



AVIS

CCE 2021-2780

**Avis portant sur le Rapport annuel
du Conseil national de la productivité**

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





Avis portant sur le Rapport annuel du Conseil national de la productivité

**Bruxelles
28.09.2021**

1. Saisine

L'article 4 de la loi du 25 novembre 2018 portant sur la création du Conseil national de la productivité (CNP) prévoit dans son paragraphe 2 que les études et les rapports de cette institution puissent faire l'objet d'un débat au sein du Conseil central de l'économie (CCE), préalablement à leur publication. Si ce dernier souhaite formuler un avis, cet avis sera joint en annexe lors de la publication de l'étude ou du rapport. Le rapport annuel 2021 sur la productivité a été transmis au Conseil central de l'économie le 1^{er} septembre 2021.

Le projet d'avis, qui est le résultat des discussions menées au sein de la sous-commission « Conseil de la productivité » les 13, 21 et 22 septembre 2021, a été approuvé en séance plénière le 28 septembre 2021.

2. Le rapport du Conseil national de la productivité

Le rapport annuel du CNP a pour objectif de définir l'état de la connaissance sur la productivité et la compétitivité pour permettre d'en apprendre davantage sur les sources de la croissance de la productivité et d'identifier les causes éventuelles de son ralentissement.

En vue d'affiner le diagnostic de départ de l'évolution de la productivité et de la compétitivité en Belgique et de formuler, le cas échéant, des recommandations utiles de politique économique, le CNP doit pouvoir mener des analyses approfondies, notamment sur la base des demandes formulées par le CCE. Pour cela, il doit pouvoir faire appel à des experts externes. Le CCE demande que des ressources soient mises à la disposition du CNP à cette fin.

3. Les concepts de compétitivité et de productivité

Les gains de productivité représentent une condition nécessaire, mais non pas suffisante, de la prospérité de la population, du renforcement de la cohésion sociale et du financement des investissements nécessaires à l'atteinte des objectifs environnementaux européens, soit la neutralité carbone à l'horizon 2050. Les gains de productivité sont le fondement d'une amélioration des revenus réels et de baisses des prix relatifs. Grâce à ces derniers, les entreprises peuvent aussi accroître leur rentabilité, laquelle est déterminante pour les investissements futurs. Ces différents éléments sont nécessaires pour qu'une augmentation de la productivité puisse donner lieu à une amélioration de la compétitivité.

Le rapport de l'OCDE « Vers une croissance verte ? Suivi des progrès » (2015) a fait le bilan de l'expérience acquise par les différents pays sur la voie d'une croissance verte. Il évalue notamment les problèmes rencontrés pour aligner les priorités économiques et environnementales et identifie les conditions propices à l'application de politiques de croissance verte plus ambitieuses et plus efficaces, aptes à générer et à saisir les opportunités économiques. Pour le CCE, la productivité, le progrès social et des politiques environnementales ambitieuses peuvent aller de pair, mais cela ne se fait pas spontanément. Il faut pour cela un cadre propice de politiques publiques qui doivent être bien conçues et cohérentes et garantir un level playing field. Pour que les gains de productivité aient une influence positive sur l'environnement, il est entre autres nécessaire de se diriger vers une économie circulaire¹ et une utilisation des ressources de plus en plus sobre. A cet effet, le CCE insiste sur la

¹ Le CCE et le CFDD se sont prononcés dans un avis à ce sujet (CCE et CFDD 2021c).

dimension « investissement », notamment l'innovation, et sur les obstacles à lever à cet égard (cf. 5.2).

La Belgique est aujourd'hui confrontée à des défis concernant la soutenabilité à moyen et à long termes de ses **finances publiques**, situation qui a été essentiellement aggravée cette dernière décennie par les crises financière, économique et sanitaire. Cela pourrait limiter les possibilités de recours à des instruments budgétaires dans le futur. Dès lors, la croissance de la productivité est aussi nécessaire pour dégager les marges budgétaires permettant d'élargir la palette des choix politiques possibles et ainsi relever les défis tels que le vieillissement de la population, la cohésion sociale (en particulier garantir la viabilité de notre système de protection sociale à long terme) et la transition écologique et numérique. Dans ses derniers rapports, le Comité d'étude sur le vieillissement a ainsi mis à chaque fois en évidence l'importance du contexte macroéconomique et plus particulièrement des gains de productivité lors de l'estimation du coût budgétaire du vieillissement. Une dette publique élevée et croissante est aussi susceptible d'accroître la vulnérabilité des politiques publiques, particulièrement en cas de hausse des taux d'intérêt et des primes de risque.

