



RAPPORT

CCE 2019-2102

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

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



**Rapport Emploi-Compétitivité
2018 – 2019**

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

Table des matières

Vers une réglementation qui réalise les objectifs politiques à un coût minimal	5
1. Principes à respecter par une bonne réglementation	6
2. Quelles sont les performances de la Belgique en la matière ?	8
3. Quelques recommandations pour une réglementation de meilleure qualité	10
3.1 Engagement politique de haut niveau en faveur d'une meilleure réglementation et d'une coopération efficace au sein de l'autorité fédérale et avec d'autres niveaux de pouvoir	10
3.2 Consultation en temps utile des organes consultatifs représentatifs et respect des avis unanimes	10
3.3 Transparence, tant dans le processus réglementaire que dans la publication des documents	11
3.4 Le Conseil d'État doit pouvoir jouer son rôle	11
3.5 Évaluation ex ante de la réglementation fondée sur des données probantes	12
3.6 Évaluation ex post de la réglementation nouvelle et existante	13
3.7 Poursuivre la numérisation tout en prêtant attention aux personnes qui ont moins de compétences numériques	14
3.8 Une mise en œuvre et une application efficaces de la réglementation	15
Formation continue	17
1. Un marché du travail déjà sous pression	18
2. Un marché du travail en mutation	19
2.1 Des transformations qualitatives	19
2.2 Une pénurie quantitative	20
3. Deux enjeux	21
Sources directement référencées dans le focus	22
Sources supplémentaires utilisées dans la préparation du focus	22
4. Annexe : Tableaux de bord de la formation continue	25

Développer davantage la multimodalité	29
Introduction	30
Qu'est-ce que la multimodalité ?.....	30
Élaborer une vision interfédérale de la mobilité	30
Guider au mieux la collaboration entre les acteurs de la mobilité	30
Une politique de données au service de la multimodalité	31
1. Renforcer la multimodalité dans le transport des personnes.....	31
1.1 Rendre les modes de transport durables plus attrayants pour l'utilisateur.....	31
1.1.1 Donner aux transports publics un rôle de premier plan	31
Intégration et amélioration de la qualité dans l'intérêt de l'utilisateur	31
Le rail comme vecteur d'impulsion	32
1.1.2 Accorder une plus grande attention à la mobilité douce	32
1.1.3 Vers un nouveau système misant sur l'utilisation des modes de mobilité durables et la simplification des régimes existants.....	32
1.2 Utiliser et évaluer le budget mobilité	33
1.3 Vers un cadre (para-)fiscal qui stimule la mobilité durable et la multimodalité	33
1.3.1 Simplification, clarification et harmonisation du cadre (para-)fiscal.....	33
1.3.2 Déplacer la fiscalité automobile de la possession vers l'utilisation	33
1.4 Simplifier la combinaison des modes	34
1.4.1 Train – mobilité douce	34
1.4.2 Train – autres modes de transport publics	34
1.4.3 Transports publics – voiture	35
2. Davantage de multimodalité dans le transport de marchandises.....	35
2.1 Davantage de concertation entre les acteurs concernés	35
2.1.1 Des procédures et règles concertées pour le transport ferroviaire de marchandises	35
2.1.2 Un meilleur service sur le rail	35
2.2 Une meilleure gestion de l'infrastructure ferroviaire.....	36
2.2.1 Une meilleure utilisation de la capacité ferroviaire existante.....	36
2.2.2 Investir davantage dans l'entretien de l'infrastructure ferroviaire	36
2.2.3 Une logique à long terme qui tient compte des possibilités de développement économique	36
2.3 Rendre le transport ferroviaire de marchandises plus compétitif	37
2.3.1 Créer un « level playing field » pour les différents modes de transport	37
2.3.2 Rendre le transport ferroviaire plus compétitif sur les distances plus courtes	37
Energie-Climat.....	39
1. Cadrage.....	40
2. Vision à long terme, dialogue social et coordination des différents niveaux de pouvoir	40
3. Efficacité énergétique dans les bâtiments	41
3.1 Inventaire / cadastre énergétique.....	41
3.2 Imposer l'exemplarité des instances publiques	41
3.3 Production de chaleur.....	41
3.4 Financement de la transition énergétique dans le bâtiment	41
3.4.1 Société de tiers investissement	41
3.4.2 Véhicule d'investissement affecté à la rénovation énergétique des bâtiments publics	42

