

7. Vers une économie durable et résiliente

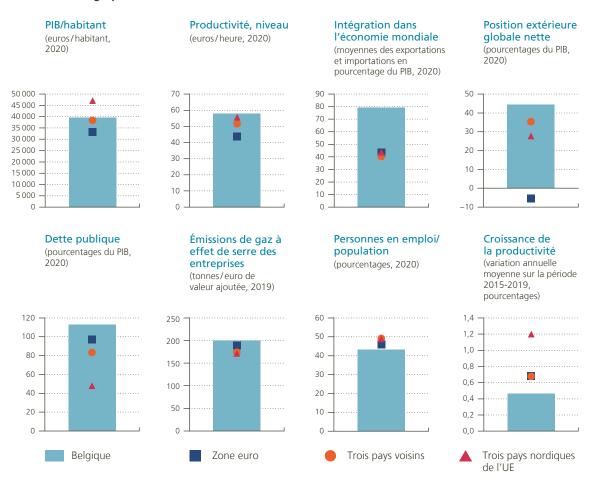
7.1	Au-delà de la crise du coronavirus, des défis majeurs subsistent Encadré 7 – Indicateurs de développement durable	201
7.2	Attirer et garder plus de personnes sur le marché du travail	214
7.3	Le défi climatique et la transition énergétique Encadré 8 – De l'utilité d'un prix du carbone	223
7 /	Garantir la soutenabilité de la dette publique	22:

7.1 Au-delà de la crise du coronavirus, des défis majeurs subsistent

La crise du COVID-19 a durement frappé l'économie belge. Cette dernière s'est pourtant redressée avec vigueur en 2021, à la faveur du support massif des pouvoirs publics à travers le monde destiné à stimuler la demande. Ce net rebond a fait grimper

l'inflation, ce qui donne à penser que les priorités politiques doivent moins porter sur le soutien de la demande et davantage se concentrer sur l'offre au sein de l'économie. En Belgique, les problèmes d'offre n'ont rien de neuf: avant la crise déjà, des

Graphique 7.1
L'économie belge présente des forces et des faiblesses



Source: Eurostat.



réformes structurelles s'imposaient pour assurer une croissance durable et résiliente.

Le redressement ne doit donc pas consister en un retour pur et simple à la situation d'avant la crise sanitaire. D'une part, la crise du COVID-19 a conduit à un certain nombre de remaniements structurels, si bien que l'économie présentera un autre visage après la crise. Songeons à la numérisation accrue auprès des consommateurs (achats en ligne) comme des entreprises (par exemple le télétravail), qui continuera indubitablement d'être plus intensive qu'avant la crise, à tout le moins partiellement. Dans ce contexte, les agents économiques devront trouver de nouveaux moyens de développer leurs activités.

D'autre part, la Belgique était déjà confrontée à d'importants défis structurels avant même la crise. Le tissu économique doit être adapté en permanence, de manière à pouvoir créer de la richesse à moyen et à long termes. C'est pourquoi il est absolument essentiel que l'économie puisse croître durablement et être résiliente lorsque des chocs négatifs surviendront.

L'économie belge est caractérisée par plusieurs facteurs structurels tantôt favorables, tantôt défavorables. Au nombre des caractéristiques positives figure sans conteste le haut niveau de prospérité, qui se mesure traditionnellement à l'aune du PIB par habitant. Ce chiffre est largement supérieur à la moyenne de la zone euro et dépasse légèrement celle des trois principaux pays voisins; il est toutefois inférieur à la moyenne enregistrée par les trois pays nordiques de l'UE (Danemark, Finlande et Suède). Pour plusieurs autres indicateurs, la Belgique obtient de meilleurs résultats que toutes les zones de référence mentionnées. Ainsi, l'économie belge affiche une productivité élevée puisqu'elle crée davantage de valeur ajoutée par heure ouvrée, un niveau d'intégration dans l'économie mondiale plus grand et une position extérieure globale nette largement positive, ce qui indique qu'elle présente une situation nettement plus créditrice que débitrice vis-à-vis de l'étranger.

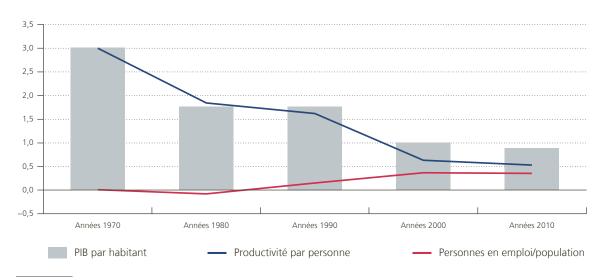
En revanche, la dette publique de la Belgique exprimée en pourcentage du PIB est sensiblement plus lourde, de sorte que le pays dispose d'une marge budgétaire plus réduite pour stimuler des initiatives sociétales souhaitables et pour absorber des chocs néfastes. Qui plus est, l'économie belge est nettement plus intensive en émissions étant donné que, par rapport aux zones de référence, ses entreprises émettent une plus grande quantité de gaz à effet de serre (GES) par unité de valeur ajoutée produite. La transition nécessaire vers une économie pauvre en carbone nécessitera donc un effort plus important dans notre pays. Enfin, la Belgique comptabilise relativement peu d'habitants en emploi, si bien que comparativement moins de personnes contribuent activement à la création de richesse, et la croissance de la productivité y est structurellement plus faible qu'ailleurs en Europe.

Cette croissance apathique de la productivité résulte d'un recul tendanciel perceptible dans la plupart des économies développées, mais particulièrement

Graphique 7.2

Le ralentissement de la croissance de la productivité pèse sur l'augmentation de la richesse

(variations annuelles moyennes au cours des périodes mentionnées, pourcentages)



Sources: OCDE, BNB.

prononcé en Belgique. Dans les années 1970, la productivité par travailleur¹ y grimpait encore de 3 % en moyenne par an, alors qu'au cours des deux décennies suivantes, ce taux est retombé à respectivement 1,8 et 1,6 %. Durant les années 2000 et 2010, la cadence s'est encore ralentie, pour ne plus afficher qu'à peine un peu plus de 0,5 % en moyenne annuelle. Une aussi faible croissance de la productivité est préoccupante. Dans le passé, au vu de la progression systématiquement limitée de l'emploi, l'évolution de la productivité était la principale source d'accroissement de la prospérité. Au cours des cinq dernières décennies, la dynamique de la création de richesse s'est donc sensiblement essoufflée.

Pour préserver la prospérité économique et l'amener à se développer, il est dès lors indispensable d'inciter un plus grand nombre de personnes à travailler et d'augmenter leur productivité. Face au défi climatique, il importe également que la Belgique puisse effectuer la transition vers des activités à moindre intensité en

carbone et vers un approvisionnement énergétique respectueux de l'environnement qui reste fiable et abordable. Ces défis ne pourront être relevés qu'à condition de préserver la soutenabilité de la dette publique. La suite du présent chapitre revient plus en détail sur ces différentes gageures.

Tous ces objectifs sont, dans une certaine mesure, reliés, et les progrès enregistrés dans un domaine donné peuvent contribuer à l'évolution favorable d'autres facteurs. Les mesures permettant d'améliorer la productivité, telles que la formation, peuvent rendre le travail plus attrayant en entraînant les salaires réels à la hausse. La mise au travail de personnes faiblement qualifiées peut temporairement grever la productivité moyenne mesurée. À plus long terme toutefois, les formations suivies et l'expérience acquise sont susceptibles de la faire progresser à nouveau. Tant le raffermissement de l'emploi que celui de la productivité serviront à leur tour les finances publiques, ce qui devrait conduire l'endettement à un niveau plus soutenable. Cela permettra non seulement de dégager de la marge pour absorber des chocs négatifs, mais aussi d'orienter davantage les aides publiques vers des mesures politiques propices à la productivité, inclusives et neutres en carbone. Enfin, le verdissement de l'économie nécessitera sans conteste une réallocation de la main-d'œuvre et du capital. Si cela

¹ Les données portant sur le volume de travail, et donc aussi sur la productivité par heure ouvrée, ne sont disponibles que depuis le milieu des années 1990. C'est la raison pour laquelle cette comparaison à long terme repose sur la productivité par personne. S'agissant de la période pour laquelle des données sont disponibles, autrement dit pour les années 2000 et 2010, la conclusion selon laquelle la croissance de la productivité (par personne et par heure ouvrée) a constamment ralenti reste valable.

peut temporairement peser sur la productivité, cela ne doit néanmoins pas entraîner cette dernière sur une trajectoire moins dynamique de façon permanente. L'innovation est la clé qui permettra de concilier la poursuite de la croissance économique avec les préoccupations climatiques.

Pour rendre son économie plus inclusive et dynamique tout en l'amenant vers la neutralité carbone, et ce en garantissant la soutenabilité

de ses finances publiques, la Belgique dispose de nombreux atouts à préserver et

à renforcer. Toutefois, certaines faiblesses, auxquelles il convient de remédier, ne peuvent être occultées.

Un des champions de l'innovation en Europe avec quelques points d'attention

La capacité innovatrice de l'économie belge constitue un de ces atouts. Figurant depuis de nombreuses années dans le peloton de tête des pays européens en matière d'innovation, la Belgique a tiré profit de sa forte spécialisation dans la recherche pharmaceutique lors de la crise sanitaire et, selon l'Innovation Scoreboard de la Commission européenne (CE), a rejoint en 2021 les pays nordiques de l'UE dans le groupe des *innovation leaders*¹.

Depuis la création de l'Innovation Scoreboard, les performances de la Belgique se sont améliorées de 20,7 points, passant de 122,8 à 143,5 entre 2014 et 2021, alors que la moyenne européenne n'a augmenté que de 12,5 points au cours de cette même période. Sous-jacentes à cette progression, les dépenses

de R&D en Belgique, qui bénéficient de mesures de soutien public direct ou indirect parmi les plus géné-

reuses de l'UE, sont en hausse constante depuis 2005, atteignant près de 3,2 % du PIB en 2019 et dépassant ainsi pour la première fois l'objectif de 3 % fixé dans le cadre de la stratégie Europe 2020.

Il peut sembler difficile de concilier les bonnes performances globales en matière d'innovation avec la faiblesse de la croissance de la productivité enregistrée depuis plusieurs décennies en Belgique.

1 Le groupe des *innovation leaders* est constitué de l'ensemble des pays dont l'Innovation Scoreboard est supérieur à 1,25 fois la moyenne européenne. À la création de l'indice, la Belgique faisait partie du groupe des *pays fortement innovants*, dont la performance se situe entre 1 et 1,25 fois la moyenne européenne.



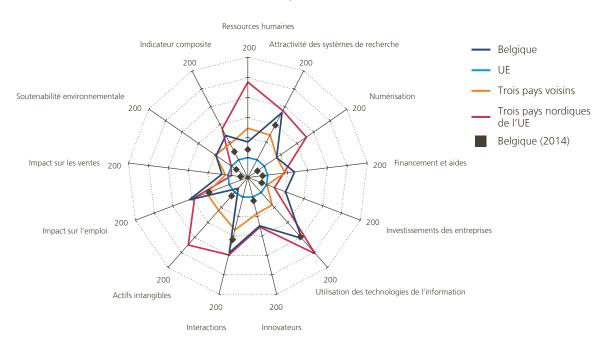
La Belgique est l'un des

innovation leaders de l'UE

Graphique 7.3

La Belgique est l'un des champions européens en matière d'innovation

(12 sous-indicateurs de l'Innovation Scoreboard, données 2021, moyenne de l'UE = 100)



Source: Eurostat.

Comme illustré dans des versions antérieures du Rapport, l'anémie de la croissance agrégée de la productivité masque en fait des performances contrastées entre les entreprises. Celles qui se trouvent à la frontière de la technologie continuent d'innover et d'enregistrer d'importants gains de productivité, alors que celles qui souffrent de retards technologiques investissent peu en R&D et parviennent au mieux à éviter que leur handicap ne s'aggrave avec le temps.

L'enjeu n'est donc pas tant d'intensifier les efforts d'innovation que d'inciter un plus grand nombre d'entreprises à innover. Une plus large participation des entreprises aux activités d'innovation pourrait améliorer la croissance agrégée de la productivité en réduisant à la fois la concentration des activités de R&D dans un nombre limité de secteurs et d'entreprises et la spécialisation dans le type d'innovations produites qui en découle (dimension «Actifs intangibles» de l'Innovation Scoreboard).

Il s'agit également d'accroître et de faciliter la diffusion des innovations au sein du tissu économique. De ce point de vue, la numérisation à marche forcée de pans entiers de l'économie imposée par la crise sanitaire pourrait doper la productivité si les entreprises l'accompagnent d'efforts d'investissement complémentaires tant en actifs tangibles (matériel IT, robotisation, impression 3D, etc.) et intangibles (logiciels, données, etc.) qu'en formation de leur personnel, ce qui leur permettrait de tirer le meilleur parti de la nouvelle organisation de la production induite par cette technologie.

D'autres faiblesses ou goulets d'étranglement potentiels en matière d'innovation peuvent également être mentionnés.

L'écosystème belge d'innovation pourrait notamment tirer profit d'une amélioration des performances de la Belgique sur le plan de la formation tout au long de la carrière des travailleurs (dimension « Ressources humaines »), ce qui, de manière générale, aurait une incidence positive sur la productivité et sur le taux d'emploi (cf. section 7.2).

Enfin, même si la Belgique occupe le sixième rang européen s'agissant de la soutenabilité environnementale de son écosystème d'innovation, la production

d'innovations dans les technologies liées à l'environnement y est très en deçà de la moyenne européenne. Or, pour réussir la transition vers une économie décarbonée et devenir un leader dans ce domaine, il est impératif de mettre en place des incitants adaptés afin d'accroître la production d'innovations vertes.

Une économie déjà largement numérisée mais qui doit encore combler certaines lacunes

Un autre atout de la Belgique, certes moins net que l'innovation, est son degré de transformation numé-

rique. En 2021, la Belgique se classe 12^e sur 27 selon l'indice Digital Economy and Society Index (DESI) de la CE et 6^e en ce qui

La pénurie de spécialistes TIC sur le marché du travail pénalise la croissance

concerne l'intégration des outils numériques au sein des entreprises (ventes en ligne, présence sur les réseaux sociaux, échanges électroniques d'informations entre entreprises, etc.).

