



RAPPORT

CCE 2019-2101

Les défis de l'économie belge

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



Rapport Emploi-Compétitivité 2018 – 2019

Les défis de l'économie belge

Table des matières

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Vers une économie plus innovante (tant en termes de processus et de produits que de modèles d'affaires) grâce à une meilleure valorisation de la R&D et à une diffusion plus grande des technologies existantes..... | 5 |
| 1. Pourquoi ce défi est-il important ?..... | 6 |
| 2. Facteurs essentiels pour relever le défi..... | 8 |
| 2.1 Une solide base de connaissances et de compétences..... | 8 |
| 2.2 Une dynamique entrepreneuriale suffisante..... | 10 |
| 2.3 Accès aux marchés étrangers et ouverture internationale..... | 10 |
| | |
| Vers une économie circulaire..... | 13 |
| 1. Importance du défi..... | 14 |
| 2. Facteurs essentiels pour relever le défi..... | 14 |
| 2.1 Une politique publique cohérente..... | 15 |
| 2.2 Besoin d'enseignement et de formation..... | 15 |
| 2.3 Besoin de changements sur l'ensemble de la chaîne de valeur..... | 15 |
| Utilisation de matières recyclées et alternatives..... | 15 |
| Écoconception..... | 15 |
| L'innovation dans les méthodes de production et les business models..... | 16 |
| Modification des habitudes de consommation..... | 16 |
| Gestion des déchets..... | 16 |
| | |
| Une sécurité sociale soutenable sur le plan social et financier..... | 19 |
| 1. Pourquoi ce défi est-il important ?..... | 20 |
| Tendances ayant un impact sur la soutenabilité financière et sociale de la sécurité sociale..... | 21 |
| 2. Facteurs..... | 23 |
| | |
| Une meilleure adéquation de l'offre et de la demande sur le marché du travail..... | 27 |
| 1. Pourquoi ce défi est-il important ?..... | 28 |
| 2. Facteurs essentiels pour relever le défi..... | 30 |
| 2.1 Enseignement et formation..... | 30 |
| Un enseignement ajusté à son contexte, de qualité et inclusif..... | 30 |
| Une formation continue à la hauteur des défis de demain..... | 30 |
| 2.2 Marché du travail..... | 31 |
| Des conditions de travail adaptées et attractives..... | 31 |
| Un marché du travail juste..... | 31 |
| Une mobilité en phase avec les changements socio-économiques..... | 31 |
| 2.3 Migration..... | 31 |

Une évolution des prix à la consommation et des prix business-to-business en phase avec les trois principaux pays voisins 35

1. Pourquoi ce défi est-il important ? 36
2. Facteurs essentiels pour relever le défi 40
 - Réduire les effets trop anticoncurrentiels de certaines réglementations de services 40
 - Renforcer les moyens des autorités en charge de la politique de concurrence 40
 - Mieux réaliser le potentiel du marché unique 41
 - Favoriser les gains de productivité 41
 - Efficacité des taxes et subsides environnementaux (énergie-climat-mobilité-économie circulaire) 41

La transition énergétique vers une économie bas carbone, tout en garantissant la sécurité d’approvisionnement et des prix compétitifs 45

1. Importance du défi 46
 - 1.1 Gaz à effet de serre et pollution atmosphérique 46
 - 1.2 Sécurité d’approvisionnement 47
 - 1.3 Coûts et prix de l’énergie 47
 - 1.4 Trajectoire de la transition 48
2. Facteurs permettant de relever ce défi 49
 - 2.1 Efficacité énergétique 49
 - 2.2 Mix énergétique 49
 - 2.3 Flexibilité de l’offre et de la demande électrique 50
 - 2.4 Infrastructure énergétique 51
 - 2.5 Bon fonctionnement du marché 52
 - 2.6 Recherche et développement (R&D) et innovation technologique et sociétale 54
 - 2.7 Mécanismes de financement et accès aux moyens financiers 55

Vers une mobilité plus durable et plus fluide 59

1. Importance du défi 60
 - Pour la prospérité économique de notre société 60
 - Pour le bien-être de la population 61
 - Pour les générations actuelles et futures 61
2. Réussir la transition vers une mobilité plus durable et plus fluide 61
 - 2.1 Une vision de la mobilité 61
 - 2.2 L’infrastructure de transport 61
 - 2.3 La multimodalité 62
 - 2.4 Le cadre (para)fiscal 62
 - 2.5 L’accès aux villes 62
 - 2.6 Le cadre réglementaire 62
 - 2.7 Le financement et la gestion des transports publics 62
 - 2.8 L’écologisation du parc de véhicules 63

Vers une économie plus innovante (tant en termes de processus et de produits que de modèles d'affaires) grâce à une meilleure valorisation de la R&D et à une diffusion plus grande des technologies existantes

1. Pourquoi ce défi est-il important ?

La mondialisation, la nouvelle vague technologique et les nouvelles attentes du consommateur, notamment dans le domaine de la protection de la santé, l'attention accrue portée à l'environnement, la demande de biens et services plus personnalisés... font vaciller les positions acquises par les entreprises et les spécialisations de l'économie.

Les entreprises qui ont la possibilité d'adhérer à la nouvelle vague technologique (par exemple en développant de nouveaux produits/procédés, de nouveaux modèles d'affaires...) et de répondre aux besoins changeants des consommateurs peuvent encore réaliser des gains de productivité élevés. Il ressort en effet des chiffres que, malgré le ralentissement général de la croissance de la productivité dans de nombreux pays développés, la croissance de la productivité des entreprises à la frontière technologique mondiale est restée relativement robuste au XXI^e siècle (OCDE, 2015)¹. Les nouvelles technologies offrent donc encore de nombreuses opportunités pour la réalisation d'innovations révolutionnaires qui assurent une forte croissance de la productivité et donc la création de richesses. Ce dernier point est important non seulement pour relever le niveau de vie, mais aussi pour renforcer la cohésion sociale, notamment par le biais du système de redistribution. L'augmentation de la création de richesses permet en effet de libérer des ressources qui peuvent être utilisées, par exemple, pour financer les dépenses croissantes résultant du vieillissement de la population. En plus de créer de la richesse, les nouvelles technologies offrent également de nombreuses possibilités en termes de création de nouveaux emplois.

Toutefois, l'évolution rapide des technologies comporte également un certain nombre de risques en termes d'inclusivité, car parallèlement à la création de nouvelles activités et de nouveaux emplois, un certain nombre d'activités et d'emplois existants disparaissent et les nouveaux emplois exigent souvent un type de compétences différent. Ignorer les développements n'est cependant pas une option ; ils sont un fait et les entreprises qui ne s'adaptent pas et prennent trop de retard sont condamnées à se contracter et finiront par disparaître.

En effet, les économies avancées qui ne pourront pas prendre le train de la nouvelle vague technologique se trouveront, dans le contexte de la mondialisation, de plus en plus concurrencées par les économies moins avancées en phase de rattrapage. Si l'innovation n'est pas suffisante, les coûts seront encore plus importants pour la compétitivité. Dans le même temps, les gains de productivité ne cesseront de se réduire du fait de l'extinction de la vague technologique précédente. Pour réaliser des économies, les entreprises s'efforceront néanmoins de générer de nouveaux gains de productivité, par exemple en automatisant davantage ou en déplaçant certaines parties de la chaîne de valeur vers des sites où les salaires sont plus bas ou la productivité plus élevée. Dans ce contexte, les gains de productivité se développeront au détriment de l'emploi. Par conséquent, non seulement la capacité de ces économies d'accroître leur prospérité diminuera, mais la cohésion sociale sera également de plus en plus difficile à maintenir. Outre l'impact négatif de la baisse de l'emploi, le ralentissement de la croissance économique pèsera également sur la cohésion sociale, car il rendra plus difficile le financement de l'augmentation des dépenses de sécurité sociale.

Enfin, l'innovation peut également apporter une réponse à de nombreux défis sociétaux. Elle est par exemple au cœur de la capacité des économies avancées d'atteindre les objectifs en matière de lutte contre le changement climatique et de prendre en compte l'épuisement des ressources. L'innovation doit permettre d'atteindre ces objectifs au moindre coût pour les entreprises et les ménages. A défaut, ces coûts supplémentaires viendront accroître les inégalités sociales et réduiront donc la cohésion

¹ La croissance de la productivité des entreprises situées à la frontière technologique dans le secteur des TIC a été particulièrement élevée : entre 2001 et 2013, elle a été en moyenne de 6,1 % par an, contre 3,5 % pour les entreprises situées à la frontière dans les secteurs hors TIC (CE, 2017, p. 20).

sociale, de même qu'ils remettront en cause la compétitivité des entreprises. En revanche, répondre aux nouvelles attentes des consommateurs, développer de nouvelles techniques de production ou de nouveaux produits permettant de contribuer à la lutte contre le changement climatique ou la réutilisation des matières premières peut donner un avantage aux entreprises et aux économies qui seront parmi les premières à y apporter des réponses innovantes.

En résumé, stimuler l'innovation et l'application de nouvelles technologies ne suffit pas, mais c'est une condition nécessaire à la création de richesse et au financement de la transition énergétique et de la sécurité sociale.

On constate toutefois que l'application des nouvelles technologies est très inégalement répartie entre les entreprises (OCDE, 2018, p. 13). Si les nouvelles technologies qui stimulent la croissance de la productivité semblent être adoptées par les entreprises situées à la frontière technologique mondiale, leur diffusion vers d'autres entreprises n'est pas automatique. Ce phénomène implique non seulement un grand potentiel inexploité de création de richesse, mais il a également des implications pour la cohésion sociale. Les travailleurs des entreprises les plus performantes bénéficieront de plus d'avantages sociaux (p.ex. des salaires plus élevés) que leurs collègues des entreprises en retard de développement, ce qui accroît l'inégalité. Ce manque de diffusion de l'innovation est souvent attribué (en partie) à un certain nombre de changements structurels dans la dynamique du processus d'innovation (la rapidité des changements, la complexité accrue de l'innovation, l'importance croissante des économies d'échelle et des effets de réseau contribuant à une dynamique du « winner takes most »...), mais les différences de niveau de productivité entre les entreprises à la frontière technologique et les autres sont néanmoins plus prononcées dans certains pays que dans d'autres, ce qui laisse à penser qu'il existe un certain potentiel politique.

Un deuxième constat est que les entreprises dites à la frontière technologique vieillissent, avec le risque qu'elles réalisent des innovations moins radicales et donc des gains de productivité moins importants (OCDE, 2015, p. 9). En outre, Andrews et al. (2015) soulignent que les entreprises les plus productives atteignent souvent une taille insuffisante. C'est problématique, car la contribution des entreprises situées à la frontière technologique n'est pas seulement déterminée par leur nombre, mais aussi par leur taille.

En ce qui concerne la situation en Belgique, De Mulder et Godefroid (2018) soulignent que les entreprises les plus productives sont proches de la frontière technologique européenne - et donc parmi les plus performantes de leur secteur au niveau international - mais que, dans le même temps, un grand nombre d'entreprises sont bien en dessous de la moyenne dans leur secteur. Ils considèrent également que les gains de productivité sont très inégalement répartis dans l'économie belge et sont réalisés dans une large mesure par les entreprises situées à la frontière technologique². En d'autres termes, la diffusion de la technologie est insuffisante.

Le renouvellement des entreprises situées à la frontière technologique semble également poser problème. Il n'existe pas de chiffres spécifiques pour la Belgique, mais le nombre de « yollies » (Young Leading Innovators) est beaucoup plus faible en Europe qu'aux États-Unis (Veugelers et Cincera, 2010). De plus, l'accroissement d'échelle de ces entreprises est également plus faible. Des travaux du CCE sur les entreprises à forte croissance ont montré que l'accroissement d'échelle des entreprises est également un problème en Belgique (cf. Sleuwaegen, 2016).

² Entre 1996 et 2016, le changement cumulé de la croissance de la PTF a été de 48 % dans les entreprises à la frontière technologique et de 19 % dans les entreprises qui ne sont pas à la frontière technologique. En d'autres termes, la croissance de la PTF dans les entreprises à la frontière technologique est supérieure de près de 29 points de pourcentage à celle des entreprises qui ne sont pas à la frontière technologique. Ce phénomène de retard technologique est particulièrement évident dans l'industrie.

Pour parvenir à une croissance suffisante de la productivité et de l'emploi, il sera donc important de miser à la fois sur 1) un plus grand nombre d'entreprises, de taille suffisamment grande, qui peuvent créer de nouvelles connaissances et des innovations radicales et ainsi déplacer la frontière technologique et 2) 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.

2. Facteurs essentiels pour relever le défi

2.1 Une solide base de connaissances et de compétences

L'innovation, tant à la frontière que la diffusion de celle-ci, exige une solide base de connaissances. Ceci suppose en premier lieu la présence des compétences adéquates.

Un premier type de compétences importantes concerne les compétences managériales. En effet, les nouvelles technologies exigent souvent de nouvelles structures et une réorganisation de la production. Naudé et Nagler (2017) affirment donc que l'écart grandissant observé en Allemagne entre les entreprises hautement et faiblement productives est le reflet de disparités dans les compétences managériales. Saia et al. (2015, p. 16) estiment également qu'un « capital managérial »³ plus élevé a des retombées supérieures pour les entreprises situées à la frontière technologique.

Par ailleurs, les compétences des travailleurs (potentiels) sont également cruciales. Il n'y a pas seulement besoin de chercheurs, mais aussi, plus généralement, de personnes possédant des compétences importantes pour l'innovation, telles que les compétences numériques, les compétences techniques, la créativité, les compétences sociales.... Comme décrit au défi 2, la disponibilité des compétences adéquates est un défi important pour la Belgique. Ceci est confirmé par les résultats de l'enquête sur les entreprises à forte croissance réalisée par le secrétariat du CCE et Statistics Belgium en 2018 : selon les répondants à cette enquête, l'un des principaux obstacles à la croissance était le manque de personnel qualifié. Comme indiqué également dans le défi 2, l'éducation et la formation seront donc cruciales.

Outre la disponibilité de compétences, la disponibilité de connaissances est également importante, tant pour la création d'innovations radicalement nouvelles que pour la diffusion de l'innovation. Ceci exige des investissements, notamment dans l'infrastructure physique. Les nouvelles technologies sont souvent incorporées dans le capital utilisé par les travailleurs (Naudé et Nagler, 2017). Grâce à des investissements dans le capital physique, les nouvelles technologies se répandent donc dans l'ensemble de l'économie. Les investissements dans l'infrastructure d'enseignement sont également importants pour la création de connaissances. Il s'agit d'investir à la fois dans les bâtiments et dans l'équipement technique et numérique pour faire en sorte que les écoles soient prêtes à dispenser l'enseignement nécessaire dans une économie fondée sur la connaissance. Mais des investissements sont aussi nécessaires dans d'autres domaines⁴.

Il ne suffit pas d'investir dans l'infrastructure physique ; dans une économie de la connaissance, l'importance des investissements immatériels augmente également. Il s'agit d'investissements dans le capital fondé sur la connaissance, tels que les compétences propres à l'entreprise, les bases de

³ Mesuré sur base des données de l'enquête PIAAC, qui évalue les compétences des adultes.

⁴ Dans leur avis relatif au Pacte national pour les investissements stratégiques (CCE 2017-2241), les partenaires sociaux insistent sur l'importance des investissements, notamment dans l'énergie, la mobilité et l'agenda numérique, mais aussi dans la santé et les soins de santé, l'enseignement, la formation continue, les garderies d'enfants ou encore les dépenses actives pour l'emploi.

données, la conception, l'état de préparation aux TIC (« ict-readiness »), etc., mais aussi d'investissements dans la recherche et le développement (R&D). Cette dernière composante est un intrant important dans le processus d'innovation, mais elle est également importante pour la capacité d'absorption d'une économie. En effet, il est fréquent que les connaissances ne puissent pas être simplement transférées et, par conséquent, il faut souvent mener ses propres recherches avant que les connaissances puissent être intégrées dans l'entreprise.

Les risques élevés, les coûts irrécupérables, l'incertitude des marchés, l'impossibilité de s'approprier pleinement les résultats de la recherche, les retombées positives... conduisent toutefois à des investissements inférieurs à ce qui est socialement souhaitable. En outre, les changements structurels dans la dynamique du processus d'innovation, qui ont déjà été mentionnés ci-dessus, accroissent les obstacles à la création et à la diffusion de la recherche et de l'innovation. Dans ce contexte, le rôle de l'intervention publique devient encore plus important (CE, 2017, p. 5 et 29).

Ces dernières années, il est également apparu clairement que même pour certaines activités d'innovation - pour lesquelles l'incertitude scientifique et technologique est en principe plus faible et les possibilités pour l'exécutant de s'approprier les résultats de la recherche sont normalement plus grandes - les entreprises peuvent encore rencontrer d'importants goulots d'étranglement dans la prise d'un brevet ou dans la capacité à trouver des ressources financières. C'est particulièrement le cas pour les innovations créatrices de marché, qui sont cruciales pour garantir que la transformation structurelle de l'économie s'oriente vers des activités plus productives et à forte intensité de connaissances, mais où les technologies ne sont pas encore matures et les conditions du marché ne sont peut-être pas encore en place. Outre le soutien public à la R&D, la CE (2017) appelle également à soutenir ce type d'activités d'innovation.

