



# AVIS

**CCE 2021-0440**

**Les orientations stratégiques du projet de plan  
pour la reprise et la résilience**

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



## **Avis intermédiaire sur les orientations stratégiques du projet de plan pour la reprise et la résilience**

## Saisine

Le 12 janvier 2021, Monsieur Dermine, secrétaire d'État pour la Relance et les Investissements stratégiques, a sollicité l'avis du Conseil central de l'économie et du Conseil fédéral de développement durable sur les orientations stratégiques du projet de plan pour la reprise et la résilience (PRR).

Cette demande d'avis s'insère dans le processus européen selon lequel la Belgique, comme chaque État membre de l'Union européenne, doit remettre à la Commission européenne pour le 30 avril 2021 son Plan pour la reprise et la résilience (PRR) pour pouvoir bénéficier de la Facilité pour la reprise et la résilience. Dans le cadre de l'élaboration du PRR, pour la Commission européenne, il est « essentiel que les États membres engagent un vaste dialogue politique qui associe les partenaires sociaux et toutes les autres parties prenantes dans l'élaboration de leurs plans pour la reprise et la résilience. Une appropriation nationale sera indispensable pour une mise en œuvre satisfaisante de la facilité et la garantie d'un succès durable au niveau national ainsi qu'une crédibilité au niveau européen »<sup>1</sup>. Le PRR devra d'ailleurs, pour être dûment motivé et justifié, comporter notamment un résumé de ce processus de consultation.

Pour l'entame des travaux, le CCE et le CFDD ont respectivement<sup>2</sup> livré d'initiative à Monsieur Thomas Dermine, secrétaire d'État pour la Relance et les Investissements stratégiques, une première contribution pour alimenter le PRR.

Ensuite, au niveau fédéral, Monsieur Dermine a entamé la consultation avec le CCE et le CFDD par une première réunion le 7 décembre 2020. Il a ensuite organisé les 6, 7 et 12 janvier 2021 des auditions sur chacun des cinq axes<sup>3</sup> du PRR pour informer les membres des Conseils sur les composantes générales (c'est-à-dire un ensemble de projets d'investissements poursuivant le même objectif) qui devraient faire partie du PRR. Les Conseils se sont réunis les 18 et 26 janvier et les 2, 5 et 8 février afin d'élaborer le présent avis qui a été approuvé par la séance plénière du CCE le 16 février et par l'assemblée générale du CFDD le 18 février 2021.

## 1 Introduction

À côté des actions à court terme des gouvernements visant à enrayer l'épidémie de COVID-19, maintenir l'emploi, soutenir les entreprises en difficulté et protéger les publics plus fragilisés, il est crucial de relancer l'économie et de rendre notre pays plus prospère, plus résilient et plus vert sur le long terme, ce qui suppose entre autres d'investir massivement.

La Facilité pour la reprise et la résilience, cadrée par le [Pacte vert pour l'Europe](#), poursuit quatre objectifs généraux : la promotion de la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne, le renforcement de la résilience économique et sociale, l'atténuation de l'impact social et économique de la crise, et le soutien à la transition écologique et à la transformation digitale.

---

<sup>1</sup> Conclusions de la Communication de septembre 2020 « Stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable ».

<sup>2</sup>CCE, [Principes d'une politique de relance efficace et efficiente](#) (24.11.2020) et CFDD, Avis sur la politique de relance du gouvernement fédéral, 2020a07, 3.06.2020 et Avis sur le plan de relance du gouvernement fédéral, 2020a10, 23.10.2020.

<sup>3</sup> Axe 1 : Climat, durabilité et innovation ; axe 2 : Transformation digitale ; axe 3 : Mobilité ; axe 4 : Social et vivre ensemble ; axe 5 : Productivité

Les cinq axes stratégiques qui structurent le plan belge pour la reprise et la résilience – à savoir : (1) le climat, la durabilité et l'innovation, (2) la transformation numérique, (3) la mobilité et les travaux publics, (4) le social et le vivre-ensemble et (5) la productivité – doivent contribuer aux quatre objectifs susmentionnés.