Obstacles au développement des entreprises à forte croissance en Belgique.....	43
1. Cadre.....	44
2. Problèmes d'expansion en Belgique.....	44
3. Facteurs explicatifs.....	45
Contraintes de financement versus aversion au risque	45
Environnement du marché : les entreprises zombies	47
Conclusions	48
Vers un e-gouvernement efficace et inclusif	51
Introduction	52
1. L'utilisateur d'abord et une approche pluridisciplinaire	52
Confiance du public	52
Ne pas tout confier aux informaticiens	52
Implication des parties prenantes via des panels, des groupes d'experts, des enquêtes, des moments d'information, des forums de participation.....	53
Communication claire.....	53
Technology Assessment	53
2. L'échange de données et la collaboration entre les administrations et services publics	53
Échange de données standardisé.....	54
Le principe « only once » comme fil conducteur de la collecte de données	54
Infrastructure et composants communs	54
Différences régionales et locales dans le domaine des applications d'e-gouvernement	55
Collaboration et partage de données au niveau international.....	55
3. Considérer l'inclusion numérique comme une priorité.....	55
Des mesures ciblées pour les groupes cibles vulnérables	56
Un accompagnement suffisant	56
Des services publics accessibles à tous.....	56
4. Une attention particulière pour le fonctionnement du marché.....	57
Concurrence équitable et accords clairs.....	57
Des services uniformes	57
Investir dans la capacité et l'expertise informatique interne	57
Diffusion de l'innovation	58
5. Plan d'action stratégique pour des données publiques ouvertes.....	58
Création de valeur par les données publiques	58
Des pouvoirs publics transparents	58
Consultation des données des utilisateurs.....	58
Des métadonnées structurées claires.....	59
Meilleure compréhension des défis socio-économiques	59
6. Attention pour la cybersécurité à tous les niveaux	59

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

1. Principes à respecter par une bonne réglementation

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

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

Principes à respecter par une bonne réglementation :

- **Indispensable et efficace, mais aussi efficiente et proportionnelle** : Dans le cas où les décideurs politiques optent pour une intervention publique par le biais de la réglementation, il doit pouvoir être démontré que celle-ci est indispensable pour résoudre un problème - en d'autres termes, l'objectif de la réglementation doit être clair - et qu'elle est efficace pour résoudre ce problème. Dans le même temps, une bonne réglementation permet d'atteindre l'objectif souhaité au coût sociétal le plus bas possible et de minimiser les effets secondaires indésirables.
- **Simple, claire et accessible** : Une réglementation de qualité est facile à comprendre et accessible de manière simple et inconditionnelle à tous ceux pour qui elle est importante. C'est d'autant plus important pour les petites entreprises, dans lesquelles la complexité réglementaire et les charges administratives en général pèsent plus lourdement que dans les grandes entreprises¹.
- **Légitime** : La réglementation doit être conforme au cadre juridique existant et respecter les principes juridiques généraux tels que le principe d'égalité, le principe de proportionnalité, le principe de sécurité juridique... Sans préjudice des objectifs de la réglementation, il importe également qu'elle n'entraîne pas une dégradation des droits fondamentaux des travailleurs et des citoyens, qu'elle n'entrave pas l'amélioration de ces droits et qu'elle n'ait pas un impact négatif sur la vitalité des entreprises.
- **Cohérente** : Une bonne réglementation ne comporte aucun doublon ni aucune contradiction en soi ou par rapport à d'autres réglementations, et elle s'inscrit dans un ensemble cohérent, tant par rapport à d'autres domaines politiques que par rapport à d'autres niveaux de pouvoir.
- **Pertinente dans la durée et actuelle, mais aussi suffisamment stable et non rétroactive** : La réglementation doit rester pertinente et à jour, mais il est également important qu'elle ne change pas à tout bout de champ. En effet, des investissements ne seront réalisés que si le cadre réglementaire fournit des garanties suffisantes pour les rendements futurs ; les entrepreneurs doivent donc être certains que le cadre réglementaire est suffisamment stable. En tout état de cause, toute modification réglementaire éventuelle doit être annoncée suffisamment à l'avance et ne doit pas être appliquée rétroactivement.

¹ Ainsi, certaines études montrent que le coût de mise en conformité à une réglementation donnée peut être jusqu'à 10 fois plus élevé pour les petites entreprises que pour les grandes entreprises (CE, 2007, p. 4).

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

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

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

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

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

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

Une évaluation de la réglementation belge au regard de ces principes montre que beaucoup de progrès sont encore possibles. Plusieurs rapports soulignent le lien entre la baisse de compétitivité et la mauvaise qualité institutionnelle en termes de réglementation².