Il est important de remarquer que les liens entre la productivité d'une part, et la prospérité, la cohésion sociale et l'environnement d'autre part fonctionnent dans les deux sens. En matière de cohésion sociale, même si le sujet reste controversé dans la littérature économique, de plus en plus d'études² tendent à indiquer que les inégalités auraient un impact négatif sur la croissance, du moins au-delà d'un certain seuil. Les multiples dimensions de l'inégalité sont étroitement liées et tendent à s'alimenter mutuellement. En particulier, les inégalités en matière d'opportunités, ont non seulement des conséquences défavorables et potentiellement durables pour les générations actuelles, mais pèsent également sur les perspectives économiques futures. L'accessibilité et la qualité de l'enseignement sont essentielles à cet égard. Il est toutefois à noter que la Belgique figure parmi les pays où le niveau des inégalités, de même que l'écart salarial entre hommes et femmes, sont les plus contenus. Le risque de pauvreté pour les travailleurs est également bas, bien que les taux d'emploi soient comparativement faibles. (Cordemans 2019). En matière environnementale, selon une étude commandée par la Commission nationale Climat sur les principaux impacts socio-économiques directs du changement climatique (De Ridder et al. 2020), le changement climatique devrait affecter un grand nombre de secteurs économiques en Belgique. Les coûts totaux attendus – principalement causés par les chaleurs extrêmes, les sécheresses et les inondations – sont largement supérieurs aux gains éventuels dus à des hivers plus doux. La chaleur risque par ailleurs de générer des pertes de productivité du travail. Atteindre les objectifs définis par le CCE est donc également crucial pour accroître la productivité.

² Cingano (2014), Dabla-Norris et al. (2015).

4. Constats

4.1 Diagnostic national

Selon le CNP, on observe un ralentissement marqué de la productivité belge après la crise économique et financière de 2008. Ce faible taux de croissance de la productivité est dû à une forte baisse de la contribution de la productivité totale des facteurs et du capital deepening (intensification capitaliste) non lié aux technologies de l'information et de la communication³. À ce jour, **l'impact de la crise de la COVID-19 sur l'évolution de la productivité du travail belge a toutefois été assez limité**. Le CCE invite les responsables de la conduite de la politique économique à rester attentif à l'impact de la crise sur la productivité des entreprises, un impact qui pourrait encore se matérialiser dans les prochains mois.

A l'heure actuelle, les **politiques budgétaires** des différentes entités du pays sont cruciales pour stabiliser l'économie. Il est important d'utiliser les fonds publics à bon escient afin de stimuler la croissance potentielle et augmenter ainsi les marges de manœuvre futures. Cela permettra aussi au pays de stabiliser le ratio dette / PIB. En vue de faire face à la pandémie, la Commission européenne a activé la « clause dérogatoire générale », qui permet de déroger temporairement aux limites de dettes et de déficits fixées par le Pacte de stabilité. Cette clause sera prolongée en 2022, en vue de la désactiver en 2023. Le CCE rappelle sa demande adressée au gouvernement belge et à la Commission européenne, d'un traitement favorable des investissements publics productifs dans le cadre des règles budgétaires européennes (CCE et CNT 2020). Une hausse des investissements, et en particulier des investissements publics, doit viser à stimuler tant la croissance économique à court terme que la croissance économique potentielle à long terme.

Les dynamiques de productivité au sein de **l'industrie manufacturière** (marquée par un ralentissement de la croissance des branches d'activité qui étaient les plus performantes dans ce domaine avant 2008) diffèrent de celles observées dans **les services marchands** (où la décélération de la croissance de la productivité a surtout eu lieu dans les branches déjà peu performantes dans le passé). Le CCE s'interroge sur les dynamiques à l'origine de ces évolutions contrastées.