Le soutien public peut prendre différentes formes : les autorités peuvent cofinancer la recherche dans les universités, dans les institutions publiques de la connaissance... ou elles peuvent soutenir la R&D privée. Il s'avérera nécessaire de trouver un bon équilibre entre ces deux formes. En outre, ce n'est pas seulement le volume des fonds publics consacrés à la R&D qui compte, mais aussi leur qualité. Cela implique que la conception et la mise en œuvre des outils de financement seront importantes. Compte tenu de l'importance des nouvelles et jeunes entreprises pour l'innovation radicale, il convient de veiller, par exemple, à ce que les mesures de soutien ne désavantagent pas les jeunes entreprises par rapport aux entreprises établies (OCDE, 2015, p. 13 et 38). En outre, les mesures de soutien qui favorisent la coopération entre les entreprises et les universités sont également considérées comme pertinentes pour stimuler les retombées positives sur la productivité (Saia et al., 2015, p. 23).

En Belgique, l'essentiel des dépenses de R&D est réalisé par les entreprises, même s'il convient de noter que les dépenses sont fortement concentrées dans un certain nombre de grandes entreprises (principalement des filiales de sociétés multinationales) et dans un nombre limité de secteurs ; la part relativement faible du secteur public dans la mise en œuvre de la R&D est compensée par un niveau relativement élevé de soutien public à la R&D. Dans son Rapport pays sur la Belgique, la CE (2018) a souligné que le soutien public à la R&D a progressé beaucoup plus rapidement en Belgique que les dépenses des entreprises en la matière, ce qui soulève des questions sur l'efficacité de cette aide. C'est pourquoi les partenaires sociaux ont demandé au Bureau fédéral du plan de vérifier dans quelle mesure les mesures de soutien actuelles assurent des dépenses de R&D additionnelles.

L'impact de l'aide publique à la R&D sur les dépenses totales de R&D est une chose. Mais il est évidemment aussi important que ces investissements produisent des résultats économiques. L'intensité de R&D relativement élevée en Belgique n'entraîne pas une part élevée des exportations de haute technologie - une part importante du chiffre d'affaires généré par les nouveaux produits - ni, plus généralement, une forte croissance de la productivité. Il est important que ce paradoxe soit également étudié ; en d'autres termes, quelle est la cause du manque de valorisation de la R&D en Belgique ?

2.2 Une dynamique entrepreneuriale suffisante

La présence d'une base de connaissances solide est importante, mais elle n'est pas suffisante. Nous constatons en effet que les investissements substantiels dans le développement des connaissances qui ont eu lieu dans de nombreux pays développés (y compris la Belgique) n'ont pas toujours eu un effet direct sur la croissance économique et la création d'emplois. Certains obstacles semblent empêcher la transformation de ces connaissances en une activité rentable, entravant ainsi la transformation de l'économie vers des secteurs à forte croissance de la productivité.

Le manque d'entrepreneuriat est généralement considéré comme un obstacle majeur. Même si des innovations décisives peuvent se produire aussi bien dans les entreprises établies que dans les jeunes entreprises, ces dernières sont souvent considérées comme ayant un avantage comparatif dans la commercialisation de l'innovation radicale. Les entreprises qui surfent sur une vague technologique existante sont plus enclines à apporter des améliorations progressives au début d'une nouvelle vague (OCDE, 2015, p. 35). Ceci est conforme au constat selon lequel les entreprises situées à la frontière technologique sont généralement plus jeunes que la moyenne. C'est pourquoi il est important qu'il y ait suffisamment de création d'entreprises innovantes. En outre, l'arrivée de nouvelles entreprises a un impact significatif sur la pression concurrentielle à laquelle les entreprises existantes sont soumises (y compris celles qui se situent en dessous de la frontière technologique) et donc sur les incitations à innover de celles-ci. Les chiffres montrent que les performances de la Belgique en termes de création d'entreprises sont faibles (voir notamment Dumont et Kegels, 2016).

Il est également important que les jeunes entreprises connaissent un accroissement d'échelle suffisant (OCDE, 2015, p. 9). Dans ce domaine également, la Belgique pourrait faire mieux (cf. supra). Une étude commandée par le CCE sur les EFC a identifié un certain nombre de facteurs importants pour l'accroissement d'échelle des entreprises. L'importance des compétences (managériales) a par exemple été soulignée : le niveau de qualification et l'expérience managériale du chef d'entreprise ont une influence positive sur l'intention de croître et contribuent à réaliser les intentions de croissance. En outre, il est également nécessaire de disposer d'un cadre institutionnel garantissant que les facteurs de production se déplacent vers les entreprises les plus productives et ne restent pas bloqués dans des entreprises dites « zombies » ; il convient également de disposer d'infrastructures de qualité, et les infrastructures TIC en particulier semblent être importantes pour les entreprises en croissance ; enfin, l'étude met également en évidence l'importance d'un financement approprié pour les entreprises en croissance (voir le focus) et les possibilités d'internationalisation (voir point 1.2.3). Plusieurs avis antérieurs du CCE⁵ ont également souligné la complexité des instruments publics et leur manque d'efficacité.

2.3 Accès aux marchés étrangers et ouverture internationale

L'internationalisation de nos propres entreprises (via les exportations, les investissements, la coopération à l'étranger ou la participation à des chaînes de valeur étrangères) et l'ouverture aux entreprises étrangères (via les importations, les investissements étrangers, etc.) sont importantes pour l'innovation.

Premièrement, l'ouverture internationale crée une concurrence internationale. Il s'agit d'un facteur stimulant important, tant pour expérimenter des idées radicalement nouvelles que pour absorber les innovations existantes (diffusion de l'innovation).

⁵ Voir p.ex. l'avis sur l'entrepreneuriat (CCE 2011-0920) ou l'avis sur le renforcement des échanges de connaissances entre le monde de la recherche et les entreprises (CCE 2009-0935).

En outre, l'internationalisation entraîne également la diffusion de nouvelles connaissances et technologies entre les pays. L'ouverture au commerce et aux investissements directs étrangers (IDE) permet aux entreprises d'entrer en contact avec les connaissances et le savoir-faire des meilleures entreprises étrangères et nationales. Les entreprises peuvent « apprendre » des entreprises internationales concurrentes, mais encore plus des entreprises de la chaîne de valeur mondiale (fournisseurs et clients) (OCDE, 2015, p. 36). La circulation des personnes - en particulier des personnes hautement qualifiées - peut également stimuler les flux de connaissances entre les pays. En effet, une partie des nouvelles connaissances n'est pas aisément codifiable, mais elle se trouve dans la « tête » des chercheurs (cf. les travaux antérieurs du CCE sur les liens entre l'industrie et la science).

Enfin, l'internationalisation a également un impact sur les revenus de l'innovation. Afin de récupérer les coûts de l'innovation, il sera important que le marché soit suffisamment vaste (ce qui est, souvent, uniquement possible grâce à l'internationalisation).

Comme beaucoup d'autres petits pays, la Belgique a une économie très ouverte, qui se caractérise également par une forte présence d'entreprises multinationales. Selon la BNB (2017), la Belgique pourrait toutefois tirer davantage profit du plus grand dynamisme de certains marchés extérieurs, et notamment de celui des pays émergents.

Bibliographie

ANDREWS, D., C. CRISCUOLO et P.N. GAL (2015), Frontier Firms, Technology Diffusion and Public Policy: Micro Evidence from OECD Countries, OECD Productivity Working Papers, 2015-02, OECD Publishing Paris.

CE (2017), The Economic Rationale for Public R&I Funding and its Impact, Policy Brief Series.

DE MULDER, J. et H. GODEFROID (2018), Ralentissement de la productivité : constats et tentatives d'explication, Revue économique de la BNB, décembre 2018.

NAUDÉ, W. et P. NAGLER (2017), Technological Innovation and Inclusive Growth in Germany, IZA Institute of Labour Economics, Discussion Paper No. 11194.

OCDE (2015), The future of productivity, OECD Publishing, Paris.

OCDE (2018), Opportunities for all, A framework for policy action on inclusive growth, OECD Publishing, Paris.

SAIA, A., D. ANDREWS et S. ALBRIZIO (2015), Productivity spillovers from the Global Frontier and Public Policy: Industry-Level Evidence, OECD Economics Department Working Papers, No. 1238, OECD Publishing, Paris.

VEUGELERS, R. et M. CINCERA (2010), Europe's missing yollies, Bruegel Working Papers.

Vers une économie circulaire

1. Importance du défi

La transition vers une économie circulaire apporte une réponse à un ensemble de défis sur les plans économique, environnemental et social. Ainsi observe-t-on que la demande de matières premières a augmenté de façon exponentielle au cours des dernières décennies. On s'attend également à ce que cette évolution se poursuive, ce qui aura pour effet que, à l'avenir, la demande de certaines matières premières dépassera largement l'offre.

Cette demande croissante de matières premières comporte un risque de fortes hausses de prix et met en péril la sécurité de l'approvisionnement. Compte tenu de la forte intensité énergétique et matérielle de l'économie belge et de la disponibilité limitée de matières premières primaires, cela constitue un risque important pour la croissance économique et le niveau de vie. De fortes hausses de prix auront également une incidence négative sur la balance commerciale, avec pour effet un impact négatif sur la viabilité financière de la croissance.

De plus, l'utilisation croissante des matières premières est un défi majeur pour l'environnement et le climat. En effet, elle est une source de pollution sur toute la chaîne (de l'extraction au transport, à la transformation, à la production, à la distribution, à l'utilisation et à l'utilisation finale ou aux déchets) et génère également une grande consommation d'énergie et des émissions de CO₂ qui participent au changement climatique.

La transition vers une économie circulaire - dans laquelle la valeur des produits, des matériaux et des ressources de l'économie peut être préservée aussi longtemps que possible et la production de déchets minimisée - sera nécessaire pour faire face aux risques décrits ci-dessus et constitue également un moyen de transformer l'économie et de générer de nouveaux avantages concurrentiels durables. Les évolutions technologiques dans le domaine des TIC peuvent faciliter cette transition.

Enfin, la transition vers une économie circulaire peut également apporter une réponse à certains défis sociétaux. Dans une économie circulaire, la proximité est souvent importante, ce qui implique qu'elle crée de nombreuses possibilités d'emploi local. Ceci est vrai non seulement pour les personnes hautement qualifiées, mais aussi pour les profils plus faibles du marché du travail. Si la qualité des emplois est suffisamment élevée, cela contribuera à la cohésion sociale.

2. Facteurs essentiels pour relever le défi

Dans une économie circulaire, un des objectifs est de réduire les déchets dès la phase de conception, puis de continuer à utiliser les matières premières, les matériaux et les produits le plus longtemps possible. Le principe est de fermer les boucles et de les maintenir les plus petites possibles. À savoir privilégier par ordre de préférence : la réutilisation, la réparation, la remise à neuf, le recyclage et enfin la récupération d'énergie en derniers recours. Le potentiel de l'économie circulaire est aujourd'hui sous-exploité. Ceci ne concerne pas uniquement le recyclage, mais aussi la réparation, le surcyclage, le démantèlement industriel en vue d'une réutilisation...

La Belgique dispose pourtant d'un certain nombre d'atouts qui peuvent faciliter le développement d'une économie circulaire. Par exemple, la Belgique obtient de très bons résultats dans le domaine de la collecte des déchets ; plusieurs institutions de la connaissance en Belgique jouent un rôle au niveau mondial en matière de recherche concernant les matériaux ; et la localisation stratégique de la Belgique, associée à un secteur logistique fort, est également un atout pour le développement d'un « hub circulaire ». Afin de tirer pleinement parti de ces atouts, plusieurs facteurs seront importants.

2.1 Une politique publique cohérente

Le développement d'une économie circulaire nécessite une profonde transformation socio-économique qui mobilisera un large éventail de domaines politiques (consommation, économie, environnement, marchés publics, commerce extérieur...). Ces domaines politiques sont en outre répartis sur différents niveaux : européen, national et régional. Si la Belgique veut continuer à jouer un rôle majeur dans une économie circulaire pionnière et à surmonter les défis existants, elle doit évoluer vers un mode de pensée holistique et systémique et non par compétence (consommateurs, économie, environnement) ou par niveau de pouvoir. Cela nécessite une collaboration renforcée, à la fois entre les domaines politiques et entre les niveaux de pouvoir, et cela doit émaner d'une volonté politique.

2.2 Besoin d'enseignement et de formation

La transition vers une économie circulaire produira des gagnants, mais aussi des perdants. Pour que les travailleurs des secteurs qui verront leur nombre d'emplois diminuer puissent se réinsérer dans les secteurs en développement, tout en étant assurés de la qualité de ces emplois, il est important de s'appuyer le plus possible sur les structures de formation existantes, lesquelles doivent si nécessaire être adaptées aux besoins de ces secteurs. L'enseignement et la formation, en matière de sécurité et de santé, mais aussi en termes de connaissances et compétences requises, seront importants. Dans ce cadre, il serait utile d'identifier les besoins en termes de compétences chez les travailleurs.

2.3 Besoin de changements sur l'ensemble de la chaîne de valeur

Utilisation de matières recyclées et alternatives

Lors de la production de nouveaux biens, il est important que l'utilisation de matières premières primaires soit limitée et remplacée autant que possible par le recours à des matériaux recyclés ou biosourcés. Dans leur avis sur le recyclage (CCE 2016-0496), les partenaires sociaux soulignent un certain nombre d'obstacles actuels à l'utilisation de matériaux recyclés, en particulier les entraves réglementaires à l'utilisation de produits recyclés (même dans les marchés publics), la confiance dans la qualité des matériaux recyclés et la stabilité de l'approvisionnement.

Écoconception

Ensuite, la transition vers une économie circulaire nécessite le développement de l'écoconception. Ce mode de production consiste à intégrer l'environnement (y compris la possibilité de réutilisation, la réparabilité et le recyclage) dès la conception d'un produit ou service et lors de toutes les étapes de son cycle de vie. Il permet de réaliser des améliorations importantes en termes de performance environnementale des produits tout au long de leur cycle de vie. L'écoconception limite la production de déchets et permet de garder la valeur des produits/ressources le plus longtemps possible dans l'économie.

La directive existante sur l'écoconception se focalise principalement sur l'efficacité énergétique ; la conception circulaire (en vue de la réutilisation, du démontage, de la réparation...) en est encore à ses premiers balbutiements. Il existe donc encore un potentiel dans ce domaine. Toutefois, afin de maintenir un « level playing field », les mesures visant à promouvoir l'écoconception devraient être prises autant que possible au niveau européen. Lorsque cela est pertinent pour l'économie belge, les partenaires sociaux demandent que les différentes autorités belges prennent l'initiative de cette élaboration européenne.

L'innovation dans les méthodes de production et les business models

Du côté de la production, l'innovation est un mot clé pour une transition réussie vers une économie circulaire. Une première forme concerne les innovations technologiques. Il s'agit par exemple des innovations qui assurent une utilisation plus efficace des ressources dans le processus de production, qui permettent l'utilisation ou la production de matières premières secondaires...

Toutefois, les innovations non technologiques, y compris les nouveaux business models, jouent également un rôle important dans la transition vers une économie circulaire. Un exemple est constitué par la symbiose industrielle : le déchet d'une entreprise peut être utilisé comme matière première par une entreprise géographiquement proche. Un autre exemple est le modèle « produit en tant que service » dans lequel, au lieu de vendre des biens, l'entreprise conserve la propriété du produit mais le met à la disposition du consommateur par le biais d'un contrat de location ou d'un prix par utilisation. Lorsque la performance est essentielle, le fabricant a un intérêt direct à livrer un produit qui fonctionne bien, de préférence de haute qualité, de sorte que le moins de réparations possible soient nécessaires. L'innovation dans le domaine des business models offre beaucoup de perspectives dans la transition vers une économie circulaire, mais pour de nombreuses entreprises, cette forme d'innovation reste un obstacle majeur.

Modification des habitudes de consommation

Enfin, le comportement des consommateurs est également important ; les choix qu'ils font peuvent soutenir ou entraver le développement de l'économie circulaire. Il est donc nécessaire que les utilisateurs soient suffisamment impliqués dans cette transition et, par exemple, qu'ils soient prêts à acheter des produits fabriqués à partir de matériaux recyclés, à acheter des services au lieu de produits, à partager des produits, à produire moins de déchets...

On constate que les habitudes de consommation évoluent vers davantage de réutilisation, de partage des produits, d'achat de produits recyclés..., mais ce n'est pas le cas chez tous les consommateurs et pour tous les produits. Et même si la popularité du partage de produits et des combinaisons produits-services augmente, la possession l'emporte encore souvent sur l'usage, en particulier pour les consommateurs privés. Idem pour la réutilisation. Il y a donc certainement encore des possibilités d'adapter le comportement des consommateurs, afin de soutenir davantage l'adoption d'une économie circulaire.

Gestion des déchets

Enfin, à la fin du cycle de vie d'un produit, il faut essayer de maintenir le plus possible les matériaux qui composent le produit dans l'économie, éventuellement en leur donnant une nouvelle fonction après traitement. La hiérarchie des déchets établie au niveau européen fixe un ordre de priorité en matière de prévention, de préparation à la réutilisation, de recyclage et de valorisation énergétique et, seulement lorsque tout ce qui précède n'est pas possible, d'élimination des déchets (par exemple, la mise en décharge).

La Belgique est particulièrement efficace sur le plan de la valorisation des déchets et remplit déjà l'objectif de mise en décharge des déchets municipaux fixé par l'Union européenne. Elle est particulièrement forte dans le domaine de l'activité de recyclage. Elle respecte d'ores et déjà l'objectif de recyclage des déchets municipaux de 50% fixé à l'horizon 2020 et l'objectif de recyclage des déchets d'emballages de 75% fixé à l'horizon 2030 par l'Union européenne.