En Belgique, le Bureau fédéral du plan (BFP) réalise tous les deux ans, en collaboration avec l'Agence pour la simplification administrative (ASA), une enquête sur les charges administratives. Il ressort de ces chiffres qu'après une réduction antérieure des charges administratives, le coût total des obligations administratives a de nouveau augmenté depuis 2008³. Cette évolution est le résultat de mouvements divergents : les coûts totaux pour les PME augmentent, tandis que ceux des indépendants et des grandes entreprises diminuent ; le niveau des charges administratives par travailleur est le plus élevé pour les petites entreprises et a également connu la plus forte hausse pour ce groupe sur la période 2008-2016.

En ce qui concerne la qualité de la réglementation, les principales préoccupations identifiées dans l'enquête biennale du BFP sont le manque de flexibilité (capacité d'adaptation de la réglementation à toutes les circonstances) et la difficulté de compréhension de la réglementation (et en particulier de la réglementation fiscale). Ceci vaut à la fois pour les entreprises et les indépendants. En outre, s'agissant plus particulièrement des domaines réglementaires de la fiscalité et de l'emploi, moins d'un tiers des entreprises et des indépendants⁴ considèrent que les réglementations sont cohérentes les unes par rapport aux autres et moins de 40% considèrent que les objectifs sont clairs. Dans l'ensemble, c'est la réglementation en matière fiscale qui est jugée la moins qualitative. Une vision équilibrée de la fiscalité s'avère donc nécessaire afin d'assurer une plus grande cohérence et une plus grande continuité.

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

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

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

² Voir notamment : The World Bank, Doing Business 2019; World Economic Forum, "The global competitiveness report 2017-2018"; International Institute for Management Development, 2018, 'IMD World Competitiveness yearbook 30th edition'.

³ Le coût des charges administratives est exprimé en euros et englobe donc l'ensemble du temps et des ressources consacrés par l'entreprise ou les experts externes pour comprendre les réglementations, recueillir, traiter, présenter ou conserver les informations ainsi que pour remplir les formulaires requis.

⁴ Pour les indépendants, le domaine « emploi » n'est pas applicable.

juridiques. Auparavant, ce site internet était accessible gratuitement, mais depuis peu, ce n'est plus le cas qu'après avoir créé un profil et un mot de passe de Microsoft. Cela rend l'accès plus difficile et, dans certains cas, pratiquement impossible. En outre, le fait qu'un compte Microsoft doive être créé pour identifier la personne concernée constitue une violation de la vie privée. Dans sa recommandation 01/2019 du 6 février 2019, l'Autorité de protection des données a ainsi confirmé que l'obligation de créer un compte utilisateur chez Microsoft pour consulter la base de données fiscales Fisconet du SPF Finances est contraire au RGPD⁵ ⁶.

S'agissant à nouveau de la législation fiscale, la CE pointe du doigt dans son dernier rapport pays la complexité du système fiscal. Le Conseil d'État constate de son côté qu'en 2017, la plupart des normes juridiques en matière d'impôt sur le revenu ont été adoptées par le biais de lois « fourre-tout », ce qui est préjudiciable à leur qualité. Il souligne que l'urgence avec laquelle les modifications en projet sont chaque fois rédigées et avec laquelle la Chambre des représentants doit les apprécier favorise de nouvelles erreurs ou des estimations politiques inexactes qui, peu de temps après, appellent une nouvelle législation réparatrice. Ce procédé nuit à la sécurité juridique, cette atteinte étant encore renforcée, selon le Conseil d'État, par le peu de transparence caractérisant la manière dont les modifications sont proposées dans l'exposé des motifs⁷.

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

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

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

⁵ https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_%2001_2019.pdf.

⁶ <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2814/files/Standpunt%20ATA%20Fisconetplus.pdf>.

⁷ Avis du Conseil d'État n° 62.738/3 du 5 février 2018 sur un avant-projet de loi 'portant des dispositions diverses en matière d'impôts sur les revenus' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/62738.pdf#search=62738>.

3. Quelques recommandations pour une réglementation de meilleure qualité

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

semble donc structurellement problématique pour l'émission d'avis en temps utile et de qualité. Il s'avère donc de plus en plus nécessaire de faire usage de la possibilité offerte par la loi, dans le cadre de demandes d'avis sur des arrêtés, de laisser expirer le délai d'avis sans qu'un avis ne soit émis⁸.

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

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

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

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

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

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

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

⁸ « Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State (2015 en 2016) » dans Tijdschrift voor Wetgeving 2017/4 et Rapport d'activité 2015-2016 du Conseil d'État.

