

24^e Congrès des économistes

Le Plan national pour la reprise et la résilience de la Belgique : Créer des opportunités au service des transitions

Thomas Dermine (Gouvernement fédéral)¹

La Belgique captera près de 6 milliards d'euros sur les 338 milliards de subventions que prévoit le plan de relance européen. Son « Plan national pour la reprise et la résilience » - remis fin avril et officiellement validé le 13 juillet dernier par l'UE - rassemble pas moins de 85 projets d'investissement et 36 projets de réforme, le tout réparti sur 6 axes et 17 composantes. Ces multiples initiatives contribuent à répondre au triple défi posé à notre pays : (1) soutenir son économie et ses travailleurs dans le sillage de la crise ; (2) amorcer un virage radical dans la transition vers une société plus durable et plus juste, qui intègre pleinement les technologies digitales ; et (3) offrir des opportunités concrètes aux générations futures. Ce plan représente une pierre angulaire pour pallier le déficit d'investissement public accumulé par la Belgique depuis les années 1980. À l'avenir il s'agira de poursuivre sur cette voie et d'asseoir durablement une trajectoire de hausse des investissements publics. Il en va de notre capacité à mener à bien les transitions et de notre prospérité future.

« Les hommes n'acceptent le changement que dans la nécessité et ils ne voient la nécessité que dans les crises »²

Du haut de ses 50 printemps, cette célèbre formule de l'un des « Pères fondateurs de l'Europe » résonne aujourd'hui d'actualité. Afin de pallier les conséquences économiques et sociales de la pandémie de Covid-19, les 27 pays de l'Union européenne ont en effet choisi d'unir leurs forces au sein d'un plan de relance historique : « Next Generation EU ».

Parmi les instruments phares de cette initiative adoptée en juillet 2020 par les dirigeants de l'UE figure la création d'un fonds européen d'une ampleur inédite : la « Facilité pour la reprise et la résilience ». Dotée d'une enveloppe de 723,8 milliards d'euros³, elle versera aux États membres 338 milliards sous la forme de subventions et le reste sous la forme de prêts pour la réalisation de réformes et d'investissements publics. L'objectif défini est celui « *d'atténuer les conséquences économiques et sociales de la pandémie de COVID-19 et de rendre les économies et les sociétés européennes plus durables, plus résilientes et mieux préparées aux défis posés par les transitions écologique et numérique et aux possibilités qu'elles offrent* »⁴. La Belgique devrait capter 5,925 milliards⁵ de ces fonds levés sur les marchés par la Commission européenne et garantis par le budget de l'Union.

¹ Secrétaire d'État pour la Relance et les Investissements stratégiques, chargé de la Politique scientifique

² Jean Monnet, Mémoires, Fayard, 1976, p.129.

³ Soit 5,2% du PIB de l'Union européenne de 2019 à prix courant.

⁴ Voir le site de la Commission européenne à cet égard : https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_fr

⁵ À prix courant, sur la base des prévisions de croissance du PIB réel de la Commission européenne de l'automne 2020. Il est à noter que 70 % des fonds seront engagés en 2021 et 2022 et 30 % d'ici à la fin de 2023. La clé de répartition pour les années 2021-2022 est calculée, pour chaque État membre, sur la base de sa population, en proportion inverse du PIB par habitant et sur la base du taux de chômage relatif de chaque État membre sur la période 2015-2019. Dans la clé de répartition pour l'année 2023, le critère du chômage est remplacé, en proportions égales, par le critère de la baisse en pourcentage du PIB réel observée en 2020 et le critère de la variation agrégée

Dans ce contexte, le présent article offre une vue d'ensemble du Plan pour la reprise et la résilience (PRR) de la Belgique, lequel consigne 85 projets d'investissement et 36 projets de réforme. La première partie met en lumière les principaux défis auxquels le PRR s'efforce de répondre, tandis que la deuxième partie synthétise son contenu. La troisième et dernière partie résume le processus original de construction du plan.