L'indice DESI rappelle cependant certaines faiblesses en matière de transformation numérique. En particulier, la Belgique conserve un certain retard en ce qui concerne le déploiement de la 5G et des connexions à très haut débit (fibre). Des investissements sont prévus¹, y compris dans le Plan national pour la reprise et la résilience, afin d'y remédier.

Un autre point d'attention réside dans le capital humain numérique. Si le pourcentage de la population belge disposant de connaissances numériques ou logicielles de base ou avancées est supérieur à la moyenne européenne, le pourcentage de diplômés dans les filières des technologies de l'information et de la communication (TIC) y est par contre inférieur. Cela se traduit par une pénurie significative de spécialistes TIC sur le marché du travail. Or, selon une étude

récente², disposer d'un personnel qualifié dans le domaine des sciences, de la technologie, de l'ingénierie et des mathéma-

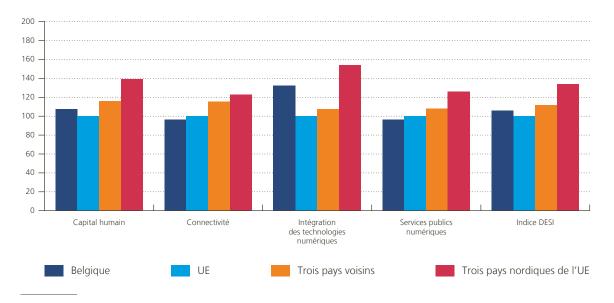
tiques (STEM) permet à une entreprise de tirer le meilleur parti de sa transition numérique ou de ses innovations. Les efforts d'innovation et de numérisation

- 1 L'opérateur historique Proximus s'est fixé comme objectif de couvrir 70 % des ménages par la fibre d'ici à 2028.
- 2 Cf. Bijnens G. et E. Dhyne (2021), *The return on human (STEM) capital in Belgium*, NBB Working Paper 401.

Graphique 7.4

L'économie belge s'est largement numérisée, mais des faiblesses persistent en matière de connexion à très haut débit et de services publics numériques

(indice DESI et ses composantes, 2020, moyenne de l'UE = 100)



Source: Eurostat.



des entreprises doivent donc s'accompagner d'une politique de formation permettant de proposer les compétences nécessaires.

Une dernière faiblesse réside dans la moins bonne performance de la Belgique, comparativement à la moyenne de l'UE, sur le plan des services publics numériques, et en particulier en matière de données ouvertes (*open data*). Afin d'améliorer la situation, 796 millions d'euros d'investissements dans les services publics numériques sont prévus dans le Plan national pour la reprise et la résilience.

Une meilleure réglementation pour un bon fonctionnement des marchés

Un cadre réglementaire stable, définissant des règles du jeu justes et envoyant des signaux clairs aux différents agents économiques afin de leur permettre d'effectuer leurs choix d'investissement et de consommation de manière optimale, est essentiel à la restauration de la croissance de la productivité et à la lutte contre le réchauffement climatique.

Un aspect particulièrement important de la réglementation concernant la croissance de la productivité réside dans l'ensemble des règles associées à la démographie des entreprises. Or, au cours des deux dernières décennies, des taux anémiques de création et de destruction d'entreprises ont pu peser sur ce processus de réallocation des ressources. Même si d'autres facteurs ont exercé une influence, le phénomène de zombification de l'économie belge au lendemain de la crise financière de 2008-2009, décrit dans de nombreuses études, a pu être dû en partie à un excès de protection des entreprises établies et à des procédures de création ou de liquidation d'entreprises trop lourdes.

Un faible risque de zombification à la suite de la crise sanitaire

Parmi les suites de la crise sanitaire, on peut s'interroger sur le risque de voir resurgir une nouvelle vague de zombification. Les taux de faillite historiquement bas enregistrés en 2020 et en 2021 pourraient en effet le laisser penser. Cependant, différents éléments semblent indiquer qu'un tel risque est moins élevé que dans les années qui ont suivi la crise financière.

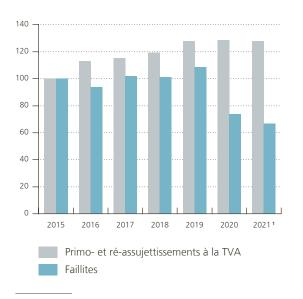
Premièrement, les dernières années ont été particulièrement dynamiques du point de vue de la création d'entreprises, y compris au cœur de la crise sanitaire.

Graphique 7.5

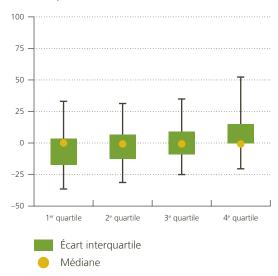
Une démographie des entreprises dynamique a accompagné une réallocation efficace des ressources, même durant la crise

(volet de gauche: indices 2015 = 100, volet de droite: pourcentages)

Créations et faillites d'entreprises



Variation de l'emploi dans les entreprises entre décembre 2019 et juin 2021 en fonction de leur productivité à la fin de 2019



Sources: Statbel, BNB

1 Primo- et ré-assujettissements au cours des dix premiers mois de 2021, faillites au cours des douze mois de 2021.

La réallocation des ressources

s'est poursuivie durant la crise

Deuxièmement, l'interruption forcée de certaines activités, qui s'est accompagnée de périodes de moratoire sur les faillites d'entreprises,

a incité, comme indiqué au chapitre 5, de nombreux

ser leur croissance.

entrepreneurs à renflouer leur société, en partie sur leurs propres deniers, et à aya redéfinir leur modèle d'affaires. Cela devrait redynami-

Enfin, troisièmement, si les mesures d'accompagnement prises par les différents gouvernements pour

protéger les entreprises et les travailleurs ont permis de conserver le tissu productif belge, elles n'ont,

> semble-t-il, pas été un frein à une réallocation efficace des ressources. En effet, les entreprises

ayant réduit le plus fortement leurs effectifs entre décembre 2019 et juin 2021 étaient les moins performantes de leur secteur d'activité à la fin de 2019, tandis que les plus performantes ont pu continuer de croître et d'embaucher durant la période de crise.

Indicateurs de développement durable

Par la loi du 14 mars 2014 complétant la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses, le législateur a chargé le Bureau fédéral du Plan (BFP) d'élaborer un ensemble d'indicateurs complémentaires au PIB visant à mesurer la qualité de vie, le développement humain, le progrès social et la durabilité de l'économie belge. Pour répondre à cette demande, le BFP et l'ICN publient annuellement depuis février 2016 un rapport consacré à un ensemble d'indicateurs complémentaires au PIB. Cette année, pour une plus grande cohérence, ces indicateurs ont été fusionnés avec les indicateurs de suivi des objectifs de développement durable (ODD) de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Comme prévu dans la loi, une synthèse de ce rapport – intitulé « Indicateurs de développement durable » – est reprise ici.

Une sélection élargie d'indicateurs individuels

Depuis l'édition 2019, les indicateurs individuels s'articulent également autour des 17 ODD. Les séries disponibles pour la période 1990-2020 sont dorénavant accessibles uniquement sur le site www.indicators.be, accompagnées de textes explicatifs pour 81 indicateurs de suivi des ODD et cinq indicateurs complémentaires au PIB.

Ce rapport reprend également un bilan du progrès des indicateurs vers leurs ODD dans le cadre de la mission d'évaluation attribuée au BFP par la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable. Ces évaluations sont aussi rapportées en ligne. Conformément à sa mission, le BFP poursuit la mise à jour et l'amélioration des indicateurs de développement durable en fonction de l'évolution des connaissances et des débats sociétaux.

Évaluation des indicateurs individuels

L'évaluation des progrès réalisés vers les objectifs – qui ont été attribués soit au niveau belge, soit au niveau européen ou mondial – s'effectue différemment selon les indicateurs:

- pour les indicateurs s'accompagnant d'un objectif quantifié et assortis d'une échéance (cible), l'évaluation indique si la prolongation de la tendance actuelle sur la période 2015-2030 permet d'atteindre l'objectif à l'échéance fixée. Les cibles sont définies par différents programmes (les ODD, la Stratégie Europe 2020, le Programme national de réforme, la Vision fédérale à long terme de développement durable) ou engagements internationaux auxquels la Belgique a souscrit;
- pour les indicateurs pour lesquels seul un objectif qualitatif est défini (évolution à la hausse, à la baisse ou stable conformément aux ODD ainsi qu'à la Vision fédérale à long terme de développement durable), l'évaluation indique si l'évolution historique (depuis l'an 2000) de l'indicateur va dans la direction voulue de manière statistiquement significative. L'évaluation est moins pertinente, compte tenu de l'impossibilité de s'exprimer sur le niveau de l'indicateur et sur la vitesse à laquelle il évolue.



Progrès vers les ODD

À partir d'une sélection de 51 indicateurs (trois par ODD) parmi les 86 présentés dans l'édition de cette année, le BFP dresse le bilan des progrès réalisés vers les ODD.

Sur la base des données disponibles en novembre 2021, aucune tendance nette ne se dégage de ces évaluations: en prolongeant les tendances actuelles, 35 indicateurs sur 51 présentent une évaluation défavorable ou indéterminée, ce qui nécessitera des efforts supplémentaires pour atteindre les ODD. Parmi les quatre composantes du développement durable (sociale, environnementale, économique et gouvernance), ce sont principalement des indicateurs de la composante environnementale (16 indicateurs sur 51) qui reçoivent des évaluations favorables, tandis que les indicateurs de la composante sociale (23 indicateurs) se voient attribuer relativement plus d'évaluations défavorables. Les composantes économiques (sept indicateurs) et de gouvernance (cinq indicateurs) ne contiennent pas suffisamment d'indicateurs pour permettre de dégager une tendance.

Quant à l'appréciation en termes de ventilation selon plusieurs catégories pertinentes de la population, il ressort que, pour les ventilations selon le genre (40 indicateurs), de nombreuses différences se réduisent (espérance de vie, taux de chômage, taux d'emploi), si ce n'est pour quelques indicateurs (incapacité de travail de longue durée, inactivité professionnelle en raison de responsabilités familiales, diplômés de l'enseignement supérieur). Sans surprise, les ventilations selon le niveau de revenu (20 indicateurs) et le niveau d'éducation (11 indicateurs) révèlent une situation plus favorable s'agissant des catégories ayant les revenus ou le niveau d'éducation les plus élevés. De plus, ces différences ont tendance à augmenter (en particulier concernant le risque de pauvreté). Hormis les différences de niveau liées à l'âge (santé, incapacité de travail, taux d'emploi ou chômage), il ne se dégage pas de tendance générale lorsqu'on opère une distinction selon cette catégorie. Les ventilations disponibles selon les trois Régions (43 indicateurs) sont également présentées, mais elles ne sont pas analysées.

Indicateurs composites de bien-être

Les indicateurs synthétiques du bien-être développés par le BFP portent sur trois dimensions du développement durable: le développement de la société et le bien-être de la génération actuelle en Belgique (« lci 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 »). Seuls les indicateurs composites des dimensions « lci et maintenant » et « Plus tard » sont évalués pour la période allant au plus tard jusqu'en 2020, en fonction des données disponibles. L'appréciation de la situation récente a été complexifiée par les perturbations que la crise sanitaire a engendrées dans la collecte des données.

Évolution du bien-être entre 2005 et 2019

L'indicateur composite « Bien-être ici et maintenant » (BE_{IM}) mesure l'évolution du bien-être actuel en Belgique et vise à en refléter au mieux les variations observées. Sur la période 2005-2019 (cf. BFP, Rapport 2021), il présente une tendance à la baisse significative. Celle-ci a pour cause une dégradation de l'état de santé général de la population – principal déterminant du bien-être en Belgique – trop importante par rapport aux améliorations enregistrées au niveau socio-économique (taux de chômage, privation matérielle sévère et décrochage scolaire). En affinant l'analyse par catégorie de population, il ressort que la diminution du bien-être est statistiquement significative chez les hommes, les 16-24 ans,



les 50-64 ans et la classe moyenne (troisième quintile de revenu). Seul l'indicateur relatif aux 65 ans et plus a augmenté de manière significative entre 2005 et 2019.

L'impact de la pandémie sur le bien-être en 2020

L'estimation réalisée par le BFP dans son rapport 2021 indiquait que le bien-être moyen des Belges, déjà très bas en 2019, allait nettement se détériorer en 2020 et tomber à son niveau le plus bas depuis qu'il est mesuré. Dans le rapport de cette année, le BFP a décidé de ne pas mettre à jour les indicateurs sous-jacents qui permettent de mesurer l'évolution des indicateurs composites du bien-être en 2020. En effet, leur comparabilité entre années successives a été affectée par la pandémie, qui a perturbé la collecte des données traditionnellement exploitées. En lieu et place, des enquêtes ad hoc sur le niveau de satisfaction dans la vie et sur l'état de santé général et de santé mentale réalisées durant la pandémie ont été utilisées.

S'agissant du niveau de satisfaction dans la vie, les résultats de ces enquêtes abondent dans le même sens, à savoir que celui-ci a diminué à partir de mars 2020 par rapport à sa perception dans le passé, avec des fluctuations selon le contexte sanitaire (améliorations lorsque l'épidémie a ralenti durant l'été). Le niveau de satisfaction est resté inférieur à celui mesuré avant 2020, parfois très sensiblement pour certaines catégories de personnes, comme les femmes, les jeunes, les personnes isolées, les étudiants, les chômeurs ou les personnes en incapacité de travail.

La pandémie a aussi touché le principal déterminant du bien-être qu'est la santé: la perception des Belges de leur état de santé s'est dégradée et a évolué en fonction de la situation épidémiologique. Il appert que le COVID-19 a affecté la santé de près d'un tiers des Belges, et plus particulièrement les 30-49 ans. Il a aussi nui à la santé mentale, déjà altérée avant 2020, induisant au sein de la population des difficultés psychologiques d'intensité variable selon la situation sanitaire. Quant aux problèmes des troubles anxieux et dépressifs, ils restent à des niveaux significativement plus élevés que dans le passé, touchant davantage les femmes, les jeunes et les personnes déjà fragiles psychologiquement avant la pandémie.





Il s'impose de suivre l'évolution future de l'état de santé des Belges, d'autant plus que de nombreux soins ont été reportés. L'absence de données concernant l'impact de la pandémie sur les enfants (hors champ des enquêtes consultées) constitue un autre point d'attention, le bien-être durant l'enfance n'étant pas sans effet sur le bien-être à l'âge adulte.