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

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

- Plus de transparence et des analyses d'impact plus précoces peuvent être réalisées via l'introduction d'un agenda de la réglementation assorti d'une feuille de route claire. Ceci permettra d'évaluer en temps utile quelles nouvelles initiatives réglementaires auront un impact sur quels groupes de politiques et de commencer immédiatement les analyses d'impact. De cette manière, les AIR ne seront plus établies à la fin du processus, lorsque la décision politique a déjà été prise ;
- Les analyses d'impact de qualité prennent du temps. Il est donc préférable que les cabinets ne soient pas (seuls) responsables de leur élaboration. Les administrations publiques doivent être associées davantage à ce processus.
- En termes de contenu, il convient d'examiner davantage de scénarios que la seule mesure politique choisie. Ainsi, il importe de toujours considérer objectivement les options à la fois réglementaires et non réglementaires. Le scénario de l'« inaction » doit aussi être envisagé, ainsi que des approches complémentaires, telles que la combinaison de la réglementation, de l'information et des initiatives sectorielles propres⁹.
- Les AIR sont souvent complétées incorrectement ou de manière non objective. Un contrôle indépendant renforcé s'avère donc indispensable. Il convient d'examiner quel peut être le rôle en la matière du CAI, du Conseil d'État et/ou de l'Inspection des finances.

3.6 Évaluation ex post de la réglementation nouvelle et existante

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

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

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

⁹ OCDE (2019), Better Regulation Practices across the European Union, OECD Publishing, Paris, p. 84.

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

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

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

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

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

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

La poursuite du développement d'une administration publique numérique (associée à une simplification des procédures) a le potentiel de réduire considérablement le temps nécessaire à remplir les procédures administratives. Il est important que l'on continue à investir dans ce domaine¹⁰, en prêtant toujours attention aux personnes qui ont moins de compétences numériques.

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

¹⁰Au niveau de la possibilité d'une communication numérique et efficiente avec les autorités, la Belgique accuse un net retard en termes de qualité des services publics numériques pour les entreprises (20e place au sein de l'UE-28) (SPF Économie, 2018)

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

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

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

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

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

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

Bibliographie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Formation continue

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

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

1. Un marché du travail déjà sous pression

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

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

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

Ces chiffres globaux dissimulent aussi le fait que le pays compte trop peu de diplômés dans certaines branches et domaines, comme dans les STIM¹¹, déjà caractérisés par des phénomènes de pénurie significatifs.

¹¹ STIM pour science, technologie, ingénierie et mathématiques.

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

2. Un marché du travail en mutation

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

2.1 Des transformations qualitatives

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

L'OCDE (2019a) estime que, suite à la pression exercée sur le marché du travail par ces trois grandes tendances, 14% des emplois actuels pourraient disparaître et 32% pourraient être transformés suite à l'automatisation des tâches¹². Au niveau belge¹³, ces chiffres sont respectivement de 14% et de 28,5%. Les changements technologiques, la globalisation et la transition énergétique redistribuent les cartes, permettant à certaines entreprises de récupérer des parts de marché au détriment d'autres moins aptes à s'adapter.

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

¹² Un emploi est exposé à un risque élevé d'automatisation si sa probabilité d'automatisation est d'au moins 70%. Un emploi est exposé à un risque de changement profond si sa probabilité d'automatisation est comprise entre 50 et 70% (OCDE 2019a).

¹³ Ces chiffres ne concernent en fait que la Flandre.

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

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

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

2.2 Une pénurie quantitative

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

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

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

3. Deux enjeux

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

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

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

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

Bibliographie

Sources directement référencées dans le focus

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

Sources supplémentaires utilisées dans la préparation du focus

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

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

Annexe

4. Annexe : Tableaux de bord de la formation continue

Tableau 4-1: Indicateurs financiers

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

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

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

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

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

Tableau 4-2 : Taux de participation et heures

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

n.b. = non disponible

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

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

Tableau 4-3 : Taux de participation

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

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

Source : Eurostat (EFT)

Développer davantage la multimodalité

Introduction

Qu'est-ce que la multimodalité ?

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

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

Élaborer une vision interfédérale de la mobilité

L'absence d'une vision interfédérale de la mobilité engendre une politique de mobilité incohérente et inefficace¹⁴ et freine les investissements nécessaires dans l'infrastructure de transport et le développement de l'offre de mobilité. Il est donc essentiel d'élaborer dès que possible une vision interfédérale à long terme de la mobilité des personnes et des marchandises, qui se traduira par un pacte de mobilité comportant des domaines d'action concrets et bénéficiant d'un large soutien sociétal.