La grande expertise en matière de recyclage se traduit également par la présence d'un certain nombre d'acteurs industriels puissants dans le domaine du recyclage. Pour ces entreprises, la disponibilité d'une quantité suffisante de matières premières pour le recyclage est un facteur stratégique important pour l'investissement dans la capacité de recyclage. Une bonne gestion des déchets intérieurs est importante à cet égard, mais dans de nombreux cas, l'importation de déchets de l'étranger sera également nécessaire. Dans leur avis sur le recyclage (CCE 2016-0496), les membres soulignent les différents obstacles qui entravent actuellement le transport transfrontalier de déchets. Dans ce cadre, ils plaident pour une mise en œuvre harmonisée de la réglementation européenne entre les pays et régions (notamment une interprétation harmonisée des notions de « déchets », « sous-produits » et « non-déchets » (end-of-waste). Il convient également d'examiner si les charges administratives pour le transport de déchets vers des « installations titulaires d'un consentement préalable » (ITCP) - il s'agit d'entreprises qui, après un audit approfondi, sont approuvées par les autorités compétentes comme satisfaisant aux exigences de qualité pour le traitement d'un certain (de certains) type(s) de déchets - ne peut pas être allégée. Et le « level playing field » avec les pays émergents peut être amélioré en exigeant que les déchets générés en Europe soient aussi transformés dans des entreprises qui répondent à certaines normes de qualité (p.ex. sociales, environnementales...).

Une sécurité sociale soutenable sur le plan social et financier

1. Pourquoi ce défi est-il important ?

L'importance de la sécurité sociale est inscrite dans la constitution belge : en vertu de l'article 23 de la constitution, la sécurité sociale est l'un des droits qui permettent à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. Pour l'Organisation internationale du travail également, la sécurité sociale contribue à la dignité et au plein épanouissement de l'individu, favorise l'égalité entre hommes et femmes, et constitue l'un des éléments fondamentaux de la cohésion sociale.

La sécurité sociale est en effet importante pour faire face aux différentes situations de perte de revenus (pour cause de maladie, d'accident, de pension, de chômage) et pour couvrir les coûts médicaux et familiaux. Dans ces situations, la sécurité sociale fait office de filet de sécurité : elle fournit une certaine sécurité de revenu et offre une certaine protection contre la pauvreté.

La protection des revenus et la protection contre la pauvreté sont des objectifs importants non seulement en termes de dignité humaine et de cohésion sociale, mais ils ont également un impact sur la croissance économique. Ainsi, une certaine protection des revenus peut favoriser la transition vers un emploi et permettre une allocation adéquate des talents sur la base de capacités et de compétences. Un certain degré de protection des revenus remplit également la fonction de stabilisateur automatique. Il permet d'éviter les grandes fluctuations du pouvoir d'achat, et donc de la consommation, ce qui favorise la stabilité économique. La lutte contre la pauvreté peut à son tour permettre aux ménages en difficulté financière d'investir plus facilement dans l'éducation et les compétences, ce qui contribue également au potentiel de croissance de l'économie.

La meilleure garantie de protection des revenus et de protection contre la pauvreté reste encore et toujours le travail. C'est vrai pour une grande partie de la population en âge de travailler, bien qu'il faille également reconnaître que pour un groupe limité de personnes, l'accès au marché du travail est difficile, voire impossible dans certains cas (par exemple, pour cause de maladie, de handicap, etc.).

Les chiffres montrent en effet que le risque de pauvreté⁶ des personnes ayant un emploi est faible en Belgique ; et aussi que la qualité des emplois en Belgique est bonne par rapport aux pays voisins. Le taux d'emploi en Belgique est plutôt faible et les inactifs sont souvent concentrés dans le même ménage, ce qui accroît encore le risque de pauvreté des personnes sans emploi. Dès lors, il est important d'investir dans l'optimisation des opportunités de chacun à accéder au marché du travail. Le travail doit également être plus attractif financièrement que le non-emploi, ce qui implique notamment de supprimer les pièges à l'emploi (écart trop faible entre le revenu net en cas de passage de l'aide sociale à l'emploi, par exemple en raison de pièges fiscaux ; autres avantages financiers liés au statut de chômeur ; coûts qui disparaissent en cas de chômage (comme les frais de garde d'enfants, les frais de déplacement...)). Dans le même temps, il faut veiller à ce que la qualité des emplois reste élevée (p. ex. en termes de possibilité de concilier vie professionnelle et vie privée, d'organisation du travail...).

Mais bien qu'il soit essentiel d'encourager le travail, comme indiqué plus haut, la sécurité sociale a également un rôle important à jouer. Un certain nombre de tendances pèsent toutefois sur la soutenabilité financière et sociale de cette sécurité sociale.

⁶ Le risque de pauvreté mesure le pourcentage de la population dont le revenu disponible équivalent est inférieur à 60 % du revenu disponible équivalent médian national.

Tendances ayant un impact sur la soutenabilité financière et sociale de la sécurité sociale

Du côté des dépenses, on notera l'impact important du vieillissement croissant de la population. S'il faut se réjouir de l'augmentation de l'espérance de vie, celle-ci a pour effet secondaire d'accroître les dépenses sociales (en particulier les dépenses de pension et de soins de santé). Cet effet est renforcé par le nombre croissant de personnes qui prendront leur retraite au cours des prochaines années, en particulier pendant la période où les baby-boomers quitteront le marché du travail. L'allongement de l'espérance de vie accroît en outre l'importance de maintenir la liaison au bien-être des allocations sociales, compte tenu notamment de l'augmentation du coût des soins de santé pour les personnes âgées⁷. Enfin, le vieillissement de la population réduit la proportion de personnes en âge de travailler. Conjugée à l'entrée toujours plus tardive des jeunes sur le marché du travail, cette situation entraîne une diminution de l'offre de main-d'œuvre qui, toutes choses égales par ailleurs, a un impact négatif sur le potentiel de croissance de l'économie et donc sur la base de financement de la sécurité sociale.

À politiques inchangées, le Comité d'étude sur le vieillissement estime que les dépenses sociales augmenteront entre 2017 et 2040 de 25,1 % à 28,7 % du PIB pour ensuite reculer à nouveau à 27 % du PIB en 2070. Ces estimations reposent sur différentes hypothèses, notamment celles relatives au comportement de l'offre sur le marché du travail, au chômage structurel et à la productivité⁸, qui sont sensiblement plus favorables que les valeurs effectivement réalisées depuis 2000. Si ces tendances se confirment, cela signifie que les dépenses sociales en pourcentage du PIB augmenteront davantage encore, ce qui pèsera sur la soutenabilité financière de la sécurité sociale. La longueur effective de la carrière a un impact important sur la soutenabilité financière et sociale de la sécurité sociale.

Outre le vieillissement de la population, il existe bien sûr d'autres tendances qui ont un impact sur les dépenses (par exemple, les innovations dans le domaine des soins de santé). D'une manière générale, il convient de veiller à ce que l'évolution des dépenses sociales reste maîtrisée et que les dépenses n'augmentent pas de manière disproportionnée.

Du côté des recettes, il y a aussi un certain nombre de défis importants. La dotation d'équilibre s'élève, selon les chiffres de l'ONSS, à 2 milliards d'euros ces dernières années. Dans la loi sur le financement de la sécurité sociale, cette dotation d'équilibre n'est prévue que jusque fin 2020. Une évaluation sera faite pour 2020 au plus tard, avant de décider d'une éventuelle prolongation de celle-ci. Par ailleurs, une subvention de l'Etat est prévue, liée à l'évolution de l'indice santé. Un financement additionnel tourné vers l'avenir sur la base d'un coefficient de vieillissement est aussi prévu, mais ce coefficient n'est appliqué que s'il y a une augmentation significative de l'âge de sortie définitive du marché du travail et si la croissance réelle du PIB atteint au moins 1,5 % (art 21 §3 de la loi).

Il est important qu'une base de financement aussi large que possible soit garantie. Un premier élément à cet égard est l'introduction récente d'un certain nombre d'exonérations/de réductions fiscales et sociales pour certaines activités dans le but de renforcer la création d'emplois. Un deuxième est l'impact des évolutions technologiques sur les recettes. D'une part, les nouvelles technologies offrent de nombreuses possibilités de croissance économique et renforcent ainsi la base de financement de la sécurité sociale. En outre, l'application de nouvelles technologies (p.ex. les

⁷ En outre, l'évolution de ces coûts doit bien entendu également être contrôlée, par exemple en examinant comment les personnes âgées pourraient vivre plus longtemps de manière autonome et comment la hausse des prix des maisons de repos et de soins peut être maîtrisée.

⁸ À long terme, le scénario de référence du CEV suppose une reprise progressive de la croissance de la productivité, avec une croissance annuelle de 1,5 % à partir de 2045. En moyenne sur l'ensemble de la période de projection - entre 2018 et 2070 - la croissance annuelle de la productivité est de 1,24 % (contre 0,65 % sur la période 2000-2017).

Une autre hypothèse porte sur le taux de chômage structurel. Celui-ci est fixé à 7 % à partir de 2024. Entre 2000 et 2017, le taux de chômage s'établissait en moyenne à 12,6 %.

outils numériques et le recours au « big data ») peut également permettre aux pouvoirs publics d'optimiser le recouvrement des impôts, le contrôle fiscal et les dépenses de fonctionnement des administrations. D'autre part, certains acteurs de l'économie collaborative considèrent à tort que les règles relatives au paiement de cotisations sociales ou à la fiscalité ne sont pas applicables, ce qui pose une menace pour les recettes de la sécurité sociale.

Les développements technologiques influencent encore par d'autres voies la soutenabilité sociale et financière de la sécurité sociale. Ainsi, s'ils offrent de nombreuses possibilités de création d'emplois, ils posent également un défi en termes d'adéquation entre l'offre et la demande sur le marché du travail ; en effet, la transformation technologique modifie également le type de compétences requises (cf. défi 2). L'absence de réponse à ce défi entraînera non seulement des coûts sociétaux importants du point de vue de la cohésion sociale, mais constituera également un défi supplémentaire pour la soutenabilité financière de la sécurité sociale. En effet, non seulement les dépenses de sécurité sociale sont plus élevées, mais l'inadéquation signifie également que de nombreux talents restent inutilisés et, de cette manière, qu'un potentiel de croissance important est perdu.

Enfin, les développements technologiques (en particulier la digitalisation et l'économie collaborative) créent également de nouvelles formes de travail qui peuvent offrir aux personnes la possibilité de devenir économiquement actives et contribuer éventuellement à un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée. À cet égard, il est essentiel de garantir la protection sociale des travailleurs et l'égalité des conditions de concurrence entre les entreprises.

Une autre évolution importante qui a un impact sur la soutenabilité financière et sociale de la sécurité sociale concerne la migration. Ce phénomène offre de nombreuses opportunités et peut même apporter des réponses au problème du vieillissement de la population. Toutefois, cela exige que les nouveaux arrivants puissent s'intégrer convenablement et qu'ils puissent participer pleinement et contribuer à la société. Le faible taux d'emploi en Belgique des personnes issues de l'immigration montre que des améliorations sont encore possibles dans ce domaine.

Par ailleurs, un certain nombre d'évolutions sociologiques ont également un impact sur la soutenabilité financière et sociale de la sécurité sociale. Ainsi, nous avons assisté au cours des dernières décennies à une modification importante des structures familiales, qui comptent un plus grand nombre de personnes isolées, y compris des isolés avec enfants. Dans cette catégorie, le risque de pauvreté est souvent plus prononcé. Ce phénomène exerce aussi une pression à la hausse sur le nombre et le niveau des allocations sociales. Il convient donc d'accorder l'attention nécessaire aux nouveaux groupes à risque.

Enfin, il y a aussi les changements environnementaux, qui ont un impact majeur sur la santé et donc aussi sur les coûts des soins de santé. Les polluants atmosphériques - émis par les processus de combustion de l'énergie, les processus industriels, le transport routier et le secteur agricole - sont responsables de problèmes de santé (maladies respiratoires et cardiovasculaires, cancer, etc.) et de décès prématurés chaque année.

2. Facteurs

Les partenaires sociaux reconnaissent les évolutions susmentionnées et la nécessité d'adapter le système existant afin d'y répondre et d'assurer ainsi la soutenabilité sociale et financière de la sécurité sociale. La concertation aura un rôle important à jouer en la matière. Dans ce contexte, les partenaires sociaux soulignent également l'importance de la gestion paritaire de la sécurité sociale ; la gestion des recettes et des dépenses de sécurité sociale est et doit rester du ressort des partenaires sociaux. C'est la meilleure garantie que les réalités du terrain seront pleinement prises en compte.

Toutefois, la soutenabilité sociale et financière de la sécurité sociale n'est pas seulement déterminée par la politique de sécurité sociale. Il est également nécessaire d'adopter une approche systémique, qui va au-delà des paramètres de la sécurité sociale. Afin d'éviter de devoir réduire les allocations ou d'augmenter la charge fiscale (pas même pour les générations futures), une politique cohérente axée à la fois sur la prévention des risques sociaux et sur une croissance économique et un emploi durables sera nécessaire.

La prévention des risques permet de réduire les dépenses sociales sans compromettre le niveau de protection sociale. Cela doit permettre au groupe restant de continuer à bénéficier d'une protection adéquate. Un premier exemple de prévention concerne la prévention des risques sanitaires. La politique environnementale sera importante à cet égard, mais les innovations dans le domaine des TIC (p.ex. le monitoring) peuvent également jouer un rôle en la matière.

Une autre forme importante de prévention consiste à prévenir l'exclusion du marché du travail. Le faible taux d'emploi et la forte proportion de ménages à faible intensité de travail en Belgique⁹ suggèrent que des améliorations sont encore possibles dans ce domaine. Le défi consacré à la meilleure adéquation entre l'offre et la demande sur le marché du travail examine plus en détail un certain nombre de facteurs qui sont importants à cet égard.

Il est important que la prévention intervienne à un stade précoce et, en général, que l'égalité des chances soit promue dès le début. Diverses études ont montré que l'enseignement joue un rôle très important à cet égard la littérature empirique suggère que l'investissement précoce dans le capital humain est l'élément le plus important pour les opportunités et les résultats dans la vie future (OCDE, 2018, p. 294). Or, on sait depuis un certain temps déjà que, par rapport à d'autres pays, l'enseignement en Belgique n'y réussit pas très bien et qu'il est plus susceptible de perpétuer les inégalités. Les résultats de l'enquête PISA montrent que l'impact de la situation socio-économique du ménage sur les performances des élèves en Belgique est élevé. L'écart entre les résultats des élèves autochtones et étrangers (corrige en fonction du niveau d'instruction et du niveau professionnel des parents) est également plus élevé en Belgique que la moyenne de l'OCDE. Il est donc crucial de rendre le système éducatif plus équitable et, d'une manière générale, d'investir dans les possibilités offertes aux enfants issus de groupes sociaux défavorisés et de l'immigration.

Outre la prévention des risques, l'emploi et une croissance économique durable seront également essentiels pour faire face à l'augmentation des dépenses sociales. À long terme, la croissance est déterminée par la croissance de la productivité. L'analyse de sensibilité réalisée par le Comité d'étude sur le vieillissement dans son dernier rapport montre clairement que de faibles variations de la croissance de la productivité ont un impact significatif sur les coûts du vieillissement ; le scénario dans lequel la croissance de la productivité est de 1 % à partir de 2031 au lieu de 1,5 % à partir de 2045 entraîne une augmentation supplémentaire des coûts budgétaires du vieillissement de 2,5 pp du PIB

⁹ On entend ici par ménage à faible intensité de travail la proportion des personnes âgées de 0 à 59 ans qui font partie d'un ménage dans lequel les adultes ont travaillé moins de 20 % de leur potentiel de travail total. Ce pourcentage est de 13,5 % en Belgique contre 8,7 % en Allemagne, 8,1 % en France et 9,5 % aux Pays-Bas (chiffres pour l'année 2017).

(en plus des 1,9 pp dans le scénario de référence). La capacité d'un pays à innover et à surfer sur les nouvelles vagues technologiques sera donc cruciale (cf. défi 1). D'une manière générale, il faut veiller à maintenir une base de financement suffisamment large pour la sécurité sociale tout en veillant à ce que les dépenses soient bien maîtrisées.

Bibliographie

CCE - CNT, Digitalisation et économie collaborative, Diagnostic des partenaires sociaux concernant la digitalisation et l'économie collaborative – Exécution de l'accord interprofessionnel, CCE 2017-2170.

CE (2018), Employment and Social Developments in Europe, Annual Review 2018.

COMITÉ D'ÉTUDE SUR LE VIEILLISSEMENT (2018), Rapport annuel.

OCDE (2015), In it together: Why Less Inequality Benefits All, OECD publishing.

OCDE (2018), A Broken Social Elevator? How to promote Social Mobility, OECD Publishing.

**Une meilleure adéquation de l'offre et de la demande sur le marché
du travail**

1. Pourquoi ce défi est-il important ?

L'économie belge est confrontée à un problème d'inadéquation sur le marché du travail, c'est-à-dire à un problème de rencontre entre l'offre et la demande sur ce même marché. Du côté de la demande de travail, certaines entreprises éprouvent des difficultés à recruter du personnel. Du côté de l'offre de travail, de nombreuses personnes en âge et en capacité de travailler sont actuellement encore en recherche d'emploi et/ou inactives.

Au-delà de l'aspect conjoncturel, les inadéquations sur le marché du travail sont aussi structurelles. En effet, de nombreux postes difficiles à pourvoir restent les mêmes, année après année. Il s'agit par exemple, selon les Régions, des métiers de l'enseignement, des fonctions commerciales, des métiers techniques, des métiers du transport ou de la logistique, ou encore des métiers d'entretien (CCE, 2016a et CSE, 2015, 2016 et 2017). Par ailleurs, le chômage et l'inactivité touchent de manière disproportionnée des groupes spécifiques de la population, et ce depuis plusieurs années également. Il s'agit cette fois surtout des peu qualifiés, des personnes âgées et des personnes issues de l'immigration (CE, 2018).