Le PRR s'inscrit dans le cadre d'une série de différentes stratégies à long terme qui constituent la base des politiques de l'UE. Comme défini dans le règlement européen portant création de la Facilité européenne pour la reprise et la résilience (Fonds de relance européen)<sup>4</sup>, « au niveau de l'Union, le Semestre européen de coordination des politiques économiques (le « Semestre européen »), y compris les principes du socle européen des droits sociaux, constitue le cadre pour définir les priorités de réformes nationales et superviser leur mise en œuvre. Outre les mesures visant à renforcer la compétitivité, le potentiel de croissance et la viabilité des finances publiques, il convient également d'aborder les réformes fondées sur la solidarité, l'intégration, la justice sociale et une répartition équitable des richesses, dans le but de créer des emplois de qualité et une croissance durable, de garantir l'égalité des chances et l'accès à la protection sociale, de protéger les groupes vulnérables et d'améliorer le niveau de vie de tous les citoyens. Les États membres élaborent leur propre stratégie d'investissements pluriannuelle nationale à l'appui de ces réformes, en tenant compte également de l'accord de Paris, des plans nationaux pour l'énergie et le climat adoptés dans le cadre de la gouvernance de l'Union de l'énergie, des plans de transition équitable et des plans de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse, ainsi que des objectifs de développement durable des Nations unies. Ces stratégies devraient être présentées en même temps que les programmes nationaux de réforme que les États membres soumettent chaque année, afin d'exposer et de coordonner les projets d'investissement prioritaires devant être soutenus par un financement national et/ou un financement de l'Union. »

Dans le cadre de la stratégie de reprise et de résilience de la Commission européenne, les États membres doivent prévoir des réformes et des investissements qui soutiennent la transition climatique et la transformation numérique. Ainsi, le cadre européen énonce que chaque plan national pour la reprise et la résilience (PRR) doit s'assurer :

- qu'au moins 37 % des dépenses d'investissement et les réformes envisagées soutiennent des objectifs climatiques. En outre, tous les investissements et toutes les réformes doivent respecter le principe consistant à « ne pas causer de préjudice important » à l'environnement ;
- qu'au moins 20 % des dépenses d'investissement et des réformes soutiennent la transformation numérique.

L'évaluation du plan de la Belgique par la Commission européenne se fera sur la base de critères définis dans le règlement européen. Il s'agit de savoir si le plan va remédier efficacement aux problèmes recensés dans le cadre du Semestre européen<sup>5</sup>, s'il contribue à renforcer le potentiel de croissance et la résilience économique et sociale de l'État membre ainsi que la cohésion économique, sociale et territoriale, s'il prévoit des mesures présentant un intérêt pour la transition écologique et la transformation numérique et si l'estimation des coûts fournie par l'État membre est raisonnable, plausible et proportionnée à l'incidence attendue sur l'économie et sur les objectifs climatiques.

---

<sup>4</sup> Texte de compromis du Parlement européen et du Conseil en date du 21 décembre 2020. Council of the European Union, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility, Brussels, 21 December 2020 (OR. en) 14310/20 LIMITE ECOFIN 1202 REGIO 292 CADREFIN 483 CODEC 1413

<sup>5</sup> Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour 2019, COM(2019) 501 final, 5 juin 2019 et Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour 2020, COM(2020) 501 final, 20 mai 2020.

## 2 Considérations générales

De manière générale, les Conseils approuvent le choix des cinq axes et la direction proposée par le projet de plan qui leur a été soumis pour avis.

Les Conseils regrettent toutefois que peu de composantes des 5 axes améliorant la résilience de notre pays soient envisagées dans le projet de PRR.

### 2.1. Implication des parties prenantes

Les Conseils sont consultés conformément à ce que la Commission européenne prévoit mais ils regrettent vivement que la concertation au sujet du projet de PRR ait été entamée extrêmement tard<sup>6</sup>, ce qui a grandement entravé leur travail. De plus, très peu d'informations ont été communiquées - au moment de la rédaction du présent avis - sur les projets concrets qui ont été soumis par les différentes autorités ainsi que sur les critères de sélection (autres que ceux imposés par la Commission européenne) des projets pour le plan final.

Les Conseils estiment également que la concertation des parties prenantes par les entités fédérées a rarement été satisfaisante, et regrettent qu'elle n'ait même pas été organisée par certaines d'entre elles.