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

Guider au mieux la collaboration entre les acteurs de la mobilité

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

¹⁴ Comme le ministre Bellot l'a d'ailleurs indiqué dans la presse le 7 juin 2018.

Une politique de données au service de la multimodalité

Une politique de mobilité solide doit pouvoir s'appuyer sur des données de qualité. En raison notamment de la digitalisation, il existe, tant pour les pouvoirs publics que pour les développeurs de services de mobilité, de nouvelles possibilités d'exploiter des données existantes ou à venir. Il appartient aux pouvoirs publics d'élaborer une réglementation claire en matière de données. Ils peuvent le faire en déterminant dans les contrats de gestion avec les opérateurs de transport public lesquelles de leurs données doivent être ouvertes et comment coopérer avec les plateformes MaaS et LaaS¹⁵. Afin de rendre l'échange de données aussi fluide que possible, il appartient également aux pouvoirs publics d'indiquer quelles données publiques peuvent être utilisées et échangées. À cet égard, il importe de veiller à l'interopérabilité des données et au respect de la vie privée des usagers de la mobilité.

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

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

1. Renforcer la multimodalité dans le transport des personnes

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

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

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

1.1.1 Donner aux transports publics un rôle de premier plan

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

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

¹⁵ MaaS = Mobility as a Service. LaaS = Logistics as a Service

Le rail comme vecteur d'impulsion

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

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

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

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

1.1.2 Accorder une plus grande attention à la mobilité douce

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

Il est important de promouvoir l'usage du vélo (dans le cadre des déplacements domicile-travail) car celui-ci génère des retombées sociétales positives et démontrées (effets positifs sur la santé publique, moins de congestion et de polluants). Il existe encore un potentiel de croissance considérable pour l'usage du vélo dans le cadre des déplacements domicile-travail : la moitié des travailleurs habitent à moins de 10 km de leur travail¹⁶, une distance qui pourrait être parcourue en vélo (électrique) dans bon nombre de cas.

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

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

¹⁶ Source : CCE 2016-2595 note documentaire "Constatations relatives aux interventions de l'employeur dans le coût des déplacements domicile-travail des salariés du secteur privé".

1.2 Utiliser et évaluer le budget mobilité

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

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

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

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

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

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

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

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

La multimodalité ne signifie pas que la voiture soit bannie ou que l'on empêche son utilisation, mais elle signifie que l'utilisateur de la mobilité est encouragé à l'utiliser d'une manière socialement responsable¹⁷.

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

Parmi ces pistes figure un système de redevance kilométrique intelligente. Si un tel système devait être instauré, plusieurs conditions¹⁸ devront être remplies : le système doit être harmonisé pour l'ensemble du territoire belge sans empêcher les Régions à appliquer des tarifs différenciés ; la redevance doit être fixée en fonction de la congestion, de la pollution atmosphérique et de l'utilisation de l'infrastructure ; il convient d'effectuer une analyse des conséquences sociales d'une telle redevance et des mesures adéquates qui doivent être prises dans ce cadre ; il faut continuer à investir dans les transports publics avec une excellente couverture et une infrastructure adaptée, afin d'offrir

¹⁷ C'est-à-dire une utilisation de la voiture qui tienne compte des coûts sociétaux (p.ex. la congestion et la pollution de l'air) qu'elle engendre.

¹⁸ Pour plus d'infos, voir l'avis du CCE du 20 juin 2018 mesures concrètes pour la partie fédérale du Plan national Energie-Climat.

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

1.4 Simplifier la combinaison des modes

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

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

1.4.1 Train – mobilité douce

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

1.4.2 Train – autres modes de transport publics

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

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

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

Par ailleurs, il est à noter que, dans le cadre des accords qu'ils ont conclus au sein du CNT, les interlocuteurs sociaux plaident pour prolonger le financement et la pérennisation de l'intervention publique dans le cadre du système 80/20 (intervention de l'employeur dans les frais de transport en commun pour les déplacements entre le domicile et le lieu de travail via une convention de tiers payant)¹⁹, avec une enveloppe ouverte.

¹⁹ Il s'agit d'un système visant à promouvoir l'usage du train ou la combinaison du train avec un autre mode de transport public pour les déplacements domicile-travail.

1.4.3 Transports publics – voiture

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

2. Davantage de multimodalité dans le transport de marchandises

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

2.1 Davantage de concertation entre les acteurs concernés

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

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

2.1.2 Un meilleur service sur le rail

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

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

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

2.2 Une meilleure gestion de l'infrastructure ferroviaire

La réalisation du plein potentiel de croissance du rail dans notre pays est entravée par la sous-utilisation de la capacité ferroviaire actuelle. En outre, la qualité de l'infrastructure ferroviaire se dégrade d'année en année²⁰ et cette infrastructure semble gérée dans une logique de court terme et suivant des considérations purement budgétaires.