Un marché du travail caractérisé par de telles inadéquations pose évidemment de nombreux problèmes. D'abord pour la cohésion sociale du pays, notamment en matière de pauvreté et d'inégalité. Ainsi, les personnes touchées par le chômage ou l'inactivité sont particulièrement exposées au risque de pauvreté et à la privation matérielle (CCE, 2018). De plus, lorsque le chômage et l'inactivité s'inscrivent dans la durée, les chances pour ces personnes de se réintégrer sur le marché du travail diminuent sensiblement, ce qui explique au moins en partie le caractère persistant de la pauvreté (CCE, 2016b). C'est la raison pour laquelle il faut agir rapidement contre le chômage et l'inactivité de longue durée en permettant aux individus de retrouver le plus vite possible le chemin vers l'emploi.

Les inadéquations sur le marché du travail constituent également un frein à la création de richesse. Les postes qui restent vacants et les personnes qui restent au chômage ou inoccupées représentent autant d'occasions manquées de créer des emplois, de l'activité et donc de la valeur économique. En Belgique, certaines entreprises voient ainsi leur croissance contrainte par leurs difficultés à trouver les profils qu'elles désirent, notamment dans les domaines technologiques (voir le défi sur l'innovation ainsi que l'enquête sur les entreprises à forte croissance réalisée par le CCE et Statistics Belgium en 2018). La pénurie de certains profils techniques limite ainsi la capacité des entreprises à innover ou à s'adapter pleinement aux différents aspects de la nouvelle vague technologique, comme la digitalisation ou l'automatisation.

Bien sûr, les mutations démographiques et la nécessité d'une transition environnementale visant à contenir le changement climatique vont aussi avoir une série d'impacts sur le marché du travail et les inadéquations qui le caractérisent. Du côté de la demande de travail, l'importance relative d'un ensemble de métiers va se renforcer, tandis que la demande pour d'autres est susceptible de se contracter. Des évolutions et transformations de métiers et de tâches sont également attendues.

Du côté de l'offre de travail, les changements démographiques liés à la migration et à la (super-)diversité portent en eux des opportunités considérables – on pense par exemple à la diversité accrue des talents au sein d'une population elle-même plus diverse – à condition de s'attaquer aux freins actuels qui entravent l'accès à l'emploi, ou le rendent difficile. Des adaptations, en ce compris dans l'organisation du travail, seront aussi nécessaires afin d'accommoder les évolutions de la composition familiale et de garantir que toutes et tous puissent combiner travail et vie privée. Enfin, le vieillissement de la population, et l'arrivée en fin de carrière des générations nées peu après la Seconde Guerre mondiale, vont provoquer des sorties massives du marché du travail. La transformation de la pyramide des âges s'accompagnera d'une tendance à l'accroissement du

nombre d'inactifs par rapport au nombre d'actifs. Combinée à la poursuite de la croissance économique, cette dernière transformation démographique risque d'accroître les tensions sur le marché du travail en provoquant cette fois une pénurie de travailleurs, accentuant encore la problématique des postes vacants (BFP, 2018, p.52).

C'est dans un tel contexte général de changements technologiques, démographiques et de croissance que s'apprécie la (re)valorisation des réserves de main-d'œuvre. Ces réserves sont constituées de la population au chômage et inactive, ainsi que de celle potentiellement disponible grâce à un recul de l'âge de fin de carrière. Il faudra également pouvoir compter sur une certaine possibilité de reconversion des personnes actuellement en emploi. La mobilisation de ces réserves est cependant loin d'être automatique.

Premièrement, la population au chômage ou inactive présente des traits caractéristiques qui tendent à renforcer les inadéquations sur le marché du travail. Par exemple, la structure des qualifications de ces personnes est très différente de celle des personnes en emploi : les premières tendent à être bien moins qualifiées que les secondes (BNB, 2017, p.166). Pourtant, la vague technologique actuelle rendra l'acquisition et la mobilisation de nouvelles connaissances et compétences essentielles, tant au niveau technique (comme dans le domaine digital, par exemple), qu'aux niveaux relationnel et social¹⁰. Au-delà de la vague technologique, ces connaissances et compétences sont aussi liées à la tertiarisation de l'économie, à l'adoption de nouvelles méthodes de travail et d'organisation (plus horizontales, décentralisées et adaptatives) et à l'évolution des attentes, tant des travailleurs que des consommateurs. Tout cela est d'autant plus important que la valorisation d'autres connaissances et compétences, cette fois plus en phase avec des modèles d'organisation de la production vieillissants, comme la ligne de production fordiste¹¹, ira en déclinant (à ces sujets, voir par exemple Cedefop, 2018). Ici, la formation dans toutes ses composantes, tout au long de la vie et pour tous les individus, est particulièrement essentielle.

Deuxièmement, la mobilisation de la réserve de main-d'œuvre potentielle obtenue par un recul de l'âge de fin de carrière nécessitera dans certains cas des aménagements des conditions de travail, tant au niveau des horaires et/ou des rythmes de travail que de la pénibilité physique de celui-ci. De telles adaptations sont à envisager dans un cadre général où l'ensemble de la carrière est repensée afin de garantir une participation effective prolongée des individus au marché du travail.

Enfin, la reconversion des personnes actuellement en emploi nécessitera quant à elle de promouvoir la mobilité au sein du marché du travail même, en offrant la possibilité aux travailleurs de se former à d'autres métiers ou d'évoluer en phase avec leur métier, et en assurant une participation suffisamment large des travailleurs à ces dispositifs. Ceci devra aussi permettre de sécuriser les parcours professionnels, en permettant aux travailleurs de se préparer à la mutation de leur emploi actuel, ou au passage d'un emploi à un autre.

En conclusion, le problème d'inadéquation sur le marché du travail reflète un dysfonctionnement de ce marché et des institutions qui l'encadrent (comme le système d'enseignement et de formation, les transports, les organismes de placement etc.), dysfonctionnement qui risque de s'approfondir en raison du contexte technologique, social et démographique changeant. Ce phénomène se révèle être en Belgique un frein sérieux à l'activité économique, mais aussi une barrière à l'emploi non négligeable pour certains groupes de la population. Relever le défi de l'inadéquation sur le marché du travail implique donc de travailler sur plusieurs domaines, y compris en dehors de ce marché même, en

¹⁰ Autrement appelées « soft skills », et qui regroupent la confiance en soi, l'intelligence émotionnelle, la communication, la gestion du temps, la créativité, l'esprit d'entreprendre, etc.

¹¹ Le fordisme est une forme d'organisation de la production qui se caractérise par une forte division du travail et une standardisation des produits, permettant ainsi une production de masse et des gains de productivité qui seront couplés à une hausse des salaires des travailleurs.

mobilisant tous les acteurs concernés : employeurs, travailleurs, monde associatif et pouvoirs publics. L'objectif visé étant de garantir un développement économique inclusif où la création d'emplois et de valeur bénéficie à toutes et à tous de manière juste.

2. Facteurs essentiels pour relever le défi

2.1 Enseignement et formation

Un enseignement ajusté à son contexte, de qualité et inclusif

Une meilleure correspondance entre l'offre et la demande sur le marché du travail requiert notamment la présence d'individus aux connaissances et aux compétences appropriées, par exemple pour les métiers techniques ou de la santé. De manière générale, il faut s'assurer que les Communautés disposent d'un système d'enseignement prenant en compte certains besoins du marché du travail ainsi que la nécessité actuelle, mais aussi future, de pouvoir s'adapter aux évolutions technologiques et socio-économiques. Ainsi, les écoles commencent par exemple à intégrer les nouvelles technologies dans leur cursus afin de préparer les étudiants au monde digital et à la maîtrise de l'outil informatique. Ces adaptations passent également par une (re)valorisation des filières techniques et professionnelles – qui ne doivent plus être envisagées comme des voies de second rang – et une sensibilisation accrue à certaines filières de l'enseignement, comme celles qui débouchent sur des métiers en pénurie et qui forment aux métiers de demain, sans oublier l'attention particulière à accorder à la formation en alternance (CSE, 2016, p.16).

Mais si les aspects contenu et qualité comptent, il ne faut pas non plus oublier de lutter contre les inégalités scolaires, particulièrement élevées en Belgique (voir par exemple CSE, 2017 et les enquêtes PISA). De telles inégalités touchent à nouveau des groupes cibles particuliers, qui se trouvent être en partie les mêmes que ceux confrontés le plus au chômage et à l'inactivité. Ces deux phénomènes vont de pair et participent à la reproduction des problèmes d'inadéquation sur le marché du travail.

Une formation continue à la hauteur des défis de demain

Au vu des transformations socio-économiques attendues, la formation initiale seule ne suffira pas. Les individus doivent pouvoir compter sur une formation continue / tout au long de la vie afin d'accompagner les évolutions des métiers/tâches et l'allongement des carrières. Cela requiert la combinaison d'une offre accessible et renforcée de formations de la part de l'ensemble des acteurs concernés – dont les employeurs et les fonds sectoriels de formation – avec une participation accrue des travailleurs, des demandeurs d'emploi et des inactifs, le tout dans une culture de l'apprentissage partagée et soutenue par les pouvoirs publics (CSE, 2017)¹².

Enfin, si tout cela est important pour réduire le nombre de postes vacants et de personnes sans emploi, c'est aussi primordial pour la capacité de l'économie à innover. Car sans les compétences et les connaissances des travailleurs, le processus d'innovation serait bloqué, tant au niveau du développement que de l'implémentation (voir le défi sur l'innovation).

¹² Ce souci de la formation doit également tenir compte du fait que les personnes qui pourraient le plus en bénéficier semblent y participer de manière relativement moins importante. Il s'agit notamment des personnes peu qualifiées et des personnes de plus de 55 ans (CE, 2015 ; CSE, 2016, p.64).

2.2 Marché du travail

Des conditions de travail adaptées et attractives

Certaines fonctions critiques à pourvoir peuvent présenter un environnement de travail plus difficile, par exemple au niveau des conditions de travail (horaires, pénibilité physique et psychologique, ou encore statut, comme la rémunération, la sécurité de l'emploi et la construction de droits sociaux (CSE, 2017)). Afin d'encourager et de faciliter la participation effective dans ces fonctions critiques, des aménagements des conditions précitées pourraient être nécessaires. Ceci est d'autant plus vrai dans un contexte de vieillissement de la population, de changements de composition familiale et de transformations technologiques.

Il existe également pour certains emplois (comme les emplois moins bien rémunérés, par exemple) et pour certains groupes de la population (selon la composition familiale, par exemple) des pièges financiers au retour à l'emploi (voir par exemple CCE, 2011). Afin de rendre plus attractives les fonctions concernées, il faut donc s'atteler à supprimer ces pièges.

Un marché du travail juste

Accéder à l'emploi est aussi rendu compliqué par d'autres obstacles, spécifiquement pour les groupes cibles. Il existe des problèmes liés à la présence (l'absence) et/ou la reconnaissance des diplômes, des formations ou de l'expérience (CSE, 2017). Une attention accrue doit être accordée au potentiel de l'individu plutôt qu'à la détention d'un diplôme. En plus d'autres éléments, les personnes issues de l'immigration ou les personnes âgées peuvent aussi faire face à des préjugés, de la discrimination, voire du racisme à l'embauche (voir par exemple CE, 2018, p.35 et CSE, 2018). Étant donné la nécessité d'arriver à (re)mobiliser les réserves de main-d'œuvre formées par ces catégories de personnes, il est urgent de s'attaquer aux freins susmentionnés.

Une mobilité en phase avec les changements socio-économiques

Enfin, la capacité des individus à se mouvoir, tant vers leur lieu de travail que d'un emploi à un autre, est importante. Une structure économique changeante requiert en effet une flexibilité accrue de la part des acteurs qui la composent. Ainsi, les entreprises doivent, par exemple, pouvoir s'adapter aux évolutions technologiques et aux demandes des consommateurs. Les travailleurs aussi seront confrontés à de tels changements, nécessitant une préparation et un soutien en vue d'assurer leur(s) transition(s) du non-emploi vers l'emploi, ou au sein même de l'emploi, et ainsi sécuriser leur parcours professionnel. Ceci est d'autant plus vrai que le marché du travail belge n'est pas uniforme et que la question de l'inadéquation de l'offre et de la demande comporte une dimension géographique (BNB, 2017, p.78). Ainsi, une mobilité accrue des zones à faible tension sur le marché du travail vers les zones à forte tension sur ce même marché répondrait au moins en partie à ce problème.

Ceci en appelle évidemment à se pencher sur des questions de transport (privé comme public, congestion etc.), d'infrastructures (routières, ferroviaires, d'accueil de la petite enfance) ou encore du marché immobilier (tant de vente que de location) et des comportements liés à ce marché (facilité / difficulté à déménager etc.). Enfin, la mobilité intra-emploi renvoie elle assez largement aux facteurs de formation continue susmentionnés.

2.3 Migration

Il fut jusqu'ici avant tout question de (re)mobiliser les réserves de main-d'œuvre présentes au sein de l'économie nationale. Mais répondre aux inadéquations sur le marché du travail – et surtout au problème des métiers en pénurie – peut aussi se faire en comptant sur de la main-d'œuvre étrangère. Il s'agit alors de favoriser une forme de migration du travail, qui assurerait la venue de personnes dont

les compétences correspondraient aux besoins du marché du travail national (ou régional). Si cette possibilité a déjà donné lieu à des discussions et des prises de position (voir par exemple EMN, 2015 ; ou encore SERV, 2017), elle doit bien sûr être appréciée en combinaison avec les possibles abus liés au dumping social et avec l'intégration particulièrement difficile des personnes d'origine(s) étrangère(s) sur le marché de l'emploi en Belgique (CE, 2018 ; CSE, 2018 ; EMN, 2018).

Bibliographie

BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE (2017), « Rapport 2017 », Bruxelles.

BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN (2018), *Perspectives économiques 2018-2023*, juin 2018, Bruxelles.

CEDEFOP (2018), *Insights into skill shortages and skill mismatch: Learning from Cedefop's European skills and jobs survey*, Luxembourg.

COMMISSION EUROPÉENNE (2015), « Education et formation des adultes en Europe : Elargir l'accès aux possibilités d'apprentissage », *Rapport Eurydice*, Luxembourg.

COMMISSION EUROPÉENNE (2018), *Rapport 2018 pour la Belgique*, Bruxelles.

CONSEIL CENTRAL DE L'ÉCONOMIE (2011), *Les pièges financiers du chômage en Belgique en 2010*, CCE 2011-0189, Bruxelles.

CONSEIL CENTRAL DE L'ÉCONOMIE (2016a), *Les difficultés d'appariement sur le marché du travail en Belgique et dans les trois Régions : analyse à partir des fonctions critiques*, CCE 2016-2308, Bruxelles.

CONSEIL CENTRAL DE L'ÉCONOMIE (2016b), *Analyse de la distribution des revenus en Belgique - Partie 1 : situation générale et pistes de recherche*, CCE 2016-1548, Bruxelles.

CONSEIL CENTRAL DE L'ÉCONOMIE (2018), *Rapport Emploi-Compétitivité : Partie 2*, CCE 2018-0171, Bruxelles.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'EMPLOI (2015), *Rapport 2015*, Bruxelles.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'EMPLOI (2016), *Rapport 2016*, Bruxelles.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'EMPLOI (2017), *Rapport 2017*, Bruxelles.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'EMPLOI (2018), *Les immigrés nés en dehors de l'Union européenne sur le marché du travail en Belgique*, Bruxelles.

EUROPEAN MIGRATION NETWORK (2015), *Déterminer les pénuries de main-d'œuvre et les besoins en migration de travail depuis les pays tiers en Belgique*, Bruxelles.

EUROPEAN MIGRATION NETWORK (2018), *Labour market integration of third-country nationals in Belgium*, Brussels.

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN (2017), *Advies: Tienpuntenplan voor economische migratie*, Brussel.

Une évolution des prix à la consommation et des prix business-to-business en phase avec les trois principaux pays voisins

1. Pourquoi ce défi est-il important ?

Depuis 2005, les prix à la consommation augmentent systématiquement plus vite en Belgique que dans les pays de référence^{13 14}. Ce sont les services qui ont le plus alimenté la différence d'inflation ces dernières années (Observatoire des prix, 2017). La catégorie des services dans l'IPCH regroupe uniquement les services directement consommés par les ménages. Elle est composée de services marchands (télécoms, villages de vacances, etc.) et non marchands (enseignement, santé, etc.). Mais de nombreux services marchands, bien que non directement consommés par les ménages, interviennent dans les chaînes de valeur des biens et services de consommation. La catégorie des services dans l'IPCH sous-estime donc le véritable rôle des services marchands dans la formation des prix à la consommation.

Certaines branches de services marchands¹⁵ s'adressent donc plutôt aux particuliers et influencent directement les prix à la consommation (par exemple, le commerce, l'Horeca, etc.). D'autres sont plutôt orientés vers les entreprises et impactent indirectement les prix à la consommation et la compétitivité extérieure à travers les prix business-to-business (par exemple, le transport, l'entreposage, les services aux entreprises, etc.). D'autres encore jouent à la fois sur les prix business-to-business et directement sur les prix à la consommation (par exemple les TIC). Or, les prix augmentent en moyenne plus vite en Belgique que dans les pays de référence dans un certain nombre de branches de services marchands¹⁶ : « Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles » (depuis 2000), « Transport et entreposage » (depuis 2005), « Hébergement et restauration » (depuis 2004), « Finance et assurance » (depuis 2008) et « Services administratifs et de soutien » (depuis 2005).

Ce qui importe pour le niveau de vie des travailleurs est le salaire réel, c'est-à-dire la quantité de biens et services qu'un salaire en euros permet d'acheter. L'évolution des salaires réels dépend donc de l'augmentation nominale des salaires et de l'évolution des prix à la consommation.