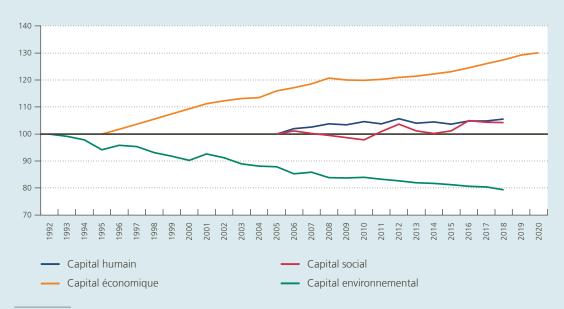
Le bien-être des générations futures impacté par la détérioration du capital environnemental

Le développement durable d'une société implique que la satisfaction des besoins de la génération actuelle ne se fasse pas au détriment de la capacité des générations futures de répondre à leurs propres besoins. Considérant qu'on ne peut préjuger de la composition de ce bien-être, ni de la manière dont il sera produit, la mesure du bien-être futur (dimension « Plus tard ») repose sur une approche par les stocks de capitaux. Cette approche consiste à mesurer l'évolution des stocks de ressources requises pour générer le bien-être des générations futures et considère qu'une société se développe de manière durable si elle leur garantit un stock de capitaux au moins équivalent au niveau actuel. Aussi, dans le cadre conceptuel utilisé dans ce rapport, un développement est soutenable s'il préserve au minimum l'ensemble des stocks de capitaux.

L'appréciation de la situation en 2020 est impactée par la disponibilité limitée des données statistiques. Seul l'indicateur du «capital économique», qui couvre l'ensemble des actifs économiques, a pu être actualisé. Son évolution historique est marquée par une tendance significativement haussière

Indicateurs composites permettant de 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. Ces capitaux n'étant pas substituables entre eux, ils ne sont pas agrégés en un seul indicateur composite.



depuis 1995, qui a culminé en 2020. Tant l'indicateur du stock de capital physique que celui du capital connaissance ont contribué à cette progression. 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 sensiblement augmenté depuis 2005, en raison de la hausse du nombre de diplômés de l'enseignement supérieur, tandis que l'indicateur de la maîtrise suffisante de la lecture s'est dégradé, tout comme celui de l'espérance de vie en bonne santé. Le « capital social » se rapporte à la qualité des relations entre les personnes, tant au niveau individuel qu'à celui de la communauté. Son indicateur est resté relativement stable sur la période 2005-2018. En ce qui concerne le « capital environnemental », ses quatre composantes (l'air, l'eau, la terre et la biodiversité) contribuent à le faire fortement diminuer. Cette détérioration ne concorde pas avec le résultat du bilan d'évaluation plutôt favorable des indicateurs de la composante environnementale du développement durable commenté précédemment. Le bilan contient plusieurs indicateurs de flux affichant une évolution favorable (comme la réduction des émissions annuelles de GES) qui traduit les effets positifs des politiques environnementales, lesquels s'avèrent néanmoins insuffisants pour mettre un terme à la dégradation du (stock de) capital environnemental.

Sur la base de ces indicateurs et compte tenu de la détérioration de celui relatif au capital environnemental, il ressort du rapport «Indicateurs de développement durable» du BFP que le développement de la Belgique n'est pas soutenable à terme, d'autant moins que d'autres composantes du bien-être futur risquent d'être négativement impactées par la dégradation récente de plusieurs composantes du bien-être actuel, comme la formation ou l'espérance de vie en bonne santé.

7.2 Attirer et garder plus de personnes sur le marché du travail

Un marché du travail structurellement sous tension

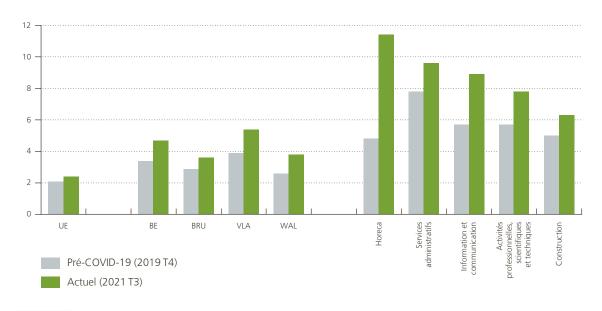
Chaque année, les services publics régionaux de l'emploi (SPE) analysent les offres d'emploi plus difficiles à pourvoir et caractérisées par un processus de recrutement plus long – ce qu'on appelle les « fonctions critiques ». Si les métiers des filières technologiques, du secteur des soins de santé, du commerce et de l'enseignement se révèlent être des fonctions critiques sur l'ensemble du territoire, certaines spécificités régionales sont néanmoins observées. À Bruxelles, Actiris constate des difficultés de recrutement spécifiques pour les fonctions administratives, mais aussi pour les métiers de l'informatique et

les métiers techniques. Pour le VDAB en Flandre et le Forem en Wallonie, la pression la plus nette s'exerce sur les métiers de la construction et de l'industrie.

Au total, au troisième trimestre de 2021, on recensait 196 000 emplois non pourvus en Belgique. Cela représente un taux de vacance d'emploi particulièrement élevé de 4,7 %, soit près du double de la moyenne de l'UE (2,4 %).

C'est en Flandre que les tensions sont les plus fortes, avec un taux de vacance d'emploi de 5,4 %, suivie de la Wallonie (3,8 %), puis de Bruxelles (3,6 %). Les difficultés de recrutement n'affectent pas tous les secteurs de

Graphique 7.6
Un taux de vacance d'emploi 1 particulièrement élevé (pourcentages, données désaisonnalisées)



Source: Eurostat.

¹ Nombre de postes vacants sur le total des emplois occupés et vacants.

la même manière. Le secteur de l'horeca, qui a souffert d'une hémorragie de personnel durant la crise et qui rencontre aujourd'hui d'importantes difficultés de recru-

tement, est celui qui enregistre le taux de vacance d'emploi le plus élevé, à 11,4%. Mais ce taux est

Près de 196 000 postes sont actuellement vacants

également considérable dans les secteurs des services administratifs (incluant l'intérim), de l'information et de la communication, des activités professionnelles, scientifiques et techniques ainsi que dans la construction.

Le niveau structurellement élevé de cet indicateur témoigne de déséquilibres de natures à la fois quantitative et qualitative entre l'offre et la demande de travail.

Trop peu de main-d'œuvre directement mobilisable

D'un point de vue quantitatif, au cours des deux premiers trimestres de 2021, 332 000 personnes étaient, en moyenne, enregistrées comme demandeurs d'emploi selon la définition du Bureau international du Travail. Ainsi, le taux de chômage en Belgique est relativement faible, s'établissant à 6,5 % de la popu-

lation active, alors que la moyenne européenne se situe à 7,4%. En activant toutes ces personnes, on

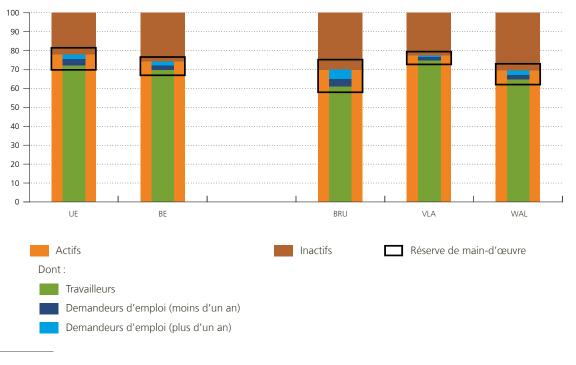
pourrait théoriquement résoudre la question des pénuries de main-d'œuvre puisqu'on obtiendrait un ratio de quasiment deux candidats potentiels par poste vacant. Toutefois, parmi ces demandeurs d'emploi, 41 % sont au chômage depuis plus d'un an et sont considérés comme plus difficilement employables. De plus, tous ne disposent pas nécessairement des compétences demandées sur le marché du travail.

Le nombre de personnes susceptibles de répondre à la demande de main-d'œuvre ne couvre cependant pas les seuls demandeurs d'emploi. En effet, la définition de la main-d'œuvre disponible peut être étendue aux travailleurs à temps partiel qui souhaitent travailler plus, aux personnes disponibles pour travailler mais qui ne recherchent pas activement un

Graphique 7.7

Peu de main-d'œuvre rapidement mobilisable en Belgique, surtout en Flandre

(répartition de la population âgée de 20 à 64 ans par statut, pourcentages, moyennes des deux premiers trimestres de 2021 pour l'UE et la Belgique, 2020 pour les trois régions)



Source: Eurostat.

emploi et à celles qui recherchent un emploi mais qui ne sont pas directement disponibles. On obtient alors le concept de réserve de main-d'œuvre utilisé par la CE pour mesurer les besoins non satisfaits en matière d'emploi, le « labour market slack ». Au cours du premier semestre de 2021, ce concept englobait 646 000 personnes en Belgique, soit 12,6 % de la population active étendue, un pourcentage en deçà de la moyenne de l'UE (14,3 %).

La situation n'est pas la même dans les trois régions du pays. Si, en moyenne au cours des deux premiers trimestres de 2021, la Flandre a enregistré un taux de chômage de 4,1 % correspondant quasiment au plancher du chômage frictionnel, la Wallonie et Bruxelles sont toujours confrontées à un chômage de masse, de, respectivement, 9 et 12,4 %. Si on prend en considération la réserve étendue de main-d'œuvre, le « labour market slack » ne dépassait pas 8,8 % en Flandre en 2020, alors qu'il atteignait 15,2 % en Wallonie et 23,1 % à Bruxelles.

Il est important d'apparier cette réserve de maind'œuvre aux emplois vacants afin de réduire les tensions sur le marché du travail en Belgique. Cela peut se faire en partie en orientant des demandeurs d'emploi bruxellois et wallons vers des postes vacants en Flandre, un point qui est au cœur des politiques de mobilité coordonnées par les SPE, qui s'échangent les offres d'emploi et assurent les formations linguistiques de base nécessaires. Mettre au travail les personnes actives sans emploi ne sera cependant pas suffisant.

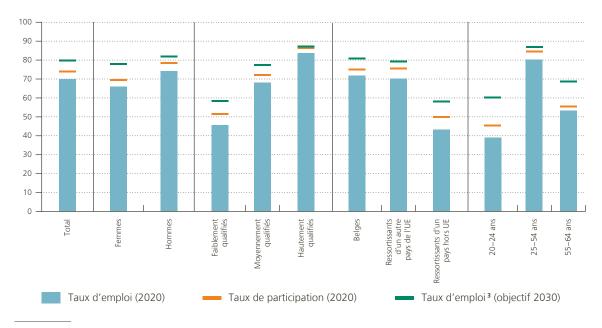
Améliorer l'appariement entre l'offre et la demande de travail sera indispensable pour contribuer aux objectifs européens en matière d'emploi¹ et, surtout, pour atteindre l'objectif du gouvernement fédéral d'un taux d'emploi de 80 % d'ici 2030. Par rapport à

1 Dans le cadre du «Plan d'action sur le socle européen des droits sociaux», l'UE s'est fixé un objectif d'emploi des 20-64 ans de 78 % en 2030. Pour contribuer suffisamment à cet objectif, la Belgique devrait, selon la CE, atteindre un taux d'emploi de 76,5 % en 2030.

Graphique 7.8

Atteindre l'objectif d'un taux d'emploi de 80 % en 2030 nécessitera une forte progression du taux de participation

(taux d'emploi¹ et taux de participation² des personnes âgées de 20 à 64 ans, pourcentages)



Sources: CSE, Eurostat.

¹ Personnes en emploi en pourcentage de la population âgée de 20 à 64 ans.

² Population active, à savoir les personnes en emploi plus les demandeurs d'emploi, en pourcentage de la population âgée de 20 à 64 ans.

³ Objectif par groupe démographique nécessaire pour atteindre un taux d'emploi global de 80 % pour la population âgée de 20 à 64 ans, sur la base d'un exercice mené par le CSE.



La réponse au manque de

main-d'œuvre passe aussi par la

mobilisation de la population inactive

la situation qui prévalait en 2020, il s'agira d'amener quelque 660 000 personnes supplémentaires âgées de 20 à 64 ans vers un emploi.

L'objectif de 80 % ne pourra être atteint que si la proportion de travailleurs s'accroît dans toutes les catégories démographiques. Un exercice mené par le Conseil supérieur de l'emploi (CSE) montre que ce sont surtout les taux d'emploi des personnes âgées de 20 à 24 ans et de 55 à 64 ans, mais aussi ceux des ressortissants de pays extérieurs à l'UE, des personnes faiblement

qualifiées et des femmes, qui doivent sensiblement grimper¹. L'objectif peut certes être atteint de diverses manières, mais une

moindre progression dans certaines catégories devra être compensée par des augmentations plus importantes dans d'autres groupes.

Les femmes peuvent contribuer à accroître considérablement l'emploi. Bien qu'orienté à la hausse depuis plusieurs années déjà, leur taux d'emploi reste inférieur à celui des hommes, et ce alors même que leur niveau de formation est en moyenne plus élevé. L'écart est encore plus flagrant si on considère le taux d'emploi en équivalents temps plein. Une analyse² récente révèle que la maternité continue d'exercer un effet négatif sur l'emploi des femmes et d'amplifier leur tendance à travailler à temps partiel.

Avant que l'objectif fédéral n'ait été défini, plusieurs autorités régionales s'efforçaient déjà de relever les taux d'emploi. L'accord gouvernemental flamand vise

> par exemple aussi un taux de 80 % d'ici 2030, tandis que la Wallonie s'est donné pour objectif d'atteindre 68,7 % en 2025.

Les taux d'emploi régionaux différant fortement les uns des autres à ce stade – à savoir 75,1 % en Flandre, 64,7 % en Wallonie et 61,5 % à Bruxelles –, les régions dont le taux est le plus faible sont appelées à fournir de plus gros efforts, mais une hausse sensible s'impose en tout état de cause dans toutes les régions pour pouvoir atteindre l'objectif.

