d'oiseaux des champs (ODD 15) – un des rares indicateurs de diversité biologique disponibles sur une longue période –, qui s'éloigne de son objectif.

Comparativement à la situation en Europe, 12 indicateurs sur les 23 relatifs à la dimension « Plus tard » sont plus favorables en Belgique, et ce davantage s'agissant des indicateurs sociaux ou sociétaux que des indicateurs environnementaux.

Les cinq indicateurs de la dimension « Ailleurs » fournissent une appréciation quant à l'influence de la société belge sur la capacité des autres pays de se développer et sur le bien-être de leur population. Ils concernent la consommation de ressources naturelles (énergie (ODD 7) et matières premières (ODD 12)), les émissions de GES (ODD 13) et l'aide publique au développement (ODD 17). Ils évoluent tous dans la bonne direction.

La consommation intérieure de matières et l'aide publique au développement soutiennent favorablement la comparaison entre la Belgique et l'UE ou les trois pays voisins.

Ventilation des indicateurs

Parmi les 69 indicateurs retenus, 49 peuvent être répartis en sous-catégories de population selon différents critères pertinents, à savoir le genre, le niveau de revenu, le niveau d'éducation et l'âge. Une ventilation selon les trois régions est présentée pour 39 indicateurs, mais sans fournir d'analyse.

Il en ressort que pour les ventilations :

- selon le genre (32 indicateurs), de nombreuses différences s'amenuisent, même s'il subsiste quelques écarts substantiels qui, pour certains, s'amplifient. Un éclairage plus détaillé des différences entre les hommes et les femmes est fourni dans cette édition. Pour les femmes, la situation sur le marché du travail s'est améliorée, mais au détriment de l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle et de l'incapacité de longue durée. Les indicateurs de santé ayant un impact sur la vie professionnelle sont moins bons pour elles que pour les hommes et elles sont plus souvent confrontées à des situations de pauvreté. Si elles sont moins exposées aux maladies chroniques, sont impliquées dans moins d'accidents de la route et fument moins, ces indicateurs n'évoluent guère, alors qu'ils se redressent pour les hommes. Au regard de l'ODD 5 d'égalité entre les genres, l'écart de revenu entre les hommes et les femmes – sensiblement moindre en Belgique qu'en moyenne européenne – s'est réduit. La proportion de femmes parlementaires s'y est accrue et est plus importante qu'au niveau européen. Par contre, une proportion croissante de femmes a renoncé à une activité professionnelle pour raisons familiales, alors que, chez les hommes, cette proportion est très faible et est restée stable ;
- selon le niveau de revenu (17 indicateurs), les situations sont plus favorables pour les catégories de revenus les plus élevés, ce qui ne surprend guère ;
- selon le niveau d'éducation (12 indicateurs), il se confirme, sans surprise, que les conditions sont plus favorables aux personnes possédant un meilleur niveau d'éducation. Les personnes titulaires au mieux d'un diplôme de l'enseignement secondaire inférieur sont particulièrement défavorisées. Les différences ont en général tendance à s'aggraver, notamment en ce qui concerne le risque de pauvreté et la privation matérielle sévère ;
- selon l'âge (15 indicateurs), on observe des différences de niveau (santé, taux d'emploi, incapacité de travail, chômage, etc.) sans qu'il ne se dégage de tendance générale. En matière de risque de pauvreté, la situation des 65 ans et plus s'est améliorée jusqu'en 2015, avant de lentement se détériorer, rejoignant en cela les autres catégories d'âge. Le taux d'emploi augmente régulièrement, en particulier celui de la population active au-delà de 55 ans. L'incapacité de travail de longue durée est en revanche en hausse, tant chez les personnes de 25 à 49 ans que chez celles de 50 à 64 ans.

Conformément à sa mission, le BFP travaille de manière continue à la mise à jour de la liste des indicateurs individuels sélectionnés, l'adaptant en fonction de l'évolution des connaissances et des débats sociétaux. Selon leur disponibilité, la banque de données couvre la période 1990-2019 et est consultable sur le site www.indicators.be. Le BFP poursuivra en outre ses recherches en vue de développer un indicateur composite pour la dimension « Ailleurs ». Il s'attachera aussi à compléter l'ensemble, notamment pour ce qui a trait à l'indicateur de l'empreinte carbone présenté en 2018 et à l'évolution de la diversité biologique, tout en continuant de viser la convergence avec les indicateurs de développement durable. Une attention spécifique sera portée à la santé mentale et à la pauvreté lorsqu'il s'agira d'examiner les effets de la crise sanitaire due au coronavirus.