Les Conseils plaident par conséquent pour que suffisamment de transparence soit assurée lors du processus de priorisation des projets d'investissement concrets qui aura lieu dans un deuxième temps et ils demandent d'être consultés sur ces projets avant qu'ils ne soient présentés à la Commission européenne.

De même, les Conseils demandent que les parties prenantes soient impliquées dans la mise en œuvre du plan là où cela s'avère pertinent.

### 2.2. Nécessité d'un plan ambitieux, cohérent et coordonné entre niveaux de pouvoir

Les Conseils estiment que le projet de PRR en cours d'élaboration ne comble que partiellement un retard en matière d'investissement en Belgique et devra permettre en partie de réorienter l'économie belge et notre société vers une société prospère, inclusive et durable. Toutefois, la politique de relance ne peut se limiter à ce plan ; des efforts d'investissement supplémentaires sont nécessaires pour stimuler la reprise, d'une part, et pour éliminer les déficits d'investissement historiques, d'autre part. L'ampleur du train de mesures d'investissement du PRR est importante, mais un montant équivalent en moyenne à 0,2 % du PIB par an en investissements supplémentaires entre 2021 et 2026 ne sera pas suffisant. Les Conseils appellent à une augmentation structurelle des investissements publics à 4 % du PIB par an d'ici 2030 et sont disposés à rendre des avis à ce sujet. L'enjeu est d'adopter des mesures permettant de favoriser une transformation économique à long terme, au profit d'un système plus soutenable, juste et résilient pour les générations futures<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> A savoir, avec le projet de PRR reçu le 12 janvier 2021 seulement.

<sup>7</sup> Cf. Avis du CFDD sur le plan de relance du gouvernement fédéral, 2020a10, § [5].

C'est pourquoi les Conseils rappellent que le PRR national doit être suffisamment ambitieux, développé en concertation avec les parties prenantes et que celui-ci doit coordonner au mieux les mesures prises aux différents niveaux de pouvoir pour en maximiser l'efficacité. Les investissements prévus dans le plan devront être envisagés dans le cadre du développement durable et des objectifs européens, en venant en aide aux ménages et en soutenant le développement, la transformation et la productivité de nos entreprises et de nos services publics ainsi que le développement des compétences des travailleurs en lien avec les nouveaux métiers.

Selon les Conseils, les projets d'investissement et les réformes doivent former un ensemble cohérent en ce sens qu'ils ne se contredisent pas mais se renforcent mutuellement compte tenu des objectifs qu'ils poursuivent.

La cohérence entre les projets d'investissement et les réformes figurant dans les accords de gouvernement et encore prévues est importante aux yeux des Conseils.

Dans le même ordre d'idées, les Conseils insistent sur la nécessité d'une gouvernance et d'une coordination effective entre tous les niveaux de pouvoir pour permettre l'élaboration d'un plan interfédéral, conformément à la volonté affichée par la Commission européenne.

Enfin, la pandémie de COVID-19 a mis en évidence l'interdépendance mondiale. Pour les Conseils, la reprise et la résilience d'une petite économie ouverte comme celle de la Belgique dépendront donc aussi d'une approche européenne et mondiale coordonnée, de la performance de son tissu industriel et de services ainsi que des conditions dans lesquelles il opère.

Dans le cadre de cette coordination mondiale, et considérant l'interdépendance entre pays, il est important que les États européens, dont la Belgique, remplissent leurs différents engagements de solidarité internationale, en particulier dans le cadre de l'Agenda 2030 et ses 17 ODD, et assurent la cohérence de toutes leurs politiques avec cet agenda.

### **2.3. Des défis importants à relever**

Pour les Conseils, ce plan doit répondre aux principaux défis auxquels la société est confrontée, comme par exemple les conséquences socioéconomiques de la pandémie de COVID-19, la soutenabilité financière et sociale de la sécurité sociale, les problèmes identifiés sur le marché du travail, la compétitivité des entreprises, la sécurité d'approvisionnement, les changements climatiques et la perte de biodiversité, la pauvreté, les changements technologiques tels que la numérisation, la qualité de vie des générations actuelles et futures, l'inclusion sociale, la santé mentale, l'épuisement des ressources, ...

