

**Une Belgique plus durable, plus inclusive et résiliente
à construire après la crise de la Covid-19
Annexes**

**Een duurzamer, inclusiever en veerkrachtig België
na de covid-19 crisis
Bijlagen**

Octobre/Oktober 2020

Etude menée par un consortium coordonné par



Contexte

* Rue Ducale 4 · 1000 Bruxelles
T + 32 2 501 04 77 · contact@ifdd.fed.be · www.ifdd.belgium.be

L'étude a été commandée par l'Institut Fédéral pour le Développement Durable (IFDD), placé alors sous l'autorité de la Ministre fédérale de l'Énergie, de l'Environnement et du Développement durable, Marie-Christine Marghem, via une procédure de marché public lancée le 18 mai 2020. Ce rapport porte sur les choix qui peuvent être faits par les autorités dans le contexte de la COVID-19 pour mettre la Belgique sur la voie de la réalisation des 17 Objectifs de Développement durable (ODD) qui sont un appel à l'action de tous les pays afin de promouvoir la prospérité tout en protégeant la planète. Le consortium a débuté ses travaux en juillet 2020 et les a conclus début octobre.

Contributeurs/contributrices de l'étude

Cette étude a été coordonnée par Marek Hudon (ULB) et Emmanuel Mossay (EcoRes).

Elle est bâtie sur plusieurs contributions :

- Des échanges entre et avec des acteurs de terrain témoignant des premiers mois de la crise ; le rapport des échanges entre et avec les acteurs de terrain a été réalisé par Confluences ASBL (Laure Malchair, Lize Nevens et Louise Stokart).
- Un inventaire des mesures socio-économiques adoptées pour répondre à la crise et publiées au Moniteur Belge a été réalisé par François Declercq sous la supervision de Marek Hudon (ULB). L'analyse de cet inventaire à la lumière des Objectifs du Développement Durable (ODD) a été effectuée par l'équipe de PWC.
- Un benchmark international décrivant des mesures prises par l'Allemagne, la France et les Pays-Bas susceptibles d'inspirer la Belgique a été effectué par l'équipe de PWC.
- Plusieurs experts ont contribué à la réalisation de l'inventaire critique de ces mesures et à des recommandations thématiques :
 - o Pour la partie sociologique : Dirk Jacobs (ULB, Coordinateur), Dimokritos Kavadias (VUB), Andrea Rea (ULB)
 - o Pour le volet économique : Sandrine Meyer (ULB), Ela Callorda Fossi (ULB), René-Pascal Poismans (PWC, Coordinateur), François Tamigneaux (PWC) et Sébastien Yasse (PWC).
 - o Pour la dimension de droit social : Quentin Detienne (ULG).
 - o Pour la dimension fiscale : Edoardo Traversa (UCL).
 - o Pour la dimension développement durable : Bernard Mazijn (UGENT), complétée par Julie Decaux et Mathieu Depoorter (ECORES)
 - o Pour les dimensions pauvreté, gouvernance et cadre de l'Union Européenne : Olivier de Schutter (UCL).
- Une analyse systémique de la crise de la covid 19 a été rédigée par Emmanuel Mossay (EcoRes).

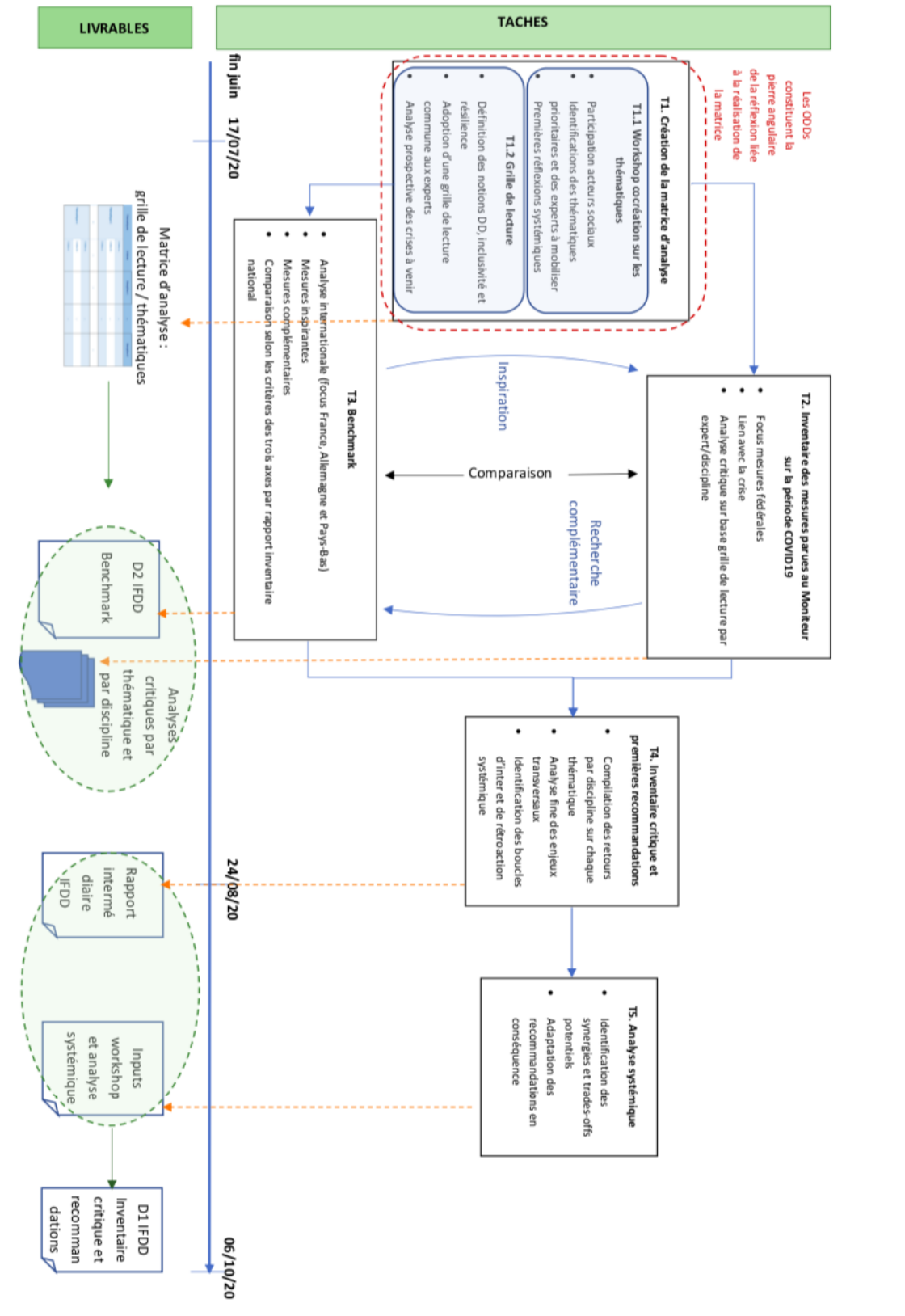
Le présent document reprend les annexes de l'étude sous forme de documents de travail. Elles n'ont pas été traduites.

SOMMAIRE

1. PLAN D’ACTION DE LA MISSION	3
2. RAPPORT DES ECHANGES ENTRE ET AVEC LES ACTEURS DE TERRAIN (T1)	4
3. INVENTAIRE DES MESURES PARUES AU MONITEUR SUR LA PERIODE COVID 19 (T2)	27
3.1. Méthodologie	27
3.2. Inventaire	30
4. BENCHMARK : ANALYSE INTERNATIONALE, MESURES INSPIRANTES ET COMPLEMENTAIRES (T3)	31
4.1. Méthodologie	31
4.2. Plans de relance FR-DE-NL	32
5. INVENTAIRE CRITIQUE ET PREMIERES RECOMMANDATIONS (T4)	41
5.1. Globale analyse van de sociologische dimensie van de COVID 19 crisis	41
5.2. Analyse de la dimension économique	62
5.3. Analyse de la dimension de droit social	79
5.4. Analyse de la dimension fiscale	87
5.5. Duurzame ontwikkeling : kritische analyse en eerste aanbevelingen	106
5.6. Analyse de la dimension pauvreté	138
5.7. Analyse de la dimension gouvernance	146
5.8. La préparation de l'après-Covid-19 : le cadre de l'Union européenne	155
6. ANALYSE SYSTEMIQUE (T5)	165

1. PLAN D'ACTION DE LA MISSION

La mission vise à garantir la réalisation des Objectifs de Développement durable lors de la relance économique belge.



2. RAPPORT DES ECHANGES ENTRE ET AVEC LES ACTEURS DE TERRAIN (T1)

INTRODUCTION : METHODOLOGIE

Ce rapport constitue l'aboutissement du travail d'échange avec un certain nombre d'acteurs de terrain (voir liste ci-dessous) au sujet de leurs constats relatifs aux conséquences de ce qui a communément été nommé la « crise COVID » entre mars et juin 2020. Cette phase d'émergence de constats de terrain concernant les impacts socio-économiques représente la première étape du projet de recherche en question.

Les conditions dans lesquelles ce travail a été réalisé ont imposé certains ajustements par rapport au projet initial. Il est donc essentiel de présenter ici à la fois le cadre méthodologique et les choix organisationnels qui ont été posés afin de répondre au mieux aux objectifs fixés.

La liste des compétences fédérales a été notre point de départ. Nous les avons associées à des secteurs professionnels puis avons décliné ces derniers en une liste de professions. Nous avons ensuite formé des clusters de professions selon trois grands domaines : Territoire, Social et Économie et ce, afin d'identifier les personnes à contacter en tâchant de diversifier au mieux les appartenances à des secteurs professionnels. Par ailleurs, une attention particulière a été portée aux acteurs en contact avec des publics risquant potentiellement le plus de subir des inégalités sociales, les publics dits « fragiles ».

Comme la mise en place d'un dispositif participatif exige une certaine anticipation (les personnes ne peuvent être invitées en dernière minute) mais que les délais étaient extrêmement serrés vu le retard du début de la mission et se doublaient d'une double circonstance de confinement et de vacances d'été, nous avons dû nous ouvrir à d'autres modalités que celle de l'atelier. Afin de permettre une participation la plus large possible, trois formats différents ont alors été proposés : 1. un atelier de 2h30 favorisant les échanges, 2. des entretiens bilatéraux par téléphone ou en présentiel, de 1h30 en moyenne, et 3. des témoignages écrits.

Nous n'avons pas cherché à constituer un échantillon de participants « représentatif » au sens statistique du terme. Ce n'était ni possible ni souhaité. La constitution du groupe de travail ne devait pas nous permettre de viser l'exhaustivité dans l'analyse mais de faire émerger des constats basés sur la situation de certaines personnes de terrain, dans certains secteurs, à un moment précis de leur histoire. L'objectif était donc de réunir une diversité de vécus et de points de vue rencontrés autour de la question principale suivante : en quoi la crise (ou certaines décisions prises pendant la crise) a-t-elle créé, renforcé ou réduit certaines inégalités sociales ou socio-économiques ?

Il nous faut toutefois préciser qu'il est difficile, à ce stade du travail et pour la plupart des acteurs de terrain, de voir aujourd'hui l'impact à plus long terme de la crise. En d'autres termes, la mise en évidence d'inégalités qui auraient été causées par cet épisode et perdureraient au-delà de celui-ci (pour autant que l'on puisse estimer en être sortis...) se révèle un exercice périlleux et, surtout, présente un danger de simplification excessive. Ce que ces constats de terrain nous enseignent en effet, ce sont de subtiles et pourtant essentielles nuances quant à la réalité vécue par de nombreux publics. Ainsi, beaucoup d'acteurs ont souligné combien cette crise avait agi comme un révélateur d'inégalités déjà criantes auparavant mais qui restent parfois sous le radar des politiques. La situation s'est aggravée pour une importante frange de la population fragile, notamment à cause du fait que les règles mises en place ou mesures prises étaient le plus souvent identiques pour tous les citoyens et

que les « béquilles » existant parfois ne pouvaient compenser les injustices que cette situation de crise renforçait.

Certaines recommandations pourraient prendre appui sur les récits vécus pendant la crise, qui soulignent le plus souvent des nœuds, une gestion problématique de certains sujets dans notre société ou des tensions à soulever et à traiter dans le futur. Notez que la richesse des récits se trouve principalement dans les comptes-rendus de l’atelier et dans les interviews (en annexe), tandis que ce rapport, sous forme de tableau, vise plutôt à guider et structurer la lecture. Pour chaque constat, un lien vers le prénom de la source et les exemples plus détaillés est indiqué dans le tableau. Puisque la listes des constats émerge des vécus spécifiques de ces professionnels et non du secteur tout entier, la lecture des illustrations (ou exemples) qui accompagnent les constats est importante. Le choix des intitulés thématiques comporte évidemment les limites habituelles d’une classification qui, si elle n’est pas arbitraire, peut être sujette à discussion. Certains constats pourraient aisément être classés dans d’autres catégories et une catégorie pourrait avoir un intitulé différent.

Concernant l’identification précise des professionnels engagés dans le processus, nous avons laissé le choix à chacun d’apparaître de la manière qui lui semblait juste. Étant donné les délais très courts, la plupart d’entre eux n’ont pas eu l’occasion de demander l’accord de leur hiérarchie avant de participer. Par souci d’harmonie du rapport, nous avons donc décidé de ne fournir que le prénom de la personne concernée, son organisation/institution précise étant nommée quand l’accord a été reçu (voir liste ci-dessous). La langue d’expression de la personne a également été respectée.

LISTE DES ACTEURS DE TERRAIN CONSULTÉS

Astrid	Psychologue à l'hôpital Saint-Jean	Atelier	Annexe 1
Dana	Technicienne de surface dans une maison de repos privée	Atelier	
Jolien	Leerkracht middelbaar onderwijs (ASO en BSO)	Atelier	
Julie	Psychologue en gériatrie à l'hôpital Saint-Luc	Atelier	
Stephan	Gérant d'entreprises	Atelier	
Violaine	Conseillère dans un service public d'aide aux entreprises (1819)	Atelier	
Sonia	Chargée de projets dans l'association Maison Biloba	Interview 1	Annexe 2
Isabelle	Treinbegeleidster	Interview 2	
*	Begeleidster opvangcentrum voor vluchtelingen	Interview 3	
Lucie	Huisarts	Interview 4	
Gawein	Deskundige milieu en duurzaamheid, gemeente Zaventem	Interview 5	
Lionel	Médiateur social à l'ASBL Bravvo	Interview 6	
Nathalie	Assistante de justice dans une Maison de Justice	Interview 7	

Peter	Educateur dans un Service d'accueil spécialisé pour la petite enfance	Interview 8	
Harold	Avocat stagiaire en droit des étrangers	Interview 9	
Margaux	Assistante sociale chez Infirmiers de rue	Réponse écrite - 10	
Thiago	Conseiller animation économique chez Credal	Réponse écrite - 11	
France	Juriste au "Service de proximité" d'une commune bruxelloise	Réponse écrite - non incluse	

LISTE DES THEMATIQUES DU TABLEAU

1. Accès aux services publics ou privés
2. Accès aux soins de santé
3. Accès à l'emploi et à la formation
4. Fracture numérique (accès)
5. Communication (accès à l'information)
6. Logement
7. Vie associative et aide informelle
8. Justice
9. Procédure d'asile
10. Aide aux entreprises
11. Rapport à la règle et à l'autorité
12. Santé mentale/impact psychologique et physique
13. Conditions de travail
14. Situation des jeunes
15. Situation des personnes âgées et de leurs familles (hôpital)
16. Situation des personnes âgées et de leurs familles (maison de repos)
17. Situation des personnes handicapées
18. Situation des détenus (prisons et post)

TABLEAU DES CONSTATS, ILLUSTRATIONS ET TÉMOINS

Accès aux services publics ou privés

Constats	Illustration ou renvoi	Témoin
<ul style="list-style-type: none"> - Afhankelijkheid van openbaar vervoer voor essentiële verplaatsingen (werk, boodschappen) - Toegang tot alternatieven op openbaar vervoer 	<ul style="list-style-type: none"> - Voorbeelden van mensen die afhankelijk zijn van de treinverbindingen die geschrapt werden tijdens corona voor essentiële verplaatsingen (boodschappen, werk, ...) en die geen alternatieven (auto, andere route met OV, ...) kunnen of willen mobiliseren. 	Isabelle

<ul style="list-style-type: none"> - La crise a révélé l'état d'abandon des personnes déjà isolées, surtout de celles n'ayant pas de lien avec des structures d'appui - Arrêt de l'aide formelle privée (titres-services, livraison de repas, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Monsieur qui vit dans une chambre sans cuisine et se nourrissait au restaurant social Poverello avant la crise. Restaurant fermé... des associations ont du prendre le relai - Problème pour des personnes ayant des aides-ménagères → insalubrité 	Sonia
<ul style="list-style-type: none"> - La fermeture de certains services impliquait de se déplacer en personne vers les communes ou CPAS, ce qui était risqué pour la santé (transports en commun). 	<ul style="list-style-type: none"> - Personnes qui n'ont pas internet ou d'imprimante ne pouvaient plus aller dans un internet café. 	Sonia
<ul style="list-style-type: none"> - Beaucoup d'institutions ont été beaucoup plus souple durant cette période exceptionnelle de Covid (CPAS, SPF, Administration communale) - Chaque commune ou chaque CPAS décidait de comment son institution allait faire par rapport aux sans-abris. 	<ul style="list-style-type: none"> - Le travail quotidien avec les personnes sans-abris était rendu compliqué par le manque d'harmonisation des procédures entre les différentes communes et CPAS. 	Margaux
<ul style="list-style-type: none"> - Il y a eu trop peu d'accompagnement des mesures ni de politique spécifique mise en place pour les plus vulnérables. - Il y a eu un pic d'affluence aux CPAS et certains CPAS n'étaient pas suffisamment disponibles pour réagir aux interrogations et besoins du public. - Manque de compréhension mutuelle entre les institutions et les publics. - Augmentation de la communautarisation 	<ul style="list-style-type: none"> - Situation révélatrice de passer 15 minutes devant un CPAS : pas d'indication pour le public, les gens se font rediriger sans en comprendre les raisons, il n'y a pas de traduction. - Pour compenser les guichets fermés du CPAS, chacun.e se tourne vers l'aide de sa communauté, des initiatives plus citoyennes, des lieux qui ouvrent en s'assurant que les gens sachent ce qui s'y passe. 	Lionel
<ul style="list-style-type: none"> - Inégalités dans l'accès à l'information concernant les services publics 	<ul style="list-style-type: none"> - Ce sont surtout les enfants des familles les plus aisées qui ont eu les informations sur l'accessibilité et les modalités d'accès aux espaces publics (exemple d'une piscine) 	Stephan
<ul style="list-style-type: none"> - Pas d'infrastructures publiques d'hygiène de base pour les sans-abris 	<ul style="list-style-type: none"> - Les fontaines d'eau publiques sont restées fermées dans un premier temps, ainsi que les centres d'hygiène, qui ont ouverts tardivement et avec des capacités très réduites, rendant peu réaliste le respect des règles d'hygiène par les personnes à la rue. 	Margaux

<ul style="list-style-type: none"> - Les espaces publics n'ont plus joué leur rôle en terme de lien social 	<ul style="list-style-type: none"> - Les gens ne pouvaient plus se rencontrer, discuter sur le quartier, partager leurs besoins individuels et collectifs. Les initiatives pour favoriser l'échange dans l'espace public ont dû disparaître, alors que ce sont des outils de proximité, y compris de contacts avec les seniors. 	Lionel
<ul style="list-style-type: none"> - Une collaboration accrue entre service juridique de 1e ligne et médiateurs du service de médiation locale, service sociaux de la commune, antennes de quartiers, etc. a eu lieu pour répondre aux besoins urgents du public 		France

1. Accès aux soins de santé

<ul style="list-style-type: none"> - Toegang tot formele zorg: papieren - Toegang tot formele zorg: geld - Zorg verleend door NGO's en VZW's 	<ul style="list-style-type: none"> - Het niet hebben van een rijksregisternummer als drempel toegang test en trace systeem covid. - Het niet hebben van de financiële middelen om maskers en gel te kopen - Het niet hebben van de financiële middelen om eerstelijnszorg (dokter) te betalen - Het inspringen van NGOs en vzws voor gezondheidszorg als indicator van een systeem dat niet iedereen bereikt. 	Lucie
<ul style="list-style-type: none"> - Décision de ne pas dépister les personnes sans-papier - Plus de soins de santé possibles aux urgences ni en maisons médicales pour les patients à la rue 	<ul style="list-style-type: none"> - Cela a choqué que les personnes sans papiers ne puissent pas être dépisté, parce qu'ils ont droit à l'aide médicale urgente qui couvre à priori aussi les soins préventifs. - Parce que les urgences et maisons médicales étaient inaccessibles, les patients n'étaient pas soignés/leurs soins dépendaient des associations. 	Margaux

2. Accès à l'emploi et à la formation

<ul style="list-style-type: none"> - diminution des revenus des personnes au chômage car moins de possibilité de travail informel pour compléter ces revenus - Impact du chômage économique différent en 	<ul style="list-style-type: none"> - Gros problèmes pour ceux qui avaient acheté des choses à crédit ou avaient un remboursement de maison à honorer. 	Sonia
--	--	-------

<p>fonction des catégories de travailleurs et des situations individuelles</p>		
<ul style="list-style-type: none"> - Les ménages dépendant de rentrées d'argent au noir se sont retrouvés sans filet de sécurité. - Augmentation des inscriptions aux banques d'aides alimentaires. - Une certaine déconnexion entre le management et les travailleurs sociaux de terrain au chômage technique. - Certains travailleurs associatifs souhaitaient continuer à travailler pendant leur chômage technique, car il y avait un véritable besoin social et de maintenir le travail avec les partenaires. 	<ul style="list-style-type: none"> - exemple des gens qui travaillent sur des chantiers sans contrats et sans protection sociale - "On n'a pas compris pourquoi on était mis au chômage technique alors qu'il y avait un besoin de la part des bénéficiaires, que l'équipe était engagée sur des projets en cours." 	<p>Lionel</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Déséquilibre dans l'impact du chômage économique - Chômage temporaire a permis de sécuriser ceux qui y avait accès, ils avaient une idée de combien ils gagneraient, par rapport aux licenciés. 	<ul style="list-style-type: none"> - "Dans mon club de sports, les ouvriers ont eu une réduction de salaire; pour certains, cela mettait en péril l'équilibre du ménage, ce qui s'ajoute au fait que leur lieu de vie se prêtait moins à l'enfermement. 70% de leur salaire, cela fait une énorme différence car les fins de mois étaient déjà limite." - "J'ai dû mettre 50 personnes au chômage économique (secteur horeca)." 	<p>Stephan</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Precaire jobs: angst om werk te verliezen versus angst en risico om besmet te worden - Precaire jobs: flexi jobbers, interimers, mensen die in het zwart werken, studentenjobs die geen/weinig looncompensatie kregen 	<ul style="list-style-type: none"> - Voorbeeld van werknemer in pakjesbedrijf die ondanks doktersbriefje toch ging werken uit angst om ontslagen te worden - Voorbeelden van mensen in preciaire werkstatuten die het ineens met minder/geen loon moesten stellen en zo op straat beland zijn 	<p>Lucie</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Décrochage scolaire et fragilisation de parcours d'insertion 	<ul style="list-style-type: none"> - Certains parents ne répondaient plus aux sollicitations de l'école, il y a eu une perte de lien. Cela a fragilisé certains parcours d'insertion. L'offre en terme d'école des devoirs est trop faible par rapport à la demande, et cela a été encore plus mis en évidence avec la fermeture des écoles. 	<p>Lionel</p>

3. Fracture numérique

<ul style="list-style-type: none"> - Isolement des personnes n'ayant pas accès à un ordinateur - Difficulté d'atteindre certains services sans informatique/imprimante - Les délais octroyés par certaines entreprises/administrations pour le paiement de factures ou l'envoi de documents n'ont souvent pas été bien compris par les PA - Perte d'accès à l'internet gratuit car les lieux l'offrant (cybercafé – EPN – etc.) étaient fermés. 		Sonia
<ul style="list-style-type: none"> - Ongelijke toegang tot (werkend) internet en functionaliteiten - Ongelijke kennis om internet te gebruiken 	<ul style="list-style-type: none"> - Smartschool is onmogelijk met oude computers zonder webcams. Er waren veel gebruikers op zelfde netwerk. Onduidelijkheid wie dat materiaal ging aanschaffen; het centrum zelf of de overheid. - Online asielpcedure te hoogdrempelig voor vele aanvragers 	*
<ul style="list-style-type: none"> - Moeilijker om nieuw en divers publiek te bereiken via digitale communicatie 	<ul style="list-style-type: none"> - Formele context scheppen waar niet iedereen zich welkom voelt (voorbeeld infovergadering energiecoöperatie) 	Gawein
<ul style="list-style-type: none"> - Les écoles n'étaient pas prêtes à basculer dans le e-learning et ont bénéficié de l'aide informelle. 	<ul style="list-style-type: none"> - Des collectes ont été organisées dans les quartiers pour répondre aux besoins en matériel informatique de beaucoup d'élèves et de familles. 	Lionel

4. Communication (accès à l'information)

<ul style="list-style-type: none"> - Difficulté de communication car certaines personnes avaient des cartes pré-payées mais pas de possibilité de les recharger. - Pour beaucoup de personnes âgées, pas de smartphones, ni de whatsapp sur les téléphones. - Difficulté d'atteindre certains services communaux à cause de la saturation des téléphones. - Rupture sémantique avec 		Sonia
---	--	-------

<ul style="list-style-type: none"> - certaines populations : il y a des compréhensions différentes des mêmes mots ! Il y a un tel ethnocentrisme, eurocentrisme. - Le numéro vert d'aide sociale s'est révélé très utile 		
<ul style="list-style-type: none"> - Il n'y a pas eu de coordination ni de centralisation des communications entre les régions. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pas de cohérence entre les aides des différentes régions. C'est loin de la réalité des entreprises qui ont leurs activités sur plusieurs régions. 	Stephan
<ul style="list-style-type: none"> - Barrière van taal voor anderstaligen 	<ul style="list-style-type: none"> - Begrijpen van overheidscommunicatie voor anderstaligen moeilijker door taalbarrière 	*
<ul style="list-style-type: none"> - Barrière van taal voor anderstaligen - Belang van informele netwerken 	<ul style="list-style-type: none"> - Lokale besturen communiceren enkel in officiële taal → moeilijk communiceren met (diversere) doelgroepen. - Als er al een netwerk is, er is interactie, heb je geen nood aan officiële communicatiekanalen want er zijn informele momenten. 	Gawein
<ul style="list-style-type: none"> - Wantrouwen in de overheid en diens communicatie 	<ul style="list-style-type: none"> - Voorbeeld van de Roma - Roma-patiënt in april wist niet wat Covid was. Vertrouwen in de overheid was er niet vanuit die groepen, informatie bereikt hen niet, en zij vragen dan ook geen hulp. 	Lucie

5. Logement

<ul style="list-style-type: none"> - La question des loyers a créé de grosses inégalités - Difficulté de déménager pendant le confinement. Dans certains cas, c'était obligatoire. 	<ul style="list-style-type: none"> - certains propriétaires ont fait des efforts (loyer diminué de moitié, par ex). Mais certaines personnes n'ont pas du tout pu payer leur loyer... 	Sonia
<ul style="list-style-type: none"> - Il n'y a pas eu de mesure équitable pour tous.te concernant les loyers. Ceux-ci constituent un gros coût fixe pour un commerçant, et cela dépendait de la bonne volonté du propriétaire. En France il y a eu des initiatives pour les loyers, en Belgique on attendait un gel des loyers, qui n'est jamais venu. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incertitudes qui résultent. Entendu de la part de personnes faisant appel au 1819: "je suis certain que je vais devoir payer mon loyer, mais je ne suis pas sûr de l'aide que je vais recevoir". 	Violaine
<ul style="list-style-type: none"> - Onmogelijkheid om huur te betalen door (deels) wegvallen van lonen - leidde in sommige gevallen tot dakloosheid 	<ul style="list-style-type: none"> - Voorbeelden van mensen in precare werksituaties die geen huur meer konden betalen en op straat kwamen te staan. 	Lucie

<ul style="list-style-type: none"> - Habitats collectifs: implementeren van maatregelen - Habitats collectifs: toegang tot testen 	<ul style="list-style-type: none"> - Onmogelijkheden om afstandsmaatregelen te handhaven tussen de bewoners van éénzelfde collectieve context - Vluchtelingencentrum beperkte toegang tot covid-testen 	*
<ul style="list-style-type: none"> - Les règles étaient inapplicables par les sans-abri. - Les projets "Housing First" ont tous atteint leur quota maximum d'accompagnement de qualité. 	<ul style="list-style-type: none"> - Les personnes sans-abri n'avaient pas de quoi obéir à la règle unique, au début du confinement, de "rester chez soi". Certains ont reçus des amendes car ils n'étaient pas chez eux. - Les hôtels qui ont ouverts ferment petit à petit et il y a un "retour à la rue". Le réseau associatif a pu en reloger certains mais c'est une minorité. 	Margaux
<ul style="list-style-type: none"> - Les inégalités de logement sont très fortes, et le confinement a un impact très différent en fonction du logement. 	<ul style="list-style-type: none"> - Le parc locatif de Laeken est vétuste et très dense, avec 18 000 habitants au km2. Certains jeunes du quartier sont restés cloîtrés entre 4 murs, dans un très petit espace. 	Lionel

6. Aide informelle et vie associative

<ul style="list-style-type: none"> - Renforcement du filet de sécurité grâce à la solidarité des quartiers, qui s'est révélé extrêmement efficace pendant la crise car beaucoup d'actions de solidarité ont eu lieu à très petite ou moyenne échelle - Les initiatives locales et associatives étaient beaucoup plus rapidement mises en place que celles des communes 	<ul style="list-style-type: none"> - prospectus de Médecins du Monde - quartier qui se mobilise pour une personne exclue de son logement - service de prévention de la commune de Schaerbeek a monté un service d'appui psycho-social ad hoc pendant la crise. Cela leur a permis de se rendre compte de la détresse des gens, même au-delà de la crise du COVID → ils ne s'étaient jamais aperçu de la gravité de la situation auparavant car les associations de la société civile faisaient le travail. 	Sonia
<ul style="list-style-type: none"> - Gemeente-initiatieven blijven werken en mensen bereiken naargelang reeds bestaande gedragenheid bij de bevolking 	<ul style="list-style-type: none"> - Samentuin die in werking bleef en (diverse) mensen bleef bereiken dankzij de gedragenheid en informele netwerken bij de lokale bevolking 	Gawein
<ul style="list-style-type: none"> - Toutes les structures d'aide au niveau alimentaire ont fermé dans un premier temps (banque alimentaire, resto du coeur, distribution de repas). C'était la 	<ul style="list-style-type: none"> - Dans différentes communes, des 	Margaux

<p>misère dans la rue.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Des initiatives associatives ont été mises en place pour l'hébergement des sans-abris. 	<p>hôtels ont accueillis des sans-abris. Le centre MSF à Tour et taxi a été ouvert pour isoler les personnes positives au Covid.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> - Des initiatives de solidarité ont été organisées pour pallier aux besoins pressants et non-remplis 	<ul style="list-style-type: none"> - Des habitants du quartier ont pris l'initiative de créer des banques alimentaires, principalement pour le public de leur communauté, grâce à des collectes de nourriture, d'inventaires alimentaires au marché du midi ou au marché au bord du canal. Il y avait un réel besoin pour ces banques alimentaires. - Production, confection et distribution de masques par et pour les habitants du quartier. 	Lionel
<ul style="list-style-type: none"> - Les initiatives associatives et citoyennes ont permis de conserver du lien entre les gens. 	<ul style="list-style-type: none"> - Par exemple, la radio locale qui diffuse dans la rue commerçante ("radio Marie-Christine") a continué à fonctionner. Certains habitants se sont lancés dans un projet photographique, pour donner à voir les habitants du quartier puis les partager, pour dépasser l'effet "toutes fenêtres fermées". Les coups de téléphone menés par les associations ont permis de garder les gens en contact social et de donner des espaces de parole. 	Lionel
<ul style="list-style-type: none"> - Inégalité liée aux "points d'appui" habituels des uns ou des autres (ce sur quoi chacun s'appuie en temps normal pour l'aider dans la vie quotidienne). Certains restaient (ex: informatique), ou n'étaient plus accessibles (proches pour garder les enfants). En fonction de ce que chaque personne utilise dans sa vie quotidienne, de son organisation et ses habitudes, cela a créé plus au moins d'inégalités. 		Astrid
<ul style="list-style-type: none"> - Moeilijker om tijdens corona diverser publiek bij klimaatbeleid te betrekken - Verder weinig directe impact (op uitwerking klimaatbeleid gemeente) 	<ul style="list-style-type: none"> - Klimaatprojecten van de gemeenten: vaak geframed als sociale projecten, en zo geleidelijk aan draagvlak creëren. Bereiken van divers publiek bemoeilijkt, veelal aanspreken van reeds gemobiliseerde publiek bij covid. 	Gawein

7. Justice

<ul style="list-style-type: none"> - Certains arrêtés royaux pour modifier les délais de procédures judiciaires ont été pris tardivement, notamment en droit des étrangers (pris en mai) - Déshumanisation des audiences de tous les tribunaux, car pas de présence physique autorisée 	<ul style="list-style-type: none"> - Les étrangers et les avocats étaient dans le flou entre mars et mai, sans nouvelles en termes de délais de procédure - Dans des moments de décisions importantes pour les gens, sentiment de déshumanisation du processus et du contenu de la décision 	Harold
--	---	--------

8. Procédure d'asile

<ul style="list-style-type: none"> - Tijdelijke niet-toegang tot asielprocedure - Ongelijke toegang tot asielprocedure - Ongelijke behandeling van asielprocedure 	<ul style="list-style-type: none"> - (Initiële) sluiting Dienst VreemdelingenZaken, sluiting Belgische grens - Moeilijk contact met DVZ via online applicaties, moeilijker contact met advocaten wegens online. - Extra wachttijden door covid, onzekerheid in heropstart interviews, ... 	*
<ul style="list-style-type: none"> - Ongelijke toegang tot het formele zorgsysteem voor mensen zonder papieren/legaal statuut - Crisisgezondheidszorg (vzw's/NGOs) als tijdelijke en enige oplossing voor bepaalde (migranten)groepen 	<ul style="list-style-type: none"> - Afhankelijkheid van het al dan niet hebben van een rijksregisternummer voor toegang tot test-en trace systeem covid. - Rol van bijvoorbeeld Artsen zonder Grenzen in het verzorgen en opvangen van transmigrantengemeenschappen 	Lucie
<ul style="list-style-type: none"> - Le traitement des demandes d'asiles et droit de séjour a été suspendu 	<ul style="list-style-type: none"> - Les gens se sont retrouvés sans nouvelles et sans perspectives 	Margaux

9. Aide aux entreprises et aux entrepreneurs

<ul style="list-style-type: none"> - Il n'y a pas eu d'aides pour ceux qui venaient de lancer leur entreprise : ils ne touchaient plus le chômage et se sont retrouvés sans aucuns revenus. - Certaines catégories d'entreprises ou de statuts ont été oublié ou ne rentraient pas 	<ul style="list-style-type: none"> - Pensionnés ont été un peu oubliés : ils avaient un statut préexistants, et n'ont pas accédé au droit passerelle. Ils se sont sentis démunis, abandonnés. - Certaines organisations ne rentraient pas dans les codes NACE (nomenclature 	Violaine
--	---	----------

<p>dans les cases prévues pour les aides</p> <ul style="list-style-type: none"> - En tant que petit commerce, extrêmement difficile d'avoir une information claire et complète. Il n'y a pas eu une checklist bien faite, c'était un peu la jungle entre toutes les mesures fédérales/régionales par secteur. 	<p>d'activité) sur lesquels les aides étaient basées. Exemple d'une association qui fait visiter bruxelles sous forme de jogging, avec un impact social, sportif, très positif, mais son code NACE n'est pas repris dans la liste donc l'asbl n'a pas eu d'aides, et il n'y a pas de recours possible.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Il y a encore des gens qui demandent des infos sur une mesure après que la mesure ait pris fin (ex. 30 juin date limite). Ils n'ont pas eu les infos au bon moment et ne peuvent plus en bénéficier : cela génère d'énormes frustrations ! - Au niveau du 1819, on a créé une FAQ pour reprendre toutes les nouvelles mesures et on a eu beaucoup de retours positifs par rapport à cette initiative. 	
<ul style="list-style-type: none"> - L'accès à l'information sur les aides était inégale. - Les aides ont été mises en place rapidement - Les aides aux entreprises étaient en montant absolu. Elles ont été reçues très différemment selon les situations des entreprises. 	<ul style="list-style-type: none"> - Gens qui se tournent vers les échevin.e.s, qui eux.elles-même ne savent pas vers qui se tourner. - Certains propriétaires étaient moins informés. Par exemple, en fonction de la qualité de ton comptable, l'accès à l'information était très différent. - Avec mon entreprise de coworking, on a reçu 15 000 euros d'aides. L'activité s'est ralentie, mais l'aide a été très significative. Tandis que pour mon autre entreprise Woké, qui a un chiffre d'affaires beaucoup plus élevé, l'aide était minuscule par rapport au chiffre global. 	Stephan
<ul style="list-style-type: none"> - Certaines entreprises ont pu "bénéficier" du contexte, selon la nature de l'entreprise 	<ul style="list-style-type: none"> - Un cordonnier a reçu l'aide de 4000 euros et le droit passerelle : lui il était enchanté, il ne s'attendait pas à autant. - les marchands de vélo ont cartonné ; e-commerce a explosé. - certains petits commerces alimentaires n'avaient pas l'obligation de fermer, mais en réalité ils étaient dans des rues désertes, ils n'avaient aucuns clients, donc ils n'ouvraient pas. - Certains entrepreneurs attendaient le paiement de la prime ; tandis que d'autres étaient moins à cheval là-dessus. Coups de téléphone 	Violaine

<ul style="list-style-type: none"> - Il y avait beaucoup de questionnements et de stress dans l'accès à l'information. - il faut déjà être en bonne santé financière pour avoir droit à un prêt de trésorerie horeca - Certaines règles conditionnaient le droit aux aides uniquement si la personne/organisation est en grande difficulté. 	<p>extrêmement tendus (appels 1819) : questions sur les types d'aides, qu'est-ce qui arrive, quand est-ce que ça va être payé, ...</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prime que tu peux avoir uniquement si tu peux avoir le droit passerelle (revenu de compensation des indépendants). Certains n'ont pas osé demander le droit passerelle, et du coup ils n'avaient pas droit à cette autre prime. 	
<ul style="list-style-type: none"> - Dévoiement forcé de trajectoires professionnelles 	<ul style="list-style-type: none"> - Les chauffeurs de taxi n'avaient plus d'activités, ni de couverture. Il n'y a pas eu d'aides spécifiques pour leur profession. Certains sont retourné travailler dans le bâtiment. 	Lionel
<ul style="list-style-type: none"> - Certains abandons de projet dans la pré-création d'entreprises - Peu de demandes pour créer de nouvelles entreprises - Il y a eu un gros élan de solidarité en faveur de l'horeca, mais aussi depuis l'horeca vis-à-vis d'autres secteurs : aide alimentaire, récupération d'invendus etc. - Beaucoup se réinventent, développement de nouvelles activités 	<ul style="list-style-type: none"> - Deux porteuses ont abandonné leur projet horeca suite au COVID19, mais ce n'est pas un phénomène de masse. - Nos formations et accompagnements individuels aux entrepreneurs ont été digitalisées, nous recevons pour le moment peu de nouvelles demandes. - Nouvelles offres : plats à emporter, kits alimentaires (comme Hello Fresh), paniers de produits locaux en association avec fournisseurs, partenaires, etc. En général, il semble y avoir une demande accrue vers les entreprises avec un ADN circuit-court, alimentation durable, goodfood, même si cela ne permet pas de revenir à la situation financière avant-crise. 	Thiago

10. Rapport à l'autorité et à la règle

<ul style="list-style-type: none"> - Avec les injonctions paradoxales qui ont eu lieu, les incohérences dans la communication autour du virus et des règles, cela crée maintenant un rapport à la norme très problématique : Que respecte-t-on ? - Certaines personnes se sont senties atteintes dans leur liberté 	<ul style="list-style-type: none"> - Gens qui ne veulent pas mettre les masques, qui vont se promener quand ils ne peuvent pas. - Personne qui travaille comme article 60 avec 2 enfants et a contaminé ses parents car ils gardaient les enfants. 	Sonia
<ul style="list-style-type: none"> - Accès à l'information inégale : pour ceux qui avaient des 		Violaine

difficultés avec le digital, qui ne parlaient pas français ou néerlandais, il n’y avait pas de solutions prévues, pas d’accompagnement spécifique.		
- Respect des mesures, les gens ont globalement joué le jeu dans les quartiers populaires.	- Les gens des quartiers du centre faisaient la file avant d’entrer dans les magasins, portaient le masque. - Malgré le contexte du ramadan, dans des quartiers à forte communauté musulmane, il n’y a pas eu de regroupements ou de débordements liés à l’ordre public signalés - Débordements dans le quartier d'Anneessens	Lionel

11. Santé mentale/impact psychologique et physique

- Problèmes de démence apparaissent, des angoisses, des problèmes de socialisation chez les personnes âgées. - D’importantes conséquences post-traumatiques sont observées, notamment chez les personnes âgées	- Syndrome de la cabane : les gens ont peur de sortir de chez eux. Cela crée toute une série de problèmes de santé mentale et physique.	Sonia
- Balans tussen leefbaarheid en mentale gezondheid - Impact van de crisis op mentaal reeds gefragiliseerde personen - Wegvallen van psychologische hulp (als niet-dringende medische hulp)	- Strikte navolging van afstands- en gezondheidsmaatregelen maakt het leefbaar samenleven in collectieve contexten moeilijk: welke balans voor bewoners en personeel? - Vluchtelingen in lopende asielprocedure, reeds grote onzekerheden over asielprocedure, over familie in thuisland, ... bovenop onzekerheden ivm corona	*
- Angstaanvallen door teveel aan (snel veranderende) informatie	- Voorbeelden van angst bij mensen die laaggeletterd, geïsoleerd of angstig van natuur waren.	Lucie
- De nombreux cas de violences intra-familiales ont été révélées par le confinement.		Peter et Nathalie

12. Conditions de travail

<ul style="list-style-type: none"> - Ongelijke bescherming van personeel - Afstemming werk en privé - Verandering van rol - Appreciatie/beeld/mediatisering van het werk - Afhankelijkheid van openbare dienstverlening 	<ul style="list-style-type: none"> - Kortere shifts ingevoerd om andere personeelsleden minimaal te kruisen, wijziging takenpakket om minimaal contact met mensen te bewerkstelligen - Perceptie van genoeg/te weinig bescherming afhankelijk van thuissituatie personeel. - Wegvallen sociale (controle)rol van begeleiders op het OV - Perceptie van weinig erkenning voor de rollen in het openbaar vervoer 	Isabelle
<ul style="list-style-type: none"> - Ongelijke bescherming van personeel - Personeelstekorten - Afstemming werk en privé - Verandering van rol 	<ul style="list-style-type: none"> - Voorbeelden van noodgedwongen inspringen bij uitvallen personeel - Veel contact met mensen in professionele context gebiedt tot voorzichtigheid in privé context, onduidelijkheid over hoe dit afstemmen - Controlerende rol (naleven coronamaatregelen) - Rollen invullen van functies die zijn weggevallen (bvb sociaal assistenten die huiswerkbegeleiding moeten doen) - Snelle aanpassing aan veranderende context (veranderende regels, interpretatie van regels, ...) nodig 	*
<ul style="list-style-type: none"> - Ongelijke bescherming van personeel 	<ul style="list-style-type: none"> - Koerierdiensten, poetsdiensten, ... vaak op de frontlinie en hogere werkdruk maar met weinig bescherming → doken op als covid-patiënten 	Lucie
<ul style="list-style-type: none"> - L'impact professionnel dépend de la situation personnelle de chacun.e, pré-existante à la crise covid. 	<ul style="list-style-type: none"> - Grande différence de réactions entre les gens : ceux qui se montrent débrouillard et créatifs, qui rebondissent et inventent dans leurs entreprises. - Pour ceux/celles qui ont une méconnaissance informatique de base, la situation a renforcé leurs difficultés. 	Violaine
<ul style="list-style-type: none"> - Les bibliothèques publiques, les lieux publics ne jouaient plus leur rôle d'espaces-refuges. 	<ul style="list-style-type: none"> - Les gens venaient au co-working, resté ouvert dans des conditions ultra-strictes et avec une baisse de fréquentation de 20%, pour répondre à un vrai besoin en terme de santé mentale, certains venaient car besoin de socialiser, d'autres car besoin de calme. Certains n'avaient pas de jardin, pas de maison assez grande pour travailler dans le calme. Étudiants qui avaient besoin de préparer leurs examens. 	Stephan

<ul style="list-style-type: none"> - Disponibilité accrue pour faire face aux demandes juridiques de 1e ligne et travail dans l'urgence. Difficulté de faire le travail de fond alors que les appels téléphoniques sont constants - changement de rôle : pour faire face à la détresse du public, il a fallu faire preuve d'une grande écoute et de compétences non-juridiques (de grandes tensions au sein des familles et des immeubles) étaient provoquées par le confinement - Des questions inédites ont été posées, qui ont demandé une souplesse et grande créativité dans la réponse - Sentiment d'impuissance à cause de situations d'abus de droit alors que la justice de paix ne traitaient pas les affaires en question - Modification de la relation avec certains citoyens - difficulté psychologique à traiter certains dossiers très lourds sans voir ses collègues - Absence de GSM professionnels et déviation des lignes professionnelles vers les lignes privées 	<ul style="list-style-type: none"> - développement d'un fichier partagé sur framapad, collaboration accrue avec d'autres services, etc. - propriétaire expulsant des locataires sans passer par la justice mais en faisant appel aux forces de l'ordre ; arrêt des paiements d'allocations de chômage aux plus démunis alors que les nouveaux « chômeurs économiques » perçoivent leur allocation de remplacement ; etc. - certains citoyens se montrent très exigeants et sont dans l'immédiateté ; lorsqu'ils laissent un message, il arrive qu'ils se plaignent de la non-disponibilité des services débordés - plus de temps-mort pour souffler entre les dossiers, ni de moments pour échanger informellement avec les collègues ce qui est pourtant utile pour décharger les émotions liées au traitement des dossiers 	France
<ul style="list-style-type: none"> - plus de distinction entre vie privée et professionnelle puisque de nombreux éducateurs ont accueilli à domicile de jeunes enfants de leur centre 	<ul style="list-style-type: none"> - les surnoms des éducateurs (familiaux), certains petits détails de la vie de famille de chacun sont connus, etc. 	Peter
<ul style="list-style-type: none"> - Grosse difficulté des psychologues dans l'accompagnement des familles lors du décès d'un proche : sentiment de "à la chaîne" car il y avait énormément de travail + "La crise nous a fait 	<ul style="list-style-type: none"> - "La personne décède pendant la visite d'un proche. Je gère l'émotion du proche, je le raccompagne à la sortie. Le médecin avait déclaré le décès entre-temps. Le temps de rentrer changer de vêtement et je suis entrée directement 	Julie et Astrid

<p>accepter des règles qu'on n'aurait jamais accepté dans d'autres contextes" : Tout le monde fait du mieux qu'il peut et donc on accepte des règles qui peuvent sembler très dures ou des conditions de travail très difficiles.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inégalité entre les soignants travaillant en institution et les indépendants. Ces derniers ont été très isolés. 	<p>dans une autre chambre. C'était un peu en mode robot, même si je ne me sentais pas robot du tout. Une partie de moi devait juste le faire, une chambre après l'autre, sans temps pour se reprendre ou parler de ce que je venais de vivre avec les collègues, et donc je le faisais. (...) Avec les vêtements, c'est un peu comme si on endossait un rôle."</p>	
<ul style="list-style-type: none"> - Un certain nombre des employés des Maisons de justice ont partiellement changé de boulot : ce n'était plus du contrôle mais plutôt du soutien, de l'orientation - Beaucoup moins de contacts avec les autres professionnels (psy, assistantes sociales et autres) et les familles. - Perte importante de qualité de contacts avec les détenus, en particulier à cause du fait que: <ul style="list-style-type: none"> - seuls les contacts par téléphone étaient possibles et ils sont beaucoup moins pertinents (absence de non-verbal, etc). - pour les détenus, devoir se rendre au bureau de la personne qui les suit change beaucoup les choses au niveau du risque de récidive ou en tout cas de la réinsertion. - Développement d'outils qui serviront même au-delà de la crise, notamment pour permettre l'accueil de nouveaux collègues, gérer mieux le télé-travail, etc. 		Nathalie
<ul style="list-style-type: none"> - Pour les professeurs, il était très difficile de se rendre compte de la situation réelle des élèves, les professeurs avaient le sentiment de ne pas être préparés et souvent, pas bien accompagnés → isolement 		Jolien

<ul style="list-style-type: none"> - Le télétravail est peu défiscalisé alors qu'il est largement répandu. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cela a été difficile pour certains qui sont restés à temps plein pendant le télétravail. Il va falloir réfléchir à mieux défiscaliser le télétravail. 	Stephan
<ul style="list-style-type: none"> - Pour les petits commerçants, il y a de grandes incertitudes sur l'avenir (notamment secteur textile, horeca, agence de voyage) 	<ul style="list-style-type: none"> - Situation des commerçants de la rue Marie-Christine (tissu commercial est en difficulté, turnover important) : les commerces et boutiques ont dû fermer. Les commerçants en ont souffert énormément. On voit la détresse dans les visages, les postures. Les gens deviennent de plus en plus durs. Beaucoup n'envisagent pas de pouvoir un jour relancer leurs commerces. 	Lionel
<ul style="list-style-type: none"> - Grand décalage entre ceux qui travaillaient « en présentiel » (souvent débordés de boulot) et ceux qui étaient confinés (souvent pas assez de travail) : les réalités vécues se croisaient en rue à l'heure du retour (les uns éreintés et pâles, les autres oisifs et bronzés malgré eux). - Les familles des soignants étaient dans une zone intermédiaire (alors qu'on faisait souvent la séparation entre les soignants et les autres). Cela provoquait des difficultés dans la vie de famille. 	<ul style="list-style-type: none"> - Un soignant dont la famille était très stressée par ce qu'elle voyait à la télé. Lorsque le soignant rentrait du travail, il devait se tenir à l'écart, manger à part, se laver totalement avant de voir les autres, etc. Grand inconfort pour cette personne. 	Astrid
<ul style="list-style-type: none"> - Exacerbation des tensions entre catégories professionnelles au sein d'un même secteur - Différence entre médecins et infirmiers (déjà forte habituellement). En situation de crise sanitaire, les médecins sont très écoutés, ce qui renforce leur rôle de référence. Leur comportement se devait donc d'être exemplaire car toutes les petites nuances en temps normal se renforçaient. - Renforcement des rapports d'influence au sein des institutions de soin - Sentiments de culpabilité de ne pas "bien faire son job de parent" parce que le boulot prenait trop de place 	<ul style="list-style-type: none"> - un médecin qui dit, dans une salle commune à l'hôpital, : "moi je ne vais pas voir ce malade car il a le covid et j'ai une famille" - "On a parfois eu le sentiment que seuls les soignants comptaient. Ce n'était plus une question de "qui est en contact avec le virus" mais "qui est soignant et qui ne l'est pas" ""On ne soignait que la maladie, pas la personne." - Ex de soignants disant : "Tout le monde nous applaudit à 20h mais moi je n'ai plus l'énergie de m'occuper de mon enfant, je me sens mal." 	Astrid