2.2.1 Une meilleure utilisation de la capacité ferroviaire existante

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

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

En raison de la détérioration de la qualité de l'infrastructure ferroviaire²¹, le transport ferroviaire est soumis sur certaines lignes à des limitations temporaires de vitesse, lesquelles ont un impact négatif sur la qualité du rail en termes de ponctualité. De plus, une stratégie de maintenance réactive consistant essentiellement à réparer les infrastructures endommagées est appliquée. Il convient donc de prévoir des investissements suffisants dans l'entretien de l'infrastructure ferroviaire et de mettre l'accent sur la maintenance préventive plutôt que réactive.

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

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

²⁰ Source : World Economic Forum (2017) Global Competitiveness Report

²¹ Source : ibidem

2.3 Rendre le transport ferroviaire de marchandises plus compétitif

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

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

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

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

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

Energie-Climat

1. Cadrage

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

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

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

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

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

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

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

3. Efficacité énergétique dans les bâtiments

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

3.1 Inventaire / cadastre énergétique

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

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

3.2 Imposer l'exemplarité des instances publiques

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

3.3 Production de chaleur

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

3.4 Financement de la transition énergétique dans le bâtiment

3.4.1 Société de tiers investissement

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

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

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

Il convient de veiller à ce que les économies obtenues grâce aux mesures les plus rentables puissent être utilisées pour financer des investissements ou mesures (moins rentables) supplémentaires relatives à la rénovation énergétique. La création d'un véhicule d'investissement affecté à la rénovation énergétique permettrait ainsi de réinvestir les économies réalisées dans de nouvelles rénovations. Ce véhicule d'investissement peut être alimenté uniquement au moyen de fonds publics ou être ouvert à une participation d'investisseurs privés²². Cette ouverture (partielle) à des fonds privés peut constituer un levier d'investissement²³ pour les fonds publics et requiert une rémunération de l'investisseur privé.

²² Au vu du Pacte européen de stabilité et de croissance, il convient d'atténuer au maximum l'impact des coûts de rénovation énergétique sur la dette publique. L'avis CCE 2018-0086 relatif au Pacte national pour les investissements stratégiques II insiste notamment sur la nécessité d'obtenir un système de neutralisation partielle ou totale des investissements publics dans les règles budgétaires en veillant à ce que les projets soient choisis pour leur effet multiplicateur dans la société. Dans ce cadre, l'avis du CFDD sur le financement de la rénovation énergétique des bâtiments utilisés pour les services publics (2017) s'est penché de manière détaillée sur les différentes possibilités existantes de faire sortir les dépenses d'investissement du budget de l'autorité publique en ce qui concerne la rénovation énergétique, de même que sur les avantages et les inconvénients de chacune de ces possibilités.

²³ Il s'agit ainsi d'accroître la capacité d'investissement du véhicule d'investissement sans augmenter pour autant le montant des fonds publics.

Obstacles au développement des entreprises à forte croissance en Belgique

1. Cadre

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

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

On entend par EFC des entreprises qui réalisent une croissance forte et économiquement durable. Leur croissance doit donc se poursuivre pendant plusieurs années et ne doit pas être le résultat d'un déplacement d'activités tel qu'une fusion ou une acquisition²⁴.

2. Problèmes d'expansion en Belgique

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

²⁴ Comme l'information à ce sujet fait souvent défaut, les fusions et acquisitions sont toutefois généralement incluses dans les statistiques présentées ci-dessous.

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

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

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

Source : Eurostat

3. Facteurs explicatifs

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

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

Afin de mieux comprendre cette problématique, le secrétariat du CCE a mené une enquête, en collaboration avec Statistics Belgium, auprès des entreprises belges en croissance²⁵. Comme des études précédentes (Laveren, 2016 ; Sleuwaegen, 2016) avaient montré que l'accès difficile au financement peut être un obstacle majeur à l'expansion des entreprises, que les entreprises en croissance ont des besoins financiers spécifiques et que peu d'informations étaient disponibles sur ce sujet en Belgique, l'enquête s'est concentrée sur le financement des EFC.