Pour parvenir à l'objectif de 80 %, la participation au marché du travail doit elle aussi vivement augmenter. Il ressort en effet de l'exercice réalisé par le CSE que, pour chaque groupe démographique, l'objectif d'emploi pour 2030 excédait (souvent largement) le taux de participation actuel, si bien que l'objectif ne pourrait même pas être atteint si tous les chômeurs prenaient un emploi. Il s'agit donc de mobiliser une

¹ Dans cet exercice, le taux d'emploi en Belgique pour toutes les catégories démographiques est comparé à ceux de l'Allemagne, de la France, des Pays-Bas, du Danemark, de la Suède et de la Finlande. Dans ce scénario, l'écart de taux d'emploi entre les hommes et les femmes en Belgique était réduit de moitié et pour tous les groupes, une partie de l'écart par rapport au taux d'emploi du pays de référence le plus performant a été éliminée, ce qui porte le taux d'emploi total à 80 % (CSE, 2021).

² Cf. Nautet M. et C. Piton (2021), «How does parenthood affect the careers of women and men?», NBB, Economic Review, décembre

part importante de la population en âge de travailler qui est actuellement inactive, et ce dans toutes les régions, y compris en Flandre, qui compte le nombre le plus faible d'inactifs.

Une inadéquation entre compétences requises et compétences acquises

Sur le plan qualitatif, l'un des principaux atouts de la Belgique est qu'elle dispose d'une population très éduquée. Entre 2000 et 2020, la part des personnes faiblement diplômées est retombée de 39 à 20 % de la population âgée de 20 à 64 ans, tandis que, dans le même temps, la part des personnes hautement diplômées a grimpé de 26 à 41 %.

Le relèvement du niveau d'éducation contribue à augmenter la participation au marché du travail: non seulement l'intégration des personnes hautement diplômées est large, mais elle est aussi plus durable. Toutefois, le niveau des diplômes ne dit pas tout. Les choix d'orientation sont déterminants en ce qui concerne l'appariement entre l'offre et la demande de main-d'œuvre. Les filières STEM, pourtant particulièrement recherchées sur le marché du travail, attirent peu les étudiants. À peine 2 % des nouveaux diplômés ont opté pour une filière dans les TIC, contre 4 % en moyenne dans l'UE. Cela peut expliquer pourquoi pas moins de 11 % des entreprises belges déclarent rencontrer des difficultés pour recruter de tels spécialistes, soit la proportion la plus élevée de l'UE, où la moyenne ne dépasse pas 5 %.

La numérisation et le verdissement de l'économie impactent également le marché du travail. Certains métiers disparaissent, d'autres apparaissent, et la plupart, sinon tous, voient leur nature évoluer. Ces changements s'accompagnent également d'une modification des compétences demandées par les entreprises. Ces dernières recherchent non seulement de nouvelles compétences techniques (hard skills) en rapport avec ces nouveaux métiers, mais également de plus en plus de softs skills, comme les capacités relationnelles et de communication, d'innovation ou d'adaptation.

Premier levier d'action: l'activation

Afin de répondre aux besoins de main-d'œuvre et de créer une dynamique de croissance inclusive, il ne suffit pas de maintenir les personnes en emploi, comme cela a été le cas pendant la crise sanitaire. Il faut aussi bâtir un système efficace d'activation et de réallocation des ressources fondé sur des incitants à l'embauche, des aides en matière de recherche d'emploi et des programmes de formation à des métiers demandés/en pénurie.

Lors de la confection du budget de 2022, le gouvernement a adopté différentes mesures destinées à accroître l'activation de la main-d'œuvre. Il souhaite non seulement rendre le travail plus rémunérateur et encourager l'apprentissage tout au long de la vie (cf. infra), mais également s'attaquer à la problématique des métiers en pénurie, favoriser la réintégration des personnes en incapacité de travail et permettre davantage de flexibilité au niveau du temps de travail.

Le Plan national pour la reprise et la résilience de la Belgique, récemment approuvé, comporte lui aussi des mesures d'activation. Ces réformes planifiées à long terme visent notamment à offrir la possibilité de cumuler un travail à temps partiel avec des allocations de chômage ou avec le revenu d'intégration, à lutter plus vigoureusement contre la discrimination et à mieux accompagner les demandeurs d'emploi issus de groupes vulnérables. Néanmoins, l'incidence sur le marché du travail de nombre de ces réformes, y compris la révision annoncée du régime des pensions, dépendra largement de leur mise en œuvre concrète.

De telles mesures sont toutefois plus que bienvenues sur un marché du travail particulièrement rigide en Belgique. Une série de facteurs de rigidité structurels, tels le manque de mobilité professionnelle et géographique, le lien trop étroit entre salaire et ancienneté et la relation biaisée entre salaire et productivité, la taxation élevée du revenu du travail et le piège financier du chômage, pour n'en citer que quelques-uns, peuvent constituer un frein à une (ré)allocation optimale.

Deuxième levier d'action: rendre le travail financièrement plus intéressant

Accepter un emploi doit, dans tous les cas, s'avérer financièrement plus avantageux que le chômage ou l'inactivité. À cet égard, non seulement le salaire brut, les charges sociales et la taxation du revenu du travail jouent un rôle, mais également le fait que des avantages sociaux comme une allocation de chômage ou le revenu d'intégration soient supprimés. Bien que

différentes réformes aient été mises en œuvre ces dernières années – dont, notamment, l'instauration

du bonus social et fiscal à l'emploi, la dégressivité des allocations de chômage et le tax shift 2016-2020 –, des pièges du chômage ou

Mobiliser la main-d'œuvre implique de rendre le travail (financièrement) plus attractif

une série de prestations sociales, dont le revenu d'intégration, une première fois en 2021. Jusqu'en 2024, les prestations les plus

les prestations les plus basses seront encore relevées, en sus des hausses découlant de l'indexation et de l'enveloppe bien-être.

Ces adaptations, désirables d'un point de vue social, renforcent toutefois le risque de pièges du chômage et de l'inactivité pour les travailleurs peu qualifiés percevant un faible salaire. Afin d'encourager ces personnes à devenir actives, l'incitant financier doit être suffisamment important, ce qui, en principe, peut passer par des salaires bruts plus élevés ou une pression (para) fiscale sur le travail moindre.

La décision prise en 2021 par les partenaires sociaux d'accroître progressivement le revenu minimum

de l'inactivité subsistent, si bien que, pour certains, il n'est financièrement pas intéressant de travailler. Les prestations sociales les plus basses se situant sous le seuil de pauvreté en Belgique, rendre le travail plus attractif en réduisant encore ces dernières n'est pas une option souhaitable. En vue de lutter contre la pauvreté, le gouvernement fédéral a d'ailleurs augmenté¹

1 Le revenu d'intégration, en ce compris l'indexation et l'adaptation au bien-être, a été relevé de 4,7 % le 1er janvier 2021 et a encore augmenté de 8,9 % le 1er janvier 2022.

Graphique 7.9

L'avantage financier du travail reste modeste en Belgique et la taxation du travail s'accroît rapidement

(pourcentages, 2020, pour un isolé sans enfants à charge)



Source: OCDE

¹ Cet indicateur montre dans quelle mesure le revenu net s'accroît lorsqu'un chômeur ou un bénéficiaire du revenu d'intégration commence à travailler, compte tenu de la taxation du travail et de la perte de la prestation sociale. Le calcul se fonde sur l'hypothèse que le revenu annuel se compose de douze fois la prestation ou le salaire et, en cas de chômage, que le nouveau salaire est égal au dernier salaire perçu.

mensuel moyen garanti (RMMMG) contribue également à rendre le travail financièrement plus intéressant pour les emplois les moins bien rémunérés. Cette hausse, qui vient s'ajouter à l'indexation automatique, représente la première augmentation réelle du revenu minimum national depuis l'accord interprofessionnel de 2007-2008. Concrètement, le RMMMG sera relevé en 2022, 2024 et 2026, et une nouvelle revalorisation sera possible en 2028, sur la base d'une comparaison avec les pays voisins¹. Pour que la progression du salaire brut minimum national se traduise aussi par un salaire net plus haut, les plafonds du bonus fiscal et social à l'emploi seront majorés. Les employeurs recevront une compensation pour cet alourdissement des coûts salariaux, sous la forme d'une adaptation de la réduction structurelle de cotisations pour les bas salaires.

Les travailleurs qui perçoivent un salaire proche du salaire minimum national sont peu nombreux en Belgique. Ainsi, la part des travailleurs dont le salaire dépasse de 5 % au plus le salaire minimum national est revenue de 3 % en 2000 à 2,1 % en 2015². L'augmentation du RMMMG contribuera néanmoins à rendre le travail plus attractif. En effet, le seuil absolu pour les salaires en Belgique s'en trouve ainsi relevé, ce qui amenuise le risque de piège du chômage ou de l'inactivité.

Enfin, la (para)fiscalité détermine en particulier s'il est financièrement intéressant ou non de travailler. La décision d'exercer un emploi n'est en effet pas prise sur la base du salaire brut, mais bien sur celle du salaire net. À la suite du tax shift de 2016-2020, la taxation du travail en Belgique a été allégée pour tous les niveaux salariaux ces dernières années, la diminution la plus marquée ayant concerné les salaires les plus bas. En dépit de cet effort, la pression (para) fiscale sur le travail en Belgique reste toujours nettement plus grande que dans les trois principaux pays voisins. De plus, la taxation du travail s'alourdit rapidement lorsque le salaire brut grimpe, notamment sous l'effet de l'impôt des personnes physiques et des cotisations personnelles à la sécurité sociale. Il en résulte un risque accru non seulement de piège du chômage ou de l'inactivité, mais également de piège

de promotion. Dans ce cas, la progression du salaire brut ne se traduit pas, ou pas suffisamment, par une hausse du salaire net, réduisant ainsi l'incitant financier à travailler plus d'heures ou à souhaiter obtenir une promotion.

Différents niveaux de pouvoir en Belgique ont prévu des mesures à cet égard. Ainsi, le gouvernement fédéral veut abaisser le pourcentage de la cotisation spéciale à la sécurité sociale en 2022, de sorte que les travailleurs conserveront davantage de salaire net. Dans la mesure où cette cotisation augmente en fonction du salaire brut, cette adaptation limite aussi le risque d'un piège de promotion pour les salaires moyens et faibles. Le gouvernement flamand souhaite lui aussi rendre le travail plus attractif pour les travailleurs percevant un revenu plus bas. À cet effet, il instaurera en 2022 une prime (le « Vlaamse Jobbonus ») qui s'élèvera à 600 euros sur une base annuelle pour les salaires du niveau le plus bas et qui diminuera progressivement jusqu'à disparaître pour un salaire mensuel brut supérieur à 2 500 euros. Le gouvernement fédéral prévoit également une vaste réforme fiscale visant à affaiblir une nouvelle fois la pression fiscale sur le travail.

Dans ce contexte, il s'agit de ne pas perdre de vue que la décision de devenir actif sur le marché du travail n'est pas dictée que par des aspects financiers mais qu'elle dépend également des conditions de travail, de la situation familiale, de l'état de santé et de différentes considérations socio-culturelles. Pour favoriser l'activation sur le marché du travail, il convient donc de prêter attention non seulement aux aspects purement financiers, mais aussi à ces nombreux autres obstacles.

L'action des pouvoirs publics est déterminante pour rendre le travail plus attractif tout en luttant contre le risque de pauvreté et en préservant la position compétitive des entreprises. Elle se traduit par un coût direct pour les finances publiques, qui ne peut être compensé que si le taux d'emploi s'en trouve durablement relevé.

Troisième levier d'action: la formation

L'éducation initiale et la formation continue contribuent à réduire les inadéquations qualitatives sur le marché du travail. Comme évoqué ci-avant, les choix d'orientation scolaire ou professionnelle ne correspondent pas

¹ Ainsi, le RMMMG s'établit actuellement à 1 691 euros par mois pour un travailleur de 18 ans sans ancienneté dans l'entreprise. Ce montant sera relevé de 76 euros bruts par mois en avril 2022 et à nouveau de 35 euros en avril 2024 et en avril 2026.

² Cf. Vandekerckhove S., S. Desiere et K. Lenaerts (2020), Minimum wages and wage compression in Belgian industries, NBB Working Paper Research 387, July.

toujours aux besoins des entreprises. Cela ne concerne pas que les personnes hautement diplômées. De nombreuses fonctions en pénurie ne requièrent pas de qualifications élevées. Les filières techniques et l'alternance,

notamment, offrent des opportunités d'emploi multiples et doivent donc être encouragées. Lutter contre le décrochage scolaire per-

Plus de formations pour une meilleure adéquation entre compétences acquises et requises

met également d'atténuer les difficultés d'intégration sur le marché du travail et d'acquisition ultérieure de compétences professionnelles. En 2020, 8 % des jeunes ont quitté l'école sans avoir obtenu de diplôme de l'enseignement secondaire ou équivalent. C'est un résultat meilleur que la moyenne de l'UE, où ce taux s'établissait à 10 %, mais des écarts entre les régions sont observés, avec des taux de décrochage de 7 % en Flandre et de 10 % en Wallonie et à Bruxelles.

La formation continue assure l'employabilité des travailleurs tout au long de leur carrière et leur permet, le cas échéant, de relever ou de diversifier leurs compétences pour répondre aux évolutions sur le marché du travail.

Cependant, selon les résultats de la dernière enquête disponible d'Eurostat sur l'éducation des adultes

(AES, 2016), malgré un vaste arsenal de mesures et d'outils, seuls 54% des travailleurs ont participé à la formation continue en Belgique au cours de l'année écoulée, soit un taux légèrement supérieur à la

moyenne de l'UE (52 %). Si le taux de participation à la formation continue est en général moins important pour les demandeurs

d'emploi, ce taux s'élevait néanmoins à 42 % en Belgique, contre 28 % en moyenne dans l'UE, grâce à l'offre très étendue de formations proposées par les SPE. La situation est par contre moins favorable pour les personnes inactives, dont le taux de participation à la formation est de 20 %, contre 22 % dans l'UE.

Selon le Cedefop, une agence de l'UE, 40 % des travailleurs belges auraient besoin de se former pour se maintenir en emploi ou pour assurer une reconversion professionnelle. Il s'agit principalement de personnes faiblement diplômées, mais pas uniquement. Les personnes moyennement ou hautement diplômées qui possèdent de faibles compétences numériques ou qui manquent de certaines compétences génériques, telles que les capacités de communication, d'organisation ou de résistance au stress, sont également concernées.



