

PERSPECTIVES

Perspectives économiques 2023-2028

Juin 2023

Table des matières

1. Synthèse	1
2. Évolutions macroéconomiques	5
2.1. Environnement international	5
2.2. Croissance économique belge et ses principales composantes	6
2.3. Valeurs ajoutées brutes par branche d'activité	13
2.4. Évolution des prix	14
2.5. Consommations d'énergie	15
2.6. Émissions de gaz à effet de serre	18
3. Marché du travail	21
3.1. Coût du travail	21
3.2. Démographie et offre de travail	23
3.3. Emploi et chômage	27
4. Finances publiques	37
4.1. Introduction	37
4.2. Ensemble des administrations publiques	38
4.2.1. Persistance à moyen terme d'un déficit de l'ordre de 5% du PIB	38
4.2.2. Dégradation importante des finances publiques par rapport à l'avant-Covid	39
4.2.3. Dette publique en hausse mais absence d'effet boule de neige	42
4.3. Évolutions par sous-secteur	42
4.3.1. Pouvoir fédéral	42
4.3.2. Sécurité sociale	44
4.3.3. Communauté et régions	46
4.3.4. Pouvoirs locaux	51
Annexe : Définition des branches d'activité du modèle HERMES	52

Liste des tableaux

Tableau 1	Valeurs ajoutées brutes par branche d'activité - en volume	14
Tableau 2	Évolution des émissions totales de gaz à effet de serre	18
Tableau 3	Hypothèses en matière de démographie et de population active	24
Tableau 4	Valeur ajoutée, productivité et emploi dans les branches marchandes	27
Tableau 5	Emploi par branche d'activité	30
Tableau 6	Compte des administrations publiques	38
Tableau 7	Évolution de solde de financement et du PIB entre 2019 et 2024	39
Tableau 8	Contributions à l'évolution du solde de financement entre 2019 et 2024	40
Tableau 9	Dette publique	42
Tableau 10	Compte du pouvoir fédéral	43
Tableau 11	Compte des administrations de sécurité sociale	44
Tableau 12	Dynamique des recettes et dépenses de la sécurité sociale (en concepts SEC)	45
Tableau 13	Compte des communautés et régions	46
Tableau 14	Compte de la Communauté flamande	47
Tableau 15	Compte de la Communauté française	48
Tableau 16	Compte de la Région wallonne	49
Tableau 17	Compte consolidé de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune	50
Tableau 18	Compte des pouvoirs locaux	51

Liste des graphiques

Graphique 1	Croissance économique mondiale et de la zone euro.....	5
Graphique 2	Prix du gaz naturel - TTF	5
Graphique 3	Évolution des exportations et de l'indicateur de marchés potentiels d'exportation	7
Graphique 4	Consommation, revenu disponible et taux d'épargne des particuliers	9
Graphique 5	Évolution des investissements des entreprises et de leur taux de rentabilité.....	10
Graphique 6	Investissements en logements.....	11
Graphique 7	Consommation publique	12
Graphique 8	Intensité en énergie du PIB.....	15
Graphique 9	Consommation finale d'énergie : totale et par secteur	16
Graphique 10	Évolution des contributions à l'offre d'électricité en Belgique	17
Graphique 11	Évolution des émissions totales de gaz à effet de serre par secteur	20
Graphique 12	Population active occupée et taux d'emploi.....	33
Graphique 13	Chômage et taux de chômage (définition BFP)	35

Contributions

Cette publication a été réalisée par les membres de la Direction générale du BFP :

Coordination générale assurée par Igor Lebrun, Delphine Bassilière, Michel Saintrain et Filip Vanhorebeek.

Ont contribué : Ingrid Bracke, Isabelle Clerbois, Bart De Ketelbutter, Frédérique Denil, Greet De Vil, Ludovic Dobbelaere, Nicole Fasquelle, Vincent Frogneux, Joanna Geerts, Gina Gentil, Koen Hendrickx, Hendrik Nevejan, Bertrand Scholtus, Peter Stockman, Patrick Van Brusselen, Delphine Van Hoolandt et Marie Vandresse.

Traduction : Christelle Castelain et Patricia Van Brussel.

Cellule informatique : Geert Bryon, Adinda De Saeger et Dominique Van Der Wal.

1. Synthèse

En 2022, la croissance du PIB belge a, d'une part, bénéficié de la poursuite du mouvement de rattrapage post-Covid mais a, d'autre part, été freinée par la flambée des prix des matières premières, les perturbations des chaînes d'approvisionnement au niveau international et l'incertitude liée à la guerre en Ukraine. La croissance économique a, dans un premier temps, bien résisté, avant de nettement ralentir au second semestre, mais tout en restant légèrement positive. Sur base annuelle, elle s'est établie à 3,2%.

Parallèlement au ralentissement de l'inflation, la croissance du PIB a rebondi au premier trimestre de cette année (0,5%) et devrait rester assez dynamique durant le reste de l'année (0,4% par trimestre en moyenne). Cependant, en raison d'un faible effet d'acquis de croissance, la croissance du PIB belge mesurée sur base annuelle reste limitée à 1,3%. Elle est plombée par une contribution négative des exportations nettes et des variations de stocks mais soutenue par le dynamisme de la consommation des particuliers et la reprise des investissements (hors logements).

En 2024, la croissance du PIB devrait remonter à 1,6%, portée par l'amélioration de la conjoncture internationale et une légère accélération de la croissance de la demande intérieure. Celle-ci est freinée par une croissance moins prononcée de la consommation des particuliers (1,8%, après 2,5% en 2023) mais est davantage soutenue par l'évolution des stocks, qui se stabiliseraient après une forte baisse en 2023. Durant la période 2025-2028, la croissance du PIB s'élèverait à 1,4% par an et serait soutenue par quasiment toutes les catégories de dépenses. Seuls les investissements publics affichent une légère contraction pendant cette période.

Au cours de la période 2020-2028, qui comprend la crise Covid, la crise énergétique et les reprises qui s'en suivent, l'économie belge progresserait dès lors de 1,3% par an en moyenne, tout comme la zone euro dans son ensemble.

Le solde des opérations courantes de la balance des paiements a encore été légèrement positif en 2021 mais, en 2022, la flambée des prix de l'énergie a donné lieu à un déficit très important (-3,6% du PIB). Il se réduit durant la période de projection (surtout en 2023) mais demeure élevé dans une perspective historique. Les prix internationaux de l'énergie restent en effet à des niveaux supérieurs à ceux qui étaient de mise avant la crise énergétique.

L'inflation belge est traditionnellement très sensible à l'évolution des prix de l'énergie. Elle a culminé à un peu plus de 12% en octobre 2022, avant de retomber par la suite, atteignant 5,2% en mai 2023. La baisse des prix de l'énergie continuera à exercer une pression à la baisse sur l'inflation jusqu'en octobre 2023. Le ralentissement rapide de l'inflation masque toutefois une inflation sous-jacente qui demeure élevée. Certains signes indiquent néanmoins que l'inflation sous-jacente a atteint son pic et qu'elle pourrait commencer à refluer. Ce repli serait cependant très lent : l'inflation sous-jacente s'élèverait en effet encore à 2,5% à la fin de l'année 2024.

Sur base annuelle, l'inflation, mesurée à l'aide de l'indice national des prix à la consommation, fléchirait de 9,6% en 2022 à 3,3% en 2024, mais il faudrait attendre 2025 pour que l'inflation repasse sous la barre

des 2%. L'inflation sous-jacente serait alors inférieure à 2% et l'évolution des prix de l'énergie n'aurait plus qu'un impact limité.

Compte tenu de la norme salariale pour 2023 et 2024 imposant une croissance nulle, des primes « pouvoir d'achat » (en 2023) et des accords sociaux dans le secteur des soins de santé, les salaires bruts horaires avant indexation augmenteraient de 0,2% en 2023 et de 0,1% en 2024. Au cours de la période 2025-2028, ils progresseraient, compte tenu de la productivité et du taux de chômage, de 0,6% en moyenne. Les réductions de cotisations sociales patronales octroyées temporairement en 2023 garantissent que la hausse du coût nominal du travail (7,3%) serait, cette année-là, significativement moins élevée que la hausse engendrée par l'indexation (8,1%). La croissance du coût horaire nominal du travail devrait retomber à 3,4% en 2024 et à 2,5% par an en moyenne au cours de la période 2025-2028. Considérées dans leur ensemble, les cotisations patronales et les subventions salariales n'auraient, en comparaison avec 2022, pratiquement pas d'impact sur le coût horaire du travail durant la période de projection.

La croissance de l'emploi au cours de la période 2020-2022 a été presque aussi forte que celle observée durant les années 2017-2019, et ce malgré la crise sanitaire. De plus, la pandémie n'a pas affecté durablement la répartition sectorielle de l'emploi. Au cours de la période 2017-2022, les créations d'emplois ont été exceptionnellement élevées, non pas tellement en raison d'une croissance remarquable de l'activité économique, mais surtout parce que cette dernière a été beaucoup plus intensive en main-d'œuvre.

À moyen terme, la croissance de la productivité horaire s'accélère tandis que la durée du travail continue d'augmenter légèrement. Vu une croissance de l'activité économique inchangée, les créations d'emplois sont moins nombreuses dans le secteur marchand durant la période 2023-2028 (croissance annuelle moyenne de 1,0%, contre 1,5% durant les années 2017-2022). Cela vaudrait pour l'industrie manufacturière et la construction, où la croissance de la productivité dépasse à nouveau celle des services marchands, contrairement à ce qui a été observé au cours des six dernières années. Cela vaudrait également pour pratiquement toutes les branches de services marchands et davantage encore pour le secteur public.

La population active occupée augmente donc sensiblement moins durant la période de projection (+276 000 personnes, contre +416 000 durant la période 2017-2022), mais il en va de même pour la population d'âge actif (+36 000 personnes, contre +115 000). Cette dernière bénéficie encore, en 2022 et 2023, de la forte impulsion liée à l'arrivée des réfugiés ukrainiens mais ne s'accroît quasiment plus à partir de 2024. Le taux d'emploi de la population âgée de 20 à 64 ans (définition EFT) continuerait dès lors d'augmenter sensiblement, passant de 71,9% en 2022 à 74,6% en 2028. Notons que ces chiffres ne tiennent pas compte de l'importante hausse de l'emploi des plus de 64 ans.

Le taux de chômage a reculé de 12,3% à 8,1% entre 2014 et 2022, une baisse qui n'a été que brièvement interrompue au moment de la crise sanitaire. Cette année, toutefois, le taux de chômage remonterait à 8,4%, en raison du ralentissement de la croissance de l'emploi, de l'inscription d'une partie des réfugiés ukrainiens comme demandeurs d'emploi et de l'élargissement du groupe-cible de personnes non indemnisées pris en charge par les services régionaux de l'emploi. Ces deux derniers facteurs atteignent leur vitesse de croisière l'an prochain, de sorte que, vu la croissance pratiquement inchangée de la population active occupée, le taux de chômage baisserait alors à 8,0%. Cette baisse s'interrompt à nouveau durant les années 2025-2026, en raison du relèvement de l'âge légal de la retraite à 66 ans qui se traduit

par une accélération de la croissance de l'offre de travail. À partir de 2027, le taux de chômage repart à la baisse, pour atteindre 7,2% en 2028.

Le recul du taux de chômage serait donc assez modeste à moyen terme. L'augmentation de l'emploi repose alors principalement sur l'augmentation de la population active. Cette dernière est soutenue, en 2022-2023, par l'évolution favorable des taux d'activité dans les classes d'âges jeunes et moyens et, dans une moindre mesure, par l'arrivée des réfugiés ukrainiens. À moyen terme, elle repose surtout sur la poursuite de l'augmentation des taux d'activité des classes plus âgées.

Le déficit public passe de 3,9% du PIB en 2022 à 4,8% en 2023 puis recule légèrement à 4,7% en 2024. Il tend par la suite à augmenter légèrement chaque année. À politique inchangée, il dépasse 5% du PIB dès 2026, alors que le programme de stabilité vise à repasser sous la barre des 3% à cet horizon

En 2023, les aides fédérales pour aider les ménages à faire face à la hausse des prix de l'énergie restent importantes en début d'année et sont complétées par une réduction temporaire des cotisations patronales et par des aides régionales aux entreprises notamment. Les effets d'année pleine des multiples indexations de 2022 renchérissent les rémunérations publiques et les revenus de remplacement. Les charges d'intérêts repartent à la hausse après plus de trois décennies de recul. Face à ces coûts supplémentaires, la progression des recettes ne suffit pas. Elle est pourtant assez élevée vu la taxation des surprofits énergétiques, la hausse nominale des revenus du travail à la suite des indexations, la progression des revenus mobiliers et un certain maintien de la profitabilité des entreprises malgré le recul de la croissance économique.

Il ne subsiste en 2024 pratiquement plus aucune des aides temporaires mises en place en 2022 et 2023 pour faire face à l'inflation. Pourtant, le déficit public ne recule que modérément. Les recettes pâtissent de différents facteurs, dont le contrecoup des taxes sur les surprofits de 2023 et l'arrivée en régime de croisière de la réforme du précompte professionnel. Les investissements publics sont en nette augmentation en liaison avec le cycle des investissements des pouvoirs locaux, la mise en œuvre des visions stratégiques de la Défense et le calendrier d'exécution des plans de relance. Les dépenses sociales augmentent davantage que le PIB et les charges d'intérêts poursuivent leur remontée.

Dans les années suivantes, la croissance économique n'est pas suffisamment forte pour générer des recettes qui permettraient de compenser la croissance des dépenses, en particulier des dépenses de pensions et de soins de santé, et l'augmentation des charges d'intérêts. Il s'ensuit que le déficit est en légère augmentation sur la période 2025-2028, malgré une évolution contenue des frais de fonctionnement des administrations et l'arrivée à terme des dépenses prévues dans les plans de relance.

La hausse du déficit public à moyen terme est logée dans l'entité I (pouvoir fédéral et sécurité sociale). Le solde des entités fédérées, considérées globalement, s'améliore progressivement. Cette amélioration est attribuable à la Communauté flamande et à la Région wallonne. Le solde de la Communauté française et celui de la Région de Bruxelles-Capitale évoluent peu à moyen terme.

La dette publique se monte à 105% du PIB en 2023 et atteint 114% du PIB en 2028. Cette hausse résulte de la normalisation progressive de l'inflation – qui a fortement érodé la valeur relative de la dette en 2022-2023 –, de l'augmentation des taux d'intérêt et de l'ampleur du déficit primaire. Le taux d'intérêt

PERSPECTIVES

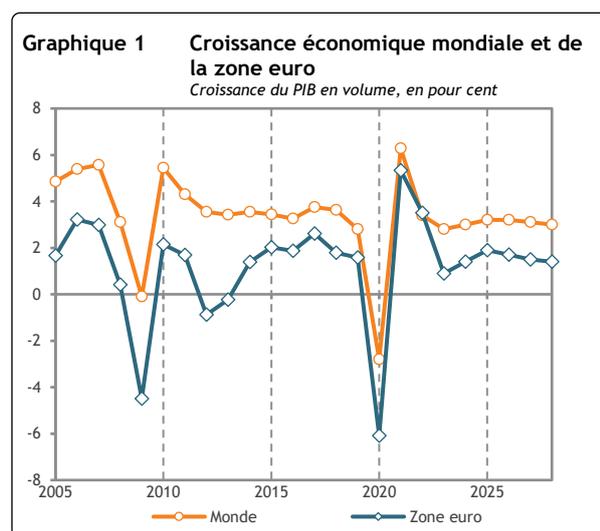
moyen de la dette reste encore inférieur à la croissance économique nominale, ce qui exclut une auto-alimentation de la dette par les charges d'intérêts (absence d'effet « boule de neige »).

Les "Perspectives économiques 2023-2028" ont été élaborées en tenant compte des informations disponibles au 6 juin 2023.

2. Évolutions macroéconomiques

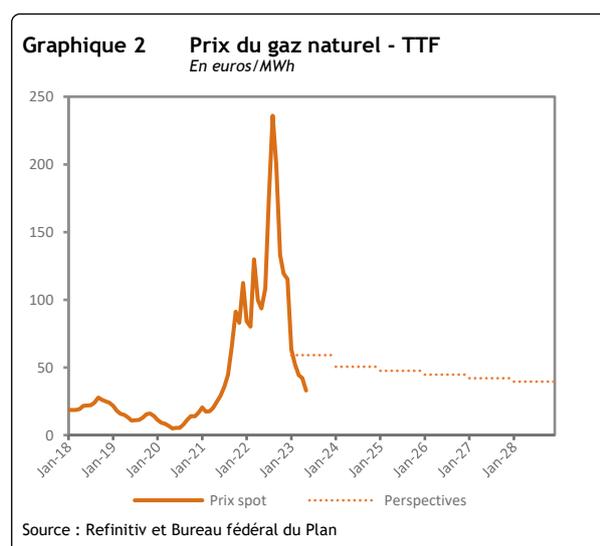
2.1. Environnement international

La croissance de l'économie mondiale¹ s'est sensiblement ralentie en 2022, sous l'effet de la flambée des prix des matières premières, en particulier de l'énergie et des denrées alimentaires, du net resserrement de la politique monétaire et de la politique « zéro Covid » stricte menée par la Chine. Cette année, la



croissance de l'économie mondiale reprend progressivement vigueur, sous l'impulsion de la réouverture de l'économie chinoise et de la baisse des prix des matières premières. En raison d'un faible point de départ, la croissance du PIB mondial ne dépasserait toutefois pas 2,8% en 2023. Par la suite, elle remonterait à 3,1% en 2024 et s'établirait aussi, en moyenne, à 3,1% au cours de la période 2025-2028. Plusieurs facteurs expliquent cette dynamique moins soutenue que dans le passé récent². Tout d'abord, l'activité économique en Chine est sous pression car l'économie est particulièrement déséquilibrée et fait face à un énorme endettement.

En outre, la croissance de la population mondiale ralentit et le vieillissement de la population freine la progression de l'offre de travail. Enfin, plusieurs évolutions géopolitiques ont des répercussions, comme les suites du Brexit, les différends commerciaux entre les États-Unis et la Chine et l'invasion de l'Ukraine par la Russie.



La guerre en Ukraine a entraîné, en 2022, une envolée des prix de l'énergie et d'autres matières premières en Europe. Le pouvoir d'achat des ménages a été affecté, tandis que les entreprises ont été confrontées à des coûts de production élevés. L'économie de la zone euro a mieux résisté que prévu, n'enregistrant une croissance légèrement négative qu'au quatrième trimestre cette année-là. Cette résilience s'explique par la réouverture de l'économie après la crise sanitaire, qui a stimulé la demande de services, les mesures prises par les pouvoirs publics pour soutenir les ménages et les entreprises pendant la crise énergétique, le recul des

prix de l'énergie après l'été et la solidité du marché du travail. Sur base annuelle, la croissance du PIB

¹ Les chiffres de la croissance du PIB cités dans cette section sont basés sur les perspectives de la Commission européenne de mai 2023 (pour la période allant jusqu'à 2024) ainsi que sur les perspectives du FMI d'avril 2023 (pour la période 2025-2028). Pour un aperçu des hypothèses financières (cotations sur les marchés à terme pour 2023 et 2024, hypothèses techniques à partir de 2025), voir le tableau A.1 de l'annexe statistique.

² Au cours de la période 2000-2019, la croissance de l'économie mondiale s'est élevée, en moyenne, à 3,8%.

de la zone euro a atteint 3,5% en 2022. Cette année, elle ne devrait pas dépasser 1,1%, en raison du ralentissement de la croissance tant des exportations que de la demande intérieure. Les investissements des ménages et des entreprises sont freinés par la remontée des taux d'intérêt. La consommation des particuliers, aussi, perdrait en dynamisme, l'inflation continuant de peser sur le pouvoir d'achat des ménages et le mouvement de rattrapage post-Covid s'estompant progressivement. Stimulée notamment par les programmes de relance et le ralentissement de l'inflation, la croissance du PIB grimperait à 1,6% en 2024 et 1,9% en 2025, mais ralentirait ensuite progressivement jusqu'à 1,4% en 2028.

Les présentes perspectives sont entourées d'incertitudes qui ont trait à l'évolution de la guerre en Ukraine, à l'ampleur de la reprise de l'économie chinoise après sa réouverture et à l'inflation. Un ralentissement plus rapide que prévu de l'inflation pourrait donner une impulsion supplémentaire à la reprise économique. En revanche, la persistance d'une inflation (sous-jacente) élevée pourrait inciter les banques centrales à relever davantage encore leurs taux directeurs, ce qui pourrait entraîner une hausse plus forte qu'attendu des taux d'intérêt de long terme et mettre en difficulté les États fortement endettés.

2.2. Croissance économique belge et ses principales composantes

La croissance du PIB belge s'établirait autour de 1,4% par an tant à court terme (2023-2024) qu'à moyen terme (2025-2028), mais les contributions des différentes catégories de dépenses varient.

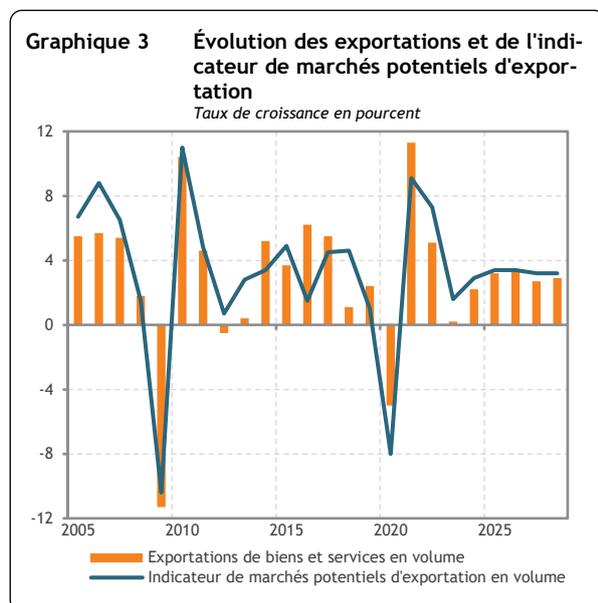
En 2022, la croissance du PIB belge a, d'une part, bénéficié de la poursuite du mouvement de rattrapage post-Covid mais a, d'autre part, été freinée par la flambée des prix des matières premières, les perturbations des chaînes d'approvisionnement au niveau international et l'incertitude liée à la guerre en Ukraine. La croissance économique a, dans un premier temps, bien résisté, avant de nettement ralentir au second semestre, mais tout en restant légèrement positive. Sur base annuelle, elle s'est établie à 3,2%.

Parallèlement au ralentissement de l'inflation, la croissance du PIB a rebondi au premier trimestre de cette année (0,5%) et devrait rester assez dynamique durant le reste de l'année (0,4% par trimestre en moyenne). Cependant, en raison d'un faible effet d'acquis de croissance, la croissance du PIB belge mesurée sur base annuelle reste limitée à 1,3%. Elle est plombée par une contribution négative des exportations nettes et des variations de stocks mais soutenue par le dynamisme de la consommation des particuliers et la reprise des investissements (hors logements).