Contraintes de financement versus aversion au risque

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

²⁵ L'enquête a été envoyée à toutes les entreprises des secteurs marchands qui, au cours de la période 2013-2016, ont enregistré une croissance annuelle moyenne de leurs effectifs ou du chiffre d'affaires de 10 % ou plus et qui comptaient au moins dix salariés au début de cette période. Le sous-groupe des entreprises dont le taux de croissance annuel moyen du nombre de salariés est d'au moins 20% est dénommé « EFC » ; celles qui ont connu un taux de croissance de 10% ou plus au cours de la période 2013-2016, mais qui ne répondent pas à la définition des EFC, sont appelées « autres entreprises en croissance ».

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

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

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

L'enquête et un groupe d'experts qui ont examiné cette problématique avec le secrétariat du CCE fournissent quelques explications à ce sujet. Les entreprises semblent être peu informées de ces instruments et il ne serait pas toujours facile d'obtenir plus d'informations à leur sujet. Et lorsque les instruments sont connus, il y a souvent une fausse image d'eux, de sorte que les possibilités et les avantages du crowdfunding, par exemple, sont généralement sous-estimés. En outre, de nombreux entrepreneurs n'auraient guère confiance en leur capacité à négocier avec des « business angels » et des investisseurs professionnels en capital-risque. Du côté de l'offre, on peut également dire que l'écosystème qui entoure l'offre de capital-risque est trop fragmenté, trop petit et pas suffisamment international (Laveren 2016, p.46). La poursuite du développement de l'Union européenne des marchés des capitaux constituerait une amélioration dans ce domaine et est donc importante pour la Belgique²⁶. D'une manière générale, le marché financier européen serait encore trop fragmenté. Pour la Belgique, il s'agit d'un problème particulièrement important car le marché local y est relativement petit, de sorte que notre pays bénéficierait encore plus que les grands pays d'un marché intégré européen. Il apparaît également que les entreprises ne réfléchissent pas suffisamment en termes de mix de financement.

²⁶ Toutefois, cette union des marchés des capitaux pourrait également poser des problèmes si elle entraînait un manque de transparence sur les flux de capitaux et les risques qui y sont associés.

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

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

Environnement du marché : les entreprises zombies

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

Le grand nombre d'entreprises zombies²⁷ établies en Belgique est un signe de distorsion du marché. Ces entreprises, financièrement fragilisées, accaparent une partie non négligeable des ressources disponibles dans l'économie. Les entreprises zombies représentaient environ 10% de la population belge des entreprises et 16% du stock de capital en 2014. La plupart de ces entreprises affichent une croissance lente de leur productivité et bon nombre d'entre elles ne semblent pas capables de combler leur retard technologique (BNB, 2018, p. 159).

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

²⁷ Les entreprises zombies sont définies comme les entreprises établies depuis au moins dix ans et dont les bénéfices d'exploitation sont inférieurs à leurs charges financières au moins trois années de suite.

en diminuant notamment la capacité de ces dernières à attirer des capitaux (Adalet McGowan et al. 2017, p. 7 et 13)²⁸.

La réhabilitation des entreprises en difficulté implique moins de coûts sociaux liés à la perte d'emploi que si seule une sortie était envisagée. Il est dès lors important de faciliter la réorganisation des entreprises zombies qui disposent d'un potentiel de croissance clairement démontré, en particulier par une reprise, et à réaliser les investissements nécessaires pour améliorer leur productivité²⁹. Dans la mesure du possible, la relance d'entreprises en difficulté est donc préférable à leur suppression. Lorsque cela n'est pas possible, l'État a un rôle à jouer dans la protection sociale et la réactivation des travailleurs concernés. Ces constats rejoignent les éléments mis en avant dans le défi « Vers une économie plus innovante, tant en termes d'innovation radicale que de diffusion d'innovation existante » : pour parvenir à une croissance suffisante de la productivité et de l'emploi, il sera important de miser non seulement sur un plus grand nombre d'entreprises qui peuvent créer de nouvelles connaissances et des innovations radicales et ainsi déplacer la frontière technologique, mais aussi sur une meilleure diffusion des connaissances et technologies existantes vers les entreprises (des secteurs tant commerciaux que non commerciaux) qui se situent sous la frontière technologique.

Conclusions

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

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

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

²⁸ Cet effet peut s'expliquer par une capacité d'emprunt réduite pour les entreprises productives - résultant de la baisse de la rentabilité des investissements potentiels dans l'industrie due à la congestion - ou, plus directement, refléter l'incapacité des banques (qui disposent d'un stock important de crédits non performants) à octroyer de nouveaux prêts aux entreprises en bonne santé (Andrews e.a. 2017, p. 6).