Pour ce faire, ce plan doit :

- s'inscrire dans une vision à long terme soutenue par des objectifs intermédiaires et une stratégie de mise en œuvre pour chacun de ses axes, incluant une stratégie de long terme pour les investissements publics ;
- servir à mener des politiques viables sur les plans financier et budgétaire tout en accordant une attention suffisante à la gestion des risques (tant sanitaires qu'économiques et environnementaux).

Pour les Conseils, les gouvernements concernés doivent indiquer clairement dans le PRR qu'ils optent pour un processus structurel de développement durable (dans un cadre européen et mondial) s'appuyant sur l'évolution des connaissances scientifiques. Les Conseils sont convaincus à cet égard que le cadre des objectifs de développement durable (ODD) peut constituer un levier important pour la politique de transformation et demandent aux gouvernements impliqués les garanties nécessaires à cette approche systémique à travers une stratégie de mise en œuvre transparente et coordonnée des ODD. Les Conseils rappellent ici l'urgence d'élaborer un nouveau Plan fédéral de développement durable.

Selon les Conseils, les pouvoirs publics ont pour tâche importante d'indiquer les grandes directions à suivre et, pour ce faire, un cadre réglementaire clair, cohérent et stable, garantissant aux investisseurs la sécurité juridique nécessaire. Celui-ci doit simultanément garantir les droits fondamentaux des travailleurs et des citoyens, la protection de la santé et de l'environnement et éviter un impact négatif sur la vitalité des entreprises.

Les Conseils appellent à une politique de transition vers une société neutre pour le climat, inscrite dans une approche mondiale, garantissant entre autres un « level playing field » pour les entreprises, ainsi qu'une approche large et stratégique de tous les niveaux de pouvoir en Belgique, tout en encourageant des initiatives proactives, pour éviter une concurrence déloyale avec des entreprises étrangères soumises à des législations moins contraignantes dans ces domaines. Elle doit intégrer tous les enjeux du développement durable, impliquer les parties prenantes pour assurer un large soutien sociétal et être cohérente avec la politique de développement. Enfin, il est souhaitable de promouvoir une gouvernance et des relations commerciales qui garantissent un « level playing field » pour les entreprises.

Pour les Conseils, le PRR doit globalement permettre de garantir :

- le respect des limites environnementales et la volonté de lutter contre les changements climatiques, selon le principe de responsabilité commune, mais différenciée ;
- la sécurité d'approvisionnement énergétique, tant pour les consommateurs que pour le pays dans son ensemble ;
- une économie performante, assurant la compétitivité de nos entreprises et de nos PME ;
- la justice sociale et une transition juste, respectant les cinq piliers de celle-ci : dialogue social, création d'emplois (investissement, recherche et développement, innovation), formation et compétence, respect des droits humains et des droits des travailleurs et une protection sociale concertée et forte.

Les Conseils estiment que les ODD et le Pacte vert pour l'Europe forment un cadre idéal dans lequel intégrer les mesures de relance<sup>8</sup>. Ils insistent de plus sur le caractère transversal de la dimension de durabilité, au-delà de l'axe qui y est consacré dans le projet de plan.

---

<sup>8</sup> Cf. Avis du CFDD sur la politique de relance du gouvernement fédéral, 2020a07, § [6].

Les Conseils insistent aussi sur le fait que le PRR doit contribuer à la réalisation des ODD et ils demandent que les gouvernements justifient le choix des investissements par rapport à leur contribution à ces objectifs.

Les Conseils soulignent également que les investissements en cours doivent toujours poursuivre l'objectif d'améliorer la situation pour les générations futures, notamment en augmentant le capital humain à travers la santé publique et le développement des compétences, le capital physique comme les infrastructures et les équipements, les brevets et l'accumulation des connaissances ainsi que le capital naturel comme les écosystèmes locaux et mondiaux.

### 3 Critères généraux pour sélectionner les projets

Les Conseils insistent d'abord sur l'additionalité des dépenses car les moyens financiers perçus de l'Union européenne ne doivent pas engendrer une réduction des dépenses d'investissement structurelles nationales ou rattraper un retard, mais au contraire s'ajouter aux dépenses publiques. L'optique est de n'utiliser les fonds européens que pour des projets non récurrents et/ou qui n'auraient pas été lancés (ou avec une ampleur moindre) sans l'aide de ces fonds car, sans additionalité, la relance n'aura pas lieu.