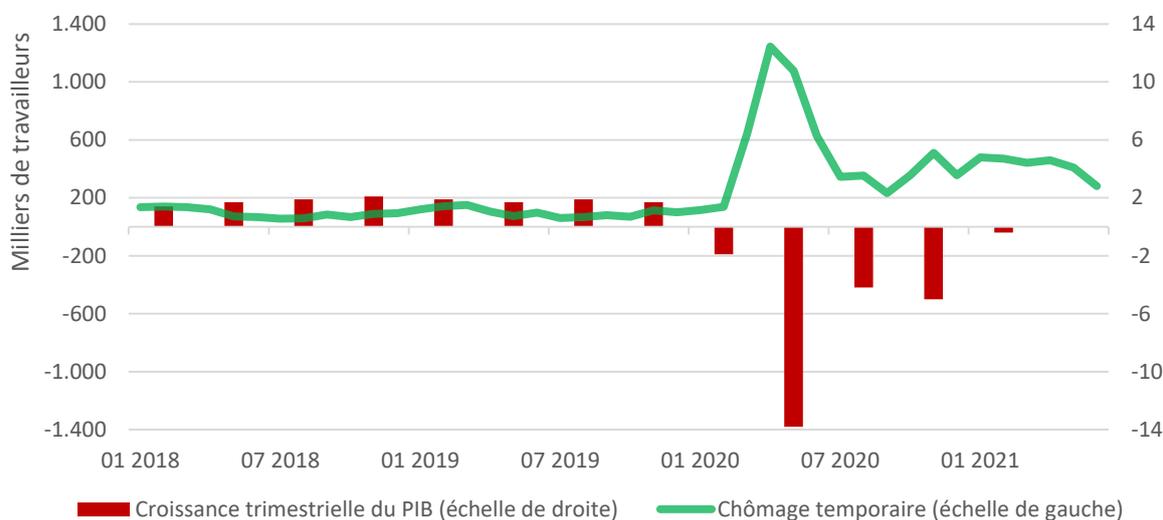
Répondre à un triple défi

En accord avec les objectifs définis au niveau européen, le PRR de la Belgique a été pensé comme une réponse au triple défi qui se pose aujourd'hui à notre pays : (1) soutenir son économie et ses travailleurs dans le sillage de la crise induite par la pandémie de covid-19 ; (2) amorcer un virage radical dans la transition vers une société plus durable et plus juste, qui intègre pleinement les technologies digitales ; et (3) offrir des opportunités concrètes aux générations futures.

Soutenir l'économie et le marché du travail

La pandémie et les mesures adoptées afin d'endiguer la circulation du virus ont conduit à une chute brutale et inédite de l'activité économique. Rien que sur l'année 2020, le PIB belge a reculé de 6,3%. Parallèlement, le marché du travail a connu des remous sans précédent : selon l'ONEM, au plus fort de récession, au cours de la période de confinement généralisé, plus de 1,2 million de travailleurs⁶ se sont retrouvés en chômage temporaire, tandis que 420.000 indépendants⁷ ont sollicité le droit passerelle.

Graphique 1 : Un choc économique sans précédent



Source : NBB, ONEM

en pourcentage du PIB réel sur la période 2020-2021. Le montant définitif du subsidie qui sera octroyé à la Belgique sera connu en juin 2022, sur la base des chiffres de PIB 2020 et 2021.

⁶ Dont 1,15 million en lien avec la pandémie de Covid-19.

⁷ Soit 56% du total.

Les nombreuses mesures adoptées afin de soutenir le pouvoir d'achat des ménages et les positions de liquidité et de solvabilité des entreprises ont permis de limiter les conséquences économiques et sociales de la crise. Le PRR a néanmoins pour objet d'accompagner la reprise de l'activité dans son sillage de contribuer à doper la productivité de l'économie belge sur le long terme.

Sur la base de l'évaluation réalisée par le Bureau fédéral du Plan⁸, à court terme, le surcroît d'activité économique devrait atteindre jusqu'à 0,2% par rapport à un scénario hors plan. Le PRR contribuera par ailleurs à l'augmentation du stock de capital public et à soutenir les activités de R&D. À l'horizon 2040, il est attendu que le PIB belge soit toujours de 0,1% supérieur à sa trajectoire de croissance hors plan.