La nécessité et l'utilité de la formation continue sont insuffisamment perçues. En effet, il ressort de l'enquête AES de 2016 que quatre adultes sur dix ne souhaitent pas participer à une formation, notamment parce qu'ils estiment ne pas en avoir besoin. Des barrières pratiques sont également évoquées: manque de temps, distance, horaires des formations, problèmes de santé, coût, etc.

On observe par ailleurs d'importantes disparités en termes de participation à la formation continue par type d'individu. Les personnes faiblement diplômées et celles âgées de 55 ans et plus y accèdent le moins.

Une très grande majorité des entreprises belges (84 %, contre 71 % en moyenne dans l'UE) permettent pourtant à leurs salariés de suivre des formations. La stratégie de formation diffère en fonction de la branche d'activité. Certaines sont en retrait, comme l'horeca et le commerce de détail, tandis que d'autres sont à la pointe, comme les services financiers. La taille de la firme est aussi un déterminant essentiel de l'intensité de formation. En moyenne, les petites entreprises offrent moins de formations à leurs salariés, même si

les efforts en la matière sont très hétérogènes selon l'activité de l'entreprise. On constate également que les firmes les plus productives sont aussi celles dont l'intensité de formation est la plus élevée, sans que cette relation soit nécessairement causale.

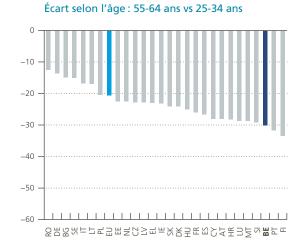
Le système de formation continue compte une multitude d'opérateurs publics, privés et associatifs. La structure fédérale et le partage des compétences entre les différents niveaux de pouvoir tendent à réduire la lisibilité de la politique de formation continue. Le CSE ¹, qui a consacré son rapport 2021 à la formation continue, a formulé une série de recommandations. Celles-ci portent sur la coordination entre les acteurs et la simplification du système de formation continue, sur la nécessité d'adopter une vision prospective et d'aligner les formations sur les besoins du marché, sur le relèvement de la participation des groupes sous-représentés ainsi que sur le renforcement de l'outil statistique et l'importance d'évaluer les politiques.

1 CSE (2021), La formation continue des salariés: investir dans l'avenir, novembre.

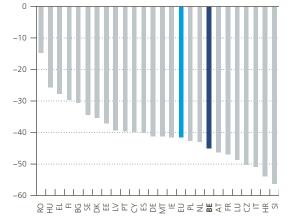
Graphique 7.10

Les personnes faiblement diplômées ou âgées de 55 ans et plus participent moins à la formation continue

(écarts de taux de participation à des formations formelles ou non formelles sur une période d'un an, points de pourcentage, 2016)



Écart selon le diplôme : peu diplômés vs hautement diplômés



Source: Eurostat.

7.3 Le défi climatique et la transition énergétique

Le réchauffement de la planète comporte à terme des risques très importants pour l'activité économique et pour la vie sur terre. Pour la Belgique également, les conséquences peuvent être très significatives, comme le montrent les dégâts considérables qu'ont provoqués les inondations du mois de juillet. Pour limiter le réchauffement climatique à 1,5° C, comme décidé dans l'accord de Paris sur le climat, les émissions globales de GES doivent être drastiquement et rapidement réduites¹. La tendance actuelle est néanmoins toujours clairement orientée à la hausse: après un léger recul en 2020 sous l'effet de la crise du COVID-19, les émissions mondiales sont en effet largement remontées en 2021.

Dans ce contexte, l'UE s'est engagée à raboter sensiblement ses émissions. En juillet 2021, la CE a lancé le

1 Dans la mesure où le réchauffement de la planète dépend de la quantité totale de gaz à effet de serre dans l'atmosphère et que ceux-ci ne s'y décomposent que très lentement, il est essentiel de réduire les émissions le plus rapidement possible. paquet « Ajustement à l'objectif 55 » (« Fit for 55 »), qui vise la neutralité climatique d'ici 2050. À titre d'étape intermédiaire, les émissions de GES doivent être abaissées de 55 % d'ici 2030 par rapport à 1990. Ces objectifs doivent encore être traduits en chiffres de réduction pour les différents États membres mais, quelles qu'en soient les modalités précises, il apparaît déjà clairement qu'une diminution suffisante des émissions de GES en Belgique représentera un défi de taille. L'économie belge émet en effet davantage de GES par euro de valeur ajoutée créée que d'autres pays européens, et le profil de consommation des ménages entraîne également plus d'émissions par habitant.

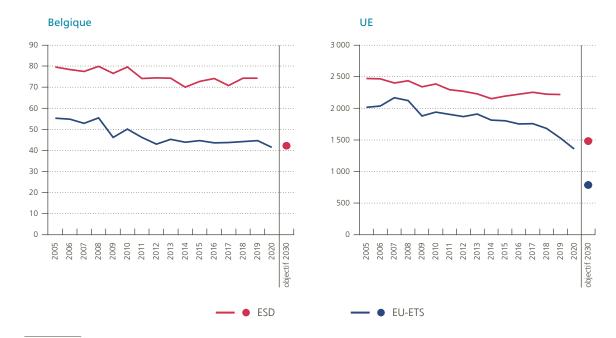
Au sein de l'UE, une double approche des émissions a été mise en place. Les émissions des entreprises à très haute intensité énergétique de certaines branches d'activité – comme la production d'électricité, le raffinage du pétrole, l'acier, le ciment, la métallurgie, l'industrie chimique et le transport aérien en Europe – sont régies par le système d'échange de quotas



Graphique 7.11

Des objectifs ambitieux pour la réduction des émissions 1

(émissions de gaz à effet de serre, millions de tonnes d'équivalent CO₂)



Sources: AEE, CE.

Un signal de prix clair pour

toutes les émissions de gaz à

effet de serre s'avérerait utile

d'émission de l'UE (EU Emissions Trading System – EU-ETS). Ce système (cf. encadré 8) couvre environ 40 % des émissions de l'Union et est intégralement mis en œuvre au niveau de celle-ci; les branches qui en relèvent sont donc soumises à des objectifs européens. Toutes les autres émissions 1 entrent dans le

champ d'application de la décision sur la répartition de l'effort (Effort Sharing Decision – ESD), en vertu de laquelle l'objectif en

matière d'émissions fixé par l'UE est converti en objectifs à réaliser par les États membres, qui doivent prendre les mesures nécessaires pour atteindre la réduction visée.

La CE a converti la réduction globale de 55 % des émissions en objectifs distincts pour les branches relevant de l'EU-ETS et pour celles soumises à l'ESD. Ainsi, en 2030, leurs émissions de GES devront avoir régressé de, respectivement, 61 et 40 % par rapport à 2005. Cela représente une baisse d'environ la moitié pour les premières et d'un tiers pour les secondes, comparativement aux émissions de 2019, qui est l'année la plus récente pour laquelle on dispose de

données non biaisées par la crise du coronavirus. Afin de pouvoir alléger les émissions couvertes par l'ESD de 40 % au niveau

européen, la CE propose une diminution de 47 % pour la Belgique. Compte tenu du repli très limité enregistré dans notre pays depuis 2005, cet objectif implique une réduction de 43 % par rapport aux émissions de 2019.

Il s'agit d'objectifs très ambitieux, d'autant plus qu'il reste peu de temps pour les réaliser. En Belgique, conformément à la répartition des compétences, il appartient généralement aux entités fédérées d'adopter les mesures requises. Alors que, dans le cadre de l'EU-ETS, un signal de prix a été retenu – à savoir le prix implicite du carbone qui résulte de l'échange d'un

¹ L'EU-ETS (EU Emissions Trading System) régit les émissions des entreprises les plus énergivores de l'UE. L'ESD (Effort Sharing Decision) porte sur l'ensemble des émissions qui ne sont pas du ressort de l'EU-ETS.

¹ À l'exception du secteur « utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie ». En termes nets, ce secteur ne donne pas lieu à des émissions de carbone en Belgique mais à une absorption (limitée) de carbone (environ 1 % des émissions totales en 2019).

nombre limité et décroissant de droits d'émission –, les différentes autorités belges ont jusqu'à présent surtout opté pour des réglementations, comme des

normes minimales d'isolation pour les logements ou l'élimination progressive des véhicules à combustibles fossiles, afin de

L'instauration d'un prix du carbone ne signifie pas que la crise énergétique de 2021 se répétera

réduire les émissions relevant de l'ESD. Un signal de prix clair serait pourtant utile pour ces branches également. Les impôts qui reposent sur la teneur en carbone de la source d'énergie permettent en effet de rendre les combustibles fossiles relativement plus chers par rapport aux sources renouvelables. Pour autant que la trajectoire future de ces taxes soit clairement annoncée en temps utile, une telle tarification du carbone peut donc fortement orienter les choix des entreprises et des ménages vers les solutions les moins coûteuses pour atteindre l'objectif. À l'inverse de l'EU-ETS qui fixe les quantités d'émissions, une taxe carbone annoncée longtemps à l'avance amène en principe moins de volatilité au niveau des prix.

En dépit de la décision des pouvoirs publics belges de ne pas instaurer de taxe carbone pour les secteurs qui ne relèvent pas de l'EU-ETS, plusieurs instruments fiscaux induisent malgré tout une taxation indirecte des émissions. Les prix implicites du CO₂ qui en découlent sont toutefois très disparates. Le tarif effectif du CO₂ est par exemple quasi nul pour le chauffage des habitations, tandis que les voitures de société bénéficient d'un traitement fiscal très avantageux qui ne fait pas supporter le coût de la pollution aux utilisateurs, en particulier lorsque cet avantage est associé à une carte de carburant professionnelle¹. En revanche, les émissions générées par le reste du transport routier sont relativement lourdement taxées. Leur coût implicite est ainsi nettement plus élevé que le prix actuel auguel sont confrontées les entreprises industrielles belges dans l'EU-ETS. L'efficacité de la taxation du CO, en Belgique pourrait donc être considérablement améliorée en rendant les prélèvements plus neutres sur le plan des émissions. Un tel glissement de la fiscalité favoriserait en outre les technologies les plus efficaces en matière de réduction des émissions².

Taxer les combustibles fossiles fait grimper les prix du gaz naturel et (des dérivés) du pétrole, ainsi que ceux des produits et services qui en nécessitent. Néanmoins,

> une telle politique ne signifie pas que la crise énergétique de 2021, marquée par un brusque envol des coûts de l'énergie, se répé-

tera. Premièrement, ce renchérissement n'a pas été induit par des impôts levés dans le cadre d'une politique climatique mais par une flambée du prix de la composante énergétique même. La majeure partie de ces matières premières énergétiques étant importées, la hausse des coûts de l'énergie a profité à l'étranger, provoquant un appauvrissement de l'économie. Une taxe carbone génère quant à elle des recettes fiscales supplémentaires, qui peuvent être investies dans l'économie ou redistribuées en vue de compenser (partiellement) les répercussions pour les groupes plus vulnérables. Deuxièmement, l'augmentation des prix enregistrée en 2021 a été très brutale et inattendue. Une taxe carbone optimale doit au contraire s'alourdir graduellement, suivant une traiectoire clairement annoncée en amont, de façon à permettre à tous les acteurs d'adapter leurs décisions d'investissement en conséguence et à créer un changement de comportement à la fois permanent et opportun. La prédictibilité et l'instauration d'une période transitoire suffisamment longue sont d'ailleurs également essentielles pour d'autres mesures liées au climat, comme des réglementations, afin d'orienter les choix dans la direction souhaitée. Pour rendre les investissements dans l'énergie verte financièrement intéressants, il ne serait même pas nécessaire que les prix soient aussi élevés qu'à la fin de 2021. D'autres sources sont en effet déjà concurrentielles et rentables lorsque les combustibles fossiles sont bien meilleur marché, et il n'en ira certainement pas différemment si le coût des technologies vertes continue de diminuer.

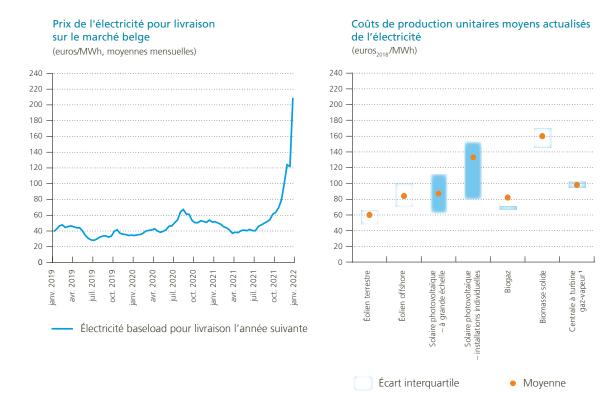
Les évolutions technologiques et les économies d'échelle dans les installations d'énergies éolienne et solaire ont permis de comprimer les coûts de production unitaires moyens actualisés de l'électricité (levelized cost of electricity – LCOE) pour les technologies concernées. D'après une étude réalisée pour le compte de la CE, ces coûts étaient estimés en 2018 pour les installations opérationnelles dans l'UE à 59 euros/MWh pour l'éolien offshore, à 87 euros/MWh pour le solaire photovoltaïque à grande échelle et à 133 euros/MWh pour les installations solaires individuelles. Diverses options

¹ Toutefois, comme indiqué plus loin, le gouvernement fédéral a décidé de supprimer progressivement le traitement fiscal favorable accordé aux voitures de société fonctionnant aux combustibles fossiles.

² Pour de plus amples détails, cf. Cornille D., R. Schoonackers, P. Stinglhamber et S. Van Parys (2021), «Fiscal policy instruments to mitigate climate change – A Belgian perspective », NBB, Economic Review, décembre.

Graphique 7.12

Des coûts de production d'électricité verte de plus en plus concurrentiels



Sources: Refinitiv (an LSEG company) – calculs propres, Altmann M., T. Badouard, D. Moreira de Oliveira, P. Torres et J. Yearwood (2020), Final Report – Cost of Energy (LCOE) – Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments.

présentent un coût de production plus faible que celui des centrales à turbine gaz-vapeur (98 euros/MWh) et sensiblement inférieur au prix de l'électricité observé sur les marchés au dernier trimestre de 2021 (à savoir environ 152 euros/MWh pour une livraison en 2022). Ces estimations ne tiennent pas compte de l'ensemble des coûts liés au caractère intermittent de ces modes de production. Cependant, compte tenu du niveau de ces coûts de production, le niveau du prix de l'électricité induit par la transition serait inférieur aux niveaux observés à la fin de l'année 2021.