En 2024, la croissance du PIB devrait remonter à 1,6%, portée par l'amélioration de la conjoncture internationale et une légère accélération de la croissance de la demande intérieure. Celle-ci est freinée par une croissance moins prononcée de la consommation des particuliers (1,8%, après 2,5% en 2023) mais est davantage soutenue par l'évolution des stocks, qui se stabiliseraient après une forte baisse en 2023. Durant la période 2025-2028, la croissance du PIB s'élèverait à 1,4% par an et serait soutenue par quasiment toutes les catégories de dépenses. Seuls les investissements publics affichent une légère contraction pendant cette période.

Au cours de la période 2020-2028, qui comprend la crise Covid, la crise énergétique et les reprises qui s'en suivent, l'économie belge progresserait de 1,3% par an en moyenne, tout comme la zone euro dans son ensemble.

Un déficit important des opérations courantes avec le reste du monde en 2022, principalement en raison de la nette dégradation des termes de l'échange. Le solde extérieur courant se redresse quelque peu durant la période de projection mais reste négatif.



Dans le sillage du commerce mondial en général et des difficultés de l'industrie allemande en particulier, la croissance en volume des exportations belges a ralenti en 2022 et est quasiment à l'arrêt en 2023. Ce ralentissement étant plus prononcé que celui des marchés potentiels d'exportation, d'importantes pertes de parts de marché sont enregistrées ces deux années-là. C'est également encore le cas en 2024, bien que la croissance des exportations reprenne alors de la vigueur. Durant la période 2022-2024, les pertes de parts de marché atteignent 1,4 point de pourcentage par an en moyenne. Au cours de la période 2025-2028, les marchés potentiels d'exportation de la Belgique progressent de 3,3% par an en moyenne. Cette progression des débouchés extérieurs, associée à la stabilisation des taux de change et à l'augmentation des coûts salariaux par unité produite (1,9% par an en moyenne), se solderait par une croissance du volume des exportations belges de 3,1% par an en moyenne. Les pertes de parts de marché sont dès lors beaucoup plus limitées que durant la période 2022-2024.

Durant toute la période de projection (hormis en 2027), la croissance en volume des importations est légèrement supérieure à celle des exportations. La contribution des exportations nettes à la croissance du PIB serait dès lors négative durant toute la période de projection : -0,5 point de pourcentage (pp) en 2023, -0,3 pp en 2024 et -0,1 pp par an, en moyenne, au cours de la période 2025-2028.

Durante toute la période de projection (hormis en 2027), la croissance en volume des importations est légèrement supérieure à celle des exportations. La contribution des exportations nettes à la croissance du PIB serait dès lors négative durant toute la période de projection : -0,5 point de pourcentage (pp) en 2023, -0,3 pp en 2024 et -0,1 pp par an, en moyenne, au cours de la période 2025-2028.

Signalons également qu'en 2023 et en 2025-2026, les importations belges sont aussi tirées à la hausse par l'augmentation des importations d'électricité et de gaz naturel. Cette dernière permet en effet de pallier la moindre production sur le territoire belge d'électricité, en raison de l'arrêt de la production de deux centrales nucléaires fin 2022-début 2023 et des cinq autres centrales dans le courant de l'année 2025. Dans les présentes perspectives, nous supposons un redémarrage des deux centrales les plus récentes, Doel 4 et Tihange 3, pour l'hiver 2026 (voir section 2.5).

Suite à l'envolée des prix des matières premières sur les marchés internationaux et à la dépréciation de l'euro par rapport au dollar, les prix belges à l'exportation et à l'importation ont fortement augmenté en 2022 (de, respectivement, 14,2% et 18,8%). Les termes de l'échange belges se sont dès lors nettement détériorés (-3,8%), soit la plus importante dégradation enregistrée depuis le début des années quatre-vingts. Cette année, par contre, les termes de l'échange devraient s'améliorer (+2,4%), grâce à la baisse des prix des matières premières et, dans une moindre mesure, à l'appréciation du taux de change euro-dollar. Durant la période 2024-2028, les fluctuations des termes de l'échange restent très limitées.

Le solde des opérations courantes de la balance des paiements a encore été légèrement positif en 2021 mais, en 2022, la flambée des prix de l'énergie a donné lieu à un déficit très important (-3,6% du PIB). Il se réduit durant la période de projection (surtout en 2023) mais demeure élevé dans une perspective historique. Les prix internationaux de l'énergie restent en effet à des niveaux supérieurs à ceux qui étaient de mise avant la crise énergétique. En outre, la demande intérieure est en partie financée par un déficit public substantiel, ce qui se traduit par une croissance assez robuste qui alimente les besoins en importations.

À court terme, la consommation des particuliers poursuit son mouvement de rattrapage post-Covid, malgré l'inflation élevée. Au cours de la période 2025-2028, elle augmenterait de 1,5% par an en moyenne, en ligne avec l'évolution du revenu disponible réel des particuliers.

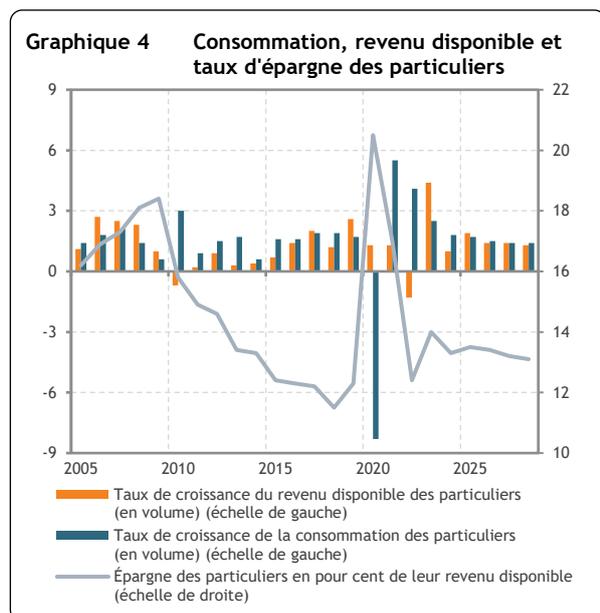
Le revenu disponible réel des particuliers a chuté au deuxième semestre 2022. L'inflation avait alors atteint son pic (cf. section 2.4) et n'avait été que partiellement compensée par une indexation plus élevée des salaires. La consommation des particuliers a néanmoins continué d'augmenter fortement, poursuivant son rattrapage post-Covid. Sur base annuelle, et en partie grâce à un point de départ favorable, la consommation des particuliers a progressé de 4,1% en 2022, alors que le revenu disponible réel des particuliers, pourtant soutenu par des aides publiques visant à alléger la facture énergétique³, a diminué de 1,3%. Le taux d'épargne des particuliers, qui avait bondi jusqu'à 20,5% en 2020, a reculé en 2022 pour la deuxième année consécutive. En s'établissant à 12,4%, il a quasiment retrouvé son niveau de 2019.

Bien que demeurant à un niveau relativement élevé, l'inflation ralentit sensiblement en 2023. Contrairement à ce qui s'est passé en 2021 et en 2022, l'indexation des salaires et des allocations sociales, qui réagit avec un certain retard à l'inflation, est nettement plus élevée que l'inflation cette année. En outre, les mesures prises par les pouvoirs publics pour alléger la facture énergétique des ménages (forfait de base et tarif social élargi, cf. footnote 3) se poursuivent. La progression du pouvoir d'achat des particuliers est néanmoins freinée par la croissance nettement plus limitée de l'emploi. Au total, le revenu disponible réel des particuliers devrait augmenter de 4,4% cette année. D'après les observations les plus récentes, la progression de la consommation des particuliers a atteint 0,6% au premier trimestre de 2023. Pour les autres trimestres de l'année, une croissance en volume plus limitée, de l'ordre de 0,3 à 0,4%, est attendue, l'effet de rattrapage post-Covid s'estompant progressivement. Sur base annuelle, la consommation des particuliers progresserait de 2,5%. Le taux d'épargne des particuliers repart dès lors à la hausse pour atteindre 14,0%.

En 2024, l'inflation ralentit encore un peu mais reste à un niveau relativement élevé (3,3%). Alors que l'indexation des prestations sociales et des rémunérations publiques serait très légèrement supérieure à l'inflation, l'indexation des salaires du secteur privé serait plus limitée (2,8%), ce qui pèse sur la croissance du revenu disponible réel des particuliers. À cela s'ajoute la suppression du forfait de base ainsi qu'une progression un peu moins soutenue de l'emploi. Au total, la progression du revenu disponible

³ Les deux principaux paquets de mesures prises par les pouvoirs publics pour réduire la facture énergétique des ménages sont l'extension du tarif social et le forfait de base. L'extension du tarif social est comptabilisée en prestations sociales en nature et, donc, dans la consommation publique alors que le forfait de base est comptabilisé en transferts courants aux ménages et soutient dès lors leur revenu disponible.

réel des particuliers serait assez faible en 2024 (1,0%). Le ralentissement de la croissance de la consommation des particuliers est moins prononcé (1,8%), ce qui fait baisser le taux d'épargne à 13,3%.



Au cours de la période 2025-2028, la croissance du revenu disponible réel des particuliers atteindrait, en moyenne, 1,5% par an. À partir de 2025, l'inflation retrouve une progression tendancielle (1,8% par an) et, par conséquent, l'indexation des salaires et des allocations sociales retrouve aussi une trajectoire plus stable à partir de 2026. La croissance des revenus serait portée par la hausse du salaire brut horaire avant indexation dans le secteur marchand (cf. section 3.1) qui, combinée à l'augmentation de l'emploi, conduirait à une croissance réelle de la masse salariale totale de 1,3% par an en moyenne. Les revenus nets de la propriété afficheraient une croissance réelle moyenne de 2,9% par an tandis que le total des prestations so-

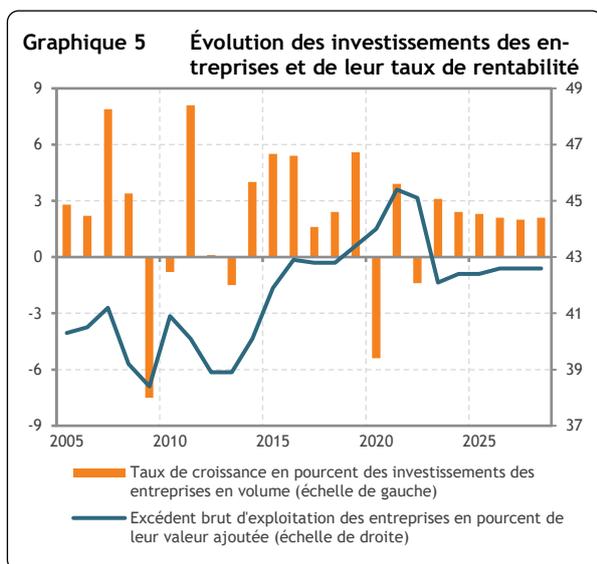
ciales reçues progresserait, en termes réels, de 1,8% par an. Dans le même temps, les impôts sur le revenu à charge des ménages exprimés en termes réels seraient en hausse de 2,4% par an en moyenne. Les dépenses de consommation des particuliers augmenteraient de 1,5% par an en moyenne, en ligne avec la progression de leur revenu disponible réel. Le taux d'épargne des particuliers serait, par conséquent, quasiment stable, à hauteur de 13,3%, au cours des années 2025-2028, soit un niveau légèrement supérieur à celui de 2019.

Signalons qu'au cours des années 2021 à 2024, la pension minimum ainsi que les minima en matière de chômage, de revenu d'intégration, d'allocations aux handicapés et de garantie de revenu aux personnes âgées sont progressivement relevés, apportant un soutien au revenu disponible des particuliers. En outre, notons que les montants relatifs à l'équivalent du revenu d'intégration sont gonflés depuis 2022 (et surtout en 2023) du revenu d'intégration alloué aux réfugiés ukrainiens en Belgique. Enfin, mentionnons que la réforme du précompte professionnel a été prise en compte dans l'estimation de l'impôt des personnes physiques. Cette dernière affecte l'IPP à la baisse de 2022 à 2025.

Malgré la hausse des taux d'intérêt et la baisse de la rentabilité, les investissements des entreprises progressent de 3,1% en 2023 et de 2,4% en 2024, notamment grâce aux différents plans de relance et aux investissements dans le réseau électrique. Au cours de la période 2025-2028, ils augmenteraient de 2,1% par an en moyenne.

En 2022 et 2023, les investissements des entreprises sont, d'une part, freinés par le climat d'incertitude, la nette remontée des taux d'intérêt de long terme et le durcissement des conditions d'accès au crédit bancaire. En outre, la rentabilité des entreprises est affectée par l'augmentation des coûts salariaux, ce qui limite leur capacité d'autofinancement. D'autre part, la confiance des chefs d'entreprise s'est redressée cette année, les investissements sont soutenus par les différents plans de relance et les

investissements d'Elia dans le réseau électrique augmentent progressivement. Dans l'ensemble, la croissance trimestrielle des investissements des entreprises en volume se maintient bien durant les deux années mais, sur base annuelle, les investissements des entreprises affichent une baisse de 1,4% en 2022, en raison d'un effet d'acquis de croissance négatif (suite à un important recul durant le deuxième semestre de 2021). Cette année, la croissance en volume des investissements des entreprises s'établirait à 3,1%.



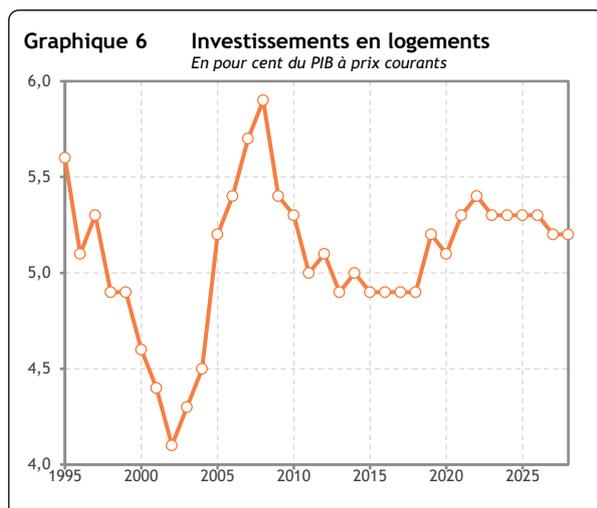
En 2024, les investissements des entreprises continuent d'être portés par les plans de relance, le développement du réseau à haute tension et une légère amélioration de la rentabilité. Il en résulte une croissance en volume qui, certes, ralentit mais reste néanmoins dynamique (2,4%).

Durant la période 2025-2028, les perspectives de débouchés qui se présentent aux entreprises seraient stabilisées, tout comme leur rentabilité. Les investissements des entreprises augmenteraient alors de 2,1% par an en moyenne. Le taux d'investissement des entreprises (c'est-à-dire la part nominale de ces investissements dans le PIB) serait en

hausse, passant de 16,1% en 2022 à 16,8% en 2024 et à 17,3% en 2028.

La dynamique des investissements en logements des ménages est freinée, en début de période de projection, par la remontée des taux d'intérêt de long terme.

Les investissements en logements des ménages ont été freinés en 2022 par la forte augmentation des taux d'intérêt de long terme, le climat d'incertitude et la baisse du pouvoir d'achat. Les investissements des ménages ont encore engrangé une forte progression au premier trimestre de 2022 (point de départ favorable pour la croissance annuelle) mais se sont repliés par la suite. Ils se sont stabilisés au premier trimestre de 2023 et devraient quelque peu se redresser dans le courant de cette année. Dans ce contexte, et compte tenu des points de départ (favorable en 2022 et défavorable en 2023), la croissance des investissements des ménages a toutefois encore atteint 1,3% en 2022 mais devrait être de -1,4% en 2023. Ce n'est qu'en 2024 qu'elle devrait significativement rebondir sur base annuelle (2,0%), dans un contexte de stabilité des taux d'intérêt de long terme et de réaction, avec un certain retard, au rebond du pouvoir d'achat de 2023. En outre, les investissements en logements sont soutenus – bien que dans une mesure décroissante – jusqu'en 2026 par les aides à l'investissement des ménages (principalement en matière de rénovation énergétique) prévues dans les différents plans de relance.



À partir de 2025, la croissance des investissements en logements retrouverait un rythme davantage conforme aux évolutions observées dans le passé. Alors que le soutien des plans de relance s'estompe, elle serait à nouveau guidée par l'évolution des déterminants traditionnels que sont le revenu disponible réel des particuliers, le taux d'intérêt de long terme (stable) et le taux de chômage (en baisse). Au cours de la période 2025-2028, la croissance atteindrait 1,3% par an en moyenne.

Exprimée en pourcentage du PIB, la part nominale des investissements en logements serait stabilisée

aux alentours de 5,2% durant la période de projection (cf. graphique 6).

Portés par les différents plans de relance ainsi que par les plans prévus à la Défense et le cycle électoral des pouvoirs locaux, les investissements publics devraient connaître une croissance très soutenue en 2023 et 2024, avant de refluer par la suite.

Après avoir été négative en 2022⁴, la croissance en volume des investissements de l'ensemble des administrations publiques devrait être très dynamique tant en 2023 (11,1%) qu'en 2024 (8,2%). Tout d'abord, les investissements des pouvoirs locaux seraient en nette progression à l'approche des élections communales de 2024. Ensuite, les investissements du pouvoir fédéral seraient en forte augmentation, tirés à la hausse principalement par les investissements de la Défense (mise en oeuvre des visions stratégiques, dont le Plan STAR). Enfin, les investissements des Régions et Communautés seraient également en nette hausse en 2023 (principalement ceux de la Communauté flamande et de la Région wallonne, dans le cadre de leurs plans de relance respectifs⁵) et se maintiendraient à ce niveau élevé en 2024.

De 2025 à 2028, les investissements publics seraient largement orientés à la baisse (croissance en volume de, respectivement, -1,5%, 1,4%, -5,5% et -1,1% ou, en moyenne, de -1,7% par an), principalement en raison de la diminution des investissements des pouvoirs locaux après les élections communales de 2024. Hormis la hausse des investissements de la Communauté française dans les bâtiments scolaires, les investissements des Régions et Communautés n'enregistrent plus de nouvelle impulsion importante, voire sont en recul en raison de la fin des plans de relance à l'horizon 2026-2027. Seuls les investissements du pouvoir fédéral, soutenus par le déploiement du plan STAR de la Défense et par le relèvement des investissements d'Infrabel à la suite d'un financement complémentaire, afficheraient encore une hausse significative en 2025 et en 2026.

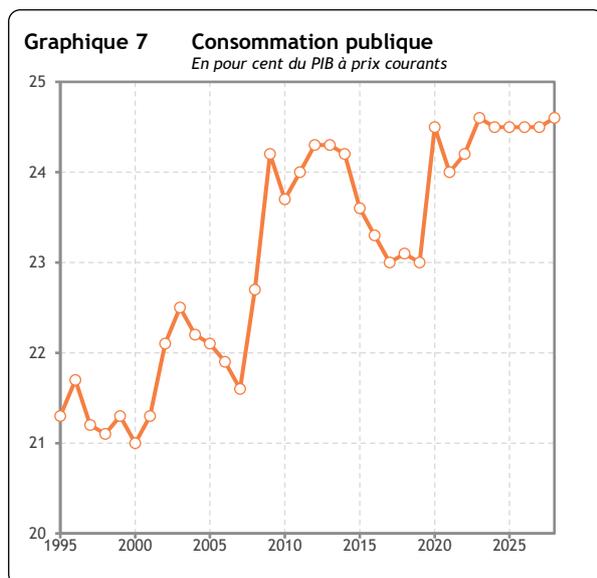
⁴ Principalement en raison d'un important achat de bâtiments publics par la Régie des bâtiments en 2021 qui ne se répète pas en 2022 et d'une diminution des investissements dans les tunnels en Région de Bruxelles-Capitale.

⁵ Signalons que, contrairement à ce qui avait été budgété initialement, les montants dépensés en 2022 dans le cadre des plans de relance (régionaux mais aussi fédéral, financés par la Facilité européenne pour la reprise et la résilience (RRF) ou sur fonds propres) semblent être restés assez limités.

La part nominale des investissements publics dans le PIB grimperait de 2,7% en 2022 à 2,9% en 2023 et 3,1% en 2024, avant de retomber à 2,7% en 2028.

Après avoir été particulièrement dynamique en 2021-2022, la croissance de la consommation publique en volume ralentit nettement en 2023 et 2024, notamment suite à l'extinction des mesures prises dans le cadre des crises Covid et énergétique. Elle atteindrait, en moyenne, 1,3% par an au cours de la période 2025-2028, principalement alimentée par la croissance des dépenses de soins de santé.

La croissance de la consommation publique en volume a été très dynamique en 2021 (4,8%) et est restée élevée en 2022 (3,2%). Bien que réduite de moitié par rapport à 2021, la progression des achats nets de biens et services de l'État est restée relativement importante en 2022 (notamment suite à la mise en œuvre du plan « Readiness » de la Défense⁶). Les prestations sociales en nature ont, elles aussi, encore enregistré une forte progression, principalement en raison du maintien de certaines dépenses liées à la crise sanitaire (testing et achats de vaccins) et du renforcement des mesures de soutien aux ménages pour compenser l'augmentation des prix de l'énergie, en particulier l'élargissement du tarif social⁷. La croissance de l'emploi public, et dans son sillage celle des rémunérations du secteur public en volume, n'a que faiblement ralenti par rapport à 2021, demeurant élevée.



Tant en 2023 qu'en 2024, la progression de la consommation publique en volume ralentirait significativement (à, respectivement, 0,7% et 0,9%). Pour 2023, cela s'explique principalement par le très net ralentissement de la croissance des prestations sociales en nature, suite à la disparition d'un certain nombre de mesures temporaires (principalement des mesures relatives à l'énergie et au Covid). Pour 2024, cela résulte d'une croissance de l'emploi public qui retombe fortement (en raison principalement du ralentissement de la croissance de la population scolaire) et, dans la foulée, de la masse salariale du secteur public. En 2023 et, davantage encore, en 2024, les achats nets de biens et services seraient en baisse.

Au cours de la période 2025-2028, la croissance de la consommation publique en volume s'accélérait progressivement, passant de 1,1% en 2025 à 1,6% en 2028 (1,3% par an en moyenne). Cette dernière serait très largement alimentée par la croissance des dépenses de soins de santé, qui augmente au fil des ans et du vieillissement de plus en plus marqué de la population (elle passe de 2,6% en 2025 à 3,3% en

⁶ Décision, prise lors d'un sommet de l'OTAN, de renforcer les équipements durant la période 2022-2024.

⁷ Suivant les principes du SEC (comptabilité nationale), la hausse des dépenses liées au tarif social doit être comptabilisée, pour partie, comme une hausse de la consommation publique en volume et, pour une autre partie, comme un effet-prix (hausse du déflateur de la consommation publique).