Amorcer un virage radical dans la transition vers une société plus durable et plus juste, qui intègre pleinement les technologies digitales

La pandémie offre un témoignage criant des interactions entre l'Homme et la Nature : la résilience sociétale ne peut se concevoir en l'absence d'une grande attention portée à la protection de l'environnement. Par ailleurs, de par sa nature, la crise socio-économique induite par la pandémie a globalement renforcé les inégalités présentes au sein de notre société. Elle a touché très durement certains secteurs et ses effets ont davantage été ressentis par les indépendants et les petites entreprises. Sur le marché du travail, les travailleurs sous contrat temporaire, les jeunes, les travailleurs peu qualifiés, les femmes et les travailleurs issus de l'immigration ont été plus spécifiquement affectés.

Dans ce contexte, la relance de notre économie constitue une opportunité d'accélérer la transition de notre pays en faveur d'une société plus durable, intelligente et inclusive ; tout en renforçant notre résilience sociale, économique et climatique. Elle offre par ailleurs la possibilité d'intégrer plus étroitement les technologies digitales au cœur de nos activités, en accompagnant les profondes mutations qui y sont associées.

Offrir des opportunités concrètes aux générations futures

Les jeunes sont notre avenir. Or ils ont particulièrement souffert de la crise : ils ont fait partie des groupes surreprésentés au sein des chômeurs temporaires et ont rencontré des conditions d'intégration sur le marché du travail pour le moins difficiles. Les écoliers et les étudiants ont été privé d'un environnement d'apprentissage optimal. La pandémie a indéniablement creusé les inégalités scolaires et pourrait durablement peser sur les opportunités des jeunes générations⁹.

Un défi majeur au sortir de la crise consiste dès lors à renforcer les systèmes éducatifs pour les rendre plus performants, plus résilients et plus inclusifs. Une attention particulière mérite également d'être accordée à la formation aux métiers de demain, aux possibilités de requalification et à l'intégration des jeunes sur le marché du travail.

⁸ Bureau fédéral du Plan (2021)

⁹ World Bank (2021)

Un plan ambitieux et équilibré

Le Plan de reprise et de résilience de la Belgique rassemble 85 projets d'investissement et 36 projets de réforme, le tout réparti sous 6 axes et 17 composantes.

Tableau 1 : Un plan en 6 axes et 17 composantes

Axes et composantes	Budget (millions d'euros)	Budget (% du total)
<i>Durabilité</i>	2020	34%
Rénovation des bâtiments	1012	17%
Climat et environnement	400	7%
Technologies émergentes	608	10%
<i>Digital</i>	763	13%
Cybersécurité	79	1%
Administration publique	585	10%
Fibre optique, 5G et nouvelles technologies	99	2%
<i>Mobilité</i>	1301	22%
Infrastructures pédestres et cyclables	419	7%
Transfert modal	672	11%
Verdissement du transport routier	210	4%
<i>Inclusion</i>	833	14%
Enseignement 2.0	440	7%
Inclusion, formation et emploi pour les groupes vulnérables	165	3%
Infrastructures sociales	227	4%
<i>Économie du futur et productivité</i>	1002	17%
Formation et marché du travail	364	6%
Activité économique	440	7%
Économie circulaire	198	3%
<i>Finances publiques</i>	8	0%
Revue des dépenses	8	0%

Source : Plan national pour la reprise et la résilience de la Belgique

Axe « Durabilité »

La composante « Rénovation des bâtiments » vise la rénovation du parc immobilier existant (bâtiments publics, infrastructures sociales, logements) afin de le rendre plus performant sur le plan énergétique, tandis que la composante « Technologies émergentes » entend soutenir la transition énergétique en faveur d'une économie décarbonée. Enfin, la composante « Climat et environnement » rassemble des projets qui promeuvent la préservation et la régénération de la biodiversité. Les réformes clés de l'axe comprennent notamment des changements dans les régimes de soutien énergétique, un cadre réglementaire pour le H² et le CO² ainsi qu'une réforme fiscale des combustibles fossiles.