Le CCE rappelle qu'une **approche « micro »** de la productivité est souhaitable en vue de comprendre les dynamiques à l'œuvre derrière l'évolution générale de la productivité. Il réitère également son souhait de réaliser une analyse en profondeur des **niveaux de productivité**. Les écarts de croissance de productivité observés entre la Belgique et ses principaux pays voisins pourraient en effet s'expliquer par la proximité de la frontière technologique⁴.

³ La comptabilité de la croissance permet de décomposer le taux de croissance de la productivité en quatre contributions : (1) l'effet de composition de la main-d'œuvre, (2) l'intensification capitaliste en technologies de l'information et de la communication (TIC), (3) les actifs non liés à ces technologies (non-TIC) et (4) la productivité totale des facteurs (PTF). Le capital lié aux TIC comprend le matériel informatique, les équipements de télécommunications et les logiciels et bases de données. La PTF rend compte de l'efficacité globale avec laquelle les facteurs travail et capital sont conjointement utilisés dans le processus de production. La hausse de la PTF correspond à un résidu, c'est-à-dire à la part de la croissance du PIB qui n'est pas expliquée par l'évolution des facteurs travail et capital.

⁴ La "frontière technologique" renvoie à l'utilisation de la meilleure technologie disponible (dans un certain domaine de production) à travers le monde. Un pays qui se situe en deçà de la frontière peut, par imitation des technologies existantes, accroître rapidement sa productivité. Un pays qui, en revanche, se situe sur la frontière technologique, doit s'employer à la déplacer par le développement d'innovations.

4.2 Diagnostic régional

Le CCE invite le CNP à présenter ses résultats aux différents Conseils économiques et sociaux régionaux du pays. Des domaines importants analysés par le CNP relèvent en effet de la responsabilité partielle ou exclusive des Régions ou des Communautés.

Le CNP observe un ralentissement de la productivité dans les trois régions, avec des variations. Les membres du CCE constatent qu'il existe des écarts de productivité entre les régions, mais que la dispersion observée entre les régions n'est pas particulièrement forte d'un point de vue international.

Le CCE invite le CNP à reproduire cette analyse de manière régulière. Un horizon de temps plus éloigné serait en effet utile pour réaliser une analyse robuste des dynamiques à l'œuvre.

5. Leviers de la compétitivité

Selon le CNP, le faible taux de croissance de la productivité en Belgique trouve en grande partie son origine dans l'atonie de la productivité totale des facteurs, qui est plus étroitement liée au dynamisme entrepreneurial et à l'innovation.

5.1 Dynamisme entrepreneurial

Selon le rapport du CNP, la crise de la COVID-19 ne semble pas avoir impacté de manière significative la dynamique des entreprises. Il n'a pas observé de phénomène de « cleansing » ou de « scarring ». Le CCE invite le CNP à suivre cet indicateur de près, car il est possible que la situation évolue dans les prochains mois. En effet, le faible nombre de faillites d'entreprises au cours des 18 derniers mois est dû en partie à l'instauration d'un moratoire sur les faillites (d'avril à juin 2020, et de novembre 2020 à janvier 2021). Les entreprises à l'arrêt ou en difficulté ont également bénéficié de mesures de soutien et d'aides publiques durant cette période.

Le CCE souligne l'importance de disposer d'un **cadre réglementaire**⁵ qui facilite l'entrée de nouvelles firmes à haut potentiel et la sortie ou la réorientation des firmes les moins efficaces, et qui permet aux entreprises de se développer et de mettre en place des conditions favorables à l'accroissement de l'efficacité.

D'après une analyse sectorielle citée dans le rapport pour la période 2002-2017, il apparaît que les **entreprises débutantes** (de 1 à 4 ans) ont de plus en plus de difficultés à atteindre le niveau de productivité moyen des entreprises établies. Il est crucial d'investiguer les facteurs à même d'expliquer cette évolution, car la croissance de la productivité des entreprises débutantes au cours des premières années suivant leur entrée apporte une contribution significative (positive) à la croissance de la productivité au sein d'une branche d'activité.