<ul style="list-style-type: none"> - Les soignants se sont vécus, dans le regard des autres, comme des problèmes, ceux qui amenaient la maladie. Alors que d'habitude, c'est l'inverse. 		
<ul style="list-style-type: none"> - Une séparation a été faite dans la maison de repos entre la zone covid et les non-covid. Le seul lien était le personnel. Le personnel de nettoyage n'était pas du tout protégé comme les autres, au début de la crise, alors que c'est lui qui prenait le plus de risque en touchant tout ce qui entourait les résidents. Idem pour les remerciements. Focus sur les soignants, peu sur les autres 	<ul style="list-style-type: none"> - Dans la maison de repos, un cahier a été créé pour recevoir les messages des familles des résidents et jamais le personnel de nettoyage n'était inclus dans les remerciements. On adressait des remerciements au directeur, au personnel soignant mais jamais à eux, qui recevaient les remarques négatives. 	Dana

13. Situation des jeunes

<ul style="list-style-type: none"> - Achterstand op school - Ongelijkheid in mogelijkheid om te spelen, sociaal contact met andere kinderen 	<ul style="list-style-type: none"> - Vluchtelingenjongeren in centrum hadden het moeilijker om te volgen op school door beperkte informaticavoorzieningen - Contact met Belgische jongeren op scholen versnelt normaal gezien leerproces Nederlands - dit valt weg voor minderjarige vluchtelingen tijdens covid - In centra mochten gezamenlijke spelen zoals voetbal, ... niet omdat hier ook afstandsmaatregelen moesten worden nageleefd 	*
<ul style="list-style-type: none"> - Augmentation des placements des enfants car la maltraitance a été révélée par la crise - Absence ou grande diminution de contacts entre les enfants et leurs parents pendant toute la durée du confinement. - Accélération de la procédure pour l'entrée en famille d'accueil (de 6/8 sem à 2 sem) - Difficulté de maintenir les suivis psychologiques à distance pour de jeunes enfants 	<ul style="list-style-type: none"> - les voisins entendent plus les violences par exemple - Certains enfants allaient pourtant passer jusqu'à trois jours par semaine chez leur maman, avant le confinement. Pour d'autres, cela ne changeait pas grand-chose. 	Peter

<ul style="list-style-type: none"> - grand impact émotionnel sur les élèves, touchés notamment par le fait que leurs grands-parents étaient dans des maisons de repos/hôpitaux. Les profs recevaient des messages d'élèves très attristés, préoccupés. Ils avaient besoin de soutien psychologique et cela n'a pas été donné! La distance coupait les contacts, rendait le problème invisible. - Inégalités dans le rapport à l'information: certains élèves regardaient la télé, parlaient à leurs parents et savaient ce qui se passaient, alors que d'autres ne comprenaient pas forcément ni la situation, ni les risques. - Inégalités dans les possibilités de suivi à l'école: <ul style="list-style-type: none"> - selon qu'il y ait un soutien des parents ou non - en fonction de l'environnement (frères et soeurs autour, etc.) - en fonction de l'accès à l'informatique, aux imprimantes, etc. dans certaines familles: une seule connexion pour la famille, ou même pas. - Beaucoup de stress créé par la situation pour les enfants 	<ul style="list-style-type: none"> - Certains élèves devaient s'occuper de leurs frères, soeurs et donc n'ont pas de temps pour étudier 	<p>Jolien</p>
---	--	---------------

14. Situation des personnes âgées (PA) et de leurs familles (hôpital)

<ul style="list-style-type: none"> - Afhankelijkheid van openbare dienstverlening 	<ul style="list-style-type: none"> - Gevallen van ouderen die geen alternatieven op de trein konden/wouden/durfden zoeken voor hun essentiële verplaatsingen 	<p>Isabelle</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Accompagnement très différent des familles suite au décès d'un proche par rapport à avant la crise 	<ul style="list-style-type: none"> - Accompagnement plus rapide, une seule personne de la famille à la fois pouvait voir la personne décédée, - un homme est mort et seule sa femme a pu venir, pas son fils. 	<p>Julie et Astrid</p>

<ul style="list-style-type: none"> - Grandes inégalités face au décès d'un proche - Les personnes décédées, une fois à la morgue, ne pouvaient plus être vues mais elles ne pouvaient pas non plus rester longtemps en chambre. La famille (une seule personne de la famille) devait donc pouvoir très rapidement se rendre à l'hôpital pour faire ses adieux à son proche - Inégalité en termes d'encadrement des personnes qui sortent de l'hôpital, en fonction de l'environnement dans lequel ils vivent (famille - maison de repos). 	<ul style="list-style-type: none"> - le fait de pouvoir ou non dire au revoir au proche décédé dépendait de quand la personne mourrait (juste avant un shift de personnel par ex), de qui était de service et disponible à attendre, de l'urgence de "libérer" la chambre, etc. 	
--	--	--

15. Situation des personnes âgées et de leurs familles (maisons de repos)

<ul style="list-style-type: none"> - Grand isolement des résidents - Beaucoup de cas de déshydratation car les gens, se sentant abandonnés, refusaient de s'alimenter. Certains en mourraient. - Manque de soin et d'attention aux résidents dans certaines MR - Les tests ont été faits beaucoup trop tard, et pas de façon systématique - Pas de visites possibles lors du décès, contrairement aux hôpitaux - Les PA ont d'entrée de jeu été considérées comme personnes à risque, ce qui a engendré d'énormes disparités 	<ul style="list-style-type: none"> - Plus de contact avec les autres résidents, ni avec leurs familles. Seul le téléphone était possible mais parfois, le téléphone était difficile pour ces personnes âgées. Vidéo avec la famille : une fois par semaine. - Aucune activité n'était proposée aux résidents, même pas un tour dans le jardin. - Grave manque de soins, pour les pieds par exemple, car le podologue n'avait pas accès à la maison de repos. - une PA dépistée n'avait pas le droit à aller aux soins intensifs. 	Dana
--	--	------

16. Situation des personnes handicapées

<ul style="list-style-type: none"> - Afhankelijkheid van openbare dienstverlening 	<ul style="list-style-type: none"> - Gevallen van gehandicapten die geen alternatieven op de trein konden/wouden/durfden zoeken voor 	Isabelle
--	---	----------

17. Situation des détenus (prisons et post)

<ul style="list-style-type: none"> - Vie en prison rendue très difficile pendant le confinement : Pas de visite. Les seuls cas de sortie étaient pour raisons médicales. Diminution des sorties en préau. Repas pris en cellule. - Pas de sortie de prison pendant cette période - Beaucoup de libérations conditionnelles ont été fortement retardées (encore après le confinement) - les contacts par téléphone avec les familles de certains détenus d'origine étrangère rendent la communication problématique, voire impossible. Le face à face est d'habitude très important dans de nombreux cas. - augmentation des récidives, surtout au niveau de la vente de stupéfiants et concernant les besoins de subsistance car la crise a poussé de nombreuses personnes (en libération conditionnelle ou libérés) dans la précarité → Certaines re-incarcérations ont eu lieu notamment à cause de problèmes économiques. - difficulté du confinement pour des gens qui doivent reprendre leur place au sein de leur famille et ont dû le faire en un coup et totalement. - Cas de personnes ayant été libérées juste avant le confinement qui se retrouvent dans le même contexte qu'avant au niveau du quartier, des relations, etc. → les seuls contacts téléphoniques (pas de rendez-vous de visu) et le manque de liens avec la famille n'ont pas aidé. - Cas des détenus avec bracelet 	<ul style="list-style-type: none"> - Grand-mère d'un détenu ne parlant ni français, néerlandais ou anglais avec laquelle il n'a donc pas été possible de s'entendre pour savoir si elle pouvait accueillir son petit-fils pendant sa libération conditionnelle. - Une personne qui venait d'ouvrir son café, le 10 mars... Du coup, récidive. - Situation d'un pédophile enfermé avec sa petite-fille de 13 ans. Difficile pour les familles d'organiser cela, de s'assurer que la personne ne se retrouve pas seule avec l'enfant, etc. - père récemment sorti de prison qui a finalement mis ses enfants en stage résidentiel pendant tout l'été car il ne supportait plus de les avoir à la maison 	<p>Nathalie</p>
---	---	-----------------

<p>électronique qui se retrouvaient tout à coup 24h/24 avec leur famille et dans leur quartier, avec lesquels des histoires parfois douloureuses pouvaient avoir eu lieu</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cas de ceux qui devaient gérer les enfants à temps plein - Des libérations avant la fin de la peine ont été autorisées, les congés pénitentiaires prolongés ont été remis en place (arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux) 		
--	--	--

EN ANNEXES :

- Annexe 1 : Compte-rendu de l'atelier participatif - Juillet 2020
- Annexe 2 : Comptes-rendus des interviews

3. INVENTAIRE DES MESURES PARUES AU MONITEUR SUR LA PERIODE COVID 19 (T2)

3.1. Méthodologie

L'offre de mission de l'ULB, Ecores et PWC Belgium datée du 7 juin 2020 contient une description succincte de la méthodologie qui sera suivie dans la réalisation des différentes tâches nécessaires à l'étude.

La seconde étape du travail (intitulée « *4.B Inventaire des mesures parues au Moniteur belge sur la période Covid-19 (T2)* », p. 17 de l'offre de mission) consiste en la réalisation d'un document de type *Excel* relevant les différentes mesures adoptées au niveau fédéral pour répondre à la crise de la Covid-19. La réalisation de ce document, tant dans l'identification des mesures que dans la mise en forme, a suivi la méthodologie et les principes suivants :

A. Identification des mesures

- Les mesures identifiées et retenues ont toutes fait l'objet d'une publication au Moniteur belge (<http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/summary.pl>). Ce premier filtre répond à la manière dont l'offre de mission a été formulée à la p. 17. Ce faisant, il n'est pas essentiel de rechercher d'autres sources pour identifier les mesures. Néanmoins, par souci d'exhaustivité et pour s'assurer d'une forme de contrôle, ont été également consultés dans un deuxième temps les comptes rendus du Conseil des Ministres du Gouvernement fédéral (<https://news.belgium.be/fr/conseil-des-ministres>), ainsi que d'autres inventaires réalisés par des sites privés (voy. par ex. : http://www.droitbelge.be/news_detail.asp?id=1013) ;
- Les mesures identifiées, puisqu'étant celles officiellement publiées au Moniteur belge, sont uniquement des lois et des arrêtés royaux ou ministériels. Ceci implique notamment que les décisions prises directement par les administrations et n'ayant jamais fait l'objet d'un débat ou d'une discussion au sein du Conseil des Ministres et/ou du Parlement ne se retrouvent pas dans l'inventaire ;
- Les mesures identifiées, pour répondre au cahier des charge de l'Institut Fédéral pour le Développement Durable ainsi qu'à l'offre de mission, ne relèvent que du niveau fédéral. Sont ainsi exclus de l'inventaire les mesures prises par les Régions, Communautés, Provinces, Communes et autres, même si certaines d'entre elles peut également être publiées au Moniteur belge ;
- Pour déterminer quelles mesures fédérales publiées au Moniteur belge doivent être reprises dans l'inventaire, le contexte de la Covid-19 devait être mentionnée (1) soit dans l'intitulé officiel de la mesure, (2) soit dans les considérants dans le cas des arrêtés royaux ou ministériels, (3) soit dans les travaux parlementaires ou les rapports au Roi dans le cas des lois ;
- Finalement, les mesures identifiées et retenues dans l'inventaire ont été adoptées et/ou publiées entre le début de la crise de la Covid-19 (13 mars 2020) et la date de la réalisation de l'inventaire (24 juillet 2020).

Mise en forme

- La mise en forme globale du document de l'inventaire a répondu de manière générale à la proposition de tableau formulée dans l'offre de mission à la p. 19 (*Figure n°4 – Inventaire thématique détaillé des mesures*). Toutefois, deux légères modifications ont été opérées : (1) la sixième colonne proposée dans l'offre, relative au chiffrage quantitatif de la mesure, n'a pas été reprise dans l'inventaire et (2) la cinquième colonne proposée dans l'offre, relative aux conditions d'octroi des mesures, a été étendue à une description du détail des mesures en plus des conditions d'octroi ;
- La publication au Moniteur belge des mesures étant l'élément déterminant de l'inventaire, la liste suit l'ordre chronologique de publication, et non pas d'adoption des mesures ;
- La détermination des thématiques concernées s'est essentiellement basée sur le tableau de répartition des compétences et disciplines des expert.e.s contributeur.trice.s de l'étude, présent dans l'offre de mission à la p. 15 ;
- L'objectif de chaque mesure répond (1) soit aux considérants dans le cas d'arrêtés royaux ou ministériels, (2) soit aux travaux parlementaires ou rapport au Roi dans le cas des lois ;
- Certains textes exécutifs ou législatifs comportant plus d'une mesure ont été divisés en plusieurs lignes de sorte de faire ressortir chaque mesure dans sa spécificité (voy. par ex : *Loi du 29 mai 2020 portant diverses mesures fiscales urgentes en raison de la pandémie du Covid-19, M. B. 11 juin 2020*, lignes 78 à 83 de l'inventaire) ;
- Le détail de chaque mesure ainsi que, le cas échéant, ses conditions d'octroi, ne peuvent considérés comme une analyse juridique exhaustive, il s'agit avant tout d'un résumé : le détour par le texte juridique officiel est donc nécessaire pour prendre en considération toute la complexité de chaque mesure.

Analyse critique sur base d'une grille de lecture

Objectifs et limites :

La tâche 2 (T2) de la présente étude vise à évaluer **l'impact des mesures** adoptées au fédéral pour répondre à la crise du Covid-19 sur **les objectifs du développement durable (ODD)**. Plus spécifiquement, l'exercice réalisé a pour objectifs de :

1. Identifier les ODD qui sont impactés par les mesures ;
2. Evaluer l'impact de ces mesures sur les ODD (direct/indirect & positif/négatif) ;
3. Permettre aux parties impliquées dans l'étude d'avoir une première vue exhaustive des mesures et de leurs impacts afin de contribuer efficacement aux débats.

Il est important d'attirer l'attention du lecteur sur le fait que les résultats de cette analyse peuvent faire l'objet de discussions en fonction de la sensibilité des parties concernées. C'est d'ailleurs l'un des objectifs recherché : susciter le débat.

Méthodologie

- **Etape 1 :** Pour chacune des 122 mesures identifiées, le consultant a identifié quels ODD étaient impactés par ladite mesure. Dans le cas où la mesure n'a pas d'impact sur un ODD, la mention « non pertinent » a été notifiée dans la grille d'analyse ;
- **Etape 2 :** Dans le cas où un ODD est impacté par une mesure, le consultant a utilisé le code couleur ci-dessous pour évaluer l'impact de la mesure sur l'ODD :
 - **Couleur verte** – La mesure impacte directement et positivement l'ODD ;
 - **Couleur orange** – La mesure impacte indirectement et positivement l'ODD ;

- **Couleur rouge** – La mesure impacte directement ou indirectement et négativement l’ODD.

Le consultant a fait le choix de limiter le nombre de couleurs pour faciliter la lecture de la grille qui compte plus de 2.000 cases.

Il est important de souligner que dans certains cas de figure, l’impact de la mesure sur l’ODD peut être positif, neutre ou négatif en fonction des cas de figure envisageables. Par exemple, il y a lieu de définir si la modification temporaire des règles relatives à la procédure pénale et à l’exécution des peines a un effet positif, neutre ou négatif sur le bien-être (SDG3) et l’efficacité des institutions (SDG16). Dans le cas où l’évaluation de l’impact peut être positive, neutre ou négative, cela a été mentionné dans l’explication.

Par ailleurs, le consultant attire l’attention du lecteur sur le fait que définir le caractère « direct » ou « indirect » de l’impact de la mesure sur l’ODD peut être un exercice complexe qui laisse place à une certaine interprétation. Pour guider son choix, le consultant a tâché de définir l’intention première du législateur. Par exemple, l’allocation du chômage temporaire permet de lutter directement contre la pauvreté (SDG1) ce qui contribue à limiter l’impact sur la faim (SDG2). Dans ce cas de figure, la « lutte contre la pauvreté » est surlignée en vert tandis que la « faim zéro » est surlignée en orange. La même logique peut être appliquée aux mesures qui visent à soutenir l’activité économique des entreprises (SDG8), ce qui en soit contribue à maintenir l’emploi et donc limiter les risques de pauvreté (SDG1).

Finalement, il y a lieu de distinguer « objectif » et « résultat » d’une mesure. En effet, bien qu’une mesure puisse être définie afin d’atteindre un objectif spécifique, il se peut que le résultat final soit différent ou n’atteigne que partiellement l’objectif poursuivi. Les motivations apportées par le consultant tentent de tenir compte des deux aspects.

- Etape 3 : Pour chacune des mesures impactant des ODD, un mot explicatif a été ajouté afin de motiver (1) l’existence de l’impact et (2) l’évaluation de l’impact. Les motivations du consultant se sont basées sur les définitions et les objectifs poursuivis par chacun des ODD tels que communiqués sur le site de l’ONU : <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>.

Livrable

Le livrable de cette analyse est repris dans une matrice similaire à celle illustrée ci-dessous :

	Objectifs du Développement Durable																
Mesures	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Mesure A																	
Mesure B																	
Mesure C																	
Mesure D																	
Mesure ...																	

3.2. Inventaire

Voir Annexe 3 : tableau d'analyse « Mesures et objectifs de développement durable ».

4. BENCHMARK : ANALYSE INTERNATIONALE, MESURES INSPIRANTES ET COMPLEMENTAIRES (T3)

4.1. Méthodologie

Objectifs et limites

Tout comme la tâche précédente, l'objectif principal poursuivi par le benchmark (T3) est **d'alimenter les discussions** des experts et groupes de travail impliqués dans la présente étude. Plus spécifiquement, l'exercice réalisé a pour objectifs de :

1. Présenter les mesures prises dans les pays limitrophes pour faire face à la crise du Covid-19 ;
et
2. Identifier des bonnes pratiques qui pourraient servir d'inspiration pour le plan de relance de la Belgique.

Méthodologie

Deux exercices de benchmarking ont été réalisés sur des pays limitrophes de la Belgique, à savoir :

- La France ;
- L'Allemagne ;
- Les Pays-Bas.

Le premier exercice s'est basé sur une vingtaine de mesures phares prises en Belgique pour faire face à la crise du Covid-19 par rapport à des thématiques importantes. L'exercice s'est alors focalisé sur le traitement de ces thématiques dans chacun des pays listés *supra*. Cet exercice permet d'identifier les mesures d'urgence qui ont été prises dans les pays voisins. Il peut être intéressant d'en tirer des enseignements pour permettre à la Belgique d'améliorer sa stratégie dans le cas où une nouvelle crise survient. Cependant, ces mesures d'urgence s'inscrivent principalement dans un horizon court-terme et ne permettent pas d'identifier des recommandations pour construire une Belgique plus durable, inclusive et résiliente.

Pour répondre à la problématique « court-terme » identifiée au paragraphe précédent, le consultant a effectué un **deuxième exercice** qui se penche sur les plans de relances (ou l'ébauche des plans de relance en fonction de l'état d'avancement) des pays limitrophes. Pour chacun des pays, le consultant a identifié des mesures pertinentes et inspirantes.

Par ailleurs, un benchmark d'indicateurs clés a été réalisé reprenant notamment les informations suivantes : population, taux de croissance du PIB réel, PIB réel par habitant, nombre de nouveaux cas COVID / nouvelles hospitalisations, nombre de décès par jour ou semaine du COVID-19.

Livrable

Un document par exercice est formulé :

- Exercice 1 : Un fichier Excel qui reprend la vingtaine de mesures belges et leurs homologues étrangères ;
- Exercice 2 : Une note (1page/pays) reprenant les points des plans de relance qui soutiennent les ODD.

4.2. Plans de relance FR-DE-NL

Ce document se penche sur les plans de relance de 3 pays européens : la France, l'Allemagne, les Pays-Bas. Chaque plan de relance est introduit par un tableau récapitulatif présentant la date de publication du plan de relance, le montant, la durée prévue ainsi que la stratégie adoptée. Sont ensuite abordées les mesures les plus innovantes pour le pays concerné.

ALLEMAGNE

Date d'adoption	04.06.2020
Montant	€130 milliards
Durée	2020 et 2021
Stratégie	« Futur » : Mobilité, énergie, technologie/modernisation et santé
Source	Bundesfinanzministerium

Le plan de relance allemand se démarque par son caractère innovant et inclusif : en effet, de nombreux thèmes sont abordés tels que la santé, les télécommunications, l'énergie, ou encore l'aide internationale. Avec 57 mesures, il consiste en 3 ensembles :

- 1. Relance et gestion de crise** : cet ensemble se caractérise principalement par des mesures fiscales (diminution de la TVA, report de taxes, ...). Le chômage temporaire a été prolongé jusqu'en janvier 2021. Certaines mesures, pour lesquelles nous précisons le budget alloué lorsque possible, méritent d'être soulignées pour alimenter la discussion qui occupe la présente mission :
 - Mesure 3. Taxes énergétiques « Des prix de l'électricité compétitifs sont un facteur essentiel pour les investissements en Allemagne en tant que site économique et pour le revirement énergétique vers les technologies basées sur l'électricité et l'hydrogène [...] une subvention a été accordée par le budget fédéral pour la réduction progressive et fiable de la redevance EEG, de sorte qu'elle sera de 6,5 ct/kwh en 2021 et de 6,0 ct/kwh en 2022 »
 - ⇒ € 11 milliards
 - Mesure 7. Droit fiscal « Afin d'améliorer les conditions de concurrence pour les entreprises, le droit fiscal des sociétés est en cours de modernisation : entre autres, un modèle d'option pour l'impôt sur les sociétés pour les sociétés de personnes et l'augmentation du facteur de réduction pour les revenus du commerce [...] »
 - ⇒ €300 millions (enveloppe consacrée à cette mesure)
 - Mesure 8. Participation au capital « [...] les possibilités pour les salariés de participer à leurs entreprises seront améliorées. Nous nous pencherons également sur la situation particulière des jeunes entreprises et créerons une option d'actionnariat salarié attrayante pour elles. »
 - ⇒ €100 millions

- Mesure 11. Bureaucratie « [...] La coalition s'efforce de profiter de la présidence allemande du Conseil européen pour lancer un programme au niveau européen visant à réduire la bureaucratie, à accélérer le droit de la planification, à simplifier le droit des marchés publics et à réformer le droit de la concurrence. [...] »
- Mesure 15. Aide aux organisations à but non-lucratif « [...] le gouvernement fédéral lance un programme spécial de prêts par l'intermédiaire de la KfW pour les années 2020 et 2021 et met un milliard d'euros à disposition à cet effet. [...] Cela permettra aux Länder d'utiliser leurs propres fonds pour libérer jusqu'à 100 % de la responsabilité des programmes au profit des organisations à but non lucratif. »
 - ⇒ €900 millions
- Mesures 16 et 17. Aide aux secteurs culturel et forestier : programme de soutien et de mitigation des effets de la crise du Corona à ces deux secteurs, incitation à la modernisation également.
 - ⇒ €100 millions pour la culture
 - ⇒ €700 millions pour le forestier
- Mesure 20. Programme de soutien au climat : « L'initiative nationale de protection du climat prévoit des programmes de soutien de l'ordre de 300 millions d'euros par an, qui sont également cofinancés par une contribution municipale. Afin d'accélérer la sortie des fonds, en particulier pour les municipalités financièrement faibles, nous réduirons la contribution municipale dans les programmes individuels et fournirons 50 millions d'euros chacun en 2020 et 2021 »
 - ⇒ €100 millions
- Mesure 27. Soutien aux structures d'accueil des enfants : « Afin de promouvoir l'expansion de la capacité dans le domaine des jardins d'enfants, des crèches et des garderies et de soutenir les extensions, les conversions et les nouveaux bâtiments, un milliard d'euros supplémentaire sera mis à disposition pour les mesures d'expansion qui seront réalisées en 2020 et 2021. Les fonds peuvent également être utilisés pour des mesures de conversion visant à améliorer la situation en matière d'hygiène. »
 - ⇒ € 1 milliard
- Mesure 28. Numérisation des écoles : « Toutes les écoles doivent être en mesure de combiner l'enseignement en face à face à l'école et l'apprentissage en ligne à la maison. C'est pourquoi le catalogue des investissements éligibles est en cours d'élargissement dans le cadre du Pacte numérique pour les écoles. »
 - ⇒ € 2 milliards

2. Ensemble lié au futur : cet ensemble se compose d'une partie sur les investissements futurs et sur le soutien au climat, d'une partie axée sur la santé, ainsi que sur le bien-être animal

- Mesure 32 et 33. Soutien en R&D et aux structures de recherche non-universitaires

- Mesure 35. Mobilité : exonération fiscale allongée jusqu'au 31/12/2030 (au lieu de 2025) à l'achat d'un véhicule électrique, doublement de la prime à l'achat d'un véhicule électrique, primes à l'innovation, aide à la conversion, développement des points de recharges, avions moins polluants (bruit & environnement), augmentation de capital de la Deutsche Bahn, etc.
- Mesure 36 et 37 Stratégie nationale hydrogène et partenariats : « [...] un programme de développement des usines de production d'hydrogène doit être élaboré à partir de la stratégie. Afin de démontrer l'utilisation de ces technologies à l'échelle industrielle en Allemagne également, des usines de production industrielle d'une capacité totale allant jusqu'à 5 GW, y compris la production d'énergie nécessaire en mer et sur terre, doivent être construites d'ici 2030. [...] ». Un fonds d'investissement de 7 Mds EUR est consacré à la construction de 10 GW d'électrolyseurs d'ici 2040.
⇒ € 7 milliards
- Mesures 43 et 44. Soutien à l'intelligence artificielle et aux technologies quantiques : « [...] nous établirons des écosystèmes d'IA d'importance internationale dans des domaines d'application tournés vers l'avenir. Ce faisant, nous jetons les bases d'un réseau européen de connaissances et de la compétitivité de l'intelligence artificielle "Made in Europe". [...] ». « [...] Nous allons donc soutenir le développement et la production de technologies quantiques en Allemagne et pour construire un nouveau pilier industriel en termes de matériel et de logiciels. [...] »
- Mesures 52 et 54. Production locale de produits médicaux et sanitaires et mise en place d'un stock de produits.
- Mesure 54. Bien-être animal : « [...] Dans l'intérêt du bien-être des animaux, un programme d'aide à l'investissement pour la conversion des bâtiments d'élevage en vue de la mise en œuvre rapide de meilleures conditions d'élevage en 2020 et 2021 sera mis en place. [...] »
⇒ €300 millions

3. Responsabilité européenne et internationale : cet ensemble se compose de deux points sur la coopération européenne (avec la France) ainsi que sur l'aide en Afrique.

- Mesure 56. Programme de crédits (programme SURE)
⇒ €540 milliards (commun à l'Union Européenne)
- Mesure 57. Aide humanitaire à destination des pays africains (Compact with Africa).
⇒ €1.5 milliards en 2020/2021 et jusqu'à €3 milliards

FRANCE

Date d'adoption	03.09.2020
Montant	€100 milliards
Durée	2020 et 2021
Stratégie	Ecologie, industrie et emploi

Source

[Ministère de l'économie, des finances et de la relance](#)

Le plan de relance français sera présenté le 3 septembre 2020 et semble se concentrer sur l'écologie, la réindustrialisation du pays ainsi que sur certains secteurs stratégiques. Un plan de relance en quatre volets est annoncé, se décomposant comme suit :

1. Volet « Reconstruction industrielle » - €40 milliards

- Prêt garanti par l'Etat : Soutien aux fonds propres des entreprises mises en difficulté par la crise, selon le ministre de l'Economie Bruno Le Maire, par exemple via l'évolution du prêt garanti par l'Etat (PGE) en prêt participatif.
 - ⇒ €3 milliards
- Financement d'appel à projet¹ : pour les industriels qui souhaiteraient relocaliser certaines productions. Par ailleurs, Bercy a évoqué des soutiens à l'investissement dans la transition numérique des entreprises, ou des aides à l'export. (€1 milliards)
 - La santé : permettre la production de produits de santé jugés prioritaires ;
 - L'agroalimentaire : permettre d'assurer la souveraineté alimentaire et l'autonomie de la France et de l'UE ;
 - L'électronique : diminuer la dépendance de la fabrication électronique française et européenne vis-à-vis des pays tiers ;
 - Tous les secteurs fournissant des intrants essentiels de l'industrie (chimie, métaux et matières premières) : favoriser les investissements, en cas de rupture d'approvisionnement.

2. Volet « Transition écologique » (avec une décarbonation de l'économie) - €20 milliards

- Rénovation énergétique : « À court terme, intégrer une aide massive et directement fléchée vers la rénovation performante « BBC » dans les dispositifs existants (Prime Rénov de l'ANAH, CITE, Certificats d'économie d'énergie) afin de porter l'ensemble du parc des logements à un niveau « BBC » (Bâtiment Basse Consommation en 2050.)²
- Transports : focus sur la mobilité durable
 - Ferroviaire : soutien au ferroviaire via la revitalisation de petites lignes, la modernisation du réseau et de projets tels que de nouvelles lignes.
 - Transports en commun : soutien financier pour combler la perte de revenus durant le confinement et la crise
 - Secteur automobile : focus sur la mobilité durable (100.000 bornes de recharge en France)
 - Secteur de l'aviation : soutien à Air France, investissement dans l'hydrogène pour décarboner l'avion³
- Energie : Selon la nouvelle Programmation Pluriannuelle de l'Energie (PPE), pour 2028, le gouvernement prévoit d'atteindre entre 33% et 36% d'énergies vertes dans le mix

¹ <https://www.entreprises.gouv.fr/fr/actualites/soutien-l-investissement-dans-des-secteurs-strategiques>

² <https://energy-cities.eu/fr/la-renovation-energetique-dans-le-plan-de-relance-francais/>

³ <http://www.carbone4.com/decryptage-mobilite-relance-allemande-france/>

énergétique français, avec une échéance intermédiaire en 2023 à 27% (contre 23% en 2019)⁴. L'AIE a également émis des recommandations pour un plan de relance énergétique mondial.⁵

3. Volet « Emploi et formation » - €20 milliards

- Mesures de soutien aux compétences : augmentation des comptes personnels de formation, augmentation du nombre de formations accessibles aux jeunes et demandeurs d'emploi, via une exonération de cotisations salariales jusqu'à 2,5 Smic.⁶
- Soutien à l'emploi des jeunes (€6.5 milliards) : Plan 1jeune1solution (le 23 juillet 2020)
 - Faciliter l'entrée dans la vie professionnelle : prime de €4.000 pour une entreprise accueillant un jeune en VTE « vert » (Volontariat Territorial en Entreprise) ;
 - Orienter et former 200.000 jeunes vers les secteurs et métiers d'avenir (Plan d'Investissement dans les Compétences, formations numériques, ...) : comme la création d'une appli pour accéder à l'ensemble des formations financées ;
 - Accompagner des jeunes éloignés de l'emploi en construisant 300.000 parcours d'insertion sur mesure (Parcours Emploi Compétences, Contrat Initiative Emploi, ...) : comme avec le suivi intensif via Pôle Emploi.

4. Volet « Solidarité » - €20 milliards

- Mesures de soutien aux plus défavorisés et au pouvoir d'achat : augmentation de l'allocation de rentrée scolaire, création d'un fonds de relance
- Aides à la dépendance, au territoire : redynamisation des territoires, accompagnement renforcé aux outils numériques, aide aux commerces de proximité
- Mesure de stimulation de l'intéressement dans les entreprises et soutien aux entreprises/indépendants : mesure de soutien à leur trésorerie, accès au fonds de solidarité, accompagner les artisans dans la transformation numérique et écologique, mise en place d'un diagnostic professionnel de recommandation
 - ⇒ €900 millions
- Soutien au système de santé en investissement
 - ⇒ €6 milliards

La justice et la culture, entre autres seront également bénéficiaires de mesures favorables, ainsi que des acteurs tels que les PME ou les ménages.

⁴ <https://lenergeek.com/2020/06/26/france-un-plan-de-relance-axe-autour-des-energies-renouvelables/>

⁵ « Des investissements à grande échelle pour stimuler le développement, le déploiement et l'intégration de technologies d'énergie propre – telles que l'énergie solaire, éolienne, l'hydrogène, les piles et le captage du carbone – devraient être au cœur des plans des gouvernements, car ils apporteront le double avantage de stimuler les économies et d'accélérer les transitions énergétiques propres. » <https://iea.blob.core.windows.net/assets/145df744-1bce-43ba-b3f1-ed74cb3d1016/French-WEO-2019-ES.pdf>

⁶ <https://www.batiactu.com/edito/emploi-entreprises-ce-qui-se-dessine-plan-relance-59957.php>

PAYS-BAS

Date d'adoption	15.09.2020
Montant	Incertain (estimé à €50 milliards) ⁷
Durée	Incertain
Stratégie	Emploi et économie
Source	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Les détails du plan de relance seront annoncés le 15 septembre⁸. Cependant, le « sociaal pakket » ou le « paquet » de mesures sociales du plan de relance a déjà été brièvement présenté. Celui-ci contient les points suivants :

1. Mesures sociales (€1,4 milliard)⁹:

- Bonne orientation du travail (oisiveté) vers le travail : ces fonds seront alloués pour accompagner les personnes afin de les (ré)orienter vers l'emploi. En outre, ces fonds serviront à pérenniser l'emploi des personnes sous contrats de travail fixes et temporaires.
 - ⇒ €650 millions
- Possibilités d'éducation & formation : aide aux personnes en vue de mettre à jour leurs connaissances et leurs compétences ou de se recycler pour un autre travail. Pour certaines personnes, cela est nécessaire pour suivre les changements au sein de leur entreprise, pour d'autres, une formation est nécessaire pour pouvoir commencer un autre emploi. En priorité seront financés les conseils en matière de développement, le renforcement des compétences de base et de la culture d'apprentissage sur le lieu de travail, les formations en ligne, l'apprentissage pratique dans l'enseignement professionnel secondaire et le recyclage intersectoriel.
 - ⇒ €230 millions
- Lutter contre le chômage des jeunes
 - ⇒ €350 millions
- Réduire la pauvreté et les problèmes d'endettement : un fonds de garantie pour régler plus rapidement les dettes problématiques des personnes sera notamment créé.
 - ⇒ €150 millions

Un avis du Conseil de l'environnement et des infrastructures¹⁰, envoyé le 10 juillet 2020 au Ministre des affaires économiques et du Climat, insiste pour que soit mis en place un plan de relance qui favorise l'économie et l'emploi aux Pays-Bas et qui contribue à la durabilité. Cette lettre intitulée « Groen uit de crisis »¹¹ contient des recommandations pour ce plan de relance en vue de répondre à la question suivante :

⁷ <https://www.eemskrant.nl/pvda-eemsdelta-trapt-campagne-af-met-bezoek-asscher/>

⁸ <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/08/25/de-geldgolf-van-overheden-zoekt-zijn-weg-oude-banen-redden-of-investeren-in-iets-nieuws-a4009767>

⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nieuws/2020/08/28/sociaal-pakket-van-14-miljard-biedt-hulp-bij-baanverlies-en-schulden>

¹⁰ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

¹¹ https://www.rli.nl/sites/default/files/advies_groen_uit_de_crisis_def.pdf

« Avec quels investissements ou autres mesures politiques dans l'environnement physique le gouvernement peut-il amorcer la reprise économique tout en soutenant structurellement la transformation en une économie durable et vitale à long terme ? »¹²

Ces recommandations sont axées autour de 7 dimensions pour lesquelles une série de mesure est exprimée à chaque fois. En outre, ces dimensions sont évaluées selon leur faisabilité à court-terme, leur contribution à la reprise économique à court terme et leur contribution à une large prospérité (économique, environnementale et sociale).

Si ces dimensions et mesures apparaissent actuellement à titre indicatif, nous reprenons une série d'entre elles pouvant constituer une base d'inspiration.

Ces 7 dimensions sont les suivantes :

1. Rendre l'environnement bâti plus durable : les mesures potentielles citées pour y parvenir concernent :
 - Prolonger et compléter le régime de subvention pour l'isolation des logements privés ;
 - Transférer (une partie de) la taxe sur les propriétaires aux sociétés de logement, à condition qu'elles utilisent l'argent pour rendre leur parc de logements plus durable ;
 - Mettre en place un fonds pour rendre l'immobilier social plus durable afin de stimuler l'isolation des maisons et l'installation de panneaux solaires sur, par exemple, les bâtiments d'éducation ou de soins ;
 - Investir pour rendre l'immobilier public plus durable, par exemple en améliorant l'isolation des biens du ministère de la défense ou en installant des panneaux solaires sur les toits des bureaux du gouvernement ;
 - Octroyer des aides financières supplémentaires aux entreprises, si possible, à la mise à disposition de leurs toits pour l'installation de panneaux solaires.
2. Accélérer la construction de logements :
 - Mise en place d'un fonds (temporaire) de construction de logements pour éliminer les goulets d'étranglement dans la construction de logements (p.ex. accessibilité, décontamination des sols et relocalisation des entreprises) ;
 - Abolir, réduire ou réintroduire partiellement la taxe sur les propriétaires afin de donner aux sociétés de logement plus d'espace et des incitations à investir dans la construction de logements ;
 - Stimuler le logement temporaire qui répond aux besoins de groupes spécifiques (p.ex. les personnes âgées qui ont été laissées seules) ;
 - Stimuler les expériences pour accélérer le processus de construction, par exemple par l'utilisation de maisons temporaires et relocalisables.
3. Adapter les infrastructures énergétiques à l'épreuve du temps :
 - Stimuler le passage du gaz à faible pouvoir calorifique à l'hydrogène (vert) ;
 - Investir dans la construction d'infrastructures de capture et de stockage de carbone autour des clusters industriels ;
 - Augmenter l'infrastructure électrique ;

¹² Traduit de la phrase originale suivante : "Met welke investeringen of andere beleidsmaatregelen in de fysieke leefomgeving kan de overheid het economisch herstel op gang brengen en tegelijkertijd de transitie naar een duurzame en vitale economie op de langere termijn structureel ondersteunen?"

- Stimuler l'utilisation du CO2 et de la chaleur résiduelle dans l'horticulture sous serre. Des infrastructures sont nécessaires pour transporter le CO2 et la chaleur des clusters industriels vers les serres.
4. Rendre les zones rurales plus durables :
- Stimuler la numérisation de la production alimentaire, par exemple en rendant l'agriculture "sans papier", en construisant des réseaux de capteurs et en développant davantage l'agriculture de précision et la robotisation ;
 - Augmenter les régimes de subventions pour le désamiantage en combinaison avec l'installation de panneaux solaires sur les toits des bâtiments agricoles ;
 - Encourager la rénovation des systèmes d'étable pour répondre aux futures exigences environnementales ;
 - Mettre en place un programme d'approvisionnement alimentaire régional sain et durable dans les écoles, par exemple par le biais de repas scolaires où 80 % des nutriments sont produits dans un rayon de 80 kilomètres.
5. Développer une mobilité sans émissions :
- Accélérer la construction d'infrastructures de recharge pour les voitures électriques ;
 - Stimuler la demande de voitures électriques, par exemple en ajustant l'indemnité de déplacement ;
 - Amélioration des infrastructures cyclables dans et entre les villes, par la construction de pistes cyclables supplémentaires ;
 - Stimuler la demande de vélos (électriques), par exemple au moyen d'un régime fiscal ou d'une subvention à l'achat ;
 - Encourager la navigation intérieure à devenir plus durable, en remplaçant les moteurs à combustion fossile par des installations à hydrogène ou par la propulsion électrique (partielle).
6. Développer des transports aériens et maritimes sans émissions :
- Investir dans l'augmentation de la production de kérosène synthétique ;
 - Encourager l'utilisation du kérosène synthétique avec des obligations de mélange en établissant un régime de subventions ;
 - Faire avancer les investissements dans les navires (sans émissions) et les infrastructures maritimes.
7. Travailler sur l'adaptation au climat :
- Investir dans l'entretien et la maintenance des infrastructures routières, ferroviaires et fluviales en combinaison avec les exigences de circularité, de réduction des émissions et d'adaptation au climat ;
 - Investir dans la construction de tampons naturels et de bassins de rétention pour lutter contre la sécheresse ;
 - Investir dans l'amélioration de la robustesse des rivières et des voies navigables.

Afin de contribuer davantage à rendre les Pays-Bas plus durables, le Conseil estime que la mise en œuvre de l'accord sur le climat et la transition vers une économie sans CO2 doivent être prioritaires. De nombreux changements doivent être entamés afin de rendre l'espace rural plus durable, stimuler

la conduite électrique et le cyclisme, etc. Cela devrait entraîner une augmentation de l'emploi. A l'inverse, le Conseil estime qu'il n'est pas nécessaire d'investir dans la construction de nouvelles routes pour le moment, en partie parce que celles-ci sont moins urgentes maintenant que davantage de personnes travaillent à domicile. L'argent qui a été effectivement affecté à ces nouvelles routes peut ensuite être utilisé pour d'autres mesures.

5. INVENTAIRE CRITIQUE ET PREMIERES RECOMMANDATIONS (T4)

5.1. Globale analyse van de sociologische dimensie van de COVID 19 crisis

GlobALE ANALYSE VAN DE SOCIOLOGISCHE DIMENSIE VAN DE COVID-19 CRISIS EN DE GETROFFEN MAATREGELEN OP FEDERAAL NIVEAU IN HET LICHT VAN DE DUURZAME ONTWIKKELING DOELSTELLINGEN (SDGs)

Dirk JACOBS, Université libre de Bruxelles
Dimokritos KAVADIAS, Vrije Universiteit Brussel
Andrea REA, Université libre de Bruxelles

1. Uitdagingen van de sanitaire crisis en genomen maatregelen in België

Analytisch gezien dienen we een onderscheid te maken tussen de effecten op sociaal-economisch vlak van de zogenaamde COVID-19 crisis al naargelang het om de *senso strictu* impact van de sanitaire situatie zelf gaat (dus wat SARS-COV-2 rechtstreeks ontwricht en aangetast heeft), de impact van de lockdown, de impact van preventieve maatregelen tijdens de verschillende fases van “*déconfinement*” en de impact van economische relance maatregelen. Op het moment van het schrijven van deze analyse is de sanitaire crisis overigens nog niet geweken en is het niet totaal uitgesloten dat een tweede of derde golf van de pandemie (en nodige sanitaire maatregelen) nog verdere schade aanbrengt en verdere maatregelen noodzaakt. Tot er een vaccin beschikbaar is en er volgens gezondheidswetenschappers sprake zou zijn van “groepsimmunititeit”, zal het “normale” leven zoals we dat voor 2020 kenden niet zomaar kunnen terugkeren, ook al is een heel deel van het economische en sociale leven ondertussen terug opgestart.

Aangezien SARS-COV-2 een onbekende grootheid was met betrekking tot besmettelijkheid en fysiologische gevolgen, hebben de meeste landen, al dan niet op aanraden van de Wereldgezondheidsorganisatie, ingezet op zogenaamde niet-farmaceutische Interventies of *non-pharmaceutical interventions* (NPI's). Het gebruik van dergelijke NPI's zijn in eerste instantie vooral gericht op het beperken van contacten tussen individuen en hygiënemaatregelen. De standaard NPI maatregelen, met name de “*Lockdown*”, geïntroduceerd om de “*curve af te vlakken*” (“*flatten the curve*”), waren in verschillende landen succesvol om het functioneren van het gezondheidszorg systeem te vrijwaren en levens te redden. Ze hadden evenwel een enorme impact op het remmen van economische activiteit en brachten bedrijven en individuen financieel in gevaar. Er valt evenwel te beargumenteren dat het niet nemen van deze beperkende maatregelen en het ongecontroleerd loslaten van de kans op virale besmetting in de bevolking tot een catastrofe kan en zou leiden met een nog veel grotere negatieve impact. Op dit ogenblik (zomer 2020) is het duidelijk dat de *lockdown* periode met grootschalige collectieve bewarende maatregelen, maar ook de graduele *déconfinement* nadien, een groot risico op zware gevolgen inhoudt, niet alleen op economisch en sociaal vlak maar ook wat mentale gezondheid betreft. Het is zelfs nog te vroeg om de reikwijdte hiervan adequaat te kunnen inschatten. Een aantal tendensen zijn echter duidelijk.

Globaal gezien zorgde de sanitaire crisis voor economische krimp, in een nooit geziene mate sinds de Tweede Wereldoorlog. Het overheidstekort en de overheidsschuld stegen op aanzienlijke wijze door de daling van belastingsinkomsten en de meeruitgave door het nemen van noodmaatregelen. Bestaande sociale ongelijkheden hebben er onmiskenbaar voor gezorgd dat niet iedereen op dezelfde wijze door de COVID19-crisis beïnvloed werd (Wright, Steptoe, Fancourt, 2020). De bestaande ongelijkheden riskeren bovendien gevoelig toe te nemen. Beperkte vrijheden kunnen serieuze sociaal-economische consequenties met zich meebrengen op individueel vlak en de mate waarin dit gebeurt

is afhankelijk van factoren als het type job, de mate van sociale bescherming, de gezinssituatie en de sociale klasse. Mensen die verplicht in afzondering moeten bij hen thuis, omwille van quarantaine of omwille van een *lockdown*, hebben erg verschillende huisvestingsomstandigheden (aantal vierkante meters per inwoner, toegang tot natuurlijk licht, private buitenruimte, etc.). Sommigen van de geïmmobiliseerden zullen lijden door ontbering (door verlies van inkomen), sociaal-economische onzekerheid (angst voor faillissement of werkloosheid), sociale isolatie of gevoelens van futiliteit. Het stilvallen van bepaalde dienstverlening door de *lockdown* zorgt voor sommige categorieën van mensen die daar sterk afhankelijk van zijn, voor een reeks belastende praktische uitdagingen. Voor wie nog kan telewerken, maar tegelijkertijd onverwacht thuis kinderopvang voor haar rekening moet nemen omwille van gesloten scholen, kan de uitdaging om professionele en private rollen te vervullen een schier onmogelijke opdracht zijn. In het licht van genderongelijke verdeling van onbetaalde arbeid binnen de familiale context (zorg, eten, schoonmaken, etc.) kunnen stressniveaus in het bijzonder de pan uitswingen bij vrouwen. Lockdown maatregelen hebben bovendien ook tot een gevoelige stijging van risico op familiaal geweld en kindermisbruik of verwaarlozing geleid (Douglas et alii, 2020). **Kortom, de sanitaire crisis rond COVID-19 treft niet iedereen in dezelfde mate en treft in bijzondere mate personen die zich reeds in een precare socio-economische situatie bevinden. De crisis brengt ook plots en onverwacht een aantal categorieën in de moeilijkheden en zorgt voor verhoogde stressniveaus.**

Ter illustratie kunnen we een aantal schrijnende voorbeelden van uitdagingen opgetekend in het onderzoek van *Confluences* bij praktijkmensen aanhalen:

- Een mijnheer die in een kamer zonder keuken woont en voor de crisis at in een sociaal restaurant van *Poverello*, moet tijdens de crisis wanneer het restaurant sluit, terugvallen op andere organisaties.
- Personen die door de onmogelijkheid gebruik te maken van huishoudhulp (en hun afhankelijkheid daarvan), thuis met hygiëne problemen beginnen te kampen.
- Sociaal isolement bij ouderen vergroot aanzienlijk omdat ze niet meer terecht kunnen op publieke ontmoetingsplaatsen.
- Sommige ouders antwoordden niet meer op vragen van de school. De onderwijsbegeleiding van kinderen valt stil omdat er zelfs geen basiscontact meer is.
- Mensen in precare werksituaties die door inkomstenverlies en het niet kunnen terugvallen op adequate sociale bescherming onmiddellijk in de problemen komen met het kunnen betalen van hun huur en soms zelfs op straat belanden.
- Bepaalde burgers worden in hun contacten met officiële instanties en dienstverleningsorganisaties bijzonder veeleisend – soms agressief - en verwachten een onmiddellijke replek voor hun persoonlijke besognes, terwijl de diensten duidelijk overbevraagd zijn.

De respons van de Belgische overheid is in eerste instantie van algemene aard. De Belgische bevolking is in de eerste plaats kunnen terugvallen op het bestaande sociaal zekerheidsstelsel om de negatieve sociaal-economische impact van het SARS-COV-2 virus en de sanitaire maatregelen te compenseren. Bij het gedeeltelijk lam leggen van de economische activiteiten konden heel wat werknemers bijvoorbeeld op het systeem van tijdelijke werkloosheid terugvallen, die bovendien omwille van COVID-19 versoepeld werden¹³. Wanneer bedrijven over kop gaan, kunnen werknemers daarnaast op bestaande regelingen voor werkloosheidsvergoedingen terugvallen.

¹³ Het overzicht van de maatregelen inzake een versoepeling van de procedure tot aanvraag van tijdelijke werkloosheid kan worden geconsulteerd op <https://www.rva.be/nl/documentatie/infoblad/e1-0> en <https://www.rva.be/nl/nieuws/tijdelijke-werkloosheid-na-de-corona-epidemie-overgangsmatregelen-van-01092020-tot-en-met-31122020> (geraadpleegd op 20/08)

Naast het inzetten van het klassieke vangnet van de verzorgingsstaat kwamen er ook een reeks specifieke interventies die enerzijds gericht waren op het verhogen van de weerbaarheid en slagkracht van het gezondheidszorgsysteem en anderzijds tot doelstelling hadden om bedrijven, met name KMO's, financiële ademruimte te gunnen door tijdelijke financiële injecties en fiscale gunstmaatregelen¹⁴. Ook kregen, in het licht van armoedebestrijding, individuen in precare situaties bijkomende ondersteuning (bijvoorbeeld vlottere toegang tot voedselhulp) of uitzonderingsmaatregelen (bijvoorbeeld opschorting van gedwongen uitvoeringsmaatregelen).