Axe « Transformation digitale »

La composante « Cybersécurité » a pour objet la lutte contre les phénomènes de cybercriminalité et la composante « Administration publique » vise l'amélioration du fonctionnement des administrations via les technologies numériques. Enfin, la composante « Fibre optique, 5G et nouvelles technologies », cherche à améliorer la connectivité du territoire à travers le développement des réseaux de fibres optiques à très haut débit et de corridors 5G. Les principales réformes de cet axe concernent la simplification des procédures administratives pour les entreprises, des modifications dans les procédures d'appel d'offres et un cadre réglementaire en matière de 5G.

Axe « Mobilité »

La composante « Infrastructures pédestres et cyclables » rassemble des projets qui entendent améliorer les infrastructures existantes ou le développement de nouvelles infrastructures. La composante « Transfert modal » promeut une amélioration de l'offre en matière de transports publics à travers des investissements dans les infrastructures ou dans les services. Pour terminer, la composante « Verdissement du transport routier » a pour objectif d'accélérer l'électrification de ce dernier. Les réformes essentielles de l'axe concernent la révision du régime des voitures de société, le développement des infrastructures de recharge et les mesures de performance de la SNCB et d'Infrabel.

Axe « Inclusion »

La composante « Enseignement 2.0 » vise à accroître l'inclusivité des systèmes éducatifs tout en améliorant leur performance afin d'assurer une meilleure adéquation entre les compétences enseignées et celles demandées sur le marché du travail. La composante « Inclusion, formation et emploi pour les groupes vulnérables » poursuit comme objectif de favoriser l'intégration sociale et l'insertion sur le marché de l'emploi des publics vulnérables (personnes issues de l'immigration, femmes, jeunes, personnes en situation de handicap, détenus, personnes en risque d'exclusion numérique). La composante « Infrastructure sociale » cherche à offrir aux groupes vulnérables des infrastructures leur permettant de faire face aux effets sociaux de la crise et d'améliorer leurs conditions de vie, en vue de faciliter leur intégration sur le marché du travail et, plus largement, dans la société. Enfin, la composante « Fin de carrière et pension » contient une réforme du système de pension tout en garantissant la soutenabilité financière de la sécurité sociale et des finances publiques.

Axe « Économie du futur et productivité »

La composante « Formation et marché du travail » cherche à doper le taux d'emploi tout en garantissant un marché du travail inclusif, tandis que la composante « Activité économique » vise à soutenir le développement d'activités à fort potentiel de création de valeur ajoutée et à faire avancer la R&D. La composante « Économie circulaire » entend contribuer au déploiement d'une économie circulaire et à faible émission de carbone. Les réformes clés de l'axe concernent le développement d'un compte formation et une réforme fiscale de la charge pesant sur le travail.

Axe « Finances publiques »

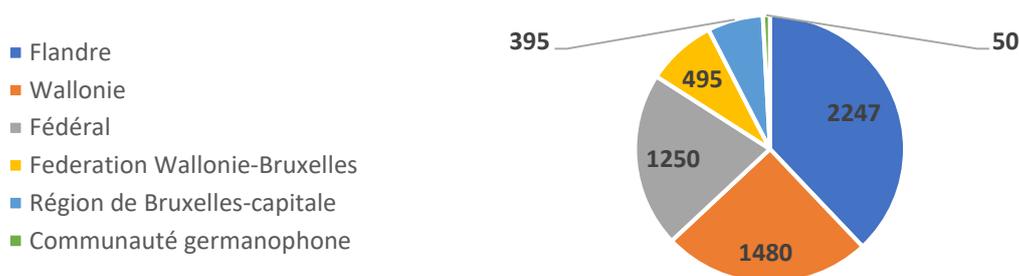
Cet axe a pour objectif d'améliorer la qualité et la composition des finances publiques à travers des revues des dépenses.

Le total des projets d'investissement public correspond au montant du subside européen, soit 5,925 milliards d'euros ou approximativement 1,2% du PIB de 2019 de la Belgique. La mise en œuvre des projets s'étalera sur la période 2021-2026, avec une concentration des déboursements prévue pour la période 2021-2023.