La congestion du marché engendrée par les entreprises les moins productives (en particulier les « entreprises zombies ») peut créer des barrières à l'entrée et limiter les possibilités de croissance d'autres entreprises plus productives. Pour le CCE, la réhabilitation des entreprises en difficulté implique moins de coûts sociaux liés à la perte d'emplois que si seule une sortie était envisagée. Il est dès lors important de **faciliter la réorganisation des entreprises zombies qui disposent d'un potentiel**

⁵ Notons dans ce cadre qu'une réforme de la réglementation sur les faillites est entrée en vigueur en Belgique le 1^{er} mai 2018. En 2021, le gouvernement fédéral a également procédé à une réforme visant à assouplir l'accès à la procédure de réorganisation judiciaire en Belgique.

de croissance clairement démontré, en particulier par une reprise, et de réaliser les investissements nécessaires pour améliorer leur productivité. Dans la mesure du possible, la relance d'entreprises en difficulté, en particulier quand elles occupent une place importante dans la chaîne de valeur, est donc préférable à leur suppression. Lorsque cela n'est pas possible, l'État a un rôle à jouer dans la protection sociale et la réintégration des travailleurs concernés, en dialogue avec les représentants du monde de l'entreprise et du travail. A cet égard, il convient d'éliminer autant que possible les barrières à la cessation ordonnée des entreprises affaiblies pour lesquelles une réhabilitation n'est pas possible, tout en agissant avec la précaution requise. Une sortie du marché des entreprises « zombies » permet aux facteurs de production de se libérer, ce qui, dans le long terme, favorise la création de nouvelles entreprises ou l'expansion d'entreprises existantes plus productives.

5.2 Innovation

La crise de la COVID-19 a eu un impact incertain sur les efforts d'innovation à court et moyen terme. En temps de crise, les projets d'investissements privés peuvent être suspendus ou abandonnés, en particulier les projets les plus risqués, tels que ceux en R&D. Le CCE s'interroge sur les effets de la diminution de l'investissement (notamment en R&D) sur la croissance de la productivité.

La R&D et l'innovation (ainsi que la diffusion de celle-ci) sont des déterminants importants de la croissance économique et peuvent également apporter (une partie de) la réponse à certains des grands défis sociétaux auxquels nous sommes confrontés (par exemple, les défis environnementaux, les défis sanitaires, le vieillissement...). Il est donc important de maintenir le niveau de soutien à la R&D en Belgique, mais il faut en même temps contrôler l'efficacité des mesures d'aide. Les choix réalisés aujourd'hui en matière de R&D ayant un impact à long terme, il est d'autant plus nécessaire de s'assurer le plus vite possible que les moyens publics soient alloués de manière optimale pour stimuler la R&D. À ce titre – et comme indiqué dans le rapport du CNP –, si les régimes de dispense partielle de versement du précompte professionnel sur les salaires du personnel de R&D contribuent à générer des activités de recherche additionnelles, il n'y a pas d'indications solides d'efficacité concernant le crédit d'impôt à la R&D, ou la déduction fiscale à 80 % des revenus des brevets⁶. De plus, l'additionnalité de la R&D – soit la mesure dans laquelle l'aide publique crée de nouvelles activités de R&D – diminue si les entreprises combinent différents dispositifs d'aides fiscales (Dumont 2019, p.5).

La Belgique doit faire face à des constats ou des appels répétés d'organisations nationales (comme le Bureau fédéral du plan) et internationales (comme la Commission européenne et l'OCDE), quant à plusieurs problèmes : une meilleure efficacité des mesures de soutien à la R&D, une meilleure valorisation des résultats de la R&D financée par les pouvoirs publics au niveau de l'activité économique et de l'emploi, et une meilleure diffusion de l'innovation. Les membres du CCE établissent en ce moment un diagnostic commun de ces problèmes. Ces travaux devraient permettre de formuler des propositions afin de mieux calibrer les politiques économiques de soutien aux dépenses en R&D et de mettre en place des politiques économiques adéquates dans le but de valoriser au maximum les dépenses en R&D, c'est-à-dire de faire en sorte que ces dernières se traduisent le plus possible par de la valeur ajoutée et des emplois supplémentaires.

⁶ En 2016, la déduction fiscale pour les revenus des brevets a été remplacée par une déduction fiscale pour revenus d'innovation.

En Belgique, l'activité de R&D est relativement concentrée dans un petit nombre de secteurs et de grandes entreprises. De plus, une petite part des dépenses totales en R&D provient des **jeunes entreprises**⁷. Or, ce sont certaines de ces jeunes entreprises qui ont le meilleur potentiel de croissance (Schoonackers 2020). Dans ses recommandations spécifiques à la Belgique, la Commission européenne appelle à une répartition plus large des investissements en R&D, y compris parmi les **petites entreprises**.