Globalement, la transition vers une économie bas carbone impliquerait donc un relèvement plus modéré¹ et plus progressif des coûts de l'énergie qu'en 2021, ce qui permettrait aux ménages et aux entreprises de modifier plus facilement leurs comportements.

Une politique climatique adéquate requiert également la mise au point d'une politique d'accompagnement intelligente en matière d'énergie, qui soit apte à intégrer efficacement les sources renouvelables intermittentes. Cela permettrait par exemple de limiter les hausses de prix brutales, telles celles survenues en 2021 et de restreindre la dépendance vis-à-vis de l'étranger.

¹ Basé sur une trajectoire du coût du combustible gaz naturel évoluant de 25 euros₂₀₁₈/MWh en 2019 à quelque 40 euros₂₀₁₈/MWh à l'horizon 2040.

¹ Cf. par exemple EC (2021), 'Impact assessment report', Commission Staff Working Document.

De l'utilité d'un prix du carbone

Certains choix des agents économiques ont un coût environnemental qui ne se reflète pas automatiquement dans les prix de marché des énergies fossiles. Imposer un prix du carbone permet d'internaliser ce coût. Ainsi, les agents économiques sont à tout moment incités à prendre en compte le coût de leur empreinte environnementale dans leurs décisions de consommation et d'investissement. Réduire l'incertitude en fournissant une perspective claire, prévisible et crédible quant à l'évolution à moyen et à long termes de ce prix est essentiel pour réaliser les investissements inhérents à la transition, en particulier dans les projets liés à l'énergie.

La détermination d'un prix du carbone peut se faire soit en imposant directement un prix au travers d'une taxe carbone, soit en fixant un volume d'émissions autorisées qui donne lieu, au travers du mécanisme du marché, à un prix implicite. Au niveau européen, le choix s'est porté en 2005 sur l'instauration d'une tarification indirecte du carbone dans certains secteurs de l'économie fortement émetteurs, et ce par l'allocation d'un nombre limité de droits d'émission de gaz à effet de serre (GES) échangeables sur un marché unique européen, restreignant de facto la quantité maximale d'émissions autorisées par ces branches d'activité. Le système impose un plafond – décroissant – aux émissions de ces secteurs. Des quotas d'émission équivalents à ce maximum sont attribués par enchères. Un montant limité est également alloué gratuitement aux industries exposées à la concurrence hors EU-ETS. Les quotas sont ensuite échangeables entre les entreprises qui disposent de quotas excédentaires et celles qui émettent davantage que les permis dont elles disposent. Par sa conception, le système de plafonnement et d'échange (« cap-and-trade ») repose sur la pénurie planifiée de ces droits. Si cette approche fixe le volume des émissions de ces secteurs, le prix de celles-ci est déterminé de manière endogène sur le marché et peut donc être très volatil à court terme.

L'EU-ETS a été élargi en plusieurs phases. Jusqu'en mars 2018, les prix étaient inférieurs à 10 euros par tonne de CO₂. Un tel niveau de prix était peu porteur pour réaliser des investissements dans les technologies nécessaires pour concrétiser avec efficacité la trajectoire de réduction des émissions à long terme, qui requiert encore un grand nombre d'innovations. Toutefois, au cours des trois dernières années, ce prix s'est progressivement raffermi, pour atteindre en moyenne 69 euros/tonne de CO₂ au dernier trimestre de 2021.





Prix du quota EU-ETS

(euros par tonne d'équivalent CO₂)



Source: Refinitiv (an LSEG company).

À la suite du rehaussement des engagements climatiques de l'UE, la CE a formulé en juillet 2021 des propositions de révision de l'EU-ETS visant à accélérer les efforts de décarbonation des secteurs concernés. La CE avance un recalibrage de plusieurs composantes du mécanisme. Ainsi, le plafond des droits d'émissions en 2030 serait abaissé de 61 % comparativement au niveau de 2005, plutôt que de 43 %, en recourant à un rythme de décroissance annuelle accéléré de 2,2 à 4,2 %; les allocations gratuites seraient réduites et octroyées sur la base de critères plus restrictifs; le système serait étendu aux secteurs maritime, des bâtiments et des transports, tandis que de nouvelles modalités concernant l'utilisation des revenus des enchères seraient appliquées en vue de stimuler l'innovation et de traiter les effets distributifs afin de ne pas compromettre l'acceptabilité sociétale de ces engagements ambitieux. Enfin, la CE propose de lancer un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières répercutant le contenu en carbone dans le prix des marchandises importées, et ce pour éviter la relocalisation en dehors de l'UE de certaines activités polluantes.

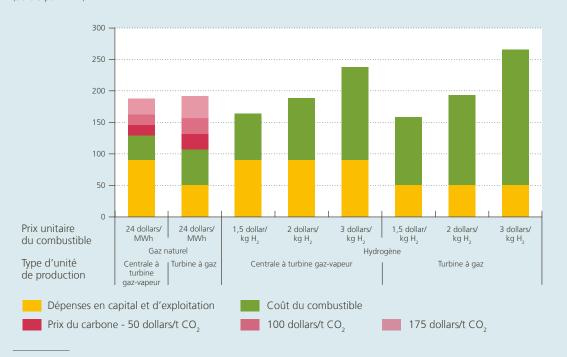
Par ce resserrement du marché européen des droits d'émission, les autorités annoncent aux investisseurs une trajectoire ascendante du prix du carbone dans les années à venir. Cela devrait stimuler les investissements dans les filières décarbonées et le développement de technologies innovantes. Des technologies comme la capture et la séquestration du carbone, ou encore la production d'hydrogène vert par électrolyse à partir d'électricité d'origine renouvelable, pourraient ainsi bénéficier des hausses du prix du carbone. En effet, l'augmentation concomitante des coûts des projets mettant en œuvre des énergies fossiles implique que d'autres technologies non carbonées, peu rentables de nos jours, pourraient atteindre un niveau de viabilité technique et économique suffisant pour s'établir durablement.

Ainsi, l'hydrogène peut se substituer aux combustibles fossiles dans plusieurs procédés. Par exemple, l'exploitation d'unités d'électrolyse locales peut contribuer à soutenir le système électrique en termes de flexibilité (équilibrage ou alimentation à la pointe du réseau). Cependant, comme illustré sur



Coûts de production pour l'équilibrage du réseau électrique à partir de gaz naturel ou d'hydrogène 1

(dollars par MWh)



Source: IEA (2019), The Future of Hydrogen. Tous droits réservés; tel qu'adapté par la BNB.

la base de données de l'Agence internationale de l'énergie (IEA), pour un coût du gaz naturel de 24 dollars/MWh (un niveau comparable aux prix observés en moyenne durant les années 2010), il faudrait un prix de 100 dollars la tonne de CO₂ pour rendre cette filière compétitive si le prix de l'hydrogène se situait à 1,5 dollar/kg. Le seuil de rentabilité s'accroît avec le prix de l'hydrogène: pour un coût de l'hydrogène de 2 dollars/kg, la tonne de CO₂ devrait atteindre un prix de 175 dollars. À l'opposé, avec des prix du gaz naturel tels qu'observés durant le dernier trimestre de 2021 (73 dollars/MWh pour livraison sur le marché européen durant l'année 2022), les filières basées sur l'hydrogène s'avéreraient compétitives aux coûts actuels du carbone et de l'hydrogène (3 dollars/kg).

¹ Coût unitaire moyen actualisé pour la production d'électricité à des fins d'équilibrage du réseau – avec un facteur de charge de 15 % – selon différentes hypothèses de coûts du combustible: pour un prix du gaz naturel de 7 dollars/MBtu, soit 24 dollars/MWh, et pour un prix de l'hydrogène de respectivement 1,5, 2 et 3 dollars/kg. Des informations concernant les hypothèses sous-jacentes à ce graphique sont disponibles dans IEA (2019), *The Future of Hydrogen*.

Garantir un approvisionnement électrique sobre en carbone, fiable et abordable

La transition vers un système énergétique bas carbone repose sur une adaptation à la fois de la demande et de l'offre d'énergie aux nouvelles contraintes environnementales.

Sur le plan de la demande, cela passe par un accroissement de l'efficacité énergétique et par une plus grande électrification des usages. En effet, la meilleure

maîtrise de la consommation grâce à des mesures d'utilisation rationnelle de l'énergie et à des équipe-

ments économes en énergie réduit proportionnellement le coût de celle-ci, conforte la sécurité d'approvisionnement et diminue les émissions de GES à concurrence de la part d'électricité produite à partir de combustibles fossiles encore présente dans le mix électrique. Par ailleurs, l'évolution de la demande d'électricité dépendra aussi du rythme d'électrification des usages, l'énergie électrique se substituant aux énergies fossiles tant au niveau du transport (véhicules électriques) que de celui du chauffage des bâtiments (pompe à chaleur), voire de certains procédés industriels.

En Belgique, cela se fait avec le soutien de mesures publiques telles que la limitation de l'accès des véhicules à moteur thermique à un nombre croissant de centres urbains ou, plus largement, la promotion des véhicules électriques au travers d'une fiscalité plus verte. Ainsi, les taxes d'immatriculation et de circulation des véhicules électriques sont nulles en Flandre et fortement affaiblies en Wallonie et à Bruxelles. Au niveau fédéral, la déductibilité fiscale des frais de voitures de société à moteur thermique – actuellement de 50 à 100 % selon les émissions de CO₂ et le type de carburant – sera progressivement abaissée pour ne plus être autorisée sur

les véhicules neufs achetés à partir de 2026, alors que, pour les voitures sans émission de carbone, elle sera

maintenue à 100% avant de diminuer ensuite graduellement à partir de 2027, jusqu'à 67,5% en 2031.

Depuis le 1^{er} septembre 2021 et pour une période de trois ans, une incitation fiscale a été adoptée, sous certaines conditions, pour les particuliers et entreprises qui installent des bornes de recharge connectées (*smart boxes*): pour les premiers, sous la forme d'une réduction d'impôt limitée à 1 500 euros et, pour les secondes, sous la forme d'une déduction accrue des frais d'investissement lorsque la borne est accessible au public. Au sein des trois régions, un



Une demande d'électricité

en pleine (r)évolution

effort est aussi prévu au niveau de l'installation de bornes de recharge publiques, par ailleurs nécessaire si, comme le propose la CE, la commercialisation de véhicules thermiques est interdite à partir de 2035.

Du point de vue de l'offre d'énergie, il faut que ce changement dans les usages s'appuie sur une production d'électricité qui soit la plus neutre possible en émissions de GES. Aujourd'hui, le système électrique belge repose largement sur des unités au gaz

et nucléaires. Malgré une contribution croissante de production électrique d'origines solaire et éolienne qui s'inscrit dans la transi-

tion bas carbone, la décision des autorités de quitter la filière nucléaire – qui assure encore près de 40 % de la production d'électricité – requiert une adaptation rapide et en profondeur du système électrique belge.

Cette adaptation ne peut par ailleurs faire l'impasse sur le maintien de la sécurité d'approvisionnement, de manière à préserver l'attractivité de l'économie et le confort des ménages. Le gouvernement fédéral s'y est engagé en garantissant également un approvisionnement durable et abordable.

Pour compenser le déclassement, entre 2022 et 2025, des 5,9 GW de capacité nucléaire, les autorités ont mis en place un mécanisme de rémunération de la capacité (CRM) visant à susciter la mobilisation de capacités de remplacement jusqu'à un déploiement suffisant de sources d'énergie renouvelable (SER) et

de moyens de flexibilité (solutions de gestion de la demande et/ou capacités de stockage). Ce dispositif prévoit de rémunérer des

contrats de capacité – en plus de l'énergie mise à disposition – attribués à des fournisseurs sélectionnés au terme de deux mises aux enchères organisées respectivement quatre et un ans avant chaque année de livraison.

La première enchère, pour une livraison en 2025-2026, a permis de sélectionner quelque 4 450 MW de

Graphique 7.13
Un mix électrique qui doit évoluer dans les prochaines années



Assurer un approvisionnement

électrique abordable et

pauvre en carbone

Sources: Eurostat, SPF Économie.

capacité, pour un coût de 141 millions d'euros. La majorité des offres retenues portent sur des unités de production existantes (56 % des capacités offertes, dont majoritairement des centrales au gaz existantes), auxquelles s'ajoutent des installations de gestion de la demande et une petite capacité de nouvelles solutions de stockage. Deux nouvelles centrales au gaz, situées à Vilvorde et aux Awirs (d'environ 800 MW chacune), ont été retenues, pour lesquelles les demandes de permis sont en cours.

En 2024, une seconde enchère sera organisée pour la même échéance afin d'affiner le volume à contracter et de s'assurer une large diversité de technologies disponibles. Celle-ci sera aussi ouverte aux capacités étrangères. Lors de l'adoption de la procédure et du cadre législatif, les autorités ont été vigilantes quant à la maîtrise des coûts du CRM car il s'agissait de ne pas générer de charges supplémentaires pour les citoyens et les entreprises.

Le renforcement de la production à partir de SER figure également à l'agenda des autorités fédérales, avec la poursuite du développement de l'éolien en mer du Nord. Les autorités tablent sur 3,2 à 3,5 GW de capacités supplémentaires en éoliennes à installer d'ici 2030 sur une nouvelle concession, ce qui devrait porter la capacité totale éolienne offshore à 5,4–5,8 GW.

Ce développement est complété dans le cadre du Plan national pour la reprise et la résilience par la construction d'une île énergétique offshore et

par la réalisation d'interconnexions avec d'autres zones de production offshore, comme initié avec le Danemark. Le potentiel

limité de l'offshore belge est ainsi contrebalancé par une intégration dans le maillage européen de connexions offshore.

Cette ambition se répercute également sur l'infrastructure de transport terrestre par le renforcement du réseau haute tension (avec la boucle du Hainaut et le projet Ventilus) pour acheminer la production jusqu'aux centres de consommation en Belgique et dans l'UE. Les réseaux de distribution doivent aussi être adaptés afin d'intégrer la part croissante de SER décentralisées et les solutions de gestion de la demande induisant des flux bidirectionnels et une numérisation accrue des équipements.