2028 ; 3,0% par an en moyenne). La progression des rémunérations publiques est, pour sa part, nettement plus modeste (0,3% par an en moyenne, dans un contexte de hausse de 0,2%, en moyenne, de l'emploi public) et celle des achats nets de biens et services est négative (-2,1% en moyenne).

Après avoir grimpé jusqu'à 24,5% en 2020, la part nominale de la consommation publique dans le PIB est redescendue à 24,0% en 2021 mais remonterait à 24,6% en 2023. Elle oscillerait autour de 24,5% au cours de la période 2024-2028.

2.3. Valeurs ajoutées brutes par branche d'activité

En termes de valeur ajoutée, la croissance économique de 2022 et 2023 est uniquement portée par les services marchands, tandis que la croissance de l'industrie dans son ensemble stagne. Par la suite, la composition de la croissance économique est plus équilibrée.

Compte tenu des comptes nationaux disponibles jusqu'au premier trimestre de 2023, la croissance de la valeur ajoutée en volume au cours des années 2022-2023 serait la plus forte dans les services marchands⁸ (3,4% par an en moyenne ; cf. tableau 1) ; elle serait un peu plus faible dans la construction et les services non marchands (respectivement 1,4% et 1,3%). La valeur ajoutée de l'industrie, par contre, stagnerait (0,1% par an en moyenne).

Pour les services marchands, la demande intérieure est particulièrement importante, avec la consommation des particuliers comme principal moteur de la croissance au cours des années 2022-2023. La croissance un peu plus limitée de la construction au cours de cette période est due au ralentissement de la croissance des investissements, et surtout de celle des investissements en logements. L'industrie, par contre, dépend beaucoup de la conjoncture internationale (avec l'industrie allemande comme débouché important) et est relativement plus sensible aux chocs des prix de l'énergie et aux problèmes d'approvisionnement.

En 2024, la valeur ajoutée de l'industrie belge renouerait avec une croissance en volume positive (1,4%), tandis que celle des services marchands ralentirait (1,8%).

Au cours de la période 2025-2028, les différentes branches d'activité reprennent des rythmes de croissance davantage conformes aux tendances du passé et leur valeur ajoutée totale progresserait de 1,5% par an en moyenne. La croissance annuelle moyenne de la valeur ajoutée des services non marchands, lesquels regroupent principalement l'administration publique et l'enseignement, serait nettement inférieure (0,8%) à cette moyenne, tandis que l'industrie dans son ensemble (1,3%) et la construction (1,5%) se situeraient juste en dessous ou au niveau de cette moyenne. La croissance en volume de l'ensemble des services marchands continue, avec une progression de 1,7%, de dépasser la croissance de la valeur ajoutée totale.

⁸ La définition des branches d'activité distinguées dans le modèle HERMES est reprise dans l'annexe.

Tableau 1 Valeurs ajoutées brutes par branche d'activité - en volume
Taux de croissance annuel moyen, en pour cent

	2022-2023	2024	2025-2028
1. Agriculture	-10,4	1,5	1,4
2. Énergie	-0,5	0,8	1,1
3. Industrie manufacturière	-0,2	1,2	1,3
3.1. Biens intermédiaires	-2,8	1,2	1,8
3.2. Biens d'équipement	7,2	1,5	0,4
3.3. Biens de consommation	0,9	0,9	0,9
2+3 = Industrie	0,1	1,4	1,3
4. Construction	1,4	2,3	1,5
5. Services marchands	3,4	1,8	1,7
5.1. Transports et communication	4,2	1,9	1,6
5.2. Commerce et horeca	2,7	1,4	1,0
5.3. Crédit et assurances	0,8	1,2	1,1
5.4. Santé et action sociale (y.c. titres-services)	2,3	1,9	1,3
5.5. Autres services marchands (y.c. titres-services et ALE)	4,4	2,1	2,3
6. Services non marchands	1,3	0,9	0,8
Total	2,3	1,6	1,5

2.4. Évolution des prix

Les prix de l'énergie ont fortement baissé, tandis que l'inflation sous-jacente ne fléchit que lentement.

Les fortes hausses de prix enregistrées ces dernières années semblent peu à peu être derrière nous. Les prix élevés des conteneurs, qui résultaient de la perturbation des chaînes d'approvisionnement après la pandémie, se sont normalisés. Les prix des matières premières alimentaires sont actuellement beaucoup plus bas qu'au début de la guerre en Ukraine, mais restent assez élevés dans une perspective historique. L'hiver relativement doux, la grande disponibilité de gaz naturel liquéfié et les efforts des entreprises et des ménages pour réduire leur consommation d'énergie ont assez rapidement dissipé les craintes d'une pénurie de gaz naturel durant l'hiver 2022-2023. En conséquence, les prix du gaz naturel et de l'électricité ont nettement reculé, après avoir atteint un pic en septembre 2022.

L'inflation belge est traditionnellement très sensible à l'évolution des prix de l'énergie. Elle a culminé à un peu plus de 12% en octobre 2022, avant de retomber par la suite, atteignant 5,2% en mai 2023. La baisse des prix de l'énergie continuera à exercer une pression à la baisse sur l'inflation jusqu'en octobre 2023. Tout au long de la crise énergétique, les pouvoirs publics ont pris des mesures pour alléger la facture énergétique des ménages. Ces mesures continuent d'avoir un effet modérateur sur l'inflation énergétique. Le ralentissement rapide de l'inflation masque toutefois une inflation sous-jacente qui demeure élevée. Ce sont surtout les prix des produits alimentaires transformés et des services qui sont actuellement beaucoup plus élevés qu'il y a un an. Certains signes indiquent néanmoins que l'inflation sous-jacente a atteint son pic et qu'elle pourrait commencer à refluer. Ce repli serait cependant très lent : l'inflation sous-jacente s'élèverait en effet encore à 2,5% à la fin de l'année 2024. Les salaires, qui

représentent une part importante du coût de nombreux biens et services, ont fortement augmenté ces derniers mois. Comme ces hausses se répercutent généralement avec un certain retard, il faudra encore un certain temps avant que leur impact sur l'inflation sous-jacente ne se dissipe.

Sur base annuelle, l'inflation, mesurée à l'aide de l'indice national des prix à la consommation, fléchirait de 9,6% en 2022 à 3,3% en 2024, mais il faudrait attendre 2025 pour que l'inflation repasse sous la barre des 2%. L'inflation sous-jacente serait alors inférieure à 2% et l'évolution des prix de l'énergie n'aurait plus qu'un impact limité.

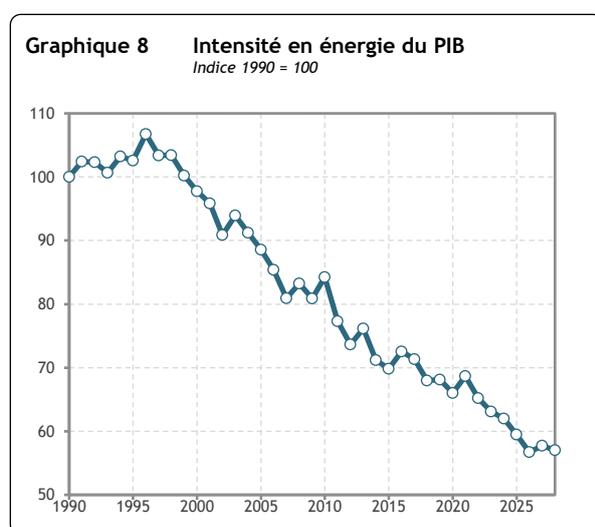
Après avoir fortement augmenté, la croissance du déflateur du PIB ralentirait progressivement.

Généralement, les augmentations de prix de l'énergie ont un impact limité sur le déflateur du PIB parce que la hausse des prix intérieurs est en partie compensée par un effet négatif sur les termes de l'échange (c'est-à-dire que les prix à l'importation augmentent davantage que les prix à l'exportation). Étant donné que la Belgique doit importer toutes les sources d'énergie fossile, les évolutions des prix de l'énergie pèsent plus lourdement sur les importations que sur les exportations. En 2021 et 2022, cependant, la croissance du déflateur du PIB s'est fortement accélérée (passant de 1,5% en 2020 à 5,9% en 2022) dans un contexte de hausse des prix de l'énergie et d'évolution négative des termes de l'échange. Cela peut être associé à une augmentation des marges bénéficiaires des entreprises. Ce sont surtout les déflateurs de certaines branches de l'industrie qui ont alors fortement augmenté.

Durant le quatrième trimestre de 2022, une baisse des marges des entreprises a été observée. La forte indexation des salaires, qui intervient toujours avec un certain retard par rapport à l'inflation, a sans aucun doute joué un rôle. Comme l'inflation, la croissance du déflateur du PIB ne ralentirait, elle aussi, que progressivement et ne repasserait sous la barre des 2% qu'à moyen terme.

2.5. Consommations d'énergie

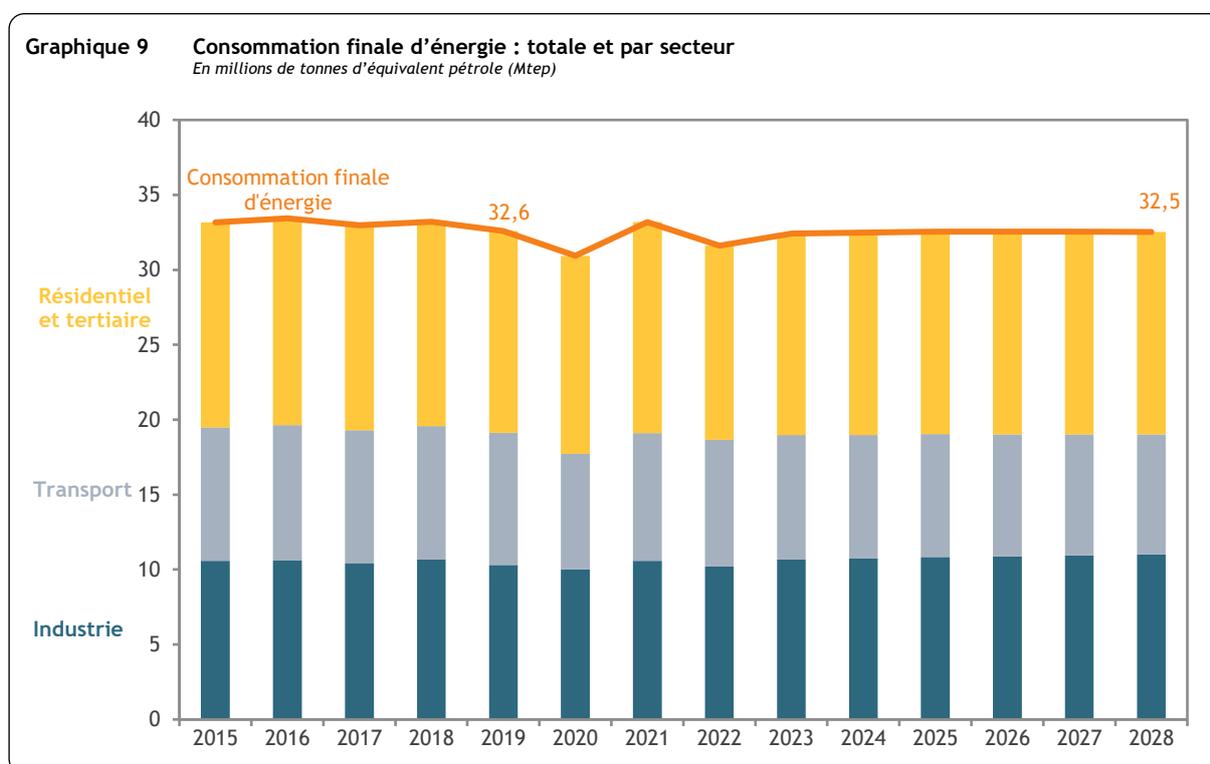
L'intensité énergétique et la consommation finale d'énergie



L'évolution des consommations totales d'énergie est influencée par différents éléments tels que l'activité économique, les évolutions technologiques ou les décisions politiques. Dans les présentes perspectives, les consommations d'énergie sont principalement déterminées par l'activité économique et les prix relatifs. Néanmoins, d'autres éléments sont également pris en compte, notamment de façon exogène. Dans un premier temps, l'intensité

énergétique du PIB⁹ continuerait à diminuer en projection, grâce notamment à un recours continu aux technologies peu énergivores. Cette tendance à la baisse s'interromprait brièvement en 2027, principalement en raison du redémarrage de deux centrales nucléaires.

Après une relative stabilité durant les quelques années précédant la crise sanitaire, la consommation finale d'énergie¹⁰ a enregistré une baisse de l'ordre de 5% en 2020 (cf. graphique infra). L'année 2021 est ensuite marquée par une hausse de la consommation d'énergie suite à la reprise de l'activité économique. Les prix élevés observés durant l'année 2022 mèneraient à nouveau à une baisse de la consommation finale, de l'ordre de 5% par rapport à 2021. La diminution la plus forte aurait pour origine le secteur résidentiel et tertiaire. Pour les années suivantes, la consommation finale d'énergie se stabiliserait progressivement, pour atteindre 32,5 millions de tonnes d'équivalent pétrole (Mtep) en 2028, soit un niveau pratiquement identique à celui observé en 2019.



L'offre d'électricité en Belgique

La structure de l'offre d'électricité (hors pompage-turbinage) est supposée évoluer comme suit¹¹ :

- la contribution des centrales nucléaires à l'offre d'électricité diminuerait progressivement jusqu'en 2025, conformément à la loi sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire (28 juin 2015). Elle

⁹ L'intensité énergétique du PIB correspond au rapport entre la consommation intérieure brute d'énergie, exprimée en millions de tonnes d'équivalent pétrole (Mtep), et le PIB en volume.

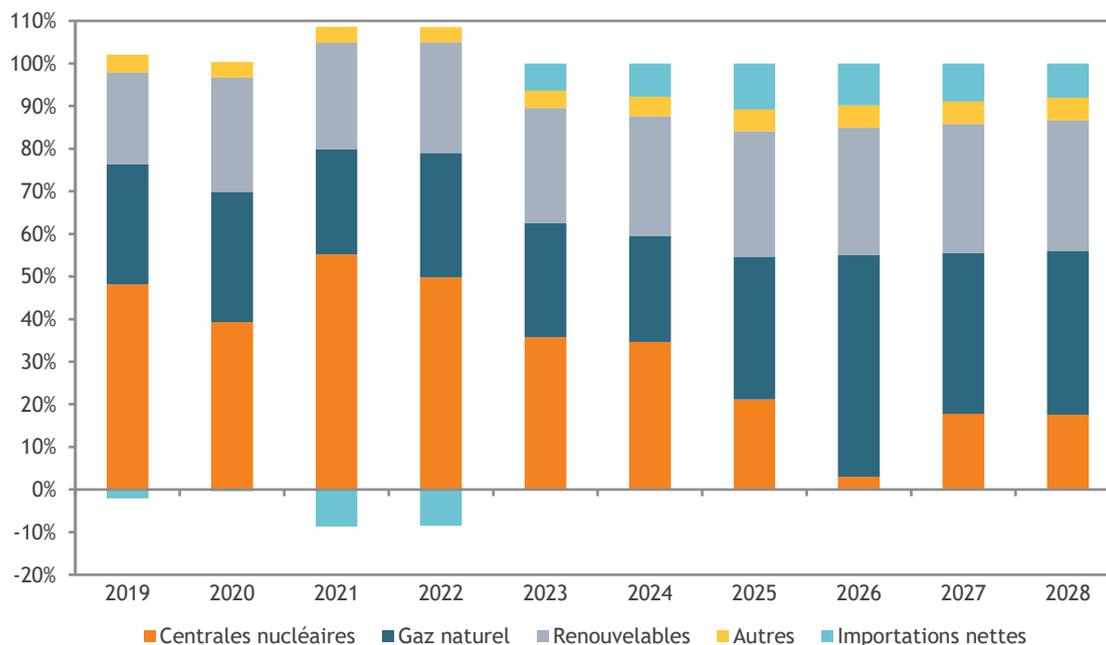
¹⁰ La consommation finale d'énergie est la quantité d'énergie consommée par les clients finaux (industrie, ménages ou services). Il s'agit d'un concept plus restreint que la consommation intérieure brute d'énergie, qui reprend l'ensemble des besoins énergétiques de l'économie belge, y compris l'énergie utilisée par le secteur énergétique ou les pertes de distribution. Par convention, la consommation intérieure brute d'énergie intègre l'aviation internationale mais pas les bunkers maritimes internationaux.

¹¹ L'évolution de la structure de l'offre d'électricité est basée sur les hypothèses et calculs du Bureau fédéral du Plan réalisés sur base des statistiques provisoires pour l'année 2022 de la DG Énergie (SPF Économie), des informations quant à la disponibilité

passerait ainsi d'un peu plus de 55% en 2021 (parc entièrement opérationnel) à 36% en 2023 (arrêt de Doel 3 en septembre 2022 et de Tihange 2 en janvier 2023), et à 21% en 2025 (arrêt progressif de Doel 1, Doel 4, Tihange 3, Tihange 1 et Doel 2 dans le courant de l'année 2025). Suite à l'accord du Gouvernement du 18 mars 2022, une prolongation de la durée de vie de Doel 4 et Tihange 3 est programmée. En cohérence avec l'accord établi en janvier 2023 entre le Gouvernement fédéral et Engie, nous supposons un arrêt de ces deux centrales en 2025 suivi d'une remise en route en novembre 2026. En conséquence, après une contribution des centrales nucléaires pour 2026 de l'ordre de 3%, celle-ci augmenterait en 2027 pour atteindre 18%;

- la baisse de la production d'électricité par les centrales nucléaires serait en partie compensée par les centrales au gaz. La contribution du gaz naturel à l'offre d'électricité passerait ainsi de 25% en 2021 à 27% en 2023. Avec l'arrêt de tous les réacteurs nucléaires fin 2025 et la reprise partielle de deux centrales en 2026, elle atteindrait 52% en 2026. Elle diminuerait ensuite en 2027 pour atteindre 38% en 2027 et 2028 ;
- les importations nettes d'électricité compenseraient également en partie l'arrêt progressif du nucléaire, en contribuant à l'offre d'électricité à hauteur d'environ 10% en 2026 (contre une contribution de -9% et de 6% respectivement en 2021 et 2023). Elle diminuerait ensuite progressivement pour atteindre 8% en 2028 ;
- les sources d'énergie renouvelables monteraient en puissance, avec une part dans l'offre d'électricité qui atteindrait 31% en 2028, contre 26% en 2022.

Graphique 10 Évolution des contributions à l'offre d'électricité en Belgique
En pour cent



des réacteurs nucléaires (REMIT, Elia) et du scénario WAM ("with additional measures") du Plan national Énergie-Climat 2021-2030, transmis à la Commission européenne en décembre 2019. Ce scénario tient compte de la révision à la hausse des objectifs pour l'éolien offshore à l'horizon 2030 (5,4-5,8 GW), du dernier calendrier de développement de l'éolien offshore (DG Énergie) ainsi que de la prolongation de la durée de vie des deux centrales nucléaires Doel 4 et Tihange 3 (à partir de novembre 2026, comme stipulé par l'accord de janvier 2023 entre Engie et le Gouvernement fédéral).

2.6. Émissions de gaz à effet de serre

Les présentes perspectives tiennent compte, dans la mesure du possible, de l'ensemble des mesures décidées et déjà mises en œuvre, tant au niveau fédéral qu'au niveau régional¹².

Les émissions totales de gaz à effet de serre¹³ ont augmenté de 3,4% en 2021 pour atteindre 111,0 millions de tonnes (Mt) d'équivalent CO₂ sous l'effet de la reprise économique qui a suivi la crise sanitaire. Compte tenu de la crise énergétique, elles devraient avoir diminué de 3,1% en 2022 et représenter 107,5 Mt d'équivalent CO₂. Les émissions progresseraient assez fortement en 2025 et 2026 en raison de la fermeture des dernières centrales nucléaires (voir section 2.5), pour baisser à nouveau en 2027 suite à la réouverture des deux centrales les plus récentes. En 2028, les émissions totales seraient inférieures d'environ 25% à leur niveau de 1990.

Tableau 2 Évolution des émissions totales de gaz à effet de serre
Niveau en Mt d'équivalent CO₂, taux de croissance en %

	Niveau												Taux de croissance	
	1990 ^a	2005 ^a	2019 ^a	2020 ^a	2021 ^a	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2028-1990	2023-2028
1. Énergie	103,9	105,8	85,5	78,1	82,1	79,7	81,2	81,1	84,3	90,4	85,3	85,2	-18,0	1,1
1A. Combustion de carburants	102,5	105,0	84,8	77,4	81,4	79,0	80,6	80,4	83,7	89,7	84,6	84,5	-17,5	1,1
1A1. Secteur de transformation d'énergie	29,7	29,0	21,0	19,0	18,2	19,3	19,4	19,5	23,2	29,5	24,9	25,4	-14,7	4,7
- Électricité	23,3	24,2	15,1	14,0	12,9	13,8	13,9	14,0	17,6	23,9	19,3	19,7	-15,5	6,1
1A2. Industrie	23,5	18,9	13,9	13,3	14,0	13,0	13,9	13,6	13,6	13,5	13,4	13,3	-43,6	0,3
1A3. Transport	20,9	26,7	26,0	21,7	23,9	23,9	23,5	23,2	23,1	22,9	22,7	22,5	7,6	-1,0
- Transport routier	20,0	25,7	25,0	20,8	23,0	23,1	22,6	22,4	22,2	22,1	21,9	21,7	8,5	-1,0
1A4. Autres secteurs	28,2	30,1	23,9	23,3	25,3	22,7	23,8	23,9	23,7	23,7	23,5	23,3	-17,2	0,4
1A5. Autres	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	-59,9	-5,2
1B. Émissions fugitives	1,4	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	-52,2	0,0
2. Processus industriels	25,5	26,5	19,9	18,4	18,2	17,4	16,6	16,2	15,9	15,7	15,4	15,2	-40,5	-2,2
3. Agriculture	11,6	9,9	9,6	9,5	9,4	9,3	9,3	9,2	9,2	9,1	9,0	9,0	-23,0	-0,7
5. Déchets	4,8	3,2	1,4	1,3	1,3	1,2	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0	0,9	-80,2	-3,8
Total	145,8	145,4	116,5	107,3	111,0	107,6	108,3	107,6	110,5	116,1	110,7	110,3	-24,4	0,4

a. Ces valeurs d'inventaire ont été soumises à la Commission européenne en mars 2023, conformément à l'article 3.1 de la décision 280/2004/CE relative au monitoring des émissions de gaz à effet de serre.

En 2021, les émissions liées à l'énergie représentaient 74% des émissions totales de gaz à effet de serre. Elles ont augmenté de 5,2% en 2021, sous l'effet de la reprise économique et des conditions météorologiques, mais auraient reculé en 2022 vu la crise énergétique et la clémence des températures. Elles repartiraient à la hausse en 2023 et surtout en 2025 et 2026. Elles devraient ensuite à nouveau fléchir pour s'établir à 85,2 Mt d'équivalent CO₂ en 2028, soit 18% sous leur niveau de 1990.