¹³ L'évolution des prix à la consommation est mesurée via l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH). La méthodologie de l'IPCH est harmonisée pour permettre une comparaison entre pays. Comme tous les indices de prix, l'IPCH est divisé en sous-indices par grandes catégories de produits ou services. Les cinq grandes catégories sont : Energie, produits alimentaires transformés, produits alimentaires non transformés, biens industriels non énergétiques et services. Ces grandes catégories sont elles-mêmes divisées en sous-groupes etc. jusqu'à parvenir au niveau le plus détaillé.

¹⁴ Le pic dans l'écart d'inflation entre la Belgique et les pays voisins observé entre 2015 et 2017 peut toutefois s'expliquer pour une bonne partie par des décisions des pouvoirs publics : augmentation du minerval dans l'enseignement supérieur en Flandre, hausses de diverses taxes sur l'électricité (mesures de soutien à l'éolien et au photovoltaïque, hausse de la cotisation au fonds énergie et suppression de la quantité gratuite d'électricité en Flandre, etc.) ainsi que diverses hausses d'accises ou de TVA dans le cadre du tax shift (carburants, alcool, tabac, électricité, taxe sucre, etc.), ... (Observatoire des prix, 2017 ; BNB, 2019a).

¹⁵ Les services marchands regroupent les branches suivantes dans les comptes nationaux : « G - Commerce; réparation d'automobiles et de motocycles », « H - Transports et entreposage », « I - Hébergement et restauration », « J - Information et communication », « K - Activités financières et d'assurance », « M - Activités spécialisées, scientifiques et techniques » et « N - Activités de services administratifs et de soutien ».

¹⁶ L'évolution des prix dans les services marchands est mesurée via le déflateur de la valeur ajoutée dans les comptes nationaux. Dans les services non marchands, la valeur ajoutée est estimée comme la somme des coûts, de sorte que la distinction entre l'effet prix et l'effet quantité de l'évolution de la valeur ajoutée apparaît moins pertinente.

Dans le même temps, pour la compétitivité des entreprises, la croissance nominale des salaires doit être en phase avec celle dans les pays de référence¹⁷. Cela signifie que pour une même croissance des salaires et de l'emploi, une évolution des prix à la consommation plus en phase avec les pays de référence donnerait plus de marge de manœuvre pour augmenter les salaires réels et, in fine, les revenus disponibles réels en Belgique^{18 19}. La demande intérieure étant davantage stimulée, la croissance économique serait plus élevée.

Ainsi, entre 1996 et 2017, les salaires bruts horaires ont augmenté, en termes nominaux, de la même manière en Belgique et dans la moyenne des pays de référence (59,4 %)²⁰. Mais en termes réels, ils n'ont progressé que de 8,0 % en Belgique, alors qu'ils ont augmenté de 17,1 % dans la moyenne des pays de référence²¹. La plus forte augmentation des prix à la consommation est à mettre en relation avec la plus faible croissance de la productivité au niveau macroéconomique, qui s'explique par des gains de productivité dans les services marchands particulièrement faibles en Belgique (Biatour and Kegels, 2017 ; BNB, 2019a). Le CCE pointe l'effet de l'inflation plus élevée sur la plus faible croissance des salaires réels depuis plusieurs années (CRB, 2016 ; CCE, 2017a et 2018).

Les mécanismes de formation des prix constituent aussi un enjeu de cohésion sociale. Les différences de prix s'expliquent en effet dans certains cas par un mauvais fonctionnement de marché qui permet la constitution de rentes²². L'effet des rentes sur le pouvoir d'achat varie d'un individu à l'autre en fonction des situations individuelles (revenu, âge, etc.) qui déterminent la structure des dépenses de consommation (Bodart et Hindriks, 2013). Ensuite, la rente est partagée entre travail et capital, contribuant aux inégalités de revenu entre, d'une part, les travailleurs des entreprises jouissant d'une rente et les autres, et d'autre part, entre les travailleurs et les épargnants (Cette, Lopez and Mairesse, 2018). Le problème de la rente pourrait se poser davantage dans le cadre de la nouvelle vague technologique autour des big data et de l'économie digitale (par exemple les GAFA) car ces nouveaux modèles d'affaires (multi-sided markets) sont plus susceptibles de développer des barrières à l'entrée pour de potentiels nouveaux entrants (Graef, 2015 ; Bamberger and Lobel, 2017).

¹⁷ Loi de 1996 relative à la promotion de l'emploi et la sauvegarde préventive de la compétitivité. Plus exactement, ce sont les coûts salariaux en Belgique qui doivent évoluer en phase avec les pays de référence. Mais les coûts salariaux et les salaires bruts connaissent des évolutions très proches (à l'exception de ces dernières années, cf. réductions de cotisations patronales dans le cadre du tax shift).

¹⁸ Pour la majorité de la population, le salaire représente la plus grosse part dans le revenu disponible. Le revenu disponible par personne est un concept souvent utilisé pour mesurer le pouvoir d'achat. Il comprend les revenus d'activité (nets des cotisations sociales), les revenus du patrimoine, les transferts en provenance d'autres ménages et les prestations sociales (y compris les pensions de retraite et les indemnités de chômage), nets des impôts directs. Vu la forte baisse des taux d'intérêt et étant donné que de nombreuses personnes n'ont pas de revenus de la propriété, on analyse aussi souvent l'évolution du revenu disponible par personne hors revenus de la propriété pour étudier l'évolution du pouvoir d'achat.

¹⁹ A court terme, la croissance du revenu disponible réel peut être plus élevée que celle du salaire réel via la fiscalité ou les transferts sociaux, comme cela a été le cas entre 2014 et 2018. Mais à long terme, l'évolution du salaire brut réel est le principal déterminant du pouvoir d'achat des particuliers.

²⁰ Plus précisément, l'augmentation a été de 53,7 % en Allemagne, de 60,2 % aux Pays-Bas et de 66,8 % en France.

²¹ Plus précisément, l'augmentation a été de 14,7 % en Allemagne, de 8,7 % aux Pays-Bas et de 23,1 % en France.

²² Une rente est un bénéfice supplémentaire qu'un agent économique peut obtenir par rapport à ses concurrents, soit parce que ses coûts de production sont inférieurs pour un prix de vente identique, soit parce qu'il est en mesure d'obtenir un prix de vente supérieur.

Les possibilités de rentes dépendent des modalités d'organisation des marchés. Or, les marchés sont souvent organisés à des échelles différentes pour les biens et pour les services. Pour les marchés de biens, la mondialisation et le marché unique européen ont largement réduit les obstacles au commerce international de sorte que les règles encadrant ces marchés se décident principalement dans le cadre européen voire mondial. Cela crée un mouvement de convergence des prix sur les marchés de biens. La convergence des prix peut toutefois être freinée par certaines pratiques comme par exemple les restrictions territoriales de l'offre²³ qui permettent à certaines entreprises de fragmenter les marchés nationaux et de discriminer par les prix les distributeurs belges (Benelux, 2018).

Pour les marchés de services, la réglementation est principalement nationale. D'une part, les services doivent souvent être produits à proximité du bénéficiaire, voire en sa présence. D'autre part, pour les services où la contrainte de proximité est moins pertinente, de nombreux obstacles législatifs, administratifs et techniques perturbent l'avènement du marché unique au niveau des services²⁴, par exemple pour le marché unique numérique. Les marchés de services sont donc plus fragmentés et le fonctionnement de marché dépend davantage des règles fixées au niveau national ou régional.

De bonnes raisons justifient l'encadrement des marchés de services par des règles strictes : assurer la qualité des services (le niveau de qualité est souvent difficile à évaluer par l'acheteur), présence de monopoles naturels, etc. Mais la réglementation visant à prévenir les défaillances de marché a souvent des effets anticoncurrentiels involontaires. C'est pourquoi la réglementation doit respecter les principes d'efficacité et de proportionnalité dans la poursuite de ses objectifs (cf. Focus Meilleure réglementation). Une réglementation adaptée doit donc garantir un maximum de qualité tout en ne créant pas de barrières à l'entrée superflues pour un bon fonctionnement de marché. Un bon fonctionnement de marché est en effet nécessaire afin que gains de productivité et innovation profitent au consommateur. A l'opposé, une réglementation non adaptée est propice à la constitution de rentes, un manque d'innovation, un sous-investissement, des gains de productivité plus faibles, un choix restreint et des effets sur les prix.

De plus, les réglementations avec des effets trop anticoncurrentiels ont un effet négatif sur l'innovation et la productivité, non seulement dans les secteurs concernés mais également dans le reste de l'économie (cf. Défi innovation). Les entreprises en amont et en aval de la chaîne de valeur ne sont pas incitées à innover et à investir si les gains escomptés peuvent être captés par d'autres (Bourlès, Cette, Lopez and Nicoletti, 2013 ; Cette, Lopez and Mairesse, 2014 et 2017).

Enfin, étant donné le mouvement de tertiarisation de l'économie qui devrait encore s'accroître avec le développement de l'économie circulaire, où la possession des biens sera de plus en plus remplacée par l'acquisition de services (comme par exemple les services de mobilité), l'impact des réglementations des services sur l'économie sera de plus en plus important.

En bref, la qualité des réglementations influence la capacité de l'économie à s'insérer dans la nouvelle vague technologique et à en tirer les avantages en termes de gains de productivité et d'emploi. A travers son effet sur le fonctionnement des marchés, elle influence également l'évolution du surplus distribuable et la manière dont celui-ci est partagé entre les travailleurs, les consommateurs et les épargnants.

²³ Les restrictions territoriales de l'offre sont des restrictions imposées par un fournisseur empêchant aux revendeurs de s'approvisionner librement, notamment dans les pays de son choix.

²⁴ Une actualité des initiatives prises par la Commission pour éliminer ces obstacles est consultable ici : http://ec.europa.eu/growth/news_en?field_newsroom_topics_tid=229

Plusieurs rapports indiquent que la plus forte croissance des prix à la consommation²⁵ en Belgique est due, au moins en partie, à des réglementations dans certains secteurs de services marchands qui, tout en garantissant un niveau de qualité similaire, ont des effets anticoncurrentiels plus importants que dans les pays voisins permettant ainsi la constitution de rentes (OCDE, 2017 ; IMF, 2019 ; CE, 2019 ; BNB, 2017). Cela constitue sans doute l'une des raisons qui explique pourquoi les gains de productivité dans les services marchands sont plus faibles en Belgique que dans les pays voisins depuis la crise de 2008 (Biatour and Kegels, 2017 ; BNB, 2019a).

Une comparaison entre la Belgique et les pays voisins de l'évolution conjointe des prix, de la productivité, des coûts salariaux et de la rentabilité dans les services marchands pris dans leur ensemble semble confirmer ce constat d'une moindre concurrence dans certains services marchands en Belgique. En effet, c'est en Belgique que les prix augmentent le plus, tout en ayant des gains de productivité plus faibles²⁶. Dans le même temps, la rentabilité²⁷ se maintient en Belgique, voire augmente (en fonction de l'année de base choisie), alors qu'elle diminue en Allemagne et en France²⁸. Certains services marchands belges semblent donc davantage en mesure de répercuter les augmentations de salaires dans leurs prix pour maintenir leur rentabilité²⁹. Dans les pays voisins, répercuter les hausses de salaires dans les prix est plus difficile en raison d'une concurrence plus forte. Les entreprises y sont donc plus incitées à accroître leur productivité au risque de voir leur rentabilité diminuer³⁰.

Mais l'évolution des prix dans les services marchands B2B, constitue également un enjeu important de compétitivité extérieure. En effet, si les biens industriels représentent trois quarts des exportations belges (production nationale et réexportations), deux tiers de la valeur ajoutée exportée, c'est-à-dire la valeur ajoutée créée en Belgique contenue dans les exportations, provient des services. L'industrie manufacturière est grande consommatrice de services et une part croissante de la valeur ajoutée exportée sous la forme de biens industriels est créée dans les services. Bien que majoritairement tournés vers le marché domestique, les services marchands B2B sont donc indirectement actifs à l'exportation à travers les chaînes de valeur et jouent un rôle de plus en plus important dans les exportations, source de richesses et d'emploi pour l'ensemble de l'économie (BNB, 2014 ; Hambye, Hertveld and Michel, 2018 ; CE, 2019).

²⁵ On parle bien des prix à la consommation en général et pas seulement des prix des services repris dans l'IPCH.

²⁶ Plus précisément, alors qu'elle était encore en phase avec l'Allemagne et la France avant la crise de 2008, la croissance de la productivité dans les services marchands a décroché après la crise en Belgique. La période post crise de 2008 se caractérise par un ralentissement général des gains de productivité mais c'est en Belgique que cette tendance est la plus forte. De leur côté, les Pays-Bas ont connu des gains de productivité bien supérieurs, surtout avant la crise.

²⁷ La rentabilité est mesurée comme l'excédent net d'exploitation sur le stock de capital.

²⁸ Ce constat général s'observe quelle que soit l'année de base utilisée (par exemple sur la période 1996-2017, 2000-2017, 2005-2017 ou 2010-2017).

²⁹ Notons toutefois que la faculté de répercuter les hausses de coûts (travail, capital, consommations intermédiaires) dans les prix ne constitue pas automatiquement un signe de présence de pouvoir de marché. Si le potentiel de gains de productivité est nul et que la rentabilité est déjà faible, les entreprises ne peuvent avoir d'autre choix que de répercuter les hausses de coûts dans leurs prix, même dans un marché fortement concurrentiel (cf. Hausses de prix dans les restaurants et cafés Observatoire des prix, 2017). Pour rappel, les branches de services marchands dont les prix ont augmenté en moyenne plus vite en Belgique que dans les pays de référence sont : « Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles » (depuis 2000), « Transport et entreposage » (depuis 2005), « Hébergement et restauration » (depuis 2004), « Finance et assurance » (depuis 2008) et « Services administratifs et de soutien » (depuis 2005).

³⁰ Dans les services, les salaires augmentent généralement plus vite que la productivité. Par nature, les gains de productivité potentiels y sont plus limités que dans l'industrie. Les entreprises doivent donc généralement répercuter une partie des hausses de salaires dans leurs prix ou diminuer leur rentabilité. Les coûts salariaux dans les services marchands ont augmenté de manière similaire en Belgique et dans la moyenne des pays voisins entre 1996 et 2017. Mais, dans le même temps, la croissance de la productivité a été plus faible en Belgique.

Enfin, dans le cadre de la lutte contre le changement climatique, le développement de l'économie circulaire et la mobilité, les signaux prix sous forme de subsides ou de taxes pourront favoriser les changements de comportement. L'impact du financement des subsides et de l'augmentation des taxes sur l'évolution des prix sera différent entre les pays en fonction de l'efficacité des politiques menées³¹.

2. Facteurs essentiels pour relever le défi

Réduire les effets trop anticoncurrentiels de certaines réglementations de services

Toute réglementation doit respecter les principes d'efficacité et de proportionnalité dans la poursuite de ses objectifs, afin de minimiser les effets indésirables (coûts, obstacle à l'innovation, restriction de la concurrence qui permet la constitution de rentes, etc.). Il en va de même pour la réglementation applicable à un marché ou secteur particulier.

La culture de l'évaluation des politiques publiques est trop peu développée en Belgique. Il convient de mieux évaluer ex post les effets économiques, sociaux et environnementaux des réglementations, notamment les éventuels effets indésirables sur le fonctionnement de marché, et de s'interroger régulièrement sur la pertinence des règles existantes. Il apparaît aussi que les analyses d'impact qui accompagnent la conception des nouvelles réglementations sont souvent de mauvaise qualité et interviennent trop tard dans le processus de décision, de sorte qu'elles n'ont souvent peu ou pas d'effet sur celui-ci³². En plus de la nécessité générale de mieux anticiper les effets des nouvelles réglementations plus en amont du processus, les analyses d'impact doivent mieux tenir compte des éventuels effets indésirables sur le fonctionnement de marché en plus des autres dimensions.

Par exemple, depuis plusieurs années, différents rapports estiment ainsi que la réglementation de certaines industries de réseau (télécommunications, services de transport) a des effets trop anticoncurrentiels en Belgique. Même constat pour certaines règles relatives à certaines professions libérales (services comptables, juridiques (notamment les notaires), d'architectes et d'agents immobiliers) qui semblent disproportionnées (OCDE, 2017 ; CE, 2019 ; Observatoire des prix, 2018)³³.

Renforcer les moyens des autorités en charge de la politique de concurrence

Au niveau national, l'autorité belge de la concurrence joue un rôle important pour poursuivre les pratiques anticoncurrentielles, telles que les cartels et les abus de position dominante, et pour contrôler les principales opérations de concentration et de fusion. Comme l'a récemment rappelé la Commission de la concurrence dans un avis (Commission de la concurrence, 2018), les moyens mis à la disposition de l'Autorité sont toutefois insuffisants pour remplir correctement ses missions. Le CCE plaide donc pour renforcer ses moyens.

³¹ L'usage des infrastructures et processus dans le domaine de l'énergie est-il optimal ? Développe-t-on de nouvelles infrastructures de manière la plus coût-efficace possible ? Le mode de subsidiation ne crée-t-il pas de bulles ?

³² Une analyse d'impact vise à anticiper les avantages et les inconvénients d'un projet de loi ou d'arrêté royal dans différentes dimensions économiques, sociales et environnementales.

³³ Pour les professions libérales, une récente simulation du Bureau Fédéral du Plan montre que réformer la réglementation serait bénéfique pour la croissance économique, l'emploi et aurait un effet baissier sur l'inflation (Ingelbrecht, Kegels and Verwerft, 2018).

Mieux réaliser le potentiel du marché unique

Au niveau européen, la Commission européenne devrait être plus attentives aux pratiques contraires aux règles du marché unique, notamment les restrictions territoriales de l'offre.