Répartition des projets d'investissements

Sur le plan institutionnel, le montant du subside européen a été réparti entre le niveau fédéral et les différentes entités fédérées du pays en tenant compte de la population et du niveau de richesse par tête. Le Graphique 2 ci-dessous reprend les montants par gouvernement.

Graphique 2 : Distribution du subside européen à la Belgique par gouvernement



Source : Plan national pour la reprise et la résilience de la Belgique

Au niveau de la typologie des projets, les infrastructures concentrent près de la moitié du montant total des subsides et un bon tiers des différents investissements. L'ICT et le capital humain rassemblent l'essentiel des autres moyens financiers et des investissements. Environ 25% du financement et 40% des projets concernent la R&D.

Au total, 50% du budget du plan sont dédiés à des projets qui contribuent à la transition écologique et 26% à des projets favorisant la transition digitale¹⁰. De nombreuses initiatives devraient par ailleurs renforcer l'égalité entre les hommes et les femmes¹¹, et contribuer à atteindre plusieurs objectifs en matière de développement durable. Parmi ces derniers, figurent en particulier la lutte contre le changement climatique, la réduction des inégalités ou encore l'investissement dans l'innovation et les infrastructures. Conformément aux prescriptions édictées par la Commission européenne, la totalité des projets satisfait au principe « *Do No Significant Harm* ». Aucune réforme et aucun investissement ne

¹⁰ Selon les critères établis par la Commission européenne, un minimum de 37% du montant des subsides devait être alloué à la transition environnementale et un minimum de 20% à la transition digitale. Chaque projet devait satisfaire au principe « DNSH ».

¹¹ Environ ¾ des projets offre une contribution évidente ou une contribution potentielle à l'égalité entre les femmes et les hommes.

pourra causer un préjudice significatif à l'un des 6 objectifs environnementaux au sens de l'article 17 du règlement européen sur la taxonomie¹² : (1) l'atténuation du changement climatique ; (2) l'adaptation au changement climatique ; (3) l'utilisation durable et la protection des ressources aquatiques et marines ; (4) la promotion de l'économie circulaire ; (5) la prévention et la réduction de la pollution ; et (6) la protection et la restauration de la biodiversité et des écosystèmes.

Tableau 2 : Typologie des projets d'investissement du PRR*

Milliards d'euros	(% du total)	Projets*	(% du total)	Milliards d'euros
Infrastructure	3,423	58%	48	46%
ICT	0,928	16%	13	12%
Capital humain	1,521	26%	24	23%
R&D	1,659	28%	43	41%
Autres	0,311	1%	6	6%

Source : Plan national pour la reprise et la résilience de la Belgique

*Note : Certains projets ont été dupliqués afin d'illustrer la répartition du budget en fonction de la typologie

Une élaboration fondée sur un fédéralisme de collaboration

La construction du plan a suivi un processus original fondé sur un fédéralisme de collaboration entre les différents gouvernements du pays, au niveau fédéral, régional et communautaire. Le travail a été initié par le cabinet du Secrétaire d'État pour la Relance et les Investissements stratégiques dès la mise sur pied du gouvernement fédéral, en octobre 2020. Il s'est poursuivi avec acuité jusqu'au 23 juin 2021, date à laquelle le plan a été officiellement approuvé par la Commission européenne¹³.

Après avoir adopté l'architecture du plan et fait valider la méthodologie de travail, un appel à projets a été lancé auprès de l'ensemble des entités du pays. Tenant compte des projets d'investissement et de réforme proposés, les grandes orientations du plan ont ensuite été définies (cf. axes présentés à la section II). Le filtrage et la sélection des projets ont été réalisés en tenant compte des critères définis par la Commission européenne, des recommandations émises par les principaux organes de concertation du pays à chaque stade d'élaboration¹⁴ et d'un impératif de cohérence d'ensemble.