Un meilleur alignement des profils de consommation et de production d'électricité permet à la fois d'exploiter le potentiel de la production issue de SER nonobstant leur plus grande variabilité et de limiter les besoins en capacité de remplacement. Il importe non seulement de susciter des comportements appropriés de la part des consommateurs, tant par la sensibilisation et l'information que par la mise en place de tarifications favorisant leur participation active, mais aussi de développer des infrastructures et des services énergétiques leur permettant d'effectuer les choix les plus appropriés. La plateforme d'échange d'informations entre gestionnaires de réseaux de distribution, fournisseurs et régulateurs mise en service en novembre 2021 est une étape attendue dans la mise en place d'un environnement plus adapté aux évolutions du marché, comme le déploiement des compteurs intelligents, l'intégration croissante de prosumers ou la tarification dynamique.

La mise en place d'un approvisionnement suffisant en adéquation avec les objectifs de long terme doit donc mobiliser tant les acteurs privés que les autorités politiques. Ces dernières devraient concrétiser sans tarder un cadre réglementaire stable et crédible pour le

> marché de l'énergie, afin de réduire l'incertitude et, ainsi, de soutenir les investissements privés largement requis. La réalisation

de ces investissements mobilise des réglementations qui relèvent de compétences réparties entre les différents niveaux de pouvoir. Une approche cohérente et une coordination efficace entre entités sont dès lors indispensables pour procéder à une transition qui soit la moins coûteuse possible pour les citoyens et pour les entreprises.

7.4 Garantir la soutenabilité de la dette publique

Pas de prospérité sans soutenabilité de la dette publique

Si un certain niveau d'endettement public peut être économiquement et socialement désirable, il y a cependant des limites à ne pas dépasser. En effet, le bon fonctionnement du système financier repose sur

la confiance des prêteurs dans la capacité des emprunteurs d'honorer leurs engagements, c'est-à-dire dans leur solvabilité. Pour les pouvoirs publics, la sol-

vabilité implique qu'ils soient en mesure de s'acquitter de leurs obligations financières présentes et futures sans recourir à des politiques économiquement destructrices ou socialement intenables. À défaut, les prêteurs exigeraient des primes de risque rédhibitoires, voire cesseraient d'octroyer des financements.

La probabilité qu'un gouvernement ne parvienne plus à contrôler sa dynamique d'endettement augmente à mesure que sa dette s'alourdit. Par mesure de sécurité, le ratio d'endettement doit rester suffisamment faible, afin que les chocs négatifs puissent être absorbés et que les administrations publiques gardent la maîtrise de la dynamique de leur dette. La crise du coro-

navirus et les inondations ont démontré l'impérieuse nécessité de disposer de marges budgétaires pour réagir aux crises. Une dette plus modérée permet aussi

d'apporter de meilleures réponses à des défis structurels, comme le vieillissement démographique et la transition climatique.

Pour le gouvernement, maîtriser la trajectoire de la dette impose de contrôler le solde budgétaire, quel



La crise du coronavirus

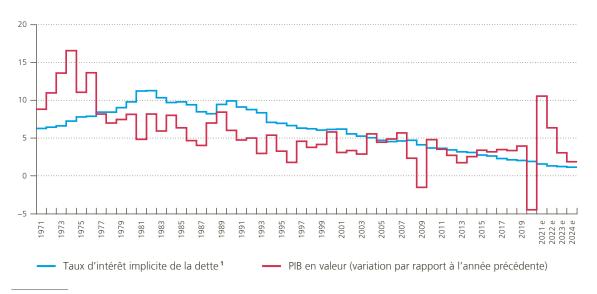
et les inondations ont démontré

la nécessité de disposer de

marges budgétaires

Graphique 7.14

La dynamique intérêt-croissance favorable est un phénomène récent en Belgique (pourcentages)



Sources: ICN, BNB.

que soit le niveau des taux d'intérêt. Certes, cette tâche est moins ardue lorsque l'activité économique croît rapidement et que les taux d'intérêt sont bas. Si le taux de croissance du PIB est supérieur au taux d'intérêt, comme c'est le cas depuis quelque temps, un déficit primaire 1 limité ne fera pas gonfler le taux d'endettement. En revanche, lorsque le taux d'intérêt excède le taux de croissance économique, ce qui a été plus fréquent dans le passé, un déficit primaire provoquera une explosion du ratio de la dette. Il y aura alors lieu de dégager des surplus primaires pour le stabiliser.

Si les conditions actuelles de financement sur les marchés permettent aux administrations publiques d'accumuler des déficits nécessaires pour juguler la crise sanitaire, il est toutefois imprudent de maintenir ceux-ci à un niveau élevé. Ces conditions favorables n'ont en effet pas vocation à durer éternellement. L'histoire montre que les taux d'intérêt peuvent soudainement rebondir sous l'impulsion des primes de risque et que leur faiblesse, même lorsqu'elle s'inscrit dans la durée, n'offre pas de protection contre une crise de la dette.

La soutenabilité des finances publiques de chaque pays détermine la stabilité financière et la stabilité des prix au sein de la zone euro: la robustesse du maillon le plus faible est donc déterminante. Si la politique monétaire a été unifiée, la politique budgétaire demeure la compétence exclusive des États membres, qui sont seuls responsables de la soutenabilité de leur dette publique.

La dette élevée et croissante menace la soutenabilité des finances publiques

Si les politiques budgétaires ont montré leur utilité dans le cadre de la crise du COVID-19, elles ont aussi laissé des traces sous la forme de taux d'endettement particulièrement élevés et d'une hétérogénéité exacerbée entre les États de la zone euro. Alors que la Belgique faisait déjà partie du groupe de pays qui souffraient d'un taux d'endettement important avant la crise, elle a été l'un de ceux où ce taux a le plus augmenté. Il est extrêmement inquiétant de constater que, selon les prévisions d'automne de la Banque, le ratio d'endettement belge poursuivrait cette trajectoire haussière malgré une dynamique intérêt-croissance historiquement très favorable. Il s'agit là de la

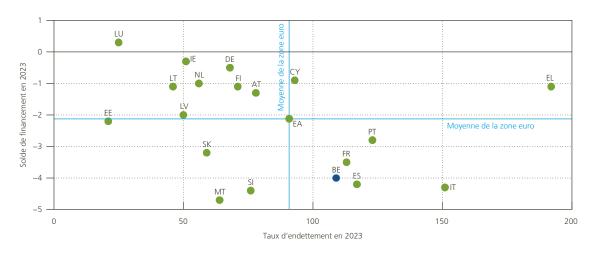
¹ Rapport entre les charges d'intérêts de l'année en cours et l'endettement à la fin de l'année précédente.

¹ Le solde budgétaire primaire correspond au solde budgétaire hors charges d'intérêts.

Graphique 7.15

Tant le taux d'endettement que le déficit sont structurellement élevés en Belgique

(pourcentages du PIB)



Sources: CE, SEBC, BNB.

conséquence d'un déficit budgétaire substantiel qui, à politique inchangée, resterait systématiquement supérieur à 4 % du PIB les prochaines années.

Dans un État fédéral comme la Belgique, la soutenabilité de la dette peut être examinée pour chacune des composantes des pouvoirs publics. En règle générale, on exprime l'endettement par rapport au niveau du PIB, lequel est une bonne approximation de l'assiette fiscale potentielle d'un pays. Toutefois, pour comparer la soutenabilité de la dette entre les différents soussecteurs des administrations publiques, il convient d'utiliser une mesure plus spécifique de la capacité fiscale de chacun. Le rapport entre la dette brute et les recettes constitue un indicateur d'endettement pertinent. En l'occurrence, le dénominateur est volontairement limité aux recettes disponibles, c'est-à-dire après déduction des transferts éventuels versés à d'autres pouvoirs publics, de façon à éviter d'attribuer de mêmes moyens à plusieurs entités. L'hétérogénéité des situations budgétaires apparaît clairement au travers de ce prisme.

À la fin de 2020, le pouvoir fédéral et la sécurité sociale considérés conjointement affichaient le taux d'endettement le plus élevé, à 3,5 fois le niveau de leurs recettes annuelles. Cependant, le niveau fédéral dispose d'une autonomie fiscale intégrale, qui lui procure un levier puissant pour infléchir, le cas échéant,

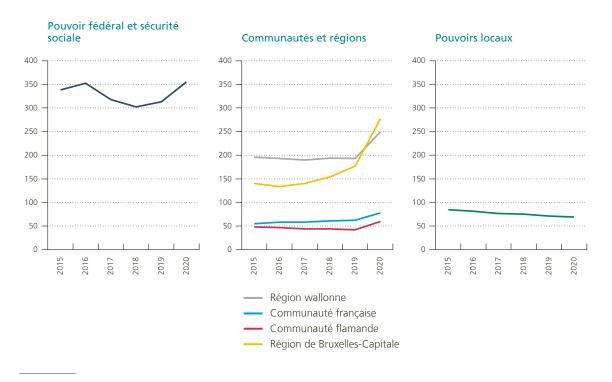
sa trajectoire budgétaire. Au sein du cadre institutionnel belge, les régions ont une marge de manœuvre plus restreinte en matière de recettes puisqu'une grande part de celles-ci consiste en des transferts émanant du pouvoir fédéral. Cette marge est même inexistante pour les communautés, dont les recettes proviennent quasi exclusivement de moyens fédéraux.

Parmi les entités fédérées, la dynamique de la Région wallonne est préoccupante. Sa dette atteignait 2,5 fois ses recettes annuelles en 2020. Les finances publiques wallonnes accusaient déjà des déficits substantiels avant la crise sanitaire, mais l'incidence de cette dernière sur les recettes et sur les dépenses, les répercussions budgétaires des inondations et un plan de relance particulièrement ambitieux vont lourdement creuser la dette de la Wallonie durant les prochaines années. La situation budgétaire de la Région de Bruxelles-Capitale est tout aussi interpellante. Ces dernières années, son solde de financement n'a cessé de se dégrader; c'est l'entité fédérée qui présente le taux d'endettement le plus important, à 280 % de ses recettes. La soutenabilité de la dette de la Communauté française (80 % de ses recettes) semble moins problématique mais, en l'absence de recettes propres, celle-ci repose presque intégralement sur des recettes mises à sa disposition par le niveau fédéral. L'endettement de la Communauté flamande, qui représentait un peu plus de la moitié de

Graphique 7.16

Certaines entités fédérées affichent un niveau et une dynamique d'endettement préoccupants

(dette brute en pourcentage des recettes après déduction des transferts versés aux autres pouvoirs publics)



Sources: ICN, BNB.

ses recettes, suscite moins d'inquiétudes, à condition d'enrayer la hausse amorcée en 2020.

Un effort considérable s'impose pour ramener le taux d'endettement sur une trajectoire soutenable

Pour illustrer l'ampleur de l'effort budgétaire nécessaire pour infléchir le taux d'endettement de l'ensemble des administrations publiques, il est utile de considérer la simulation de différents scénarios relatifs à la dette et au solde de financement. Dans le scénario de base à politique inchangée, le déficit de financement continue de se creuser. Jusqu'en 2024, il est conforme aux estimations établies par la Banque en décembre 2021. À compter de 2025, dans l'hypothèse d'une croissance annuelle moyenne du PIB réel de 1,3 %, la situation se dégraderait, année après année, sous l'influence d'un alourdissement des coûts du vieillissement (établis sur la base du dernier rapport en date du Comité d'étude sur le vieillissement (CEV)), pour atteindre quelque 6 % du PIB en 2031. Sous

l'effet de ces déficits, le taux d'endettement dépasserait 120 % du PIB en 2031. Cet exercice n'intègre pas l'occurrence éventuelle de chocs négatifs ni la détérioration du solde budgétaire qui en découlerait.

Dans les scénarios alternatifs d'assainissement des finances publiques, la trajectoire du solde de financement est associée à une cible donnée pour le taux d'endettement. Dans un premier scénario, le solde de financement s'améliore à partir de 2023 à un rythme permettant d'atteindre la cible d'un ratio d'endettement de 60 % du PIB en l'espace de 20 ans, toutes autres choses restant égales. Un tel scénario intègre le critère actuel de la dette du pacte de stabilité et de croissance (PSC). Conformément aux directives du volet préventif de ce pacte, l'effort budgétaire annuel supplémentaire requis est, dans ce scénario, fixé à maximum 0,6 point de pourcentage du PIB. Cet effort est maintenu jusqu'à parvenir au déficit nécessaire pour rencontrer l'objectif du scénario. Le solde devrait pour ce faire avoisiner l'équilibre à partir de 2028. Dans un autre scénario moins exigeant, l'embellie du solde de financement est calibrée sur la

base du même mécanisme, de façon à parvenir à un ratio d'endettement de 100 % du PIB après 20 ans. En rythme de croisière, le déficit devrait alors être ramené à 2,8 % du PIB maximum.

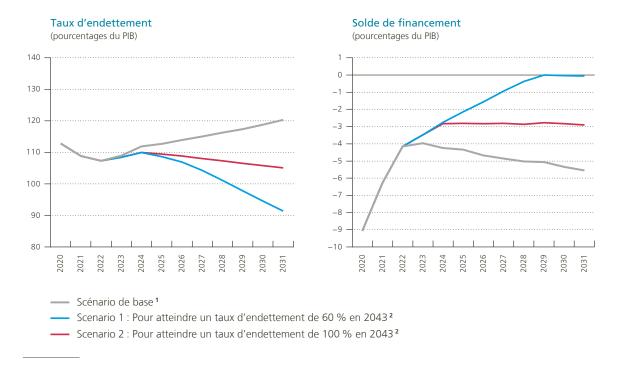
Cet exercice montre que, pour parvenir à un taux d'endettement de 60 % du PIB en 20 ans, il faudrait fournir un effort substantiel et soutenu jusqu'à atteindre l'équilibre budgétaire, ce qui est difficile à réaliser compte tenu des coûts croissants du vieillissement et des défis liés à la politique climatique. Un tel scénario conforme aux règles budgétaires européennes actuelles peut paraître très, voire trop, ambitieux. Il serait d'autant plus ambitieux si les évolutions de taux d'intérêt et de croissance s'avéraient moins favorables que celles retenues dans le scénario de

base. Dans ce cas, l'amélioration requise du solde primaire serait encore plus conséquente.