De beweegredenen voor de interventies in het gezondheidszorgsysteem en daaraan gekoppelde maatregelen in het sociale zekerheidssysteem waren vooral te vinden in het veilig stellen van het vlot functioneren van het gezondheidszorgsysteem en een systematisch falen te vermijden, waarbij onvoldoende op de vraag naar medische hulp en zorg ingegaan zou kunnen worden. De voornaamste aandacht ging daarbij naar de ziekenhuizen en de eerstelijnszorg. Een systeemfalen kon zo vermeden worden in de medische sfeer. Tegelijkertijd ging veel minder aandacht naar woonzorgcentra en gesloten instellingen met een groot risico op nosocomiale besmettingen, met pijnlijke gevolgen van oversterfte vandien.

Belangrijke maatregelen in het gezondheidszorgsysteem voor individuen vanuit het oogpunt van sociaal-economische verschillen en het verzekeren van inclusiviteit waren ondermeer het schrappen van ereloon-supplementen voor patiënten met een COVID-19 besmetting, terugbetaling van opsporingstesten en een derdebetalersregeling voor telefonische triage bij huisartsen. Het opstellen van een attest voor dringende medische hulp was ook niet noodzakelijk voor tussenkomst van de staat in de medische kosten voor personen zonder wettig verblijf, ook al blijkt uit verzamelde getuigenissen dat deze maatregel blijkbaar niet overal bekend was of toegepast werd. Qua beschermingsmateriaal werd beslist een tijdelijke verlaging van het BTW-tarief op mondmaskers en handgel toe te passen. De impact van deze maatregelen was groot, maar er dient ook opgemerkt te worden dat ze op het terrein niet waterdicht waren voor de meest precare groepen en er een uitdaging bleef op het vlak van inclusie van de meest kwetsbare groepen in de zorgsystemen.

Ter illustratie volgende getuigenissen in het onderzoek bij praktijkmensen:

- Afhankelijkheid van het al dan niet hebben van een rijksregisternummer voor toegang tot het test-and-trace systeem.
- Noodzaak van interventies door NGO's *Artsen zonder Grenzen* en *Dokters van de Wereld* op het vlak van informatieverspreiding, distributie van hygiënekits, testen en verzorgen van precare groepen als mensen zonder papieren, transmigranten en daklozen.

In het licht van armoedebestrijding¹⁵, los van het reguliere sociale zekerheidssysteem, werden gedwongen uitvoeringsmaatregelen opgeschort voor individuen, beslisten de gewesten tot een moratorium op uithuiszettingen en werden federaal veiligheidsinstructies en toewijzingsregels voor voedselhulp versoepeld om een beter en groter bereik te kunnen garanderen. De flexibiliteit voor voedselbanken bleek alleszins geen overbodige maatregel te zijn, gezien de spectaculaire stijging van het aantal mensen dat er beroep op deed in bepaalde achtergestelde buurten. Ook nam het aantal ad hoc initiatieven van voedselbedeling gevoelig toe, bijvoorbeeld vanuit bepaalde geloofsgemeenschappen en/of etnische minderheidsgroepen.

¹⁴ De lijst met maatregelen vanuit de federale overheid gericht op het ondersteunen van ondernemingen kan worden teruggevonden op: <https://economie.fgov.be/nl/themas/ondernemingen/coronavirus/informatie-voor-ondernemingen/coronavirus-de-economische>

¹⁵ Voor een overzicht van genomen maatregelen, zie: <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2020/05/200505-overzicht-covid-19-NL.pdf>

Ter illustratie volgende getuigenis van een Brussels straathoekwerker in het onderzoek van *Confluences* bij praktijkmensen:

« Des habitants du quartier ont pris l’initiative de créer des banques alimentaires, principalement pour le public de leur communauté, grâce à des collectes de nourriture, d’invendus alimentaires. Il y avait un réel besoin pour ces banques alimentaires. De plus, il y avait la production, confection et distribution de masques par et pour les habitants du quartier ».

Een van de auteurs van deze studie heeft beide fenomenen zelf vastgesteld in de wijk Anneessens te Brussel Hoofdstad. Ook al ging het om initiatieven met een communautaristische inslag waren ze niet uitsluitend gericht op de eigen gemeenschap. Zo maakten ouderen zonder migratie-achtergrond in belangrijke mate gebruik van voedselbedeling door een plaatselijke moslimvereniging. Ook werden zelf gemaakte mondklappers onder burens in een deel van de wijk verspreid door een groepje vrijwilligers van Marokkaanse origine. Nochtans zijn interculturele contacten binnen de wijk niet altijd een vanzelfsprekendheid.

De bedoeling van de interventies in de economie was in de eerste plaats gericht op het stabiliseren en veilig stellen van werkgelegenheid en het beschermen van het economisch weefsel (bijvoorbeeld het tijdelijk moratorium op faillissementen en compenserende financiële injecties voor stilgelegde bedrijven). Daarnaast legden heel wat overheidsdiensten flexibiliteit aan de dag door het toekennen van verlengingen bij allerlei procedures of het uitstellen van betalingen. **De meeste economische ondersteuningsmaatregelen waren van generieke aard en werden zonder onderscheid op in aanmerking komende bedrijven en organisaties toegepast.** Door de sectorale logica, het hanteren van nomenclatura van bedrijvigheid bij het uitwerken van maatregelen en het uitgaan van de prevalentie van de meest klassieke statuten voor werknemers, vielen bepaalde sectoren (zoals de culturele sector) en bepaalde organisaties soms echter tussen de mazen van het net. Er werden verder bijna geen bijzondere, inhoudelijke voorwaarden opgelegd. Dit was een begrijpelijke interventie in het licht van de urgentie van maatregelen die genomen moesten worden om de onmiddellijke economische impact van de lockdown-periode te helpen het hoofd bieden. **In het licht van duurzame ontwikkeling zou idealiter steun echter conditioneel gemaakt moeten worden aan het stimuleren van een transitie naar een meer duurzaam en inclusief socio-economisch businessmodel.** Steunmaatregelen zouden bij wijze van sanctie ook ingetrokken kunnen worden bij bedrijven die niet aan bepaalde voorwaarden voldoen (i.e. het niet verlenen van overheidssteuning aan bedrijven die aan belastingontwijking doen via off-shore fiscale constructies).

Een dergelijke conditionalisering van steun is een meer optimale besteding van belastingsgeld omdat economische steunmaatregelen tegelijkertijd ondersteuning kunnen bieden richting meer duurzame economische activiteiten. **De maatschappelijke legitimiteit van dergelijke selectieve ondersteuning ligt in het gegeven dat het om een meerkost gaat in het licht van een bijzondere crisis die lacunes op het vlak van weerbaarheid en veerkracht binnen onze maatschappij blootlegde.** Het is immers raadzaam onze samenleving voor te bereiden op andere crisissen (hetzij toekomstige sanitaire uitdagingen, hetzij de gevolgen van klimaatsverandering) en het is duidelijk geworden dat dit zonder overheidscoördinatie en regulering niet vanzelf door marktactoren verzekerd kan worden. In dit licht is het zinvol een analyse in termen van “risicomaatschappij” te maken in het verlengde van de inzichten van de Duitse socioloog Ulrich Beck. **De vraag dient gesteld te worden of ons socio-economisch en politiek systeem robuust en veerkrachtig genoeg is om het hoofd te kunnen bieden aan onvoorziene schokken en mogelijke crisissen van grote schaal.** De timing van dergelijke schokken is onmogelijk of zeer moeilijk te voorzien (nucleaire ongelukken, ecologische incidenten van grote omvang, diepgaande en onomkeerbare effecten van klimaatverandering, etc.), maar het gaat wel om risico’s waarvan het essentieel is ze te erkennen en dus ook serieus te nemen. Risico dient hier dus opgevat worden als het

product van de omvang van de schade en de waarschijnlijkheid van de crisis. Ook al weet men niet wanneer een ramp komt, is men klaar om ze te overleven? Het zal duidelijk zijn dat risico's op systeemniveau buiten de klassieke verzekeringslogica van de private markt vallen. Het gaat hier om collectieve uitdagingen waarbij de overheid onvermijdelijk een coördinerende rol dient te spelen. De SARS-COV-2 / COVID-19 uitdaging heeft op globale schaal duidelijk gemaakt dat niet alle landen even goed voorbereid zijn om het hoofd aan systeemshocks te bieden.

België behoort net als Nederland en Zwitserland tot de meest "geglobaliseerde" landen, in termen van economische, sociale en politieke verbanden met andere landen (Gygli et al., 2019). Dit impliceert dat het land net extra kwetsbaar is voor systeemshocks met een internationale dimensie. België behoort omwille van diens economische, politieke en sociaal-culturele positie in het internationaal systeem tot de "frontlinie" indien er een verstoring komt van dat internationaal systeem. Het is een land met bijzonder veel fysieke contacten met het buitenland, waardoor de kans op een infectie in het geval van SARS-COV-2 geen kwestie was van of het België zou bereiken, maar hoe snel de infectie er zou geraken. Daarnaast impliceert deze positie ook een kwetsbaarheid voor verstoringen in de toelevering en logistiek. In het geval van de recente sanitaire crisis werd bijvoorbeeld duidelijk dat de lange bevoorradingslijnen, de afwezige of ontoereikende lokale productiecapaciteit van strategische producten (zoals beschermingsmateriaal) en een logica van 'just in time'-economie met beperkte stocks ertoe leiden dat de samenleving en het economisch weefsel kwetsbaar zijn op momenten van systemische crisis. Net dit aspect noopt tot een meer systematische reflectie over de duurzaamheid van de economische arrangementen, gegeven de vaststelling dat de risico's (kans maal schade) op systeemverstoringen net toenemen.

Impact van de maatregelen op het bereiken van de doelstellingen van duurzame ontwikkeling

Zoals we reeds aangaven, waren meerdere maatregelen van generieke aard en misten daardoor soms hun doel. Ook al werd soms beweerd dat COVID-19 iedereen even hard treft, is dit los van de epidemiologische dimensie, sociologisch gezien ook niet accuraat. Los van de vaststelling dat er individuele verschillen zijn in de vatbaarheid voor besmetting, worden er sterke systematische verschillen vastgesteld volgens groepen. **Al voor de aanwezigheid van SARS-COV-2 heeft demografische en epidemiologisch onderzoek gewezen op de aanwezigheid van een zogenaamde sociale gradiënt in gezondheid** (Marmot, 2004; Renard et al. 2019). De gemiddelde levensduur en levensduur in goede gezondheid volgt een sterk sociaal patroon: mensen lager op de sociale ladder leven gemiddeld in minder goede gezondheid en sterven eerder aan ziekten (Marmot, 2020). **COVID-19 volgt ook dit patroon en lijkt het zelfs te versterken** (Takian, Kiani & Khanjankhani, 2020 ; Chung, Dong & Li, 2020). Onderliggende condities zoals hoge bloeddruk, diabetes en hart- en ademhalingsaandoeningen verhogen aanzienlijk de sterftetekans bij besmetting met COVID-19. Met name socio-economische achtergestelde groepen hebben een grotere kans deze condities te vertonen en dus ook een grotere sterftetekans (McNamara, Thomson, Eikemo, Solheim & Bamba, 2014). Bovendien is de besmettingskans groter voor socio-economisch zwakkere groepen omwille van groter besmettingsrisico in dichterbevolkte kansarme wijken en een grotere werkzaamheidsgraad in sectoren en beroepen met een grotere kans tot besmetting.

Een groeiend aantal preliminaire studies uit Frankrijk (Sirna & Wang, 2020), het Verenigd Koninkrijk (Stafford & Deeny, 2020 ; Bowyer, Varsavsky et alii, 2020), de Verenigde Staten (Peterson, Westfall & Miller, 2020) en Canada (Chung, Fung & Ferreira, 2020) tonen consistent aan dat bepaalde (kwetsbare) socio-demografische profielen veel harder geraakt werden en worden. Er is een gedocumenteerde oversterfte in bepaalde beroepsgroepen, sociale groepen en etnische groepen. Er zijn ook

gedocumenteerde verschillen in besmettingsgraad naargelang sociaal-economische karakteristieken op buurtniveau en deze patronen worden ook in België waargenomen¹⁶.

Gezien mensen die actief zijn in bepaalde sectoren die als “essentieel” gecategoriseerd werden, zich zijn blijven verplaatsen en blijven werken in omstandigheden van direct fysiek contact tijdens de *lockdown* periode, hebben mensen met bepaalde beroepsprofielen een hoger risico gelopen. Er werd weliswaar veel aandacht besteed aan mensen in de gezondheidszorg, maar risico’s gekoppeld aan het uitoefenen van beroepen in de sfeer van de logistiek, de voedseldistributie, het openbaar vervoer of de schoonmaak krijgen veel minder aandacht. Dit heeft mogelijk bijgedragen aan de disproportionele verspreiding van het virus in bepaalde sociologische deelgroepen. Er is verder ook een genderdimensie (in de zorgsector zijn er meer vrouwen blootgesteld aan het besmettingsrisico) en een klasse- en etnische dimensie (in de logistiek, distributie en schoonmaak zijn meer mensen met een laag inkomen en vaak deel uitmakend van etnische minderheden die getroffen werden). We beschikken (nog) niet over dergelijke gegevens voor België omdat Sciensano hierover niet beschikte of ze omwille van privacy issues niet kon verstrekken. Er lopen evenwel onderzoeksaanvragen om met datakoppeling vanuit de kruispuntbank sociale zekerheid dit ook voor België in kaart te brengen. Het is dan ook aangewezen dat België gegevens kan mobiliseren die toelaten na te gaan in welke mate hospitalisatie, de nood aan intensieve zorgen en oversterfte door COVID-19 in bepaalde beroepsgroepen of socio-demografische profielen (voorbij leeftijd) al dan niet opmerkelijk hoger ligt.

In eenzelfde logica is het nodig om een monitoring systeem op te bouwen dat toelaat een differentiatie naar socio-demografische profielen te maken inzake de impact van maatregelen tijdens de sanitaire crisis, de daaropvolgende economische crisis en de relancemaatregelen. Dat zou ook een betere cijfermatige evaluatie toelaten in welke mate de COVID-19 crisis een negatieve impact heeft gehad op duurzame ontwikkeling in België. In dat proces moet trouwens stilgestaan worden bij uitdagingen op het vlak van operationalisering en interpretatie van cijfermatige indicatoren. Neem nu het voorbeeld van de standaard armoede-indicator van de Europese Unie, de kansarmoede indicator of *at-risk-of-poverty rate*. Dat is een relatieve maat die berekend wordt door te kijken naar de proportie van mensen die minder dan 60% van het mediaan inkomen van een land verdienen. Aangezien in een aantal landen het mediaan inkomen zal dalen omwille van de economische crisis, betekent een stabiliteit of zelfs een daling van de relatieve armoedemaat in die landen dan allerm minst dat de situatie zich verbeterd zou hebben. Er moet dus zeker ook gekeken worden naar aanvullende indicatoren zoals de “materiele deprivatie” maat of nog de evolutie van de proportie van gezinnen met een lage intensiteit van betaald werk. In aanvulling van dergelijke maten voor armoede of deprivatie lijkt het meer dan ooit belangrijk na te gaan in welke mate de huidige crisis een impact heeft gehad op het subjectief welbevinden en dus ook op de “mogelijkheden” (capabilities) van mensen: wat zijn de mogelijkheden van individuen in de nieuwe context en welke wijzigingen zijn er opgetreden tegenover de pre-covid-19 situatie. Vooral de impact van de lockdown-maatregelen, het (al dan niet tijdelijk) werkverlies, het gebrek aan controle, de toenemende angstgevoelens en de wijziging van toekomstperspectief kunnen wel eens een impact hebben die zich verder strekken dan het louter economisch becijferbare op korte termijn. Dit vraagt derhalve ook om een systematische monitoring van (kans)armoede die verder gaat dan BNP, maar kiest voor een meting in termen van “capabilities” (Sen, 2009) .

Vanuit het besef dat bestaande databronnen voor het beantwoorden van een aantal vragen op het vlak van socio-culturele attitudes, draagvlak voor maatregelen en vigerende praktijken ontoereikend of te sterk vertekend zijn (door bijvoorbeeld zelfselectie), lanceerden de Vlaamse universiteiten het voornemen om gezamenlijk een vlot inzetbaar maar representatief internet-panel op te zetten. Het is de bedoeling dat ook de Franstalige universiteiten hierop aansluiten. Er is nood de vinger aan de

¹⁶ De resultaten van een preliminair onderzoek op het niveau van gemeenten in België is te raadplegen via <http://interfacedemography.be/covid-19/wat-doet-covid-19-met-de-regionale-sterftepatronen-in-belgie/>

sociologische pols te houden. Neem nu de impact van telewerk in combinatie met de sluiting van scholen (of nog, het wegvallen van de mogelijkheid gebruik te kunnen maken van dienstencheques in middenklasse families). In vele families heeft telewerken een ongelijke gendergekleurde verdeling van huishoudelijke taken nog verder aangescherpt. Aan de hand van tijdsbestedingsonderzoek zal gemonitord moeten worden of er hier van een significant effect sprake is. Dit kan noodzaken om flankerende maatregelen bij het invoeren en stimuleren van telewerk te nemen. De federale overheid kan de uitbouw van een monitoringssysteem vanuit de gemeenschappen verder faciliteren.

Sommige richtlijnen, praktijken en maatregelen tijdens de sanitaire crisis gingen overigens duidelijk in tegen doelstellingen van de SDGs. Het zijn verdedigbare strategieën in de onmiddellijke strijd tegen COVID-19 maar een stap achteruit voor duurzame ontwikkeling. Uitnodigen minder het openbaar vervoer te gebruiken of de voordelen van lage bevolkingsdichtheid benadrukken staan bijvoorbeeld – op korte termijn alleszins – haaks op de SDGs. Een respons is echter ook geweest om meer publieke ruimte ter beschikking te stellen of te creëren voor voetgangers en fietsers en – al was het maar tijdelijk in de meeste gevallen – de dominante van het autoverkeer terug te dringen. Het is een strategie die tijdens de *lockdown* in meerdere stedelijke contexten in verschillende landen werd toegepast. Het leidde tot een merkbare stijging van fietsenverkoop en op een bepaald moment waren de stocks in de grootdistributie van fietsen (en fietsonderdelen) zelfs op. In Frankrijk werden, naast het verhogen van het aantal beschermde fietsroutes in steden, initiatieven genomen als een subsidiëring van kleine reparaties, verhogen van parkeermogelijkheden voor fietsen en het ondersteunen van fietsgerelateerde beroepen¹⁷. Het valt af te wachten of steun van overheidswege voor dit soort maatregelen ook bij ‘normalisatie’ van de sanitaire situatie overeind blijft. Het herdenken van het gebruik van de stedelijke ruimte en het mobiliteitsvraagstuk creëert alleszins nieuwe opportuniteiten op het vlak van jobcreatie, ecologische beheersing en leefbaarheid in stedelijke gebieden.

Op dit moment valt ook nog niet te voorspellen in hoeverre collectief gedrag op het vlak van mobiliteit, collectief ruimtelijk gebruik en bereidheid fysieke verplaatsingen voor het werk (of ontspanningsactiviteiten) te ondernemen, al dan niet permanent zullen veranderen omwille van de sanitaire crisis. Mogelijk wijzigt of verschuift het belang van stedelijke centra, met een blijvende afname van lijfelijke aanwezigheid van personeel voor het uitoefenen van administratieve functies op kantoor. Het is ook nog te vroeg om de impact op de culturele en recreatieve sector adequaat te kunnen inschatten, ook al is het duidelijk dat vele actoren hier met een overlevingsstrijd bezig zijn. Sinds de sanitaire crisis werden activiteiten gevoelig teruggeschroefd of dankzij de technologische mogelijkheden *on-line* gebracht. Het is best plausibel dat een verschuiving van activiteiten naar digitale platformen stevig ingebed blijft in het dagelijks leven en er een nieuw evenwicht qua (economische) leefbaarheid gezocht zal moeten worden. Bij het beleidsmatig omgaan met de gedragsverschuivingen die mogelijk plaats zullen vinden is het een uitgelezen kans voor het beleid om bij regulerende en compenserende maatregelen de SDGs als leidraad voor ogen te houden.

Aanbevelingen om het winkelen tot het strikt noodzakelijke te beperken, het enkel ophouden van voedingswinkels tijdens de *lockdown* en de beperking van toegelaten winkelduur in andere winkels tijdens de *post-lockdown* periode, speelde ongetwijfeld een rol in het stimuleren van *e-commerce* en online bestellingen van producten. Ook hier valt af te wachten in hoeverre dit een blijvende impact zal hebben maar het is hoogstwaarschijnlijk dat een deel van het consumptiegedrag sterker op on-line verkoop zal terugvallen. Tenzij logistiek met meer overslaghubs gewerkt zou worden en de leveringen, tenminste voor een deel van het traject, met duurzame verplaatsingsmiddelen (zoals bakfietsen) zou plaatsvinden, zal dit uitstoot van schadelijke stoffen door transport verhogen. Er zijn echter ook signalen dat tijdens de sanitaire crisis een deel van de bevolking bewuster over consumptie en verplaatsingsgewoonten is gaan nadenken, wat dan weer een compenserend effect kan hebben. Ook

¹⁷ <https://www.ecologie.gouv.fr/deconfinement-quels-modes-transport-privilegier>

hier zal de nodige data-monitoring moeten plaatsvinden om na te gaan in hoeverre er een tijdelijke en gelokaliseerde (en mogelijk klasse-bepaalde) dan wel meer structurele en algemene impact optreedt.

Ter illustratie volgende getuigenis in het onderzoek van *Confluences* bij praktijkmensen:

« Il y avait une certaine réinvention et développement de nouvelles activités dans le secteur de l'horeca. Nouvelles offres : plats à emporter, kits alimentaires, paniers de produits locaux en association avec fournisseurs, partenaires, etc. En général, il semble y avoir une demande accrue vers les entreprises avec un ADN circuit-court, alimentation durable, goodfood, même si cela ne permet pas de revenir à la situation financière avant-crise ».

De gedeeltelijke economische *shutdown* tijdens de COVID-19 crisis zorgde tijdelijk voor een verbetering op milieuvlak, zoals minder watervervuiling, lagere emissies en minder gebruik van fossiele brandstof, maar het is duidelijk dat dit geen blijvende positieve effecten zal kennen in het licht van de strijd tegen klimaatverandering. Bij het heropstarten en aanzwengelen van de wereldwijde economische activiteit zullen deze tijdelijke effecten tenietgedaan worden. Het lijkt haalbaar noch wenselijk en er is geen draagvlak om in het kader van de strijd tegen klimaatverandering een lager peil van economische activiteiten aan te houden, dus het is zaak om bij het heropstarten van de economische bedrijvigheid optimaal in te zetten op transitie van de economie naar een meer duurzaam model. Ook al lijkt dit inzicht theoretisch gezien wijdverspreid te zijn bij beleidsmakers (en economische actoren), ligt bij economische reddings- en relanceplannen het accent nog steeds op het proberen herstellen van “*business as usual*”. Nu de eerste fase van noodmaatregelen begrijpelijkerwijs slechts minimale conditionaliteit vertoond heeft, is het zaak om bij verdere relancemaatregelen wel expliciet op duurzaamheid in te zetten. Er is op het moment van dit schrijven een duidelijke verschuiving merkbaar in het publieke debat omtrent de spanning tussen de sanitaire beperkingen (de NPI) en de economische prerogatieven. Dit uit zich in het verruimen van Ceval, de evaluatiecel die de Nationale Veiligheidsraad adviseert over de scenario's tot normalisering van het maatschappelijk leven. In de eerste instantie werd deze cel verruimd met een klinisch psycholoog, een CEO van een overheidsbedrijf en een gezondheidseconoom¹⁸. Dit impliceert dat het debat geframed wordt in termen van gezondheid versus economie, of “obsessie met het virus” versus “gezond verstand”. De focus zou echter moeten verschuiven naar de opbouw van een duurzame en veerkrachtig sociaal-economisch weefsel. Het debat dient dus te gaan over “*business as usual*” versus een veerkrachtige samenleving. De SDG's zouden op de agenda van de Ceval dienen te worden geplaatst.

Vanuit politicologisch en sociologische oogpunt bekeken is het, met het oog op verzekeren van maatschappelijk draagvlak, cruciaal dat bij maatregelen die gericht zijn op duurzaamheid in ecologische zin, er tegelijkertijd een sterke dimensie van sociale bescherming en welzijn ingebouwd wordt. Ook los van de socio-economische dimensie houdt het steek om bij relancemaatregelen met prioriteit te focussen op bedrijvigheid die de ecologische transitie mogelijk maakt. Investerings in infrastructuur die gericht is op (ecologische) duurzaamheid verdienen voorkeur te krijgen bij *deficit-spending*. Politiek filosofisch gezien vallen dergelijke keuzes te rechtvaardigen omdat de overheid niet gehouden is om bij falende marktmechanismen ten tijde van systemische crisissen de status quo te garanderen of *vested interests* veilig te stellen, maar wel het algemeen belang dient na te streven. Een basishouding van de overheid met het oog op het verzekeren van de SDGs dient alleszins te zijn om bij het lanceren van economische stimuli en relancepakketten geen verminderende regulering of terugschroeven van ecologische en sociale beschermingsmaatregelen toe te laten. Parallel kan ingezet worden op het verstevigen van een logica van circulaire economie. Dit impliceert echter dat tijdens de transitieperiode van de graduele *déconfinement* er reeds stappen moeten worden ondernomen om de logistieke activiteiten in overeenstemming te brengen met de SDGs en met toekomstige

¹⁸ De samenstelling vanaf 1/9/2020 van de evaluatiecel alsook de uitgebrachte adviezen kunnen worden geconsulteerd via <https://www.info-coronavirus.be/en/ceval/>

stroomshocks. Daarbij dient een procedure te worden opgestart om de belangrijkste stakeholders bij elkaar te brengen om economische, sociale en ecologische criteria met elkaar in overeenstemming te brengen (voor een aangepaste methodologie verwijzen we naar Macharis & Baudry 2018).

Impact van de maatregelen op het vlak van de veerkracht van onze samenleving

Er is een risico dat bepaalde relancemaatregelen die gericht zijn op het versterken van de veerkracht van de economie en het beschermen van de werkgelegenheid niet aangewend zijn volgens de beleidsintenties maar integendeel de belangen van werknemers geschaad hebben of niet in de eerste plaats de meest precare profielen ondersteuning verzekerde. Er is het voorbeeld van de technische werkloosheid waarbij uit sommige getuigenissen blijkt dat bepaalde ondernemingen beroep gedaan hebben op het systeem van technische werkloosheid maar in realiteit toch van de werknemers verwachtten dat zij hun professionele activiteit verderzetten. Het argument dat dit nodig was om de toekomst van het bedrijf te verzekeren verlamde protest van werknemers tegen zulke wanpraktijken. Ondernemingsraden en Comit es voor Preventie en Bescherming op het Werk werden omzeild zonder dat hier altijd duidelijke redenen voor waren en wellicht in een aantal gevallen ook zonder verdere opvolging en controle¹⁹. Verder vielen ook bepaalde activiteiten en sectoren of statuten door de mazen van het net van zowel de verzorgingstaat als van de bijkomende relance maatregelen. Horecabedrijven dienden langer te wachten dan andere bedrijven om hun activiteiten te kunnen heropstarten. Nachtwinkels kwamen door de blijvende verplichting om 22u te sluiten in de moeilijkheden tijdens de *d econfinement*. Kunstenaars, freelancers en valse zelfstandigen konden door hun gebrek aan statuut of hun precair statuut de eerste maanden niet werken noch ergens voor hulp aankloppen, ook al werd dit deels opgevangen door een regeling die in het federaal parlement werd uitgewerkt. Sommige beperkingen en maatregelen lijken ook moeilijk uitlegbaar en houden verband met lobby-inspanningen of gepercipieerd economisch-strategisch belang. Zo is er een discrepantie tussen het moeten verzekeren van de afstandsregels en capaciteitsbeperkingen in culturele huizen, zelfs met het toepassen van mondkemperplicht, en het toelaten van vliegverkeer zonder afstandsregels in de vliegtuigen zelf.

Ter illustratie volgende getuigenissen uit het onderzoek van *Confluences* bij praktijkmensen:

- Voorbeeld van een werknemer in pakjesbedrijf die ondanks doktersbriefje toch ging werken uit angst om ontslagen te worden.
- Voorbeelden van mensen in precare werkstatuten in de socio-culturele sector die het ineens met minder of geen loon moesten stellen, door de mazen van het net vielen en evenmin uitzicht hadden op relance van activiteiten in hun sector.
- Geen ondersteuning voor starters van nieuwe bedrijven, wat ertoe leidde bepaalde initiatieven op te schorten.
- Sommige ondernemers wachtten ongeduldig op de uitbetaling van de premie, terwijl anderen daar minder afhankelijk van waren of meer geduld vertoonden. In sommige gevallen leidde dit tot zeer gespannen contacten (bijvoorbeeld telefoongesprekken met de info-lijn 1819 in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) met vragen over de types premies en de betalingsmomenten.

¹⁹ Daarenboven treft COVID-19 het hele systeem van sociale vertegenwoordiging, aangezien de sociale verkiezingen voorzien in het voorjaar 2020 werden verdaagd tot de periode van 16 tot en met 29 november 2020.

Er bereikten de auteurs van dit onderdeel ook getuigenissen van werknemers die officieel in technische werkloosheid waren maar toch door het bedrijf verplicht werden om verder te werken.

Een deel van de steunmaatregelen werden dus oneigenlijk gebruikt en sommige preventiemaatregelen hadden zwaardere repercussies voor specifieke sectoren en actoren dan anderen. Hoe langer de crisis duurt, hoe meer vragen op het vlak van billijkheid gesteld worden en sommige sectoren en actoren zich sterker gaan mobiliseren (zoals bijvoorbeeld de culturele sector die zich vergeten en onbillijk behandeld voelde).

De sanitaire crisis plaatste de samenleving voor een aantal uitdagingen van sociale cohesie en burgerzin. *Lockdown*maatregelen en richtlijnen tijdens de *déconfinement* rekenden enerzijds op vrijwillige navolging uit burgerzin of onder druk van sociale controle, anderzijds werden ze deels afgedwongen door sancties en repressie. Na verloop van tijd wordt handhaving in bepaalde omstandigheden moeilijker en vermindert ook het draagvlak voor een aantal maatregelen bij een deel van de bevolking. Dit leidt tot “preventiemoeheid” en ook “tegenmobilisatie” wanneer het aangewakkerd wordt door politieke vertogen die inspelen op wantrouwen tegenover de overheid. In verschillende landen treedt mobilisatie tegen de COVID-19 maatregelen op, vaak getriggerd via sociale media, waarbij op basis van irrationele argumenten, het aanwakkeren van angsten, aangestuurd door *fake news* en samenzweringstheorieën, mensen gemobiliseerd worden. Ook al is de mate van dit soort tegenmobilisatie, waarbij laag vertrouwen in de overheid centraal staat, in België in de (niet-virtuele) publieke ruimte nog van lage intensiteit in vergelijking met mobilisaties in de Verenigde Staten, Duitsland, Italië en Nederland, bestaat ook hier een reëel risico voor verdere verspreiding en een aanzienlijke prevalentie op sociale media. Dit kan zowel verdere beheersing van de sanitaire crisis bemoeilijken als vaccinatiebereidheid verminderen. Zo circuleren ook in België ondertussen stellingen van bijvoorbeeld de QANON-samenzweringstheorie veelvuldig op de sociale media. Inhoudelijk gaat het om een markante fusie van extreem-rechtse, libertair-anarchistische en *new age* symbolen en denkbeelden.

Tegenover de toename van *fake news* en samenzweringstheorieën, staat het gestegen vertrouwen in wetenschappelijke expertise en de centralere rol die toebedeeld wordt aan experten in mediaberichtgeving en ondersteuning bij politieke besluitvorming. Ook hier is het afwachten of vergelijkend onderzoek naar socio-politieke attitudes zal uitwijzen dat er een tijdelijke dan wel meer structurele toename van vertrouwen in een aantal instellingen, en meer bepaald de wetenschap en de gezondheidszorg, vast te stellen zal zijn. Er valt op te merken dat deze domeinen al voor de sanitaire crisis in vergelijking met de publieke autoriteiten in zowat alle Europese landen in onderzoeken zoals de *European Social Survey* en de *European Values Survey* systematisch hoger scoorden. Alleszins in de eerste fase van de sanitaire crisis, met name het moment van de *lockdown*, werd de noodzaak van de toch ongezien drastische maatregelen vrij algemeen onderkend en aanvaard en werd de expertise en adviezen van virologen en beslissingen van beleidsmakers nauwelijks ter discussie gesteld of in twijfel getrokken. Toen de sanitaire crisis in intensiteit afzwakte, een gedeeltelijke *déconfinement* plaats vond en maatregelen ter vermindering van een tweede en derde besmettingsgolf voorbereid werden, kwam meer publiek debat op gang over de legitimiteit van maatregelen en werden ook meer twistpunten tussen verschillende types experten zichtbaar. Er kwam ook toenemend debat over de correcte interpretatie van cijfergegevens (proporties besmettingen naar bevolkingsaantallen of aantal gerealiseerde testen, toewijzing van sterfgevallen aan COVID-19, mate van oversterfte) en de keuze van de meest pertinente indicatoren voor opvolging van de intensiteit en alarmdrempels in de

pandemie (besmettingen, ziekenhuisopnames, behandeling in *intensive care* en sterfgevallen). Ook werd de mediatieke en politieke invloed van sommige experts kritisch besproken door andere experts en opiniemakers²⁰ en kwamen bepaalde preventie maatregelen zoals het al dan niet verplicht dragen van mondklappers prominenter als punten van *disenting opinions* naar voren. Omwille van het publieke debat, ondermeer over de verhoudingen tussen experts en politici en over de disciplinaire samenstelling van de *ad hoc* adviesorganen, vonden er ook verschuivingen plaats in de samenstelling van adviesorganen zoals de GEES en Ceval (zie boven). Voorbij deze gezonde mate van publiek debat bestaat wel het risico dat *fake news* en samenzweringstheorieën door bepaalde gemediatiseerde controverses tussen experts verder wind in de zeilen krijgen en de polarisering rond preventieve maatregelen zal toenemen. Er mag in dit licht bovendien aangestipt worden dat sommige van de meer zichtbare experts omwille van bedreigingen politiebeprotectie moesten krijgen. Deze reflecties rond het belang van draagvlak voor maatregelen, het niveau van vertrouwen in experts, media en politiek en de toon van het publieke debat zijn ook relevant voor de SDGs. In bepaalde vormen van vrij professioneel gemaakt *fake news* propaganda werd bijvoorbeeld beweerd dat de COVID-19 crisis een hoax zou zijn in het kader van een internationaal complot om diepgaande veranderingen onder het mom van het bereiken van de SDGs af te dwingen én 5G te kunnen lanceren. Om het welslagen van het bereiken van de SDGs te verzekeren, kunnen we dan ook niet blind zijn voor de nefaste invloed van *fake news* en doelbewuste pogingen tot socio-politieke destabilisatie – zelfs al zijn sommige complottheorieën behoorlijk vergezocht, blijken ze toch enige populariteit te verwerven.

Globaal gezien kan wel gesteld worden dat zeker in de eerste fase van de omgang met de sanitaire crisis een fenomeen van “*rally behind the flag*” heeft plaatsgegrepen. Omwille van de dreiging van een implosie van het gezondheidssysteem, aanvaardde en ondersteunde een groot deel van de bevolking de maatregelen. Via collectieve rituelen van symbolische ondersteuning van eerstelijns werkers, met name artsen en verplegend personeel in de medische sector, in de vorm van het applaudiseren uit het raam om 20u of het uithangen van witte lakens, werd bovendien ook de sociale cohesie symbolisch versterkt. Deze collectieve rituelen ontstonden min of meer spontaan via enkele oproepen op sociale media en omwille van diffusie en kopiëren van internationale voorbeelden (met name beelden van Italiaanse en Spaanse collectieve initiatieven). Medisch en zorgpersoneel verkreeg zo ook een soort heldenstatus. Ook ander personeel uit zogenaamde “essentiële beroepen” die tijdens de *lockdown* dienden verder te functioneren, deelden in de lof van de collectieve rituelen, ook al bleef de klemtoon op het medisch personeel in de ziekenhuizen liggen. Toen vanuit de federale regering ziekenhuispersoneel een bijzondere COVID-19 premie kregen, werd deze maatregel door zo goed als niemand in vraag gesteld. Het is te vroeg om te beoordelen of ook na de crisis bepaalde “essentiële” beroeps categorieën zowel op statusvlak als qua werkomstandigheden en verloning van een betere valorisatie zullen kunnen genieten. Op te merken valt dat voor een aantal van hen de verloning onder het gemiddelde ligt²¹. Dit zal wellicht afhangen van sociaal-politieke mobilisatie van deze beroepsgroepen na de sanitaire crisis en de mate waarin de bredere bevolking hun revendicaties zullen blijven ondersteunen. Mogelijk zullen er verder verschuivingen plaatsvinden wat betreft de aantrekkelijkheid van bepaalde beroepen. Zo zijn er indicaties dat er meer zij-instromers zullen komen naar het leerkrachtenberoep door een stijging van het aantal inschrijvingen bij lerarenopleidingen tijdens de sanitaire crisis. Wat precies de redenen zijn dient onderzocht te worden maar het is plausibel dat werkzekerheid en overwegingen wat betreft de maatschappelijke meerwaarde van eerdere professionele keuzes hierbij een rol spelen.

²⁰ Zie bijvoorbeeld: <https://belgiumbeyondcovid.be/about-us/>

²¹ <https://statbel.fgov.be/nl/themas/werk-opleiding/lonen-en-arbeidskosten/gemiddelde-bruto-maandlonen>

Op het vlak van veerkracht van onze samenleving, was en is de sanitaire crisis een serieuze robuustheidstest. Het reguliere systeem kwam gedeeltelijk tot stilstand, de overheid functioneerde – zowel door het inzetten van het sociaal zekerheidssysteem als door het nemen van specifieke noodmaatregelen - voluit als stabiliserende factor en behoedde de samenleving en het marktsysteem voor een ineenstorting van het sociale en economische weefsel. In die zin vormt de sanitaire crisis ook een uitzonderlijke opportuniteit voor de overheid om een aantal maatschappelijke keuzes te maken. **De economische relancemaatregelen zijn een uitgelezen kans om respect van bepaalde voorwaarden te stimuleren of zelfs af te dwingen en zo de SDGs te versterken.** Er is echter duidelijk een spanningsveld tussen aan de ene kant de wens om de economie kost wat het kost zo snel mogelijk en zo volledig mogelijk te laten heropstarten en aan de andere kant de wens om een transitie te maken naar een meer duurzaam maatschappijmodel. Meer concreet is er de spanning tussen de wens om lokale productie te verhogen en afhankelijkheid van het buitenland te verlagen aan de ene kant en de macro-economische realiteit aan de andere kant dat een flink deel van de Belgische economie sterk afhankelijk is van export en transit en vele sectoren uit de Belgische economie er belang bij hebben dat het land een spil blijft, gericht op een geglobaliseerde performante economie. Zoals in bovenstaand deel reeds werd aangegeven dient echter rekening gehouden worden met de kwetsbaarheid van de langere ketens tussen producent en consument. Dit vergt een evenwichtsoefening tussen lokale economische buffers en globale economische netwerken.

In het licht van de strijd tegen precariteit en armoede en in de context van een fragiele arbeidsmarkt (met een risico op een massale golf van ontslagen), is het sterk aangeraden de degressiviteit van werkloosheidsuitkeringen een halt toe te roepen ; een aankondiging in die zin werd door de minister van Economie in de Kamercommissie gedaan op 8 April 2020. Een ‘activeringslogica’ heeft immers geen zin als er in realiteit onvoldoende aanbod aan jobs is en leidt, in dat geval, eerder tot individuele culpabilisering voor een nochtans systemisch probleem.

Relancemaatregelen kunnen zich ook niet beperken tot de economische dimensie in strikte zin maar vereisen een bredere visie. Zo hebben de sanitaire crisis, de *lockdown* en de daarop volgende maatregelen wellicht een aanzienlijke impact op sociale isolatie en de mentale gezondheid (een toename van intrafamiliaal geweld, stress, depressie, etc.) van specifieke sociale groepen, wat op zijn beurt op langere termijn weer voor een meerkost voor de staatskas zorgt. **Gehele of gedeeltelijke terugbetaling van ondersteuning** - en/of fiscaal aftrekbaar maken - **op het vlak van mentale gezondheid is bijvoorbeeld een mogelijke federale maatregel**, die als een investering in een meer veerkrachtig systeem gezien kan worden. Laat ons als voorbeeld psychologische hulpverlening aan zorgverstrekkers onderstrepen. Een deel van dit zorgpersoneel heeft een vergroot risico op uitvallen door post-traumatische stress, wat tot problemen van personeelstekort kan leiden.

Opmerkelijk is dat één van de eerste uitzonderingen op het sluiten van de grenzen de toelating was voor seizoensarbeiders om in de land- en tuinbouw te komen werken. Zo werd ook beslist om asielzoekers de mogelijkheid te geven tijdens de duur van de behandeling van hun aanvraag te werken, met name om het gebrek aan arbeidskrachten, door de afname van beschikbaarheid van seizoenarbeiders, te compenseren. De noodzakelijkheid van deze maatregel kan mogelijk meer benadrukt worden in het publieke debat om zo te stimuleren een rationaler en serener debat over een efficiënt beheer van migratiestromen te kunnen voeren. Dit kan mogelijk ook perspectieven openen voor reflecties over de rol die (arbeids)migratie kan spelen in het helpen opvangen van lacunes op de arbeidsmarkt, ook al blijft migratie en omgang met diversiteit een politiek erg beladen en polariserend vraagstuk. Tegelijkertijd kunnen we niet blind zijn voor precare werk- en

huisvestingsomstandigheden van migranten in bepaalde sectoren²², die ook mede door het optreden van clusters van COVID-19-besmettingen verder aan het licht gekomen zijn (land- en tuinbouw, slachterijen, distributiecentra, transportbedrijven, etc.).

1. Aanbevelingen:

Epidemiologen en economen Gilbert et alii (2020) hebben terecht benadrukt dat een verantwoordelijke lockdown exit strategie vereist is. Dit roept om een interdisciplinaire aanpak, met inbegrip van een sociologisch perspectief. Met het oog op het vermijden van een ongecontroleerde heropflakking van de pandemie, zijn mathematische simulaties en agent based modelling cruciale instrumenten om te helpen beslissen over de timing en het tempo van het versoepelen (of herintroduceren) van preventie- en beheersingsmaatregelen (Perez & Dragicevic, 2009). Dergelijke instrumenten stellen ons in staat om complexe interacties te simuleren, maar ook om de mogelijke uitkomst van de invoering van beperkingen te becijferen (Gilbert, 2008). Momenteel worden dergelijke modellen vooral gebruikt om de evolutie van de pandemie in kaart te brengen, maar onvoldoende aangewend om de bredere gevolgen in te schatten.

Het voorziene pad is voor de meeste regeringen om af te stappen van de agressieve collectieve maatregelen van gedeeltelijke of gehele *lockdown* en deze gradueel te vervangen door een gecombineerde strategie van *testing-and-tracing*, *physical distancing* en verscherpt gebruik van hygiënische preventiemaatregelen en verhoogde beschikbaarheid van beschermingsmateriaal zoals mondkapjes, waarvan het dragen ook juridisch opgelegd wordt in bepaalde omstandigheden. Voor al deze maatregelen zit het venijn in de details. **Nu de diagnostische capaciteit verhoogd werd, moet logisch gezien absolute prioriteit gegeven worden aan het vermijden van verdere nosocomiale infecties (verantwoordelijk voor de bijzonder hoge overlijdenscijfers in de ouderenzorg instellingen).** In de praktijk is dit niet wat geobserveerd kan worden: zo is er bijvoorbeeld frequentere en vlottere testing bij professionele voetballers dan bij zorgpersoneel in woonzorgcentra. Het is verder niet alleen logisch dat gezondheids- en zorgpersoneel (en bij voorkeur ook hun familieleden) prioritair gescreend en getest wordt, maar ook dat mensen die werkzaam zijn in zogenaamde essentiële sectoren (zoals voedselproductie en distributie, rechtshandhaving en veiligheid, vuilnisverwerking, openbaar vervoer, etc.) die hebben moeten blijven doorwerken tijdens de *lockdown* periode en dus ook grotere risico's liepen, prioritair aan bod komen vooraleer andere sectoren aan de beurt zijn. Ook dit is niet gebeurd maar er is wel ingezet op een systeem van zogenaamd *testing and tracing*, waarbij beoogd werd om verdere verspreiding binnen de algemene bevolking te kunnen kortwieken. Het duurde enige tijd om alles operationeel te krijgen en voldoende testcapaciteit voorhanden te hebben, maar dit leek vanaf de zomer 2020 verzekerd te zijn in de Belgische context. Het systeem van *contacttracing* loopt evenwel nog steeds mank met een groot aandeel van mensen dat deelname weigert of tot het strikte minimum beperkt wat de effectiviteit van de beoogde *containment* strategie danig ondermijnt. Identificatie van mensen die potentieel immuun zijn voor het virus via serologische tests, opent verdere mogelijkheden voor het opheffen van beperkende maatregelen in bepaalde omstandigheden.

²² <https://www.alterechos.be/travail-saisonnier-et-exploitation-les-pommes-de-discorde/>

Eens een betrouwbaar vaccin beschikbaar wordt – wat op het moment van het schrijven van dit rapport nog enige tijd op zich kan laten wachten –, lijkt het van cruciaal belang om eerlijke en niet-disruptieve toewijzingsstrategieën voor vaccinatieprogramma's te ontwikkelen. Groepen waarvan ondertussen geweten is dat zij harder onder COVID-19 lijden en een grotere sterftkans hebben (zoals oudere mensen en mensen met een zwakker onderliggend gezondheidsprofiel), dienen voorrang te krijgen bij de toegang tot een vaccin. Opnieuw lijkt prioriteit voor gezondheids- en zorg personeel en werknemers in essentiële sectoren een logisch hoge prioriteit. Mensen werkzaam in jobs waar de preventieve maatregel van afstand houden (*physical distancing*) niet verzekerd kan worden, hebben ook een claim op voorrang boven thuiswerkers. De beslissingsgrond voor dergelijke prioriteiten dienen echter transparant te zijn om voldoende draagvlak te kunnen genereren. Met het oog op effectiviteit wat betreft het verzekeren en verhogen van de volksgezondheid, moeten zowel tests als (later) vaccins zo laagdrempelig toegankelijk zijn voor alle leden van het publiek (en dit zonder kosten of tegen zeer lage prijs).

Dergelijk **differentiërend beleid** brengt heel wat sociale, wettelijke, politieke en ethische uitdagingen met zich mee. Individuen zullen in de verleiding komen om normen te overtreden, zeker wanneer maatregelen als illegitiem of arbitrair gezien of ervaren worden. Ook als maatregelen een grote legitimiteit en draagvlak kennen, zal er altijd een deel van de bevolking proberen om de maatregelen te ontlopen of de mazen in het net uit te buiten. Als vertrouwen in de overheid daalt en ordehandhaving als onrechtvaardig of onderdrukkend ervaren wordt, vergroot de kans op collectief protest en rellen, met name in dichtbevolkte gebieden met ongunstige sociaal-economische perspectieven. Incidenten bij ordehandhaving kunnen dan snel aanleiding vormen voor stedelijke onrust. Wanneer prijzen snel (zouden) toenemen voor basisbenodigdheden, verergerd door paniekaankopen, angst terrein wint en sociale controle afneemt, stijgt het risico op plunderen. Potentieel tumult en onrust beperkt zich echter niet tot de verarmde stedelijke wijken. In suburbaan gebied kan hamstergedrag weer de kop op steken. *Fake news* rapporten kunnen in combinatie met anomie omwille van de sanitaire crisis tot daden van sabotage leiden (met name vernietiging van 5G antennes). Desinformatie en wantrouwen in de overheid kan ook de antivaxx beweging versterken. Steun voor extremistische politieke formaties zal ook toenemen, mede aangewakkerd door de verspreiding van *fake news* en spanningen tussen bevolkingsgroepen door incidenten (zoals deze zomer aan de kust te Blankenberge). Het is niet onze bedoeling om sombere voorspellingen te maken, wel om te wijzen op maatschappelijke risico's die in een exit strategie en in de voorbereiding voor het post-COVID tijdperk de nodige aandacht moeten verkrijgen om niet in *worst case* scenarios te belanden. Transparantie en vertrouwen bij burgers is daarbij van sleutelbelang. Een actief bestrijden van *fake news* propaganda lijkt ons ook aangewezen, in het verlengde van het Europees beleid terzake.

Gilbert et alii (2020) wijzen terecht op het gevaar van spanning en stigma. Discriminatie zal verder toenemen en ook nieuwe vormen zullen mogelijk verschijnen (Jolle, 2011). Zo werden Aziatische mensen in westerse landen slachtoffer van racisme en discriminatie waarbij een expliciete verwijzing naar COVID-19 gemaakt werd. Ook al werden gezondheidswerkers tijdens de *lockdown* in collectieve rituelen als helden behandeld en met applaus bedankt, zijn er ook gerapporteerde incidenten in meerdere landen waarbij gezondheidspersoneel slachtoffer werd van (woning) discriminatie omdat burens besmetting vrezden. Het is vrij plausibel dat nieuwe vormen van stigma en discriminatie zullen opduiken voor vermoedelijke virusdragers of verspreiders (en een latere fase voor niet-immune mensen), in het bijzonder als hun status zichtbaar gemaakt wordt. Spanningen zijn ook plausibel tussen mensen die preventiemaatregelen ondersteunen (zoals gebruik van tracing apps op de smartphone) en respecteren (bijvoorbeeld dragen van een mondmaskers waar het verplicht is) en anderen die dit

weigeren, omdat ze niet in de maatregel geloven of die als unfair beleefd wordt. Met het verhoogd fietsverkeer lijkt er ook een gevaar op toegenomen verkeersagressie²³. Er is globaal gezien waakzaamheid geboden in verband met verhoogd risico van discriminatie en spanningen. **Er dient daarbij zowel repressief opgetreden worden tegen discriminatie als curatief aandacht besteed worden aan gestegen uitdagingen op het vlak van stress en mentale gezondheid.**

Mogelijke maatregelen zoals het verplicht opleggen van gebruik van een smartphone applicatie als voorwaarde om toegang verleend te worden tot bepaalde diensten of zones, roepen een reeks kwesties op het vlak van privacy, mensenrechten en gelijke kansen op. Uiteraard heeft niet iedereen een smartphone maar gebruik van de applicatie zou ook heel verschillende effecten kunnen hebben al naargelang je sociale en klassepositie. Mensen die in dichtbevolkte gebieden wonen zullen een grotere kans hebben om gecontamineerde personen tegen te komen omwille van de grotere praktische obstakels om de anderhalvemeter-regel (*physical distancing*) te kunnen garanderen en zouden dus herhaaldelijk waarschuwingen van het systeem kunnen krijgen, wat de legitimiteit van het systeem dreigt te ondergraven. Vanuit democratisch en mensenrechtenperspectief zou elk applicatie voldoende anonimiteit moeten leveren en slechts van beperkte gebruiksduur mogen zijn, om enkel inzetbaar te zijn in het kader van de strijd tegen de COVID-19 pandemie en niet voor andere doelstellingen zoals surveillance te kunnen dienen. De smartphone applicatie Coronalert komt aan deze bekommernissen tegemoet.