Le plan a impliqué de nombreux experts¹⁵ pour ce qui touche à l'évaluation d'impact des projets dans les domaines économique, social, environnemental, d'égalité des genres et digital. Sa finalisation et sa validation ont été précédées d'un intense dialogue technique et d'un fin processus d'alignement avec la Commission européenne. Enfin, le plan a fait l'objet d'une approbation au sein de chaque gouvernement

¹² Journal Officiel de l'Union européenne (2020)

¹³ Le Plan national pour la reprise et la résilience de la Belgique a été officiellement remis le 30 avril 2021 à la Commission européenne et a fait l'objet d'ajustements à la marge jusqu'à son approbation officielle. Il a été ratifié par le Conseil européen le 13 juillet 2021.

¹⁴ Le Conseil Central de l'Économie (CCE), le Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD) et le Conseil National du Travail (CNT).

¹⁵ Le Bureau fédéral du Plan, le SPF économie, le SPF sécurité sociale, le SPP intégration sociale et l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes.

ainsi qu'au niveau du Comité de Concertation, l'instance de coordination suprême entre les différentes entités du pays.

La construction du plan totalise plus de 40 sessions de travail avec les porteurs de projet, 15 sessions techniques avec les experts de la Commission européenne, 6 sessions de travail interfédérales consacrées à sa rédaction et huit comités d'accompagnement politique afin d'en assurer la validation.

Conclusion

La pandémie de Covid-19 a démontré, si besoin en était, le rôle clé d'un secteur public performant. Elle s'est accompagnée de nombreux défis mais recèle également d'opportunités pour améliorer le fonctionnement de notre société. Le PRR saisit ces opportunités en offrant des réponses fortes à des enjeux majeurs pour notre pays. Il a par ailleurs démontré que le fédéralisme à la belge peut fonctionner.

Le PRR n'apporte cependant qu'une pierre à l'édifice qu'il nous faut aujourd'hui ériger. Répondre aux défis des transitions environnementale et digitale requiert d'aller un cran plus loin et de relever durablement le niveau des investissements publics du pays¹⁶.

L'accord de gouvernement fédéral montre la voie à cet égard, en fixant comme objectif le retour à un taux d'investissement public de 4% du PIB à l'horizon 2030 avec un objectif intermédiaire de 3,5% pour 2024. Aujourd'hui nous travaillons à la concrétisation de cette ambition.

Les investissements d'aujourd'hui sont les opportunités de demain et les transitions réussies d'après-demain. Il nous faut continuer à unir nos forces et à investir dans une société porteuse d'espoirs, plus respectueuse de l'environnement et hautement inclusive.

Bibliographie

Bureau fédéral du Plan (2021), Effets macroéconomiques et budgétaires du projet de plan national pour la reprise et la résilience - Rapport au secrétaire d'État pour la Relance et les Investissements stratégiques, avril, https://www.plan.be/publications/publication-2106-fr-effets_macroéconomiques_et_budgétaires_du_projet_de_plan_national_pour_la_reprise_et_la_résilience_rapport_au_secretaire.

Commission européenne (2021) : https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/c_2021_1054_fr.pdf.

Conseil supérieur de l'emploi (2020), État des lieux du marché du travail en Belgique et dans les régions dans le contexte du Covid-19, https://cse.belgique.be/sites/default/files/content/download/files/cse_2020_etat_des_lieux_covid-19_0.pdf.

ONEM (2021), <https://www.onem.be/fr/documentation/statistiques>.

¹⁶ Lesquels ont sensiblement et structurellement reculé en Belgique depuis le début des années 1980, passant de 5 à 2,6% du PIB en 2019.

Plan national pour la reprise et la résilience de la Belgique (2021),
<https://dermine.belgium.be/sites/default/files/articles/FR%20-%20Plan%20national%20pour%20la%20reprise%20et%20la%20re%CC%81silience.pdf>

Journal Officiel de l'Union européenne (2020), Règlement UE 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0852&from=F>

World Bank (2021), Urgent, Effective Action Required to Quell the Impact of COVID-19 on Education Worldwide, January: <https://www.worldbank.org/en/news/immersive-story/2021/01/22/urgent-effective-action-required-to-quell-the-impact-of-covid-19-on-education-worldwide>.