Favoriser les gains de productivité

L'évolution des prix est intimement liée à l'évolution de la productivité. Comme souligné précédemment, les gains de productivité dépendent notamment du fonctionnement des marchés (innovation, diffusion de l'innovation, allocations des ressources des entreprises les moins efficaces vers celles se situant à la frontière technologique, etc.).

Naturellement, d'autres facteurs influencent également le potentiel de croissance de la productivité, comme les investissements dans les infrastructures, l'éducation, la formation, etc. (cf. Les autres défis et focus du REC). L'OCDE réalise actuellement une analyse approfondie sur les raisons pour lesquelles les gains de productivité sont plus faibles en Belgique. La Belgique vient également de mettre en place un Conseil national de productivité. Ces analyses devraient permettre de mieux identifier les facteurs pertinents afin de concevoir par la suite des politiques adaptées.

Efficacité des taxes et subsides environnementaux (énergie-climat-mobilité-économie circulaire)

Dans un récent avis, le CCE a identifié les défis sociaux, économiques et environnementaux à relever dans la définition d'une vision énergétique en Belgique (CCE, 2017b). Il s'agit notamment de garantir des prix compétitifs, abordables et justes pour les ménages et les entreprises.

Dans ce cadre, le CCE plaide pour que les instruments soient évalués préalablement et postérieurement à l'aune de leur efficacité, de leur efficacité, de leur cohérence et de leur adaptabilité en fonction de l'évolution des technologies (cf. Défis économie circulaire, transition vers une économie bas carbone et mobilité).

Bibliographie

- BAMBERGER Kenneth A. and Orly LOBEL (2017), "Platform market power", *Berkley Technology Law Journal*, No. 32, pp. 1051-1092
- BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE (2014), "Création de valeur à l'exportation : un diagnostic de la Belgique", *Revue économique*, septembre 2014, pp. 27-42
- BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE (2017), "L'inflation dans les services : l'exception belge", *Revue économique*, juin 2017, pp. 99-116
- BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE (2019a), *Rapport 2018*, Bruxelles, 320 p.
- BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE (2019b), « Why has Belgian private consumption growth been so moderate in recent years ? », *Revue économique*, juin 2019.
- BENELUX (2018), *Des restrictions territoriales de l'offre dans le commerce de détail en Belgique, Pays-Bas et Luxembourg*, Bruxelles, 25 p.
- BODART Vincent et Jean HINDRIKS (2013), "Les inégalités d'inflation selon l'âge et le revenu", *Regards économiques*, No. 102, pp. 1-20
- BOURLES Renaud, Gilbert CETTE, Jimmy LOPEZ, Jacques MAIRESSE, and Giuseppe NICOLETTI (2013), "Do Product Market Regulations in upstream Sectors curb Productivity Growth? Panel Data Evidence for OECD Countries", *The Review of Economics and Statistics*, No. 95(5), pp. 1750-1768
- BIATOUR Bernadette et Chantal KEGELS (2017), "Growth and productivity in Belgium", *Working paper*, No. 11-17, Bureau fédéral du Plan, pp. 1-119
- CETTE Gilbert, Jimmy LOPEZ and Jacques MAIRESSE (2014), "Product and Labor Market Regulations, Production Prices, Wages and Productivity", *NBER Working Paper*, No. 20563
- CETTE Gilbert, Jimmy LOPEZ and Jacques MAIRESSE (2017), "Upstream product market regulations, ICT, R&D and Productivity", *The Review of Income and Wealth*, No. 63(1), pp. S68-S89
- CETTE Gilbert, Jimmy LOPEZ and Jacques MAIRESSE (2018), "Rent Creation and Sharing: New Measures and Impacts on TFP", *NBER Working Paper*, No. 24426, March 2018
- COMMISSION EUROPÉENNE (2019), *Rapport 2019 pour la Belgique*, Bruxelles, Document de travail des services de la Commission, 103 p.
- COMMISSION DE LA CONCURRENCE (2018), *Réforme du livre IV « Protection de la concurrence » du Code de droit économique*, CCE 2018-1680, Bruxelles, Conseil central de l'économie, 13 p.
- CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2016), *Ontwikkeling van de koopkracht van de particulieren*, CRB 2016-0513, Bruxelles, Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
- CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2017a), *Rapport Emploi Compétitivité 2016-Partie 2*, CCE 2017-0155, Bruxelles, Conseil central de l'économie.
- CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2017b), *Défis sociaux, économiques et environnementaux à relever dans la définition d'une vision énergétique en Belgique*, CCE 2017-2055, Bruxelles, Conseil central de l'économie.
- CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2018), *Rapport Emploi Compétitivité 2017-Partie 2*, CCE 2018-0171, Bruxelles, Conseil central de l'économie.
- GRAEF Inge (2015), "Market Definition And Market Power In Data : The Case Of Online Platforms", *World Competition*, No. 38, pp. 473-506
- HAMBYE Caroline, Bart HERTVELDT et Bernhard MICHEL (2018), "Value chain integration of export-oriented and domestic market manufacturing firms - An analysis based on a heterogeneous input-output table for Belgium", *Working Paper*, No. 11-18, Bureau Fédéral du Plan, pp. 1-33
- IMF (2019), *Belgium - Staff report for the 2019 article IV consultation*, Washington DC, 77 p.
- INGELBRECHT Mathias, Chantal KEGELS et Dirk VERWERFT (2018), "Economic impact of professional services reform in Belgium, a DSGE simulation", *Working paper*, No. 9-18, Bureau fédéral du Plan, pp. 1-25

OBSERVATOIRE DES PRIX (2017), *Analyse des prix rapport annuel 2017 de l'Institut des Comptes nationaux*, Bruxelles, SPF Economie

OBSERVATOIRE DES PRIX (2018), *Analyse des prix rapport annuel 2017 de l'Institut des Comptes nationaux*, Bruxelles, SPF Economie

OCDE (2017), *Etudes économiques de l'OCDE : Belgique 2017*, Paris, Editions OCDE, 138 p.

La transition énergétique vers une économie bas carbone, tout en garantissant la sécurité d'approvisionnement et des prix compétitifs

1. Importance du défi

L'énergie est fondamentale pour la croissance et l'emploi et plus généralement pour le bon fonctionnement d'une économie moderne, en particulier pour l'économie belge qui est spécialisée dans des branches industrielles intensives en énergie³⁴. Or, le secteur de l'énergie, tout comme le reste de l'économie belge, est confronté à de grands changements. La globalisation, les évolutions technologiques et démographiques, ainsi que la prise de conscience des gouvernements et des consommateurs d'énergie quant aux limites environnementales de la planète remettent en cause le fonctionnement du secteur énergétique belge ainsi que notre manière de produire et de consommer l'énergie.

Dans ce cadre, les interlocuteurs sociaux estiment que la politique énergétique doit viser simultanément les objectifs suivants³⁵ :

- garantir des prix énergétiques qui soient compétitifs pour les grandes et petites entreprises (qui sont sensibles aux prix de l'énergie et sont en concurrence avec des entreprises étrangères) et abordables pour les citoyens (et plus particulièrement pour les moins favorisés) ;
- respecter les limites environnementales et les engagements environnementaux ;
- garantir la sécurité d'approvisionnement énergétique.

Ces objectifs doivent contribuer, dans le cadre d'une économie mondiale, à une société et une économie belge durables, porteuses d'emplois de qualité, de croissance de la productivité et de création de valeur ajoutée.

L'énergie est un enjeu global qui s'inscrit dans un contexte de croissance des besoins énergétiques mondiaux. Selon l'AIE (2017), ces derniers devraient augmenter de 40% à l'horizon 2040 dans un contexte de développement des économies chinoises et indiennes, de l'électrification croissante de l'énergie et de développement du gaz et du pétrole de schiste aux Etats-Unis.

Par ailleurs, les autorités belges ont récemment conclu un Pacte énergétique dont l'ambition est d'assurer un approvisionnement sûr, durable et abordable à l'horizon 2030. Le Pacte énergétique prend toute une série de mesures visant à rendre possible la transition vers une société bas carbone à l'horizon 2050. Le gouvernement fédéral a également décidé de mettre fin au nucléaire entre 2022 et 2025.

1.1 Gaz à effet de serre et pollution atmosphérique

L'énergie est également un enjeu global parce que la combustion des énergies fossiles est la principale cause des émissions de gaz à effet de serre (dont le dioxyde de carbone³⁶) et de polluants atmosphériques de la planète. En Belgique, trois quarts des émissions de gaz à effet de serre sont imputables à la combustion des carburants fossiles dans l'industrie, la production d'électricité, le chauffage des bâtiments et le transport. Les émissions énergétiques représentent, en outre, 90% des émissions de carbone (BFP, 2017). Ces émissions de gaz à effet de serre font de l'énergie un enjeu central dans le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique.

³⁴ Cf. Avis CCE 2017-2055, "2.1.1 Tenir compte des spécificités industrielles de la Belgique", p. 7-8

³⁵ Avis CCE 2015-0135 "L'engagement des interlocuteurs sociaux face aux enjeux énergétiques" ([lien](#))

³⁶ Le dioxyde de carbone représente 85% des émissions de gaz à effet de serre de la Belgique.

En réponse à ce risque majeur, les parties prenantes de l'Accord de Paris se sont engagées à contenir l'élévation de la température moyenne de la planète en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels et à tout mettre en œuvre pour limiter cette hausse à 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels. Pour leur part, l'Union européenne et la Belgique, à travers sa « Vision à long terme de développement durable », visent à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990 de 80 à 95% à l'horizon 2050. Dans ce cadre, la Belgique s'est engagée à réduire ses émissions issues des secteurs non-ETS³⁷ de 15% en 2020 par rapport à 2005, et de 35% en 2030. Contrairement aux secteurs du système d'échange de quotas d'émission carbone (ou système ETS) qui couvrent les émissions issues des installations industrielles intensives en énergie et de l'aviation civile, les secteurs non-ETS ne sont pas soumis à un prix carbone au niveau européen, mais régis par des objectifs européens, définis dans les Paquets « Energie/Climat », laissant à chaque pays membre la gestion de son marché propre (décision 406/2009/EC concernant le partage de l'effort).

Malgré les mesures actuellement prises par la Belgique en matière de climat, le pays n'atteindra pas ces objectifs aux horizons 2020 et 2030 par rapport à 2005 (CE, 2017 ; CNC, 2017 ; BFP, 2017)³⁸. La transition énergétique vers une économie bas carbone va, par conséquent, nécessiter la mise en œuvre d'une politique énergétique spécifique.

1.2 Sécurité d'approvisionnement

Cette politique énergétique doit garantir la sécurité d'approvisionnement énergétique dont la dépendance énergétique est un élément. La sécurité d'approvisionnement constitue un objectif important pour l'économie du pays et l'ensemble des consommateurs étant donné la dépendance énergétique importante de la Belgique, qui s'élevait à 84,8% en 2016³⁹. Sans compter que, selon le Bureau fédéral du plan (2017), la dépendance énergétique de la Belgique va augmenter pour atteindre 91% en 2030 et 88% en 2050, obligeant la Belgique à recourir davantage encore aux importations d'énergie. Garantir la sécurité d'approvisionnement énergétique du pays est, en outre, essentiel car cet objectif contribue au bon fonctionnement des entreprises, à la stabilité des prix de l'énergie et au bien-être général de la société.

1.3 Coûts et prix de l'énergie

La politique énergétique doit aussi tenir compte du fait que la transition énergétique accroît, du moins dans un premier temps, le coût du système énergétique belge. Il est dès lors nécessaire de garantir des prix de l'énergie compétitifs pour les entreprises vis-à-vis de leurs concurrents étrangers et de veiller à ce que les prix soient abordables pour les citoyens (et en particulier les plus démunis).

³⁷ Les secteurs dits « non-ETS » réunissent les émissions de gaz à effet de serre du transport, du bâtiment, des industries non-ETS, de l'agriculture et des déchets.

³⁸ Selon les scénarios à politiques inchangées de la Commission européenne (2017) et de la Commission nationale climat (2017), les émissions non-ETS ne seraient que de, respectivement, 11,5% et 9,5% plus faibles en 2020 qu'en 2005. A l'horizon 2030, les projections à politiques inchangées du CNC (2017) et du BFP (2017) prévoient, respectivement, une réduction des émissions non-ETS de moins de 12% par rapport à 2005 et de 18% par rapport à 2005. Selon ces prévisions, la Belgique n'atteindra donc pas ses objectifs de réduction de -15% et de -35% des émissions de gaz à effet de serre aux horizons 2020 et 2030, par rapport à 2005.

³⁹ La dépendance énergétique de la Belgique est largement supérieure à la moyenne de l'Union européenne (53,6% en 2016).

Il est également important de ne pas perdre de vue que toute hausse des prix de l'énergie :

- affecte relativement plus notre économie que celle de nos voisins car elle est relativement plus dépendante de l'énergie ;
- affecte plus lourdement les ménages les moins favorisés car, d'une part, le coût de l'énergie occupe une part plus importante de leurs dépenses qu'au sein d'un ménage moyen, et d'autre part, ces ménages sont plus susceptibles de vivre dans des logements précaires et peu isolés ;
- affecte les salaires via le mécanisme d'indexation (hors carburants).

1.4 Trajectoire de la transition

Lors du choix de la trajectoire de la transition, il est important de tenir compte de l'impact de la hausse possible du coût du système énergétique sur la compétitivité des entreprises et le caractère abordable des prix pour les ménages. Dans ce cadre, les mesures et les instruments, ainsi que la répartition des coûts et des avantages devront également être pris en considération. En effet, le soutien sociétal à l'égard de la transition énergétique pour tous les groupes dans la société, que ce soit au niveau des entreprises ou des ménages, est un critère important pour atteindre la durabilité économique, sociale et environnementale du système énergétique. Tous ces choix/décisions doivent se faire en toute transparence.

La vitesse de la transition doit donc être calibrée de manière à permettre une réalisation équilibrée et simultanée des objectifs de la transition énergétique décrits ci-dessus.

La transition énergétique vers une économie bas carbone engendrera des changements majeurs pour l'économie belge dans son ensemble et pour son système énergétique en particulier. Elle aura pour conséquence des créations et destructions d'emploi, tant dans le secteur de l'énergie que dans les autres secteurs de l'économie belge, ce qui induira des transitions sur le marché du travail. Celles-ci doivent être correctement anticipées car elles constituent un défi pour assurer une bonne correspondance entre l'offre et la demande sur le marché du travail (voir le défi qui y est consacré). Elles doivent aussi s'inscrire dans le cadre des structures existantes du dialogue social et de la protection sociale, et dans le respect des droits humains et des travailleurs⁴⁰.

Actuellement, une part considérable des prix finaux de l'énergie est constituée de frais de réseau, taxes et accises, prélèvements et autres contributions imputées via la facture, telles que les contributions liées au financement de l'énergie renouvelable. A l'heure actuelle, l'entièreté de la transition est principalement financée par la facture d'électricité. Il est important que l'on veuille à diversifier la base de financement et à assurer la cohérence des instruments de financement. En effet, la transition énergétique implique d'autres éléments que la seule électricité et la diminution de la consommation d'énergie érode le financement sur la base des kWh.

⁴⁰ Le concept de transition juste pour tous vers une économie écologiquement durable a été développé dans la résolution concernant « le développement durable, le travail décent et les emplois verts » adopté par la 102^{ème} session de la conférence générale de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) le 19 juin 2013 et il a été repris comme considérant de l'accord du 12 décembre 2015 dans le cadre de la conférence de Paris des parties à la convention des Nations Unies sur les changements climatiques. C'est pourquoi les créations et reconversions d'emplois doivent s'inscrire dans le cadre des structures existantes du dialogue social et de la protection sociale, de l'effort de formation et du développement des compétences, du respect des droits humains et des travailleurs.

S'il est évident que la transition énergétique vers une économie bas carbone constitue un défi, elle peut aussi représenter une opportunité pour le développement économique et la création d'emplois. Afin d'exploiter pleinement cette opportunité et de créer une situation win-win entre le climat et l'économie, il est essentiel d'une part, que la transition et la contribution de la Belgique aux politiques énergétiques et climatiques internationales tiennent totalement compte du tissu socioéconomique, des spécificités de l'économie belge, du potentiel socio-économique et technique de notre pays ainsi que des efforts qui ont déjà été consentis et d'autre part que tous les acteurs se sentent concernés par la transition et y soient sensibilisés.

2. Facteurs permettant de relever ce défi

2.1 Efficacité énergétique

L'amélioration de l'efficacité énergétique, en réduisant la consommation d'énergie par rapport à ce qu'elle aurait été à efficacité énergétique inchangée, aidera la Belgique à remplir ces objectifs énergétiques à l'horizon 2020⁴¹ et assurera un certain niveau d'emploi en Belgique. Ces économies d'énergie qui en découlent permettront, en outre, de diminuer les émissions de gaz à effet de serre⁴², ainsi que les émissions de polluants atmosphériques par unité de valeur ajoutée (grâce à une réduction de la consommation et des importations d'énergies fossiles). Ce qui sera, in fine, bénéfique pour l'environnement, la qualité de l'air et la santé humaine.

Les investissements rentables en efficacité énergétique ont ensuite des effets positifs sur le revenu disponible des entreprises et des ménages - via la réduction de la facture énergétique - et sur la compétitivité des entreprises, ainsi qu'éventuellement sur l'emploi⁴³.

Enfin, une meilleure efficacité énergétique entraînera une amélioration de l'indépendance énergétique de notre pays vis-à-vis de l'extérieur. L'indépendance énergétique est importante en ce qu'elle permet de s'affranchir des risques géopolitiques (fin de relations commerciales avec un de nos fournisseurs, etc.)⁴⁴. En limitant les besoins d'importation, elle aura également un impact positif sur la balance des paiements.