Le scénario plus modéré, dans le cadre duquel le ratio d'endettement commence par se stabiliser avant de diminuer très progressivement pour s'établir à 100 % du PIB, peut être considéré comme un scénario minimum pour la soutenabilité de la dette. Ce scénario nécessite un effort de consolidation qui reste important pour ramener le déficit juste en dessous de 3 % du PIB. Un choc économique défavorable viendrait, ici aussi, dégrader le solde de financement. Afin de constituer des marges permettant de faire face à de tels chocs ou à des remontées des taux d'intérêt, un déficit largement inférieur à la valeur de référence de 3 % du PIB est essentiel à moyen terme.

Graphique 7.17

Un assainissement budgétaire considérable est nécessaire pour réduire le taux d'endettement de l'ensemble des administrations publiques



Sources: ICN, BNB

¹ Le scénario de base reflète les projections macroéconomiques de la Banque de décembre 2021, qui courent jusqu'en 2024. Pour la période 2025-2043, il prend comme point de départ le solde primaire de 2024 et incorpore les coûts du vieillissement et les hypothèses sur l'évolution du PIB provenant du rapport du CEV de juillet 2021. Les taux d'intérêt nominaux sont supposés suivre les attentes du marché observées à la fin de novembre 2021, tandis que l'inflation (qui s'aligne ici sur le déflateur du PIB) est fixée à 2 % à partir de 2025. Les autres hypothèses sont que la maturité de la dette restera stable à dix ans en moyenne et qu'aucun facteur exogène n'aura d'impact sur le ratio d'endettement.

² À partir de 2023. Chaque année, l'effort de consolidation supplémentaire par rapport à l'année précédente est limité à 0,6 point de pourcentage du PIB jusqu'à ce que le déficit requis pour atteindre l'objectif soit atteint.

Soit les dépenses publiques doivent diminuer, soit la croissance économique doit se renforcer

Déjà avant la pandémie, en 2019, les dépenses publiques de la Belgique étaient supérieures à la moyenne de la zone euro. Ce niveau comparativement élevé observé dans notre pays date de plusieurs décennies.

Une récente étude¹ de la Banque, qui établit une comparaison entre le niveau des dépenses publiques en Belgique et dans les pays voisins, révèle que ce surcroît de dépenses est essentiellement le fait des rémunérations et des subventions. D'abord, il ressort de l'analyse des dépenses par catégorie de fonctions que les dépenses dans les catégories « affaires économiques », « enseignement » et « services généraux » étaient déjà comparativement plus importantes

avant la crise sanitaire. Concernant les affaires économiques, il s'agit essentiellement de subventions salariales. Ces dernières ont largement progressé depuis le début des années 2000. Ensuite, bien qu'en régression, les charges d'intérêts sur la dette publique, qui relèvent des services généraux, restent relativement élevées. S'agissant de l'enseignement, ce sont les dépenses pour l'enseignement fondamental et secondaire qui concentrent les écarts positifs vis-à-vis de la moyenne des pays voisins. C'est au niveau de la masse salariale que les écarts sont substantiels. Enfin, les dépenses de protection sociale ont fortement augmenté. En 2001, elles affichaient un écart négatif, mais elles ont depuis sensiblement grimpé, puisque l'écart par rapport aux pays voisins était devenu quasiment nul en 2019.

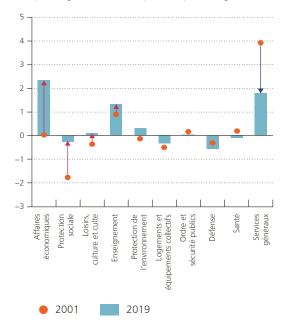
Selon les projections économiques de la Banque de l'automne, le ratio des dépenses primaires, c'est-à-dire les dépenses publiques hors charges d'intérêts sur la dette, suivra encore une tendance haussière au cours des prochaines années. Les dépenses primaires

Graphique 7.18

Les dépenses, qui étaient déjà élevées par rapport aux pays voisins, continueront de suivre une tendance haussière

Écart des dépenses publiques par rapport à la moyenne des pays voisins

(par catégorie de fonctions, points de pourcentage du PIB)



Sources: CE, ICN, BNB.

Évolution des dépenses primaires depuis 2019 (points de pourcentage du PIB)



¹ Cf. Godefroid H., P. Stinglhamber et S. Van Parys (2021), «What kind of public expenditure is high in Belgium? A comparison with neighbouring countries», NBB, *Economic Review*, septembre.

représenteraient environ 53 % du PIB à l'horizon 2024, contre 50 % en 2019.

L'accroissement à l'horizon 2024 est surtout le fait de l'alourdissement des dépenses courantes. Cette catégorie regroupe principalement les rémunérations, les subventions et les prestations sociales. Ces deux dernières déterminent la hausse après la pandémie. Ce ne

sont pas ces dépenses qui sont les plus propices à la croissance à long terme. En revanche, les dépenses en capital, qui consistent essentiellement en inves-

tissements publics et en subventions d'investissement aux entreprises, ne contribuent que de manière limitée à la progression des dépenses primaires.

Si on veut garantir la soutenabilité des finances publiques, cette expansion des dépenses publiques ne peut perdurer au cours des prochaines années. De plus, le mix des dépenses doit évoluer pour renforcer le potentiel de croissance de l'économie et faire face aux défis à venir, parmi lesquels la transition vers une économie moins carbonée et la numérisation de l'économie. L'assainissement des dépenses publiques requiert donc à la fois de maîtriser l'évolution des dépenses courantes et de créer des marges d'augmentation des dépenses en capital et, plus particulièrement, des investissements favorables à la croissance économique.

À politique inchangée, les dépenses publiques courantes continueront d'augmenter au cours des prochaines décennies en raison du vieillissement de la population. Selon les perspectives du rapport 2021 du CEV, les prestations sociales culmineront à 30,2 % du PIB en 2049, soit 3,7 points de pourcentage du PIB de plus qu'en 2022. En 2070, cet écart atteindrait encore 3,3 points de pourcentage du PIB. Entre 2022 et 2027, ces prestations progresseraient en moyenne de 0,3 point de pourcentage du PIB par an. Les mesures en matière de pensions que le gouvernement fédéral a approuvées à la fin de 2020 ont entraîné une hausse des coûts du vieillissement. Il s'agit de la majoration des pensions minimales, du relèvement du plafond salarial (régime des travailleurs salariés) et du plafond de revenus (régime des travailleurs indépendants) lors du calcul de la pension et de la suppression du coefficient de correction pour les indépendants, qui impliquait que seule une partie de leurs revenus était prise en considération pour le calcul de leur pension.

Le gouvernement fédéral n'a pas encore adopté de réformes du système des pensions qui diminueraient à terme les coûts budgétaires y afférents. En vue de garantir la soutenabilité financière de la sécurité sociale, le gouvernement fédéral compte sur un élargissement de l'assise de l'économie et sur l'augmentation du taux d'emploi (cf. l'objectif d'un taux d'emploi de 80 % en 2030 – voir section 7.2).

L'augmentation prévue des dépenses publiques est principalement attribuable à l'augmentation des dépenses courantes

Des perspectives sont également réalisées au niveau européen concernant l'incidence budgétaire du vieillissement.

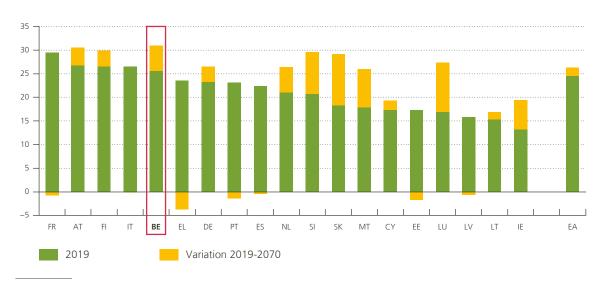
Les résultats sont publiés dans l'Ageing Report trisannuel, dont l'édition la plus récente remonte à mai 2021. À cet effet, la CE et les États membres établissent conjointement des perspectives à long terme des dépenses publiques liées à l'âge, qui englobent les dépenses afférentes aux pensions, aux soins de santé et à l'enseignement. En raison d'une différence dans les données, la méthodologie et les hypothèses utilisées, ces perspectives ne sont pas directement comparables à celles du CEV; toutefois la méthodologie commune de cet exercice permet de comparer les pays de l'UE entre eux.



Graphique 7.19

Les dépenses publiques liées à l'âge sont élevées en Belgique et augmenteraient plus fortement que dans la plupart des autres pays de la zone euro

(pourcentages du PIB)



Source: CE.

D'après les données du dernier Ageing Report, les dépenses publiques liées à l'âge pour la zone euro dans son ensemble représentaient en 2019 24,6% du PIB, avec des écarts substantiels entre les États membres. Avec un taux de 25,6 % du PIB, la Belgique fait partie des États membres dont les dépenses sont supérieures à la moyenne. De plus, selon la simulation de référence pour la Belgique, l'accroissement prévu de ces dépenses, de 5,4 points de pourcentage du PIB sur la période 2019-2070, constitue l'une des progressions les plus marquées de tous les pays. Cela découle essentiellement de la vive hausse des dépenses de pensions. Dès lors, à 30,9 % du PIB en 2070, les dépenses publiques liées à l'âge en Belgique seraient les plus élevées de la zone euro.

Les chiffres de l'Ageing Report soulignent que le vieillissement de la population constitue pour la plupart des États membres de la zone euro un sérieux défi pour la soutenabilité de leurs finances publiques à long terme. Le Conseil Ecofin appelle dès lors les États membres à faire face à ces fortes dépenses liées à l'âge en augmentant le taux d'emploi et la productivité, en résorbant l'écart entre les hommes et les femmes sur le marché du travail et en adaptant les systèmes de pensions et de soins. Cette requête s'applique d'autant plus à la Belgique compte tenu des substantielles dépenses publiques liées à l'âge dans notre pays.

De l'importance d'un cadre budgétaire européen et belge crédible

Un cadre budgétaire solide, comprenant une série de procédures, d'institutions et de règles budgétaires, constitue un outil clé pour définir une politique budgétaire saine. Au niveau européen, ce cadre est établi dans le PSC, dont l'objectif est de garantir la soutenabilité des finances publiques des États membres et de favoriser la discipline budgétaire. Dans l'évaluation de ce pacte datant du début de 2020, la CE a constaté que le cadre actuel présente une série de faiblesses. Elle y mentionne la complexité des règles, le manque d'appropriation (ownership) nationale, le caractère souvent procyclique de la politique budgétaire, la dette publique élevée persistante dans de nombreux États membres et le manque d'attention porté aux investissements publics. Sur la base de cette évaluation, la Commission a ouvert un débat public sur la réforme du cadre budgétaire européen. Après avoir reporté le débat durant la crise du coronavirus, la Commission

l'a relancé en octobre 2021, et les parties prenantes ont été invitées à partager leurs visions. Elle tentera de parvenir à un consensus généralisé bien avant 2023, en se fondant notamment sur les visions des parties prenantes. Il est de la plus haute importance que les États membres disposent de précisions sur le nouveau cadre lors de l'élaboration de leur budget pour 2023.

Le cadre budgétaire européen doit être étayé par des cadres nationaux robustes et efficaces. Ceux-ci peuvent garantir un meilleur respect du cadre européen et un renforcement de l'appropriation nationale des règles. Il ressort d'une analyse des principaux volets du cadre budgétaire belge et d'une comparaison des meilleures pratiques avec les autres pays de la zone euro que ce cadre peut être amélioré sur une série de points¹.

L'instauration d'une planification budgétaire pluriannuelle dans toutes les entités de l'État belge est vivement recommandée, la plupart des mesures budgé-

taires ayant des effets qui dépassent l'année budgétaire. L'introduction d'un tel cadre garantira une planification plus rapide et un suivi plus rigoureux

des objectifs budgétaires à moyen terme. Une règle en matière de dépenses peut jouer un rôle non négligeable lors de l'établissement d'un budget pluriannuel. Une telle règle existe déjà au niveau européen mais n'est appliquée que rétrospectivement, lors de l'évaluation des chiffres budgétaires par la CE. Dans un pays tel que la Belgique, où les dépenses publiques sont élevées, une règle en matière de dépenses peut certainement constituer un instrument clé pour accroître la visibilité de certaines tendances et pour opérationnaliser les objectifs à moyen terme. À cet égard, une série d'exercices techniques ont déjà été lancés. Les autorités flamandes travaillent

ainsi à l'opérationnalisation d'une norme flamande en matière de dépenses. Par ailleurs, la section « Besoins de financement » du Conseil supérieur des Finances (CSF) a initié, en collaboration avec la CE et l'OCDE, un projet d'élaboration d'une règle en matière de dépenses à l'échelon belge.

En outre, il importe que les chiffres budgétaires présentés par les gouvernements reflètent fidèlement l'ensemble des dépenses et des recettes qui, selon les règles comptables du système européen des comptes (SEC), influencent le solde budgétaire du gouvernement. Cela signifie que le solde budgétaire ne doit pas être rendu plus positif par exemple en écartant certaines dépenses du solde, même quand celles-ci s'autofinanceraient à terme, comme certaines dépenses d'investissement.

Enfin, une coordination budgétaire effective entre les différents niveaux de pouvoir du gouvernement belge

Une planification budgétaire

pluriannuelle dans l'ensemble

des entités de l'État belge est

vivement recommandée

est essentielle. Cette coordination doit contribuer à la discipline budgétaire de l'ensemble des administrations publiques. L'accord de coopération du 13 dé-

cembre 2013 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions fournit un cadre formel à la coordination budgétaire en Belgique. Les différents pouvoirs ne sont toutefois encore jamais parvenus à s'accorder sur la répartition de la trajectoire budgétaire de l'ensemble des administrations publiques qui figure au programme de stabilité. Le CSF, la CE et le Conseil Ecofin ont à plusieurs reprises insisté sur la nécessité de mettre pleinement en œuvre l'accord de coopération du 13 décembre 2013.

Il est important d'investir dans ces domaines, les nouvelles adaptations suggérées contribuant à soutenir le nécessaire assainissement des finances publiques, à renforcer l'efficacité des administrations publiques et à garantir ainsi la soutenabilité des finances publiques belges à long terme.

¹ Pour plus de détails, cf. Bisciari P., H. Godefroid, W. Melyn, R. Schoonackers, P. Stinglhamber et L. Van Meensel (2020), «Belgium's fiscal framework: what is good and what could be better?», NBB, *Economic Review*, décembre.