- Les émissions des producteurs d'énergie (rubrique « transformation d'énergie » dans le tableau 2) sont en grande partie déterminées par la production d'électricité des centrales thermiques (voir section 2.5). L'amélioration de leur efficacité énergétique¹⁴ et l'augmentation de la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables engendrent une baisse des émissions.

¹² Le Plan national Climat Énergie 2021-2030, approuvé par le comité de concertation du 18/12/2019 et le rapport Reporting on national system for policies and measures and projections under Regulation (EU) 2018/1999 on the Governance of the Energy Union and Climate Action, Commission nationale Climat, 15 mars 2021, décrivent la politique intérieure en matière de climat et peuvent tous deux être consultés sur le site internet www.cnc-nkc.be.

¹³ Pour la première fois, les émissions de gaz à effet de serre sont exprimées en fonction du potentiel de réchauffement des gaz, comme indiqué dans le cinquième rapport d'évaluation du GIEC.

¹⁴ Cette amélioration s'explique par la hausse du nombre de centrales de production combinée de chaleur et d'électricité (TGCC).

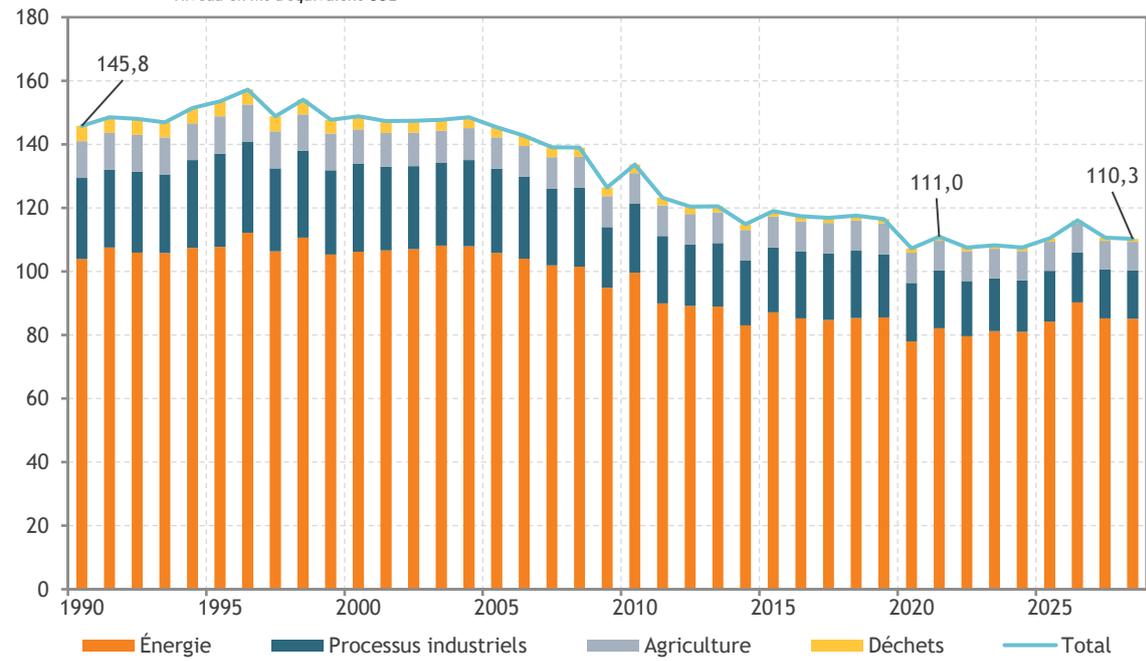
Néanmoins, ces dernières devraient fortement augmenter en 2025 et 2026 dès lors que les centrales au gaz sont amenées à augmenter leur production pour remplacer l'énergie nucléaire. En 2027, leurs émissions baisseraient sensiblement suite à la réouverture des deux centrales nucléaires les plus récentes.

- Les émissions de l'industrie et de la construction (« industrie » dans le tableau 2) augmentent de 5,1% en 2021 en raison de la reprise de l'activité économique. Elles diminueraient ensuite assez fortement en 2022 suite à la crise énergétique. Pendant la période de projection, ces émissions n'augmenteraient que légèrement, suite à une consommation énergétique plus efficace¹⁵ et au basculement vers les énergies renouvelables. Les émissions industrielles seraient également contraintes par les objectifs fixés pour les installations concernées par le système européen d'échange de quotas d'émission.
- Les émissions du secteur des transports ont augmenté de 10,1% en 2021 dans le contexte de la reprise économique, mais elles devraient diminuer systématiquement de 1% par an en moyenne en projection grâce à l'encouragement du transfert modal pour le transport routier de marchandises et de passagers, à l'utilisation de biocarburants et à l'électrification du parc de véhicules.
- Les émissions des bâtiments résidentiels et non résidentiels (« autres secteurs » dans le tableau 2) se sont accrues de 8,5% en 2021. Ces émissions sont fortement liées aux conditions météorologiques et 2021 a été une année plus froide. En 2022, elles devraient avoir diminué sensiblement compte tenu des températures plus clémentes et des prix élevés de l'énergie. À partir de 2025, elles devraient continuer de baisser puisque l'efficacité énergétique s'améliore grâce aux rénovations effectuées pour économiser de l'énergie. Ces rénovations sont encouragées par les prix de l'énergie relativement élevés, les mesures de soutien financier et les normes énergétiques en matière d'isolation et de chauffage (EPC, pompes à chaleur). En outre, le recours aux sources d'énergie renouvelables progresse.

Les émissions inhérentes aux processus industriels sont générées principalement par l'industrie chimique, la fabrication de produits minéraux (comme la chaux et le ciment), l'industrie sidérurgique et les équipements de réfrigération et de climatisation. Ces émissions continueraient de baisser de 2,2% en moyenne par an en projection grâce aux améliorations technologiques.

¹⁵ Grâce au recours à des technologies plus performantes sur le plan énergétique, facilitées par des prix de l'énergie relativement élevés.

Graphique 11 Évolution des émissions totales de gaz à effet de serre par secteur
Niveau en Mt d'équivalent CO₂



3. Marché du travail

3.1. Coût du travail

Forte croissance du coût nominal horaire du travail en 2022 sous l'effet de l'inflation et de l'indexation automatique ; très peu de marge pour des hausses de salaires bruts horaires avant indexation en 2023-2024 ; accélération de la croissance en 2025-2028.

En 2022, le coût nominal horaire du travail a augmenté de 5,1% (de 5,4% après la prise en compte des subventions salariales) sous l'effet de la forte inflation (indexation : 4,9%) et de la hausse des salaires bruts horaires avant indexation (+0,4%).

Compte tenu de la loi sur la norme salariale, de la forte inflation et de l'indexation automatique, il n'y avait de facto pas de marge pour conclure un accord sur des augmentations substantielles de salaires bruts réels pour les années 2023-2024 et le gouvernement a imposé une croissance nulle. Ce n'est qu'après 2024, lorsque l'inflation aura sensiblement ralenti, que les salaires augmenteront en fonction de la productivité et du taux de chômage. Si l'on tient compte des accords sociaux pour le secteur des soins, des primes pour le pouvoir d'achat en 2023 et des augmentations du revenu minimum mensuel moyen garanti (RMMM) en 2024 et 2026, les salaires bruts horaires avant indexation augmenteraient de 0,2% en 2023, 0,1% en 2024 et de 0,6% en moyenne sur la période 2025-2028.

Ces éléments, conjugués à l'indexation des salaires (8,1% en 2023, 2,8% en 2024, 1,9% par an en moyenne entre 2025 et 2028) et aux taux de cotisations patronales, impliquent des augmentations du coût nominal horaire du travail de 7,4% en 2023, de 3,3% en 2024 et de 2,5% par an en moyenne entre 2025 et 2028. Après la prise en compte des subventions salariales, le coût nominal horaire du travail augmenterait de 7,3% en 2023, de 3,4% en 2024 et de 2,6% en moyenne par an sur la période 2025-2028. Le coût nominal unitaire du travail, après prise en compte des subventions salariales, s'accélérait dans un premier temps (7,4% en 2023 contre 6,1% en 2022). Par la suite, cette mesure de l'inflation des coûts du travail s'affaiblirait pour atteindre 3,1% en 2024 et 2,0% par an en moyenne durant la période 2025-2028.

Après 2022, une très légère baisse graduelle du taux de cotisations patronales à moyen terme ...

Le taux implicite de cotisations patronales dans les branches marchandes¹⁶ baisse de 29,7% en 2022 à 29,3% en 2028. Le poids croissant du travail des étudiants explique la très légère baisse graduelle des taux légaux (de 22,0% à 21,9%), des taux extra-légaux (de 2,8% à 2,6%) et des taux de cotisation à la pension complémentaire (de 3,2% à 3,1%). Le taux de cotisations légales a également tendance à évoluer à la baisse, sous l'effet à la fois des réductions structurelles de cotisations pour les très bas salaires, lesquelles sont octroyées en compensation des augmentations du RMMM, et de l'impact de l'électrification des voitures-salaires sur la taxation CO₂ perçue sur ces véhicules. En outre, la suppression

¹⁶ Dans le présent chapitre, les taux de cotisations des branches marchandes cités sont calculés en ce compris le personnel statutaire des entreprises publiques. Dans l'annexe statistique, par contre, ils s'entendent hors personnel statutaire des entreprises publiques.

progressive du régime de chômage avec complément d'entreprise (RCC) entraîne une baisse du taux de cotisations patronales imputées de 1,7% en 2022 à 1,5% en 2028.

En 2023, le taux implicite de cotisations légales est exceptionnellement bas (21,1% seulement) compte tenu, d'une part, des réductions temporaires de cotisations patronales octroyées au premier semestre pour atténuer les effets de l'indexation des salaires (8,1%) sur les coûts salariaux et, d'autre part, des cotisations relativement faibles sur les primes 'pouvoir d'achat'.

Encadré 1 Hypothèses relatives aux politiques en matière de salaires, cotisations patronales et subventions salariales

Mesures temporaires en 2023

- Primes 'pouvoir d'achat' (avec contribution spéciale libératoire de 16,5%).
- Subvention du pécule de vacances par le biais de la sécurité sociale (employés : 12,4 millions) et du pouvoir fédéral (ouvriers : 32,9 millions).
- Réduction de cotisations patronales au cours du premier semestre pour compenser l'indexation des salaires.

Mesures structurelles d'application à partir de 2022 mais introduites graduellement

- Salaires bruts : hausses réelles progressives du RMMMGM pour les jeunes âgés entre 18 et 20 ans au deuxième trimestre de 2022 (+€75), 2024 (+€35) et 2026 (+€35).
- Région wallonne : deux volets de subventions salariales octroyées dans le cadre des accords sociaux au profit du secteur des soins, d'une part, pour accroître le pouvoir d'achat (barèmes salariaux) et, d'autre part, pour améliorer les conditions de travail et renforcer le personnel.
- Réduction structurelle des cotisations patronales : introduction de la réduction ciblée sur les très bas salaires suite aux relèvements du RMMMGM en 2022, 2024 et 2026.
- Activations : Région flamande ; SINE ; suppression à l'horizon 2025.
- Réductions « groupes-cibles » : Région flamande ; travailleurs âgés occupés ; relèvement des critères d'âge en 2022-2024.

Nouvelles mesures structurelles en vigueur après 2022 : réduction du coût du travail

- 2023 : Région flamande, ateliers protégés ("travail sur mesure individuel"), budget de 50 millions.
- 2023 : Par le biais de la sécurité sociale : subventions salariales pour les "malades de longue durée", budget de 8,8 millions en 2023 (trois semestres).
- 2023 : Bonus à l'emploi social, introduction de plafonds salariaux intermédiaires.
- 2023 : Région flamande, transformation du programme de prime à l'embauche de chômeurs de longue durée en une réduction groupe-cible.

Encadré 1 Hypothèses relatives aux politiques en matière de salaires, cotisations patronales et subventions salariale (suite)

Mesures structurelles en vigueur après 2022 : augmentation du coût du travail

- 2023 : Région de Bruxelles-Capitale, augmentation de 2 euros du prix d'achat des titres-services, réduction de la tranche au tarif avantageux.
- 2023 : Cotisations patronales et personnelles légales : cotisations ONSS plus élevées sur les compléments du RCC.
- 2023 : Par le biais de la sécurité sociale : subventions salariales pour financer les augmentations de salaire des infirmières spécialisées (45 millions aux prix de 2023), au-delà de l'accord social fédéral.
- 2024 : Cotisations patronales imputées : compléments d'entreprise plus élevés en cas de chômage indemnisé temporaire (33,8 millions au départ) ; la hausse des compléments d'entreprise doit compenser la perte de revenu des salariés en chômage temporaire suite à la réduction des allocations de chômage de 65% à 60% des salaires.
- 2024-2026 : Suppression des réductions groupes-cibles fédérales pour les quatrième, cinquième et sixième embauches ; diminution des réductions selon nos propres calculs : -35 millions (2024), -103 millions (2025) ; -161 millions (2026) ; -179 millions (>2026).

... compensée par une très légère baisse graduelle du taux de subvention salariale.

Le taux implicite de subventions salariales diminue lentement (de 7,3% en 2022 à 7,0% en 2028), en raison de la suppression progressive des réductions fédérales ciblées sur les quatrième, cinquième et sixième travailleurs, de la réduction, voire suppression, d'un certain nombre de subventions salariales en Région flamande (réduction pour le groupe-cible « travailleurs âgés » et activation 'SINE'), de la réduction du subside par titre-service en Région de Bruxelles-Capitale et, enfin, de la stagnation temporaire de l'utilisation des titres-services en 2023-2024. En effet, la Région de Bruxelles-Capitale a augmenté le prix du titre-service et la Flandre a réduit l'avantage fiscal. Les mesures de soutien aux subventions salariales sont soit temporaires (la subvention du pécule de vacances en 2023), soit d'une importance macroéconomique marginale (par exemple, la conversion par la Région flamande de l'aide à l'embauche des chômeurs de longue durée¹⁷ en une réduction groupe-cible ou la subvention fédérale pour soutenir la réinsertion professionnelle des malades de longue durée).

3.2. Démographie et offre de travail

Les « Perspectives de population 2022-2070 » ont été publiées en janvier 2023¹⁸. Outre la mise à jour des tendances démographiques futures en lien avec la fécondité, la mortalité et les migrations, la projection de référence repose sur un scénario spécifique lié à l'impact de la guerre en Ukraine sur la croissance démographique. Ce scénario inclut les 63 000 bénéficiaires de la protection temporaire en provenance d'Ukraine arrivés en 2022. Il table sur un nombre total de 6 500 immigrants en provenance d'Ukraine

¹⁷ Programme "aanwervingsincentive voor langdurig werkzoekenden".

¹⁸ Bureau fédéral du Plan et Statbel, Perspectives démographiques 2022-2070, janvier 2023.

pour l'année 2023¹⁹. Au niveau de l'émigration de ces migrants, le scénario est construit en supposant que :

- 10% des migrants arrivés en 2022 ou 2023 quittent la Belgique l'année de leur arrivée²⁰ ;
- pour ceux qui restent en Belgique plus longtemps, la moitié décide de rentrer en Ukraine en 2024, et l'autre moitié choisit de rester en Belgique, en faisant revenir les conjoints et/ou fils.

Tableau 3 Hypothèses en matière de démographie et de population active
Évolutions en milliers ; croissance en pour cent ; contributions en points de pourcentage

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Population totale									
- évolution du 1er janvier au 31 décembre	28,6	62,8	103,9	51,1	27,9	41,4	39,3	38,1	37,8
- croissance annuelle moyenne	0,39	0,40	0,72	0,67	0,34	0,29	0,34	0,33	0,32
Population d'âge actif (15-64 ans)									
- évolution du 1er janvier au 31 décembre	10,9	26,0	51,5	12,7	-3,9	4,9	0,9	-0,9	-6,2
- croissance annuelle moyenne	0,21	0,25	0,53	0,43	0,06	0,01	0,04	0,00	-0,05
- croissance annuelle moyenne, hors réfugiés ²¹	0,21	0,25	0,26	0,16	0,11	0,08	0,06	0,02	-0,03
Population active (de 15 ans et plus)									
- croissance, y compris les réfugiés	0,23	1,05	1,64	1,32	0,56	0,63	0,75	0,53	0,51
- croissance hors réfugiés (=1+2)	0,23	1,05	1,54	1,17	0,57	0,66	0,75	0,53	0,51
- contribution de la démographie 15-74 ans (1)	0,09	0,09	0,08	-0,02	-0,06	-0,07	-0,07	-0,06	-0,04
- contribution des taux d'activité (2), dont :	0,12	0,94	1,44	1,18	0,62	0,72	0,81	0,58	0,54
- 15-24 ans	-0,26	0,11	0,38	0,15	0,07	0,00	0,00	0,00	0,00
- 25-49 ans	-0,03	0,28	0,44	0,42	0,09	0,03	0,03	0,02	0,01
- 50-64 ans	0,41	0,47	0,50	0,51	0,35	0,34	0,37	0,33	0,29
- 65-74 ans	0,01	0,07	0,12	0,11	0,10	0,34	0,41	0,23	0,24

Rappelons que l'étude a été réalisée dans un contexte très incertain, en particulier quant à l'évolution de la situation en Ukraine ou à la durée de séjour en Belgique des ressortissants ukrainiens.

Dans le scénario de référence retenu en janvier 2023, le nombre d'habitants supplémentaires en 2022 s'élève à 103 900 personnes, pour une moyenne de 52 000 durant les 30 dernières années. En 2024, la croissance de la population est freinée par l'effet dominant de l'émigration d'une partie des bénéficiaires de la protection temporaire (+ 27 900). Sur la période 2025-2028, l'augmentation annuelle tourne autour de 39 000 habitants supplémentaires.

Notons que l'arrivée des réfugiés ukrainiens donne lieu à une augmentation significative de la population belge d'âge actif (15-64 ans) dans le courant de 2022 (+ 51 500 personnes au total, dont 39 100 réfugiés ukrainiens). La population belge d'âge actif diminue en 2024 (de 3 900 personnes) suite à l'émigration d'une partie des réfugiés arrivés en 2022 et 2023. Sur l'ensemble de la période 2023-2028, elle progresse de 7 400 personnes (soit une croissance moyenne de 0,02% par an).

En moyenne annuelle, l'arrivée des réfugiés ukrainiens contribue autant à la croissance de la population belge d'âge actif cette année (0,27 point de pourcentage (pp)) que l'année dernière. Le léger ralentissement de la croissance de la population d'âge actif cette année (à 0,43%, venant de 0,53% l'année passée) découle des autres hypothèses des Perspectives démographiques. Celles-ci impliquent, indépendam-

¹⁹ Ce chiffre est déjà atteint fin mai. Au rythme de 40 arrivées par jour en moyenne jusqu'en décembre 2023, on arriverait à un total de 14 000 arrivées en provenance d'Ukraine.

²⁰ Selon des données plus récentes, ce pourcentage se rapproche de 20%.

²¹ Par « réfugiés », il faut ici entendre les bénéficiaires de la protection temporaire en provenance d'Ukraine.

ment des réfugiés, une trajectoire de croissance à moyen terme en baisse pour la population d'âge actif. À partir de 2024, la contribution des réfugiés devient également légèrement négative, de sorte que la croissance de la population d'âge actif retombe fortement en 2024 (jusqu'à 0,06%) et s'affaiblit encore par la suite (jusqu'à -0,05% en 2028).

En raison de la crise sanitaire, la croissance de la population active a ralenti de 0,92% (+49 700 personnes) en 2019 à 0,23% (+12 500 personnes) en 2020. La quasi-totalité du ralentissement de la croissance s'explique par les évolutions des taux d'activité, la contribution négative du groupe des 15-24 ans (-0,26 pp) étant celle qui a pesé le plus. Portée par la reprise particulièrement rapide du travail intérimaire et étudiant, la contribution des jeunes à la croissance est redevenue positive en 2021 (0,11 pp) et la participation des personnes âgées de 25 à 49 ans s'est également renforcée de manière significative (contribution de 0,28 pp). De surcroît, la contribution des classes plus âgées a également légèrement progressé, si bien que la croissance de la population active totale a atteint 1,05% (+57 600 personnes) en 2021.

L'an dernier, la croissance de la population active s'est accélérée pour atteindre 1,64% (+90 600 personnes). Les réfugiés ukrainiens ont contribué à cette croissance à hauteur de 0,09 pp, soit nettement moins qu'à la croissance de la population d'âge actif. Les taux d'activité sont en effet nettement plus faibles dans ce groupe spécifique de nouveaux arrivants que parmi le reste de la population résidente. Les réfugiés rejoignent la population active (mesure administrative) par deux canaux : l'emploi et l'inscription en tant que demandeurs d'emploi non indemnisés auprès des services régionaux de l'emploi. À la fin du quatrième trimestre 2022, le taux d'activité (15-64 ans) de cette population était estimé à 30% (contre environ 75% pour le reste de la population résidente).

Abstraction faite de l'afflux de réfugiés ukrainiens²², la contribution de la démographie à la croissance de la population active est restée pratiquement inchangée l'année dernière (+0,08pp). L'accélération de la croissance de l'offre de travail s'explique donc à nouveau par l'augmentation des taux d'activité : leur contribution à la croissance s'est accrue pour atteindre 1,44 pp. La modification de la réglementation relative à l'inscription des demandeurs d'emploi inoccupés²³ explique (toutes catégories d'âge confondues) 0,18 pp de ce chiffre et ne fournit donc qu'une explication très partielle de cette évolution.

Dans une perspective historique, la contribution des classes d'âge de moins de 50 ans (+0,82pp) est remarquablement élevée. Chez les jeunes, l'explication est en grande partie à rechercher dans le mouvement de rattrapage que les taux d'activité ont effectué après leur effondrement durant la crise Covid et dans la poursuite structurelle de l'expansion du travail étudiant. Dans la classe des 25-49 ans, cette

²² La ventilation en composantes démographiques et comportementales présentée dans cette section s'entend hors impact des réfugiés ukrainiens. En effet, l'afflux massif de réfugiés renforce a priori l'impulsion (annuelle moyenne) fournie par la démographie à l'offre de travail au cours des années 2022-2023, qui est largement neutralisée par des chocs négatifs sur les taux d'activité (en particulier chez les femmes de 25 à 49 ans). Étant donné qu'une partie des réfugiés retournerait en Ukraine, les mouvements inverses impactent les moyennes annuelles à partir de 2024. Nous avons dès lors choisi ici de nous concentrer sur les tendances de fond et d'épurer les chiffres de cet effet. L'impact des réfugiés ukrainiens sur l'offre de travail est présenté séparément dans le tableau.