2.2 Mix énergétique

Le mix énergétique actuel repose principalement sur les énergies fossiles (pétrole et gaz) - qui représentaient, en 2016, plus de 70% de l'énergie consommée en Belgique - et le nucléaire (19,5%). Les sources d'énergies renouvelables et les déchets ne représentent que 8% du mix énergétique. La transition énergétique vers une économie bas carbone, ainsi que la réalisation des objectifs

⁴¹ Afin de contribuer à l'objectif 2020 de l'UE en matière d'efficacité énergétique, la Belgique s'est fixée, comme objectif indicatif, de réduire sa consommation d'énergie primaire de 18% et sa consommation finale d'énergie de 17,8% par rapport à 2007. Toutefois, selon les scénarios à politiques inchangées du Bureau fédéral du plan (2017) et de la Commission européenne (2017), la Belgique n'atteindra pas les objectifs qu'elle s'est fixés.

⁴² Dans son avis [CCE 2017-2055](#), le Conseil a identifié les secteurs du transport (22,8% des émissions totales de GES et 30,1% de la consommation finale d'énergie) et du bâtiment (19,6% et 38,7%) comme des pôles d'action stratégiques en matière d'énergie et de climat.

⁴³ L'amélioration de l'efficacité énergétique du parc immobilier belge contribue, par exemple, à la création d'activité et d'emplois dans le secteur de la construction au niveau local et régional.

⁴⁴ Le choix stratégique de l'indépendance énergétique demeure d'autant plus essentiel, étant donné que l'augmentation de la demande des pays émergents va dépasser notre propre demande et limiter nos arguments de négociation.

climatiques (cf. supra) et énergétiques⁴⁵ fixés par l'UE, nécessiteront, par conséquent, de remplacer graduellement les énergies fossiles, grandes émettrices de CO₂, par des sources sobres en carbone.

L'équilibre optimal entre production intérieure et importations doit être fixé à un coût sociétal le plus faible possible et en tenant compte de la sécurité de livraison et d'éléments macroéconomiques comme l'impact sur l'économie belge (dont l'impact qui en résulte sur l'emploi dans tous les secteurs) de la production d'électricité et des frais et recettes de transport du gaz et d'électricité qui en découlent (y compris l'impact de prix plus convergents avec les pays voisins)⁴⁶. Compte tenu d'un ensemble d'aspects parmi lesquels le coût total du système énergétique belge, le potentiel technique et économique de la Belgique, les défis environnementaux et climatiques auxquels notre pays est confronté, et d'autres paramètres macroéconomiques, la capacité de production intérieure doit être exploitée au maximum pour autant que cela mène à une prospérité maximale dans le pays (en termes d'emploi, de prix pour les consommateurs d'énergie etc.). Cette approche de maximisation peut avoir une influence positive sur la prospérité en Belgique. L'objectif doit être le maintien et la création d'emplois de qualité et de valeur ajoutée dans le secteur de l'énergie proprement dit et dans d'autres secteurs (les gros consommateurs d'énergie et les secteurs à haute intensité énergétique). Si la Belgique investit dans le développement de technologies bas carbone économiquement plus intéressantes, plus compétitives à moindre coût, elle pourrait devenir un exportateur net d'électricité à long terme.

En vue d'assurer la sécurité d'approvisionnement dans notre pays, il est essentiel de miser sur une utilisation optimale tant des moyens de production nationaux que des possibilités d'importation et d'exportation. Pour ce faire, il importe de tenir compte, de façon équilibrée, des objectifs de la politique énergétique. La sécurité d'approvisionnement est influencée par de nombreux facteurs, dont la présence d'un réseau d'interconnexion bien développé. Les interconnexions et échanges entre pays sont positifs selon le cadre européen, qui vise un marché unique et un dispatching⁴⁷ optimal. Dans ce contexte, il faut toutefois préciser que, pour qu'il y ait une contribution positive, il faut absolument qu'il y ait mise à disposition structurelle, garantie et prévisible de ces interconnexions pour tous les acteurs du marché à toutes les échéances. La garantie d'avoir la capacité disponible exacte à l'avenir n'est pas offerte actuellement.

2.3 Flexibilité de l'offre et de la demande électrique

La consommation d'électricité varie énormément notamment en fonction des horaires de travail, de la durée d'ensoleillement ou encore de la température. Afin de garantir que l'offre et la demande électriques soient en permanence à l'équilibre, l'approche historique consistait à adapter la production aux fluctuations de la consommation. Cependant, l'évolution du système électrique marquée ces

⁴⁵ A politiques inchangées, la Belgique ne remplira pas son objectif d'une part d'énergies renouvelables de 13% dans la consommation d'énergie à l'horizon 2020, la part des énergies renouvelables n'étant que de 8,7% en 2016 (CE, 2017).

⁴⁶ Rapport du BFP du 23 février 2017 intitulé « Cost-benefit analysis of a selection of policy scenarios on a adequate futur Belgium power system – economic insights on different capacity portfolio and import scenarios »

⁴⁷ L'électricité se stocke difficilement : les dispositifs de stockage existants sont peu performants et coûteux. Il est donc nécessaire d'équilibrer en permanence, en temps réel, l'offre et la demande. Le dispatching consiste, de ce fait, à veiller à respecter en permanence l'équilibre entre production et consommation. Et ce, grâce aux hypothèses faites au préalable et grâce à des qualités de réactivité. Grâce à l'historique des mesures de la consommation d'électricité, et aux prévisions météorologiques, une courbe prévisionnelle de consommation est déterminée chaque jour - par le gestionnaire de réseau de transport Elia en Belgique -, pour pouvoir ajuster au plus près et en temps réel la production à la demande d'électricité. Sur la base de cette prévision, un processus similaire à des enchères est organisé chaque jour : les producteurs d'énergie communiquent leurs propositions de prix pour chacune de leurs centrales et pour chaque demi-heure de la journée suivante. Le dispatching effectue alors le "placement des centrales sur la courbe de charge", qui consiste, pour chaque demi-heure, à empiler les centrales par ordre de prix croissant (merit order curve), jusqu'à couverture complète de la demande prévisionnelle.

dernières années par la transition énergétique et l'intégration croissante des énergies renouvelables intermittentes dans la production renouvelable rend caduc cet équilibre classique du réseau électrique.

Aujourd'hui, il est, dès lors, indispensable de faire appel, d'une part, aux différentes sources de flexibilité de l'offre : les capacités de production flexibles (comme les centrales au gaz), les interconnexions et – une fois à maturité - le stockage. Ces sources de flexibilité permettent ainsi de répondre plus facilement aux changements prévisibles et non prévisibles de la demande mais aussi de l'offre (intermittence de certaines productions renouvelables (le taux d'utilisation des capacités varie en fonction du soleil, vent), arrêt temporaire de centrales nucléaires ou de gaz, etc.).

D'autre part, l'intégration accrue des productions renouvelables décentralisées rend également la flexibilité et la réactivité de la demande⁴⁸ essentielles en vue de garantir la sécurité d'approvisionnement de la Belgique. En Belgique, le potentiel de gestion de la demande est déjà bien développé au sein des grandes entreprises, mais reste toutefois encore peu exploité au sein des ménages et des PME. Or, dans le contexte actuel de numérisation croissante de l'économie, le potentiel offert par une gestion plus dynamique de la demande est d'autant plus important. Dans ce cadre, les agrégateurs de flexibilité – qui gèrent l'effacement de l'électricité⁴⁹ en adaptant, en temps réel, la demande de leurs clients en fonction des pointes de demande sur le réseau et des fluctuations de l'offre - ont un rôle à jouer.

2.4 Infrastructure énergétique

Dans le contexte de la transition énergétique, de nombreux producteurs, mais aussi des particuliers et des entreprises, investissent dans la production d'énergie renouvelable. Or, l'insertion massive des énergies renouvelables sur les réseaux électriques pose des problèmes d'ordre technique, qui auront un impact important sur les réseaux de distribution d'électricité. D'une part, l'intégration de la production décentralisée conduit à un fonctionnement bidirectionnel des réseaux électriques, traditionnellement conçus pour n'acheminer l'énergie que dans un sens, faisant émerger des besoins de renforcement. D'autre part, un taux de pénétration élevé des énergies renouvelables intermittentes peut être la source de déséquilibre du système électrique⁵⁰.

Pour s'adapter à l'émergence de la production d'énergie renouvelable décentralisée et des communautés énergétiques au niveau local, nos réseaux électriques doivent évoluer et devenir plus flexibles / dynamiques⁵¹.

⁴⁸ La gestion de la demande renvoie à la capacité des consommateurs de modifier leur profil de consommation en fonction de signaux extérieurs envoyés par les acteurs du marché de l'électricité.

⁴⁹ L'effacement de l'électricité désigne l'action de réduire temporairement la consommation électrique par un industriel ou un particulier. Lorsque la production électrique présente un risque d'insuffisance face à la demande, le gestionnaire de réseau peut demander aux consommateurs de diminuer volontairement leur consommation. Cela permet de maintenir un équilibre entre l'offre et la demande sur le réseau électrique, tout en évitant les surcoûts économiques et environnementaux liés à l'activation de nouvelles centrales de production.

⁵⁰ Les productions intermittentes liées aux conditions météorologiques (vent, soleil) sont imprévisibles et, par conséquent, plus difficilement pilotables par les gestionnaires de réseau par rapport aux centrales thermiques. A titre d'exemple, le gestionnaire de réseau français (RTE) limite, dans certains cas et dans certaines régions de France, le taux de pénétration des énergies renouvelables à 30% via une compensation pour les installations qui seraient déconnectées afin de limiter le taux de pénétration instantanée des énergies renouvelables dans le réseau et ainsi garantir une marge d'action en cas d'aléa. La Belgique n'a quant à elle pas déterminé de seuil en la matière.

⁵¹ Un réseau d'électricité flexible / dynamique est un réseau équipé de capteurs qui récoltent et communiquent des données. Grâce à ces informations, des ajustements automatiques des flux d'électricité sont possibles et les gestionnaires de réseau sont informés en temps réel de la situation et peuvent agir instantanément, à distance, en cas de nécessité. Ce type de réseau

Par conséquent, des investissements supplémentaires s'imposent dans les réseaux de distribution pour les renforcer et les rendre plus flexibles. Une gestion plus active⁵² des flux sur les réseaux de distribution est également indispensable.

Il sera, en outre, important de maîtriser les frais des réseaux qui, comme mentionné précédemment, constituent actuellement une part considérable des prix finaux de l'énergie. Et ce, afin de maîtriser les prix des énergies et leurs impacts sur la compétitivité des entreprises et le pouvoir d'achat des ménages. Les investissements nécessaires dans le système énergétique belge ne peuvent être réalisés que dans un cadre qui permette la mise en place d'un climat favorable aux investissements, lequel est décisif pour la création de valeur ajoutée et le maintien et la création d'emplois dans le cadre de la transition énergétique. Un cadre juridique et fiscal stable et transparent est notamment requis en vue de garantir une sécurité juridique suffisante pour les investisseurs.

2.5 Bon fonctionnement du marché

En Belgique, le prix de la commodité⁵³ électrique⁵⁴ représente en moyenne 23 à 31% de la facture pour les ménages et 27 à 37% pour les petits consommateurs professionnels (contre environ 57% en moyenne au Royaume-Uni)⁵⁵. Pour les ménages, ce prix se situe sur la médiane alors que pour les consommateurs professionnels, ce prix est parmi les plus élevés. Le différentiel de prix entre la Belgique et les autres pays pour ces clients est dû aux frais de réseaux (et tous les prélèvements et surcharges qui y sont ajoutés) et les taxes et redevances.

C'est la raison pour laquelle le prix en Belgique est le plus élevé après l'Allemagne tant pour les ménages que pour les petits consommateurs professionnels. Au niveau du gaz⁵⁶, la Belgique est, pour ces mêmes consommateurs, la moins chère après le Royaume-Uni. Pour les grands consommateurs industriels, le désavantage concurrentiel important des grandes entreprises belges pouvant être considérées comme électro-intensives⁵⁷ par rapport aux entreprises électro-intensives en l'Allemagne s'explique par un accroissement d'un différentiel de prix de la commodité entre la Belgique et les autres pays et par une taxation plus forte en Belgique.

intègre le comportement et les actions de tous ses utilisateurs (producteurs et consommateurs) dans le but d'assurer une fourniture d'électricité durable, économique, et ce en toute sécurité pour l'ensemble des acteurs. Ils sont dits « flexibles », en ce qu'ils permettent de mieux gérer les variations de production et de consommation.

⁵² Une gestion active des réseaux consiste à moduler en temps réel la puissance consommée ou injectée dans les réseaux (cf. note de bas de page 18).

⁵³ Composante énergétique pure (électricité/gaz naturel), à l'exclusion de tous les autres coûts comme en Belgique la cotisation cogénération et énergie renouvelable. En d'autres termes, il s'agit du prix du kilowattheure (kWh) fixé par le fournisseur et de la seule composante de la facture énergétique ouverte à la concurrence.

⁵⁴ En Belgique, le coût de la commodité représente 26,56% de la facture électrique des ménages, 30,64% de la facture des petits consommateurs professionnels et 38% de la facture des grands consommateurs industriels,

⁵⁵ Sur base des chiffres de la CREG, dans son étude "Prix de l'électricité et du gaz naturel en Belgique, dans les 3 régions et dans les pays voisins" <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Prices/BelEnergyPriceCompFR.pdf> (11 janvier 2019) et de l'étude CREG-PWC, "A European comparison of electricity and natural gas prices for residential and small professional consumers", <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Studies/F180628pwc.pdf> (juin 2018).

⁵⁶ En Belgique, le coût de la commodité représente 46,97% de la facture de gaz des ménages, 60,34% de la facture des petits consommateurs professionnels et plus de 90% de la facture des grands consommateurs industriels.

⁵⁷ La notion de consommateur électro-intensif, définie par l'Union européenne, permet aux entreprises fortement consommatrices d'électricité (dont l'électro-intensité est supérieure à 2,5 kWh par euro de valeur ajoutée et l'exposition à la concurrence internationale est supérieure à 25%) de bénéficier de conditions particulières d'approvisionnement en électricité (aides accordées, etc.). Contrairement à l'Allemagne ou la France par exemple, cette notion d'électro-intensité n'est pas "reconnue" comme telle en Belgique (sauf en Flandre depuis 2018) pour l'application visant la réduction du prix de l'électricité.

L'organisation d'un marché de l'énergie garantissant l'adéquation entre l'offre et la demande, ainsi que des signaux « prix » adéquats pour son bon fonctionnement, doit s'inscrire dans un cadre européen. C'est pourquoi il faut souligner l'importance d'une position européenne commune et d'un level playing field concernant les investissements à moyen terme, d'une plus grande coopération entre les autorités de régulation, les États membres et les gestionnaires de réseaux de transport, d'un processus solide d'harmonisation des conditions d'accès aux réseaux et d'un rapprochement des politiques fiscales et tarifaires, des mesures concernant les normes, et des réglementations environnementales et de sécurité⁵⁸.

Un bon fonctionnement du marché de l'énergie, de préférence au niveau européen ou international, contribue à garantir des prix compétitifs et abordables de la commodité en favorisant la convergence des prix de gros avec ceux de nos pays voisins et en minimisant les frais de réseau. L'optimisation du fonctionnement du marché de l'énergie contribue aussi positivement à la sécurité d'approvisionnement.

La collaboration internationale est également très importante, en particulier au niveau européen, moteur dans le cadre de la coordination internationale. Une politique cohérente à ces différents niveaux (UE, national) favoriserait les investissements futurs dans le secteur de l'énergie proprement dit et dans l'ensemble de l'économie, ce qui aurait un effet positif sur la prospérité en Belgique et dans les autres États membres européens. Il est donc demandé avec insistance que la Belgique aborde au niveau européen le manque de collaboration internationale et d'engagement en matière de transition énergétique et de sécurité d'approvisionnement (à savoir, l'échange d'informations sur les capacités de production). Plus spécifiquement, il existe un potentiel important dans une collaboration étroite entre les régulateurs énergétiques tant au niveau national qu'europpéen.

Il est demandé aux autorités, régulateurs, gestionnaires de réseau de transport et bourses concernés de mener de nouvelles analyses⁵⁹ :

- afin d'expliquer l'effet des flux de bouclages⁶⁰ sur les capacités d'interconnexion disponibles sur le marché actuellement et à l'avenir, d'en identifier les causes et les possibles évolutions et de prendre des mesures pour limiter ces flux de bouclage abordés au niveau régional ;
- afin d'exposer le phénomène du « flow factor competition »⁶¹ [...] et d'éviter que des zones de réglage plus petites souffrent systématiquement de congestions.

⁵⁸ L'application de normes et de réglementations environnementales différentes, au sein de l'UE et à travers le monde, crée des différences de prix entre les différents marchés, leur respect étant coûteux pour les producteurs.

⁵⁹ Source : Avis du 19 octobre 2016 du Conseil consultatif du gaz et de l'électricité relatif à l'étude d'Elia : « Etude de l'adéquation et estimation du besoin de flexibilité du système électrique belge – période 2017-2027 », p. 4, §4

⁶⁰ Les flux de bouclage (ou « loop flows ») sont des flux physiques aux frontières qui sont causés d'une part par les transactions commerciales entre deux zones de prix et d'autre part par la topologie du parc de production de la zone de prix concernée ou contigüe. En d'autres termes, les flux de bouclage sont des flux sur une frontière d'une zone qui ne sont pas la conséquence d'une importation ou d'une exportation de cette zone.