De paradox bij de *lockdown* exit strategieën is dat, anticiperend op de mogelijke komst van een vaccin, beleidsdoelstellingen impliciet twee objectieven combineren. Aan de ene kant is het de bedoeling om het reproductiegetal van het virus laag te houden en zo te kunnen verzekeren dat het gezondheidssysteem uit de gevarezone blijft en in staat is om met de consequenties van het virus om te gaan en oversterfte te beperken. Aan de andere kant laat men graduele verspreiding van het virus toe omdat te lang aangehouden en te strenge maatregelen het heropstarten van economische activiteiten te hard belemmeren, men mentale gezondheidsproblemen binnen de perken wil houden en sociale spanningen die door de *lockdown* en andere preventiemaatregelen versterkt worden, te verminderen. Als neveneffect kan potentieel naar zogenaamde *herd immunity* toegewerkt worden. Er is hier een spanning tussen vermijden van besmettingen aan de ene kant en beheersen van negatieve consequenties van verspreiding van het virus aan de andere kant. Dit dient op een realistische wijze naar het bredere publiek gecommuniceerd te worden. In dit licht is het heropenen van de scholen bijvoorbeeld een netelige kwestie. Onderwijs is een gemeenschapscompetentie en geen federale materie. In de praktijk werden beslissingen aangaande sluiting en heropening van scholen evenwel vanuit de ad hoc instelling op federaal niveau, *de nationale veiligheidsraad*, gecoördineerd genomen. De uitdaging van het onderwijs is van bijzondere aard. Aan de ene kant legt het sluiten van scholen een enorme hypotheek op de onderwijs toekomst en kansen van kinderen en lijkt het er sterk op dat kinderen minder vatbaar zijn voor het virus, er minder onder lijden en ook minder of zelfs niet besmettelijk zijn. Dat zijn sterke argumenten om scholen volledig te heropenen. Aan de andere kant is het wel zo dat heropende scholen voor verhoogd contact tussen anders relatief gescheiden “bubbels” zorgt (al was het maar door begeleidende ouders op het openbaar vervoer op weg van en naar school of aan de schoolpoort), wat dan weer een argument voor strengere beperkingen is. Bovendien kunnen leerkrachten zich onrechtvaardig behandeld voelen omdat zij blootgesteld worden aan een hoger besmettingsrisico dan andere beroepsgroepen. Er kan dus beargumenteerd worden dat ook zij prioritair toegang dienen te hebben tot testen (en later vaccinatie). Digitaal afstandsonderwijs is

²³ <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/09/08/na-verschillende-incidenten-stijgt-agressie-tegen-fietsers-ee/>

manifest nadelig voor sociaal-economisch achtergestelde kinderen. Een potentiële oplossing wanneer afstand houden (*physical distancing*) gerespecteerd dient te worden maar scholen ook zouden heropenen met kleinere groepen of bepaalde jaren, bestaat erin om prioritair toegang te verlenen tot de school aan gezinnen met kinderen zonder goede internetfaciliteiten en computers en/of kinderen die wonen in kleinere wooneenheden of deel uitmaken van (werkende) één-oudergezinnen, naast de kinderen van werknemers uit essentiële sectoren. De gemeenschappen die bevoegd zijn voor onderwijs hebben in de tweede helft van het schooljaar 2019-2020 dergelijke maatregelen toegepast. Er kan nog een stap verder gegaan worden: in het licht van de hoge mate van socio-economische segregatie in ons schoolsysteem, zouden scholen met een groot aandeel kansarme kinderen prioriteit kunnen krijgen bij het fysiek heropenen, indien nodig zelfs met tijdelijke allocatie van personeel van andere scholen.

Algemeen gesteld focust een verantwoordelijke *lockdown exit* strategie niet alleen op epidemiologische en economische gevolgen maar neemt ze de dimensie van sociale cohesie in beschouwing. Rekening houden met grote verschillen in huisvestingsrealiteiten en de mate van socio-economische bescherming is bijvoorbeeld essentieel. **Bij selectiecriteria voor compenserende maatregelen, versoepelingen van sanitaire beperkingen, testen of vaccinatie, zal telkens wanneer een algemene beslissing onmogelijk gelijktijdig en overal te implementeren valt, voorrang gegeven moeten worden aan het compenseren voor sociale ongelijkheden als leidend beslissingscriterium** (zie ook: Anderson, Frank, Naylor, Wodchis & Feng, 2020). Laag inkomen families, geïsoleerde eenoudergezinnen en in algemene zin iedereen met een verhoogd armoederisico zou, in de mate van het mogelijk, bijzondere aandacht moeten krijgen en zelfs prioritaire steun of voorkeursbehandeling. Los van overwegingen van sociale rechtvaardigheid, is het belangrijk om loyaliteit voor preventiemaatregelen te kunnen versterken bij kansarme groepen en zo hun effectiviteit te verhogen. Het is in het algemeen belang dat de strijd tegen de verspreiding van COVID-19 geen lagere prioriteit kent voor kansgroepen dan hun omgang met de negatieve consequenties van armoede en deprivatie, en al helemaal wanneer deze nog uitvergroet worden door de sanitaire maatregelen (Aragona, Barbato, Cavani, Costanzo & Mirisola, 2020).

COVID-19 heeft in disproportioneel grotere mate de oudere bevolking getroffen. Volgens de cijfers van Sciensano is 93,2% van alle overlijdens in België te situeren in de groep van de 65-plussers. Op het ogenblik van dit schrijven komen er stemmen op om de maatregelen te verwerpen aangezien de grootste "schade" zich beperkt tot dit leeftijdssegment. De demografische situatie van België laat echter zien dat deze groep zowat 19,2% vormt van de totale populatie. Dit brengt de vraag op de voorgrond naar een sterkere intergenerationele solidariteit. Het is immers de vraag in welke mate het ethisch is om deze groep te "slachtofferen" in ruil voor meer comfort gedurende een beperkte periode. Tijdens de hele lockdown werd echter onvoldoende aandacht besteed aan het vraagstuk van vereenzaming en sociale isolatie van een grote groep ouderen. Een exit strategie zal tevens rekening moeten houden met het minimaliseren van isolatie van de oudere bevolking.

Globaal gezien kan men stellen dat naast de specifieke COVID-19 maatregelen het vooral te danken is aan het bestaande sociaal zekerheidssysteem in België, net als in de Scandinavische landen, dat er geen grotere negatieve impact van de sanitaire crisis kwam. Uiteraard zorgden de noodmaatregelen en het bestaande sociaal zekerheidssysteem voor een aanzienlijke meerkost maar het zou een strategische vergissing zijn in het licht van de nodige weerbaarheid voor komende *shocks* dat fiscaal te willen aanzuiveren door het beschermingssysteem uit te hollen of af te bouwen.

België dient net als andere liberale-democratieën waakzaam te zijn op het vlak van weerbaarheid van haar democratische instellingen, die door de sanitaire crisis verder op de proef gesteld worden.

Het verdient aanbeveling dat de federale overheid zich actief bezighoudt met het traceren, tegenspreken en bestrijden van *fake news* in navolging van het Europese beleid terzake. Daarbij dienen ook dezelfde communicatiekanalen en communicatietechnieken gehanteerd te worden als deze die door de verspreiders – die zowel bewust als onbewust *fake news* verspreiden - gehanteerd worden. Wanneer het om beïnvloedingsstrategieën van buitenlandse mogelijkheden gaat, lijkt het in bepaalde omstandigheden, en in het verlengde van het Europese beleid, legitiem om bepaalde informatie met technische interventies weg te laten halen of bepaalde accounts te blokkeren, met inachtneming van bescherming van het recht op vrije meningsuiting.

2. Internationale benchmark

Meerdere Europese regeringen hebben tijdens deze volksgezondheids crisis de keuze gemaakt om actief in te grijpen om de economische effecten van (de strijd tegen) het virus en de pandemie voor bedrijven en individuen te verzachten. Austeriteit in fiscaal beleid ging op de schop en meerdere landen opteerden voor een Keynesiaans beleid met forse overheidsinterventie. Aangezien geld lenen uitermate goedkoop is (en er zelfs sprake is van negatieve rente) heeft men het fetish van een verbod op “deficit spending” tijdelijk losgelaten. In meerdere landen vond een (tijdelijke) paradigmawijziging plaats waarbij de klemtoon verschoof van “kost” naar “effectiviteit” en de publieke sector een expliciet centrale rol werd toebedeeld en opgewaardeerd. Een sterke symboolwaarde sprak, zoals reeds aangehaald werd, ook uit het publieke ritueel van applausrondes voor verzorgend personeel die een soort “heldenstatus” werd toegekend en internationaal plaats vonden als spontaan sociologisch fenomeen, aangewakkerd door de sociale media. In Frankrijk werd dit fenomeen van herwaardering van de publieke sector expliciet benoemd in het document “*Covid-19: pour un “après” soutenable” van France Stratégie*”²⁴. Het opstarten van een publieke discussie, zoals in Frankrijk, over het post-covid tijdperk en de te trekken lessen over veerkracht, duurzaamheid, de rol van de staat en het algemeen belang verdient navolging.

Interessant is vast te stellen dat een land als Denemarken overheidssteuning afhankelijk maakte van het voldoen aan voorwaarden als het in dienst houden van werknemers, het niet actief zijn in belastingsparadijzen, geen executive bonussen of dividenden uit te betalen tijdens de crisis en evenmin hun eigen aandelen op te kopen. Uitgaven in de gezondheidszorg kreeg tijdelijk topprioriteit in de meeste landen en het valt nu te bezien of de sector na de pandemie weer zal moeten terugschalen. Dit zal in grote mate afhangen van de electorale impact van de pandemie.

In sommige EU-lidstaten zorgde de COVID-19 crisis voor inclusiever beleid, vanuit de optiek dat bescherming van de zwaksten in het belang van iedereen is bij een sanitaire crisis. Opmerkelijke initiatieven zijn gedeeltelijke regularisatie van mensen zonder papieren en een tijdelijke verblijfsvergunning voor alle personen met hangende dossiers (inclusief asielaanvragen) met het oog op verzekeren van gelijke sociale rechten in Portugal²⁵ en de introductie van een basisinkomen voor de allerarmsten in Spanje²⁶.

Zoals terecht opgemerkt wordt in het document “*Covid-19: pour un “après” soutenable” van France Stratégie*”: “*Internet a tenu*”. Ondanks de enorme volume toename van gebruik tijdens de lockdown, heeft de telecommunicatie infrastructuur de enorme toename van gebruik weten op te vangen.

²⁴ https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/seminaire_soutenabilite_-_covid-19_-_livret_15_mai.pdf

²⁵ <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/portuguese-government-gives-temporary-residence-to-immigrants-with-pending-applications>

²⁶ <https://english.elpais.com/politics/2020-06-07/spains-guaranteed-minimum-income-scheme-will-reach-255000-people-by-june-26-says-pm.html>

Ondermeer het tijdelijk verlagen van streamingkwaliteit door Netflix en Youtube en het opvoeren van onderhoudsoperaties op de fysieke netwerken heeft grootschalige pannes en vertragingen weten te vermijden. De meerwaarde voor het mogelijk maken van telewerk, logistieke coördinatie en het behouden van sociale contacten valt niet te onderschatten. Tegelijkertijd mogen we niet blind zijn voor de realiteit dat een (klein) deel van de bevolking hetzij niet geconnecteerd is tot internet, hetzij een fragiele connectiviteit heeft. Op dit ogenblik weten we bijvoorbeeld nog onvoldoende in welke mate de COVID-19 crisis kwetsbare groepen heeft getroffen in hun connectiviteit met het onderwijs, met hun *peers* en met de buitenwereld. Bij het omschakelen naar digitale dienstverlening mogen de mensen zonder internetconnectiviteit niet vergeten worden. Ook zijn de gebruiksomstandigheden van digitale communicatiemiddelen allerminst gelijkaardig in alle huishoudens, zoals met name tijdens de periode van afstandsonderwijs via computer gebleken is. Een expliciete reflectie, ook over kwesties als gebruik van niet-Europese communicatieplatformen, cyberveiligheid en privacy bescherming, verdienen aanbeveling. In een reflectie over collectieve veerkracht kan een analyse van mogelijkheden en afhankelijkheid van digitale middelen met andere woorden niet ontbreken. Daarbij dient ook aandacht besteed te worden aan de energie en ecologische kosten verbonden aan fel gestegen internetgebruik. Reeds in 2008 wees onderzoek op de explosieve toename van elektriciteitsverbruik door internetgerelateerde infrastructuur (Fetweiss, 2008). Zwitsers onderzoek becijferde dat in 2018 zo'n 8% van de totale Zwitserse elektriciteitsproductie gebruikt werd door internetgerelateerde infrastructuren, en dit aandeel blijft toenemen. Ondanks de verschuiving naar energie-efficiëntere faciliteiten (hyperscale shift) blijft de energieconsumptie toenemen (Jones, 2018). Vooruitzichten voor het komende decennium spreken van een Streamingdiensten en de toegenomen online activiteiten tijdens de COVID19 crisis hebben dit aandeel wellicht ook opgedreven. In die zin zou er dringend werk gemaakt moeten worden van een sensibilisering van de hoeveelheid energie die streamingdiensten gebruiken bij het grote publiek, maar dient ook het debat te worden gevoerd over het energetisch gebruik en de duurzaamheid van de toenemende internetinfrastructuur. Idealiter dient dit zo vroeg mogelijk te gebeuren en kan een dergelijk inzicht deel uitmaken van media-educatie in de onderwijssystemen van de gemeenschappen.

3. België en de Europese Unie

Aangezien de pandemie een globaal fenomeen is, is het ook in het eigenbelang van *high income countries* om steun te verlenen aan *middle-* en *low-income countries* bij het omgaan met de crisis. Vooralsnog was de standaard reactie wel eerder "ieder voor zich". EU-landen, inclusief de Schengenzone, namen de uitzonderlijke en verre gaande stap om interne grenzen opnieuw te sluiten en hevige restricties op te leggen aan het verkeer van personen (en soms ook goederen). Ook al werd soms ook samengewerkt, waren er meerdere incidenten waarbij EU-lidstaten met elkaar in competitie traden en in een logica van deloyaal opbod stonden bij het verwerven van medisch en beschermingsmateriaal. Dit plaatste het Europees politiek project na de moeilijkheden rond receptiecrisis van vluchtelingen in 2017-2018, en verzwakt door de Brexit, in 2020 opnieuw voor een existentiële uitdaging.

Een gezamenlijke fiscale respons zal essentieel zijn voor de toekomst van de EU en in het licht van de uitdagingen gekoppeld aan klimaatverandering, is het van essentieel belang voor het bereiken van de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen om economische herstelplannen serieus te verankeren aan het vraagstuk van ecologische transitie en inclusiviteit. Op korte termijn zal een geopolitieke consequentie van de pandemie met een grote plausibiliteit zijn dat aanleveringsketens voor medisch materiaal ingekort zullen worden, lokale productie gestimuleerd zal worden en de aanleg van strategische stocks (opnieuw) bekeken zullen worden als onderdelen van nationaal veiligheidsbeleid. De *EU Green Deal* dient het uitgangspunt van verdere EU-herstelplannen te zijn. Gebruik van het Belgische en Europees Herstelfonds moet prioritair gaan naar duurzame oplossingen en investeringen op het vlak van energietransitie, circulaire economie, duurzame mobiliteitsoplossingen en woningisolatie. Een grotere kans op slagen is er als ook de buurlanden Duitsland, Nederland en Frankrijk dezelfde prioriteiten

stellen. In een kamerbrief over de verduurzaming van de basisindustrie van de Nederlandse minister van Economische Zaken en Klimaat werd alvast expliciet de koppeling gemaakt tussen het aanpakken van de economische gevolgen van de COVID-19 uitbraak en een koers van verduurzaming van de basisindustrie richting klimaatneutraliteit tegen 2050²⁷.

Grensverkeer is één van de latere stappen in de *lockdown exit strategy* en in het licht van het overleven van de toeristische sector en het belang van toerisme voor bepaalde landen werden deze zomer de grenzen tussen meerdere EU-landen opnieuw geopend. Het valt te verwachten dat bestaande “bordering practices”, waarbij prescreening uitbesteed wordt aan private actoren, nog versterkt zullen worden en er ook een gezondheidscomponent toegevoegd zal worden dat een bijkomend onderscheid maakt tussen “wenselijke” en “onwenselijke” internationale reizigers. Ethische kwesties moeten bij zo’n ontwikkeling nauwlettend opgevolgd worden. Verankering van mensenrechten mag door de uitzonderlijke ingrepen die legitiem zijn in het kader van een volkgezondheidsprobleem (maar niet aanvaardbaar zijn in “gewone” tijden) niet op losse schroeven komen te staan. Vooralsnog werd eerder geopteerd voor het identificeren van “rode zones” en verplicht testen en quarantaine van internationale reizigers uit bepaalde gebieden. De effectiviteit van dergelijk beleid is in grote mate afhankelijk van bereidwilligheid tot deelname en eerlijke opvolging, de snelheid en performantie van *testing-and-tracing* en het vinden van een evenwicht tussen sanctiemogelijkheden bij niet-naleving enerzijds en het vermijden van ontwijkingsstrategieën van diezelfde sancties door het doelpubliek anderzijds. Inzetten op het verhogen van vertrouwen in overheidsoptreden, ondermeer door het verzekeren van ondersteuning aan personen die in quarantaine moeten, verdienen hier aanbeveling. Het nastreven van uniformiteit (of toch complementariteit van beleid van verschillende lidstaten) en uitwisseling van *best practices* op EU niveau is hier aangewezen.

In het licht van de strijd tegen desinformatie over het coronavirus verdient het aanbeveling dat België actief de EU-acties²⁸ ondersteunt en zelf implementeert. Vrije meningsuiting garanderend, is het ondersteunen van *factcheckers* en onderzoekers een belangrijke strategie, naast het verzekeren van toegankelijke nationale informatiebronnen over COVID-19. Indien vastgesteld wordt dat inzake SDGs verder complottheorieën verspreid worden, verdient het ook aanbeveling deze actiever te bekampen.

BIBLIOGRAFIE

Aragona, A., Barbato, A., Cavani, A., Costanzo, G. & Mirisola, C. (2020) “Negative impacts of COVID-19 lockdown on mental health service access and follow-up adherence for immigrants and individuals in socio-economic difficulties”, *Public Health*, Sept, (186): 52-56. DOI: 10.1016/j.puhe.2020.06.055

Arnold, K.F., Harrison, W.J., Heppenstall, A.J., Gilthorpe, M.S. (2019). “DAG-informed regression modelling, agent-based modelling and microsimulation modelling: a critical comparison of methods for causal inference”, *International Journal of Epidemiology*, 48(1), 243–253. <https://doi.org/10.1093/ije/dyy260>

Beck, Ulrich (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage Publications.

Bowyer, R., Varsavsky, Sudre, C. , Murray, B., Freidin, M, Yarand, D., Ganesh, S., Capdevila, J., Thompson, E., Bakker E., Cordoso, M., Davis, R., Wolf, J., Spector, T., Ourselin, S., Steves, C. & Menni,

²⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/15/kamerbrief-met-visie-kabinet-op-verduurzaming-basisindustrie-2050>

²⁸ <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/coronavirus/fighting-disinformation/>

C. (2020) "Geo-social gradients in predicted COVID-19 prevalence and severity in Great Britain: results from 2,266,235 users of the COVID-19 Symptoms Tracker app", medRxiv 2020.04.23.20076521; doi: <https://doi.org/10.1101/2020.04.23.20076521>.

Chung R., Dong D. & Li M. (2020) "Socioeconomic gradient in health and the covid-19 outbreak", *British Medical Journal*, 369 :m1329 <https://www.bmj.com/content/369/bmj.m1329>

Chung H, Fung K, Ferreira-Legere LE, et al. COVID19 laboratory testing in Ontario: patterns of testing and characteristics of individuals tested, as of April 30, 2020. ICES, 2020. <https://www.ices.on.ca/Publications/Atlases-and-Reports/2020/COVID-19-Laboratory-Testing-in-Ontario>

Douglas M, Katikireddi SV, Taulbut M, McKee M, McCartney G. (2020) Mitigating the wider health effects of covid-19 pandemic response. *British Medical Journal* ;369:m1557. doi:10.1136/bmj.m1557 pmid:32341002

Fetweiss, G. & Zimmerman, E. (2008). ICT Energy Consumption – Trends and Challenges. *The 11th International Symposium on Wireless Personal Multimedia Communications (WPMC 2008)*. https://www.researchgate.net/publication/237397470_ICT_Energy_Consumption_-_Trends_And_Challenges

Geoffrey, A., Frank J., Naylor D., Wodchis W. & Feng P. (2020) "Using socioeconomics to counter health disparities arising from the covid-19 pandemic" *British Medical Journal*, 2020; 369 :m2149

Gilbert, M., Dewatripont, M., Muraille, E. et al. (2020) Preparing for a responsible lockdown exit strategy. *Nature Medicine*. <https://doi.org/10.1038/s41591-020-0871-y>

Gilbert, S. (2008). *Agent Based Models. Quantitative Applications in the Social Sciences*. London : Sage.

Gygli, Savina, Florian Haelg, Niklas Potrafke and Jan-Egbert Sturm (2019): The KOF Globalisation Index – Revisited, *Review of International Organizations*, 14(3), 543-574 <https://doi.org/10.1007/s11558-019-09344-2>.

Joffe, H. (2011). Public apprehension of emerging infectious diseases: are changes afoot? *Public Understanding of Science*, 20(4), 446–460. <https://doi.org/10.1177/0963662510391604>

Jones, N. (2018). How to stop data centres from gobbling up the world's electricity. The energy-efficiency drive at the information factories that serve us Facebook, Google and Bitcoin. *Nature*, 56, 163-166. <https://media.nature.com/original/magazine-assets/d41586-018-06610-y/d41586-018-06610-y.pdf>

Macharis, C. & Baudry, G. (2018). *Decision-making for sustainable transport and mobility: multi actor multi criteria analysis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Marmot, M. (2004). *The Status Syndrome. How Social Standing Affects our Health and Longevity?* London: Bloomsbury.

Marmot M (2020) Health equity in England: the Marmot review 10 years on. *British Medical Journal*. 368:m693. <https://doi.org/10.1136/bmj.m693>

McNamara, L., Balaj, M., Thomson, K., Eikemo, T., Solheim E & Bambra, C. (2014) "The socioeconomic distribution of non-communicable diseases in Europe: findings from the European Social Survey.

special module on the social determinants of health”, *European Journal of Public Health*, Volume 27, Issue suppl_1, 1 February 2017, Pages 22–26, <https://doi.org/10.1093/eurpub/ckw222>

Perez, L., & Dragicevic, S. (2009). An agent-based approach for modeling dynamics of contagious disease spread. *International journal of health geographics*, 8, 50. <https://doi.org/10.1186/1476-072X-8-50>

Petterson, S, Westfall J, Miller B. (2020) “Projected deaths of despair during the coronavirus recession”. *Well Being Trust*, 8 May 2020. https://wellbeingtrust.org/wp-content/uploads/2020/05/WBT_Deaths-of-Despair_COVID-19-FINAL-FINAL.pdf

Renard, F., Devleeschauwer, B., Van Oyen, H., Gadeyne, S., & Deboosere, P. (2019). Evolution of educational inequalities in life and health expectancies at 25 years in Belgium between 2001 and 2011: A census-based study 11 Medical and Health Sciences 1117 Public Health and Health Services. *Archives of Public Health*, 77(1), 6. [6]. doi.org/10.1186/s13690-019-0330-8

Sen, A. (2009) *The idea of Justice*. London: Allen Lane.

Sirna, F. & Wang, S. (2020) “European and non-European health workers in France during the COVID-19 pandemic: engagement in the disease control and in the French health system’s reorganization”, [https://www.researchgate.net/publication/343389954_European_and_non-European_health_workers_in_France_during_the_COVID-19_pandemic_engagement_in_the_disease_control_and_in_the_French_health_system's_reorganization/stats]

Stafford, M. & Deeny, S. (2020) “Inequalities and deaths involving COVID-19. What the links between inequalities tell us”, *The Health Foundation*, [<https://www.health.org.uk/news-and-comment/blogs/inequalities-and-deaths-involving-covid-19>]

Takian, A., Kiani, M. & Khanjakhani, K. (2020) “COVID-19 and the need to prioritize health equity and social determinants of health”, *International Journal of Public Health*, 65: 521-523.

Wright L, Steptoe, A, Fancourt D. (2020) “Are we all in this together? Longitudinal assessment of cumulative adversities by socioeconomic position in the first 3 weeks of lockdown in the UK”, *Journal of Epidemiological Community Health*, doi: 10.1136/jech-2020-214475

5.2. Analyse de la dimension économique

Mesures prises en Belgique :

1.A. Quelles mesures sont prises en Belgique, à moyen et à long termes, pour remédier aux conséquences socio-économiques de la crise covid-19 ?

1.B. Quelles conditions sont associées à ces mesures ?

1.C. Comment développer des synergies entre les différentes mesures afin d'éviter de réduire l'impact sur les finances publiques et de réduire la lourdeur administrative ?

La crise de la COVID 19 a mis l'économie mondiale à rude épreuve avec un ralentissement significatif. Les mesures d'urgences prises par les pays, telle que la Belgique, ont fragilisé les finances publiques. Il est estimé que les pouvoirs publics ont absorbés près de 60%²⁹ de la perte de revenu national et que le déficit public sera de 47,5 milliards d'euros pour l'année 2020³⁰. En vue de limiter l'impact sur les finances publiques et de réduire la lourdeur administrative, des synergies pourraient être développées suite aux mesures prises depuis le début de la crise sanitaire.

Définir une stratégie de gestion des risques et des plans d'actions coordonnés :

Le développement de synergies entre les mesures afin d'épargner les finances publiques et d'alléger les procédures administratives nécessite un travail d'analyse, de réflexion et de coordination en amont de toute nouvelle crise. La mise sur pied d'une stratégie de gestion des risques doit prendre le pas sur la gestion à court terme des urgences et doit aussi permettre de mettre sur pied des outils indispensables au pilotage des mesures à adopter.

Pour mettre une telle stratégie en œuvre, plusieurs outils développés par l'OCDE (2020)³¹ sont mobilisables dont certains sont également évoqué dans la note « développement durable »³²:

- la « roadmap » qui propose une méthodologie pour que les décideurs politiques et les acteurs-clés puissent être outillés adéquatement en matière de mécanismes institutionnels et outils de politique permettant d'accroître la cohérence politique, d'envisager l'ensemble des objectifs économiques, sociaux et environnementaux et d'accélérer l'atteinte des objectifs de DD. (*"In other words, it provides a policy coherence roadmap for a sustainable and inclusive recovery that leaves no one behind."*)
- des outils d'analyse et d'anticipation tels que (voir OCDE 2020³³ et 2019³⁴) :
 - l'analyse prospective ("Horizon scanning")³⁵

²⁹ Bureau Fédéral du Plan (2020) "L'activité économique, l'emploi et les finances publiques belges garderont des séquelles de la crise du coronavirus pendant plusieurs années"
https://www.plan.be/uploaded/documents/202006230954330.CP_perspectives_eco_juin_2020.pdf

³⁰ <https://plus.lesoir.be/318269/article/2020-08-11/le-covid-19-fait-bouger-lunion>

³¹ OCDE (2020), Building a coherent response for a sustainable post-COVID-19 recovery, http://www.oecd.org/governance/pcsd/PRELIMINARY%20VERSION_PCSO_Policy-Response-Covid19_13%20July%202020.pdf.

³² Section "Inzake de kwetsbaarheid van ons land voor megaforces / megatrends"

³³ OCDE (2020), Building a coherent response for a sustainable post-COVID-19 recovery, http://www.oecd.org/governance/pcsd/PRELIMINARY%20VERSION_PCSO_Policy-Response-Covid19_13%20July%202020.pdf.

³⁴ OCDE (2019), Recommandation du Conseil sur la cohérence des politiques au service du développement durable, <http://www.oecd.org/gov/pcsd/recommendation-on-policy-coherence-for-sustainable-development-fr.pdf>

³⁵ "seeking and researching signals of change in the present and their potential future impacts. Horizon scanning is the foundation of any strategic foresight process. It can involve desk research, expert surveys, and review of existing futures literature". (OECD, 2020).

- l'analyse des tendances majeures ("Megatrends analysis")³⁶
- la planification des scénarios ("Scenario planning")³⁷
- la visualisation et le rétro-planification ("Visioning and back-casting")³⁸

Travailler en amont sur une stratégie et un plan de gestion des risques et crises à venir permettrait également d'envisager les mesures sur du plus long terme. Actuellement, la plupart sont des mesures d'urgence adoptées pour une courte période sans considération de leurs impacts directs ni de l'effet de leur suppression ensuite comme indiqué par l'OCDE (2020)³⁹ : *"Most measures have a short-time horizon of up to one year and are aimed at containing the COVID-19 pandemic and immediate impacts. A long-term vision is lacking, both with regard to the effectiveness in limiting the negative impacts of the crisis and to the repositioning of the economic and social variables as part of a sustainable recovery path"*. Plusieurs mesures ont, en effet, fait l'objet de modifications des arrêtés royaux les promulguant afin d'étendre leur période de validité. Pour exemple, l'arrêté royal du 23 mars 2020 modifiant les conditions d'accès au droit passerelle (mesure 4) a été lui-même amendé à plusieurs occasions (mesures 36, 46 et 68), dont au moins 2 fois pour prolonger la validité de la mesure. Il en va de même pour les mesures liées au sursis temporaire des entreprises en difficultés financières (31 et 49), à l'emploi dans les secteurs vitaux (37 et 73), au congé parental (74 et 102), aux crédits hypothécaires (29 et 103), chômage (38 et 115), etc.

L'OCDE (2020) insiste sur le manque de collaboration transfrontalière qui a régné durant la gestion de la crise : *« A global perspective is lacking (17.18)⁴⁰ and most measures focus their efforts within national borders or to support national industries based in third countries⁴¹*. De toute évidence, la fermeture des frontières contrevient à la liberté de circulation des personnes et des marchandises garanties par le traité de Schengen. Si des « voies réservées »⁴² ont été instaurées par l'Union Européenne pour maintenir le transport de marchandises entre les pays européens, il n'en fût pas de même pour la circulation des personnes. Néanmoins, tant pour les personnes que pour les marchandises, la circulation a été entravée et les normes de qualité ont parfois été négligées. Des désaccords entre pays ont émané à la suite du placement de certains pays/régions en zone rouge par l'autorité belge⁴³, l'achat d'équipements médicaux inexistant⁴⁴ ou non-conformes aux normes de qualité⁴⁵ ou encore la confiscation de matériel médical entre Etats membres de l'Union Européenne⁴⁶. Vu les interactions fortes de l'économie belge avec de nombreux autres pays, cette réflexion stratégique ne devrait pas être menée de manière isolée afin notamment d'éviter les incohérences et la création de situations de distorsion de la concurrence.

³⁶ *"exploring and reviewing large-scale changes building in the present at the intersection of multiple policy domains, with complex and multidimensional impacts in the future"*. (OECD, 2020).

³⁷ *"developing multiple stories or images of how the future could look in order to explore and learn from them in terms of implications for the present"*. (OECD, 2020).

³⁸ *"developing an image of an ideal (or undesirable) future state, and working backwards to identify what steps to take (or avoid)"*. (OECD, 2020).

³⁹ OCDE (2020), Building a coherent response for a sustainable post-COVID-19 recovery, 2 juillet 2020, p.5.

⁴⁰ For example, in the context of the Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act, USA allocated funds to international assistance: <https://www.congress.gov/116/bills/hr6074/BILLS-116hr6074enr.pdf>, consulté 23 août 2020.

⁴¹ OCDE (2020), Building a coherent response for a sustainable post-COVID-19 recovery, 2 juillet 2020, p.5.

⁴² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_20_510, consulté 23 août 2020.

⁴³ https://www.rtf.be/info/belgique/detail_le-valais-place-en-zone-rouge-par-la-belgique-choquant-et-incomprehensible-reagit-la-suisse?id=10553863, consulté 1 septembre 2020.

⁴⁴ <https://www.lalibre.be/belgique/societe/les-masques-attendus-par-la-belgique-n-arriveront-pas-l-entreprise-qui-devait-les-livrer-soupconnee-de-fraude-5e6e6f36f20d5a29c66e872f>, consulté 23 août 2020.

⁴⁵ <https://plus.lesoir.be/296302/article/2020-04-22/un-nouveau-lot-de-masques-commandes-par-le-federal-non-conformes-la-wallonie>, consulté 23 août 2020.

⁴⁶ https://www.lexpress.fr/actualite/monde/europe/coronavirus-italie-et-republique-tcheque-se-dechirent-a-propos-de-masques-chinois-saisis_2121607.html, consulté 18 août 2020.

Adopter des programmes transversaux de mesures

L'urgence de la gestion de la crise a donné lieu à la multiplicité des mesures. Sur base de l'analyse T2, plus de 120 mesures ont été dénombrées dont au moins 74 de nature économique. Parmi celles-ci sont recensées les mesures liées au chômage économique, chômage temporaire, crédits, pension, sécurité sociale, travail étudiant, congés, etc. S'il est possible de recouper ces mesures par thématique de manière *ex-post*, il apparaît que les mesures fédérales ont été promulguées au compte-goutte tenant compte d'un agenda proposé par le gouvernement ou sous la pression des secteurs concernés (santé⁴⁷, aéronautique⁴⁸, événementiel⁴⁹, etc.).

En vue de créer de plus grandes synergies entre les différentes mesures, il aurait fallu construire des programmes spécifiques par thématique et non une simple juxtaposition de mesures, et adopter une vision plus transversale des mesures considérées. Il serait ainsi plus aisé d'adopter une vision plus transversale des mesures considérées et de leurs effets sur l'ensemble de l'économie, ce qui fait actuellement défaut comme le souligne l'OCDE (2020) : « *There is no multidimensional perspective of the effects of the measures across different sectors, which could help leverage potential synergies and minimise trade-offs.* »⁵⁰. L'adoption de programmes de mesures thématiques comme cela a été le cas aux Pays-Bas (cf. T3), permet d'accroître la cohérence de la réponse politique, d'éviter les trade-offs et donc d'augmenter l'efficacité des mesures décidées. Le programme « NOW » développé dans ce pays limitrophe est axé sur le regroupement de mesures selon des thèmes spécifiques (emploi, impôts, aide à des travailleurs spécifiques) répondant de manière transversale à des problématiques sociales, économiques ou environnementales particulières.

Eviter le saupoudrage – accroître la sélectivité des aides

Une autre piste à explorer serait d'introduire une sélectivité pour l'octroi d'aide⁵¹, comme avancé par l'économiste Etienne de Callatay. Ce critère additionnel pourrait permettre aux états de favoriser des entreprises ayant pour ambition d'amorcer ou qui ont amorcé une transition durable. Malgré le relâchement des règles budgétaires par l'UE, il existe toujours une contrainte budgétaire à respecter. Cibler les soutiens permettrait de répondre aux exigences environnementales (Green Deal européen) en incluant les externalités négatives des activités économiques dans la décision d'octroi et de minimiser l'impact sur le déficit public. Par exemple, la Belgique a octroyé un crédit de 290 MEUR à Lufthansa, maison-mère de Brussels Airlines, pour aider la compagnie à surmonter la crise. Si ce crédit est soumis à des conditions telles que le maintien de la filiale Brussels Airlines et de son siège à Bruxelles, aucune conditions environnementales ne sont appliquées. Or une conditionnalité de l'aide en phase avec les ODD contribuerait à une relance économique durable en Belgique. Néanmoins une telle mesure ne diminuerait pas nécessairement la lourdeur administrative. C'est pourquoi un formulaire en ligne semble être nécessaire à l'implantation de cette mesure.

La sélectivité des aides ne peut se décider au moment de la crise et nécessite une réflexion et la mise sur pied d'une procédure d'octroi, ainsi que la définition de critères clairs et en phase avec les objectifs nationaux à long terme de transition durable et inclusive. Elle nécessite également une certaine progressivité dans le temps pour permettre aux acteurs économiques de se réorienter si nécessaire.

⁴⁷ <https://www.lalibre.be/planete/sante/coronavirus-le-secteur-infirmier-reclame-un-reinvestissement-financier-et-humain-5eb9853d7b50a67d2e5fce3f>, consulté 18 août 2020.

⁴⁸ <https://plus.lesoir.be/287932/article/2020-03-17/coronavirus-lindustrie-aeronautique-reclame-un-assouplissement-sur-le>, consulté 19 août 2020.

⁴⁹ <https://plus.lesoir.be/288288/article/2020-03-18/le-secteur-evenementiel-reclame-des-mesures-specifiques-pour-traverser-la-crise>, consulté 19 août 2020.

⁵⁰ OCDE (2020), Building a coherent response for a sustainable post-COVID-19 recovery, 2 juillet 2020, p.5.

⁵¹ Ce point est également discuté dans les autres notes de ce rapport, dont la note « développement durable ».

Cette approche devrait donc être intégrée à la définition d'une stratégie nationale de gestion des risques telle que détaillée au point I. La vision stratégique est d'autant plus cruciale dans ce cadre qu'il faut pouvoir anticiper les changements et reconversions potentiels, les « *mismatches* » éventuels en termes de qualification du personnel, et éviter l'effet boule-de-neige lié aux faillites en série d'entreprises actives dans des secteurs non/moins soutenus (phénomène de Exnovation) dans le nouveau système.

Ce mécanisme d'exclusivité n'exclut pas les faillites d'entreprises. Ces dépôts de bilan pourraient créer un effet « boule de neige » entraînant des impacts indirects qui pourrait fortement affaiblir un secteur dans son entièreté (et créer une hausse du chômage. Le « *mismatch* » de qualification de ces personnes dans les secteurs mis en avant par la sélection des aides financières augmenterait le chômage structurel à cause du temps de formation dans ces domaines. Pour contrer ces effets, des mesures politiques ciblées sur la reconversion professionnelle sont à envisager.

Une transition trop rapide aurait notamment un impact négatif sur les travailleurs se trouvant dans des secteurs ne respectant pas actuellement les ODD (ex : les secteurs polluants comme les transports, les bâtiments résidentiels ou encore l'industrie manufacturière). D'où l'intérêt de combiner cette sélectivité des aides avec une roadmap de transition économique (détaillant des objectifs à long terme avec des étapes intermédiaires) qui réduit progressivement les aides aux secteurs non-respectueux des ODD.

Dans un tel cadre, la gestion de crise s'inscrirait dans une certaine continuité de la politique « en temps normal ».

Apprendre de la crise actuelle

Il s'agirait également d'analyser les impacts des mesures actuelles afin d'en tirer des enseignements pouvant être appliqués durant de nouvelles périodes de crise.

2. Impact des mesures sur la réalisation des objectifs de développement durable :

2.A. Comment des conditions peuvent-elles être associées aux mesures de soutien, de sorte que l'intervention de l'autorité fédérale contribue au développement durable ?

Les ODD constituent des objectifs clairs mais relativement larges. La marche à suivre pour les atteindre n'est pas définie et est souvent de la responsabilité des pays - qui peuvent établir des accords entre eux. Ce faisant, l'Etat belge doit se fixer ses propres objectifs ou du moins son plan d'action pour atteindre les ODD. De cette manière, il est possible d'établir une vision claire de ce qui est visé et de la méthode pour y parvenir.

Dès lors que le plan d'action est établi, il est plus aisé de définir les conditions à appliquer dans le cadre des mesures de soutien :

1. Viser des **secteurs stratégiques** : une réflexion est nécessaire quant à la détermination des secteurs stratégiques pour l'économie belge. Selon leur nature essentielle, il conviendrait de discuter du besoin de les relocaliser/maintenir sur le territoire national. Pour ce faire, il serait pertinent de consulter et d'intégrer les acteurs de terrain afin de sortir d'une logique de défense sectorielle par fédération. L'analyse de la contribution de ces secteurs avec l'ensemble des ODD (mobilité, énergie, agriculture, construction, santé, etc.) s'avère également nécessaire. Une analyse de ces secteurs pourrait être faite sur base des ODD comme pour l'analyse des mesures prises par le gouvernement fédéral (*Voir T2*). Par ailleurs, il est

important de comprendre comment limiter au mieux les éventuels arbitrages à faire dans le cas où l'un de ces secteurs contreviendrait à la réalisation d'un ou de plusieurs ODD. En lien avec les ODD 2, 3 et 8, les mesures 37 et 73 autorisant les chômeurs à rejoindre plus facilement les secteurs dits « essentiels » rentrent certainement dans cette condition. Ces mesures spécifiques permettent à la fois de réemployer des personnes sans occupation professionnelle et de les orienter vers des secteurs vitaux où les besoins sont importants. Il est également pertinent de se référer à la discussion de ce point dans la note « développement durable »⁵² ;

2. Viser **des activités spécifiques dans ces secteurs** : conditionner l'aide à la manière d'exécuter une activité ou un métier permettrait de (re)valoriser certaines professions actuellement sous-valorisées mais pourtant indispensables au bon fonctionnement de la société, et encore plus particulièrement en temps de crise. A titre d'exemple, les métiers tels que les infirmiers, ambulanciers, personnel de maison de repos ou encore de techniciens de surfaces parmi tant d'autres ont démontré leur utilité. Ces professions ont pu bénéficier de mesures de soutien directes telles qu'un service de garde dans les écoles ou organisé par les communes pour leurs enfants ou d'un suivi psychologique via la plateforme PsyForMed pour les accompagner et éviter le syndrome post-traumatique. Ces aides sont en phase avec l'ODD 3 particulièrement. En outre, le chèque consommation de 300 EUR a permis une rémunération salariale plus « juste » (directement lié à l'ODD 8), ce qui est une condition nécessaire à un travail décent (mais non suffisante).
3. Viser des **pratiques spécifiques** (p.ex. reporting environnemental ou social) réalisées par les entreprises ou à réaliser en vue de bénéficier d'une aide de sorte de soutenir les pratiques de développements durables au sein des entreprises⁵³. Par exemple, la publication de chiffres liés aux émissions de CO₂ ou au bien-être des travailleurs servirait d'indicateurs pour mesurer le progrès par rapport aux ODD. Pour la quantification des émissions de CO₂, il pourrait être fait appel au modèle *CO₂ Prestatie Ladder*⁵⁴ pour assurer l'évaluation des impacts en CO₂. Ce qui contribuerait directement à l'ODD 13.2.
4. Viser des **projets spécifiques** de développement durable. Un rating des projets selon les différents ODD pourrait permettre de dégager les projets ayant le plus d'impact sur le développement durable, notamment grâce à l'évaluation préalable de l'impact potentiel du projet.

Au regard des critères que l'Etat pourrait définir, celui-ci possède un certain pouvoir décisionnel sur la pérennité de l'une ou l'autre activité. Il est de son ressort de relancer la croissance tout en favorisant le développement durable. Il est toutefois utile de rappeler la multidisciplinarité des ODD qui couvrent tant des dimensions sociales, économiques que environnementales. Un arbitrage entre les trois dimensions est donc à déterminer à la lumière des conséquences que les mesures peuvent avoir sur chacune d'entre elles.

⁵² Voir section « Building Back Better: A Sustainable, Resilient Recovery after COVID-19 (5 juin 2020) »

⁵³ Le Higg INDEX est un exemple d'outil, développé par la *Sustainable Apparel Coalition*, qui permet d'évaluer le caractère durable d'une entreprise ou d'un produit. <https://apparelcoalition.org/the-higg-index/>, consulté le 8 septembre 2020.

⁵⁴ Instrument et système de certification qui aide les entreprises et les gouvernements à réduire les émissions de CO₂ et les coûts. Dans les opérations commerciales, dans les projets et dans la chaîne. L'échelle est utilisée comme un système de gestion du CO₂ et comme un instrument d'appel d'offres.

2.B. Comment utiliser ces mesures de soutien (voir T2) pour en faire un levier vers la réalisation des ODD (avec un focus particulier concernant les ODD liés à votre discipline, voir cadre méthodologique I annexé) ?

D'un point de vue économique il semble être important d'utiliser les mesures de soutien à la fois sur l'offre et sur la demande durable :

- L'arrêté Royal du 30 mars 2020 visant à adapter les procédures dans le cadre du chômage temporaire dû au virus Covid-19 visait à augmenter le revenu journalier des allocations de chômages ;
- Arrêté royal du 4 juin 2020 accordant une allocation parentale en faveur du travailleur indépendant qui interrompt partiellement son activité indépendante dans le cadre des mesures contre la propagation du coronavirus Covid-19 ;
- La loi du 27 mai 2020 avait pour objet de faciliter la procédure de changement d'activités à la banque carrefour des entreprises pour aider les entreprises à modifier leurs activités de commerces ;
- Arrêté ministériel du 19 mars 2020 relatif au remboursement des voyages à forfait annulés.

Ces quatre mesures semblent être des exemples pertinents de leviers pour la réalisation des ODD.

Les deux premières mesures agissent sur la demande de biens et services grâce au maintien du pouvoir d'achat. Cette mesure répond aux ODD 1.3 et 10.4, à savoir respectivement implémenter des systèmes de protection social et adopter des politiques œuvrant à une plus grande égalité. Il s'agit d'un exemple concret de protection sociale des travailleurs mais également des employeurs. En apportant une aide financière supplémentaire aux indépendants devant assurer la garde de leurs enfants à la suite de la fermeture des écoles en même temps qu'ils doivent continuer leur activité professionnelle, la deuxième mesure maintient le pouvoir d'achat des personnes concernées. Cette mesure s'inscrit dans la ligne de la précédente et répond aux ODD 1.3 et 10.4. De manière plus générale, ces deux mesures permettent d'assurer également la rencontre des ODD 2, 3 et 4.

La troisième mesure agit sur l'offre en offrant la possibilité d'étendre la nature de l'activité de l'entreprise pour continuer à produire. La citation reprise ci-dessous illustre les difficultés qu'ont pu rencontrer certaines organisations suite au cadre limitatif instauré par la nomenclature NACE. Cette mesure s'inscrit dans les objectifs 8.3 et 9.3 en développant des politiques favorisant les activités productives mais également en, potentiellement, augmentant l'accès des entreprises à de nouvelles sources de financement par l'évolution de leurs activités commerciales.

« Certaines organisations ne rentraient pas dans les codes NACE (nomenclature d'activité) sur lesquels les aides étaient basées. Exemple d'une association qui fait visiter Bruxelles sous forme de jogging, avec un impact social, sportif, très positif, mais son code NACE n'est pas repris dans la liste donc l'ASBL n'a pas eu d'aides, et il n'y a pas de recours possible. » (Violaine, Conseillère dans un service public d'aide aux entreprises, Confluences, 2020)

La quatrième mesure énoncée, bien que plus "anecdotique", agit tant sur la demande que sur l'offre. Au niveau de la demande, elle maintient le pouvoir d'achat des consommateurs en leur évitant une perte d'argent à la suite de l'annulation de leur voyage. Du point de vue l'offre, elle permet aux sociétés de voyages d'éviter des pertes sèches en remboursant des prestations qui n'ont pu être assurées, ce qui aurait entraîné des problèmes de trésorerie avec des conséquences économiques potentiellement importantes. L'ODD 8 est particulièrement concerné par cette mesure étant donné qu'elle permet d'éviter les faillites de ces entreprises et donc de maintenir l'emploi.

Assurer à la population une réelle amélioration de la situation sanitaire et éviter le reconfinement apparaît comme un élément important pour la relance de l'économie du pays et comme nécessaire à la réalisation de certains ODD telles que la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités.

2.C. Est-ce que certaines des mesures déjà adoptées (voir T2) ont un effet négatif ou ralentissent l'implémentation des ODD ? Si tel est le cas, (lesquelles et) comment y remédier ?

Plusieurs mesures identifiées à la tâche 2 peuvent avoir eu un effet négatif sur la rencontre et l'implémentation des ODD pour diverses raisons.

Des mesures ont parfois été prises en faveur d'un groupe de personnes mais au détriment d'un autre (situation employeur-employé dans la majorité des cas). Un allègement des obligations des employeurs pour les aider à surmonter la période de crise est souvent en contradiction avec les intérêts des travailleurs. A titre d'exemple, les secrétariats sociaux agréés disposent d'un délai jusqu'au 24 avril 2020 pour transférer à l'ONSS les cotisations qu'ils ont reçues de leurs affiliés au titre de la troisième provision du premier trimestre 2020. Cette mesure est un exemple d'allègement des obligations de l'employeur en contradictions avec les intérêts du travailleur qui devra compenser ultérieurement les montants qui n'ont pas été perçus par l'ONSS⁵⁵. Les ODD 1, 3, 8 et 10 sont susceptibles d'en être impactés.

Un accroissement des inégalités est à constater à la suite de la différence de traitement entre les personnes. Philippe Defeyt constate que l'inégalité la plus profonde est la différence importante entre le traitement d'une personne en chômage temporaire – qui touche 70% de son salaire auxquels s'ajoutent 5 € par jour – et une personne qui perd son emploi à cause de la crise : au bout de trois mois, la différence d'allocation de chômage peut aller, pour un même salaire de 2.500 €/mois, jusqu'à 400 €/mois, alors que le contexte est fortement comparable.