²³ Depuis le début de 2022, les personnes n'ayant pas droit à des allocations de chômage qui s'inscrivent sur base volontaire comme demandeurs d'emploi auprès du Forem (service public wallon de l'emploi) ne doivent plus (re)confirmer leur inscription tous les trois mois. Le nombre de demandeurs d'emploi librement inscrits au Forem a augmenté de 22 000 personnes depuis décembre 2021. Plus récemment, la Flandre a également pris un certain nombre de mesures pour élargir le champ d'action de l'agence régionale pour l'emploi, telles que l'inscription obligatoire comme demandeurs d'emploi des locataires d'un logement social (depuis janvier 2023) et l'introduction d'une réglementation semblable à celle du Forem pour la radiation des demandeurs d'emploi librement inscrits (depuis avril 2023).

évolution indique un renforcement plus durable de sa contribution à la croissance, dans le prolongement de l'évolution qui semblait déjà se dessiner avant la crise sanitaire.

De même, la contribution des personnes de plus de 50 ans à la croissance de la population active est restée substantielle (+0,62pp). Dans la classe d'âge 50-64 ans, la dynamique existante n'a pratiquement pas été interrompue durant la période de la crise sanitaire. Ainsi, la disparition progressive du régime de chômage avec complément d'entreprise (RCC) s'est poursuivie sans discontinuer ces dernières années (le nombre de bénéficiaires du RCC non demandeurs d'emploi est passé de 117 500 personnes en 2010 à 47 100 personnes en 2019 et à 13 500 personnes en 2022). Chez les plus de 65 ans, la disparition des flexi-jobs dans le commerce et l'horeca pendant les périodes de confinement²⁴ s'est traduite par un fléchissement temporaire de l'augmentation des taux d'activité, qui a été entièrement rattrapé depuis. En outre, les taux d'activité à ces âges augmentent également de manière structurelle, car les cohortes de population qui atteignent progressivement ces âges se caractérisent par un niveau d'éducation moyen plus élevé.

En 2023, la contribution des réfugiés à la croissance de l'offre de travail s'élève à 0,15 pp, sous l'effet conjugué d'une impulsion démographique inchangée et d'une augmentation des taux d'activité. Au cours des années 2024-2028, le nombre de réfugiés ukrainiens au sein de la population belge diminue, mais les taux d'activité de ceux qui s'installent durablement en Belgique augmentent, de sorte que l'offre globale de travail des réfugiés ne change pratiquement pas.

Indépendamment des réfugiés, les évolutions démographiques contribuent négativement à la croissance de l'offre de travail à partir de 2023 (-0,02 pp cette année-là). La population d'âge actif (hors réfugiés) augmente encore légèrement jusqu'en 2027, mais le poids relatif croissant des classes d'âge caractérisées par des taux d'activité, en moyenne, plus faibles pèse négativement sur la contribution à la croissance de la démographie. Cette dernière tombe à -0,06, voire -0,07 pp durant les années 2024-2027, avant de se redresser légèrement (à -0,04 pp) en 2028, lorsque les changements dans la structure d'âge deviennent moins défavorables²⁵.

Chez les jeunes, la contribution de l'évolution des taux d'activité aurait un profil fortement décroissant à moyen terme (0,15 pp en 2023, 0,07 pp en 2024 et 0,00 pp à partir de 2025). Les contributions positives à court terme résultent de la modification de la réglementation relative à l'inscription des demandeurs d'emploi (effet de 0,03 pp, uniquement en 2023) et de l'assouplissement de la réglementation relative au travail des étudiants (augmentation du quota d'heures soumises à des cotisations sociales réduites que les étudiants peuvent prester : de 475 heures à 600 heures par an). La contribution de la classe des 25-49 ans, elle aussi, diminue à moyen terme. Cette année, elle s'élève encore à 0,42 pp, mais elle est fortement soutenue par la modification de la réglementation relative à l'inscription des demandeurs d'emploi (effet de 0,20 pp). Par la suite, elle baisse systématiquement, passant de 0,09 pp en 2024 à 0,01 pp en 2028.

L'augmentation des taux d'activité des classes plus âgées est le principal moteur de la croissance de l'offre de travail à moyen terme. La contribution des classes d'âge de 50 ans et plus s'affaiblit légèrement

²⁴ Dans les autres classes d'âge, les flexi-jobs ne peuvent être exercés qu'au titre d'activité complémentaire. La disparition de ces emplois ne peut dès lors, en soi, pas entraîner de baisse du taux de participation.

²⁵ Les cohortes de population plus denses, nées juste après le tournant du siècle, atteignent progressivement des âges où la participation au marché du travail est plus forte.

au cours de la période 2023-2024 (à 0,54 pp par an), se renforce à 0,73 pp par an durant les années 2025-2026 sous l'effet du relèvement de l'âge légal de la retraite à 66 ans et diminue à nouveau à 0,55 pp par an au cours des années 2027-2028.

Compte tenu des déterminants susmentionnés, la croissance de la population active ralentit à 1,32% (+74 300 personnes) cette année et à 0,56% (+32 100 personnes) l'année prochaine. Au cours de la période 2025-2026, elle s'accélère pour atteindre 0,69% en moyenne (+39 800 personnes par an), avant de retomber à 0,52% en moyenne (+30 200 personnes par an) au cours de la période 2027-2028. L'augmentation de la population active est un peu moins soutenue en projection (2023-2028) qu'au cours des six dernières années (2017-2022) : +246 000 personnes contre +274 500 personnes. Cette augmentation repose désormais exclusivement sur l'évolution des taux d'activité. Leur contribution à la croissance de l'offre de travail est même un peu plus élevée que lors des six dernières années (+0,74 pp contre +0,70 pp par an), mais est insuffisante pour compenser le recul de la contribution de la démographie (-0,05 pp contre +0,11 pp par an), tandis que la contribution des réfugiés à la croissance se limite à 0,02 pp par an durant les deux périodes.

Le taux d'activité macroéconomique progresse de 75,9% en 2022 à 78,8% en 2028. Durant l'ensemble de la période, sa croissance est freinée par les effets de composition de la structure d'âge susmentionnés. L'impact de l'afflux des réfugiés a un effet négatif sur le taux d'activité macroéconomique durant les années 2022-2023 (en cumulé de -0,23 pp), qui est partiellement compensé à l'horizon 2028. L'impact positif durant les années 2022-2023 de la modification de la réglementation relative à l'inscription des demandeurs d'emploi est de plus grande ampleur (+0,36 pp) et, par hypothèse, se maintient à moyen terme.

3.3. Emploi et chômage

La croissance dans le secteur marchand a été beaucoup plus intensive en main-d'œuvre au cours des six dernières années, ...

Au cours de la période qui a suivi la crise financière (2010-2022), la croissance de la valeur ajoutée dans les branches marchandes s'est établie à 1,6% par an en moyenne. Cette croissance est devenue nettement plus intensive en main-d'œuvre au cours des six dernières années : la productivité par tête n'a progressé que de 0,2% par an en moyenne au cours de la période 2017-2022, contre 0,9% au cours de la période 2010-2016. En conséquence, à croissance de l'activité économique identique au cours des deux périodes, la croissance de l'emploi a doublé (1,5% par an contre 0,7% par an).

Tableau 4 Valeur ajoutée, productivité et emploi dans les branches marchandes
Croissance annuelle moyenne en pour cent

	10-22	10-16	17-22	17-19	20-22	2023	2024	25-28	23-28
Valeur ajoutée en volume	1,6	1,6	1,6	2,1	1,2	1,4	1,7	1,6	1,6
Productivité horaire du travail	0,6	0,7	0,4	0,4	0,4	-0,3	0,3	0,6	0,4
Volume de travail	1,1	0,9	1,3	1,7	0,9	1,7	1,4	1,0	1,2
Durée moyenne du travail	0,0	0,2	-0,2	0,1	-0,5	0,7	0,4	0,1	0,2
Emploi en nombre de personnes	1,1	0,7	1,5	1,6	1,3	1,1	1,0	1,0	1,0
p.m. Productivité du travail par tête	0,6	0,9	0,2	0,4	-0,1	0,3	0,7	0,7	0,6

Les trois années qui ont précédé la crise sanitaire (période 2017-2019) ont été caractérisées à la fois par une croissance de l'activité économique (2,1% par an) supérieure à la moyenne mais aussi par une croissance de la productivité historiquement faible (0,4% par an), de sorte que l'emploi marchand a progressé considérablement au cours de ces années (1,6% par an). Durant les années de la crise sanitaire, soit 2020 à 2022, la croissance de l'activité marchande (chute en 2020, forte reprise en 2021-2022) s'est, en moyenne, affaiblie pour atteindre 1,2% par an. La croissance de l'emploi est toutefois restée étonnamment forte durant cette période (1,3% par an), tandis que la productivité par tête a affiché une croissance légèrement négative.

... tendance qui s'est accentuée durant les années de crise sanitaire et qui se maintient cette année.

La crise énergétique a finalement provoqué un ralentissement conjoncturel moins prononcé qu'escompté initialement. Cependant, par rapport à 2022 où un mouvement de rattrapage post-Covid était encore largement présent, la croissance de l'activité marchande fléchit nettement en 2023 (de 3,5% à 1,4%). La durée moyenne du travail continue de se redresser après la chute observée durant la période Covid ; elle augmente de 0,7% en 2023, bien que cela soit en grande partie le résultat d'un effet d'acquis de croissance favorable.

La productivité horaire évolue, par contre, dans le sens inverse. Durant la phase aiguë de la crise sanitaire, un surplus de productivité s'est accumulé. Grâce à la mise en œuvre souple et large des mesures de soutien, les entreprises ont en effet pu se départir plus facilement qu'à l'accoutumée des heures de travail excédentaires. En outre, des effets de composition sectorielle (impact négatif de la crise surtout sur les activités faiblement rémunérées) ont eu un effet temporaire à la hausse sur la productivité horaire. Ce surplus a commencé à se résorber à partir de la deuxième moitié de 2021, à mesure que la durée du travail se redressait et que la composition sectorielle de l'emploi se normalisait. Ce n'est que dans le courant de cette année que la productivité horaire repart à la hausse. En moyenne annuelle, elle diminue de 0,3% en 2023. Cela se traduit à nouveau par une croissance extrêmement faible de la productivité par tête (+0,3%). Sur l'ensemble de la période 2020-2023 marquée des stigmates de la Covid, la productivité aurait à peine augmenté (par heure : 0,2% par an en moyenne ; par tête : 0,0% par an en moyenne). La croissance de l'emploi marchand passe de 2,2% l'an dernier à 1,1% cette année, mais avait déjà connu un fort ralentissement dans le courant de l'année dernière.

À moyen terme, la croissance de la productivité horaire se redresse...

La croissance de la productivité horaire remonte à 0,3% en 2024 et se stabilise à 0,6% par an à partir de 2025, s'alignant progressivement sur la croissance du coût horaire réel du travail. Au cours de la période 2025-2028, la croissance est comparable à la croissance moyenne enregistrée depuis la crise financière, mais est, par contre, sensiblement plus élevée qu'au cours des six dernières années. Cette évolution implique également un retour à une hiérarchie sectorielle plus traditionnelle, avec une croissance de la productivité plus élevée dans la construction et l'industrie manufacturière que dans les services marchands, contrairement à ce qui a été observé ces six dernières années. Le surplus de croissance de productivité de ces deux branches par rapport aux services marchands reste toutefois assez limité dans une perspective historique plus longue.

... et la durée du travail continue d'augmenter légèrement...

La durée moyenne du travail continue d'augmenter à moyen terme, mais à un rythme décroissant (+0,4% en 2024, +0,2% en 2025 pour tomber à 0,0% en 2028). Cette progression nette est la résultante de plusieurs évolutions opposées. La durée moyenne du travail des salariés est encore influencée positivement par le mouvement de rattrapage amorcé après l'effondrement intervenu durant la crise sanitaire (surtout dans l'industrie manufacturière) et par l'augmentation du nombre d'activités secondaires (principalement via les flexi-jobs, surtout dans le commerce et l'horeca). Le fait que la part du travail à temps partiel n'augmente plus (notamment en raison de la diminution des régimes de crédit temps, mais aussi de glissements sectoriels comme la stagnation de l'emploi titres-services) et l'augmentation structurelle de la durée relative des emplois à temps partiel (qui a récemment été stimulée par les pénuries croissantes de main-d'œuvre sur le marché du travail) vont également dans le même sens. En revanche, la durée du travail subit des pressions à la baisse dans certaines branches d'activité (soins de santé, titres-services), en raison de l'augmentation du nombre d'incapacités de travail de longue durée²⁶. S'agissant de la durée moyenne du travail des indépendants, le rattrapage entamé après la crise sanitaire se termine en 2024 mais, à partir de 2025, la tendance à la baisse reprend en raison de glissements sectoriels en faveur des branches caractérisées par une durée du travail plus faible. En revanche, pour ce qui est des statuts, un effet de composition positif joue à nouveau en raison de la nouvelle augmentation de la part des indépendants dans l'emploi marchand.

... de sorte que la croissance de l'activité marchande s'accompagne désormais d'une augmentation moins forte de l'emploi.

En 2024, la croissance de l'activité économique des branches marchandes s'accélère pour atteindre 1,7%. Mais la productivité par tête se redresse tout aussi fortement, de sorte que la croissance de l'emploi marchand s'élève à +1,0%. En 2025, elle fléchit à 0,9% car la croissance de l'activité ralentit quelque peu (+1,6%) tandis que la croissance de la productivité par tête reste stable. À partir de 2026, l'activité des branches marchandes continue de croître au même rythme, mais la croissance du volume de travail – également stable – est de moins en moins absorbée par l'augmentation de la durée moyenne du travail, de sorte que la croissance de l'emploi marchand affiche un profil légèrement croissant (de 0,9% en 2025 à 1,0% en 2028). En moyenne sur l'ensemble de la période 2023-2028, l'emploi marchand progresse de 1,0% par an, soit nettement moins que durant les six années précédentes (+1,5% par an).

²⁶ Les personnes en incapacité de travail de longue durée sont comptabilisées comme des travailleurs dans les comptes nationaux, pour autant qu'elles conservent un lien contractuel avec leur employeur. Leur temps de travail est alors égal à 0.

Dans l'industrie manufacturière et la construction surtout, la croissance a été beaucoup plus intensive en main-d'œuvre au cours des six dernières années.

La croissance sensiblement plus rapide de l'emploi marchand au cours des six dernières années par rapport aux six années précédentes s'explique surtout par l'évolution plus favorable de l'emploi dans l'industrie manufacturière et la construction. Comme déjà expliqué ci-dessus, cette évolution s'est accompagnée d'une forte baisse de la croissance de la productivité dans ces branches. Dans les services marchands, la croissance de l'emploi a été nettement plus forte ces six dernières années dans la branche « transports et communication » et, dans une moindre mesure, dans les branches « commerce et horeca » et « autres services marchands ». Cela a été partiellement compensé par une perte substantielle de dynamisme dans la branche des titres-services, par une perte limitée de dynamisme dans la branche « santé et action sociale » ainsi que par des pertes d'emplois plus importantes dans la branche « crédit et assurances ». La croissance de l'emploi intérieur a également doublé par rapport aux six années précédentes car, dans les services non marchands aussi, la croissance de l'emploi s'est sensiblement accélérée.

Tableau 5 Emploi par branche d'activité
Croissance annuelle moyenne en pour cent ; écart cumulé en milliers de personnes

	Taux de croissance annuels moyens						Écarts	
	10-22	10-16	17-22	17-19	20-22	23-28	17-22	23-28
Agriculture (a)	-0,8	-1,8	0,3	-0,1	0,8	-0,5	1	-2
Industrie (b)	-0,1	-1,0	0,9	1,0	0,9	0,3	48	17
- Énergie	0,7	0,5	0,8	0,8	0,9	0,1	3	1
- Industrie manufacturière	-0,7	-1,7	0,5	0,7	0,3	-0,1	15	-3
- Construction	0,8	0,0	1,7	1,5	2,0	1,0	30	19
Services marchands (c)	1,5	1,3	1,6	1,8	1,4	1,2	300	237
- Transports et communication	0,1	-1,0	1,4	1,6	1,2	0,6	24	11
- Commerce et horeca	0,2	0,0	0,4	0,4	0,5	0,2	19	9
- Crédit et assurances	-1,3	-1,0	-1,7	-2,0	-1,5	-0,7	-12	-5
- Santé et action sociale	2,0	2,1	1,9	2,0	1,7	1,8	68	74
- Autres services marchands	2,6	2,4	2,8	3,1	2,4	1,8	192	144
- Emplois titres-services et ALE	4,3	7,2	1,1	2,4	-0,2	0,5	9	4
Services non marchands	0,7	0,3	1,2	1,2	1,3	0,4	66	23
- Administration publique et enseignement	0,8	0,5	1,2	1,2	1,3	0,4	62	23
- Services domestiques	-0,9	-3,2	1,9	2,2	1,6	0,3	4	1
Emploi intérieur	1,0	0,7	1,4	1,5	1,3	0,9	415	276
p.m. branches marchandes (a+b+c)	1,1	0,7	1,5	1,6	1,3	1,0	349	253
p.m. secteur institutionnel des administrations publiques	0,7	0,5	1,0	0,9	1,1	0,3	55	19

La crise sanitaire n'a pas modifié de manière durable la répartition sectorielle de l'emploi.

Comme déjà mentionné plus haut, la croissance moyenne de l'emploi marchand au cours des années 2020-2022, marquées par la crise sanitaire, n'a été que légèrement inférieure à celle observée durant les trois années qui ont précédé cette période de crise (période 2017-2019). L'emploi a été un peu moins dynamique dans l'industrie manufacturière (mais tout en étant encore très vigoureux dans une perspective historique), mais cela a quasiment été compensé par une accélération de la croissance de l'emploi dans la construction. Dans les services marchands aussi, la croissance n'a été que très légèrement plus faible, et ce même dans la branche « commerce et horeca » qui avait pourtant été durement touchée lorsque la pandémie a éclaté. L'essentiel du ralentissement s'explique par la stagnation de la croissance de l'emploi titres-services et par une certaine perte de dynamisme dans la branche « autres services

marchands ». Dans les services non marchands, la croissance s'est même quelque peu accélérée durant la période de crise sanitaire, si bien que, pour l'emploi intérieur, l'écart de croissance entre les deux périodes est encore plus petit.

Dans la construction et l'industrie manufacturière, la croissance de la productivité s'accélère à moyen terme et la croissance de l'emploi fléchit.

Le recul relativement sensible de la croissance de l'emploi marchand à moyen terme par rapport aux six dernières années s'explique en premier lieu par l'évolution dans l'industrie manufacturière et la construction. Dans ces branches, la croissance de l'activité économique s'accélère pourtant nettement en comparaison avec les six dernières années. Cela est cependant encore plus vrai pour la croissance de la productivité, qui était encore négative dans ces deux branches dans un passé récent mais qui deviendrait proche des moyennes enregistrées depuis la crise financière. La croissance de l'emploi devient légèrement négative dans l'industrie manufacturière (-0,1% par an, perte de 3 000 emplois), ce qui est, certes, moins favorable que l'évolution observée ces six dernières années (+0,5% par an, gain de 15 000 emplois) mais, considéré dans une perspective historique, ce recul est limité. Dans la construction, la croissance de l'emploi baisserait presque de moitié (croissance de +1,0% par an contre +1,7% précédemment ; +19 000 emplois contre +30 000 emplois). Depuis un certain temps déjà, la croissance de l'emploi dans cette branche est tirée par l'emploi indépendant et il devrait en être de même à moyen terme. Le nombre de salariés augmente de 4 700 personnes, tandis que le nombre d'indépendants augmente de 14 700 personnes (contre, respectivement, +12 600 personnes et +17 200 personnes au cours des six dernières années). La part de l'emploi indépendant dans la branche continue dès lors de progresser : en 2028, les indépendants représentent 31% de l'emploi total dans la construction²⁷.

Dans pratiquement toutes les branches des services marchands aussi, moins d'emplois sont créés par rapport au passé récent.

Dans la branche « commerce et horeca », l'emploi indépendant perd structurellement du terrain, à l'exception notable des années Covid 2020-2021. Cette tendance négative reprend à moyen terme et le nombre d'indépendants continue de diminuer (-6 600 personnes contre -5 000 personnes précédemment). De plus, l'augmentation de l'emploi salarié s'affaiblit, de sorte que la hausse de l'emploi total dans la branche est désormais plus faible (+0,2% par an contre +0,4% précédemment ; +9 000 personnes contre +19 000 personnes). Parallèlement, la croissance de l'activité se renforce pourtant, mais la croissance de la productivité aussi. Cette dernière est soutenue, surtout en début de période de projection, par la poursuite de l'augmentation de la durée moyenne du travail. Mais, à partir de 2025, la croissance de la productivité horaire s'accélère fortement, de sorte que l'emploi se stabilise quasiment.

L'emploi dans la branche « transports et communication » a évolué très positivement au cours des six dernières années (+1,4% par an ; +24 000 emplois), tant dans le transport routier que dans les activités d'entreposage et les services auxiliaires des transports. De plus, l'emploi des entreprises publiques de cette branche a cessé de baisser. L'augmentation de l'emploi à moyen terme (+11 000 personnes ; 0,6%

²⁷ Et même 40% si les administrateurs d'entreprises actifs dans la construction sont pris en compte dans cette branche et non dans la branche « autres services marchands », comme il est d'usage dans les comptes nationaux.

par an) est plutôt faible par rapport à celle de la période précédente, où la croissance de l'activité n'était pas tellement plus élevée mais beaucoup plus intensive en main-d'œuvre.

Dans la branche « crédit et assurances », le rythme des pertes d'emplois continuerait, dans le sillage des observations les plus récentes, de ralentir (-5 000 emplois en projection contre -12 000 emplois au cours des six dernières années).

La croissance de l'emploi dans les titres-services a été complètement à l'arrêt durant la crise sanitaire et ne reprendrait que très faiblement à moyen terme, de sorte que l'augmentation du nombre d'emplois est limitée en projection (+4 000 personnes contre +9 000 personnes au cours des six dernières années, augmentation qui est toutefois totalement intervenue durant les trois années qui ont précédé la crise sanitaire).

Le ralentissement de la croissance de l'emploi marchand qui a été observé dans le courant de l'an dernier s'est principalement matérialisé par un recul relativement important de l'emploi intérimaire, qui semble se poursuivre actuellement. Cela pèse sur la croissance de l'emploi de la branche « autres services marchands » cette année. Par la suite, cette croissance se redresse quelque peu, mais demeure, en moyenne sur la période de projection, assez faible en comparaison avec les six années précédentes (croissance moyenne de 1,8% par an, contre 2,8% ; +144 000 personnes contre +192 000 personnes), ce qui s'explique entièrement par la croissance relativement moins forte de l'activité dans cette branche.

La branche « santé et action sociale » est traditionnellement l'autre moteur en termes de création nette d'emplois. Hormis la branche « crédit et assurances », c'est la seule branche marchande où l'évolution de l'emploi durant la période de projection est comparable à celle des six années précédentes (+1,8% par an contre +1,9% ; +74 000 personnes contre +68 000 personnes).