Le CCE considère qu'une attention particulière doit être accordée à la manière dont la **diffusion** peut être stimulée. En effet, il n'est pas seulement important de développer de nouvelles technologies/connaissances, il convient également de les diffuser au sein de l'économie. Il est donc important de surmonter les obstacles à cette diffusion technologique, notamment en augmentant la capacité d'absorption des entreprises (y compris les PME), soit la capacité à apprécier, assimiler et intégrer les nouvelles technologies/connaissances dans des applications commerciales. Dans le souci d'augmenter la capacité d'absorption des entreprises, on peut miser sur l'élargissement de la base R&D, le relèvement de l'offre de profils STEM et TIC sur le marché du travail, l'encouragement de l'innovation organisationnelle dans les entreprises... Par ailleurs, il importe aussi de stimuler les liens entre les acteurs de l'innovation.

Comme il l'a exprimé dans un avis récent, le CCE (2020) estime par ailleurs qu'il est important de ne pas perdre de vue l'innovation lors de l'élaboration des **réglementations**, et de tenir compte de cet élément lorsqu'il s'agit de mettre en balance d'autres « intérêts » en jeu tels que la sécurité, la qualité, la protection... De nombreuses réglementations, sans être (dé)favorables à l'innovation en termes de contenu, ont, de par leur mise en œuvre, un impact significatif sur l'innovation. Par exemple, une réglementation qui favorise les entreprises établies par rapport aux nouvelles entreprises et entrave ainsi l'entrée sur le marché de nouveaux arrivants peut avoir un impact négatif sur le fonctionnement du marché et donc sur l'innovation. Les lourdes charges administratives ont également un coût d'opportunité : les ressources et le temps utilisés pour se conformer à la réglementation ne peuvent être consacrés à d'autres activités, comme l'innovation. Il est également important, sur le plan du contenu, que les réglementations soient adaptées suffisamment rapidement aux nouveaux développements et qu'elles laissent de la place à l'innovation. La rapidité avec laquelle cela se produira sera déterminante pour le développement des « first mover advantages » dans une perspective internationale. Il faut toutefois aussi tenir compte de l'impact sociétal des innovations, des risques potentiels et des éventuels effets secondaires indésirables.

5.3 Thématiques complémentaires

Parallèlement aux deux axes stratégiques épinglés par le CNP dans son rapport (le dynamisme entrepreneurial et l'innovation), le CCE souhaiterait mettre à nouveau en avant l'importance de l'éducation et de la formation d'une part, et de la concurrence d'autre part, comme leviers de la compétitivité.

5.3.1 Education et formation

L'éducation et la formation sont des éléments essentiels dans le processus d'accumulation de capital humain. Or ce facteur est fondamental pour stimuler la productivité et la capacité d'innovation. L'enseignement et la formation 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

⁷ Vennix (2019) montre que moins de 3 % des dépenses belges en R&D du secteur privé sont le fait des entreprises de moins de 5 ans.

rôle émancipateur pour chaque citoyen qui dépasse le cadre du marché du travail (développement personnel, démocratie, bien-être, participation citoyenne, arts et culture, etc.).

La **formation tout au long de la vie** est un élément clé afin de répondre aux besoins des entreprises et aux inquiétudes des travailleurs dans ce contexte de transition environnementale et de changements technologiques qui devraient entraîner une transformation qualitative et quantitative du marché du travail. Ce facteur est fondamental pour stimuler la productivité et la capacité d'innovation. La participation à la formation continue constitue une responsabilité partagée entre les employeurs, les travailleurs, les autres individus et les pouvoirs publics.