« Le chômage temporaire a permis de sécuriser ceux qui y avait accès, ils avaient une idée de combien ils gagneraient, par rapport aux licenciés » (Stephan, Gérant d'entreprises, Confluences, 2020)

Parallèlement, les conditions d'accès au marché du travail ont été assouplies pour les demandeurs d'asile, souvent rendus exsangues de tout revenu suite à l'arrêt de l'activité économique et du travail au noir⁵⁶, pour le travail saisonnier. Ceux-ci « ont accès au marché du travail à condition que ceux-ci aient bien introduit leur demande auprès du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides. Ils auront l'opportunité de travailler pendant la durée de la procédure, y compris pendant la durée de l'éventuel recours devant le Conseil du Contentieux des Etrangers. »⁵⁷. En visant à pallier le manque de main-d'œuvre, il existe un risque de renforcer l'existence du travail au noir et précaire (car payé en-deçà du salaire minimum) voire de réseaux clandestins⁵⁸. Ces pratiques contreviennent aux ODD 1.4, 8.8, 10.1, 10.2, 10.3 10.7 voire 16.2 et 16.3. Au vu des risques, il est indispensable d'assurer l'encadrement de ces pratiques.

« Les ménages dépendant de rentrées d'argent au noir se sont retrouvés sans filet de sécurité. » (Lionel, Médiateur social à l'ASBL Bravvo, Confluences, 2020)

⁵⁵ Arrêté royal du 9 avril 2020 modifiant l'article 34 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté royal du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, M. B. 20 avril 2020

⁵⁶ <https://plus.lesoir.be/291678/article/2020-04-01/coronavirus-larret-du-travail-au-noir-laisse-les-sans-papiers-exsangues>, consulté 23 août 2020.

⁵⁷ Arrêté de pouvoirs spéciaux n° 14 du 27 avril 2020 pris en exécution de l'article 5, § 1, 5°, de la loi du 27 mars 2020 accordant des pouvoirs au Roi afin de prendre des mesures dans la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19(II) visant à garantir la bonne organisation du travail dans les secteurs critiques, M.B., 28 avril 2020.

⁵⁸ <https://www.alterechos.be/travail-saisonnier-et-exploitation-les-pommes-de-discorde/>, consulté 23 août 2020.

Comme discuté en point 1.C.3, la fermeture des frontières a entravé la libre circulation des personnes et des marchandises. Cette suspension des principes de libre circulation suite aux réactions individualistes nationales amène à questionner le libre-échange (intra-UE) pour l'ensemble des biens, et particulièrement pour les biens « sanitaires ». En situation de crise, il est apparu que les Etats européens n'étaient plus en mesure de répondre par eux-mêmes à leurs propres besoins en matière d'équipements médicaux (ex. masques, gel hydroalcoolique, respirateurs, etc.) étant donné la délocalisation de la production (ex. en Chine). Outre la pénurie, la crise a mené à des tensions entre pays où le matériel a pu être confisqué pour qu'un pays en fasse sa propre utilisation bien qu'il n'en soit pas propriétaire⁵⁹. Les ODD 3 et 9 étant directement impactés par cette situation, il y a lieu de réfléchir à la relocalisation de la production de certains biens (sanitaires/vitaux). Cette réflexion devrait s'inscrire dans la logique de planification et de stratégie de la gestion des risques évoqués en question 1.C.1.

La réduction de la TVA sur les produits d'hygiène (masques, gels), évoqué dans la note « développement durable », a permis de réduire la propagation du virus mais a certainement eu des conséquences environnementales négatives encore trop peu connues. En effet, la consommation de produits à courte utilisation mais à longue durée de vie (ex. masques jetables sont utilisés une fois pour une durée de vie estimée de 400 ans) entraîne une hausse significative des déchets et de la pollution^{60,61}, contrairement aux ODD 12.4 et 12.5. Des mesures imposant aux producteurs d'utiliser des procédés circulaires dans la production de ces produits auraient pu compenser l'impact négatif de ceux-ci sur l'environnement. A cet égard, prendre en compte les priorités établies selon l'échelle de Lansink est une piste à explorer⁶². Selon les principes de cette échelle, une TVA réduite pourrait être appliquée sur les produits favorisant une (forte) réutilisation (et une réparabilité), et/ou intégrant des intrants recyclés, ou au minimum disposant de processus connus et opérationnels pour le recyclage (notamment au travers de la responsabilité du producteur). De plus, l'impact financier de cette mesure peut être mesuré par le Bureau Fédéral du Plan comme lors du chiffrage des mesures prioritaires des partis politiques lors des élections fédérales de 2019⁶³.

D'un point de vue environnemental, la mesure 39 de l'analyse T2 met en avant les souplesses accordées aux produits pétroliers pour favoriser l'écoulement des stocks. Si cela soulage les producteurs d'un point de vue économique, ce soutien à la consommation d'énergie fossile va à l'encontre des ODD 7.2 et 13.2. Comme évoqué en question 2.A., un arbitrage équilibré entre les dimensions économiques, sociales mais aussi environnementales est nécessaire en vue de la relance pour une Belgique durable et résiliente.

Outre les mesures prises, c'est parfois l'absence de mesures qui entraîne des conséquences négatives sur le plan des ODD. Cette absence de mesures pour soulager un changement brutal de situation (ex : le télétravail et l'école à la maison) accentue les inégalités et pénalise les acteurs les plus vulnérables, les moins résilients. L'accès à un ordinateur et à internet est inégal entre les individus⁶⁴. Les populations précarisées rencontrent plus de difficulté pour avoir un accès individuel, aisé et de qualité. Les ODD 4.3, 10.2 et 10.3 sont concernés par cette fracture numérique.

⁵⁹ https://www.lexpress.fr/actualite/monde/europe/coronavirus-italie-et-republique-tcheque-se-dechirent-a-propos-de-masques-chinois-saisis_2121607.html, consulté 18 août 2020.

⁶⁰ <https://www.lalibre.be/planete/environnement/le-retour-en-grace-du-plastique-a-usage-unique-5eeaf5e47b50a66a598bc731>, consulté 18 août 2020.

⁶¹ https://www.lavenir.net/cnt/dmf20200527_01478167/video-jusqu-a-400-ans-pour-un-masque-jete-a-terre-le-triste-impact-ecologique-du-coronavirus, consulté 18 août 2020.

⁶² <https://environnement.brussels/thematiques/dechets-ressources/des-dechets-aux-ressources>, consulté 18 août 2020.

⁶³ Voir mesure 411, https://www.dc2019.be/measures/measures_fr.html#TopData, consulté 1 septembre 2020.

⁶⁴ https://www.rtf.be/info/societe/detail_la-fracture-numerique-au-temps-du-coronavirus?id=10467842, consulté 1 septembre 2020.

« Smartschool is onmogelijk met oude computers zonder webcams. Er waren veel gebruikers op zelfde netwerk. Onduidelijkheid wie dat materiaal ging aanschaffen; het centrum zelf of de overheid. » (Anonyme, accompagnateur au centre d'accueil des réfugiés, Confluences, 2020)

Le logement - en termes de qualité, d'espace intérieur disponible, d'accès aux espaces verts, etc. - est devenu un enjeu crucial lors du confinement et a montré à quel point cette période a pu être vécue différemment selon les conditions de chacun : opportunité pour les uns, véritable enfer/prison pour les autres. Si certaines mesures ont été adoptées pour reporter la charge de remboursement des emprunts hypothécaires des propriétaires, peu a été décidé/proposé pour les locataires du secteur privé⁶⁵. De même, si les coupures de gaz ou d'électricité ou les expulsions domiciliaires ont été gelées pendant le confinement, rien ne semble être mis en place pour gérer le risque accru de défauts de paiement des factures énergétiques et des loyers dans les mois à venir (risque d'effet boule-de-neige au niveau de l'économie).

Par ailleurs, la crise a mis beaucoup d'étudiants dans des situations précaires avec décrochage scolaire, suite d'une part à la déshumanisation des relations et à l'isolement (cf. digitalisation des « cours »), et d'autre part aux conditions de travail non idéales (cf. fracture numérique, logement inadapté, etc.). La santé mentale des étudiants est potentiellement sortie fragilisée de la crise sanitaire, ceci allant à l'encontre de l'objectif visé par l'ODD 3.

« Certains parents ne répondaient plus aux sollicitations de l'école, il y a eu une perte de lien. Cela a fragilisé certains parcours d'insertion. L'offre en termes d'école des devoirs est trop faible par rapport à la demande, et cela a été encore plus mis en évidence avec la fermeture des écoles. » (Lionel, Médiateur social à l'ASBL Bravvo, Confluences, 2020)

L'absence de coordination des initiatives citoyennes et/ou de production locale ont mené à une production de masques tout azimut sans concertation des besoins à l'échelle régionale ou fédérale. En conséquence, de nombreux acteurs ont été mobilisés pour assurer une quantité suffisante de masques pour préparer le déconfinement. Cependant, les producteurs ont fait face à de grandes quantités d'invendus (plusieurs centaines de milliers) étant donné le manque de concertation globale⁶⁶. Cet exemple illustre la nécessité d'une réflexion de fond quant à la résilience de la Belgique en cas de future crise, du besoin éventuel d'importer des équipements et des matières premières indispensables au fonctionnement du pays et surtout de concertation/coordination entre les différents ministères fédéraux (coordination horizontale) et entre les différents niveaux de pouvoirs (coordination verticale).

3. Impact des mesures sur la résilience de notre société :

3.A. Les mesures prises en Belgique (voir T2) contribuent-elles suffisamment à accroître la résilience de l'économie belge et de ses acteurs face à d'éventuelles crises analogues à venir ?

Beaucoup de mesures sont « court-termistes », avec peu de réflexion ni d'analyse en amont sur les impacts, synergies et trade-offs potentiels comme également évoqué dans la note « développement durable »⁶⁷. Il ne semble pas y avoir non plus de stratégie nationale en accord avec les différents niveaux de pouvoir et de stratégie avec d'autres pays (UE notamment). Nous reprenons ci-dessous plusieurs exemples de la contribution (ou non) des mesures à la résilience de l'économie belge et de ses acteurs.

⁶⁵ Si un gel des expulsions administratives et judiciaires a été instauré à Bruxelles et en Wallonie notamment, aucune suspension de l'indexation des loyers n'a été mis en place pour les locataires.

⁶⁶ <https://plus.lesoir.be/320996/article/2020-08-25/la-production-de-masques-en-tissu-quasi-larret-chez-nous>, consulté 1 septembre 2020.

⁶⁷ Point 3 « Impact van de maatregelen op de veerkracht van onze samenleving »

- Il n’y a pas eu assez de soutiens à certains groupes d’individus (évènementiels, culturel, etc.). Le fait que ces groupes soient souvent dépendants des communautés et régions a fait que le pouvoir fédéral n’a pas traité leurs problèmes en priorité. Les mesures fédérales de soutien concernant ce groupe ont été prises plus tard que les autres mesures ;
- Un soutien au télétravail et à l’enseignement en ligne n’a pas été mis en place. Une aide directe, des achats groupés ou une coordination voire un soutien (logistique) aux actions citoyennes auraient pu être mises en place, notamment en matière d’énergie, d’équipements ou encore d’accès à internet, lors de la recommandation du gouvernement de travailler en télétravail. Ces mesures de soutien auraient été garantes de la cohésion sociale en évitant de creuser les inégalités ;

« Le télétravail est peu défiscalisé alors qu’il est largement répandu. Cela a été difficile pour certains qui sont restés à temps plein pendant le télétravail. Il va falloir réfléchir à mieux défiscaliser le télétravail. » (Stephan, Gérant d’entreprises, Confluences, 2020)

- La vulnérabilité de la chaîne d’approvisionnement actuelle des entreprises belges a été démontrée lors de la crise sanitaire. Implémenter un mécanisme de relocalisation ou de réflexion autour des systèmes de production locaux serait à envisager afin de protéger les entreprises d’éventuelles crises analogues, principalement en ce qui concerne les secteurs d’importance majeure (équipements médicaux, alimentation, énergie, etc.). Pour ce faire, une approche de relocalisation décentralisée et coordonnée des unités de production, notamment citoyennes (makers, FabLab, citoyens, etc.), est à envisager. De plus, il serait opportun d’en assurer une gouvernance agile en intégrant un comité d’acteurs de terrain et/ou de spécialistes de l’urgence (MSF, autres). Cette problématique peut également être atténuée en considérant les principes liés au « *Design for scarcity/criticality* » et « *Design for recycling* » qui prônent une utilisation efficiente des ressources. Le sujet de la relocalisation des activités est aussi notamment discuté dans la note « développement durable »⁶⁸ ;
- Un élargissement des secteurs « essentiels » pourrait être envisageable. Notamment pour soutenir l’implémentation du télétravail et l’enseignement en ligne. Lors de la crise sanitaire, un grand nombre de pénuries ont eu lieu dans les secteurs informatiques (imprimante, cartouche) parce qu’ils n’étaient pas considérés comme des secteurs essentiels ou car trop dépendants du commerce extérieur. La nature de la crise traversée doit également pouvoir influencer la définition de secteur essentiel. Cet élément fait directement référence à la nécessité de planification et de définition d’une stratégie de gestion des risques comme évoqué dans la question 1.C.I. ;
- La différence de traitement existant entre les personnes bénéficiant du chômage ou du chômage temporaire soulignée par Philippe Defeyt (voir question 2.C) illustre les inégalités entre des personnes dont l’activité professionnelle s’est arrêtée définitivement (ex : perte d’emploi, faillite suite à la crise) vs. temporairement/partiellement⁶⁹. Cet exemple illustre l’impossibilité pour l’ensemble des individus concernés d’être tous résilients de la même manière. Il s’agirait d’harmoniser ces mécanismes pour établir une égalité de traitement peu importe le mécanisme de chômage activé.

⁶⁸ Voir section « Building Back Better: A Sustainable, Resilient Recovery after COVID-19 (5 juni 2020) »

⁶⁹ <https://trends.levif.be/economie/politique-economique/coronavirus-et-re-distribution-des-revenus-l-urgence-ne-peut-tout-justifier/article-opinion-1268033.html>, consulté le 1 septembre 2020.

- L'utilité des aides apportées par le gouvernement n'est pleinement efficace que lorsque l'ensemble des personnes visées sont conscientes des possibilités d'aide. Or les personnes les plus fragilisées témoignent d'une méconnaissance des mécanismes d'aides (phénomène du non-recours aux droits), renforçant leur condition.

« Il y a encore des gens qui demandent des infos sur une mesure après que la mesure ait pris fin (ex. 30 juin date limite). Ils n'ont pas eu les infos au bon moment et ne peuvent plus en bénéficier : cela génère d'énormes frustrations ! » (Violaine, Conseillère dans un service public d'aide aux entreprises, Confluences, 2020)

- Les acteurs de l'économie sociale sont également des « oubliés » de la crise sanitaire, et particulièrement ceux qui d'ordinaire sont qualifiés d' « entrepreneurs et résilients » (c'est-à-dire les moins dépendants de subsides). Leur (relative) indépendance aux subsides se retourne contre eux étant donné le ralentissement généralisé de l'économie.
- L'impact réel sur la consommation ou l'épargne du chèque consommation de 300 EUR déductible à 100%, défiscalisé et qui pourra être octroyé par l'employeur sera à analyser. Cette mesure soulève de nombreuses interrogations, notamment de la part d'économistes. Etienne de Callataÿ estime d'ailleurs que cette mesure sera coûteuse pour peu d'impact. Selon lui, « *il aurait fallu mieux cibler cette mesure car c'est finalement donner un chèque par les entreprises qui vont bien aux employés qui ont la chance de ne pas avoir perdu leur emploi. Il aurait mieux valu soutenir le pouvoir d'achat en augmentant temporairement les allocations de chômage pour ceux qui ont eu réellement à souffrir du coronavirus* »⁷⁰.

A l'inverse, il est probable que certaines mesures ont contribué à rendre la Belgique plus résiliente :

- La transition technologique des activités dans la tenue des Assemblées Générales et dans les audiences judiciaires a contribué à créer une Belgique plus résiliente. Dans une éventuelle nouvelle crise, les dispositifs de travail à distance déjà mis en place pourront être plus facilement réutilisés, même s'ils doivent sans doute encore être renforcés ;
- Dans l'analyse des mesures (voir T2), la vie décente et notamment la lutte contre la pauvreté sont des ODD fréquemment impactées. En réagissant rapidement pour sauvegarder l'activité économique, le gouvernement a tenté de lutter contre la pauvreté mais souvent en n'abordant que la dimension pouvoir d'achat (à court terme) et en oubliant diverses catégories de citoyens. La pauvreté est pourtant multidimensionnelle, et nécessite une approche beaucoup plus diversifiée.
- Les politiques de report d'échéance de crédit (mesure 64 et 103) ont eu un impact positif sur les agents dans le court terme afin d'éviter des défauts de trésorerie. Si cette mesure n'est pas viable à long terme, elle a eu le mérite d'offrir une bouffée d'oxygène aux acteurs les plus impactés par la crise. La question se pose toutefois sur l'impact de l'arrêt brutal de telles mesures au niveau d'un éventuel effet boule-de-neige juste différé dans le temps.
- Une aide aux travailleurs indépendants (mesure 4 et 74) a contribué à la résilience de ce public sur le court terme. Davantage de soutien à la réorientation et à la transition professionnelle pourrait aider à rendre ce groupe plus résilient en cas de nouveau confinement (partiel ou total).

⁷⁰ <https://www.dhnet.be/actu/belgique/ce-n-est-pas-avec-un-cheque-de-300-euros-que-l-on-va-relancer-la-consommation-dans-le-pays-5edd0c717b50a63007119ace>, consulté le 01/09/2020.

- La mesure 20 (assouplissement des conditions de travail pour les travailleurs occasionnels pour les secteurs agricoles et de l'horticulture) de l'analyse T2 a été un appui utile pour ces secteurs qui ont pu compenser le manque de main d'œuvre consécutif à la fermeture des frontières.

Par ailleurs, certaines mesures citoyennes ont montré une réactivité et un à propos d'avantage en phase avec les besoins que les mesures fédérales ou d'un autre niveau de pouvoir (ex : plateformes de mise à disposition de matériel informatique, d'aide, de soutiens aux entreprises pour s'adapter à la situation ou trouver du personnel). Il serait utile de s'en inspirer et/ou de voir comment les associer utilement dans la définition d'une stratégie plus globale de gestion des risques et de plans d'actions (cf. question 1.C.I).

« Les initiatives locales et associatives étaient beaucoup plus rapidement mises en place que celles des communes » (Sonia, Chargée de projets dans l'association Maison Biloba, Confluences, 2020)

4. Recommandations en termes de mesures :

4.A. Y a-t-il des mesures de soutien post covid-19 à envisager à moyen (mesures conjoncturelles) et à long termes (mesures structurelles) qui accélèreraient la réalisation des ODDs, et de la résilience ?

Les réponses aux précédentes questions apportent déjà des propositions pour y parvenir. Afin d'éviter la redondance, seront abordés *infra* uniquement des éléments n'ayant pas encore fait (totalemment) l'objet d'une discussion ci-dessus⁷¹.

Sur le moyen terme, **quatre mesures conjoncturelles additionnelles** pourraient soutenir la résilience de la Belgique face à la crise vécue actuellement, et un éventuel rebond de l'épidémie :

1. **Organisation d'une garde des enfants au niveau communal** - Cette mesure vise à décharger les parents de leurs obligations parentales en cas d'un nouveau confinement. Outre les conséquences sur la productivité (et *in fine* sur la croissance du PIB) des travailleurs devant s'occuper de leurs enfants, il est important de souligner d'autres problématiques émergeant de cette situation telles qu'une augmentation du stress, la mobilisation des grands-parents malgré les consignes du CNS, une perte de revenus associées à la diminution de l'activité, etc. Cette mesure pourrait accélérer la réalisation des ODD 3 et 10 ;
2. **Surveiller le déficit public belge** sans pour autant entreprendre une contraction budgétaire - Un déficit trop élevé rendrait la Belgique peu solvable en cas de deuxième vague du virus. Les fonds investis par l'Etat dans les entreprises en difficulté seraient un investissement vain si elles se retrouvent en faillite à cause d'un nouvel arrêt des activités. Cette mesure pourrait accélérer la réalisation de l'ODD 8 ;
3. **Réduction des délais de paiement des institutions** (principalement pour les commandes de produits & services aux PME et TPE) - Ce point devrait avoir un impact favorable sur la trésorerie des entreprises concernées. Cette mesure pourrait accélérer la réalisation de l'ODD 8 ;
4. **Accélérer les paiements sans contact** - Cette mesure permet de réduire les paiements cash et donc probablement aussi des paiements sans TVA. Il est cependant nécessaire de tenir compte de la réalité du terrain, i.e. des travailleurs qui dépendent de l'économie informelle pour s'en sortir. Cette mesure pourrait accélérer la réalisation de l'ODD 8 et 17.

⁷¹ Les points mentionnés ci-dessous émanent d'échanges entre EcoRes, PwC et des professeurs de l'ULB.

Sur le long terme, **cinq mesures structurelles** additionnelles ont été identifiées pour accélérer la réalisation des ODDs et renforcer la résilience de la Belgique face aux éventuelles futures crises :

1. **Favoriser la consommation directe locale** - En plus de ses vertus environnementales, la production et la consommation en circuits-courts rendraient la Belgique plus performante à la lumière des ODD 8 et 12. Cela permettrait également de diminuer la dépendance économique du pays à d'autres zones géographiques.
2. **Favoriser la digitalisation des entreprises et des institutions** - La crise du Covid-19 a démontré l'importance de la digitalisation pour assurer la résilience du pays, de son fonctionnement et de son économie. Des exemples concrets de soutien sont (1) soutien aux entreprises dans le besoin pour acquérir le matériel nécessaire et (2) la formation du personnel à l'utilisation de ces nouveaux outils. Cependant, deux points doivent être gardés à l'esprit. D'une part, il est important d'apporter une attention particulière à la consommation énergétique de ces appareils. Une adéquation entre l'implémentation d'une digitalisation des entreprises et la création d'énergie renouvelable doit être effectuée. Le « Smart infrastructure » de Siemens en Suisse est un bon exemple d'adéquation entre énergie renouvelable et haute technologie.⁷² D'autre part, il n'est pas non plus question d'une digitalisation à outrance, mais plutôt d'une digitalisation raisonnée qui respecte les sensibilités et libertés de chacun. Cette mesure pourrait accélérer la réalisation de l'ODD 8.
3. **Instaurer un cadre normatif favorable aux secteurs et entreprises les plus respectueux des ODD** - Une réflexion sur l'impôts ou les cotisations sociales pourrait être menées. Par exemple, les cotisations sociales pourraient être adaptées pour les entreprises « circulaires » comme suggéré par la mesure 412 du DC2019⁷³. Cette mesure pourrait accélérer la réalisation de ODD 8,9 et 12.
4. **Favoriser les marchés publics intégrant les critères ODD** - L'objectif est de favoriser une demande "stable, prévisible et impactante" pour la transition des entreprises. Cette mesure pourrait accélérer la réalisation de tous les ODD, et plus spécifiquement de l'ODD 12.7 ;
5. **Ouvrir le débat quant à la place des soins de santé dans l'économie marchande** - La crise a démontré la dépendance des pays par rapports aux autres pays où les équipements sont produits souvent selon des considérations économiques différentes ainsi que le sous-financement dont est victime le secteur de la santé. Pour y remédier, il est important de tenir compte du point précédent, à savoir l'intégration de critères relatifs aux ODD dans les marchés publics ainsi que du point soulevé *supra* quant à la relocalisation de certaines activités.

En sus de ces mesures conjoncturelles et structurelles concrètes pour soutenir l'économie, il y a trois actions "globales" qui devraient être réalisées pour garantir une meilleure gestion de crise à l'avenir et assurer l'adéquation entre les mesures qui seront définies dans le plan de relance de la Belgique et l'atteinte des ODD :

1. **Réaliser une étude approfondie sur les impacts⁷⁴ des mesures covid-19** sur l'environnement et le bien-être (tant en interne au pays que vis-à-vis des autres pays) pour :

⁷² Pour en savoir plus: <https://new.siemens.com/global/en/products/buildings/references/siemens-campus-zug.html>

⁷³ Déduction d'impôts partielle du coût de main d'œuvre pour les activités de réparation effectuées, https://www.dc2019.be/measures/measures_fr.html#TopData

⁷⁴ OCDE (2020) : "Integrated assessments developed in a sustainability context (e.g. the Environmental Impact Assessment Directive 2011/92/EC, the 1991 UNECE Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, known as the Espoo Convention), or those that incorporate human rights in all impact assessments (e.g. the Strategic Framework on Human Rights and Democracy, conducted by EU) are some practical example of how impact assessments can be designed to take into account cross-border impacts."

- i. identifier les synergies et trade-offs,
- ii. identifier les points cruciaux et les manquements,
- iii. connaître la capacité d'adaptation des outils de production sur le territoire afin de préparer une réponse à une prochaine crise, d'utiliser les inputs potentiels pour initier une réflexion stratégique anticipée.

Cette mesure pourrait accélérer la réalisation des ODD 3, 12 et 17 ;

2. **Établir des indicateurs de monitoring** pour mesurer la cohérence avec l'atteinte des ODD en matière de processus/mécanismes institutionnels, concernant les interactions⁷⁵ entre les mesures politiques et en matière d'impacts des mesures adoptées. Ces indicateurs pourraient également permettre de cibler les investissements et activités « durables et inclusives »⁷⁶. Cette mesure pourrait accélérer la réalisation de tous les ODD ;
3. **Travailler sur une stratégie de réaction en cas de crise, à une gestion transversale des risques**, pas seulement au niveau belge mais bien au niveau de l'UE, semble un investissement encore plus primordial pour assurer un certain niveau de résilience non seulement de l'économie mais aussi de la stabilité sociale du pays. Chaque crise est le terreau de mécontentements, et de peurs qui sont autant de menace pour la démocratie et le « vivre ensemble ». Cf. OCDE 2020: *“Policies for recovery that ignore sectoral inter-linkages and transboundary impacts risk aggravating the effects of the crisis; increasing the risk of a deeper and longer-lasting recession; and reversing progress on SDGs.”*⁷⁷

5. Benchmark international :

5.A. Quelles mesures (voir T3) prises dans les pays voisins ou dans les Etats membres de l'Union européenne pourraient servir de bonnes pratiques dans le cadre d'une relance économique combinée aux ODD ?

Les pays européens n'ont pas été impactés de la même manière par la crise mais il est certain que tous sont affectés négativement d'un point de vue économique. Vu la diversité des mesures prises à l'international, certaines pratiques pourraient être étudiées dans le cadre de la Belgique et des ODD.

L'**Allemagne** est fréquemment perçue comme un modèle de résilience au regard de cette crise. La mesure la plus importante prise par le pays a été de débloquer 100 milliards d'euros pour recapitaliser et prendre des parts dans des entreprises touchées par la crise du Coronavirus via le Fonds de Stabilisation Economique ("WFS"). Étant donné la composition du marché du travail allemand, la possibilité de faire succéder des contrats de travail temporaires a été extrêmement effectif. Autre mesure intéressante, les entreprises ont reçu une compensation de l'ordre de 70% pour leurs coûts fixes, en plus des reports de taxes.

Aux Pays-Bas :

- l'efficacité du système de santé a pu être renforcé grâce à l'instauration d'une loi en 2008 attribuant les responsabilités et les pouvoirs aux différents membres du gouvernement en cas d'épidémie : « *En cas d'épidémie d'une maladie infectieuse appartenant au groupe A, le ministre est chargé de gérer la lutte contre celle-ci.*⁷⁸ Cependant, il ressort déjà clairement de

⁷⁵ The OECD is currently supporting the Italian government to prepare such a matrix through a cross-government dialogue.

⁷⁶ Voir définition de durable et inclusive dans le début du projet.

⁷⁷ OCDE (2020), Building a coherent response for a sustainable post-COVID-19 recovery, 2 juillet 2020, p.3.

⁷⁸ (article 7, paragraphe 1, Wpg).

tous les reportages récents sur Corona que le ministre n'est pas seul. Une équipe spéciale de l'Institut national de la santé publique et de l'environnement (RIVM) a pour mission de conseiller le ministre sur les mesures à prendre. »⁷⁹ Ce type de législation aurait pu rendre le déploiement de la cellule de crise et la répartition des pouvoirs plus efficace ;

- le projet de loi WHOA (Wet Homologatie Onderhands Akkoord) favorise une meilleure gestion des faillites d'entreprises et leur restructuration : «À l'heure actuelle, il n'existe pas de mécanisme de restructuration puissant aux Pays-Bas en dehors de la procédure formelle d'insolvabilité (faillite et moratoire sur les paiements). Cependant, la procédure de mise en faillite ne fonctionne pas bien en tant que mécanisme de restructuration car cette procédure n'a pas été conçue à des fins de restructuration. Une procédure de faillite est une procédure de liquidation ; il vise à liquider les actifs du débiteur au profit de ses créanciers. Il n'est donc pas étonnant que la procédure de mise en faillite se soit avérée peu efficace en tant qu'outil de restructuration”.⁸⁰ Ce type de législation donne plus de flexibilité aux entreprises. Il permet de favoriser une restructuration à la place d'une liquidation. Cela donne la possibilité aux entreprises de maintenir leurs activités et de gérer des problèmes d'insolvabilité « passagers » en adoptant une vision sur le long-terme.
- Le programme NOW (Pays-Bas) avait pour but de ne pas décharger les entreprises de leurs obligations légales de payer un salaire. Le chômage économique ou pour cause de force majeure existait avant la crise du coronavirus. Cependant, les autorités voyant le nombre de demande s'accroître ont décidé de suspendre le chômage temporaire pour que les entreprises continuent de respecter leurs obligations légales. Les entreprises ayant subi une perte économique liée à la crise sanitaire ont pu obtenir cette subvention si leur situation financière était précaire grâce à une déclaration de dégradation de trésorerie. Ce programme a permis de ne pas subventionner les entreprises qui ne manquaient pas de trésorerie et de concentrer les fonds sur les agents économiques les plus vulnérables. Cette mesure a permis notamment de réduire le risque que les entreprises utilisent l'optimisation salariale pour accroître leur profit au dépend de la dette publique.

Si les mesures mises en place à l'étranger sont intéressantes, il est peut-être également pertinent de considérer les **plans de relance** qui commencent à voir le jour en Europe. Plusieurs plans ont déjà été présentés. C'est notamment le cas de l'Allemagne, la France et des Pays-Bas. Comme en atteste le benchmark réalisé à la tâche 3 (T3), ces plans de relance tirent des leçons de la crise et mettent en place des stratégies pour répondre aux enjeux sociaux, économiques et environnementaux de demain. Ces plans de relance faisant déjà l'objet d'une analyse à part entière à la tâche 3 (T3), ils ne seront pas détaillés dans cette partie.

En revanche, il peut être intéressant de souligner l'une ou l'autre bonne pratique dont pourrait s'inspirer la Belgique. A l'instar de l'Allemagne, il est important de se projeter vers le "Futur" et de **soutenir les technologies et solutions de demain** (ex. Intelligence artificielle, les nouvelles sources d'énergie, avions moins polluants, etc.). A l'instar de la France, il est important d'identifier **des secteurs stratégiques** et de mettre en place une stratégie qui permet d'assurer un certain niveau de sécurité d'approvisionnement. En sus des produits de première nécessité et de santé jugés prioritaires, il en va de même des intrants essentiels des industries locales. Il est important de souligner que la sécurité d'approvisionnement peut être garantie par d'autres moyens qu'une production locale ou la

⁷⁹ (article 6c alinéa 1 Wpg).

⁸⁰ J. Van Hooff, Stibbe advocaat Amsterdam, "dutch scheme" adopted by the Dutch Parliament's House of Representatives, 26-05-2020

constitution d'un stock (cf. pratiques d'économie circulaire). A l'instar des trois pays analysés dans le benchmark, il est également important de maximiser l'**employabilité** de la population. Garantir l'employabilité de la population vise trois objectifs : (1) faciliter l'accès au travail pour les personnes qui ont perdu leur emploi, (2) soutenir les technologies et solutions de demain en garantissant une main d'œuvre qualifiée et (3) soutenir les travailleurs dans un nouvel environnement basé sur une décentralisation du lieu de travail.

Dans un autre registre, la proposition de l'OCDE de mettre sur pied (au niveau européen voire au niveau national) un *knowledge hub*⁸¹ sur la gestion de crise pour partager les bonnes pratiques pourrait s'avérer intéressant.^{82 83}

6. La Belgique et l'UE :

Les questions adressées dans cette section sont abordées de manière pragmatiques et concises car elles sont approfondies dans la note transversale relative à l'Europe rédigée par Olivier de Schutter. Afin d'éviter une redondance avec ladite analyse, une synthèse de celle-ci est proposée. Il a donc été préféré de ne pas rentrer dans le détail mais plutôt de réaliser un rappel des enjeux à retrouver par ailleurs dans ce rapport.

6.A. Comment utiliser au mieux les mesures de soutien annoncées par l'Union européenne dans une optique de développement durable ?

L'aide au redressement et à la relance/investissement privé constitue une opportunité. Cela nécessite de pouvoir « tagger » les activités à soutenir en priorité par rapport à la transition (voir le paragraphe sur la sélectivité dans les mesures belges), développement durable, mais aussi résilience ainsi que gérer les *trade-offs* éventuels (cf. certains secteurs stratégiques pour la résilience ne sont actuellement pas en adéquation avec les objectifs du développement durable mais essentiels à maintenir tout en les verdurisant autant que possible).

Il sera également essentiel de tirer les leçons de la crise, aussi bien au niveau européen que belge, notamment au niveau des mesures R&D implémentées. A cet effet, le Green deal UE favorise la mise en place de mesures de soutien en se focalisant sur plusieurs thématiques. Néanmoins, il s'agira d'être vigilant aux dimensions citées ci-dessous pour optimiser l'impact des mesures dans une optique de développement durable :

- **la rénovation (énergétique) :**
 - l'impact environnemental global (LCA) ;
 - l'isolation froid mais aussi chaud (p.ex. canicules) ;
 - la précarité énergétique en synergie proposer des aides aux propriétaires qui n'ont pas les moyens et résoudre dilemme proprio-locataire) ;
 - la réduction des impacts du télétravail sur les factures et le(s) confort/conditions de télétravail ;
- **l'économie circulaire :**

⁸¹ https://www.c40knowledgehub.org/s/article/Cities-and-Coronavirus-COVID-19?language=en_US, consulté 18 août 2020.

⁸² OECD (2020), Building a coherent response for a sustainable post-COVID-19 recovery, http://www.oecd.org/governance/pcsd/PRELIMINARY%20VERSION_PCSO_Policy-Response-Covid19_13%20July%202020.pdf

⁸³ OCDE 2020 : "The C40 has established a COVID-19 Knowledge Hub to exchange best practices between mayors of the world's largest cities around the critical issues they are facing during the immediate response period".

- privilégier certains secteurs stratégiques comme textile, électronique. Cela permet aussi de réduire la dépendance à l'importation et donc accroître résilience en cas de crise ;
- favoriser la construction/rénovation pour réduire l'impact environnemental et accroître l'emploi plus local, réduire dépendance aux importations
- **les circuits courts en agriculture et soutien rural :**
 - repenser les aides à l'agriculture (taille exploitation, lutter contre certaines pratiques intensives). Il est possible de faire le lien avec la sélectivité des aides évoquée en point 1.C.III. ;
 - financer des aides aux services écosystémiques et à la biodiversité ;
 - favoriser les produits destinés au marché national/UE plutôt qu'à l'export ;
 - favoriser le travail saisonnier 'local' via des étudiants, pensionnés ou encore des réfugiés (avec régularisation de leur situation), etc. ;
 - établir le lien entre agriculture et production d'énergie, de chaleur ou de froid de manière décentralisée et verte.
- **la biodiversité**
 - assurer le lien avec les circuits-courts d'agriculture et apporter du soutien aux services écosystémiques ;
 - instaurer des critères de sélectivité pour les aides publiques
- **la transition juste** (requalification main d'œuvre)
 - soutenir le développement des filières 'vertes' et la réorientation du personnel des secteurs non en phase avec les ODDs ;
 - garantir l'inclusion des PME dans les mécanismes d'aides. C'est essentiel pour la bonne résilience de l'économie du pays ;
- **le numérique et la digitalisation :**
 - Prévenir la fracture numérique et la précarité énergétique. En outre, il serait judicieux de mettre l'accent sur le développement du « low tech » pour minimiser l'impact environnemental du recours à la digitalisation et au numérique ;
- **une reprise juste et inclusive :**
 - Assurer le soutien (voir mesures adoptées) et la réorientation des « laissés pour compte » de la crise (via notamment de la requalification de main d'œuvre par exemple)

Pour que l'Union Européenne sorte plus résiliente de cette crise, sortir d'une logique produit pour adopter une approche secteur permettrait de consolider des secteurs stratégiques au niveau de l'UE. En Belgique, le secteur stratégique se situe notamment au niveau pharmaceutique. A l'inverse, il serait opportun de réfléchir à la production décentralisée de l'énergie et de la production alimentaire ;

6.B. Comment doit se positionner le gouvernement belge, dans une optique de développement durable, par rapport aux mesures de soutien annoncées par la Commission européenne ? au regard du développement durable ?

Le gouvernement belge pourrait reconsidérer certaines coupes budgétaires dans des secteurs d'importance pour la construction européenne, notamment :

- la R&D en lien avec développement durable (p.ex. programme Horizon) ;
- la défense et la gestion commune des frontières. Ceci a également son importance en cas de crise sanitaire.

- la rénovation énergétique (cf. faibles performances en Belgique) et l'impact sur l'emploi « local ». Il est toutefois indispensable de considérer l'impact environnemental global, l'isolation au froid mais aussi aux canicules, la précarité énergétique (p.ex. les propriétaires qui n'ont pas les moyens tout comme les locataires pourraient partager les incitants financiers), la qualification de la main d'œuvre (p.ex. potentiel de requalification du personnel des secteurs non en phase avec les ODDs ou issus des secteurs fortement impactés par la crise) ;
- la « verdurisation » du secteur pharmaceutique ;
- le développement des filières de réemploi ou de recyclage au niveau du textile et de l'électronique pour réduire la dépendance aux matières premières et aux importations.

5.3. Analyse de la dimension de droit social

Mesures prises en Belgique :

1.A. Quelles mesures sont prises en Belgique, à moyen et à long termes, pour remédier aux conséquences socio-économiques de la crise covid-19 ?

Dans le domaine du droit social, les mesures les plus significatives parmi celles adoptées pour faire face aux conséquences socio-économiques de la crise sanitaire sont certainement les suivantes (un relevé exhaustif n'est pas possible en cinq pages, ni souhaitable étant donné le recensement déjà mené en T. 2)⁸⁴ :

1° La simplification de l'accès au mécanisme du chômage temporaire pour les travailleurs salariés⁸⁵

2° L'assouplissement des conditions d'accès au droit passerelle pour les travailleurs indépendants (4 et 36) ; mesure concordante : l'octroi d'une allocation parentale en faveur du travailleur indépendant qui interrompt temporairement son activité pour s'occuper d'un enfant de onze ans ou moins (74)

3° La suspension de la dégressivité des allocations de chômage complet (c'est-à-dire les allocations « classiques », à distinguer des allocations pour chômage temporaire) (38) ; mesure concordante : la suspension des délais de préavis des licenciements notifiés avant ou durant la période de suspension temporaire de l'exécution du contrat de travail pour cause de force majeure en raison de la crise (83)

4° Le report de la date de paiement des cotisations sociales pour certains employeurs (22 ; 47 ; 79) et pour les travailleurs indépendants (71)

4° Le passage obligé, puis recommandé, au télétravail pour la majorité des entreprises ; mesure concordante : l'octroi d'un congé parental « corona » (51 et 90)

5° L'assouplissement de la réglementation de l'organisation du travail pour les secteurs dits « critiques » ou « vitaux »⁸⁶ (35)

⁸⁴ On indique entre parenthèse le numéro donné aux mesures dans le tableau T.2.

⁸⁵ Suppression de la condition de stage (c'est-à-dire avoir cotisé un certain temps) pour le chômage économique, l'une des deux voies d'accès, avec la force majeure, aux allocations de chômage temporaire (5) ; simplification de la procédure administrative de demande des allocations (10 et 11) ; suppression de l'interdiction de cumul avec une pension de retraite (7) ou avec des revenus tirés d'une activité accessoire déjà exercée dans les trois mois précédant la mise au chômage temporaire (86) ; suppression des conditions de déclaration et de contrôle des périodes de chômage (8) ; augmentation du montant de l'allocation de chômage temporaire (9) ; adaptation temporaire du régime de chômage économique pour les entreprises qui ne sont plus dans les conditions pour recourir au chômage temporaire pour des raisons de force majeure (100)

⁸⁶ Augmentation du nombre d'heures supplémentaires autorisées sans sursalaire ; accélération des procédures d'octroi d'un permis de travail pour les travailleurs étrangers ; autorisation de la mise à disposition de travailleurs ; autorisation de la conclusion de contrats de travail à durée déterminée (CDD) successifs sans requalification en contrat de travail à durée indéterminée (CDI) ; suppression du nombre maximum d'heures pouvant être prestées dans le cadre d'un contrat de travail d'étudiant sur un an ; assouplissement des conditions dans lesquelles un chômeur temporaire peut travailler dans un secteur critique.

6° L'introduction de nouvelles possibilités de réduction du temps de travail dans les entreprises reconnues comme en restructuration ou en difficulté (au terme d'une procédure simplifiée) (96-99)

7° L'octroi de primes exceptionnelles en complément des revenus d'assistance sociale (garantie de revenus aux personnes âgées, revenu d'intégration sociale, allocation de remplacement de revenu ou d'intégration pour personne handicapée, aide financière du CPAS) (114)

On peut aussi noter l'usage inédit dans notre pays du « droit de retrait » par certains travailleurs pendant la crise. Il ne s'agit pas d'une mesure prise par les autorités publiques, mais de l'appropriation par des travailleurs salariés d'un mécanisme méconnu préexistant à la crise. Le droit de retrait consiste en le droit pour le travailleur salarié de se retirer de son lieu de travail s'il fait face à un « danger grave, immédiat et qui ne peut être évité » pour sa santé (article I.2.-26, al. 1^{er} du Code du bien-être au travail)⁸⁷.

1.B. quelles conditions sont associées à ces mesures ?

« Le chômage temporaire a permis de sécuriser ceux qui y avaient accès, ils avaient une idée de combien ils gagneraient, par rapport aux licenciés. »

Il ne saurait être question d'exposer le régime juridique de chacune des mesures précitées. Nous nous concentrons sur deux d'entre elles, que nous évoquerons à plusieurs reprises par la suite. Il s'agit des allocations de chômage temporaires pour les travailleurs salariés et du droit passerelle des travailleurs indépendants⁸⁸. On présente de manière synthétique les conditions les plus importantes de leurs régimes juridiques respectifs.

Concernant le droit du chômage temporaire, la réglementation prévoit plusieurs voies d'accès aux allocations, dont les deux principales pour notre question sont la suspension du contrat de travail pour force majeure et le manque de travail pour causes économiques. La voie prioritairement empruntée pendant la crise a été celle de la force majeure, parce qu'elle est plus facile à mettre en œuvre (voir ci-dessous 1.C.). En suivant cette voie, a droit à des allocations de chômage temporaire le travailleur salarié dont le contrat de travail est suspendu en raison d'une force majeure, en l'occurrence la pandémie de covid-19. La condition principale est donc l'existence d'un contrat de travail dont l'exécution puisse être suspendue. Nous verrons ci-dessous (3.A.) que cette condition conduit dans les faits à l'exclusion du bénéfice du chômage temporaire un grand nombre de travailleurs communément qualifiés d'« atypiques ».

Le droit passerelle des indépendants était mal connu et très peu utilisé avant la crise. Il octroie deux protections distinctes : 1° une prestation financière de type forfaitaire (1300 euros par mois pour le taux « isolé » et 1600 euros par mois pour le taux « ménage ») et 2° le maintien des droits en matière d'assurance soins de santé et indemnités malgré l'interruption du paiement de cotisations sociales. Ce droit ne peut être octroyé que pendant une durée maximale de 12 mois sur l'ensemble de la carrière du travailleur indépendant ou de 24 mois lorsque l'indépendant a cotisé pendant 15 ans au moins. Parmi les circonstances qui ouvrent l'accès au droit passerelle, figure l'interruption forcée de l'activité

⁸⁷ Pour un exposé détaillé du régime juridique de ce droit de retrait, voir E. DERMINE, S. REMOUCHAMPS et L. VOGEL, « Le droit de retrait face à un danger grave et immédiat pour la santé : esquisse d'un régime juridique », *J.T.T.*, 2020, vol. 1356, n° 11, pp. 193-213.

⁸⁸ On trouvera une explication claire de ces régimes dans A. MECHELYNCK et J.-F. NEVEN, « Un renforcement du chômage temporaire pour tous les travailleurs ? Certains travailleurs atypiques privés à la fois de travail et du chômage temporaire », *J.T.T.*, 2020, vol. 1363-1364, n° 9-10, pp. 157-167 ; D. DUMONT, « Quelle couverture sociale pour les indépendants au "chômage" ? Tirer les leçons de l'échec du droit passerelle », *J.T.T.*, 2020, vol. 1363-1364, n° 9-10, pp. 168-179.

à la suite d'une circonstance extérieure. Pour bénéficier effectivement du droit, trois conditions sont exigées en temps normal : 1° avoir cotisé comme indépendant à titre principal pendant 4 trimestres au moins ; 2° ne pas pouvoir faire valoir de droit à un autre revenu de remplacement (par exemple des allocations de chômage) 3° ne plus exercer aucune activité professionnelle pendant un mois au moins.

En réponse à la crise de la covid-19, un droit passerelle *ad hoc* temporaire a été créé et soumis à des conditions assouplies. Le premier assouplissement a consisté à remplacer la condition d'interruption totale de l'activité pendant un mois au moins par une condition d'interruption complète « à la suite de la covid-19 » pendant 7 jours consécutifs au moins au cours d'un même mois. Pour certains secteurs (notamment horeca et commerces), l'interruption peut même n'être que partielle. Dans ce régime assoupli, la prestation financière forfaitaire est octroyée pour l'ensemble du mois même si l'interruption n'a duré que sept jours, dans le but très probablement de soutenir le tissu économique. Suite au deuxième assouplissement, il n'est pas requis d'avoir payé des cotisations sociales comme indépendant pendant quatre trimestres au moins pour être éligible à ce droit *ad hoc* ; il suffit d'être assujéti et redevable de cotisations au moment de l'interruption. Cette condition étend évidemment le nombre de personnes couvertes. Enfin, un troisième assouplissement a consisté à prévoir que le « crédit » de 12 mois – ou 24 mois pour ceux qui ont cotisé pendant 15 ans au moins – de droit passerelle sur une carrière n'est pas débité des indemnités « corona ».

Fin avril 2020, le droit passerelle *ad hoc* provisoire a été étendu aux indépendants à titre complémentaire. Ceux-ci ont droit *grosso modo* à la moitié de la prestation financière des indépendants à titre principal et peuvent la cumuler avec d'autres revenus de remplacement, par exemple des allocations de chômage, à concurrence d'un certain plafond.

A côté de la création temporaire d'un droit *ad hoc* visant à soutenir les indépendants pendant la crise, une modification pérenne a été apportée au régime de principe du droit passerelle : désormais, l'accès à ce dernier est autorisé, en cas d'interruption forcée de l'activité par suite d'une circonstance extérieure, sur une base hebdomadaire, et plus seulement mensuelle. La prestation financière correspond à 25%, 50% ou 75% de la prestation mensuelle selon que l'interruption a duré 7, 14 ou 21 jours continus⁸⁹.

1.C. Comment développer des synergies entre les différentes mesures afin d'éviter de réduire l'impact sur les finances publiques et de réduire la lourdeur administrative ?

« J'ai dû mettre 50 personnes au chômage économique (secteur horeca). »

Le droit social, en particulier le droit de la sécurité sociale, joue habituellement un important rôle de stabilisateur macroéconomique dans les situations de crise. Les mesures prises suite à la pandémie de covid19 ne font pas exception. Elles aident au maintien de l'emploi par une forme d'externalisation temporaire des salaires et des revenus professionnels (chômage partiel ; droit passerelle) ou de réduction passagère des dépenses des entreprises (report des cotisations sociales) de même qu'elles soutiennent la consommation des ménages (allocations de chômage complet, dont la dégressivité a été temporairement gelée ; suspension des délais de préavis lorsque le contrat de travail est suspendu en raison de la pandémie, ce qui signifie le maintien prolongé de la rémunération avant l'entrée dans le chômage ; octroi de primes exceptionnelles en complément des revenus d'assistance sociale ; aides supplémentaires aux CPAS). Les finances publiques sont fortement mobilisées par ces mesures, mais dans le but donc d'aider à un rétablissement le plus rapide et le plus complet possible de l'économie. En ce sens, elles peuvent contribuer à réduire à *long terme* l'impact de la crise sur les ressources de

⁸⁹ Loi du 22 décembre 2016 (...), nouvel art. 10, § 3, introduit par la loi du 23 mars 2020.

l'Etat. Ce rôle de stabilisateur du droit de la sécurité sociale doit être bien compris et utilisé aussi longtemps que nécessaire ; une réduction des dépenses pourrait être contreproductive si elle intervient alors que le choc n'a pas encore été adéquatement amorti.

Le droit du chômage temporaire s'est montré particulièrement flexible et adapté à une mise en œuvre rapide du soutien aux travailleurs salariés qui entrent dans son champ d'application. On l'a dit, la réglementation prévoit deux voies d'accès au chômage temporaire : la suspension du contrat de travail pour force majeure et les circonstances économiques défavorables. Techniquement, il a suffi d'une décision administrative de l'ONEm reconnaissant les circonstances liées à la pandémie comme des cas de force majeure pour ouvrir le droit aux allocations de chômage temporaires à la grande majorité des salariés. La voie du chômage temporaire pour cause économique a été plus lourde à mettre en branle (adoption d'une convention collective de travail nationale ; modification de la réglementation du chômage pour suspendre la condition de stage). Il est donc heureux que la voie de la force majeure ait existé ; c'est une leçon à retenir pour l'avenir, dont pourraient s'inspirer d'autres mesures de soutien aux travailleurs ou aux entreprises.

Impact des mesures sur la réalisation des objectifs de développement durable :

2.A. Comment (et quelles) des conditions peuvent-elles être associées aux mesures de soutien (voir T2), de sorte que l'intervention de l'autorité fédérale contribue au développement durable ?

Cette question étant proche de la question suivante, on renvoie aux réponses données ci-dessous à cette dernière.