⁶¹ La « flow factor competition » fait référence à une concurrence inéquitable entre les grandes zones et les petites zones au sein de la région Centre-Ouest de l'Europe (ou Central Western Europe, CWE) qui trouverait son origine dans la mise en place du couplage de marché basé sur les flux (flow-based market coupling, FBMC). Entré en vigueur en 2015, le couplage de marché basé sur les flux a pour objectif de faciliter les interconnexions au sein de la région CWE et d'harmoniser les prix (à travers une plus grande coordination entre les gestionnaires de réseaux). Néanmoins, certains paramètres utilisés pour l'allocation de la capacité d'interconnexion aux différentes zones de prix sont susceptibles de fournir un avantage inéquitable aux plus grandes zones (en raison de leur taille) (CREG, 2016).

2.6 Recherche et développement (R&D) et innovation technologique et sociétale

Comme vu supra, la transition efficace vers une énergie sûre, compétitive à faible intensité de carbone exigera des innovations voire de réelles ruptures technologiques dans les modes de production, de la gestion de la demande, du stockage et dans l'assortiment de biens et de services. Or la Belgique a encore de nombreux efforts à réaliser si elle veut pouvoir figurer parmi les économies les plus innovantes. Cela constitue pour l'économie belge un réel défi.

La transition énergétique nécessitera, par conséquent, une politique ambitieuse en matière d'innovation. La Belgique a consacré 350 millions d'euros à la R&D dans le domaine de l'énergie, soit l'équivalent de 0,09% de son PIB, contre 0,15% pour l'UE-28. L'innovation étant un élément essentiel de la transition, il est également pertinent de maintenir, voire de renforcer, les efforts de R&D afin d'entretenir le flux de nouvelles technologies (BNB, 2018).

En outre, compte tenu de la transition énergétique à l'échelle européenne, il est important que l'industrie belge reste à la pointe des performances en matière de CO₂ en adoptant les technologies « state of the art » rentables. Ces nouvelles technologies énergétiques durables permettront aux entreprises belges de se positionner sur le marché mondial des technologies énergétiques en pleine croissance. Pour ce faire, une politique industrielle qui crée un cadre d'investissement positif est nécessaire.

En complément des innovations technologiques, une innovation sociétale, (en ce compris une adaptation du comportement du consommateur) ainsi qu'une innovation en termes d'organisation du travail contribueront à une transition énergétique réussie vers une économie bas carbone.

2.7 Mécanismes de financement et accès aux moyens financiers

La réussite de la transition vers une énergie sûre, compétitive à faible intensité de carbone nécessitera des investissements accrus et soutenus dans l'économie belge en matière d'équipements énergétiques, d'adaptation et de renforcement des réseaux de transport et de distribution (notamment pour les rendre plus flexibles), d'infrastructures, de bâtiments économes en énergie, d'évolution du mix énergétique, de développement des moyens de stockage, d'éducation et de formation, de recherche et développement, dans la lutte contre la précarité énergétique, etc. Ces investissements créeront de nouveaux emplois, stimuleront la croissance et les exportations et contribueront au développement de niches industrielles. Selon la Commission européenne (2017b) et l'Agence européenne de l'environnement (2016), les investissements du secteur public ne seront pas suffisants pour financer la transition mais ils peuvent aider à mobiliser des capitaux privés, un élément indispensable pour réorienter les investissements à l'échelle nécessaire. Tout comme le secteur public, le secteur privé a donc également un rôle crucial à jouer car c'est sur lui que repose en partie le financement privés des projets durables et verts.

Les changements climatiques représentent différents types de risques pour les entreprises : des risques matériels pouvant détériorer la solvabilité des entreprises, des risques d'image et des risques de transition (transition précipitée impliquant par exemple un changement rapide des coûts de l'énergie et d'éventuels désavantages concurrentiels pouvant générer des faillites d'entreprises). Ces risques se répercutent ensuite sur le secteur financier, via le financement des entreprises à risque. Il est, par conséquent, important que les banques puissent évaluer correctement les risques susmentionnés en lien avec le changement climatique. A ce propos, il est important de suivre les propositions législatives européennes sur la finance durable, visant notamment à accroître la transparence autour de l'intégration des risques en matière de durabilité et de la réalisation d'investissements durables⁶².

⁶² Trois propositions législatives sont actuellement sur la table au niveau européen https://ec.europa.eu/info/publications/180524-proposal-sustainable-finance_en dont une visant à améliorer les obligations d'information sur la manière dont les investisseurs institutionnels intègrent les facteurs environnementaux, sociaux et de gouvernance dans leurs processus de gestion des risques.

Bibliographie

- AGENCE EUROPEENNE DE L'ENVIRONNEMENT (2016), Financement climatique : des ressources pour une Europe bas-carbone, résiliente aux changements climatiques, Lettre d'information de l'AEE n°2016/4, <https://www.eea.europa.eu/fr/articles/financement-climatique-des-ressources-pour>
- AGENCE INTERNATIONALE DE L'ENERGIE (2017), World Energy Outlook 2017, Paris : International Energy Agency, <https://www.iea.org/weo2017>
- BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE (2017), Financements durables et verts : Exploration de nouveaux marchés, Bruxelles : Banque nationale de Belgique.
- BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE (2018), Transition énergétique : impacts et enjeux économiques pour les entreprises, Bruxelles : Banque nationale de Belgique, https://www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2018/revecoi2018_h6.pdf.
- BUREAU FEDERAL DU PLAN (2017), Le paysage énergétique belge à l'horizon 2050 – Perspectives à politiques inchangées. Bruxelles : Bureau fédéral du plan, <https://www.plan.be/publications/publication-1728-fr-le+paysage+energetique+belge+a+l+horizon+2050+perspectives+a+politique+inchangee>
- COMMISSION EUROPEENNE (2017), Rapport pays pour la Belgique, COM/2017/67 final, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-belgium-fr.pdf>.
- COMMISSION EUROPEENNE (2017b), L'Union européenne investit pour protéger la planète : dix initiatives en faveur d'une économie moderne et propre, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/one-planet-summit-ten-initiatives-modern-clean-economy_fr.pdf.
- COMMISSION NATIONALE CLIMAT (2017), Septième communication nationale sur les changements climatiques en vertu de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, Bruxelles : Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement, http://www.climat.be/files/5815/1618/5953/NC7_resume_LR.pdf.
- CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2015), L'engagement des interlocuteurs sociaux face aux enjeux énergétiques, CCE 2015-0135, <http://www.ccecrb.fgov.be/txt/fr/doc15-135.pdf>.
- CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE (2017), Défis sociaux, économiques et environnementaux à relever dans la définition d'une vision énergétique en Belgique, CCE 2017-2055, <http://www.ccecrb.fgov.be/txt/fr/doc17-2055.pdf>.
- CREG (2016), Note relative aux mesures tendant à améliorer le fonctionnement du marché, Bruxelles : CREG, <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Others/Z1546FR.pdf>
- CREG (2018), A European comparison of electricity and natural gas prices for residential and small professional consumers, Bruxelles : CREG, <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Studies/F180628pwc.pdf>
- CREG (2019), Prix de l'électricité et du gaz naturel en Belgique, dans les 3 régions et dans les pays voisins, <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Prices/BelEnergyPriceCompFR.pdf> (11 janvier 2019)
- CREG & PwC (2018), A European comparison of electricity and natural gas prices for residential and small professional consumers", <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Studies/F180628pwc.pdf> (juin 2018).
- CREG & PwC (2019), A European comparison of electricity and gas prices for large industrial consumers, Bruxelles, <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Studies/F20190507EN.pdf>
- DELOITTE (2019), Benchmarking study of electricity prices between Belgium and neighboring countries, http://www.febeli.ec.be/data/1553509491Report%20Benchmarking%20study%20electricity%202019_FINAL.pdf
- ELIA (2016), Étude de l'adéquation et estimation du besoin de flexibilité du système électrique belge – Période 2017-2027, http://www.elia.be/~media/files/Elia/publications-2/studies/160421_ELIA_AdequacyReport_2017-2027_FR.pdf

Annexe : les prix de l'énergie en Belgique

Conclusions des études de la CREG & PWC (2019) et CREG (2018) ([lien](#))

Vers une mobilité plus durable et plus fluide

1. Importance du défi

Notre pays est confronté à un défi majeur en termes de mobilité : l'accessibilité (durable) des différentes zones économiques (pôles d'emploi, pôles d'activité économique et centres logistiques) et des zones résidentielles est en constante diminution. À politique inchangée, cette situation va encore se détériorer. Le Bureau fédéral du plan⁶³ prévoit en effet que la demande de mobilité continuera d'augmenter (+10 % de passagers-km et +25 % de tonnes-km entre 2015 et 2040) et que la voiture (le camion) restera le moyen de transport le plus largement utilisé tant pour le transport de passagers que pour celui de marchandises.

Il importe donc de mettre sur pied une politique de mobilité durable qui garantisse que les pôles d'emploi, les pôles d'activité économique et les centres logistiques restent accessibles au transport de passagers et de marchandises de la manière la plus fluide et la plus durable possible. Concrètement, cela implique que :

- les citoyens aient un accès abordable, sûr et efficace aux biens et services, aux lieux de travail et à la vie sociale ;
- les entreprises puissent accéder de manière concurrentielle, sûre et efficace à leurs matières premières et puissent fournir leurs biens et services de la même façon ;
- l'impact de la mobilité sur l'environnement et la santé publique soit minimalisé.

Pour la prospérité économique de notre société

L'accessibilité décroissante de différentes zones économiques, qui s'explique en partie par l'augmentation de la congestion du trafic⁶⁴, est un frein à la capacité de nos entreprises à créer de la richesse. D'une part, la congestion du trafic engendre une augmentation des coûts pour les entreprises en raison du temps supplémentaire passé sur la route et des changements de comportement visant à éviter les embouteillages (avancement de l'heure du départ, détours pour éviter les lieux de congestion). D'autre part, elle entraîne une perte de chiffre d'affaires : par exemple, les visites de clients et les livraisons sont moins nombreuses que dans une situation sans embouteillage. L'OCDE (2013)⁶⁵ estime le coût économique⁶⁶ des embouteillages à 1 à 2 % du PIB (c'est-à-dire entre 3,9 et 7,9 milliards d'euros)⁶⁷, Transport & Mobility Leuven (2012)⁶⁸ à 600 928 euros par jour.

En outre, l'accessibilité décroissante réduit l'attractivité de la Belgique comme lieu d'investissement, avec toutes les conséquences négatives qui en résultent pour l'emploi dans notre pays. Il ressort du Baromètre de l'Attractivité belge 2018 (EY, 2018) que 43 % des entreprises déclarent que les embouteillages ont un impact négatif sur leur décision d'investir en Belgique. Selon Agoria (2014), les

⁶³ BFP (2015) Perspectives de l'évolution de la demande de transport en Belgique à l'horizon 2030

⁶⁴ L'augmentation de la congestion routière est avérée par le fait que les embouteillages sont de plus en plus importants en durée (nombre d'heures) et en longueur (nombre de km), avec pour effet une diminution continue de la vitesse moyenne sur les routes. Source : Baromètre des files 2017 de Touring.

⁶⁵ Source : OECD Economic surveys. Belgium. May 2013, p.80

⁶⁶ L'étude sur laquelle s'appuie le rapport de l'OCDE définit comme suit les coûts de congestion : Costs related to congestion mainly consist of the cost of additional travel time plus some 10% for vehicle operations and have internal and external components. The cost of delays experienced by each individual traffic participant is internal and is part of his or her user costs. The cost of delays imposed on other road users is external.

⁶⁷ Source : Statbel. https://statbel.fgov.be/sites/default/files/Over_Statbel_FR/FR_kerncijfers_2015_WEB.pdf (page 33, chiffres pour 2013). Si les embouteillages coûtent toujours aujourd'hui 1 à 2 % du PIB, leur coût se situerait entre 4,4 et 8,8 milliards d'euros.

⁶⁸ Transport & Mobility Leuven (2012). Slimme kilometerheffing in de proeftuin Leuven.

embouteillages constituent l'une des raisons pour lesquelles des postes restent vacants dans certaines entreprises.

Pour le bien-être de la population

Les embouteillages réduisent l'accès des citoyens aux biens et services (enseignement, soins de santé, garde d'enfants etc.), aux lieux de travail et à la vie sociale. De plus, la qualité de vie des citoyens souffre du temps passé dans les embouteillages.

Pour les générations actuelles et futures

Les embouteillages accroissent les émissions de gaz à effet de serre (p.ex. CO₂) et d'autres polluants atmosphériques (p.ex. particules fines) par le secteur du transport. L'inventaire national des émissions de gaz à effet de serre publié par le SPF « Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement » montre que le secteur du transport était responsable en 2016 de 22,4 % des émissions totales de CO₂ (contre 14,3 % en 1990). Les embouteillages contribuent ainsi au changement climatique et ont un impact négatif sur la qualité de l'environnement, laquelle est importante pour la santé publique des générations actuelles et futures.

Selon le State of Global Air Report du Health Effects Institute, 4 938 personnes seraient décédées prématurément en 2016 en Belgique en raison des émissions de particules fines, dont les embouteillages sont en partie responsables. Plus le trafic routier est important, plus le risque d'accidents de la circulation est élevé : en 2016, 615 personnes sont mortes dans les 30 jours suivant un accident de la circulation et 3 757 ont été grièvement blessées (STATBEL 2018).

2. Réussir la transition vers une mobilité plus durable et plus fluide

Nous énumérons ci-après différents facteurs sur lesquels il importe d'influer pour durabiliser et fluidifier la mobilité dans notre pays, et contribuer ainsi à la réalisation des objectifs d'une politique de mobilité durable (cf. supra). L'ambition globale de promouvoir l'utilisation de modes de transport durables (vélo, transports publics) en est le fil rouge.

Cette liste de facteurs n'est pas exhaustive. On pourrait également penser à d'autres facteurs tels que des campagnes d'information et de sensibilisation ciblées et une politique d'aménagement du territoire axée sur la proximité et la multimodalité.

2.1 Une vision de la mobilité

Il n'y a pas de vision interfédérale de la mobilité (pour tous les modes de transport et tous les niveaux politiques) qui donne une orientation globale à la politique de mobilité et assure la cohérence entre les stratégies des différents niveaux politiques

2.2 L'infrastructure de transport

L'infrastructure de transport actuelle est vétuste et présente un certain nombre de chaînons manquants et de goulets d'étranglement. En outre, les moyens d'exploiter au mieux ses capacités sont encore trop peu utilisés (y compris l'utilisation de technologies permettant une gestion dynamique du trafic). Plus concrètement, il n'y a pas assez de plateformes multimodales permettant de passer d'un mode de transport à un autre, il y a un manque d'infrastructures pour les carburants alternatifs à plusieurs endroits et le recours à des « quick wins » qui peuvent fluidifier le trafic sur les infrastructures routières (par exemple les marquages au sol, les ondes vertes etc.) est insuffisant.

2.3 La multimodalité

À l'heure actuelle, il y a un manque d'alternatives à part entière aux voitures (camions) qui soient attrayantes pour l'usager de la mobilité.

Le passage d'un mode de transport à un autre n'est pas une évidence à l'heure actuelle en raison d'un manque d'intégration de l'offre, de l'infrastructure, des tarifs, des horaires, etc. Tant pour le transport de passagers que pour le transport de marchandises, l'éventail des services de mobilité pouvant couvrir le premier et le dernier kilomètre peut encore être élargi. L'offre de titres de transport et de tarifs multimodaux peut également être développée.

2.4 Le cadre (para)fiscal

Le cadre fiscal et parafiscal est trop complexe et n'offre pas suffisamment d'incitations pour encourager des choix de mobilité durable ou l'utilisation responsable de la voiture. Le cadre fiscal et parafiscal n'évolue pas encore suffisamment avec l'offre de transport, qui est en plein développement. Par exemple, aucun cadre (para)fiscal n'a encore été élaboré pour les systèmes de partage de voitures et de vélos, qui peuvent contribuer à une mobilité durable.

2.5 L'accès aux villes

C'est dans les villes et autour de celles-ci que les déplacements sont les plus nombreux et les plus problématiques. Les parkings de dissuasion en périphérie des villes, l'offre ferroviaire suburbaine (offre S), les zones à faibles émissions, ainsi que les autoroutes cyclables entre les centres-villes et la périphérie peuvent encore être développés davantage.

2.6 Le cadre réglementaire

La voie des contrats de gestion de la SNCB et d'Infrabel est actuellement trop peu utilisée pour promouvoir respectivement le transport ferroviaire de personnes et de marchandises. En outre, le cadre réglementaire ne laisse pas encore une marge de manœuvre suffisante pour tester et développer de nouvelles solutions innovantes qui contribuent aux objectifs d'une politique de mobilité durable.

2.7 Le financement et la gestion des transports publics

Le financement traditionnel des transports publics par les recettes des passagers et les dotations publiques est insuffisant pour répondre à la demande croissante de transports publics et encore moins pour créer un transfert modal en faveur des modes durables. Pour l'instant, on constate que cette forme traditionnelle de financement n'est pas ou peu complétée par d'autres formes de financement. Le management et la gestion des ressources techniques, humaines et financières des opérateurs de transport public doit pouvoir apporter une réponse aux défis de mobilité et à d'autres défis auxquels ils sont confrontés.

2.8 L'écologisation du parc de véhicules

En exécution du paquet climat-énergie européen à l'horizon 2030, les secteurs non-ETS (dont le secteur des transports) doivent réduire leurs émissions de gaz à effet de serre de 15 % d'ici 2020 et de 35 % d'ici 2030. Afin d'inverser la tendance à la hausse des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur des transports et de réduire les concentrations élevées de polluants atmosphériques (en particulier dans les grandes villes), il importe, entre autres, de mieux gérer la demande de transport et d'accélérer l'écologisation du parc de véhicules.