L'économie est confrontée à un problème structurel d'**inadéquation sur le marché du travail**. D'un côté, de nombreux postes restent difficiles à pourvoir. De l'autre, des groupes spécifiques de la population continuent d'éprouver des difficultés à être intégrés au marché du travail. Ce phénomène se révèle être un frein sérieux à l'activité économique et une menace pour la cohésion sociale. Les transitions climatique et numérique qui s'annoncent sont porteuses de nombreuses opportunités en termes d'emploi et de compétitivité mais il faut veiller à ce qu'elles n'aggravent pas les problèmes structurels de l'économie belge. L'intégration des groupes à risque sur le marché du travail constitue une thématique prioritaire. Ainsi, il convient de soutenir l'insertion dans le marché de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail (en particulier les personnes faiblement scolarisées, les travailleurs âgés, les personnes issues de l'immigration, ainsi que les personnes absentes pour raison de maladie qui peuvent reprendre une activité professionnelle, éventuellement à un poste de travail adapté ou dans un autre métier, en fonction de leurs problèmes de santé). Vu l'importance des orientations en sciences et techniques (STEM) – y compris les cycles courts portés sur la pratique – pour le marché du travail, il est également requis de chercher à rendre plus attrayant le choix de ces formations.

5.3.2 Concurrence

Les questions de concurrence et de concentration constituent une problématique importante eu égard notamment à l'impact négatif sur la concurrence de la **concentration du pouvoir de marché** ces dernières années aux mains de quelques acteurs, dont certaines plateformes en ligne mais aussi certains secteurs de services. Il subsiste des obstacles à la concurrence dans plusieurs secteurs de services, comme le rappellent régulièrement la Commission européenne (2020) et l'OCDE (2020). Ces problèmes de concurrence peuvent constituer un des facteurs explicatifs de la dispersion croissante des performances de productivité entre les entreprises les plus et les moins productives. Vu l'effet néfaste d'une concurrence entravée sur la productivité, le CCE demande que le CNP donne priorité à ce problème dans ses analyses futures.

Pour éviter une concurrence déloyale avec des entreprises étrangères soumises à des législations moins contraignantes en matière (entre autres) de droits fondamentaux des travailleurs et des citoyens, ou encore de protection de la santé et de l'environnement, il est aussi souhaitable de promouvoir une gouvernance et des relations commerciales qui garantissent un **level playing field** pour les entreprises. Un « level playing field » pour les entreprises est essentiel en vue d'assurer la transition vers une société neutre en carbone et sobre en ressources.

Le CCE plaide enfin pour un renforcement des moyens de l'**Autorité belge de la concurrence**, au vu de son rôle important dans la poursuite des pratiques anticoncurrentielles, dans le contrôle des principales opérations de concentration et de fusion et de la nouvelle compétence que celle-ci s'est vu octroyer en juin 2020 concernant les abus de position de dépendance économique (B2B) (loi du 4 avril 2019). La CCS Concurrence (2020) s'est également exprimée dans ce sens dans le cadre de son avis sur le renforcement de l'efficacité des autorités nationales de concurrence.

5.3.3 Autres thématiques importantes

E-commerce

Les conséquences de la crise de la COVID-19 sur le secteur de la distribution sont énormes dans le domaine de l'e-commerce et du commerce physique. La CCS Distribution (2020) souligne dans un avis récent le défi majeur à relever par les autorités publiques en Belgique, à savoir le développement de l'e-commerce et l'amélioration de sa durabilité en symbiose avec le commerce physique. Des conditions de concurrence équitables pour les entreprises d'e-commerce belges et étrangères et une politique cohérente assortie d'objectifs et mesures concrets en vue d'une plus grande durabilité de la logistique de l'e-commerce et du last mile en Belgique sont indispensables au succès de la prise en charge de ce défi (CCS Consommation et al. 2021).

Chaines de valeur

La pandémie et la transition vers la neutralité carbone mettent en évidence nos **dépendances aux chaînes de valeur**. Il serait intéressant d'effectuer des analyses en profondeur des secteurs les plus touchés et de l'impact que cela a sur la productivité. Mieux comprendre les chaînes de valeur des entreprises belges pourrait déboucher sur des recommandations plus précises pour améliorer la position internationale de ces dernières, en diversifiant par exemple les chaînes de valeurs ou, dans des cas particuliers, en relocalisant certaines parties des chaînes de valeurs vers le marché intérieur européen.

Par ailleurs, la crise a montré que certaines opérations visant à accroître les gains de productivité pouvaient donner lieu à une perte en termes de **résilience** (comme la délocalisation des activités essentielles). À l'inverse, certains investissements visant à accroître la résilience peuvent se faire au détriment de la croissance de la productivité à court terme. Il convient de mener une réflexion sociétale sur notre indépendance stratégique par rapport à certains biens et services essentiels qui dépasse le cadre d'analyse de l'entreprise individuelle. Dans ce cadre, le CCE regrette que le Plan pour la reprise et la résilience contienne peu d'éléments visant à améliorer la résilience de notre pays (CCE et CFDD 2021a).