2.B. Comment utiliser ces mesures de soutien (voir T2) pour en faire un levier vers la réalisation des ODDs (avec un focus particulier concernant les ODD liés à votre discipline, voir cadre méthodologique I annexé) ?

« mensen in precare werkstatuten (...) het ineens met minder/geen loon moesten stellen en zo op straat beland zijn »

En lien avec les ODD 1 et 10 (en particulier 1.3. et 10.4.) :

1° Le chômage temporaire pour force majeure s'est révélé un moyen efficace de soutien aux travailleurs salariés et à leurs employeurs. Dans les faits, tous n'en bénéficient cependant pas. Le régime du chômage temporaire pour force majeure n'est pas adapté aux travailleurs « atypiques », c'est-à-dire ceux qui multiplient les contrats de travail à durée indéterminée (CDD) successifs, les intérimaires, les travailleurs occupés dans le cadre d'un « flexi-job » ou encore les travailleurs dits « de plateformes »⁹⁰. Pour chacune de ces catégories, la condition de l'existence d'un contrat de travail suspendu en raison d'un cas de force majeure, qui est la condition principale pour accéder aux allocations de chômage, est difficile, sinon impossible à remplir⁹¹. Une solution simple sur le plan technique existe pour remédier à cette situation et garantir ainsi une meilleure couverture sociale des travailleurs : décider, comme cela a été fait pour le droit passerelle des indépendants, que tout travailleur qui a payé des cotisations sociales au régime des salariés pour le trimestre qui précède a droit au chômage temporaire, et supprimer par conséquent la condition de suspension d'un contrat de travail.

2° La création d'un droit passerelle *ad hoc* constitue une amélioration notable, mais seulement temporaire, de la protection sociale des travailleurs indépendants. Elle pourrait inspirer une refonte du régime de cette composante centrale du statut social des indépendants. Notamment,

⁹⁰ Précisons que la question de savoir si ces travailleurs sont des salariés ou des indépendants est âprement débattue.

⁹¹ Pour plus de détail, voir A. MECHÉLYNCK et J.-F. NEVEN, « Un renforcement du chômage temporaire pour tous les travailleurs ? Certains travailleurs atypiques privés à la fois de travail et de chômage temporaire », *op. cit.*

l'assouplissement pour certains secteurs, dont l'horeca (voir 1.B.), de la condition de principe d'arrêt total de l'activité pourrait être pérennisée et étendue à d'autres domaines. Le droit passerelle autoriserait ainsi l'indépendant à assurer la continuité *a minima* de son activité en cas de crise passagère sans devoir porter seul tout le poids économique de cette dernière. Une autre mesure allant dans le sens d'une meilleure protection des indépendants serait la révision à la hausse, voire la suppression (comme dans le régime temporaire du droit *ad hoc*), des limites de temps pendant lesquelles on peut bénéficier du droit passerelle sur l'ensemble de la carrière (qui sont actuellement de 12 ou 24 mois). Enfin, une amélioration du régime du droit passerelle, sans lien cette fois avec le droit *ad hoc* créé pendant la crise, consisterait à tenir compte des périodes pendant lesquelles il est fait appel à ce droit pour le calcul de la pension de retraite du travailleur. Alors que les périodes de chômage indemnisées dans la carrière d'un travailleur salarié sont prises en considération, au titre de « périodes assimilées » à des périodes d'activité professionnelle, pour établir le montant de sa retraite, les périodes d'octroi du droit passerelle ne le sont pas pour établir le droit à la retraite des indépendants. La suppression de cette différence de traitement entre des travailleurs pourtant placés dans des situations comparables à plus d'un titre serait un pas vers la plus grande égalité souhaitée par l'ODD 10.4.

En lien avec l'ODD 5 (en particulier 5.4.) : La crise de la covid19 a très probablement exacerbé l'inégalité dans la répartition des tâches ménagères et familiales entre les hommes et les femmes. La fermeture des écoles, l'impossibilité pour les grands-parents de garder les enfants, le télétravail obligatoire, puis recommandé ont perturbé les équilibres, parfois déjà précaires, entre vie privée et vie professionnelle. Cette situation de crise s'est combinée à la réalité bien connue que les femmes accomplissent une part plus grande que les hommes des tâches ménagères et familiales, d'une part, et que les familles monoparentales, qui sont les plus exposées aux difficultés de conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée, sont majoritairement composées d'une mère et ses enfants. Il en résulte une dégradation de la condition actuelle ou potentielle des femmes par comparaison à celle des hommes, pourtant également malmenée.

Le congé parental « corona » vise à contrer ces effets collatéraux des mesures sanitaires. Il permet aux travailleurs ayant au moins un enfant de moins de 12 ans (ou de 21 ans si l'enfant est handicapé) de réduire leur temps de travail de 20% ou de 50%, ou même de suspendre complètement leur activité pour les parents isolés, tout en bénéficiant d'une « allocation d'interruption » destinée à compenser en partie la perte de revenus professionnels qui en résulte. Cette mesure est applicable tant aux salariés qu'aux agents statutaires de l'Etat. Une mesure similaire est prévue pour les travailleurs indépendants.

Si cette mesure va donc dans le sens de la prise en compte et de la valorisation des soins et travaux domestiques non rémunérés (ODD 5.4.), elle présente des défauts. Notamment, l'employeur doit donner son accord au congé. Par ailleurs, l'indemnité octroyée est assez faible, ce qui tend à écarter de la mesure les travailleurs ou travailleuses les plus précaires, qui ne peuvent se permettre une perte de revenus.

2.C. Est-ce que certaines des mesures déjà adoptées (voir T2) ont un effet négatif ou ralentissent l'implémentation des ODDs ? Si tel est le cas, (lesquelles et) comment y remédier ?

En lien avec l'ODD 8 (en particulier 8.8.) : Une mesure particulièrement forte pour lutter contre la pandémie a été l'imposition, puis la recommandation du télétravail dans toutes les entreprises « non essentielles ». Depuis qu'il n'est plus que recommandé par les autorités publiques, le télétravail reste souvent imposé aux travailleurs par les employeurs, ceux-ci étant tenus par des obligations en matière de santé et de sécurité au travail. Ce recours forcé ou décidé unilatéralement au télétravail s'est fait en dehors du cadre juridique normalement prévu pour la mise en place de cette modalité spécifique de l'organisation du travail, d'après lequel le télétravail doit toujours être prévu par un accord collectif ou individuel entre travailleurs et employeurs. Autrement dit, d'après la réglementation – qui est et

reste d'application malgré la crise – le télétravail ne peut être que volontaire⁹². Du non-respect du cadre réglementaire applicable découle une insécurité juridique importante sur plusieurs points. Sont notamment concernées la question de savoir qui, de l'employeur ou du travailleur, doit supporter les frais supplémentaires engendrés par le télétravail, celle de l'applicabilité ou non de la législation relative aux accidents du travail aux accidents survenus pendant ces périodes de télétravail imposé, ou encore la question de l'applicabilité, en droit comme en fait, de la législation sur le bien-être au travail, une question particulièrement importante au vu des difficultés d'ordre familial ou psychosocial générées par les mesures de confinement et de distanciation sociale. Le législateur pourrait probablement réduire cette insécurité juridique en prévoyant une application rétroactive des solutions normalement prévues pour le télétravail volontaire au télétravail imposé ou décidé unilatéralement dans le cadre de la crise de la covid19.

Impact des mesures sur la résilience de notre société :

3.A. Les mesures prises en Belgique (voir T2) contribuent-elles suffisamment à accroître la résilience de l'économie belge et de ses acteurs face à d'éventuelles crises analogues à venir ?

On a déjà expliqué plus haut le rôle essentiel que joue le droit social, et en particulier la sécurité sociale, comme stabilisateur macroéconomique en temps de crise (1.C.). Il occupe de ce fait une place centrale dans la résilience de l'économie. Le droit de la sécurité sociale belge est plutôt bien armé pour jouer ce rôle. Malheureusement, il présente des lacunes.

Le chômage temporaire pour force majeure est une forme extrêmement importante d'aide étatique au maintien des relations d'emploi – l'externalisation temporaire des salaires vise à éviter les faillites – en même temps qu'un soutien aux revenus des travailleurs. Comme déjà dit plus haut (2.B., 1°), il n'est pas adapté aux travailleurs « atypiques ». Une solution, déjà évoquée au point 2.B., 1°, serait d'étendre le bénéfice du chômage temporaire pour force majeure à ces catégories de travailleurs. Une autre solution serait de mettre fin à la tendance actuelle de « flexibilisation » des formes de travail, exemplairement illustrée par la loi du 18 juillet 2018 relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale, récemment annulée par la Cour constitutionnelle, et de revenir sur les formes de travail atypiques créées par le passé en droit belge pour les faire rentrer dans la normalité des formes juridiques des relations de travail plus protectrices en cas de crise.

Le droit passerelle des indépendants a été mobilisé dans des proportions inédites depuis sa création en 1996. Il se révèle aujourd'hui comme un outil de premier plan pour soutenir en temps de crise les très nombreux travailleurs qui n'exercent pas leur activité professionnelle dans les liens d'un contrat de travail (fin 2018, on comptait 750.000 indépendants à titre principal dans le pays). On a déjà dit que son régime juridique pourrait être revu en s'inspirant des assouplissements temporaires qui lui ont été apportés suite à la crise (voir ci-dessus, 2.B., 2°). Une autre réforme pourrait être adoptée pour en augmenter l'efficacité. Elle consisterait en l'abandon de la technique du forfait pour calculer le montant de la prestation financière (voir ci-dessus, 1.B.) et en son remplacement par un calcul faisant référence aux revenus professionnels passés, pris en compte à hauteur de certains plafonds, à l'instar de ce qui est prévu pour les allocations de chômage (dans les deux premières périodes d'indemnisation des chômeurs). De la sorte, l'écart entre les prestations perçues en cas de crise et le train de vie habituel du travailleur serait réduit, contribuant à faire du droit passerelle un véritable revenu temporaire de remplacement plutôt qu'un simple rempart contre la pauvreté.

⁹² CCT n° 85 du 9 novembre 2005 concernant le télétravail, qui transpose un accord-cadre européen sur le télétravail du 16 juillet 2002.

Recommandations en termes de mesures :

4.A. Y a-t-il des mesures de soutien post covid-19 à envisager à moyen (mesures conjoncturelles) et à long termes (mesures structurelles) qui accélèreraient la réalisation des SDGs, et de la résilience ?

Plusieurs mesures en faveur de la réalisation de certains ODD et de la résilience ont déjà été évoquées aux points 2.A., 2.B. et 3.A., auxquels on renvoie.

Outre ces mesures, il pourrait être nécessaire de réduire, voire d'annuler exceptionnellement les dettes sociales en cas de reprise trop timorée de l'activité économique. Les reports de paiement des cotisations sociales dues au régime de sécurité sociale des travailleurs salariés ou à celui des travailleurs indépendants ne font que déplacer dans le temps une dette sociale due sur une activité passée inexistante ou fortement réduite ; cette dette ne sera soutenable que si l'économie s'est suffisamment rétablie au moment de son exigibilité. Si la reprise économique n'est pas suffisante, cette dette sociale risque de se présenter comme une bombe à retardement pour l'emploi dans le pays.

A supposer qu'on décide d'adopter une mesure de ce type, il faudra néanmoins prêter attention à ce que cette baisse exceptionnelle de la part des cotisations sociales dans le financement de la protection sociale ne perturbe pas les équilibres existants dans la gestion de la sécurité sociale, notamment en termes de représentation des travailleurs et des employeurs dans les comités de gestion des différentes institutions de sécurité sociale.

Une autre mesure dont il pourrait être nécessaire de considérer l'adoption est le maintien, pour un terme plus ou moins long, de la suspension de la dégressivité dans le temps des allocations de chômage. En temps normal, le montant des allocations de chômage baisse à mesure que le chômage dure pour atteindre un montant plancher forfaitaire après une période de maximum 48 mois. Si la logique qui soutient cette dégressivité est d'inciter le chômeur à retrouver plus vite un emploi, il faut alors prendre acte du fait que le marché de l'emploi est sinistré suite aux mesures sanitaires et va probablement le rester encore longtemps et en tirer la conclusion que la dégressivité n'est pas justifiée dans ces temps économiques troublés : on ne peut attendre du chômeur qu'il trouve rapidement un emploi qui n'existe pas ou qui n'existe plus.

Benchmark international :

5.A. Quelles mesures (voir T3) prises dans les pays voisins ou dans les Etats membres de l'Union européenne pourraient servir de bonnes pratiques dans le cadre d'une relance économique combinée aux SDGs ?

Dans leurs grandes lignes, les mesures prises par nos voisins sont similaires à celles adoptées par la Belgique : report des dettes sociales, mise en place ou renforcement de dispositifs de chômage temporaire, aides financières aux travailleurs indépendants.

La Belgique et l'UE :

6.A. Comment utiliser au mieux les mesures de soutien annoncées par l'Union européenne dans une optique de développement durable ?

Suite à la crise de covid19, l'UE a mis en place un instrument de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence, baptisé SURE⁹³. Cet instrument permet à la Commission

⁹³ Règlement (UE) 2020/672 du Conseil du 19 mai 2020 portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) engendrée par la propagation de la COVID-19.

européenne d'octroyer des prêts aux Etats membres qui en font la demande pour les aider à supporter les dépenses engendrées par leurs « dispositifs nationaux de soutien au chômage partiel ou de mesures similaires ». Le droit passerelle des indépendants est visé par cette dernière expression, outre le régime de chômage temporaire qui l'est évidemment. La Belgique a intérêt à faire usage de cette possibilité si les taux d'emprunts sur les marchés financiers sont moins favorables que ceux proposés par la Commission.

6.B. Comment doit se positionner le gouvernement belge, dans une optique de développement durable, par rapport aux mesures de soutien annoncées par la Commission européenne ? au regard du développement durable ?

L'UE dispose de peu de compétences en matière de droit social en général, et moins encore en matière de sécurité sociale. Excepté l'instrument mentionné au point précédent, on ne connaît pas de mesures récentes relevant spécifiquement du droit social euro

5.4. Analyse de la dimension fiscale

Contexte et objet de la note

La pandémie a entraîné l'adoption de mesures de confinement qui ont gravement affecté la production et la consommation de biens et de services, avec de sévères répercussions sur l'emploi dans les secteurs les plus exposés et sur les personnes les plus fragilisées. Il existe une grande incertitude quant à la durée de ces mesures, et donc quant à la possibilité et au timing de la reprise. Quoiqu'il en soit, cette reprise ne sera pas générale, car les secteurs de l'économie n'ont pas été affectés de la même manière (et ne le seront pas à l'avenir). On constate en effet qu'alors que certains se sont retrouvés pratiquement à l'arrêt (tourisme, événements), d'autres n'ont vu leur activité que faiblement impactée (secteur bancaire ?), tandis que certains ont tiré profit de la pandémie (commerce online, entreprise digitales). Or, en règle, les mêmes impôts s'appliquent à tous les entreprises et à leurs travailleurs (impôt sur le revenu, TVA, précompte immobilier, ...). Les mêmes disparités se reflètent dans le maintien des revenus des ménages : par exemple, le secteur public et subsidié a été grandement préservé.

La présente partie examine les mesures fiscales adoptées lors de la pandémie et les impacts de celle-ci à court et à moyen terme sur le système fiscal en termes de durabilité et de résilience. Il est important d'insister sur le fait que les mesures fiscales doivent être coordonnées avec les politiques adoptées par la Belgique et l'Union européenne dans les autres domaines, en particulier la politique monétaire et financière. En effet, il serait illusoire de penser que le système fiscal est en mesure à la fois de soutenir les entreprises et les ménages et de garantir la relance durable. La crise en effet affecte de manière importante à la fois le volet recettes, par une diminution des recettes fiscales globales, et le volet dépenses, par une augmentation conséquente des mesures de protection sociale, de santé, et économique. En particulier en ce qui concerne le financement à court terme de politique d'accompagnement de la pandémie, l'utilisation de l'instrument monétaire, et des techniques de monétisations de la dette publique sont essentielles.

Impact sur les recettes fiscales

Les effets de la pandémie se sont manifestés très rapidement sur l'évolution des recettes fiscales et les perspectives budgétaires, qui sont très préoccupantes.

Le déficit à court terme va exploser et atteindra sans doute des records, même au-delà de 2020 (6% de déficit estimés en 2021). Les recettes fiscales les plus à risque sont celles de l'impôt des sociétés, de l'impôt des personnes physiques et de la TVA probablement, avec pour l'ISOC, la question de l'impact sur les recettes futures lié au report des pertes sur les bénéfices des prochaines années.

Les perspectives du Bureau du Plan⁹⁴ (juin 2020) font état d'une récession pour 2020 avec un déficit public à 11,1 % du PIB, compte tenu également du coût des mesures de soutien, estimées à près de 8,6 milliards d'euros⁹⁵. En ce qui concerne l'entité I (Etat fédéral et sécurité sociale), le solde de financement pourrait avoisiner les 24 milliards en 2020. La crise coûte cher aux finances publiques, mais dans quelle mesure le caractère de cette dégradation est-il temporaire ou structurel reste très incertain. Le taux d'endettement public, qui venait de repasser sous la barre des 100 % du PIB en 2018, bondit d'environ 20 points de pour cent en 2020.

Il convient aussi de souligner que le niveau fédéral (y compris la sécurité sociale) est affecté de manière plus dure par la crise que les Communautés et les Régions. Ceci est d'une part au fait que la diminution des recettes fiscales liées au COVID-19 touche davantage les impôts de compétence fédérale (précompte mobilier, impôt des sociétés) et qu'il en va de mêmes pour les dépenses (allocations de chômage financées via la sécurité sociale). D'autre part, le système de financement des entités fédérées n'est que partiellement lié à l'évolution du PIB, ce qui a pour effet de protéger les Régions et

⁹⁴ https://www.plan.be/uploaded/documents/202006231122310.FOR_MIDTERM_2025_12169_F.pdf

⁹⁵ V. Frogneux, Crise sanitaire et ses séquelles à moyen terme : pourquoi les finances de l'entité II s'en sortent-elles mieux que celles de l'entité I ? Rapport au Conseil central de l'Économie en complément des Perspectives économiques 2020-2025 de juin 2020, Bureau du Plan, Juin 2020, RAPPORT – 12178 (C1.001)
https://www.plan.be/uploaded/documents/202007140942080.Rapport_Entites_FR.pdf

les Communautés contre une baisse brutale des recettes publiques liée au ralentissement de l'activité économique⁹⁶.

Tableau 1 Compte des administrations publiques : écarts entre les Perspectives économiques de juin 2020 et celles de mars 2020
en milliards d'euros

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Recettes	0,0	-20,6	-9,4	-5,8	-5,4	-5,1	-4,8
Fiscales et parafiscales	0,5	-18,4	-8,0	-4,9	-4,5	-4,3	-4,0
Autres recettes	-0,4	-2,2	-1,4	-0,9	-0,8	-0,8	-0,8
Dépenses	-0,2	11,4	2,6	2,2	2,8	3,1	3,3
Frais de fonctionnement	-0,3	0,7	0,0	-0,4	-0,2	-0,2	-0,2
Investissement	0,2	-1,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Transferts non sociaux	0,0	3,6	-0,4	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2
Prestations sociales, dont :	-0,2	7,8	2,4	2,0	2,2	2,4	2,3
Chômage (Sécurité sociale)	0,0	4,9	1,9	1,2	1,1	0,9	0,9
Revenu d'intégration (Pouvoirs locaux)	-0,1	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
Charges d'intérêts	0,2	0,3	0,5	0,8	1,0	1,2	1,4
Solde de financement	0,2	-31,9	-12,0	-8,0	-8,1	-8,2	-8,0
Entité I	0,2	-23,7	-10,1	-6,5	-6,7	-6,9	-6,7
Pouvoir fédéral	0,0	-10,9	-6,2	-2,5	-2,8	-3,1	-3,3
Sécurité sociale	0,2	-12,9	-3,9	-3,9	-3,8	-3,9	-3,4
Entité II	0,0	-8,2	-1,9	-1,5	-1,4	-1,3	-1,4
Communautés et régions	0,1	-7,8	-1,2	-1,0	-0,9	-0,8	-0,8
Pouvoirs locaux	-0,1	-0,4	-0,6	-0,6	-0,5	-0,5	-0,6

Tableau 2 Mesures de soutien avec effet sur le solde de financement¹
en milliards d'euros sauf mention contraire

	Total	Entité I	Entité II
Recettes (Isoc, TVA Horeca, etc.)	-1,7	-1,6	0,0
Achats de matériel médical, tracing, etc.	1,3	0,9	0,4
Primes compensatoires et de nuisance	2,4	0,0	2,4
Soins de santé	0,3	0,0	0,3
Chômage ²	0,7	0,7	0,0
Autres (subsides, non-marchand, etc.)	2,2	1,0	1,3
Total	8,6	4,2	4,4
% du PIB	2,0	1,0	1,0

1. Ne comprend ni les garanties, ni les octrois de crédits et prises de participation, ni les mesures de report de paiement de taxes et cotisations, ni les stabilisateurs automatiques.

2. Une partie de la hausse du chômage temporaire et du droit passerelle en 2020 est considérée comme faisant partie des stabilisateurs automatiques. Elle n'est pas reprise dans ce tableau.

© Bureau fédéral du Plan, 2020

1.A. Quelles mesures sont prises en Belgique, à moyen et à long termes, pour remédier aux conséquences socio-économiques de la crise covid-19

1.B. quelles conditions sont associées à ces mesures ?

1.C. Comment développer des synergies entre les différentes mesures afin d'éviter de réduire l'impact sur les finances publiques et de réduire la lourdeur administrative ?

Les mesures adoptées de l'apparition de la pandémie ont principalement visé d'une part à maintenir les entreprises à flot en renforçant leurs liquidités et d'autre part à soutenir les revenus des ménages.

Concernant la **liquidité des entreprises**, la Belgique s'inscrit dans la tendance observée au niveau international⁹⁷ consistant en matière fiscale à octroyer un allongement des délais de dépôt des

⁹⁶ Idem, p.9.

⁹⁷ OCDE, Les réponses de politiques fiscale et budgétaire à la crise du coronavirus : Accroître la confiance et la résilience, 19 Mai 2020, disponible sur www.oecd.org.

déclarations et de paiement en matière d'impôt sur les revenus et de TVA⁹⁸ et pour la cotisation annuelle à charge des sociétés⁹⁹ et des procédures pour accélérer les remboursements des impôts, voire dans certains cas des exonérations d'impôt pures et simples, comme la dispense de versement du précompte professionnel¹⁰⁰.

Cette dispense, limitée à 20 millions d'euros est soumise à différentes conditions, notamment au fait que la société n'a pas distribué de dividendes (ou réalisé une opérations assimilée de distribution de capital aux actionnaires) entre mars et décembre 2020, ne détient pas de participations directe dans ou n'a pas effectué un paiement non justifiée par des « besoins légitimes de caractère financier ou économique » en faveur d'une société établie dans un paradis fiscal (au sens que lui donne le Code des impôts sur les revenus)¹⁰¹.

Par ailleurs, des mesures ont été mises en places pour activer fiscalement les pertes subies par les entreprises en 2020 sur les bénéfiques et profits d'un exercice précédent, telles que l'exonération en vue de renforcer la solvabilité et les fonds propres des sociétés, la réserve de reconstitution pour les sociétés ou l'exonération pour pertes professionnelles futures encourues par des contribuables assujettis à l'impôt des personnes physiques ou à l'impôt des non-résidents¹⁰².

Les conditions applicables à l'exonération en vue de renforcer la solvabilité et les fonds propres des sociétés suite à la pandémie du COVID-19 en matière d'impôt des sociétés sont notamment :

- Ne pas être soumis à une régime dérogatoire comme les sociétés de navigation ou les sociétés d'investissement
- Ne pas être considérés une entreprise en difficulté au 18 mars 2020
- Ne pas avoir de lien avec un paradis fiscal (voir supra)
- Le montant de l'exonération ne peut être supérieur à 20 millions d'€

On observe aussi le renforcement d'incitants fiscaux pour l'investissement et l'acquisition d'actions dans les sociétés touchées par la crise¹⁰³. Ce dernier incitant est soumis à certaines conditions, notamment :

- le fait d'être une petite société (au sens du Code des sociétés),
- ne pas être une société immobilière, une société holding ou une société de management, ni un société d'investissement ou de trésorerie,
- ne pas être cotée en bourse
- avoir subi une baisse d'au moins 30% du chiffre d'affaires par rapport à la même période en 2019,
- ne pas avoir bénéficié de plus de 250000 euros du mécanisme mis en place,
- ne pas avoir de liene avec un paradis fiscal (voir supra en ce qui concerne la dispense de précompte professionnel)
- ne pas être déjà une société en difficulté

⁹⁸ Arrêté de pouvoirs spéciaux n° 7 du 19 avril 2020 portant des mesures de soutien supplémentaires en matière d'impôt des sociétés, d'impôt des personnes morales, d'impôt des non-résidents, d'impôt des personnes physiques, de taxe sur la valeur ajoutée, de précompte professionnel, de droits d'enregistrement et de rétributions, MB 24/04/2020, éd. 1. Voir aussi la notamment la dispense de l'acompte TVA de fin d'année 2020 (article 27 Loi du 15 juillet 2020 portant diverses mesures fiscales urgentes en raison de la pandémie du COVID-19 (CORONA III), MB 23/07/2020).

⁹⁹ Loi du 29 mai 2020 modifiant le chapitre II du titre III de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses, relatif à l'instauration d'une cotisation annuelle à charge des sociétés, destinée au statut social des travailleurs indépendants afin de reporter en 2020 la date de paiement de ladite cotisation au 31 octobre, MB 8/06/2020, éd. 1

¹⁰⁰ Loi du 15 juillet 2020 portant diverses mesures fiscales urgentes en raison de la pandémie du COVID-19 (CORONA III), MB 23/07/2020, article 2.

¹⁰¹ Voir les listes visées à l'article 307,§1er/2, du Code et à l'article 179, AR/CIR 92 (voir également *infra*).

¹⁰² Loi du 23 juin 2020 portant des dispositions fiscales afin de promouvoir la liquidité et la solvabilité des entreprises dans le contexte de la lutte contre les conséquences économiques de la pandémie de COVID-19, MB 1/07/2020, éd. 1

¹⁰³ Réduction d'impôt pour l'acquisition de nouvelles actions ou parts d'entreprises accusant une forte baisse de leur chiffre d'affaire suite à la pandémie instaurée par Loi du 15 juillet 2020 portant diverses mesures fiscales urgentes en raison de la pandémie du COVID-19 (CORONA III), MB 23/07/2020, éd., article 15

De manière plus marginale, le niveau fédéral a eu recours à la baisse ciblée de certains impôts en faveur de certains secteurs, via la réduction des taux de TVA sur le matériel médical¹⁰⁴, ou en faveur du secteur Horeca¹⁰⁵ ou l'augmentation de la déductibilité de certaines dépenses à des fins fiscales, comme les frais de réception à l'impôt sur le revenu¹⁰⁶ ou enfin l'adaptation du régime du Tax shelter pour le cinéma et les arts de la scène pour tenir compte de la postposition des productions¹⁰⁷.

Enfin, le fédéral a prévu des exonérations fiscale pour les aides octroyées par les Régions¹⁰⁸.

On remarquera que ces mesures ne sont pas uniquement le résultat de l'adoption de nouvelles règles par le Parlement ou le gouvernement, mais résultent aussi de l'adaptation de mécanisme existants à la situation d'urgence. Ainsi, l'administration fiscale fédérale a notamment mis en place des mesures de soutien applicables aux principaux impôts fédéraux auxquels sont soumise les entreprises personnes physiques ou morales (précompte professionnel, TVA, Impôt des personnes physiques, Impôt des sociétés, Impôt des personnes morales), consistant en des plan de paiement, des Exonération des intérêts de retard ou de la remise des amendes pour non-paiement¹⁰⁹.

En ce qui concerne le **soutien aux ménages**, l'instrument de l'impôt sur le revenu n'est pas le plus adéquat pour fournir une aide rapide et ciblée, vu le délai qui s'écoule entre la perception du revenu ou le moment de la déclaration et le versement de l'avantage (plusieurs mois, voire des années)¹¹⁰. On observe toutefois certaines mesures allant dans ce sens, comme l'exonération du chèque consommation ou le relèvement du crédit d'impôt pour garde d'enfant¹¹¹.

Ceci explique pourquoi la Belgique – comme la plupart des autres pays- ont mis en place des systèmes d'aides directes, sous la forme d'allocations, ou une extension de régimes de soutien existants, comme le chômage temporaire, avec une extension de la couverture aux indépendants (droit- passerelle).

De manière plus spécifique, on notera l'adoption de mesure visant à réduire le taux de TVA sur les masques et les gels de 21% à 6%¹¹² : toutefois, il est difficile de savoir si cette baisse s'est répercutée dans le prix de vente aux particuliers, dès lors qu'aucune obligation n'a été prévue par la réglementation.

Toutefois, certains secteurs de la population et de l'économie restent particulièrement difficiles à atteindre directement via des mesures fiscales, notamment parce qu'ils ne sont pas soumis à l'impôt. C'est le cas en particulier les personnes dans une situation de précarité (comme le fait bien ressortir le rapport Confluences T1).

C'est aussi le cas des organismes non marchands dont les ressources dépendent en tout ou en partie de dons, de subventions (notamment les écoles), et autres formes d'assistance par des acteurs privés non marchands (associations caritatives, banques alimentaires,) dont l'activité a été fortement ralentie par les mesures de confinement. C'est dans cette logique que s'inscrivent des formes d'incitants

¹⁰⁴ Loi du 29 mai 2020 portant diverses mesures fiscales urgentes en raison de la pandémie du COVID-19, MB 11/06/2020, éd. 1

¹⁰⁵ - Ainsi, entre le 8 juin 2020 et le 31 décembre 2020, les services de restaurant et de restauration sont soumis au taux réduit de 6% de TVA, à l'exclusion de la fourniture de bières d'un titre alcoométrique acquis supérieur à 0,5% vol., et d'autres boissons d'un titre alcoométrique acquis supérieur à 1,2%. Voir Arrêté royal du 8 juin 2020 modifiant l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970 fixant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et des services selon ces taux en ce qui concerne les mesures visant à soutenir le secteur de l'HoReCa, M. B. 12 juin 2020

¹⁰⁶ Loi du 15 juillet 2020 portant diverses mesures fiscales urgentes en raison de la pandémie du COVID-19 (CORONA III), MB 23/07/2020, éd. 1

¹⁰⁷ Loi du 15 juillet 2020 portant diverses mesures fiscales urgentes en raison de la pandémie du COVID-19 (CORONA III), MB 23/07/2020, article 16ss./ Loi du 29 mai 2020 portant diverses mesures fiscales urgentes en raison de la pandémie du COVID-19, MB 11/06/2020, éd. 1

¹⁰⁸ Loi du 29 mai 2020 portant diverses mesures fiscales urgentes en raison de la pandémie du COVID-19, MB 11/06/2020, éd. 1

¹⁰⁹ <https://finances.belgium.be/fr/entreprises/mesures-de-soutien-dans-le-cadre-du-coronavirus-covid-19>

¹¹⁰ Sauf, en ce qui concerne les revenus de salariés, si cette réduction est directement répercutée dans le précompte professionnel.

¹¹¹ Loi du 15 juillet 2020 portant diverses mesures fiscales urgentes en raison de la pandémie du COVID-19 (CORONA III), MB 23/07/2020, éd. 1

¹¹² Arrêté royal du 5 mai 2020 modifiant l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970 fixant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et des services selon ces taux en ce qui concerne les masques buccaux et les gels hydroalcooliques, M. B. 7 mai 2020

fiscaux indirects, comme l'augmentation de la réduction d'impôt pour libéralités pour les particuliers de 45% à 60% du montant du dons et de 10 % à 20% du revenu nets¹¹³, ainsi la possibilité de déduire à titre de frais professionnels les libéralités faites en nature par des contribuables obtenant des bénéfices ou des profits aux établissements de soins de santé, de prise en charge des personnes âgées, des crèches et pouponnières, de prise en charge des personnes handicapées, des institutions d'enseignement, des organismes d'aide humanitaire et des organismes d'importation de marchandises de secours¹¹⁴. Dans le même esprit, on notera le non-application de la TVA en cas de dons d'ordinateurs par des entreprises assujetties à certains établissements et organisations, notamment les écoles et les universités¹¹⁵

2. Impact des mesures sur la réalisation des objectifs de développement durable :
2.A. Comment (et quelles) des conditions peuvent-elles être associées aux mesures de soutien (voir T2), de sorte que l'intervention de l'autorité fédérale contribue au développement durable ?
2.B. Comment utiliser ces mesures de soutien (voir T2) pour en faire un levier vers la réalisation des ODDs (avec un focus particulier concernant les ODD liés à votre discipline, voir cadre méthodologique I annexé) ?

La relation entre la fiscalité et les objectifs du développement durable en général¹¹⁶

Il existe au moins trois manières d'envisager l'interaction entre ODD et fiscalité. Premièrement, la fiscalité peut soutenir indirectement la réalisation des ODD en fournissant des recettes pour financer des activités de soutien. L'interaction la plus évidente entre la fiscalité et l'Agenda 2030 des Nations unies se produit lorsque les recettes sont utilisées pour financer la mise en œuvre des ODD. Cette interaction est généralement plus indirecte que directe : la mesure fiscale n'est pas conçue pour atteindre directement un objectif réglementaire, son objectif premier est de générer des recettes, qui peuvent être utilisées dans un deuxième temps pour soutenir la réalisation des ODD. Toutefois, les gouvernements pourraient également choisir d'affecter une partie des recettes fiscales de manière à garantir que le produit de certaines taxes soit affecté à des objectifs politiques spécifiques. Dans ce cas, l'interaction entre l'impôt et son objectif réglementaire est plus visible et plus directe. Les Nations unies ont explicitement reconnu cette forme d'interaction entre la fiscalité et la réalisation des ODD, en soulignant le rôle des impôts comme une source importante de mobilisation des recettes¹¹⁷. Dans cette optique, la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale peut être également envisagée comme

¹¹³ 15 JUILLET 2020. — Loi portant diverses mesures fiscales urgentes en raison de la pandémie du COVID-19 (CORONA III), article 3.

¹¹⁴ Loi du 29 mai 2020 portant diverses mesures fiscales urgentes en raison de la pandémie du Covid-19, M. B. 11 juin 2020

¹¹⁵ L'article 20 de la loi du 29 mai 2020 portant diverses mesures fiscales urgentes en raison de la pandémie du COVID-19, tel que modifiée par l'article 29 de la loi du 15 juillet 2020 portant diverses mesures fiscales urgentes en raison de la pandémie du COVID-19 (CORONA III)

¹¹⁶ Cette introduction est largement basée sur l'étude d'Alice Pirlot (avec son aimable autorisation), "A Legal Analysis of the Mutual Interactions between the UN Sustainable Development Goals (SDGs) & Taxation", in: Cécile Brokelind & Servaas van Thiel (eds.), Tax Sustainability in the EU and International Context, IBFD, 2020. Voir aussi Riina Pilke & Pekka Räsänen, "Practicing or Preaching? Linking Taxation and Sustainable Development in EU Foreign Policy" (2018) 23(2) European Foreign Affairs Review 203-222.

¹¹⁷ Assemblée générale des Nations unies, résolution adoptée le 25 septembre 2015, 21 octobre 2015, A/RES/70/1, par. 17.1, p. 26. Les ODD s'appuient sur les objectifs du Millénaire pour le développement qui ont été adoptés précédemment au niveau des Nations unies (Assemblée générale des Nations unies, résolution 55/2. Déclaration du millénaire des Nations unies, 18 septembre 2000, A/RES/55/2). Voir également OCDE, L'OCDE et les objectifs du Millénaire pour le développement, disponible en anglais sur <http://www.oecd.org/dev>

("la fiscalité joue un rôle clé dans la mobilisation des ressources pour s'attaquer aux ODD et dans la promotion de gouvernements réactifs et responsables"). Voir également IMF, OECD, UN, World Bank Group, "Taxation & SDGs. First Global Conference of the Platform for Collaboration on tax", Conference Report, 14-16 February 2018). See also UN, Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters, "The role of taxation and domestic resource mobilization in the implementation of the Sustainable Development Goals", 3 October 2018, E/C.18/2018/CRP.19.

contribuant au développement durable¹¹⁸. Ceci ressort d'ailleurs explicitement du rapport du Parlement européen sur la criminalité financière, la fraude fiscale et l'évasion fiscale du 8 mars 2019 où il

« souligne que des efforts conjoints sont nécessaires au niveau de l'Union et des États membres pour protéger les budgets de l'Union et des États membres contre les pertes dues aux impôts non payés; remarque que ce n'est qu'avec des revenus fiscaux perçus pleinement et de manière efficiente que les États peuvent garantir, entre autres, des services publics de qualité, notamment une éducation, des soins de santé et des logements à des prix abordables, la sécurité, la lutte contre la criminalité et des interventions d'urgence, la sécurité sociale et les soins, le respect des normes en matière de travail et d'environnement, la lutte contre le changement climatique, la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, les transports publics et les infrastructures essentielles pour favoriser et, si nécessaire, stabiliser un développement socialement équilibré afin d'évoluer en direction des objectifs de développement durable; »¹¹⁹

Deuxièmement, les mesures fiscales peuvent interagir directement et positivement avec l'Agenda 2030 des Nations unies en encourageant certains comportements qui sont en accord avec les ODD. En effet, les mesures fiscales peuvent être conçues de manière à ce que leur but premier ne soit pas de générer des recettes mais d'atteindre d'autres objectifs, notamment les objectifs qui se rapportent aux ODD tels que définis par l'ONU. La fonction redistributive de la fiscalité peut ainsi être liée à l'ODD 1 visant à mettre fin "partout à la pauvreté sous toutes ses formes". Cet objectif peut être réalisé indirectement par des transferts après impôt (en allouant une part substantielle des recettes fiscales aux plus pauvres). Cela correspond à l'interaction indirecte qui a été décrite ci-dessus. Mais la fiscalité peut également contribuer directement à la réduction de la pauvreté, tant au niveau national qu'international. Au niveau national, les mesures fiscales peuvent être rendues progressives afin d'adapter la charge fiscale à la capacité contributive des contribuables. Lorsque les impôts sont progressifs, les personnes à faible revenu paieront proportionnellement moins d'impôts que celles qui bénéficient de niveaux de revenus plus élevés. Bien que les impôts progressifs sur le revenu ne puissent pas, en tant que tels, éradiquer la pauvreté, ils peuvent contribuer à atteindre cet objectif en réduisant le fossé entre les riches et les pauvres. De même, certains types de mesures fiscales, comme l'impôt sur la fortune, visent directement à réduire les inégalités et de parvenir à une société plus égalitaire. Au niveau international, les conventions fiscales¹²⁰ peuvent influencer la répartition des droits d'imposition entre les pays riches et pauvres et soutenir (ou miner) la capacité des pays en développement à générer des revenus, qui peuvent alors servir potentiellement à réaliser les ODD sur leur territoire.

Outre leurs fonctions redistributives directes, les politiques fiscales peuvent être utilisées pour poursuivre d'autres objectifs réglementaires, soit en décourageant les comportements et activités prétendument nuisibles ou en encourageant des comportements et des activités prétendument bénéfiques. Les taxes environnementales sont un exemple classique de l'utilisation des politiques fiscales pour atteindre des objectifs réglementaires. Premièrement, les taxes environnementales pourraient viser à internaliser les coûts environnementaux générés par des activités polluantes d'une manière plus rentable que ce qui pourrait par le biais d'instruments non fondés sur le marché. Deuxièmement, des mesures fiscales peuvent viser à encourager des comportements prétendument respectueux de l'environnement. Dans le cadre des ODD, les taxes sur le carbone et d'autres facteurs polluants pourraient être utilisées pour atteindre l'ODD 13, qui vise à "prendre des mesures urgentes pour lutter contre le changement climatique et ses conséquences". Dans le même temps, des

¹¹⁸ Robert Bird and Karie Davis-Nozemack, "Tax Avoidance as a Sustainability Problem" (2018) 151 Journal of Business Ethics, pp. 1009-1025.

¹¹⁹ Parlement européen, Commission spéciale sur la criminalité financière, la fraude fiscale et l'évasion fiscale, A8-0170/2019, disponible sur https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0170_FR.html#_ftn151.

¹²⁰ La Belgique a conclu près de 100 conventions préventives de la double imposition, pour la plupart basées sur le Modèle développé par l'OCDE. L'ensemble de ces conventions est disponible sur www.fisconet.be. Voir aussi le site de l'OCDE <http://www.oecd.org/fr/fiscalite/>

incitations fiscales pourraient être accordées à ceux qui produisent des énergies renouvelables (par exemple des panneaux solaires), ce qui permettrait également supposée aider à atteindre la ODD 13. Ce deuxième type d'interaction entre les ODD et la fiscalité doit être évalué avec prudence. Bien que les mesures fiscales réglementaires puissent sembler attrayantes d'un point de vue politique, du point de vue de l'environnement leurs effets sur les ODD ne sont pas toujours aussi positifs qu'ils le paraissent à première vue. L'exemple des taxes environnementales et des éco-incitants contribuent à illustrer ce point. Il est en effet difficile de prévoir si une taxe environnementale encouragera effectivement les pollueurs à modifier leur comportement. Les incitations fiscales en faveur de l'environnement, qui sont généralement utilisées pour encourager les des comportements, peut également conduire à des résultats indésirables, en réduisant considérablement les recettes fiscales qu'un gouvernement est en mesure de percevoir sans même modifier le comportement des contribuables.

Troisièmement, les mesures fiscales peuvent avoir un effet direct et négatif sur les ODD lorsqu'elles encouragent des comportements qui compromettent la réalisation de l'agenda de l'ONU. Par exemple, des impôts peuvent être régressifs, ce qui pourrait avoir un effet négatif sur la réalisation de l'ODD1. En outre, les mesures fiscales peuvent avoir des effets clairement contraires aux autres ODD. Par exemple, en Belgique, les incitations fiscales en faveur des voitures de société entraînent des effets sur l'environnement, qui vont à l'encontre de plusieurs ODD, notamment le ODD 11 concernant le développement de villes et de communautés durables et ODD 13 concernant la lutte contre le changement climatique.

2.C. Est-ce que certaines des mesures déjà adoptées (voir T2) ont un effet négatif ou ralentissent l'implémentation des ODDs ? Si tel est le cas, (lesquelles et) comment y remédier ?

3. Impact des mesures sur la résilience de notre société :

3.A. Les mesures prises en Belgique (voir T2) contribuent-elles suffisamment à accroître la résilience de l'économie belge et de ses acteurs face à d'éventuelles crises analogues à venir ?

Il est très difficile de pouvoir porter un jugement en ce qui concerne la manière dans les mesures fiscales adoptée dans l'urgence par le niveau fédéral contribue à des objectifs de développement durable ou de résilience. Une analyse de celle-ci montre qu'il s'agit d'un faisceau de mesures ponctuelles, de portée et d'incidence très différente, sans grande cohérence entre elles, sinon comme dénominateur commun que d'apporter des réponses exceptionnelles à des circonstances exceptionnelles. Aucune de ses mesures n'a effet a priori vocation à s'inscrire dans la durée.

Par ailleurs, dans certains cas, l'urgence a conduit à soutenir, de manière spécifique ou bien au travers des mesures générales, des secteurs économiques dont on peut mettre en doute la durabilité sur le long terme, du moins dans la manière dont il fonctionne aujourd'hui. Les conditions auxquelles l'octroi de ces mesures sont assorties ne fait pas non plus ressortir une volonté particulière de s'inscrire dans une logique de développement durable (ce qui il faut le reconnaître, n'est pas l'objectif premier des mesures de crise).

On peut néanmoins pointer dans diverses mesures l'exclusion des bénéficiaires de personnes ayant des liens avec les paradis fiscaux, ce qui incarne une volonté de réduire le rôle de ceux-ci dans l'économie mondiale. Cette tendance de renforcement de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale ne date pas de la crise, mais s'est inscrite dans un mouvement lancé au niveau international depuis la fin des années 1990 et qui s'est grandement renforcé dans les années 2010 au travers de différentes initiatives comme le Plan BEPS et l'échange automatique d'informations à des fins fiscales¹²¹.

Néanmoins, il est possible de tirer quelques enseignements à la lumière de ce qui était fait sur le caractère durable et résilient du système fiscal dans son ensemble et d'émettre quelques recommandations.

¹²¹ Voir notamment E. Traversa, Ch. Herbain et M. Possoz, « La mise en œuvre du plan d'action BEPS de l'OCDE par l'Union européenne: la lutte contre l'évasion fiscale internationale prend-elle le pas sur l'achèvement du marché intérieur? », *Tijdschrift voor Fiscaal Recht*, 2017/8, n° 520, p. 330-340 et E. Traversa/M. Possoz, « L'action de l'OCDE en matière de lutte contre l'évasion fiscale internationale et d'échange de renseignements : développements récents », *Revue Générale du Contentieux fiscal (R.G.C.F.)*, 2015, n°1, pp. 5-24, disponible sur www.uclouvain.be/edoardo.traversa

De manière liminaire, la politique fiscale et budgétaire à mener doit poursuivre deux objectifs, en partie contradictoire ; à court terme soutenir la production des entreprises et la consommation des ménages, et à plus long terme, stimuler la relance, en prenant en compte des objectifs tels que la résilience aux risques sanitaires et le respect des limites planétaires. Il faut aussi réaliser que l'actuelle crise aura un impact considérable sur les recettes fiscales des Etats, y compris la Belgique (voir supra) ce qui réduira d'autant les marges pour poursuivre les mesures de soutien, voire pour financer des investissements.

La crise liée à la pandémie de COVID-19 a permis de mettre en lumière les éléments suivants :

- La Belgique étant un pays à haute pression fiscale et à forte redistribution, le fonctionnement normal du système fiscal - basé essentiellement sur l'impôt sur les revenus et les impôts sur la consommation des ménages comme le TVA et les accises- sous-entend l'existence d'une économie dynamique permettant de dégager suffisamment de bénéfices et de revenus pour permettre l'application d'impôts relativement nombreux et d'une incidence importante. Une fiscalité résiliente s'appuie sur une économie résiliente ; toutefois un système fiscal bien construit, peut participer de la résilience du système économique.
- Les besoins de financement des pouvoirs publics sont tels qu'il est important de rechercher une stabilité et une diversification des recettes, en fonction de la capacité contributive. Ceci passe par une lutte efficace contre la fraude et l'évasion fiscale, mais aussi par l'adaptation des impôts existants aux évolutions de l'économie, notamment la digitalisation, la globalisation, et la croissance des inégalités de revenus et patrimoniales.
- En cas de crise, une réaction rapide des pouvoirs publics permettant de tenir compte de son incidence sur la capacité contributive des contribuables est indispensable. Ceci passe par des mesures générales de nature législative ou réglementaire, mais aussi par une approche plus individuelle ciblée sur les contribuables pris isolément, au niveau de l'administration fiscale qui est plus à même de tenir compte des situations spécifiques
- Un système de santé performant est un élément plus que jamais essentiel. L'ensemble de la vie sociale et de l'économie est conditionné à cet aspect. Ceci implique notamment que le financement du système de santé publique soit stable.

Par ailleurs, indépendamment de la crise sanitaire, il importe de souligner que le système fiscal belge reste peu orienté vers le développement durable, dans la mesure où il s'applique de manière indiscriminée indépendamment de la soutenabilité des activités économiques et des comportements. Dans certains cas-même, le système fiscal contribue de manière significative au maintien de comportements non durables, par le biais d'incitants.

4. Recommandations en termes de mesures :

4. A. Y a-t-il des mesures de soutien post covid-19 à envisager à moyen (mesures conjoncturelles) et à long termes (mesures structurelles) qui accélèreraient la réalisation des ODDs, et de la résilience ?

1. A court/moyen terme : mesure de soutien

L'incertitude sur l'évolution future de la pandémie recommande le maintien – avec ajustement éventuels- des mesures prises en réaction immédiate à l'épidémie et à ses incidences économiques, jusqu'au moment où les mesures de confinement seront en grande partie levées. Ceci pourrait durer encore plusieurs mois, voire la plus grande partie de l'année 2021, en fonction des avancées en matière de vaccin et de traitement. Il convient également d'envisager des mesures pour atténuer les conséquences indirectes du confinement, ensuite pour amorcer la reprise selon des critères de durabilité ainsi qu'à plus long terme, redresser les finances publiques et stabiliser les recettes fiscales pour garantir la résilience des politiques publiques.

L'OCDE émet différentes recommandations à court terme, qui correspondent en partie à ce que la Belgique a fait. Il s'agit notamment d'un prolongement des reports de paiements, une extension du

report en arrière des pertes favorable aux entreprises déficitaires (adopté en Belgique) et une accélération des remboursements de TVA, en insistant sur le Ciblage en faveur des PME et des entreprises où le risque pour l'emploi est élevé.¹²².

2. A long terme

A. Résilience du système fiscal

L'équilibre des systèmes fiscaux et sociaux et aussi affecté par des profonds changements en cours dans notre société, qu'ils soient économiques, comme la digitalisation ou la modification de la proportion entre revenus du travail et revenus du patrimoine, ou environnementaux, comme la réduction du volume des émissions de gaz à effet de serre et de la pollution.

La réforme du fonctionnement des système fiscal et social vers une plus grande résilience doit avoir comme objectifs principaux sont de réduire la fiscalité sur le travail et donc de favoriser l'épargne, d'éviter que la fiscalité influence les choix économiques des investisseurs et des entreprises (y compris la délocalisation), d'éviter la concurrence fiscale internationale matière d'imposition des sociétés et d'intégrer le coût environnemental de certains comportements pour les générations futures et..

- Réduire en matière d'impôt des personnes physiques la fiscalité sur le travail en soumettant l'ensemble des revenus réellement perçus à l'impôt (et aux cotisations sociales) et en les faisant contribuer à la redistribution

Un salarié dont le travail n'est rémunéré que par un salaire versé sur son compte est imposé sur le montant (brut imposable, c'est-à-dire après déduction des frais professionnels) de son salaire. Ce principe n'est toutefois pas applicable à tous les revenus. Il existe ainsi de nombreuses dérogations qui aboutissent à des différences considérables en matière de pression fiscale effective et donc à des inégalités, souvent sans justification aucune¹²³. Par exemple, en ce qui concerne les revenus immobiliers, un propriétaire bailleur louant à un particulier n'est pas taxé sur le loyer perçu mais sur un revenu cadastral, qui est aux prix du marché immobilier de 1975, indexé depuis 1991 et porté à 140% (et diminué d'une déduction forfaitaire de frais de 40%). Ces modalités d'imposition sont triplement inéquitables. Primo, elles créent une différence d'imposition entre les revenus du travail et les revenus du capital. Secundo, la correction qui est faite sur la sous- (ou sur-)estimation de la base imposable ne tient pas compte des évolutions locales du marché immobilier locatif, ni du caractère durable du bien. Troisièmement, le propriétaire bailleur est taxé différemment selon l'usage que le locataire fait du bien (particulier ou professionnel)¹²⁴. Dans le même temps, le système actuel prévoit deux impôts (précompte immobilier et impôt sur le revenu) pour le même phénomène. Et dans la mesure où ces deux impôts ont la même base (le revenu cadastral) ceci ne fait qu'accentuer les discriminations pointées ci-dessus.