La croissance de l'emploi public ralentit fortement.

L'emploi public a augmenté de 10 700 personnes (+1,2%) en 2022 à la suite de l'augmentation des effectifs dans l'enseignement et d'un accroissement de l'emploi dans l'administration de tous les niveaux de pouvoir.

En 2023, l'emploi public poursuit sa progression (+7 600 personnes). Celle-ci s'explique en partie par les évolutions démographiques : la croissance de la population scolaire conduit, à taux d'encadrement supposé inchangé, à une augmentation du nombre d'enseignants dans les différentes communautés et dans les pouvoirs locaux tandis que l'évolution de la population totale se traduit, dans les hypothèses de la projection, par une augmentation de l'emploi dans les administrations locales. Elle résulte également des informations contenues dans les budgets 2023 qui impliquent une augmentation des effectifs des administrations régionales et communautaires, ainsi que fédérales (dont Infrabel).

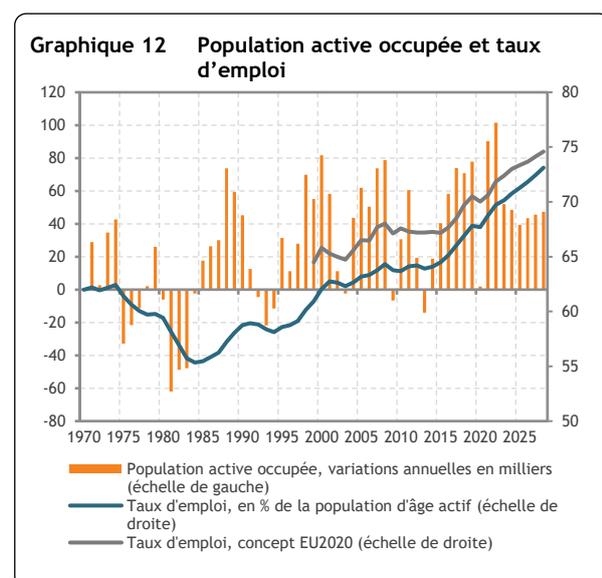
À partir de 2024, l'emploi dans les administrations est supposé constant, à l'exception des administrations locales, dont l'évolution du personnel suit celle de la population totale, et de la Défense, dont les effectifs sont supposés en augmentation dans le cadre des engagements pris vis-à-vis de l'OTAN. Globalement, l'emploi public augmenterait de 2 200 personnes par an en moyenne sur la période 2024-2028.

Sur l'ensemble de la période de projection, l'emploi public augmente de 19 000 personnes, soit sensiblement moins qu'au cours des six dernières années (+55 000 personnes). Outre le personnel de la fonction publique au sens strict, la branche « administration publique et enseignement » comprend également des personnes qui sont actives (sous le statut de salarié ou d'indépendant) dans des activités d'enseignement qui ne sont pas subventionnées par les pouvoirs publics. Leur nombre continue d'augmenter à moyen terme, mais un peu moins fortement que dans le passé récent, de sorte que l'emploi total dans cette branche augmente de 23 000 personnes (contre +62 000 personnes au cours des six dernières années).

Le ralentissement de la croissance de l'emploi dans les services non marchands s'ajoute à celui des branches marchandes. Par conséquent, l'emploi intérieur progresse à moyen terme nettement moins fortement qu'au cours des six dernières années (0,9% par an contre 1,4% par an).

Bien que la croissance de la population active occupée ralentisse nettement à moyen terme, le taux d'emploi continue de progresser sensiblement...

Au cours des années 2017-2019, la population active occupée a augmenté de 223 000 personnes et le taux d'emploi administratif²⁸ est passé de 65,2% à 67,8%. Au cours des années 2020-2022, l'augmentation a été quasiment aussi importante (+194 000 personnes). La croissance de la population active occupée a toutefois marqué un coup d'arrêt en 2020, au début de la crise sanitaire, mais a nettement rebondi au cours des deux dernières années.



En conséquence, le taux d'emploi a atteint 69,8% en 2022, bien que sa progression l'année dernière ait été freinée par l'impulsion donnée par l'arrivée des réfugiés ukrainiens à la croissance de la population d'âge actif.

L'augmentation de la population active occupée ralentit fortement cette année (pour atteindre

+52 000 personnes) et s'affaiblit encore au cours des deux prochaines années (pour atteindre +39 000 personnes en 2025). Cela s'explique, en premier lieu, par le ralentissement de la croissance de l'emploi marchand à partir de cette année, et qui s'affaiblit encore légèrement en 2025. De plus, l'emploi public perd, lui aussi, beaucoup de sa dynamique durant cette période. À partir de 2026, l'augmentation de la population active occupée se renforce quelque peu (pour atteindre +47 000 personnes en 2028), exclusivement sous l'impulsion de l'accélération de la croissance de l'emploi marchand. Sur l'ensemble de la période 2023-2028, la population active occupée augmente de 276 000 personnes, soit nettement moins qu'au cours des six dernières années (+416 000 personnes).

²⁸ Rapport entre la population active occupée totale (de 15 ans et plus) selon la définition des comptes nationaux et la population d'âge actif (15-64 ans).

Alors que l'augmentation de la population active occupée ralentit cette année, la population d'âge actif continue d'augmenter fortement en raison de l'arrivée de réfugiés, de sorte que le taux d'emploi ne gagne que 0,4 pp, pour atteindre 70,2%. L'an prochain, la croissance de la population d'âge actif ralentit toutefois nettement, ce qui permet à la hausse du taux d'emploi de se renforcer (+0,6 pp, pour atteindre 70,8%). À partir de 2025, l'augmentation du taux d'emploi reflète l'évolution de la population active occupée : hausse un peu moins forte en 2025 (+0,5 pp, 71,3%), légère accélération ensuite (+0,6 pp par an en moyenne, pour atteindre 73,1% en 2028). Étant donné qu'à moyen terme, la population active occupée progresse moins fortement qu'au cours des six dernières années mais qu'il en va de même pour la population d'âge actif (+36 000 personnes contre +115 000 personnes), le taux d'emploi continue d'augmenter de manière significative (+3,4 pp en projection contre +4,6 pp au cours des six dernières années).

... mais cette augmentation est moins prononcée selon le concept UE2020.

En comparaison avec le taux administratif, le taux d'emploi selon le concept UE2020²⁹ a baissé plus fortement en 2020 (de 70,5% à 70,0%) et a augmenté nettement moins en 2021 (à 70,6%). Pour 2021, cela s'explique par une modification des définitions de l'EFT, à la suite de laquelle, à partir de 2021, les personnes en chômage temporaire pendant plus de trois mois ne sont plus comptabilisées dans l'emploi³⁰ (l'impact de cette modification a été estimé par Statbel à 0,6 pp). Le chômage temporaire ayant nettement reculé l'an passé, cet effet s'est largement estompé, ce qui a contribué à la forte hausse du taux UE2020 en 2022 (qui a atteint 71,9%). Il n'empêche que, par rapport à 2019, l'augmentation du taux UE2020 a été un peu moins soutenue (+1,4 pp) que celle du taux administratif (+1,9 pp).

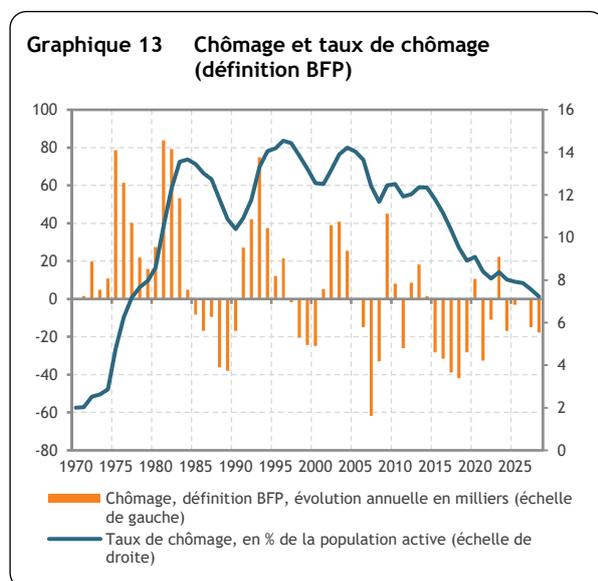
Cette année, le taux UE2020 augmente un petit peu plus que le taux administratif (+0,5 pp, à 72,4%), la normalisation du chômage temporaire produisant encore un léger effet d'acquis de croissance positif. L'an prochain, sa hausse serait identique à celle du taux administratif (+0,6 pp, à 73,0%). À partir de 2025, la hausse du taux UE2020 (+0,4 pp par an en moyenne, pour atteindre 74,6% en 2028) est toutefois plus faible que celle du taux administratif, car elle ne tient pas compte de la forte augmentation du nombre d'actifs occupés âgés de 65 ans et plus, suite au relèvement de l'âge légal de la retraite à 66 ans. L'évolution du concept administratif, quant à elle, est quelque peu flattée par le fait que la limite d'âge de la population d'âge actif est fixée à 64 ans.

²⁹ Source : Enquête sur les forces de travail (EFT), classe d'âge 20-64 ans.

³⁰ Contrairement à la méthode qui était de mise jusqu'en 2020 et qui est toujours la pratique administrative courante.

La baisse du taux du chômage a été brièvement interrompue par la crise sanitaire...

Entre 2014 et 2019, le chômage (définition administrative) a diminué de 169 000 personnes et le taux de



chômage a reculé de 12,3% à 8,9%, soit le niveau le plus bas depuis les années septante. Cette évolution n'a finalement été interrompue que brièvement au moment de l'éclatement de la crise sanitaire. La crise a provoqué une forte hausse du chômage au deuxième trimestre de 2020, qui a cependant déjà été suivie d'une forte baisse dans le courant de l'année 2020. Le mouvement s'est poursuivi en 2021. En moyenne annuelle, le chômage n'a dès lors augmenté que de 11 000 personnes en 2020 et a très fortement reculé en 2021 (-33 000 personnes). Le taux de chômage a augmenté à 9,1% en 2020, mais est retombé à 8,4% en 2021, soit un niveau nettement inférieur à celui observé avant la crise sanitaire.

...il en est de même cette année ...

Dans le courant de l'année dernière, par contre, le chômage a sensiblement augmenté. Cette évolution s'explique en partie par le ralentissement de la croissance de l'emploi, mais aussi par la modification, déjà mentionnée ci-dessus, des méthodes d'enregistrement dans les services régionaux de l'emploi et par l'inscription de réfugiés ukrainiens en tant que demandeurs d'emploi. Dans les deux cas, cela s'est accompagné d'une hausse de l'offre de travail (voir section 3.2) et ne concerne que des demandeurs d'emploi qui n'ont pas droit à une allocation de chômage.

Ces deux éléments ont encore joué à plein durant le premier semestre de 2023 mais l'effet à la hausse du flux de réfugiés sur la population active atteindrait maintenant sa vitesse de croisière et, en ce qui concerne la modification des méthodes d'enregistrement, nous supposons qu'elle n'aurait plus d'effet supplémentaire durant la période de projection. Sous ces conditions, le chômage pourrait reculer au second semestre de cette année. Cette estimation pourrait s'avérer trop prudente car les services régionaux de l'emploi ont manifestement l'intention d'étendre leur prise en charge à un groupe-cible plus large.

En moyenne annuelle – et grâce à un effet d'acquis de croissance particulièrement favorable – le chômage a baissé de 11 000 personnes l'an dernier et le taux de chômage a reculé à 8,1%. En revanche, et compte tenu cette fois d'un effet d'acquis de croissance défavorable, il augmente cette année de 22 000 personnes et le taux de chômage grimpe à 8,4%. Il est remarquable de noter que le nombre de chômeurs indemnisés a baissé beaucoup plus nettement (-28 000 personnes) que le nombre total de chômeurs l'an dernier et qu'il devrait encore diminuer cette année (-7 000 personnes).

*... mais elle devrait reprendre à moyen terme.
L'augmentation de l'emploi repose alors principalement sur l'augmentation de la population active.*

En 2024, la croissance de la population active occupée se maintient mais celle de la population active ralentit sensiblement, car les taux d'activité augmentent moins et car les réfugiés ukrainiens ne contribuent plus à la croissance de l'offre de travail. Le chômage diminue de 17 000 personnes et le taux de chômage retombe à 8,0%.

Durant les années 2025-2026, la croissance de la population active occupée est légèrement plus faible et la croissance de la population active s'accélère en raison du relèvement de l'âge légal de la retraite. Le recul du chômage cesse alors pratiquement (-3 000 personnes en 2025, stabilité en 2026) et le taux de chômage baisse à peine (jusqu'à 7,9% en 2026).

Au cours des deux dernières années de la période de projection, la baisse du chômage reprend sous l'effet conjugué du ralentissement de la croissance de la population active et de la légère accélération de celle de la population active occupée. En 2028, le taux de chômage devrait encore s'élever à 7,2%. Le recul du taux de chômage est donc plutôt modeste à moyen terme. Cela signifie que, davantage encore que dans le passé récent, l'augmentation de l'emploi repose principalement sur l'augmentation de la population active.

4. Finances publiques

4.1. Introduction

La projection de finances publiques a pour point de départ les comptes provisoires de 2022 publiés par l'ICN en avril 2023 complétés, le cas échéant, d'informations plus récentes. Contrairement aux comptes de l'ICN, les recettes de la vente de permis d'émissions sont ici comptabilisées dans les comptes du pouvoir fédéral et des trois Régions selon la clé de répartition prévalant jusque 2020, malgré l'absence de nouvel accord concernant une clé de répartition.

Pour 2023 et à moyen terme, la projection est guidée par le cadre macroéconomique et démographique des présentes Perspectives, par une modélisation des dépenses et des recettes tenant compte à la fois de leurs déterminants structurels et des législations en place, par une analyse des décisions budgétaires annuelles et pluriannuelles prises aux différents niveaux de pouvoir et, le cas échéant, par des hypothèses interprétatives de ces décisions quand l'information est lacunaire. Les annonces à caractère purement normatif (objectifs budgétaires sans modalités) ne sont pas prises en compte.

Les incertitudes qui entourent ces Perspectives économiques à la suite d'un choc inflatoire important n'épargnent pas les finances publiques. Par rapport aux Perspectives de février dernier, le cadre macroéconomique est sensiblement revu, notamment la dynamique en 2023 de certains agrégats impactant la projection des recettes fiscales à charge des ménages et des entreprises, particulièrement les excédents d'exploitation et les revenus d'intérêts. L'estimation de l'impact de différents facteurs administratifs ayant influencé la perception des impôts directs en 2022 a été revue, qu'il s'agisse des délais de paiement octroyés dans le cadre de la crise énergétique ou du rythme des enrôlements, ces derniers donnant lieu à la prise en compte d'un contrecoup en 2023. La projection tient compte de la forte augmentation des recettes de la première échéance des versements anticipés des sociétés, souvent représentative de la tendance annuelle. Il s'ensuit une amélioration sensible de la projection des recettes fiscales et du déficit en 2023 par rapport aux Perspectives de février dernier, qui se reporte dans une certaine mesure à moyen terme. Une telle instabilité dans les projections n'est certainement pas souhaitable, mais est inhérente aux incertitudes et révisions mentionnées ci-dessus.

Les incertitudes concernent également le degré d'utilisation de certaines provisions aux différents niveaux de pouvoir, en particulier celles relatives aux plans de relance dont l'exécution pourrait être freinée par des contraintes opérationnelles ou d'offre. Notons à ce sujet que la projection tient compte de la version actualisée du RRP qui devrait prochainement être présentée aux instances européennes. Étant donné la réduction de la dotation de la RRF européenne revenant à la Belgique, le nouveau plan inclut des projets éligibles aux dotations RePowerEU et BAR, et fait appel, dans une mesure limitée, aux prêts européens de la RRF.

4.2. Ensemble des administrations publiques

4.2.1. Persistance à moyen terme d'un déficit de l'ordre de 5% du PIB

En 2022, le déficit public s'est amoindri sous l'effet de l'estompement des dépenses liées à la crise sanitaire et aux inondations de l'été 2021, et dans un contexte de croissance économique vigoureuse ayant favorisé les recettes d'impôt sur le revenu des ménages et des entreprises. Ces facteurs favorables, auxquels s'ajoute une ultime baisse des charges d'intérêts, ont plus que compensé le coût des mesures prises pour aider les ménages à faire face à la hausse des prix de l'énergie et accueillir les réfugiés ukrainiens.

Le déficit s'accroît par contre en 2023. Les aides fédérales pour faire face à l'inflation restent importantes en début d'année et sont complétées par une réduction temporaire des cotisations patronales et par des aides régionales aux entreprises notamment. Les effets d'année pleine des multiples indexations de 2022 renchérissent les rémunérations publiques et les revenus de remplacement. Les charges d'intérêts repartent à la hausse après plus de trois décennies de recul. Face à ces coûts supplémentaires, la progression des recettes ne suffit pas. Elle est pourtant assez notable vu la taxation des surprofits énergétiques, la hausse nominale des revenus du travail à la suite des indexations, la progression des revenus mobiliers et un certain maintien de la profitabilité des entreprises malgré le recul de la croissance économique.

Il ne subsiste en 2024 plus aucune des aides temporaires mises en place en 2022 et 2023 pour faire face à l'inflation. Pourtant, le déficit public ne recule que modérément. Les recettes pâtissent de différents facteurs, dont le contrecoup des taxes sur les surprofits de 2023 et l'arrivée en régime de croisière de la réforme du précompte professionnel. Les investissements publics sont en nette augmentation en liaison avec le cycle des investissements des pouvoirs locaux, la mise en œuvre des visions stratégiques de la Défense et le calendrier d'exécution des plans de relance. Les dépenses sociales augmentent davantage que le PIB et les charges d'intérêts poursuivent leur remontée.

Tableau 6 Compte des administrations publiques
En pour cent du PIB

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Recettes	49,9	49,7	50,8	50,5	50,5	50,3	50,1	50,0
Fiscales et parafiscales	43,1	42,8	43,8	43,6	43,7	43,5	43,5	43,5
Autres recettes	6,9	6,9	7,0	6,9	6,8	6,8	6,6	6,6
Dépenses	55,5	53,5	55,6	55,3	55,5	55,6	55,4	55,5
Frais de fonctionnement	16,7	16,7	17,2	17,0	16,9	16,7	16,5	16,4
Prestations sociales	26,3	25,7	26,4	26,6	26,9	27,1	27,3	27,5
Autres dépenses primaires courantes	6,9	6,1	6,2	5,7	5,6	5,6	5,6	5,5
Investissements	2,7	2,7	2,9	3,1	3,0	3,0	2,8	2,7
Autres dépenses en capital	1,2	0,9	1,2	1,0	1,0	0,9	0,7	0,7
Charges d'intérêts	1,7	1,5	1,8	2,0	2,1	2,3	2,5	2,7
Solde de financement	-5,6	-3,9	-4,8	-4,7	-5,0	-5,3	-5,3	-5,5
Entité I	-3,8	-2,9	-3,5	-3,5	-3,9	-4,3	-4,6	-4,9
Entité II	-1,8	-1,0	-1,3	-1,2	-1,1	-0,9	-0,7	-0,5

Dans les années suivantes, la croissance économique n'est pas suffisamment forte pour générer des recettes qui permettraient de compenser la croissance des dépenses, en particulier des dépenses de pensions et de soins de santé ainsi que l'augmentation des charges d'intérêts, d'autant que les impôts indirects tendent à évoluer moins vite que le PIB à politique inchangée. Il s'ensuit que le déficit est en légère augmentation sur la période 2025-2028, malgré une évolution contenue des frais de fonctionnement des administrations et l'arrivée à terme des dépenses prévues dans les plans de relance.

La dégradation du solde de financement à moyen terme est logée dans l'entité I (pouvoir fédéral et sécurité sociale) qui concentre les principaux facteurs responsables de cette dégradation. Le solde des entités fédérées, considérées globalement, s'améliore progressivement.

4.2.2. Dégradation importante des finances publiques par rapport à l'avant-Covid

Les finances publiques ont été fortement sollicitées par la succession récente de crises. De nombreuses mesures budgétaires ont été prises pour faire face à la crise sanitaire et économique de 2020, s'ajoutant aux stabilisateurs automatiques, puis pour faire face aux inondations de 2021, à la crise énergétique et à l'accueil des réfugiés ukrainiens en 2022 et 2023. Ces mesures étaient essentiellement temporaires, n'ont plus aucun coût direct en 2024, et n'ont donc pas d'effets durables sur les finances publiques hormis, bien entendu, sur le niveau de la dette.

Pourtant, les finances publiques à moyen terme apparaissent sensiblement dégradées par rapport à 2019, malgré certaines mesures d'économie prises par les pouvoirs publics. De plus, la dégradation est plus marquée que celle qui avait été projetée à politique inchangée avant ces crises. Ainsi, dans les Perspectives 2019-2024 de juin 2019 du BFP, le solde budgétaire se dégradait de 1,1 point de pour cent du PIB entre 2019 et 2024. Dans les présentes Perspectives, la dégradation s'élève au cours de la même période à 2,8 points de pour cent du PIB, soit un surcroît de 1,7 point de pour cent.

Tableau 7 Évolution de solde de financement et du PIB entre 2019 et 2024

	Solde de financement (p.c. du PIB)			PIB 2024 (2019=100)	
	2019	2024	Écart	En volume	En valeur
Perspectives économiques 2019-2024 de juin 2019	-1,6	-2,7	-1,1	107	116
Perspectives économiques 2023-2028 de juin 2023	-1,9	-4,7	-2,8	107	126
Écart	-0,3	-2,0	-1,7	0	10

Ce surcroît d'augmentation du déficit ne vient pas, a priori, du PIB en volume : tel qu'actuellement projeté pour 2024, il correspond aux projections réalisées en 2019 malgré, il va sans dire, une évolution intermédiaire fort différente³¹. Par contre, la projection actuelle du PIB en valeur indique un niveau bien plus élevé que dans les projections de 2019 vu le choc inflationniste survenu entretemps, ce qui n'est pas sans impact sur le déficit comme on l'évoquera ci-après.

Le tableau suivant présente la contribution des diverses rubriques de recettes et dépenses à la détérioration nominale du déficit entre 2019 et 2024. Il s'agit de contributions brutes puisqu'elles ne tiennent pas compte des effets mutuellement induits via, par exemple, leurs effets macroéconomiques. La comparaison s'effectue entre 2019 et 2024 qui est la première année sans grandes mesures ponctuelles. La période correspond à une législature.

Dans les projections actuelles, l'essentiel de la détérioration provient de l'évolution des prestations sociales (c'était déjà le cas dans celles de 2019), des dépenses en capital et des frais de fonctionnement. Les recettes fiscales et parafiscales, à l'exception des impôts indirects, atténuent la dégradation. Les charges d'intérêts n'ont qu'un impact limité (leur recul entre 2019 et 2022 égalant pratiquement leur augmentation entre 2022 et 2024).