6. Plan de relance

6.1 *Cadre institutionnel et importance du dialogue social*

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 numérique.

Chaque État membre de l'Union européenne a été invité à remettre à la Commission européenne un Plan pour la reprise et la résilience (PRR) pour pouvoir bénéficier de la Facilité pour la reprise et la résilience. Le 23 juin 2021, la Commission européenne a adopté une évaluation positive du plan pour la reprise et la résilience de la Belgique. La Commission a évalué le plan de la Belgique au regard des critères énoncés au niveau européen. Dans son analyse, elle a examiné en particulier si les investissements et les réformes prévus dans le plan de la Belgique soutenaient les transitions écologique et numérique, contribuaient à relever efficacement les défis recensés et renforçaient son potentiel de croissance, la création d'emplois et sa résilience économique et sociale.

La Commission relève également que la Belgique a consulté un large éventail de parties prenantes dans le cadre du processus d'élaboration et d'adoption du plan afin de renforcer l'appropriation

nationale du plan. Au niveau fédéral, un grand nombre de parties prenantes ont été consultées, notamment les interlocuteurs sociaux et la société civile. Le gouvernement fédéral a mis en place un comité consultatif, composé du Conseil central de l'économie et du Conseil fédéral du développement durable, réunissant les interlocuteurs sociaux et la société civile (organisations environnementales, organisations de coopération au développement, organisations de consommateurs, organisations de jeunesse et universitaires), qui a fourni des avis à différents stades du processus d'élaboration du plan. Le Conseil national du travail s'est joint aux travaux conjoints du Conseil central de l'économie et du Conseil fédéral du développement durable. Il est à noter enfin que le gouvernement s'est engagé à poursuivre le dialogue avec les partenaires sociaux et la société civile au cours de la mise en œuvre du plan.

6.2 Contenu

Pour le CCE et le CFDD (2021a), le PRR doit s'inscrire dans une **vision à long terme** (incluant une stratégie de long terme pour les investissements publics) et servir à mener des politiques viables sur les plans financiers et budgétaires tout en accordant une attention suffisante à la gestion des risques (tant sanitaires qu'économiques et environnementaux).

Cette vision large doit fixer l'orientation globale et assurer la **cohérence entre les différents niveaux de pouvoir** (fédéral, régional, européen). Elle nécessite une **politique/stratégie industrielle** intégrant les investissements en R&D, les investissements en matière de rénovation, d'énergie durable et de mobilité, la transition vers une économie circulaire et la transition numérique.

La pandémie de COVID-19 a mis en évidence l'**interdépendance mondiale**. 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.

Le PRR doit s'inscrire dans un processus structurel de **développement durable** (dans un cadre européen et mondial) s'appuyant sur l'évolution des connaissances scientifiques. Dans ce cadre, le CCE, le CNT et la CCS Consommation (2021) plaident pour une coordination interfédérale renforcée et une gouvernance efficace dans le domaine du développement durable, sans oublier la prise en compte du contexte supranational (ONU, OIT, Commission européenne). Ils demandent d'élaborer une vision intrafédérale et interfédérale (un plan interfédéral) en matière de développement durable et de relancer à cet effet la conférence interministérielle pour le développement durable.

En matière de **productivité**, le CCE et le CFDD s'interrogent dans un avis commun (CCE et CFDD (2021b) quant à l'absence de réforme en vue de promouvoir la concurrence (loyale) entre entreprises et une politique proactive de protection du consommateur, des mesures pourtant annoncées dans l'accord de gouvernement. Le PRR ne mentionne pas non plus de réforme structurelle au niveau fédéral portant sur le système de R&D et d'innovation. En ce qui concerne la transition vers une économie circulaire, des recommandations concrètes ont été formulées voici peu par le CCE et le CFDD (2020). Enfin, en matière de formation, les Conseils ont appelé le gouvernement à poursuivre activement dans le cadre de la relance un certain nombre d'efforts et de réformes reprises dans l'accord de gouvernement : l'insertion sur le marché de l'emploi, la mobilité des travailleurs vers les secteurs où il y a des pénuries, les aspects liés au temps de travail et à la flexibilité, le travail intermédiaire, l'évaluation des différentes formes de contrats sur le marché du travail et le régime de fin de carrière. Il importe de mener ces réformes en étroite concertation avec les partenaires sociaux et les autres parties prenantes, conformément aux engagements pris dans l'accord de gouvernement.