Une autre dérogation réside en matière de rémunérations, dans la taxation des avantages de toute nature sur une base forfaitaire, avec au premier plan le régime fiscal des voitures de société. Comme précise le Conseil Supérieur des Fiances, « le problème avec ces estimations forfaitaires est que la plupart de ces avantages ont été déterminés à un montant fixe et que certains de ces montants n'ont plus été adaptés à l'évolution des prix depuis des décennies. Aujourd'hui, ces montants sont considérablement inférieurs à la valeur réelle pour le bénéficiaire. »¹²⁵. L'avantage imposé, dans la mesure où il ne reflète pas complètement l'usage privé de la voiture, est notoirement inférieur à

¹²² OCDE, Les réponses de politiques fiscale et budgétaire à la crise du coronavirus : Accroître la confiance et la résilience, 19 Mai 2020

¹²³ Pour un relevé exhaustif de ces différences, voir le récent avis du Conseil supérieur des Finances, « Réduction des prélèvements sur le travail et les possibilités de financement », 6 mai 2020, disponible sur <https://www.conseilsuperieurdesfinances.be/fr/publication/avis-reduction-des-prelevements-sur-le-travail-et-les-possibilites-de-financement>.

¹²⁴

¹²⁵ Avis CSF , p. 136.

l'avantage réel. Lorsqu'une carte-carburant est couplée à une voiture de société, le résultat est que le coût marginal du kilomètre supplémentaire pour le salarié est nul. De plus, un tel système nuit à la liberté de choix de l'employeur et du travailleur quant au mode de rémunération. Par ailleurs, il fait naître un sentiment de discrimination par rapport à d'autres avantages de toute nature, sans doute plus utiles, comme par exemple l'équipement nécessaire au télé-travail (comme souligné dans le rapport Confluences T1).

L'inclusion des revenus réellement perçus dans l'assiette de l'impôt permettrait d'élargir celle-ci et de réduire les taux. Celle-ci devrait cependant être accompagnée de mesures visant à limiter, voire supprimer la double imposition, en particulier en ce qui concerne les revenus immobiliers.

Il est donc proposé d'abandonner toute forme de fixation forfaitaire de l'assiette de l'impôt sur les revenus et de soumettre à l'impôt les revenus nets réellement perçus par les contribuables.

- **Simplifier l'impôt sur les revenus**

Les revenus du travail et les revenus immobiliers sont globalisés et taxés à un taux progressif, sauf régimes dérogatoires (voir ci-dessus) tandis que les revenus du patrimoine financier sont imposés distinctement. Il y a donc, sur ce plan une apparente violation du principe d'équité horizontale. Toutefois, une globalisation de l'ensemble des revenus se heurte à d'importantes difficultés d'ordre pratique, notamment liées à l'articulation avec d'autres impôts (comme l'impôt des sociétés pour les dividendes), qui s'est traduite au fil du temps par la multiplication de régimes dérogatoires. Par ailleurs, les revenus du patrimoine sont affectés par l'érosion monétaire alors que les revenus du travail ne le sont pas de la même manière (indexation des salaires).

Il existe aussi en Belgique une importante différence de traitement entre les différents types de revenus du patrimoine, comme énoncé dans l'avis du Conseil supérieur des finances précité¹²⁶. Elles sont d'autant plus dommageables qu'elles ont davantage d'effet négatif sur l'allocation de l'épargne que la taxation de l'épargne elle-même : les études empiriques concluent que le montant global de l'épargne est peu sensible au taux d'intérêt net - et donc à l'imposition - mais que les choix d'affectation de l'épargne sont eux très sensibles aux écarts de taux de rendement net et donc aux différences d'imposition effective.

Une voie efficace, combinant équité et praticabilité, serait celle d'une Dual income tax, comme appliquée dans les pays nordiques. Le principe de base d'un tel système est de faire une distinction entre d'une part les revenus du travail et les transferts sociaux qui sont globalisés et imposés au taux progressifs et tous les revenus du patrimoine (intérêts, dividendes, plus-values,...) qui sont imposés à un taux proportionnel avec une exonération définie en fonction du montant de capital investi, mais indépendante des choix de placement. Quant aux revenus du travail indépendant, ils sont répartis entre taxation du travail et du capital investis selon une méthode ad hoc, variable selon les pays qui ont mis en œuvre un tel système. Une telle réforme se traduirait par un élargissement de l'assiette imposable et devrait permettre une réduction de l'imposition sur les revenus imposés au taux progressif.

Il est proposé d'instaurer un système d'imposition duale, où les revenus du travail seraient taxés au taux progressif et les autres revenus seraient taxés à taux proportionnel (avec une exonération à la base)

- Réformer l'imposition des sociétés en s'assurant que les profits soient effectivement imposés dans le pays où ils sont générés, avec une attention particulière aux entreprises digitales, et

¹²⁶ Avis CSF,

promouvoir la coopération administrative internationale en vue de mieux lutter contre la fraude et l'évasion fiscale et renforcer la position des pays en développement

Un système plus résilient d'imposition des sociétés nécessite tout d'abord un renforcement de la coopération fiscale au niveau international.

Dans l'Union européenne, la Belgique doit, s'investir pour une plus grande harmonisation et coordination des systèmes fiscaux. Ceci passe par

- la création ou le renforcement d'instruments ad hoc pour lutter contre la concurrence fiscale et les transferts de bénéficiaires entre Etats membres, comme la réforme du code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises¹²⁷ (instrument permettant de réguler la concurrence fiscale entre Etats membres) et l'application de l'échange automatique d'information au sujet des décisions fiscales anticipées (rulings)¹²⁸ et de déclarations pays par pays entre les autorités fiscales¹²⁹.
- Une harmonisation complète des règles déterminant la base imposable de l'impôt des sociétés et un encadrement des taux (fixation d'un taux minimum, à l'instar de ce qui a été réalisée en matière de TVA¹³⁰)
- En l'absence d'un consensus international sur une réforme de la répartition des pouvoirs d'imposition en matière d'impôt des sociétés concernant les revenus générés par les entreprises digitales, l'institution d'une taxe indirecte harmonisée sur le chiffre d'affaires des entreprises générés par certaines opérations liées à l'économie digitale, en particulier la publicité online et l'utilisation de plateformes doit être envisagée¹³¹. Une révision de la Directive TVA pour mieux encadrer les opérations des plateformes apparaît aussi nécessaire¹³². Si aucun consensus ne peut être atteint au niveau de l'Union européenne, la Belgique doit instaurer son propre système, comme d'autres pays l'ont fait, en particulier l'Autriche¹³³, dans le respect des règles applicables au niveau international et européen¹³⁴.

Rendre plus effective l'imposition sur les opérations digitales, pas le renforcement des mécanismes d'imposition existants (TVA et impôt des sociétés) et au besoin par l'institution d'impôt ad hoc (*digital tax*)

Récemment, la Commission européenne a adopté une communication relative à la bonne gouvernance fiscale dans l'UE et au-delà¹³⁵, ou sont proposées différentes actions, notamment une révision de la liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales, des améliorations visant à renforcer la bonne gouvernance fiscale en ce qui concerne les fonds de l'Union et les mesures

¹²⁷

¹²⁸ Directive (UE) 2015/2376 du Conseil du 8 décembre 2015 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal (JO L 332 du 18.12.2015, p. 1).

¹²⁹ Directive (UE) 2016/881 du Conseil du 25 mai 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal (JO L 146 du 3.6.2016, p. 8).

¹³⁰ Voir Directive 2006/112/CE, article 98 et 99.

¹³¹ Voir à ce sujet la proposition de la Commission concernant le système commun de taxe sur les services numériques applicable aux produits tirés de la fourniture de certains services numériques », 21 mars 2018, COM(2018) 148 final.

¹³² Voir M. Lamensch/E. Traversa, « Plateformes numériques: développements récents en matière de fiscalité ». In: Revue internationale de droit économique (2019), pp. 329-346, disponible sur www.uclouvain.be/edoardo.traversa

¹³³ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20010780>

¹³⁴ Le fait qu'il s'agisse d'une taxe indirecte permet d'éviter que cet impôt se heurte aux conventions préventives de la double imposition qui ne visent que l'impôt sur le revenu et la fortune (voir Hohenwarter/Kofler/Mayr/Sinnig, Qualification of the Digital Services Tax under Tax Treaties, Intertax 2019, 140).

¹³⁵ COM(2020) 313 final.

défensives mieux coordonnées par les États membres de l'Union, et une aide en faveur des pays partenaires en développement pour améliorer la bonne gouvernance fiscale.

Développer des partenariats avec les pays en développement basée sur l'échange de bonnes pratiques en matière fiscale et pas uniquement sur l'adoption de mesure anti-évasion fiscale

o Améliorer la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale

Bien que les phénomènes de fraude et d'évasion fiscale soient par leur nature extrêmement difficile à chiffrer, la Commission européenne, se basant sur différentes études, évalue les pertes qui en résultent à près de 100 milliards d'€ au niveau de l'union européenne pour la seule fraude dans le cadre d'opérations transfrontières¹³⁶, tandis que les pratiques de planification fiscale agressive de la part des entreprises priveraient les Etats membres dans leur ensemble de plusieurs dizaines de milliards d'€ par an. A cela s'ajoutent, les phénomènes de fraude et d'évasion purement nationaux, provenant notamment de l'économie souterraine¹³⁷. Les initiatives et mesures concrètes tendant à lutter contre le phénomène de la fraude et de l'évasion fiscale se sont multipliées récemment, tant au niveau international et européen¹³⁸ qu'au niveau national.

Par exemple, ont été adoptées la directive sur la lutte contre l'évasion fiscale¹³⁹, la recommandation de la Commission concernant la mise en œuvre de mesures contre l'utilisation abusive des conventions fiscales¹⁴⁰, ainsi que les règles en matière d'échange automatique d'information applicables aux différents types de revenus, aux données bancaires et aux intermédiaires¹⁴¹.

Il reste cependant du chemin à faire.

En ce qui concerne la coopération internationale, la Belgique doit appuyer la proposition de la Commission européenne, basée sur le succès d'initiatives existantes en matière de TVA¹⁴², de

¹³⁶ La Commission européenne fait état d'une perte de recettes de 46 milliards d'€ du à des actes de fraude fiscale internationale commis par des particuliers, couvrant l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les impôts sur le revenu des capitaux et les impôts sur la fortune et les droits de succession (2016) » et de 50 milliards d'EUR de fraude transfrontière à la TVA (2017). Par ailleurs, l'évasion fiscale des entreprises dans l'Union s'élèverait à plus de 35 milliards d'EUR par an. Voir Commission européenne, Communication « Un plan d'action pour une fiscalité équitable et simplifiée à l'appui de la stratégie de relance », COM(2020) 312 final, p. 5.

¹³⁷ L. Medina/Fr. Schneider, "Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?", International Monetary Fund working paper, 2018

¹³⁸ Voir notamment Parlement européen, Rapport du 8 mars 2019 sur la criminalité financière, la fraude fiscale et l'évasion fiscale, A8-0170/2019 (2018/2121(INI) ; Lamensch M. et Ceci E., «VAT fraud: Economic impact, challenges and policy issues» («Fraude à la TVA: conséquences économiques, défis et questions politiques»), Parlement européen, direction générale des politiques internes, département thématique «Politiques économiques, scientifiques et de la qualité de vie», 15 octobre 2018 ;

¹³⁹ Directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur (JO L 193 du 19.7.2016, p. 1).

¹⁴⁰ Recommandation (UE) 2016/136 de la Commission du 28 janvier 2016 concernant la mise en œuvre de mesures contre l'utilisation abusive des conventions fiscales (JO L 25 du 2.2.2016, p. 67).

¹⁴¹ Directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE, OJ L 64, 11.3.2011, p. 1–12, tel que modifiée par Directive (UE) 2018/822 du Conseil du 25 mai 2018 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration, JO L 139 du 5.6.2018, p. 1–13, la Directive (UE) 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux (JO L 342 du 16.12.2016, p. 1-3) ; la Directive (UE) 2016/881 du Conseil du 25 mai 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal (JO L 146 du 3.6.2016, p. 8-21), la Directive (UE) 2015/2376 du Conseil du 8 décembre 2015 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal (JO L 332 du 18.12.2015, p. 1-10), la Directive 2014/107/UE du Conseil du 9 décembre 2014 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal (JO L 359 du 16.12.2014, p. 1-29).

¹⁴² Il s'agit d'Eurofisc. Voir Règlement (UE) 2018/1541 du Conseil du 2 octobre 2018 modifiant les règlements (UE) n° 904/2010 et (UE) 2017/2454 en ce qui concerne des mesures de renforcement de la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée (JO L 259 du 16.10.2018, p. 1).

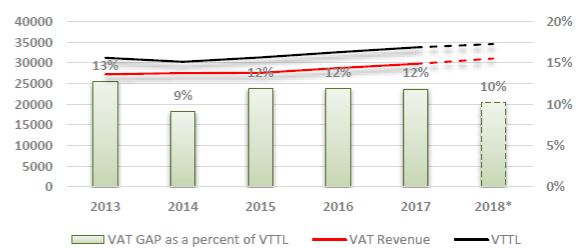
développement d'une plateforme de coopération administrative au niveau européen, active dans la constitution de bases de données commune, le dépistage à temps des fraudes transfrontalières, la lutte contre les fraudes dans l'économie digitale, couvrant l'ensemble des impôts prélevés par les Etats membres (y compris donc les impôts sur les revenus des sociétés et des particuliers) et travaillant en étroite collaboration avec d'autres autorités, notamment le Parquet européen et les autorités anti-blanchiment¹⁴³.

Il convient par ailleurs de reconnaître qu'il existe au sein de l'UE une concurrence fiscale dommageable et que la législation de certains Etats facilite le transfert de bénéfices générés par des activités dans l'UE vers des Etats tiers, à fiscalité plus avantageuse, souvent au travers de structures constituées ad hoc, sans autre objectif économique et sans véritable activité.

Au niveau national, il est fondamental de pouvoir monitorer l'importance de la fraude par un suivi régulier de l'évolution du « Tax gap », à savoir la différence entre les recettes fiscales théoriques et celles effectivement collectées. Ainsi, par exemple en matière de TVA, le manque à gagner fiscal s'est élevé à 12% sur la période 2013-2017, principalement concentré sur le segment des opérations en faveur des particuliers¹⁴⁴.

Table 3.1. Belgium: VAT Revenue, VTTL, Composition of VTTL, and VAT Gap, 2013-2017 (EUR million)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
VTTL	31212	30272	31316	32615	33759	34578
o/w liability on household final consumption	17586	17326	17642	18459	19005	
o/w liability on government and NPISH final consumption	1419	1424	1464	1505	1568	
o/w liability on intermediate consumption	6407	6103	6576	6906	7216	
o/w liability on GFCF	4725	4739	4957	5055	5246	
o/w net adjustments	1075	680	677	691	724	
VAT Revenue	27250	27518	27594	28750	29763	31068
VAT GAP	3962	2755	3722	3865	3996	
VAT GAP as a percent of VTTL	13%	9%	12%	12%	12%	10%
VAT GAP change since 2013					-1 pp	



Highlights

- Over the period 2015-2017, the VAT Gap in Belgium remained nearly constant, amounting to, on average, 11.9 percent of the VTTL.
- In 2018, VTTL is expected to increase more slowly than revenue, which will result in decrease in the VAT Gap to 10.2 percent.

© CASE – Institute for Advanced Studies (for DG TAXUD, EU Commission), 2019

Différentes mesures de lutte contre la fraude sont à recommander, dans la ligne de rapports précédents, en particulier les recommandations contenues dans le rapport de la Commission spéciale « les Panama Papers et la fraude fiscale internationale » de la Chambre des représentants de 2017¹⁴⁵ et du Rapport sur la criminalité financière, la fraude fiscale et l'évasion fiscale du Parlement européen de 2019¹⁴⁶. En particulier, la diminution de l'utilisation de l'argent liquide doit être une priorité, et la crise du COVID-19 constitue une opportunité pour avancer dans cette voie. Au niveau institutionnel,

¹⁴³ Commission européenne, Communication « Un plan d'action pour une fiscalité équitable et simplifiée à l'appui de la stratégie de relance », COM(2020) 312 final. Voir aussi

¹⁴⁴ CASE-Institute for Advanced Studies (for DG TAXUD, EU Commission), *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2019 Final Report*, TAXUD/2015/CC/131, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/vat-gap-full-report-2019_en.pdf

¹⁴⁵ Doc 54 2479/001, disponible à <https://www.lachambre.be/doc/flwb/pdf/54/2749/54k2749001.pdf#search=%222749/001%20%2054k%20%3Cin%3E%20k%20eywords%22>,

¹⁴⁶ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0170_FR.html

le renforcement des moyens de la Justice pour lutter contre la criminalité financière est également indispensable.

Au sujet de la lutte contre l'évasion fiscale, on soulignera l'adoption de la « taxe Caiman » dite aussi taxe de transparence (doorkijkbelasting)¹⁴⁷, destinées à rendre imposables des revenus perçus au travers de structures étrangères (depuis 2015) ainsi que l'instauration de l'obligation de déclaration des paiements d'au moins 100.000€ vers des paradis fiscaux (depuis 2016). Ces mesures ont nécessité l'établissement de listes de structures juridiques (exhaustives ou non) et de pays « à risque » d'un point de vue fiscal. Il existe toutefois plusieurs listes, qui ne sont pas toujours coordonnées entre elles¹⁴⁸.

Article 307, §1^{er}/2 (notion de paradis fiscal)

1er/2. Les contribuables assujettis à l'impôt des sociétés ou à l'impôt des non-résidents conformément à l'article 227, 2°, sont tenus de déclarer tous les paiements effectués directement ou indirectement à des personnes ou des établissements stables qui sont établis dans un État, sur des comptes bancaires qui sont gérés ou détenus par une de ces personnes ou établissements stables, ou sur des comptes bancaires qui sont gérés ou détenus auprès d'établissements de crédit établis ou avec établissement stable dans un État qui:

a) soit au moment où le paiement a eu lieu, est considéré par le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, comme un État n'ayant pas mis effectivement ou substantiellement en oeuvre le standard sur l'échange de renseignements sur demande;

b) soit figure sur la liste des États à fiscalité inexistante ou peu élevée.

Pour l'application de l'alinéa 1er, on entend par État, un État indépendant qui est reconnu par la majorité des membres des Nations Unies, ou une partie de cet État qui est compétente de façon autonome sur le plan de la détermination de la base imposable ou du taux d'imposition de l'impôt des sociétés, global ou partiel, et on entend par un État à fiscalité inexistante ou peu élevée, un État qui ne fait pas partie de l'espace économique européen et:

– qui ne soumet pas les sociétés à un impôt des sociétés sur les revenus d'origine domestique ou d'origine étrangère, soit;

– dont le taux nominal de l'impôt des sociétés est inférieur à 10% ou;

– dont le taux de l'impôt des sociétés correspondant à la charge fiscale effective sur les revenus d'origine étrangère est inférieur à 15%.

La liste des États à fiscalité inexistante ou peu élevée est fixée par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.(...)

La liste des paradis fiscaux (pour l'obligation de déclaration) est contenue à l'article 179 AR/CIR¹⁴⁹. Malgré ces mesures, les sommes transférées depuis la Belgique vers ces juridictions restent très élevées (172 milliards d'euros pour l'exercice 2019 - revenus 2018¹⁵⁰) et sont en augmentation.

Il convient de prévoir de manière systématique l'application d'une retenue à la source sur les paiements sans justification économique vers les paradis fiscaux –dont la définition doit être uniforme pour l'application de toutes les réglementations pertinentes- ou une interdiction de la non-déductibilité de ceux-ci (ce qui pourrait être réalisé par une meilleure application, voire une légère adaptation de l'article 54 CIR¹⁵¹).

¹⁴⁷ Code des impôts sur le revenu, article 5/1.

¹⁴⁸ Comp. par exemple les listes adoptées sur la base de l'article 203 CIR et de l'article 307 CIR.

¹⁴⁹ Au 1^{er} aout 2020, cette liste comprend les 30 Etats suivants : 1. Abu Dhabi; 2. Ajman; 3. Anguilla; 4. Bahamas; 5. Bahreïn; 6. Bermudes; 7. Iles Vierges britanniques; 8. Iles Caïmans ; 9. Dubaï; 10. Fujairah; 11. Guernesey; 12. Jersey; 13. Ile de Man; 14. Iles Marshall; 15. Micronésie (Fédération de); 16. Monaco; 17. Monténégro; 18. Nauru; 19. Ouzbékistan; 20. Palau; 21. Iles Pitcairn; 22. Ras al Khaimah; 23. Saint-Barthélemy; 24. Charjah; 25. Somalie; 26. Turkménistan; 27. Iles Turques-et-Caïcos. 28. Umm al Quwain; 29. Vanuatu; 30. Wallis-et-Futuna.

¹⁵⁰ Ces chiffres sont en baisse par rapport à 2019 mais reste largement supérieurs aux montants déclarés en 2016 et 2017 (voir De Tijd, 27 février 2020 et Question parlementaire n° 332 de monsieur le député Dieter Vanbesien du 28 avril 2020, <https://www.lachambre.be/QRVA/pdf/55/55K0019.pdf>).

¹⁵¹ Selon l'article 54 CIR, les intérêts, indemnités visées à l'article 90, alinéa 1er, 11°, qui sont payées en compensation de ces intérêts, redevances pour la concession de l'usage de brevets d'invention, procédés de fabrication et autres droits analogues ou les rémunérations de prestations ou de services, ne sont pas considérés comme des frais professionnels lorsqu'ils sont payés ou attribués directement ou indirectement à un contribuable visé à l'article 227 ou à un établissement étranger, qui,

- **Poursuivre l'amélioration des relations entre des contribuables/assujettis et l'administration fiscale, notamment par la digitalisation**

Pour garantir l'équité de traitement vis-à-vis de l'application des règles fiscales (et sociales), il faut agir sur plusieurs plans :

- Simplicité, lisibilité et transparence (y compris des législations existantes)
- Automaticité des avantages fiscaux et sociaux par une circulation de l'information détenue par les différentes administrations et proactivité (principe du *only once*)
- Protection des situations acquises (interdiction de la rétroactivité) et prévisibilité, surtout dans les situations de précarité

L'automatisation doit permettre aussi de simplifier les obligations fiscales des contribuables et d'alléger aussi les coûts de conformité, qui pèsent aussi sur les intermédiaires. Il faut la renforcer. Il faut également améliorer l'expertise au sein de l'administration fiscale, notamment pour assurer plus d'égalité des armes vis-à-vis d'acteurs économiques importants. Cette égalité des armes doit aussi être assurée envers les contribuables moins en mesure de se défendre, en évitant que l'accomplissement des obligations fiscales aboutissent à des charges disproportionnées.

- Développer l'éducation à la citoyenneté fiscale

Au-delà de l'aspect répressif, il convient de travailler sur la dimension préventive, et la conscientisation du rôle de la fiscalité en démocratie. La Belgique pourrait se doter du meilleur système de redistribution au monde, cela ne servirait à rien telle n'est pas la perception de la population. Dès lors, les mesures à prendre ne peuvent se limiter à apporter des changements législatifs ou administratifs, mais doivent comprendre aussi un changement de discours sur la fiscalité et la redistribution. Ceci signifie éduquer à la dimension fiscale de la vie en société – comme le font de très nombreux pays¹⁵². Cela concerne la manière dont l'administration fiscale communique avec les contribuables, mais aussi beaucoup plus largement la manière dont les médias, l'école, les politiques parlent de ce phénomène.

Au-delà du discours de réhabilitation de l'impôt, on pourrait réinventer l'impôt en créant des instruments de financement innovant de politiques publiques (budgets participatifs, fonds publics d'investissement, coopératives de projet, ...) qui permettraient de mettre davantage en avant la dimension de contribution au bien commun que de prélèvement obligatoire.

- Gérer les situations transitoires avec flexibilité

Les réformes les mieux pensées peuvent devenir injustes si elles sont appliquées de manière inadéquate. C'est le cas lorsque les mesures transitoires entre anciens et nouveaux régimes ne soient pas introduites, ou sont mal pensées. Le télescopage d'anciennes et de nouvelles législations risque de provoquer des effets à long terme comme le remboursement d'allocations sociales auxquelles on n'avait finalement pas droit ou encore des remboursements d'impôts à payer qui ne pourront être récupérés que bien plus tard ; il y aura aussi des personnes qui paieront des suppléments d'impôt par rapport à leur ancienne situation. La défense des droits passés (droits acquis ou non rétroactivité) doit en effet être mise en balance avec la sauvegarde des droits futurs (soutenabilité financière). La réforme des pensions en est une belle illustration. Par ailleurs, même en l'absence de passage d'un régime à un autre, des règles générales ne peuvent prendre en compte l'ensemble des situations existantes.

en vertu des dispositions de la législation du pays où ils sont établis, n'y sont pas soumis à un impôt sur les revenus ou y sont soumis, pour les revenus de l'espèce, à un régime de taxation notablement plus avantageux que celui auquel ces revenus sont soumis en Belgique, à moins que le contribuable ne justifie par toutes voies de droit qu'ils répondent à des opérations réelles et sincères et qu'ils ne dépassent pas les limites normales. ». En ce qu'il s'applique à des paiements à des résidents d'autres Etats de l'Union européenne (et vraisemblablement de l'Espace économique européen), cet article a été considéré incompatible avec la libre prestation de services par la Cour de justice, essentiellement par des motifs liés à son manque de précision (CJUE, 5 juillet 2012, SIAT, C-318/10).

¹⁵² Voir notamment OCDE, Édifier une culture fiscale, du civisme et de citoyenneté, 2015.

Il faut donc pouvoir élargir la marge de manœuvre de l'administration –comme c'est le cas notamment en Allemagne¹⁵³- pour pouvoir traiter avec équité et flexibilité les situations particulières, notamment dans le cadre de transition entre un régime et un autre (notamment pour accompagner la sortie progressive des mesures COVID).

B. Durabilité du système fiscal : Fiscalité environnementale

Comme l'a rappelé récemment la Commission européenne,

« Un système fiscal bien conçu jouera un rôle important pour accompagner la transition écologique. L'utilisation de la fiscalité en tant qu'instrument politique contribuera à la réalisation de l'objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050 ainsi que d'autres objectifs environnementaux du pacte vert pour l'Europe. 2 Dans le même temps, les budgets publics bénéficieront de recettes fiscales publiques supplémentaires pour financer des investissements intelligents en faveur d'une transition écologique. Les taxes environnementales contribuent à donner les bons signaux de prix et les incitations appropriées aux producteurs, aux utilisateurs et aux consommateurs afin d'encourager une consommation moins polluante et de participer à la croissance durable. Elles peuvent également offrir la possibilité de réduire les taxes et impôts dans d'autres domaines, notamment sur le travail, et si les recettes destinées à une protection sociale appropriée sont préservées, elles peuvent se révéler être une solution avantageuse pour tous qui permettrait de relever à la fois les défis liés à l'environnement et à l'emploi. »¹⁵⁴.

- Fiscalité de la consommation : favoriser l'économie circulaire et la consommation de produits durables

La réduction de la TVA sur les produits d'hygiène (masques, gels) a permis de pouvoir réduire la propagation du virus mais a peut-être eu des conséquences environnementales négatives. Notamment à cause du fait que la consommation de ces produits est éphémère. Des mesures imposants aux producteurs de ce type de biens d'utiliser des procédés circulaires dans la production de ces produits auraient pu compenser l'impact négatif de ceux-ci sur l'environnement.

Cela peut être réalisé selon différents modalités, notamment en limitant la possibilité de taux réduits de TVA aux seuls produits bénéficiant d'un eco-label basé sur le LCA (nécessite la révision de la Directive européenne TVA), voire en instaurant des accises spécifiques sur des produits particulièrement nocifs (ex. plastiques)

Il est renvoyé à la note « Beleidsinstrumenten voor duurzame productie- en consumptiepatronen, incl. fiscale instrumenten ».

Tarifification du carbone

Il s'agit de suivre les recommandations émises à la suite du débat national sur la tarification du carbone¹⁵⁵. Le rapport publié à l'issue des travaux énonce les principes suivantes

¹⁵³ Art. 163 Abgabeordnung (https://www.gesetze-im-internet.de/ao_1977/_163.html) : « 1) Les impôts peuvent être établis à un taux inférieur et des éléments qui conduisent à une augmentation d'impôt peuvent être écartés aux fins de l'établissement de l'impôt si, compte tenu des circonstances du cas d'espèce, la perception de l'impôt serait inéquitable. Avec l'accord du contribuable, dans le cas des impôts sur le revenu, les éléments concourant à la formation du fait générateur peuvent être prises en compte, dans la mesure où elles augmentent l'impôt, qu'à un moment ultérieur et, dans la mesure où elles réduisent l'impôt, à un moment antérieur. (...) » (traduction libre) Voir aussi Abgabeordnung, § 227.

¹⁵⁴ Commission européenne, Communication « Un plan d'action pour une fiscalité équitable et simplifiée à l'appui de la stratégie de relance », COM(2020) 312 final

¹⁵⁵ https://climat.be/doc/National_Carbon_Pricing_Debate_-_Final_Report.pdf

« ►►Le premier principe est la neutralité budgétaire, perçue par tous les acteurs consultés comme un facteur clé de succès pour la mise en place d'une tarification carbone. Bien que cette neutralité budgétaire puisse se comprendre de différentes façons, une interprétation commune est que les recettes, quelles qu'elles soient, ne doivent pas simplement servir à alimenter le budget de l'Etat, mais plutôt donner lieu à un montant correspondant de réduction de taxes et/ou de transferts aux acteurs. Ce point est développé en détail plus loin lors de l'évocation des diverses affectations possibles des recettes de la tarification carbone.

►►Le second principe est l'orientation à long terme de la tarification carbone, qui doit être prise en compte dès le départ. En effet, l'objectif d'une tarification carbone n'est pas de pénaliser ni d'imposer un fardeau aux acteurs à court terme, mais d'envoyer au fil du temps un signal prix crédible afin de progressivement orienter les décisions des citoyens, des entreprises et des institutions vers des comportements et des investissements bas carbone.

►►Enfin, bien que la tarification soit un instrument puissant, il est à préciser qu'elle sera insuffisante à elle seule. Plusieurs barrières – notamment les problèmes d'information et de « principal-agent » – influencent les choix comportementaux et technologiques, tout comme l'infrastructure physique et institutionnelle héritée dans laquelle les acteurs de la société interagissent. C'est pourquoi toute tarification réussie des émissions de carbone requiert la mise en œuvre simultanée d'un vaste arsenal de mesures spécifiques, à différents niveaux de pouvoir »¹⁵⁶

Par ailleurs, il convient d'être attentif au cadre institutionnel (répartition des compétences entre Etats fédéral et régions), à l'impact social et sur la compétitivité des entreprises et les compensations à adopter, ainsi qu'aux projets de la Commission européenne en ce qui concerne la révision du système d'échange des quotas d'émission et le mécanisme d'ajustement aux frontières dans le cadre du Green Deal.

C. Résilience du système de la santé : mise en place d'une cotisation santé-environnement et déductibilité des coûts des soins à l'impôt sur les revenus

L'idée qu'il faille élargir le financement de la protection sociale pour garantir sa durabilité repose sur un large consensus¹⁵⁷. Concernant les politiques de la santé, entendues au sens large, c'est-à-dire en intégrant les politiques préventives contribuant à un environnement sain, le meilleur moyen d'y parvenir est d'instaurer une Contribution participative Santé-Environnement (CSE), sur le modèle ci-dessous. La CSE servirait les objectifs suivants :

- Assurer un financement durable du système universel de santé : L'instauration d'un financement public des soins de santé n'a pas uniquement vocation à créer des droits individuels, mais à contribuer à la sauvegarde d'un bien commun. C'est une évidence lorsque ce système doit réagir contre une pandémie : l'enjeu n'est pas seulement les soins à des personnes spécifiques, mais la sauvegarde de la population et de son écosystème économique, social et environnemental dans son ensemble.
- Introduire davantage de justice fiscale ne faisant contribuer l'ensemble des revenus et en diminuant la pression fiscale sur les revenus du travail : Un bien commun doit être financé sur une base large et stable. Il n'est pas normal que la santé soit essentiellement financée par les cotisations payées par les employeurs et les travailleurs. Toutes les activités génératrices de richesses doivent être mise à contribution, au-delà du facteur travail (employeurs et travailleurs). Ceci est également essentiel pour assurer la stabilité du financement, qui puisse évoluer avec les besoins et ne dépende pas de contingences politiques. En particulier, il faut éviter que le budget de la santé serve de variable d'ajustement budgétaire pour compenser les dépenses supplémentaires dans d'autres politiques, ou pour financer des baisses d'impôts.

¹⁵⁶ Débat national belge sur la tarification du carbone , résumé à l'intention des décideurs, Juin 2018, p.2

¹⁵⁷ Voir notamment « Manifestation nationale : des experts plaident pour refinancer la sécurité sociale », Le Soir, 28 janvier 2020.

- Gérer les compétences en matière de santé publique selon une approche globale et de long terme, qui tienne compte de l'interdépendance entre santé et environnement et qui intègre gestion des recettes et maîtrise des coûts : Le financement de la santé doit permettre un financement global de toutes les politiques de santé, et ne pas se focaliser sur l'une d'entre elles, comme par exemple le remboursement des soins. La récente pandémie montre à quel point les aspects préventifs et curatifs sont interdépendants, et combien il est important de prévoir des moyens pour une politique de planification globale de termes de formation, de dépistage et d'approvisionnement. Par ailleurs, cette crise montre à quel point les questions de santé publique recourent les enjeux environnementaux tels que la protection des habitats et des espèces animales et végétales la dépollution des sols, de l'eau et de l'atmosphère. Il est donc important de permettre que ce financement puisse également être affecté à des politiques de santé qui dépassent le cadre traditionnel de l'assurance maladie et du financement des structures hospitalières et de soins.
- Renforcer la démocratie participative dans la gestion de la santé publique, en associant les différents niveaux de pouvoir, les acteurs professionnels, les centres d'expertise dans une logique interdisciplinaire et les usagers, y compris les plus vulnérables

Sur la base de ces principes, nous plaçons pour l'instauration d'une « Contribution Santé Environnement » (CSE). La CSE serait perçue sur une base large (ensemble des revenus des personnes physiques et des sociétés), avec un taux modéré. Elle est amenée à remplacer progressivement les cotisations sociales (employeurs et travailleurs) et d'autres prélèvements (cotisation spéciale de sécurité sociale et financement alternatif) dans le financement des politiques de santé (remboursement des soins de santé, mais aussi politiques préventives et écosystémiques).

La CSE aurait une structure inspirée de la cotisation sociale généralisée, introduite en France en 1990¹⁵⁸. L'instauration d'une CSG a été étudiée en Belgique dans les années 1990 et 2000, sans suite¹⁵⁹. Plus récemment, l'idée est revenue, notamment comme remède spécifique à la croissance des soins de santé¹⁶⁰. Il s'agirait d'un prélèvement à taux faible et à base (très large), dont le rendement sera plus ou moins en phase avec l'évolution du PIB.

Les recettes générées par la CSE seraient affectées aux politiques de santé : assurance-maladie, mais aussi politiques de santé publique. Dans la tradition de la concertation sociale, la gestion se ferait sur un modèle participatif, associant les acteurs. La répartition du produit de la CSE serait discutée par une instance composée de représentants des secteurs concernés (mutuelles, hôpitaux, soins de proximité, ...), d'experts en matière de santé et de politiques/finances publiques (instituts publics et centres de recherches), de représentants des autorités publiques (fédérales, fédérées et pouvoirs locaux) et de citoyens/usagers des services de santé (tirés au sort parmi tous les cotisants, avec une représentation suffisante des personnes les plus vulnérables pour garantir l'inclusion de celle-ci dans les prises de décision).

Par ailleurs, il faut s'interroger sur **la prise en compte fiscale du coût des dépenses de santé dans le chef des ménages**. En effet, le système de couverture par l'assurance maladie présente des lacunes et des trous, qui ont comme conséquence que certains soins, parfois très onéreux ne sont pas ou que très partiellement remboursés. De telles situations sont particulièrement lourdes dans les ménages à revenus moyens ou faibles. Ceci est renforcé par le fait que les dépenses de santé ne sont pas

¹⁵⁸ La CSG s'applique aux revenus des personnes physiques et finance différentes branches de la sécurité sociale. Son taux est compris entre 6,2% (sur les allocations de chômage) et 9,2% (revenus d'activité et revenus de placement) et est partiellement déductible. Elle a généré 124 milliards en 2016 (4,6% du PIB).

¹⁵⁹ Chr. Valenduc, La Cotisation sociale généralisée: un Instrument pour la Consolidation du Financement alternatif de la Sécurité sociale, Ministère des Finances, Publications de l'Institut belge des Finances Publiques, Bulletin de Documentation, Bruxelles, 56ème année, n° 4, juillet-août 1996 ; Bureau du Plan, Effets macroéconomiques et budgétaires de l'instauration d'une cotisation sociale généralisée, 1999, Working Paper 06-99.

¹⁶⁰ P. Paelsterman, La cotisation sociale généralisée, une voie pour financer les soins de santé ?, 1 mai 2013, <http://www.revue-democratie.be/>, aussi disponible sur www.econospheres.be, 10 septembre 2013 (accédé le 9 avril 2020).

déductibles à l'impôt sur le revenu, contrairement à de nombreux autres pays (Pays-Bas, Autriche, Grèce, Canada).

Nous proposons d'insérer dans le CIR une réduction d'impôt pour dépenses de santé, lorsque celles-ci excèdent un certain montant (calculé en proportion du revenu imposable du contribuable) et sont liées à des situations insuffisamment couvertes par la sécurité sociale (notamment les maladies chroniques et orphelines) .

5. Benchmark international :

5.A. Quelles mesures (voir T3) prises dans les pays voisins ou dans les Etats membres de l'Union européenne pourraient servir de bonnes pratiques dans le cadre d'une relance économique combinée aux ODDs ?

6. La Belgique et l'UE :

6.A. Comment utiliser au mieux les mesures de soutien annoncées par l'Union européenne dans une optique de développement durable ?

6.B. Comment doit se positionner le gouvernement belge, dans une optique de développement durable, par rapport aux mesures de soutien annoncées par la Commission européenne ? au regard du développement durable ?

Voir ci-dessus.

5.5. Duurzame ontwikkeling : kritische analyse en eerste aanbevelingen

Deze tekst volgt de structuur van het canvas zoals bezorgd door de coördinatoren van deze opdracht.

- A. 1. Maatregelen genomen in België
- 1.A. Welke maatregelen zijn in België genomen, op middellange en lange termijn, om de socio-economische gevolgen van de COVID-19-crisis te verhelpen?
 - 1.B. Welke voorwaarden zijn aan deze maatregelen verbonden?

Voor de vragen 1.A. en 1B. wordt verwezen naar de MS Excel-tabel van T2.

- 1.C. Hoe kunnen synergiën tussen de verschillende maatregelen worden ontwikkeld opdat de gevolgen voor de overheidsfinanciën en de administratieve lasten worden verminderd?

In feite houdt deze vraag verband met twee elementen. Beleidsbeslissingen die door de federale overheid worden genomen moeten – voorafgaand aan een agendering op de ministerraad – een (positief) advies van de Inspecteur van Financiën (IF) krijgen én een regelgevingsimpactanalyse (RIA) ondergaan (tenzij een uitzondering is voorzien).

Het advies van IF gaat na wat **de gevolgen voor de overheidsfinanciën** zijn. In normale tijden betekent dit dat het voorstel van beslissing moet passen binnen het kader van de goedgekeurde begroting of van andere beslissingen van de Ministerraad. Indien het advies van IF negatief is, kan een regeringslid in beroep gaan bij de Minister van Begroting. Een positief advies is een voorwaarde voor agendering. De vraag is hoe met deze procedure is omgegaan tijdens de COVID-19 crisis.

De vermindering van de administratieve lasten wordt geregeld via de *Wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging*, in het bijzonder *HOOFDSTUK 2. – Voorafgaande regelgevingsimpactanalyse*. Art. 6 § 1 bepaalt over deze impactanalyse: “Elk regeringslid voert, volgens de voorwaarden die door de Koning zijn vastgelegd bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de in artikel 5 bedoelde impactanalyse uit van de voorontwerpen van wet en van de ontwerpen van koninklijke of ministeriële besluiten die onder zijn bevoegdheid vallen en waarvoor de tussenkomst van de Ministerraad is vereist door een wettelijke of reglementaire bepaling.” Het vermelde Koninklijk Besluit werd afgekondigd op 21 december 2013. Een checklist en een handleiding moeten de regeringsleden helpen om de agendering van een punt op de Ministerraad te brengen na de voorafgaande RIA:¹⁶¹ voor 21 onderwerpen moet worden nagegaan of er een impact is.¹⁶² In feite is RIA dus ook belangrijk voor de vragen onder het punt 2. (zie verder), maar gaat het hier in het bijzonder over het onderwerp 11: ‘Administratieve lasten’. In Bijlage 1 wordt de verduidelijkende tekst uit de handleiding weergegeven.

Dit is dus goed geregeld. De vraag is hoe hiermee is omgegaan tijdens de COVID-19 crisis. Uit nazicht van de publicaties in het Belgisch Staatsblad blijkt dat sommige besluiten (in de periode t.e.m. 15 juli 2020) melding maken van RIA: hieronder vallen Koninklijke Besluiten en Ministeriële Besluiten. Uit een steekproef blijkt dat een groot aantal zich beroept op de uitzonderingsmogelijkheid omwille van hoogdringendheid.

Aanbeveling

Pas de regelgevingsimpactanalyse (RIA) op een systematische en samenhangende wijze toe en publiceer jaarlijks in alle transparantie de resultaten.

¹⁶¹ Zie <http://www.verereenvoudiging.be/content/impactanalyse> (laatst geraadpleegd op 20 september 2020).

¹⁶² De 21 onderwerpen zijn: kansarmoedebestrijding (cf. SDG 1), gelijke kansen en sociale cohesie (cf. SDG 1), gelijkheid van vrouwen en mannen (cf. SDG 5), gezondheid (cf. SDG 3), werkgelegenheid (cf. SDG 8), consumptie- en productiepatronen (cf. SDG 12), economische ontwikkeling (cf. SDG 8), investeringen (cf. SDG 9), onderzoek en ontwikkeling (cf. SDGs 2, 3, 7, 9 en 14), KMO (cf. SDG 8), administratieve lasten, energie (cf. SDG 7), mobiliteit (cf. SDG 10), voeding (cf. SDG 2), klimaatverandering (cf. SDG 13), natuurlijke hulpbronnen (cf. SDG 12), buiten- en binnenlucht, biodiversiteit (cf. SDGs 14 en 15), hinder, overheid, beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling (cf. alle SDGs).

B. 2. Impact van de maatregelen op de realisatie van de Sustainable Development Goals (SDGs)

Vooreerst is het belangrijk te beklemtonen dat de SDGs het resultaat zijn van een politiek compromis, dat Agenda 2030 het product is van een akkoord op een specifieke plaats op een specifiek moment.¹⁶³ Betekent dit dat we de SDGs zomaar moeten nemen zoals aangeboden zonder kritisch te benaderen? Zeker niet. De Club van Rome publiceerde in 2018 het boek '[Come On! Capitalism, Short-termism, Population and the Destruction of the Planet](#)'. In een apart hoofdstuk onder de titel 'The Agenda 2030: The Devil Is in Implementation' wordt ingegaan op de SDGs. Er wordt onderbouwd aangegeven dat de sociaal-economische doelstellingen (SDG 1 t.e.m. 11) – "*if done based on conventional growth policies*" – het onmogelijk maken de snelheid waarmee de aarde opwarmt te verminderen, overbevising tegen te gaan, landdegradatie te stoppen of een halt toe te roepen aan het verlies aan biodiversiteit (zoals weerspiegeld in SDG 13 t.e.m. 15): "*A radical new synthesis will be needed.*" Oftewel: "*affluence is the biggest polluter.*" De Club van Rome benadrukt dat het altijd de principes van "*justice and fair distribution*" heeft verdedigd en dat dit dus moet worden ingebracht in de operationalisering van de SDGs. Op het einde van het hoofdstuk wordt dit als volgt samengevat: "*A coherent policy will be needed to address socio-economic and environmental goals as a whole. This, however, will force the world to fundamentally overhaul the technological, economic and political approach to development as it has been practised for many decades.*" Dit is meteen ook de paradigma-shift die nodig is bij de voorbereiding van een post-COVID-19 periode.¹⁶⁴

* * * * *

De vraag is dus wat de impact van de maatregelen is op de realisatie van de Sustainable Development Goals (SDGs). Hierna wordt op een aantal maatregelen ingegaan, maar merk op dat heel wat van de 21 onderwerpen van de RIA in feite overeenstemmen met de SDGs: zie Voetnoot 2. Hoewel de omschrijving in de RIA-handleiding niet altijd overeenstemt met de verwachtingen van de SDG-targets, zou het beschikken over de uitgevoerde RIA's dus een grote hulp zijn voor de onderzoekers om inzicht te krijgen in de resultaten van de zelfevaluatie van de federale administraties.

Bij de T2-inventaris en -analyse van de lijst van maatregelen, in het bijzonder de impact op de SDGs, valt op de SDGs 4 (kwaliteitsvol onderwijs), 5 (gendergelijkheid), 6 (schoon water en sanitair), 7 (betaalbaar en duurzaam energie), 13 (klimaatactie), 14 (leven in water) en 15 (leven op het land) bijna niet (positief of negatief) worden beïnvloed door de opgesomde maatregelen.

Aanbeveling

Stroomlijn de onderwerpen in regelgevingsimpactanalyse (RIA) met de overeenstemmende SDG-targets, 'met inachtneming van het coherente beleid dat nodig is om de sociaaleconomische en ecologische duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen als geheel te verwezenlijken'.

1. 2.A. Hoe (en welke) voorwaarden kunnen aan de ondersteunende maatregelen worden gekoppeld (zie T2), zodat de tussenkomst van de federale overheid bijdraagt tot duurzame ontwikkeling?
2. 2.B. Hoe deze ondersteunende maatregelen te gebruiken (zie T2) als hefboom voor het behalen van de SDGs?
3. 2.C. Hebben sommige van de reeds genomen maatregelen (zie T2) een negatief effect of vertragen ze de uitvoering van de SDGs? Zo ja, (welke en) hoe dit te verhelpen?

Er zijn in de lijst enkele maatregelen opgenomen die – omwille van hun aard – specifiek zouden kunnen worden toegewezen aan de discipline 'duurzame ontwikkeling':

¹⁶³ Voor meer historische duiding om het politieke compromis van de Agenda 2030 te begrijpen, zie o.a.

<https://www.mo.be/ opinie/ agenda-2030- limieten- van- het- multilateralisme> (laatst geraadpleegd op 20 september 2020).

¹⁶⁴ Merk op dat er andere onderzoekers heel kritisch staan t.o.v. de SDGs. voor een bloemlezing in het Nederlands, ga naar <https://www.mo.be/ dossiers/ waarheen- met- de- sdgs>; deze teksten zijn ook in het Engels beschikbaar via <https://www.globalstudies.ugent.be/ blog- series- debating- the- sdgs/>; beide pagina's laatst geraadpleegd op 20 september 2020.

- **maatregel 19** : Koninklijk besluit van 14 april 2020 tot toekenning van een staatswaarborg voor bepaalde kredieten in de strijd tegen de gevolgen van het coronavirus.
maatregel 28 : Koninklijk besluit van 22 april 2020 houdende bijzondere maatregelen ter bescherming van de openbare instellingen voor collectieve belegging met een veranderlijk aantal rechten van deelneming tegen de gevolgen van de COVID-19-epidemie.
In België werd in 2006 het referentiekader ‘Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen’ aangenomen; hierin werd o.a. het belang van ‘Maatschappelijk Verantwoord Investeren’ beklemtoond.¹⁶⁵ Dit alles werd na stakeholderoverleg geactualiseerd in 2010. De vraag is waarom de staatswaarborg in het K.B. niet afhankelijk werd gemaakt van / gedifferentieerd volgens (sommige aspecten) inzake duurzame ontwikkeling. Ondanks de moeilijkheden bij sommige bedrijven/sectoren, is het immers gebleken dat ondernemers ook een grote creativiteit aan de dag kunnen leggen. Hiervan had kunnen worden gebruik gemaakt om een rechtvaardig transitie mede te stimuleren.

Rapport ‘Confluences’ : « *Beaucoup se réinventent, développement de nouvelles activités.* » dixit Thiago.

- **maatregel 39** : Koninklijk besluit van 30 april 2020 tot wijziging van het artikel 2 van het koninklijk besluit van 8 juli 2018 betreffende de benaming en de kenmerken van de gasolie-diesel en van de benzine.
In het Verslag aan de Koning wordt gemotiveerd “*Het niet-optimale gebruik van die voorraden dreigt een negatieve en belangrijke economische impact te hebben op de oliesector.*” In de strijd tegen klimaatverandering en andere milieuproblemen die worden veroorzaakt door het gebruik van fossiele brandstoffen wordt reeds lang geargumenteed dat welke steun dan ook voor deze sector moet worden afgebouwd.
- **maatregel 45** : Koninklijk besluit van 5 mei 2020 tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 tot vaststelling van de tarieven van de belasting over de toegevoegde waarde en tot indeling van de goederen en de diensten bij die tarieven met betrekking tot mondkmaskers en hydroalcoholische gels.
Het spreekt vanzelf dat de strijd tegen COVID-19 moet worden aangegaan. Zowel met de mondkmaskers als de hydroalcoholische gels zijn er echter milieuproblemen en is de impact op de desbetreffende SDGs 14 en 15 niet te onderschatten.
Mondmaskers: vooral mondkmaskers (en ander beschermingsmateriaal) voor eenmalig gebruik vormen een probleem.¹⁶⁶ Ook rijst de vraag of mondkmaskers voor meermalig gebruik kunnen worden gerecycleerd (zonder te downcyclen). Gezien de Europese Unie én België streven naar een circulaire economie, is – bij het inzetten van een optimale mix aan beleidsinstrumenten – een gedifferentieerd BTW-tarief aan te raden.
Hydroalcoholische gels: ook hier doen zich meerdere problemen voor. Deze gels gebruiken biociden. De laatste tien jaar – voor de COVID-19 crisis – is er reeds een sterke toename geweest van het gebruik.¹⁶⁷ Het lijkt voor de hand te liggen dat met deze sanitaire crisis de toename nog sterker zal zijn gestegen. Vroeg of laat komen biociden in het milieu terecht, waar hun werkzaamheid wordt voortgezet. De FOD Volksgezondheid deelde half augustus ook mee dat de hoeveelheid illegale gels op de markt sterk is toegenomen.¹⁶⁸
- **maatregel 78** : Koninklijk besluit van 8 juni 2020 tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 tot vaststelling van de tarieven van de belasting over de toegevoegde waarde

¹⁶⁵ Zie <http://www.omoo.be/pdf/referentiekader.pdf> (laatst geraadpleegd op 20 september 2020).