³¹ Et une appréciation de l'écart de production en 2019 différente aujourd'hui de ce qu'elle était dans les projections de 2019.

L'augmentation des prestations sociales est surtout due à la hausse des pensions, des soins de santé et des indemnités maladie-invalidité. Dans les projections de 2019, ces postes étaient également en augmentation mais dans une moindre mesure. Leur dynamique démographique endogène était prise en compte, de même que l'octroi des enveloppes bien-être, mais de nouveaux facteurs non anticipés à l'époque sont venus accroître l'augmentation en pour cent du PIB. Il s'agit, d'une part, de facteurs discrectionnaires, en particulier le relèvement de la pension minimale décidé en début de législature et, d'autre part, d'un facteur économique, à savoir des effets prix défavorables : en 2022, 2023 et 2024, l'indexation des pensions et des autres prestations sociales excède largement la croissance du déflateur du PIB, accentuant ainsi leur hausse en pour cent du PIB.

Les allocations d'assistance sociale sont également en hausse dans la projection actuelle, en raison de la revalorisation des minimas sociaux mais aussi d'une évolution du nombre de bénéficiaires plus importante qu'escomptée dans la projection de 2019 et de l'afflux des réfugiés ukrainiens.

Tableau 8 Contributions à l'évolution du solde de financement entre 2019 et 2024
En point de pour cent du PIB

	Perspectives de juin 2019	Perspectives de juin 2023	Écart
Total	-1,1	-2,8	-1,7
Recettes fiscales et parafiscales, dont :	0,1	0,7	0,6
- Directes ménages	0,8	0,9	0,1
- Directes sociétés	-0,7	0,2	0,9
- Indirectes	-0,3	-0,5	-0,2
- Cotisations sociales effectives	0,3	0,1	-0,2
Autres recettes (a)	-0,3	-0,2	0,1
Frais de fonctionnement (a)	0,1	-0,5	-0,7
Subsides et transferts courants versés	-0,0	-0,0	-0,0
Investissements et autres dépenses en capital	-0,2	-0,7	-0,5
Prestations sociales, dont :	-1,1	-2,1	-1,0
- Pensions	-0,8	-1,2	-0,4
- Soins de santé	-0,4	-0,6	-0,2
- Indemnités maladie-invalidité	-0,1	-0,3	-0,2
Charges d'intérêts	0,2	-0,0	-0,2
Ensemble des administrations publiques	-1,1	-2,8	-1,7
Entité I	-0,9	-1,8	-0,9
Entité II	-0,2	-1,0	-0,8

(a) Hors cotisations imputées

Note : un chiffre positif (négatif) indique une contribution à l'amélioration (détérioration) du solde de financement.

L'effet défavorable des prix relatifs mentionné ci-dessus s'exerce également au niveau des rémunérations publiques, ce qui explique en partie la contribution négative des frais de fonctionnement au déficit dans les projections actuelles, alors qu'ils contribuaient à le réduire dans la projection de 2019. S'y est ajouté le coût de mesures discrectionnaires décidées entretemps (en net, car il y eut aussi des mesures d'économie), comme le relèvement des achats de biens et services de la Défense dont le niveau d'équipement a été relevé dans le cadre des visions stratégiques et dans le contexte de la guerre en Ukraine.

Les dépenses en capital sont les plus volatiles. Dans les projections de 2019, elles connaissaient une légère hausse sur la période, essentiellement en liaison avec le cycle électoral des investissements des pouvoirs locaux (étant donné que 2019 et 2024 ne couvrent pas un cycle complet). Les dépenses en capital sont relevées dans les projections actuelles. D'une part, les investissements de la Défense ont augmenté à la suite de l'opérationnalisation de ses visions stratégiques en vue de respecter les engagements vis-à-vis de l'OTAN. D'autre part, le pouvoir fédéral et les entités fédérées ont mis en place différents

plans de relance, financés seulement en partie par les dotations européennes de la RRF. Contrairement aux investissements de la Défense, les dépenses des plans de relance s'estomperont lorsqu'ils arriveront à leur terme. Rappelons toutefois l'ambition du gouvernement fédéral d'élever les investissements publics (de l'ensemble des administrations publiques) à 4,0% du PIB à l'horizon 2030, avec un objectif intermédiaire de 3,5% en 2024. Les investissements (FBCF) s'élèvent à 3,1% du PIB en 2024 (contre 2,7% en 2024 dans les projections de 2019).

Tant dans la projection actuelle que dans celle de 2019, les subsides et transferts courants versés tendent à évoluer au même rythme que le PIB. Entretemps, certaines de ces dépenses ont été ralenties, en particulier les subsides pour les certificats verts, mais cela fut largement compensé par de nouvelles initiatives prises fin 2019 et en début de législature pour le secteur non marchand. Ainsi, le gouvernement fédéral a financé l'accord salarial pour le personnel soignant et la mise en place du fonds blouses blanches visant à augmenter l'emploi et améliorer les conditions de travail dans le secteur infirmier. Dans les entités fédérées, des accords de refinancement des secteurs social et de la santé ont été conclus.

Les recettes fiscales, dans les projections actuelles, contribuent sensiblement à réduire la hausse du déficit à l'horizon 2024, ce qui était moins le cas dans les projections réalisées en 2019. Le principal écart se situe au niveau de l'impôt sur le revenu des sociétés dont la contribution est à présent positive (quoiqu'entourée d'incertitudes) alors qu'elle était négative dans les projections de 2019. Comparativement, l'assiette macroéconomique a évolué un peu plus positivement et des mesures discrétionnaires sont intervenues entretemps, comme le relèvement de l'impôt minimum et le nouveau régime de taxation des multinationales dont le rendement supposé est pris en compte dans la projection. Le tassement des impôts indirects est plus marqué que dans les projections d'avant-crise, sous l'effet notamment de l'érosion accentuée des recettes d'accises qui, ad quantum pour l'essentiel, n'ont pas suivi l'inflation, et des droits d'enregistrement vu la baisse des transactions immobilières liée à la hausse des taux d'intérêt.

Par rapport aux Perspectives de 2019, le surcroît d'augmentation du déficit public à l'horizon 2024 se répartit de manière presque identique entre l'entité I et l'entité II. Une partie du déficit étant due aux plans de relance financés par fonds propres, principalement logés dans l'entité II, la dégradation du solde de l'entité I à cet horizon est dès lors davantage durable que celle de l'entité II.

En résumé, alors que les projections d'avant-Covid tablaient déjà sur un accroissement important des déficits à moyen terme en raison, surtout, des coûts du vieillissement, des facteurs alors non anticipés sont venus encore accroître ces perspectives de déficit. D'une part, la politique budgétaire a pris une orientation plus expansionniste à la suite de la suspension des contraintes liées à la surveillance budgétaire européenne lors de la crise sanitaire : à côté des mesures de crises, de nouvelles dépenses pluriannuelles furent budgétées par les gouvernements fédéral et régionaux pour répondre aux défis sociétaux, en matière sociale, en matière d'infrastructures ou de Défense. D'autre part, les effets des prix relatifs dans le contexte du choc inflatoire ont accru le ratio des dépenses publiques par rapport au PIB, dans une mesure vraisemblablement plus large que celui des recettes. Enfin, les charges d'intérêts pèsent davantage que prévu, en raison du niveau plus élevé de la dette mais aussi de l'évolution des taux d'intérêt qui, s'ils sont à un moment tombés plus bas qu'anticipé avant Covid, sont remontés de façon vigoureuse.

4.2.3. Dette publique en hausse mais absence d'effet boule de neige

Le taux d'endettement s'est réduit en 2022, essentiellement à la suite de la croissance très élevée du PIB nominal (dénominateur du ratio). En 2023, la croissance du déflateur du PIB restant élevée, le taux d'endettement se stabilise malgré le relèvement du taux d'intérêt moyen payé sur la dette publique. À partir de 2024, le taux d'endettement augmente chaque année à la suite de la normalisation progressive de la croissance des prix du PIB, l'augmentation du taux d'intérêt moyen payé sur la dette publique et l'ampleur du déficit primaire et des octrois de crédits et prises de participations.

Tableau 9 Dette publique
En pour cent du PIB

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Dette brute consolidée	109,2	105,1	105,4	105,9	107,5	109,6	112,0	114,3
Variation du taux d'endettement	-2,9	-4,1	0,3	0,5	1,6	2,2	2,3	2,3
Solde primaire (-)	3,9	2,4	3,0	2,8	2,8	2,9	2,8	2,8
Dynamique intérêt-croissance	-7,8	-7,8	-3,2	-2,5	-1,4	-1,0	-0,8	-0,7
Charges d'intérêts	1,7	1,5	1,8	2,0	2,1	2,3	2,5	2,7
Contribution de la croissance du PIB	-9,5	-9,4	-4,9	-4,5	-3,5	-3,3	-3,3	-3,4
Ajustement déficit-dette	1,1	1,4	0,4	0,2	0,1	0,3	0,3	0,2

La hausse des taux d'intérêt conduit à une augmentation des charges d'intérêts en pour cent du PIB à partir de 2023. Toutefois, le taux d'intérêt moyen payé sur la dette publique reste inférieur à la croissance économique nominale à moyen terme, ce qui exclut une auto-alimentation du taux d'endettement par les charges d'intérêts (effet boule de neige).

4.3. Évolutions par sous-secteur

4.3.1. Pouvoir fédéral

Le déficit du pouvoir fédéral s'est réduit en 2022 sous l'effet de différents facteurs. La croissance des impôts directs fut très dynamique. Les indexations de revenus ont flatté les recettes d'IPP dont les barèmes sont indexés avec un an de retard, et les recettes d'ISoc ont connu une croissance vigoureuse. Le solde est également bonifié par une réduction des transferts nets à la sécurité sociale en raison de moindres dépenses liées à la crise sanitaire et en correction du trop-perçu de l'année précédente, d'une baisse des transferts à l'Union européenne en contrecoup d'une pénalité enregistrée en 2021 et d'une réduction des charges d'intérêts (l'ultime, en termes nominaux). Par contre, ont pesé sur le déficit, l'atonie des accises (qui ne sont pas liées aux prix), les réductions temporaires de la fiscalité sur l'énergie (TVA et accises), les autres mesures adoptées pour soutenir le pouvoir d'achat en réponse à la hausse des prix de l'énergie (tarif social élargi, prime chauffage) ainsi que, dans un autre domaine, les dépenses du plan Readiness de la Défense.

Le déficit repart à la hausse en 2023, en raison surtout de l'augmentation des transferts aux autres administrations publiques et des charges d'intérêts. La hausse des charges d'intérêts résulte de l'augmentation du taux d'intérêt implicite de la dette publique, qui incorpore progressivement le relèvement des taux du marché. Les transferts aux autres niveaux de pouvoir augmentent, tant ceux à destination de la sécurité sociale en contrecoup des corrections de 2022 et pour financer la réduction des cotisations patronales au premier semestre, que les transferts de la LSF en raison d'un important solde du décompte

et le financement des pouvoirs locaux pour l'assistance sociale aux réfugiés ukrainiens. Par contre, la croissance des impôts indirects est plus vigoureuse en 2023 vu les contributions exceptionnelles des producteurs énergétiques décidées lors du budget 2023 initial, l'augmentation de la contribution des nucléaristes en raison des prix élevés de l'électricité, et l'interruption des réductions en matière d'accises sur l'énergie au terme du premier trimestre. Les autres mesures de soutien au pouvoir d'achat en lien avec la crise énergétique exercent toujours en 2023 un effet à la hausse sur les dépenses du pouvoir fédéral, quoiqu'atténué au niveau du tarif social avec le phasing out du tarif social élargi et la réduction attendue des prix de l'énergie dans le courant 2023.

Le solde se stabilise temporairement en 2024. Plusieurs éléments pèsent sur les finances fédérales, tels que le recul des impôts indirects en contrecoup des contributions énergétiques exceptionnelles de 2023 et la diminution de la part fédérale de l'IPP sous l'effet de l'arrivée en régime de croisière de la réforme du précompte professionnel et l'accroissement des rôles versés aux Régions et aux pouvoirs locaux qui, tels qu'enregistrés en SEC, captent avec retard l'inflation élevée de 2022 et 2023. Du côté des dépenses, les investissements de la Défense connaissent une accélération et les charges d'intérêts continuent à augmenter. Ces éléments sont toutefois compensés par le fait qu'il n'y a plus de dépense de soutien en lien avec la crise énergétique en 2024 et par la baisse des transferts aux autres niveaux de pouvoir.

Tableau 10 Compte du pouvoir fédéral
En pour cent du PIB

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Recettes	25,0	25,0	25,7	25,2	25,1	24,9	24,7	24,6
Fiscales et parafiscales	22,5	22,4	23,1	22,6	22,5	22,4	22,3	22,2
Transferts des administrations publiques	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
Autres recettes	1,9	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8
Dépenses	29,1	27,6	29,2	28,7	28,7	28,9	28,8	28,9
Frais de fonctionnement	3,1	3,2	3,4	3,3	3,3	3,2	3,2	3,2
Prestations sociales	1,5	1,7	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Autres dépenses primaires finales courantes	2,9	2,7	2,7	2,4	2,4	2,5	2,5	2,5
Investissements	0,6	0,6	0,6	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8
Autres dépenses finales en capital	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
Transferts aux administrations publiques	19,2	17,8	19,1	18,8	18,7	18,7	18,6	18,6
Charges d'intérêts	1,5	1,3	1,5	1,6	1,7	1,9	2,0	2,1
Solde de financement	-4,1	-2,6	-3,5	-3,5	-3,6	-3,9	-4,1	-4,3

Le déficit du pouvoir fédéral se creuse de 0,8 point de pour cent du PIB de 2024 à 2028. À politique inchangée, le ratio des recettes par rapport au PIB diminue. L'augmentation des impôts directs ne compense que partiellement le décrochage des impôts indirects par rapport à la croissance économique. Ce décrochage résulte de ce que les accises sont liées aux volumes et donc non proportionnelles aux prix, du recul de la taxe des nucléaristes (supposée nulle à partir de 2026), du recul de la contribution des banques au fonds de garantie des dépôts à la suite de la décision de l'augmenter pour 2024-2025, ainsi que des moindres recettes de TVA en raison du ralentissement des investissements publics au sortir des plans de relance. L'autre facteur explicatif de la détérioration du solde réside dans la remontée notable des charges d'intérêts en raison des déficits progressivement plus importants et du refinancement de la dette à des taux plus élevés.

Les autres dépenses, globalement stables, masquent des dynamiques variées. Les frais de fonctionnement, la plupart des transferts non sociaux et les transferts aux autres administrations évoluent moins rapidement que le PIB à moyen terme. D'autres dépenses sont plus dynamiques, telles que les

allocations d'assistance sociale sous l'effet de la revalorisation des minimas sociaux et de l'augmentation attendue du nombre de bénéficiaires, les investissements de la Défense qui intègrent les visions stratégiques, les investissements d'Infrabel qui bénéficient d'un financement complémentaire, et les subsides aux entreprises qui tiennent compte de la mise en œuvre du mécanisme de rémunération de capacité des centrales au gaz à partir de 2025.

4.3.2. Sécurité sociale

Les effets de la pandémie s'estompant, les dépenses de la sécurité sociale retrouvent une évolution moins volatile. A court terme, les mécanismes d'équilibrage (dotations, financement complémentaire des soins de santé) lui garantissent un solde proche de l'équilibre budgétaire. À moyen terme et sous l'hypothèse que les dotations d'équilibre restent inchangées hors inflation après 2023, le solde se détériore rapidement en raison de la forte croissance des prestations sociales.

Tableau 11 Compte des administrations de sécurité sociale
En pour cent du PIB

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Recettes	23,1	21,5	22,5	22,9	22,9	23,0	23,1	23,2
Fiscales et parafiscales	13,8	13,7	14,0	14,2	14,2	14,2	14,3	14,3
Transferts des administrations publiques	9,1	7,6	8,3	8,5	8,6	8,6	8,6	8,7
Autres recettes	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Dépenses	22,8	21,8	22,6	22,9	23,2	23,4	23,6	23,8
Frais de fonctionnement	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Prestations sociales, dont :	19,0	18,3	18,9	19,2	19,5	19,7	20,0	20,2
Pensions ¹	7,0	7,1	7,6	7,8	7,9	7,9	8,0	8,1
Soins de santé ²	6,2	6,1	6,3	6,4	6,6	6,7	6,9	7,0
Chômage ³ et droit passerelle	2,0	1,2	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9
Indemnités maladie-invalidité	2,1	2,2	2,3	2,3	2,4	2,4	2,4	2,4
Autres dépenses primaires finales courantes	1,0	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Investissements	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Autres dépenses finales en capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferts aux administrations publiques	2,2	2,2	2,3	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2
Charges d'intérêts	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Solde de financement	0,3	-0,3	-0,1	-0,0	-0,3	-0,4	-0,5	-0,6

¹ Pensions privées et publiques reprises comme prestations de la sécurité sociale

² Définition SEC, c'est-à-dire y compris le coût de la journée d'hospitalisation mais sans les dépenses classées en subsides

³ Y compris le chômage temporaire de crise

En 2022, la sortie progressive de la crise Covid permet aux dépenses de chômage temporaire et de droit passerelle de diminuer nettement sans encore tout à fait revenir à leurs niveaux d'avant 2020. La croissance nominale des prestations sociales est fortement soutenue par les indexations exceptionnellement élevées mais, au final, les dépenses diminuent en pourcentage du PIB. Du côté des recettes, plusieurs mesures (réduction de la cotisation spéciale de sécurité sociale, hausse du bonus à l'emploi, taux de cotisation peu élevé sur les primes corona, réduction d'un certain nombre de contributions spéciales) freinent la croissance des cotisations sociales. De plus, lors de l'ajustement budgétaire de 2022, un trop-perçu a été constaté au niveau des dotations versées en 2021 par le pouvoir fédéral (dotations d'équilibre et financement complémentaire des soins de santé) avec comme conséquence un important remboursement au pouvoir fédéral en 2022. Le déficit de la sécurité sociale en 2022 va donc de pair avec le surplus de même ampleur de 2021.

Les prestations sociales sont en forte hausse en 2023 en raison des effets d'année pleine des indexations successives de 2022. Seules les dépenses de chômage baissent à la suite de la baisse du nombre de

chômeurs et de l’extinction des dernières mesures corona. Les cotisations sociales augmentent plus rapidement que le PIB vu la dynamique du marché du travail et malgré les réductions octroyées pour les deux premiers trimestres dans le contexte de l’indexation automatique des salaires. La hausse des prestations n’est que partiellement compensée par l’augmentation des transferts du pouvoir fédéral (la projection reprend les dotations d’équilibre et le financement complémentaire des soins de santé tels que fixés lors du contrôle budgétaire), ce qui laisse subsister un léger déficit.

Tableau 12 Dynamique des recettes et dépenses de la sécurité sociale (en concepts SEC)
Taux de croissance annuel nominal

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2024-2028
Recettes, dont	1,7	10,1	6,2	3,6	3,4	3,5	3,5	4,0
Cotisations sociales	8,3	7,1	5,7	3,6	3,3	3,3	3,4	3,9
Transferts du pouvoir fédéral	-8,3	15,2	7,0	3,6	3,7	3,7	3,7	4,3
Dépenses, dont :	4,6	8,7	5,9	4,9	4,0	4,0	4,0	4,5
Prestations sociales, dont :	3,8	8,5	5,9	4,9	3,8	3,7	3,7	4,4
Pensions	11,9	11,2	7,3	4,8	3,9	4,3	4,4	4,9
Soins de santé	7,9	8,5	6,5	5,9	5,2	5,3	5,3	5,6
Chômage et droit passerelle	-34,8	-6,6	-1,2	2,8	2,7	-0,1	-0,7	0,7
Indemnités maladie-invalidité	11,9	8,7	5,2	6,5	4,3	3,9	3,6	4,7
pm : indexation prestations sociales	7,9	5,9	3,4	2,5	1,8	1,7	1,7	2,2

À moyen terme, les recettes de cotisations progressent plus rapidement que le PIB tandis que la croissance du financement alternatif reste assez soutenue, en particulier le financement complémentaire des soins de santé du fait de la norme de croissance fixée à 2,5% (sauf pour 2024 où la norme est fixée à 2,0%). Cette progression des recettes totales est toutefois insuffisante pour couvrir l’augmentation des dépenses (rappelons que, à partir de 2024, les dotations d’équilibre sont ici maintenues constantes en termes réels par hypothèse). Parmi celles-ci, les dépenses de pensions et de soins de santé sont celles qui connaissent l’augmentation la plus marquée en pourcentage du PIB.

Les dépenses de pension augmentent fortement sous l’effet d’une dynamique attribuable en grande partie au vieillissement de la population, et renforcée par certaines mesures de revalorisation (relèvement de la pension minimum décidé en début de législature, augmentation des plafonds – même si certaines de ces mesures ont été revues à la baisse en 2023). À partir de 2025, le relèvement de l’âge légal de la pension et l’arrivée en régime de croisière des relèvements des minimas réduisent la croissance des prestations qui, néanmoins, reste supérieure à celle du PIB compte tenu de l’évolution des nombres, de la pension moyenne et des enveloppes bien-être. Le taux de croissance annuel moyen atteint 2,7% hors indexation entre 2024 et 2028. Rappelons que, depuis 2016, le financement des pensions publiques passe presque intégralement par la sécurité sociale. Toutefois, en SEC, certaines pensions publiques ne sont pas comptabilisées en prestations de la sécurité sociale mais en transferts aux autres sous-secteurs. L’évolution de ces prestations joue à la fois sur les recettes (les transferts du pouvoir fédéral destinés à leur financement) et sur les dépenses (le transfert au niveau de pouvoir concerné).

Les dépenses de soins de santé continuent de subir l’effet de l’inflation en 2023 et même en 2024 en raison de mécanismes propres au secteur (une partie de l’indexation en soins de santé s’applique avec une année de retard). D’autre part, les déterminants des prestations de soins de santé (prévalence des maladies chroniques, vieillissement de la population, facteurs socioéconomiques, évolution de la pratique médicale et progrès technologique médical) conduisent à un taux de croissance annuel moyen de 3,5% en termes réels entre 2024 et 2028, supérieur à la norme de 2,5%. Les prestations en

maladie-invalidité connaissent également une croissance forte sur la période 2024-2028 (2,5% en moyenne annuelle réelle) en raison de l'augmentation du nombre d'invalides en début de période de projection et du relèvement de l'âge légal de la pension. Les dépenses de chômage, par contre, poursuivent leur recul (-1,5% en moyenne annuelle réelle) en raison principalement de la baisse du nombre de bénéficiaires (chômeurs indemnisés complets, temporaires, avec complément d'entreprise et crédit-temps à temps partiel, et ce, malgré le relèvement de l'âge légal de la pension).

Au final, la croissance annuelle moyenne des recettes sur la période 2024-2028 se monte à 4,0% en termes nominaux alors que celle des dépenses se monte à 4,5%. Dans ces conditions, le déficit se creuse d'année en année.