Le PRR ne comble que partiellement un retard en matière d'investissement en Belgique. Le Conseil appelle à une augmentation structurelle des **investissements publics** à 4 % du PIB par an d'ici 2030. Le Conseil regrette par ailleurs l'absence de réforme destinée à permettre une meilleure coordination budgétaire entre les entités fédérées. Cette réforme permettrait à la Belgique d'atteindre plus facilement ses objectifs d'investissement public.

Les **investissements privés** doivent eux aussi être encouragés. En effet, la combinaison des investissements publics et privés a un effet multiplicateur plus grand sur l'économie. Les pouvoirs publics ont pour tâche importante d'indiquer la direction à suivre. Pour ce faire, il faut 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.

7. Bibliographie

- CCE (2020), « [Pour une réglementation réalisant les objectifs de politique à un coût minimal](#) », CCE 2020-0100.
- CCE et CFDD (2020), « [Avis conjoint sur l'économie circulaire](#) », CCE 2020-0415.
- CCE et CFDD (2021a), « [Avis intermédiaire sur les orientations stratégiques du projet de Plan pour la reprise et la résilience](#) », CCE 2021-0440.
- CCE et CFDD (2021b), « [Avis d'initiative relatif au Plan pour la reprise et la résilience – volet Réformes structurelles](#) », CCE 2021-0900.
- CCE et CFDD (2021c), « [Avis sur le projet de Plan d'action fédéral pour une économie circulaire](#) », CCE 2021-2240.
- CCE et CNT (2020), « [Contribution du CCE et du CNT dans le cadre de la préparation du Programme national de réforme 2020](#) », CCE 2020-1065.
- CCE, CNT et CCS CONSOMMATION (2021), « [Avis sur l'avant-projet de Plan fédéral de développement durable 2021-2025](#) », CCE 2021-1665.
- CCS CONCURRENCE (2020), « [Le renforcement de l'efficacité des autorités nationales de concurrence \(transposition de la directive ECN+\)](#) », CCE 2020-2321.
- CCS CONSOMMATION et CCS DISTRIBUTION (2021), « [Nécessité d'une politique coordonnée pour une logistique de l'e-commerce et un last mile durables](#) », CCE 2021-1970.
- CCS DISTRIBUTION (2020), « [La crise du COVID-19 et les confinements dopent l'e-commerce et dévitalisent le secteur classique de la distribution](#) », CCE 2020-2280.
- CINGANO, F. (2014), « Trends in Income Inequality and Its Impact on Economic Growth », OECD SEM Working Paper N° 163.
- COMMISSION EUROPEENNE (2020), « Rapport 2020 pour la Belgique », Bruxelles.
- CORDEMAN, N. (2019), « Inclusive growth: a new societal paradigm? », BNB Economic Review, juin 2019, pp.1-22.
- DABLA-NORRIS E., K. KOCHHAR, N. SUPHAPHIPHAT, F. RICKA et E. TSOUNTA (2015), « Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective », IMF Staff Discussion Note 15 / 13, juin 2015.
- DE RIDDER, K. et al. (2020), « Evaluation of the socio-economic impact of climate change in Belgium », juillet 2020, 253 pp.
- DUMONT, M. (2019), « Tax incentives for R&D in Belgium – Third evaluation », WP 04-19, 77 pp.
- OCDE (2015), « Vers une croissance verte ? Suivi des progrès », Études de l'OCDE sur la croissance verte, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2020), « OECD Economic Surveys: Belgium 2020 », OECD Publishing, Paris.

SCHOONACKERS, R. (2020), « Tax incentives for R&D: Are they effective? », BNB Economic Review, septembre 2020, pp.1-20.

VENNIX, S. (2019), « Research and development activities in Belgium: A snapshot of past investment for the country's future », NBB, Working Paper n° 373, juillet 2019.