²⁹ À titre d'exemple, la Wallonie a créé en 1984 un fonds public d'investissement, la SOGÉPA, qui intervient financièrement et accompagne les initiatives de redéploiement d'entreprises portées par un projet économique et industriel crédible et durable (sous forme de prise de participation, de prêt, de conseil, ou d'intérim management). Une procédure accélérée (« fast track ») a été mise en place afin de permettre une intervention rapide dans les PME et TPE, dont les demandes sont généralement plus modestes.

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

Bibliographie

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

Vers un e-gouvernement efficace et inclusif

Introduction

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

Il ressort des derniers chiffres de l'indice DESI que des progrès importants peuvent encore être réalisés dans le domaine de l'e-gouvernement. Ainsi, dans le classement le plus récent des 28 pays de l'UE, la Belgique n'occupe que la 13^e place en ce qui concerne les services publics numériques. Sur le plan des services publics numériques pour les entreprises, nous ne sommes mêmes qu'en 18^e position³⁰.

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

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

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

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

Confiance du public

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

Ne pas tout confier aux informaticiens

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

³⁰ Pour plus d'informations, voir : <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>.

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

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

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

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

Communication claire

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

Technology Assessment

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

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

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

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

Échange de données standardisé

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

La gestion d'API (interface de programmation d'applications, c'est-à-dire un ensemble de définitions sur la base desquelles un programme informatique peut communiquer avec un autre programme ou composant) doit occuper une place plus centrale dans la politique d'e-gouvernement. L'administration doit disposer en son sein d'un service spécialisé chargé de cette tâche et de ressources et de personnel suffisants pour s'acquitter correctement de ses missions (éventuellement sous la forme d'une mission supplémentaire affectée à un service public existant). Elle sera ainsi en mesure d'offrir une réponse à part entière aux questions de protection de la vie privée et de sécurité qui peuvent aller de pair avec les initiatives privées. Ceci devrait notamment permettre aux pouvoirs publics : de garder toujours le contrôle du partage des données, de pouvoir systématiquement faire appel au meilleur fournisseur pour le développement d'applications de front office (et donc ne pas être lié à quelques acteurs), de faciliter le partage des données entre les différents départements ainsi que de simplifier l'interconnexion des bases de données entre les différents départements³¹.

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

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

Infrastructure et composants communs

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

La conception, l'implémentation et la maintenance de nouvelles technologies sont parfois très coûteuses. En vue de fournir des services plus uniformes, il pourrait s'avérer opportun de mettre en commun certains composants numériques au sein des différents départements et entre ceux-ci. À un même niveau de pouvoir, il convient de développer une architecture et une infrastructure numériques³² communes. Les plans d'investissement et la politique en matière d'informatique sont des domaines généralement échelonnés sur plusieurs années (agenda numérique). C'est pourquoi une certaine continuité doit être garantie au-delà des changements de gouvernement.

³¹ Cf. avantage en termes d'interopérabilité : la capacité de différents systèmes, dispositifs ou autres unités autonomes et hétérogènes (par exemple des organisations ou des pays) à communiquer et à coopérer entre eux

³² Au niveau fédéral, le déploiement du programme G-Cloud (le « cloud communautaire » de l'autorité fédérale) par le SPF Stratégie et Appui en est un bon exemple.

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

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

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

Collaboration et partage de données au niveau international

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

3. Considérer l'inclusion numérique comme une priorité

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

En matière d'e-gouvernement, il existe également des différences entre les groupes de population : 83% des Belges hautement qualifiés de 25 à 54 ans ont utilisé internet au cours des douze derniers mois pour interagir avec les autorités publiques. Ce pourcentage diminue rapidement dès lors que l'on ne prend en considération que les plus vulnérables³³ (seulement 33%) (Eurostat, 2018).

³³ Individus présentant au moins deux des trois caractéristiques suivantes : âgé de 55 à 74 ans, bas niveau de scolarité, chômeur, inactif ou pensionné.

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

Des mesures ciblées pour les groupes cibles vulnérables

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

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

Un accompagnement suffisant

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

Des services publics accessibles à tous

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

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

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

4. Une attention particulière pour le fonctionnement du marché

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

Concurrence équitable et accords clairs

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

Des services uniformes

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

Investir dans la capacité et l'expertise informatique interne

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

Diffusion de l'innovation

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

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

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

Création de valeur par les données publiques

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

Des pouvoirs publics transparents

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

Consultation des données des utilisateurs

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

Des métadonnées structurées claires

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

Meilleure compréhension des défis socio-économiques

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

6. Attention pour la cybersécurité à tous les niveaux

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

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

Bibliographie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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