Selon les Conseils, pour des raisons budgétaires et d'efficacité, les ressources limitées doivent être utilisées là où elles ont le plus grand impact économique, social et environnemental positif (le plus grand effet multiplicateur et de levier). Les investissements doivent avoir un effet d'entraînement significatif sur le reste de l'économie et sur sa résilience.

Les Conseils insistent donc sur la nécessité d'éviter les effets d'aubaine et de rebond ainsi que le « saupoudrage » des moyens sur une multitude de projets disparates et sans cohésion les uns avec les autres.

Les Conseils insistent aussi sur la nécessité d'appliquer les principes « *do no significant harm* » et « *leave no one behind* ».

Les Conseils demandent également de veiller au principe de non-discrimination<sup>9</sup>.

Les Conseils demandent qu'une attention particulière soit accordée aux PME dans les projets d'investissements.

Les Conseils demandent également de tenir compte des jeunes qui ont été particulièrement touchés par la crise et qui peinent à entrer sur le marché du travail. Des mesures doivent aussi être prises à leur profit en matière de santé mentale.

---

<sup>9</sup> Discrimination qui pourrait avoir lieu sur base de 19 critères : une prétendue race, la couleur de peau, la nationalité, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique, le handicap, les convictions philosophiques ou religieuses, l'orientation sexuelle, l'âge, la fortune, l'état civil, les convictions politiques et syndicales, l'état de santé, les caractères physiques ou génétiques, la naissance, l'origine sociale, le sexe et la langue.

Pour les Conseils, l'enseignement et la formation<sup>10</sup> requièrent une importance capitale et ce, pour l'ensemble des axes du PRR. En particulier, ils œuvrent à une diminution des inadéquations sur le marché du travail, garantissent les opportunités sur le marché du travail, développent et élargissent les possibilités de carrière dans ce contexte de transition, facilitent l'activation et la mobilité professionnelle dans un secteur et entre les secteurs, contribuent à diminuer les pénuries sur le marché du travail et ont un rôle émancipateur pour chaque citoyen qui dépasse le cadre du marché du travail (démocratie, bien-être, participation citoyenne, arts et culture, etc.). Une attention particulière doit être accordée aux groupes cibles qui sont éloignés du marché du travail ainsi qu'à la promotion de la formation et de l'enseignement en alternance. Les interlocuteurs sociaux sont des partenaires privilégiés en la matière et il est par conséquent d'un intérêt crucial que ceux-ci soient impliqués dans l'élaboration concrète et la mise en œuvre des projets de formation.

Les Conseils insistent pour qu'un suivi régulier et public des engagements annoncés dans le PRR soit effectué de manière transparente, en faisant notamment appel au Bureau fédéral du plan et impliquant toutes les parties prenantes dont les partenaires sociaux. Pour ce faire, ils demandent, comme la Commission européenne le prescrit, de fixer des objectifs et des jalons intermédiaires précis pour chaque mesure, ce qui permettra d'assurer la mise en œuvre du PRR et d'ajuster le plan si nécessaire en fonction de nouveaux développements<sup>11</sup>. Les Conseils demandent également qu'un suivi et une évaluation des projets et mesures soient réalisés de manière transparente et publique afin d'en évaluer les impacts sociaux, économiques et environnementaux, notamment en tenant compte de l'ensemble des principes énoncés *supra*.

Les Conseils demandent également de la transparence sur la méthodologie que le Bureau fédéral du plan (BFP) utilisera pour cette analyse d'impact des mesures et des projets, ainsi que sur les résultats de celle-ci.

Les Conseils demandent à ce propos que le BFP vienne leur exposer sa méthodologie et ce, avant l'entame du processus d'évaluation, de même que ses résultats avant leur publication.

---

<sup>10</sup> Cf. « Principes d'une politique de relance efficace et efficiente » doc CCE 2020-2289,

<sup>11</sup> CCE, [Avis portant sur le Rapport annuel du Conseil national de la productivité](#), (CCE 2020-2250).