4.3.3. Communauté et régions

a. Ensemble des communautés et régions

Le solde de financement des entités fédérées s'est amélioré en 2022 à la suite de l'accélération du rythme des enrôlements à l'IPP et de moindres dépenses liées à la crise sanitaire et aux inondations qu'en 2021. L'amélioration des finances régionales a été atténuée par la hausse des dépenses des plans de relance et par les mesures prises pour faire face à l'accueil des réfugiés ukrainiens et la hausse des prix de l'énergie. La hausse de l'inflation a également pesé sur les finances régionales étant donné qu'elle impacte plus rapidement leurs dépenses que leurs recettes puisque les additionnels à l'IPP sont influencés par l'inflation avec retard tandis que les transferts de la LSF ont été calculés avec les paramètres du Budget économique de février 2022.

Tableau 13 Compte des communautés et régions
En pour cent du PIB

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Recettes	18,9	18,9	19,5	19,2	19,1	19,0	18,8	18,8
Fiscales et parafiscales	4,8	4,7	4,7	4,8	4,9	4,9	4,9	4,9
Transferts des administrations publiques	10,8	10,8	11,3	10,9	10,8	10,7	10,7	10,6
Autres recettes	3,4	3,4	3,5	3,5	3,4	3,4	3,3	3,3
Dépenses	20,7	19,8	20,7	20,2	20,2	19,9	19,6	19,4
Frais de fonctionnement	7,9	7,8	8,0	8,0	7,9	7,8	7,7	7,6
Prestations sociales	5,0	4,9	5,1	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Autres dépenses primaires finales courantes	2,8	2,4	2,4	2,2	2,2	2,1	2,1	2,1
Investissements	1,4	1,4	1,6	1,5	1,5	1,4	1,4	1,3
Autres dépenses finales en capital	0,8	0,5	0,8	0,6	0,6	0,6	0,5	0,4
Transferts aux administrations publiques	2,6	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5	2,5	2,4
Charges d'intérêts	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5
Solde de financement	-1,8	-0,9	-1,2	-1,1	-1,1	-0,9	-0,8	-0,6
Communauté flamande	-0,6	-0,4	-0,5	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1
Communauté française	-0,2	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Région wallonne	-0,7	-0,1	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2
Région de Bruxelles-Capitale et Cocom	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Autres	0,0	-0,0	-0,1	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0

Les finances des communautés et régions se détériorent en 2023 malgré un important solde du décompte de la LSF. Ceci est dû essentiellement à des dépenses des plans de relance plus importantes, à une hausse des dépenses de soutien à la suite de la hausse des prix de l'énergie, au contrecoup de l'accélération du rythme des enrôlements à l'IPP et à l'effet d'année pleine des nombreuses indexations de 2022.

À moyen terme, le déficit se résorbe partiellement à la suite de la disparition des dépenses liées à la crise énergétique ainsi que de l'arrivée à échéance des différents plans de relance.

La réduction du déficit du compte des communautés et régions à politique inchangée est attribuable à la Communauté flamande et à la Région wallonne. Le solde de la Communauté française et le solde consolidé de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune évoluent peu à moyen terme.

b. Communauté flamande

L'amélioration du compte de la Communauté flamande en 2022 s'explique principalement par la hausse des moyens transférés dans le cadre de la LSF, l'augmentation des recettes de l'impôt des personnes physiques à la suite de l'accélération du rythme des enrôlements et la fin progressive de la politique de soutien liée à crise sanitaire. Ces facteurs compensent largement la baisse des recettes des droits d'enregistrement consécutive au ralentissement du marché immobilier et l'augmentation des dépenses dans le contexte de la forte inflation, du Plan de résilience flamand (VVK) et des crises ukrainienne et de l'énergie.

Tableau 14 Compte de la Communauté flamande
En milliards d'euros

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Recettes	56,0	61,2	66,3	68,1	70,4	72,4	74,4	76,7
Fiscales et parafiscales	14,9	15,8	16,5	17,8	18,7	19,4	20,1	20,8
Transferts des administrations publiques	31,2	34,1	37,7	37,8	39,0	40,0	41,1	42,3
Autres recettes	10,0	11,4	12,1	12,5	12,7	12,9	13,2	13,5
Dépenses	59,2	63,3	69,1	70,1	72,5	73,9	75,3	77,2
Frais de fonctionnement	22,7	24,9	26,9	27,8	28,6	29,3	29,9	30,5
Prestations sociales	16,0	17,1	18,5	19,2	19,9	20,5	21,1	21,8
Autres dépenses primaires finales courantes	7,8	7,4	7,6	7,2	7,3	7,3	7,4	7,5
Investissements	4,3	5,0	5,5	5,3	5,6	5,6	5,6	5,8
Autres dépenses finales en capital	1,4	1,4	2,4	1,9	2,1	1,8	1,6	1,6
Transferts aux administrations publiques	6,6	7,2	7,6	7,8	8,1	8,2	8,5	8,7
Charges d'intérêts	0,5	0,5	0,6	0,8	0,9	1,0	1,2	1,3
Solde de financement	-3,2	-2,1	-2,8	-1,9	-2,1	-1,5	-0,9	-0,6

En 2023, le déficit augmente. Les recettes bénéficient d'un solde positif du décompte de la LSF, mais souffrent du contrecoup de l'accélération du rythme des enrôlements à l'IPP en 2022 ainsi que de la diminution des recettes de droits d'enregistrement en raison d'un nombre moins élevé de transactions immobilières. Les dépenses augmentent de manière significative compte tenu de la hausse des dépenses liées au VVK et des nouvelles mesures de soutien aux entreprises (notamment les subventions aux entreprises intensives en énergie dans un cadre européen de soutien temporaire), aux ménages (notamment la réduction des frais et des redevances dans la facture énergétique), à l'éducation et aux pouvoirs locaux (compensation des coûts d'énergie élevés) dans le contexte de la crise de l'énergie. De plus, les effets d'année pleine des nombreuses indexations intervenues en 2022 sur les salaires et certaines prestations sociales, le renforcement de la politique sociale prévoyant notamment l'augmentation de 2% des allocations familiales, et les moyens supplémentaires alloués à la politique d'aménagement du territoire, aux économies d'énergie et à la rénovation pèsent également sur le déficit.

En 2024, la disparition de nombreuses dépenses ponctuelles de 2023, la baisse des dépenses de relance et la diminution des subventions pour les certificats verts³² contribuent à l'amélioration du solde de financement. La suppression de la portabilité des droits d'enregistrement contribue également à réduire le déficit.

Après une légère détérioration du solde en 2025, les finances flamandes se rapprochent de l'équilibre budgétaire, en dépit de l'augmentation des charges d'intérêts. Cette amélioration provient de l'évolution des dépenses, qui est globalement moins dynamique que celle des recettes. La dynamique des dépenses pour le projet Oosterweel, pour l'aide au rachat et à l'innovation destinée aux agriculteurs dans le cadre de l'accord sur l'azote ainsi que pour les soins de santé est largement tempérée par la diminution progressive des dépenses liées au Plan de résilience flamand, qui expire à la fin 2026.

c. Communauté française

Le solde du compte de la Communauté française est resté stable en 2022, la dynamique des recettes de la LSF ayant permis à l'entité d'absorber l'importante progression de ses dépenses, principalement de ses rémunérations. La Communauté française a également effectué des dépenses temporaires liées aux crises de ces dernières années.

Tableau 15 Compte de la Communauté française
En milliards d'euros

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Recettes	20,8	22,5	24,7	24,9	25,6	26,2	26,7	27,4
Fiscales et parafiscales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferts des administrations publiques	17,0	18,6	20,4	20,4	21,0	21,4	21,9	22,5
Autres recettes	3,8	3,9	4,3	4,4	4,6	4,8	4,8	4,9
Dépenses	21,7	23,4	25,3	26,0	26,8	27,5	28,0	28,7
Frais de fonctionnement	10,0	10,9	11,7	12,2	12,5	12,8	13,0	13,2
Prestations sociales	2,7	2,9	3,2	3,3	3,4	3,5	3,6	3,7
Autres dépenses primaires finales courantes	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0
Investissements	1,1	1,2	1,3	1,3	1,4	1,5	1,5	1,5
Autres dépenses finales en capital	0,0	-0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferts aux administrations publiques	6,8	7,4	8,0	8,0	8,2	8,4	8,6	8,8
Charges d'intérêts	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,5
Solde de financement	-0,9	-0,9	-0,6	-1,2	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3

En 2023, les finances de la Communauté française bénéficient d'un important solde du décompte de la LSF de l'année précédente, ce qui permet une réduction temporaire de son déficit. Quelques mesures liées à la crise du coronavirus et les retards pris pour la réhabilitation des bâtiments scolaires touchés par les inondations de juillet 2021 impliquent encore quelques dépenses temporaires, mais à un niveau moindre qu'en 2022. Ce recul est compensé par l'effet d'année pleine de l'indexation des rémunérations et par un surcroît de dépenses dans l'enseignement (revalorisations salariales, réforme de la formation initiale des enseignants) et dans les autres secteurs à charge de la Communauté (mise en œuvre de l'accord non marchand) qui montent en puissance à moyen terme.

³² Depuis le 1^{er} janvier 2023, aucun certificat vert n'est accordé aux nouvelles et grandes unités de cogénération fossile. La projection tient également compte de la fermeture en 2023 de la centrale biomasse de Rodenhuis. En revanche, elle ne tient pas compte d'une éventuelle suppression des subventions pour les grandes installations de panneaux solaires, ni de la réduction de l'obligation de quota annoncée récemment.

En 2024, le déficit double sous l'effet du contrecoup du solde du décompte de la LSF de 2023. Le plan d'investissement exceptionnel dans les bâtiments scolaires connaît ses premières dépenses. Les années suivantes, la progression des recettes couvre globalement la hausse des rémunérations, les dépenses dans les bâtiments scolaires et la remontée des charges d'intérêts, tandis que le projet Media Square de la RTBF arrive à son terme.

d. Région wallonne

Les finances de la Région wallonne se sont nettement améliorées en 2022. Cette amélioration trouve essentiellement son origine dans le contrecoup des dépenses de 2021 résultant de l'accord conclu avec les assureurs à la suite des inondations, dans l'accélération du rythme des enrôlements à l'IPP et dans de moindres dépenses liées à la crise sanitaire. L'amélioration du solde de financement a toutefois été atténuée par une aide à l'investissement ponctuelle à une infrastructure hospitalière, par la hausse des dépenses du plan de relance de la Wallonie (PRW) ainsi que par les effets de l'inflation qui ont été plus rapides à se matérialiser sur les dépenses que sur les recettes.

Tableau 16 Compte de la Région wallonne
En milliards d'euros

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Recettes	15,2	16,8	18,1	18,5	19,1	19,4	19,7	20,3
Fiscales et parafiscales	6,4	7,4	7,5	8,0	8,4	8,6	9,0	9,3
Transferts des administrations publiques	7,4	8,0	8,7	8,6	8,7	8,9	9,0	9,2
Autres recettes	1,4	1,5	1,9	1,9	1,9	1,9	1,7	1,8
Dépenses	18,8	17,7	20,2	20,6	21,1	21,2	21,2	21,4
Frais de fonctionnement	3,3	3,4	3,6	3,7	3,7	3,8	3,8	3,9
Prestations sociales	4,7	5,2	5,6	5,8	6,0	6,2	6,3	6,5
Autres dépenses primaires finales courantes	4,0	3,1	3,7	3,6	3,7	3,7	3,8	3,8
Investissements	0,7	0,7	1,2	1,3	1,3	1,1	0,8	0,7
Autres dépenses finales en capital	2,3	0,9	1,6	1,6	1,6	1,4	1,2	1,1
Transferts aux administrations publiques	3,4	3,7	3,9	3,8	3,9	4,0	4,1	4,2
Charges d'intérêts	0,5	0,5	0,6	0,7	0,9	1,0	1,1	1,2
Solde de financement	-3,6	-0,8	-2,1	-2,0	-2,0	-1,7	-1,5	-1,2

Le solde de financement se détériore en 2023. Les recettes bénéficient d'un solde du décompte favorable de la LSF et des transferts de la Sainte Emilie ainsi que des effets retardés de l'inflation de 2022 sur certaines recettes fiscales mais pâtissent du contrecoup de l'accélération du rythme des enrôlements à l'IPP en 2022. Malgré les mesures d'économies prises lors du budget 2023 initial, les dépenses sont soutenues par l'effet d'année pleine des indexations des rémunérations et de certaines prestations sociales réalisées en 2022, par la hausse attendue des dépenses du PRW, par les interventions du fonds des calamités naturelles, par les mesures d'aides aux entreprises à la suite de la hausse des prix de l'énergie, ainsi que par la hausse des charges d'intérêts.

Le maintien d'importantes dépenses du PRW en 2024 et 2025 implique une relative stabilité du solde de financement. Il s'améliore à partir de 2026 à la suite du reflux des dépenses du PRW, et ce malgré la remontée des charges d'intérêts dans le contexte de remontée des taux et la disparition progressive du mécanisme de transition de la LSF. Notons que la projection n'intègre pas, à partir de 2024, l'engagement du gouvernement wallon d'améliorer chaque année le solde brut à financer de 150 millions étant donné que les mesures pour y arriver n'ont pas encore été définies.

e. Région de Bruxelles-Capitale et Commission communautaire commune

Le solde du compte consolidé de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune s'est amélioré en 2022 en raison de l'accélération du rythme des enrôlements à l'IPP, d'une hausse importante des droits d'enregistrement et d'un tassement temporaire des investissements dans la mobilité et les voies de communication. Cette amélioration du solde est toutefois tempérée par le contrecoup de la recette exceptionnelle perçue en droits de succession en 2021, une aide à l'investissement ponctuelle pour les infrastructures hospitalières ainsi que par l'effet de la forte inflation sur les dépenses sociales et de fonctionnement. L'extinction partielle des dépenses liées à la crise du coronavirus est en partie compensée par de nouvelles dépenses liées à l'accueil des réfugiés ukrainiens.

Le déficit se maintient globalement à son niveau de 2022 en 2023 et à moyen terme.

En 2023, le solde de financement bénéficie d'un solde du décompte favorable de la LSF, d'une baisse des dépenses liées à la crise du coronavirus et à l'accueil des réfugiés ukrainiens. Ces facteurs favorables sont compensés par l'effet d'année pleine des indexations des rémunérations et des prestations sociales de 2022, le coût des mesures d'aides temporaires liées aux prix de l'énergie et une reprise des investissements dans les tunnels. Les recettes fiscales restent globalement stables avec, d'une part, une hausse des droits de succession et des recettes de certificats verts et, d'autre part, une baisse attendue des droits d'enregistrement.

En 2024, l'extinction des dépenses non récurrentes est compensée par une reprise des investissements dans la mobilité (tunnels et métro). Les années suivantes, la hausse des dépenses de soins de santé et des charges d'intérêts est tempérée par une évolution dynamique des recettes à l'IPP, tandis que les dépenses pour les investissements stratégiques restent stables.

Tableau 17 Compte consolidé de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune
En milliards d'euros

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Recettes	6,6	7,1	7,6	7,9	8,0	8,2	8,4	8,6
Fiscales et parafiscales	2,5	2,8	2,8	3,0	3,2	3,3	3,4	3,5
Transferts des administrations publiques	3,3	3,5	3,8	3,8	3,8	3,9	3,9	4,0
Autres recettes	0,9	0,9	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0	1,1
Dépenses	8,0	8,3	8,8	9,0	9,2	9,4	9,6	9,8
Frais de fonctionnement	2,6	2,9	3,1	3,1	3,2	3,2	3,3	3,3
Prestations sociales	1,4	1,5	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7	1,8
Autres dépenses primaires finales courantes	1,3	1,2	1,3	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3
Investissements	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8
Autres dépenses finales en capital	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Transferts aux administrations publiques	1,5	1,6	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8
Charges d'intérêts	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5
Solde de financement	-1,4	-1,2	-1,2	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1	-1,2

La projection à moyen terme des investissements est basée sur l'hypothèse que les moyens prévus dans le budget pluriannuel pour les investissements stratégiques établi lors de la confection du budget 2023 seront entièrement utilisés, pour réaliser tout ou partie des investissements initialement prévus. Autrement dit, les incertitudes récentes concernant l'avenir du métro 3 (potentielles révisions ou abandon du tronçon Nord-Bordet et surcoûts pour la partie Palais du Midi du tronçon Albert-Nord) sont supposées, ici par hypothèse, ne pas modifier la planification pluriannuelle des dépenses d'investissement.

4.3.4. Pouvoirs locaux

Les finances locales ont enregistré un léger déficit en 2022 malgré le fait que les dépenses liées à la Covid-19 et à la crise des réfugiés ukrainiens ont été pour l'essentiel financées par des transferts des entités fédérées et du pouvoir fédéral et que les additionnels à l'IPP sont flattés (en SEC) par une accélération des enrôlements. Ce déficit est essentiellement dû aux investissements et à l'impact différencié de l'inflation sur les dépenses et les recettes. L'inflation a produit un effet direct sur certaines dépenses qui sont pleinement à charge des pouvoirs locaux, dont les plus importantes sont les rémunérations et les cotisations patronales pour les pensions de l'administration. L'inflation a aussi entraîné la hausse d'autres prestations sociales, mais financées en tout ou en partie par d'autres niveaux de pouvoir (e.g. le revenu d'intégration). L'impact de l'inflation sur les recettes est plus tardif, qu'il s'agisse des additionnels à l'IPP ou du précompte immobilier. Les recettes provenant des Fonds des communes en Flandre et à Bruxelles évoluent quant à elles à des taux constants et ne sont donc pas indexées à l'inflation.

Les additionnels à l'IPP en SEC étant indépendants des avances de trésorerie, le paiement accéléré de celles-ci en 2023 (14 mois au lieu de 12) est sans impact sur les recettes. La projection ne fait pas non plus l'hypothèse d'un surcroît de dépenses qui serait spécifiquement en lien avec ce surcroît ponctuel de trésorerie en 2023.

En 2023 et 2024, les dépenses courantes et recettes progressent à un rythme similaire. Le solde se détériore à la suite du cycle des investissements à l'approche des élections locales de 2024. De 2025 à 2028, le solde passe graduellement d'une situation de déficit à un léger surplus. Ceci résulte du tassement des investissements entre 2024 et 2028 et de la progression plus rapide des recettes que des dépenses courantes malgré la hausse des charges d'intérêts.

Tableau 18 Compte des pouvoirs locaux
En pour cent du PIB

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Recettes	7,0	6,9	7,0	7,0	6,9	6,9	6,8	6,8
Fiscales et parafiscales	2,0	2,0	2,0	2,0	2,1	2,0	2,0	2,0
Transferts des administrations publiques	3,5	3,5	3,6	3,5	3,5	3,5	3,4	3,4
Autres recettes	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Dépenses	6,9	6,9	7,1	7,1	7,0	6,9	6,8	6,7
Frais de fonctionnement	5,2	5,1	5,2	5,2	5,2	5,1	5,1	5,0
Prestations sociales	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Autres dépenses primaires finales courantes	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Investissements	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7	0,6	0,6	0,5
Autres dépenses finales en capital	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Transferts aux administrations publiques	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Charges d'intérêts	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Solde de financement	0,0	-0,0	-0,1	-0,2	-0,1	-0,0	0,0	0,1

Annexe : Définition des branches d'activité du modèle HERMES

Dénomination de la branche	NACE-BEL 2008 (A38)
1. Agriculture	Agriculture, sylviculture et pêche (AA)
2. Énergie	Cokéfaction et raffinage (CD) + Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné (DD) + Distribution d'eau, gestion et assainissement des déchets et des eaux usées (EE)
3. Industries manufacturières	
a. Biens intermédiaires	Industries extractives (BB) + Industrie chimique (CE) + Produits pharmaceutiques (CF) + Fabrication de produits en caoutchouc et d'autres produits minéraux non métalliques (CG) + Métallurgie et fabrication de produits métalliques, à l'exception des machines et équipements (CH)
b. Biens d'équipement	Fabrication de produits informatiques, électroniques et optiques (CI) + Fabrication d'équipements électriques (CJ) + Fabrication de machines et d'équipements n.c.a. (CK) + Fabrication de matériels de transport (CL)
c. Biens de consommation	Industries alimentaires, fabrication de boissons et de produits à base de tabacs (CA) + Fabrication de textiles, industrie de l'habillement, industrie du cuir et de la chaussure (CB) + Travail du bois, industrie du papier et du carton et imprimerie (CC) + Fabrication de meubles et autres industries manufacturières, réparation et installation de machines et d'équipements (CM)
4. Construction	Construction (FF)
5. Services marchands	
a. Transports et communication	Transports et entreposage (HH) + Télécommunications (JB)
b. Commerce et horeca	Commerce de gros et de détail et réparation de véhicules automobiles et de motocycles (GG) + Hébergement et restauration (II)
c. Crédit et assurances	Activités financières et assurances (KK)
d. Santé et action sociale	Activités pour la santé humaine (QA) + Action sociale (QB)
e. Autres services marchands	Édition, services audiovisuels et diffusion de programmes de télévision (JA) + Services informatiques et services d'information (JC) + Activités immobilières (LL) + Activités juridiques et comptables, activités des sièges sociaux, conseil de gestion, activités d'architecture et d'ingénierie, activités de contrôle et analyse technique (MA) + Recherche-développement scientifique (MB) + Publicité et études de marché, autres activités spécialisées, scientifiques et techniques (MC) + Services administratifs et autres activités de soutien (NN) + Activités artistiques, récréatives et de loisir (RR) + Autres services (SS)
6. Services non-marchands	
a. Administration publique et enseignement	Administration publique et défense, sécurité sociale obligatoire (OO) + Enseignement (PP)
b. Services domestiques	Activités de ménages en tant qu'employeurs, activités indifférenciées des ménages en tant que producteurs de biens et services pour usage propre (TT)

Le Bureau fédéral du Plan

Le Bureau fédéral du Plan (BFP) est un organisme d'intérêt public chargé de réaliser, dans une optique d'aide à la décision, des études et des prévisions sur des questions de politique économique, socioéconomique et environnementale. Il examine en outre leur intégration dans une perspective de développement durable. Son expertise scientifique est mise à la disposition du gouvernement, du Parlement, des interlocuteurs sociaux ainsi que des institutions nationales et internationales.

Il suit une approche caractérisée par l'indépendance, la transparence et le souci de l'intérêt général. Il fonde ses travaux sur des données de qualité, des méthodes scientifiques et la validation empirique des analyses. Enfin, il assure aux résultats de ses travaux une large diffusion et contribue ainsi au débat démocratique.

Le Bureau fédéral du Plan est certifié EMAS et Entreprise Écodynamique (trois étoiles) pour sa gestion environnementale.

Rue Belliard 14-18, 1040 Bruxelles

+32-2-5077311

www.plan.be

contact@plan.be

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

Éditeur responsable : Baudouin Regout

Dépôt Légal : D/2023/7433/10