¹⁶⁶ Zie bijv. <https://www.theguardian.com/environment/2020/jun/08/more-masks-than-jellyfish-coronavirus-waste-ends-up-in-ocean> (laatst geraadpleegd op 20 september 2020).

¹⁶⁷ Zie <https://www.health.belgium.be/en/list-authorized-biocides-and-annual-report> (laatst geraadpleegd op 20 september 2020).

¹⁶⁸ Zie <https://www.health.belgium.be/nl/news/illegale-ontsmettingsmiddelen-en-alcoholgels-omloop> (laatst geraadpleegd op 20 september 2020).

en tot indeling van de goederen en de diensten bij die tarieven met betrekking tot maatregelen ter ondersteuning van de horeca.

Dit is een maatregel waarbij restaurant- en cateringdiensten, met uitsluiting van het verschaffen van alcoholische dranken, zijn onderworpen aan het verlaagd BTW-tarief van 6 %. Hier had een differentiatie van BTW-tarief kunnen worden ingezet door deze diensten te stimuleren die gebruik maken van biologisch, fair-trade, lokaal en seizoensgebonden ingrediënten. Het positieve effect op de SDGs zou meervoudig zijn.

Rapport 'Confluences' : « *Beaucoup se réinventent, développement de nouvelles activités.* » dixit Thiago. Hij geeft hierbij het volgende voorbeeld : « *En général, il semble y avoir une demande accrue vers les entreprises avec un ADN circuit-court, alimentation durable, goodfood, même si cela ne permet pas de revenir à la situation financière avant-crise.* »

C. 3. Impact van de maatregelen op de veerkracht van onze samenleving

1. 3.A. Dragen de maatregelen die in België worden genomen (zie T2) voldoende bij tot het vergroten van de veerkracht van de Belgische economie en haar actoren in het licht van mogelijke toekomstige gelijkaardige crises?

FIDO verwijst voor de omschrijving van 'veerkracht' naar de 'Visie Lange Termijn' zoals uitgewerkt in 2013.¹⁶⁹ Er zijn twee belangrijke opmerkingen te maken: er is een incompatibiliteit in verweven en er is een lacune.

De **incompatibiliteit** met de andere doelstellingen, in het bijzonder onder het VLT-luik 'veerkracht' en – in breder perspectief – de andere 55 doelstellingen, betreft: "*Hierbij wordt de plaats van ons land in de internationale economie gegarandeerd, inzonderheid wat zijn competitiviteit betreft.*" Indien de huidige externe kosten op sociaal en ecologisch vlak daadwerkelijk worden geïnternaliseerd in de prijs (over de levenscyclus), dan prijst ons land en haar ondernemingen zich – letterlijk - uit de wereldmarkt, tenzij elke onderneming in ieder land een gelijke benadering zou doorvoeren, wat hoogst onwaarschijnlijk lijkt.

De **lacune** heeft te maken met de kwetsbaarheid van ons land voor de megatrends / de megaforges: zie verder. In het bijzonder wanneer het aankomt op de bevoorrading van grondstoffen (biomassa, metalen, mineralen ...) en – sommige onderdelen van de primaire en secundaire productie (cf. sectoren in textiel, metaal ...). Het is dan ook moeilijk om enige veerkracht te tonen wanneer 'de vitale functies' in het gedrang komt.¹⁷⁰

Bij beide belangrijke opmerkingen kan ook nog het volgende worden genoteerd:

- verschillende factoren spelen een rol, maar de geglobaliseerde economie waarbij voortdurend wordt gezocht naar de laagste kost, waarbij – in de praktijk – niet moet worden rekening gehouden met dezelfde normen en waarden op ecologisch en sociaal vlak als in de Europese Unie en ons land, is hiervoor in belangrijke mate verantwoordelijk;
- die globalisering en de liberalisering van de markt (mede onder invloed van de Europese Unie) heeft er voor gezorgd dat het belang van overheidsparticipatie in belangrijke delen van de economie – eerst op nationaal niveau en – na de staats hervorming - op regionaal niveau is weggedeemsterd; ter herinnering: ooit nam de overheid in de jaren tachtig participaties in de vijf 'nationale sectoren': staal, scheepsbouw, textiel, steenkool en holglas; ook in het uitzetten

¹⁶⁹ Zie

https://www.duurzameontwikkeling.be/sites/default/files/document/files/publicatie_langetermijnvisie_122014_nl_v01.pdf (laatst geraadpleegd op 20 september 2020).

¹⁷⁰ Zie ook Mazijn B., Devriendt S., Blommaert C. & Borgo E. (2018). *Onderzoek en analyse van de megatrend 'toenemende schaarste van belangrijke grondstoffen' en de impact van deze trend op het behalen van de Sustainable Development Goals (SDGs)*. Rapport. Instituut vóór Duurzame Ontwikkeling vzw, Brugge.

van strategische lijnen in de energiesector, in het bijzonder in de elektriciteitssector, speelde de overheid toen een belangrijke rol.

Samengevat: de overheid is minder en minder een rol gaan spelen in de economie, ook niet die van regisseur of facilitator, met als gevolg dat ons land toch zeer kwetsbaar is gebleken tijdens de COVID-19 crisis. Het voorbeeld van de gebrekkige levering van mondmaskers en ander beschermingsmateriaal spreekt boekdelen.

Op andere vlakken, denk aan de sociale zekerheid, zijn er wel middelen ter beschikking om de nodige veerkracht te betonen: zie inbreng van de andere collega-onderzoekers.

D. 4. Aanbevelingen m.b.t. de maatregelen

1. 4.A. Zijn er post-COVID-19 ondersteunende maatregelen te overwegen op middellange (cyclische maatregelen) en lange termijn (structurele maatregelen) die de verwezenlijking van de SDGs en veerkracht zouden versnellen?

Onder het punt 5 en 6 worden maatregelen naar voor geschoven in andere Europese landen en/of door internationale organisaties voorgesteld. Telkens wordt bij de bespreking gerefereerd naar de situatie in ons land.

Het antwoord op de vraag naar post-COVID-19 ondersteunende maatregelen op middellange (cyclische maatregelen) en lange termijn (structurele maatregelen) die de verwezenlijking van de SDGs en de veerkracht zouden versnellen is in feite vrij eenvoudig: zorg voortdurend – op een systematische en samenhangende wijze met oog voor terugkoppeling naar de maatschappelijke actoren, met voldoende mensen en middelen – 1) voor de toepassing van de bestaande institutionele infrastructuur én 2) voor de omzetting van reeds geformuleerde aanbevelingen naar concrete maatregelen. Daarbij komt dat – onder de noemer ‘expect the unexpected’ – op dezelfde manier expliciete aandacht moet gaan naar de kwetsbaarheid van ons land voor de megaforces/de megatrends; enkel en alleen dan zal de veerkracht een zekere robuustheid vertonen.

Inzake de bestaande institutionele infrastructuur

België is een van de eerste landen ter wereld die met de *Wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling* een institutionele infrastructuur heeft opgebouwd om cyclische én structurele maatregelen te kunnen nemen. De voorbije meer dan 20 jaar is deze infrastructuur verder uitgebouwd met nieuwe elementen: administratie ‘duurzame ontwikkeling’, cellen ‘duurzame ontwikkeling’ bij de Federale Overheidsdiensten, opmaak ‘Visie Lange Termijn’ (VLT), integratie ‘duurzame ontwikkeling’ in de regelgevingsimpactanalyse (RIA), enz. Sedert de wereldwijde financieel-economische crisis van 2007-2008 is echter gebleken dat al te weinig ‘op een systematische en samenhangende wijze met oog voor terugkoppeling naar de maatschappelijke actoren, met voldoende mensen en middelen’ hiervan gebruik wordt gemaakt: er is nooit een 3^{de}, 4^{de} of 5^{de} federaal plan inzake duurzame ontwikkeling opgemaakt en/of goedgekeurd, de mensen en middelen voor de toepassing van de bestaande institutionele infrastructuur zijn overal ingekrompen, de RIA wordt vooral louter formeel op papier uitgevoerd, enz.

Inzake de omzetting van reeds geformuleerde aanbevelingen naar concrete maatregelen

Twee studies (Orsini, M., Mazijn, B. et al., 2017; Jult, W., Lamote, S. & De Meyer, R., 2019) in opdracht van het Federaal Instituut voor Duurzame Ontwikkeling (FIDO) - die verband houden met de Sustainable Development Goals (SDGs) - bevatten aanbevelingen voor ondersteunende maatregelen op middellange (cyclische maatregelen) en lange termijn (structurele maatregelen) die de verwezenlijking van de SDGs en veerkracht zouden versnellen. In Bijlage 2 worden de aanbevelingen zoals geformuleerd in de rapporten in extenso opgelijst.

Samengevat komt het erop neer dat Agenda 2030 met de SDGs de basis moet vormen voor beleid. Hierbij moet gebruik worden gemaakt van de institutionele infrastructuur (over de

bevoegdheidsniveau 's heen: cf. federale overheid, gewesten en gemeenschappen). Verdere verfijning van beleidsinstrumenten is aangewezen.

Inzake de kwetsbaarheid van ons land voor megaforces / megatrends

Sedert het begin van deze eeuw zijn de uitdagingen voor de wereldgemeenschap – met effecten die tot in ons land reiken - uitvoerig geïllustreerd in verschillende internationale (wetenschappelijke) rapporten. In veel van die publicaties wordt gewezen op de hoge kosten die het ontbreken of uitstellen van actie met zich kan meebrengen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat - aan de vooravond van de zogenoemde Rio+20-conferentie¹⁷¹ - het tijdschrift Nature opende met het Editio¹⁷²: *“It is hard to avoid a certain sense of gloom, if not doom. [...] The accumulating evidence screams that the consequences of inaction could be dire. As each day passes, the problems become more expensive to solve and the number of available options decreases.”*

Die opeengestapelde bewijzen ('accumulating evidence') moeten in feite letterlijk worden genomen. Het is een stapel van aparte internationale (wetenschappelijke) rapporten die al te weinig samen worden gelezen. De voorbije 10 jaar is daar verandering in gekomen en hebben verschillende (publieke en private) instellingen de informatie samengelegd en gepubliceerd. Elke instelling doet dit op haar eigen manier, maar de hoofdlijnen van de 'trends' (die een dreiging vormen) komen toch steeds terug. Een titel van een van die publicaties die veelbetekenend is verscheen begin 2012, onder leiding van Yvo de Boer, het voormalige hoofd van het secretariaat van het Klimaatverdrag, als publicatie van KPMG: 'Expect the Unexpected: building business value in a changing world.'

Merk op dat ook het Europees Milieuagentschap (EEA) sedert 2010 vijfjaarlijks in haar rapport 'The European environment — state and outlook' een reeks globale megatrends analyseert. In haar rapport uit 2015 gaat een van deze trends over 'Changing disease burdens and risks of pandemics'.¹⁷³ Hierbij schrijft EEA: *“The risk of exposure to new, emerging and re-emerging diseases, and new pandemics is linked to poverty and grows with climate change and the increasing mobility of people and goods.”*

Bijlage 3 geeft een overzicht van de megatrends opgesteld door EEA en door KPMG. Er zijn grote gelijkenissen tussen lijsten; dit zou ook kunnen worden geïllustreerd met andere lijsten, bijv. aan de lijst van het Ministry of Defence in het Verenigd Koninkrijk dat in 2018 voor de zesde maal een lijst van Global Strategic Trends heeft gepubliceerd.¹⁷⁴ Eerder onderzoek (Mazijn & Devriendt, 2013) heeft uitgewezen dat de verschillen vooral te maken hebben met de aard van de instelling die de lijst opmaakt.

Samengevat kan worden gesteld dat de drijvende krachten bevolkingsgroei, verstedelijking en toename van de welvaart van de middenklasse in de groeielanden (cf. de BRICS) de vraag naar grondstoffen, energie en water verder exponentieel doet toenemen met alle gevolgen voor de planetaire grenzen (klimaatverandering, verlies aan biodiversiteit ...).¹⁷⁵

De situatie is zeer ernstig. Hiervan getuigen niet alleen de (internationale) wetenschappelijke rapporten en vele andere publicaties via verschillende media, maar ook de evoluties in internationale onderhandelingen. Een voorbeeld over klimaatverandering. Rond 1995 geloofde de internationale gemeenschap dat we klimaatverandering konden inperken door minder broeikasgassen uit te stoten via zogenoemde 'mitigation'-maatregelen. Maar toen niet-gouvernementele organisaties, zoals het Rode Kruis, rond 2005 aangaven dat de gevolgen van klimaatverandering reeds op het terrein te zien

¹⁷¹ United Nations Conference on Sustainable Development (Rio de Janeiro, 20-22 juni 2012): zie

<https://sustainabledevelopment.un.org/rio20> (laatst geraadpleegd op 20 september 2020).

¹⁷² NN., (2012), Editorial - Back to Earth, in Nature 486, 5 (7 June 2012).

¹⁷³ European Environment Agency (EEA) (2015). European environment — state and outlook 2015: Assessment of global megatrends. European Environment Agency, Copenhagen.

¹⁷⁴ Zie

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/771309/Global_Strategic_Trends_-_The_Future_Starts_Today.pdf (laatst geraadpleegd op 20 september 2020).

¹⁷⁵ Rockström J., Steffen W., Noone K. et al. (2009). Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity. Ecol Soc 14(2):1–32. en Steffen, W., K. Richardson, J. Rockström, S.E. Cornell, et.al. (2015). Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. Science 347: 736, 1259855.

waren, is de internationale gemeenschap ook meer focussen op het ons aanpassen aan de gevolgen via de zogenoemde ‘adaptation’-maatregelen. En toen rond 2015 de grote verzekeringsmaatschappijen kwamen vertellen dat ze veel meer moesten uitbetalen omwille van de gevolgen van klimaatverandering is er een derde categorie bijgekomen: ‘loss and damage’, ‘schade en verlies’.

Recent is in opdracht van de Belgische Nationale Klimaatcommissie een studie gepubliceerd over de sociaaleconomische impact van klimaat (De Ridder et al., 2020).¹⁷⁶ Deze studie toont aan dat de gevolgen van klimaatverandering enorm zijn en gevolgen hebben voor de gezondheid, productiviteit op het werk, infrastructuur, energie, landbouw, bosbouw, verzekeringen en handel met partnerlanden. Het is dus de hele bevolking en de Belgische economie die eronder zullen lijden. De kosten worden geschat op minimaal 2% van het BBP (of 9,5 miljard Euro / jaar) in 2050. Uit de studie blijkt ook dat het de meest kwetsbare groepen zullen zijn die het meest zullen lijden onder de effecten, diegenen die al lijden aan een slechte gezondheid, lagere inkomens, ontoereikende huisvesting en beperkte mobiliteit. Deze studie maakt het mogelijk om de beschikbare middelen voor adaptatie zo in te zetten dat de nadelige effecten van klimaatverandering in België worden beperkt. Deze studie laat onder andere toe om te motiveren over te gaan tot actie om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen, zowel nationaal als internationaal.

Het hoeft dan ook geen verwondering te wekken dat organisaties zoals de Club of Rome (CoR) al enige jaren niet meer spreken over ‘verandering’: er wordt expliciet aangegeven dat er een planetaire crisis zonder voorgaande is, waarbij de noodtoestand moet worden uitgeroepen. In de zomer 2020 heeft CoR een geactualiseerde versie uitgebracht van hun plan ‘Planetary Emergency 2.0 - Securing a New Deal for People, Nature and Climate’.¹⁷⁷ Hierin wordt aan de internationale gemeenschap met aandrang gevraagd 10 verbintenissen aan te gaan voor ‘our global commons and public goods’ én zeer dringend 10 acties te ondernemen ‘for transformation’.¹⁷⁸

* * * * *

Ook het Federaal Instituut voor Duurzame Ontwikkeling (FIDO), een onderdeel van de Kanselarij bij de Eerste Minister van België, heeft enkele jaren geleden reeds ervoor gewaarschuwd – verwijzend naar Agenda 2030 (incl. de SDGs) - dat er factoren zijn die “*het programma kunnen (positief of negatief) beïnvloeden.*” waaronder ‘megatrends’. Het FIDO omschrijft ‘megatrends’ als “*grote, vaak wereldwijde, veranderingen en evoluties die onze toekomst sterk vorm zullen geven en de maatschappelijke, ecologische en economische veerkracht sterk zullen beïnvloeden.*” Verder voegt het FIDO eraan toe: “*Megatrends kunnen dus een belangrijke impact hebben op duurzame ontwikkeling. Meer concreet betekent dit dat er een vermoedelijk effect zal zijn van deze trends op de SDGs (middellange termijn) en de Langetermijndoelstellingen van de federale overheid (2050).*”

Binnen dit kader heeft FIDO zelf een proces opgezet om drie megatrends van naderbij te bekijken: de bevolkingstoename; de stijgende vraag naar energie; de toenemende informatisering en robotisering. Voor onderzoek en analyse van de megatrend ‘toenemende schaarste van belangrijke grondstoffen’ en de impact van deze trend op het behalen van de Sustainable Development Goals (SDGs) werd beroep gedaan op externe expertise.¹⁷⁹ In Bijlage 4 wordt een overzicht gegeven van de beleidsaanbevelingen m.b.t. deze megatrend.

¹⁷⁶ De Ridder, K., Couderé, K., Depoorter, M., Liekens, I., Pourria, X., Steinmetz, D., Vanuytrecht, E., Verhaegen, K., & Wouters H., (2020). Evaluation of the socio-economic impact of climate change in Belgium. Brussel: Nationale Klimaatcommissie.

¹⁷⁷ Zie https://clubofrome.org/wp-content/uploads/2020/08/Planetary_Emergency_Plan_2.0-.pdf (laatst geraadpleegd op 20 september 2020).

¹⁷⁸ Ter informatie. In het Engels wordt zowel gesproken over ‘transition’ als over ‘transformation’, terwijl hetzelfde wordt bedoeld.

¹⁷⁹ Mazijn B., Devriendt S., Blommaert C. & Borgo E. (2018). Onderzoek en analyse van de megatrend ‘toenemende schaarste van belangrijke grondstoffen’ en de impact van deze trend op het behalen van de Sustainable Development Goals (SDGs). Rapport. Instituut vóór Duurzame Ontwikkeling vzw, Brugge.

Aanbevelingen

Het is belangrijk 'voort-durend' – op een systematische en samenhangende wijze met oog voor terugkoppeling naar de maatschappelijke actoren, met voldoende mensen en middelen – consequent uitvoering te geven aan beslist beleid én de beleidsaanbevelingen uit eigen studies op te nemen of beargumenteerd te verwerpen.

Gezien de megaforces / de megatrends een belangrijke impact (zullen) hebben op ons land en (kunnen) leiden tot crisissen zonder voorgaande, is het belangrijk – via anticiperend beleid – zich hiertegen te wapenen via een inter-, multi- en transdisciplinaire aanpak.

E. 5. Internationale benchmark

1. 5.A. Welke maatregelen (zie T3) genomen in de buurlanden of in de lidstaten van de Europese Unie zouden als good practices kunnen dienen in het kader van een economisch herstel in combinatie met de SDGs?

Onder de noemer 'Key policy responses from the OECD' heeft deze internationale organisatie een databank opgemaakt.¹⁸⁰ In de inleiding staat : *"This new series brings together data, analysis and recommendations on a range of topics to address the emerging health, economic and societal crisis. These responses provide guidance on the short-term measures needed in affected sectors, with a specific focus on the vulnerable sectors of society and the economy. Beyond immediate responses, they also aim to provide analysis on the longer-term consequences and impacts of COVID-19, paving the way to recovery with co-ordinated policy responses across countries."* De databank bestaat uit maatregelen van lidstaten en onder de noemer 'Tackling coronavirus (COVID-19): contributing to a global effort' nota's van de eigen denktank. De databank werd half augustus 2020 doorzocht op de kernwoorden 'sustainable', 'sustainability', 'environment', 'circular economy'. Daarna werd een selectie gemaakt van de relevante teksten:¹⁸¹ op die manier zijn 2 maatregelen van lidstaten en 11 nota's geselecteerd.¹⁸² Deze informatie wordt hierna aangewend met een focus op de beleidsaanbevelingen en/of de maatregelen.

→ de nota's van de OESO

De nota's van de OESO gaan van metaniveau over sectorniveau tot een thematische benadering. Ze zijn het resultaat van de denktank van deze Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, maar – zoals veel van hun publicaties – de inhoud weerspiegelt niet per se het standpunt van hun voornamelijke Westerse lidstaten.¹⁸³ Toch wordt (wereldwijd) bij de leden van de OESO en bij andere (internationale) organisaties of instellingen grote morele waarde gehecht aan hun publicaties. De centrale benadering is normaal gezien het behoud van het internationale politieke en economische systeem. Hoewel in deze nota's hiervan niet wordt afgeweken, zijn er toch enkele opmerkelijke vaststellingen te maken. Hierop wordt teruggekomen bij de algemene bespreking van deze OESO-nota's verder in deze tekst. Eerst wordt van elke tekst de kern meegegeven en worden telkens enkele opmerkingen geformuleerd.

¹⁸⁰ Zie <http://www.oecd.org/coronavirus/en/policy-responses> (laatst geraadpleegd op 20 augustus 2020).

¹⁸¹ Relevant betekent dat een term zoals 'sustainable' wel degelijk slaat op (de context van) 'duurzame ontwikkeling' en 'environment' op de milieukundige aspecten. Het is immers bekend dat dit termen zijn die in een louter economische context ook vaak worden gebruikt;

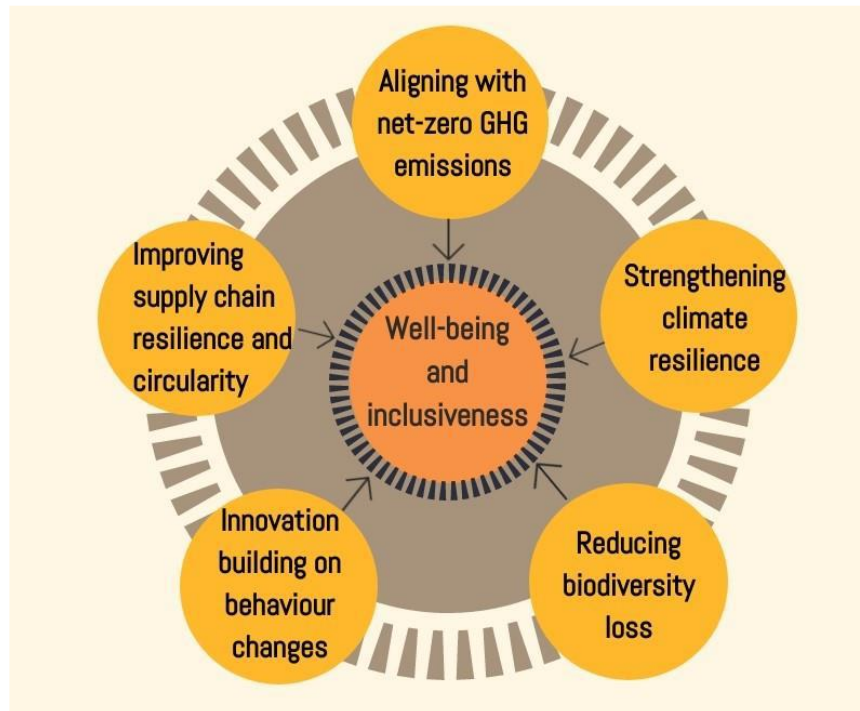
¹⁸² Merk op dat gelet op de aard van deze opdracht de nota's van de OESO die betrekking hebben op internationale samenwerking niet werden geselecteerd. Het moet nochtans duidelijk zijn dat de socio-economische impact van COVID-19 – opnieuw – vooral de armsten in de wereld (zullen) treffen.

¹⁸³ Elke nota eindigt met o.a. volgende frase: "This paper is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries."

- ***Building Back Better: A Sustainable, Resilient Recovery after COVID-19 (5 juni 2020)***

In een eerste deel van de nota 'A more resilient economy depends on a shift to sustainable practices' wordt in de scherpe bewoordingen analyse gemaakt over de kwetsbaarheid van onze samenleving en het economisch systeem, over de nog grotere milieubedreigingen die op ons afkomen, over de impact van toekomstige infectieziektes, over BAU die geen oplossing is en over herstelplannen die tot dusver grotendeels zijn tekortgeschoten.

Het tweede deel gaat in op 'build back better' en geeft de verschillende dimensies om ons beter voor te bereiden op de toekomst: zie Figuur 1.



Figuur 1. Sleuteldimensies voor 'Building Back Better'.

Centraal komt dit neer op een mensgericht herstel dat gericht is op welzijn, inclusiviteit verbetert en ongelijkheid vermindert. Samengevat komt dit neer op het volgende:

- herstelmaatregelen afstemmen op langetermijn-doelstellingen voor het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen;
- versterking van de veerkracht tegen de gevolgen van klimaatverandering;
- integreren van ambitieuzer beleid om het verlies aan biodiversiteit een halt toe te roepen en om te keren, én ecosysteemdiensten te herstellen, ook door middel van op de natuur gebaseerde oplossingen;
- innovatie stimuleren die voortbouwt op blijvende gedragsveranderingen;
- verbetering van de veerkracht van toeleveringsketens, onder meer door meer naleving van de beginselen van de circulaire economie.

In de nota wordt erop gewezen dat dit gelukkig niet betekent dat op deze manier stimuleringsmaatregelen ontwerpen van nul moet starten. We hebben in de voorbije jaren reeds heel wat engagementen (rond klimaatverandering, biodiversiteit ... de SDGs) onderschreven die als basis kunnen dienen voor actie in de praktijk. Volgende voorbeelden worden naar voor geschoven:

- verbetering van de biodiversiteit en tegelijkertijd zorgen voor een veerkrachtige voedselvoorziening;

- investeren in koolstofarme, veerkrachtige elektriciteitssystemen;
- energiezuinige woningen als onderdeel van compacte, veerkrachtige en duurzame steden;
- verschuiving naar op toegankelijkheid gebaseerde mobiliteitssystemen katalyseren;
- verbetering van de veerkracht van toeleveringsketens en tegelijkertijd de verschuiving naar principes van de circulaire economie versnellen.

Naast deze voorbeelden worden ook nog enkele overkoepelende richtlijnen voor het beleid meegegeven.

Opmerkingen:

Samengevat komt deze nota op het volgende neer:

- het wereldbeeld dat wordt weerspiegeld in deze tekst impliceert het opbouwen van een solidaire, circulaire economie met continentale zwaartepunten: zie ook onder Algemene Bespreking;
- het respecteren van de planetaire grenzen, in het bijzonder inzake klimaat en biodiversiteit, worden beklemtoond;
- het zich wapenen tegen ecologische, socio-economische en sectorale kwetsbaarheid teneinde veerkracht op te bouwen wordt als essentieel beschouwd.

In feite sluit deze tekst nauw aan bij het rigoureus realiseren van de SDGs tegen 2030 met de Visie Lange Termijn 2050 voor ogen. In die zin is het een atypische tekst voor de OESO.

- **COVID-19 and Global Value Chains: Policy Options to Build More Resilient Production Networks (3 juni 2020)**

De OESO schrijft dat COVID-19 een oud debat over de risico's van bevoorradingketens van internationale productie nieuw leven ingeblazen. Er is volgens de denktank echter geen bewijs dat de economieën het zonder deze globale waardeketens (GWK's) beter zouden hebben gedaan, aangezien de overheid ook het aanbod van binnenlandse inputs heeft beïnvloed.

COVID-19 heeft zowel de sterke als de zwakke punten van de GWK's aan het licht gebracht, ook voor de levering van essentiële producten. Ervaringen uit het verleden (natuurrampen in Japan, Thailand ...) suggereren dat internationale productienetwerken kunnen worden verstoord en een rol kunnen spelen bij de verspreiding van economische schokken in landen en industrieën. Maar ze helpen ook bedrijven en landen om sneller te herstellen.

In onderstaande tabel worden de beleidsaanbevelingen geformuleerd.

Tabel 1. Belangrijkste beleidsaanbevelingen voor globale waardeketens (OESO, 2020)

Crisis	Recovery	New normal
Maintain operations of essential GVCs and increase supply	Help to restart GVCs	Promote robustness and resilience in GVCs
<ul style="list-style-type: none"> • Facilitate trade by removing trade barriers and by ensuring the smooth functioning of international transport and customs 	<ul style="list-style-type: none"> • Maintain an open trade and investment environment to reduce the time to recover and continue to support trade facilitation 	<ul style="list-style-type: none"> • Create a stable regulatory environment (including through trade and investment agreements that can include provisions for the smooth operations of GVCs)
<ul style="list-style-type: none"> • Prioritise shipments for essential goods and adapt rules for movement of key personnel 	<ul style="list-style-type: none"> • Address financial and other issues of firms that can delay the recovery of GVCs and support MSMEs 	<ul style="list-style-type: none"> • Promote standards and certification procedures including risk awareness; review transport, logistics and customs clearance regulations to better mitigate disruptions
<ul style="list-style-type: none"> • Increase supply of essential goods by facilitating investment and operation permits and by expediting certification procedures 	<ul style="list-style-type: none"> • Adapt health measures to the needs of firms operating in an international environment 	<ul style="list-style-type: none"> • Develop stress tests for critical supply chains and include criteria for robustness of supply chains in government procurement procedures on a non-discriminatory basis
		<ul style="list-style-type: none"> • Promote the diffusion of digital technologies that can improve information systems for risk management (e.g. Internet of Things)

Opmerkingen:

Deze tekst doet denken aan de publicaties die na de financieel-economische crisis van 2007-2008 werden gepubliceerd, hierin gesteund door een grote meerderheid van de lidstaten: 'er is geen

probleem met internationale politieke en economische systeem, er moet worden ingezet op de vergroening van dat systeem'. Merk op dat rond 2010 de OESO komaf heeft gemaakt met het streven naar duurzame ontwikkeling en dit heeft vervangen door een strategie gericht op groene groei.¹⁸⁴ In deze nota wordt gepleit om de waardeketens in een geglobaliseerde economie in stand te houden, maar robuuster te maken opdat ze bij toekomstige crisissen veerkrachtiger zouden zijn.

De OESO waarschuwt voor 'reshoring policies', t.t.z productie na vroegere delocalisatie terug te halen naar landen van oorsprong. Hierbij wordt aangegeven: *"Where governments are then tempted to increase fiscal incentives or to relax labour or environmental standards to compensate for additional costs, there is also a serious risk of a race to the bottom."* Dit is opmerkelijk omdat in de voorbeelden die worden gegeven uit Thailand met geen woord wordt gerept over de huidige praktijk van *"a race to the bottom"* en *"to relax labour or environmental standards to compensate for additional costs"*.

Dit lijkt wel de wereld op zijn kop waarbij deze tekst een megafoon zet op de incompatibiliteit hoger vermeld. Merk op dat dit bijv. ingaat tegen een dringende actie uit het Planetary Emergency Plan 2.0 van de Club of Rome: *"... internalising externalities, enhancing regenerative land use, halting unsustainable natural resource exploitation including rare earths/minerals, in recognition of the social and ecological impact from the worldwide use of resources for industry 4.0, food production and the energy system transformation."*

- **Government support and the COVID-19 pandemic (n.d.)**

Het belangrijkste deel van deze nota – binnen het kader van deze opdracht - is het volgende (vertaling): *"Overheden zouden extra voordelen kunnen oogsten door te streven naar ondersteunende maatregelen die 'dubbele dividenden' opleveren en ervoor zorgen dat beleidsdoelstellingen op de langere termijn niet worden opgeofferd voor economische stimulering op korte termijn. Klimaatverandering blijft een punt van zorg, zelfs nu landen worstelen om de COVID-19-pandemie en de economische en sociale gevolgen ervan in te dammen. Voor zover mogelijk moeten inspanningen worden geleverd om stimuleringsmaatregelen breder af te stemmen op klimaat- en milieudoelstellingen, of er op zijn minst voor te zorgen dat dergelijke maatregelen de bestaande problemen niet verergeren of verergeren. Meer in het algemeen zou steun aan bedrijven kunnen bijdragen tot het ondersteunen van innovatie-inspanningen en de bestaande productiecapaciteit in een tijd waarin onderdrukte activiteit ertoe kan leiden dat veel bedrijven bezuinigen op hun uitgaven voor O&O en opleiding van personeel. Dit kan helpen de schade te minimaliseren die schokken op korte termijn kunnen toebrengen aan het groeipotentieel op lange termijn (een fenomeen dat bekend staat als 'hysterese')."*

Opmerkingen:

In deze OESO-nota wordt gesproken over verschillende mogelijke steunmaatregelen door de overheid, o.a. over *"government loan guarantees"*. Er wordt gewezen op de mogelijkheid om steunmaatregelen afhankelijk te maken van klimaat- en andere milieuoverwegingen.

In Belgische context doe dit o.a. denken aan volgende maatregelen:

- **maatregel 19** : Koninklijk besluit van 14 april 2020 tot toekenning van een staatswaarborg voor bepaalde kredieten in de strijd tegen de gevolgen van het coronavirus.
- **maatregel 28** : Koninklijk besluit van 22 april 2020 houdende bijzondere maatregelen ter bescherming van de openbare instellingen voor collectieve belegging met een veranderlijk aantal rechten van deelneming tegen de gevolgen van de COVID-19-epidemie.

Voor alle duidelijkheid kan hier worden herhaald (zie hoger) dat bijv. de staatswaarborg in het K.B. niet afhankelijk werd gemaakt van / gedifferentieerd volgens (sommige aspecten) inzake duurzame ontwikkeling. Nochtans zou dit al een aanzet zijn geweest om een rechtvaardig transitie te stimuleren.

¹⁸⁴ Persoonlijke mededeling door Bernard Mazijn, laatste voorzitter van de OECD AMSDE, in de periode 2009-2010. (AMSDE: Annual Meeting of Sustainable Development Experts.)

- ***Environmental health and strengthening resilience to pandemics (21 april 2020)***

Deze nota is een pleidooi voor 'een alomvattende en geïntegreerde benadering van de menselijke gezondheid.' omdat verbetering van de gezondheid door een betere luchtkwaliteit, water en sanitaire voorzieningen, afvalbeheer en inspanningen om de biodiversiteit te beschermen, de kwetsbaarheid van een samenleving voor pandemieën zal verminderen.

Opmerkingen:

Deze nota sluit nauw aan bij de doelstellingen van de SDGs, in het bijzonder de SDGs 3 en 9, en bij verzoeken naar voor gebracht in het rapport 'Confluences'. (Internationale) wetenschappelijke rapporten die gaan over aanpassing tegen de gevolgen van klimaatverandering wijzen ook in de richting van het verhogen van de weerbaarheid van samenlevingen, in het bijzonder de bevolking die in (grote) steden leven. Denk bijv. aan de hitte-eilanden in steden met alle gevolgen van dien. Merk op dat een holistische aanpak heel wat zogenoemde co-benefits heeft voor mens en milieu.

- ***From containment to recovery: Environmental responses to the COVID-19 pandemic (n.d.)***

Hier wordt beklemtoond dat regeringen - bij het ontwikkelen van onmiddellijke, sectorspecifieke en macro-economische beleidsreacties op korte termijn op de COVID-19-noodsituatie - volgende initiatieven kunnen nemen:

- systematisch mogelijke onbedoelde negatieve milieueffecten evalueren van nieuwe fiscale en fiscale voorzieningen op korte termijn;
- bestaande milieunormen niet terugdringen als onderdeel van herstelplannen;
- sectorspecifieke financiële ondersteuningsmaatregelen - waar mogelijk - afhankelijk maken van milieuverbeteringen;
- het niveau van de milieuhygiëne verbeteren om de veerkracht van de samenleving te versterken;
- duidelijk communiceren over de voordelen van het verbeteren van de algehele gezondheid van het milieu in samenlevingen.

Opmerkingen:

Ook hier kan dezelfde opmerking worden gemaakt als hoger. Deze OESO-nota hint naar het differentiëren van steunmaatregelen, bijv. voor wat betreft de Belgische maatregelen 19 en 28.

- ***Food Supply Chains and COVID-19: Impacts and Policy Lessons (2 juni 2020)***

In een eerste deel beklemtoont de denktank dat COVID-19 voedselvoorzieningsketens zwaar onder druk heeft gezet: problemen met productiefactoren (in het bijzonder arbeidskrachten) voor landbouwbedrijven en de verwerkingsindustrie. Sommige transportmodi (bijv. via de lucht) zijn meer geraakt dan andere. Het consumentbezoek aan restaurants is drastisch gedaald, terwijl de vraag naar voeding via de kleinhandel sterk is gestegen.

Ondanks deze verstoringen stelt de OESO dat voedselvoorzieningsketens in hun lidstaten tot nu toe grotendeels opmerkelijk veerkrachtig zijn geweest. Toch zijn er een aantal knelpunten die onze aandacht verdienen: de beschikbaarheid van arbeidskrachten voor het oogsten van fruit en groenten; het stilleggen van fabrieken in de voedselverwerkende sector, met name in de vleesverwerking; de voortdurende verstoring van het vrachtverkeer via de lucht. Het grootste risico voor voedselzekerheid ligt echter niet bij de beschikbaarheid van voedsel, maar bij de toegang van de (meest kwetsbare) consument tot voedsel.

Opmerkingen:

Hier kunnen gelijkaardige opmerkingen worden gemaakt als bij de OESO-tekst over *Global Value Chains*: zie hoger. Enkele aanpassingen om de weerbaarheid van de mondiale voedselketens te verbeteren moeten volstaan om een 'business as usual' verder te zetten. Merk op dat deze nota abstractie maakt van o.a. 1) het werk van Olivier De Schutter als UN Special Rapporteur on the Right

to Food en zijn pleidooi voor een hervorming van het huidige landbouw- en voedingsstelsel in agro-ecologische richting, 2) de pijnpunten en de actiepunten die door de Club of Rome in het Planetary Emergency Plan 2.0 worden naar voren gebracht én – bovenal – 3) de bevindingen in de OESO-nota ‘COVID-19 and Global Food Systems’ die op dezelfde dag verscheen (zie verder).

Hoger werd bij de Belgische maatregel 78 trouwens geschreven: *“Hier had een differentiatie van BTW-tarief kunnen worden ingezet door deze diensten te stimuleren die gebruik maken van biologisch, fair-trade, lokaal en seizoensgebonden ingrediënten. De positieve impact voor de SDGs zouden meervoudig zijn.”* Ook dit voorstel lijkt in de andere richting te gaan dan wat de OESO voorstelt.

Wel moeten de volgende nuances worden aangebracht in de kritiek op de nota, hoewel de nuances meteen een kritiek inhouden op de inrichting van onze maatschappij:

- ‘de beschikbaarheid van arbeidskrachten voor het oogsten van fruit en groenten’ door de COVID-19 crisis is ook een probleem in Europa; denk bijv. aan de druivenpluk in de wijngebieden van Frankrijk en de fruit- en groentenserres in Andalusië (Spanje), waar met goedkope arbeidskrachten o.a. uit de voormalige Oostbloklanden en Noord-Afrika wordt gewerkt;
- ‘het grootste risico voor voedselzekerheid ligt ... bij de toegang van de (meest kwetsbare) consument tot voedsel’ is wereldwijd een probleem – het World Food Programme schat dat het aantal mensen dat te lijden heeft van ‘a crisislevel hunger’ t.o.v. vorig jaar zal stijgen met 82% tot 270 miljoen;¹⁸⁵ ook in het rapport ‘Confluences’ wordt gewezen op dit probleem in ons land, immers er is nu reeds een stijging met 15% van mensen dat zich aandient bij de voedselbanken in België.

Er is nood aan een meer holistische visie op het landbouw- en voedingsstelsel dan wat in de OESO-nota wordt naar voren gebracht.

- **COVID-19 and Global Food Systems (2 juni 2020)**

Samengevat schrijft de OESO (vertaling): *“Zelfs vóór het uitbreken van COVID-19 werden mondiale voedselstelsels geconfronteerd met een driedubbele uitdaging om tegelijkertijd voedselzekerheid en voeding te bieden aan een groeiende wereldbevolking, en het levensonderhoud te verzekeren van miljoenen mensen die in de voedselketen van boer tot bord werken, en het waarborgen van de ecologische duurzaamheid van de sector. Toch zijn de beleidsinspanningen niet in deze richting gegaan en blijft de wereldhandel in landbouw en voedsel sterk verstoord. COVID-19 dwingt beleidsmakers om dringende beslissingen te nemen om ervoor te zorgen dat de voedselvoorzieningsketens blijven functioneren, maar de fundamentele taak is om deze onmiddellijke verstoringen aan te pakken en tegelijkertijd te investeren in het langetermijndoel van een veerkrachtig, duurzaam en productief wereldwijd voedselstelsel. Het beëindigen van inefficiënte en milieubelastende steun zou middelen vrijmaken voor een meer toekomstgericht beleidspakket. De onverwachte schok van COVID-19 onderstreept de urgentie om af te stappen van ‘business as usual’.”*

Opmerkingen:

Hoewel in deze nota de vinger gedeeltelijk op de wonde wordt gelegd (merk op: er is een multiple uitdaging, wat meer is dan de drie hier genoemde), blijft de keuze ook hier voor een landbouw- en voedselstelsel met Global Value Chains: zie hoger voor kritische opmerkingen en doorverwijzing naar andere referenties. Wat bijv. met de internalisering van alle sociale en ecologische kosten in producten?

¹⁸⁵ Zie <https://www.wfp.org/news/world-food-programme-assist-largest-number-hungry-people-ever-coronavirus-devastates-poor> (laatst geraadpleegd op 20 augustus 2020).

- **COVID – 19 and the low-carbon transition. Impacts and possible policy responses (26 juni 2020)**

In deze nota schrijft de OESO dat de COVID-19-crisis beleidsmakers voor uitdagingen stelt, maar ook kansen creëert om de klimaatverandering te beperken, zoals:

- bij de voorbereiding van herstelbeleid moeten economische, sociale en klimaatveranderingsdoelstellingen worden geïntegreerd;
- de COVID-19-crisis heeft de uitstoot verminderd, maar zal de klimaatverandering niet verminderen als de emissiereducties tijdelijk blijven;
- de COVID-19-crisis brengt koolstofarme investeringen in gevaar;
- met historisch lage olieprijsen staat ook de fossiele brandstofindustrie onder druk.

De doelstelling van een koolstofarme transitie moet dus een onderdeel vormen van de post-COVID-19-respons. Steun aan bedrijven en industrieën kan de koolstofarme transitie helpen, maar ...:

1. voorkom een afzwakking van het klimaatbeleid;
2. overweeg om directe steun aan bedrijven afhankelijk te maken van milieuverbeteringen.

Groene stimuleringspakketten ter ondersteuning van het herstel op langere termijn kunnen gebeuren rekening houdend met deze overwegingen:

1. investeer in koolstofarme infrastructuur (renovatie van gebouwen; infrastructuur voor hernieuwbare energie; netwerken voor communicatie; openbaar vervoer);
2. behoud overheidssteun voor innovatie en start-ups;
3. zet een prijs op koolstof om prikkels te behouden en tegelijkertijd kwetsbare gemeenschappen te beschermen.

Opmerkingen:

Deze benadering loopt parallel met de European Green Deal.¹⁸⁶ Wel is het zo dat in beide benaderingen de uitdagingen van de schaarste van grondstoffen niet of onvoldoende zijn meegenomen als bedreiging van onze veerkracht (de Europese Unie is op dat vlak zeer kwetsbaar) zoals het International Resource Panel¹⁸⁷, de Europese Commissie zelf¹⁸⁸ en onderzoek in België (zie hoger en in Bijlage 4) heeft aangetoond.

- **Cities Policy Responses (23 juli 2020)**

Deze nota bevat een analyse van onderwerpen die verband houden met de economische, sociale en milieueffecten, lessen die zijn geleerd tijdens de COVID-19 crisis in termen van digitalisering, mobiliteit, dichtheid, stadsontwerp en gezamenlijk bestuur, en actiegerichte begeleiding om betere steden terug te bouwen, voortbouwend op eerder werk over veerkracht. De reacties van steden op korte en middellange termijn zijn in de nota gegroepeerd rond zes categorieën: i) 'social distancing'; ii) werk en woon-werkverkeer; iii) kwetsbare groepen; iv) levering van lokale diensten; v) ondersteuning van het bedrijfsleven; en vi) communicatie, bewustmaking en digitale instrumenten. Er zijn ook drie bijlagen toegevoegd met meer gedetailleerde informatie over strategieën voor stadsherstel op de lange termijn, over stadsinitiatieven tijdens de lockdown en erna en over organisaties en stadsnetwerken.

Opmerkingen:

Veel aspecten die worden besproken in de nota van de OESO behoren tot de bevoegdheid. Niettemin kan ook de federale overheid haar bijdrage leveren aan duurzaam bouwen en wonen in de stad. Enkele voorstellen worden hierna geformuleerd.

¹⁸⁶ Zie https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_nl (laatst geraadpleegd op 20 augustus 2020).

¹⁸⁷ Zie <https://www.resourcepanel.org/> (laatst geraadpleegd op 20 augustus 2020).

¹⁸⁸ Zie https://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/specific-interest/critical_en (laatst geraadpleegd op 20 augustus 2020).

De bouw is een sector in België waar er veel tewerkstelling die kan helpen met zowel de economie te stimuleren als de SDGs positief te beïnvloeden. Het versterken van deze sector binnen een context van een circulaire economie betekent ook dat er minder externe afhankelijkheid is én zorgt ervoor dat lokale werkgelegenheid niet wordt verplaatst.

De bouwsector is daarenboven een van de sectoren met een zeer hoge prioriteit in termen van milieu-impact (winning en invoer van materialen, hoeveelheid afval, stedelijke mijnbouw) en werkgelegenheid. Het inzetten op deze sector bij een economische relance biedt dus veel kansen.

In België zijn meer dan 120 bedrijven gespecialiseerd in recyclage, renovatie en het doorverkopen van hergebruikte bouwmaterialen en -producten. Als we Nederland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk erbij optellen, werken zijn er op dit vlak bijna 1 500 KMO-bedrijven actief. Deze sector is echter bij bouwprofessionals, ook al zou het snel ambitieuze doelstellingen kunnen worden gerealiseerd op het gebied van circulaire hulpbronnen.

In het kader van de federale bevoegdheden kan op het vlak van het prijsbeleid en de belastinginkomsten het volgende worden vastgesteld: in vergelijking met de kosten voor arbeid zijn de kosten voor grondstoffen laag, wat leidt tot een comparatief nadeel ten opzichte van lokale productie en het hergebruik van 'afval'.

Er is een probleem van het verlies aan winstgevendheid bij het opstarten van waardeketens voor hergebruik onder de huidige fiscale voorwaarden (ventilatiebuizen, toiletten, enz.) omdat hergebruikte materialen nog niet kunnen profiteren van een adequaat fiscaal kader. In veel gevallen zijn ze onderworpen aan BTW-tarief van 21%, dit in tegenstelling tot andere hergebruikte goederen zoals kleding, apparaten of fietsen.

Er gaan stemmen op voor een algemene verlaging van de BTW op gebouwen die gesloopt en wederopgebouwd worden om de Belgische woningvoorraad duurzamer te maken. Deze logica gaat alleen op als we ons beperken tot het beschouwen van het verbruik tijdens de gebruiksfase van het gebouw, en zo de impact van de productie en het gebruik van nieuwe materialen weglaten. Door echter grootschalige sloop-wederopbouw te stimuleren, riskeert men de algemene milieu-impact van de Belgische bouwsector te verergeren. De juiste maatregelen zijn maatregelen die de kwestie van energie-efficiëntie koppelen aan de kwestie van de energie die nodig is om de enorme hoeveelheden materialen te produceren die nodig zijn voor nieuwe verbouwingen.

Bovendien zouden overheidsbedrijven zoals NMBS, BPost en federale culturele en wetenschappelijke instellingen, evenals andere bedrijven, als onderdeel van een voorbeeldige aanpak een ambitieuzere strategie voor circulaire en klimaattransitie van hun infrastructuur kunnen invoeren.

- **Social economy and the COVID-19 crisis: current and future roles (30 juli 2020)**

Met deze nota lijkt het erop dat de OESO de sociale economie heeft ontdekt en daarbij regelmatig naar België verwijst als voorbeeld. Het wordt als volgt samengevat (vertaling): *“De ‘sociale economie’ heeft een belangrijke rol gespeeld bij het aanpakken en verzachten van de korte- en langetermijneffecten van de COVID-19-crisis op economie en samenleving. Op korte termijn hebben actoren in de sociale economie het herstel van de crisis ondersteund door innovatieve oplossingen te bieden die gericht zijn op het versterken van openbare diensten als aanvulling op het optreden van de overheid. Op de lange termijn kunnen organisaties in de sociale economie de post-crisis economie helpen hervormen door inclusieve en duurzame economische modellen te promoten. Steunend op tientallen jaren ervaring, haar specifieke kenmerken en onderliggende principes, kan de sociale economie modellen van sociale innovatie en een gevoel van doelgerichtheid inspireren voor bedrijven die actief zijn in de markteconomie.”*

Opmerkingen:

Dit beleidsdomein is in ons land genoegzaam bekend en behoeft geen verdere duiding. Merk echter op dat in deze nota ook wordt verwezen naar het Plan Sophia: *“... the Resilience Management Group in Belgium composed of 100 researchers and representatives of 180 enterprises have developed an action plan (Plan Sophia) involving 200 measures to help transition the country towards more*

sustainable and inclusive growth. The plan was presented to the federal and subnational governments with a number of its actions adopted.”

a) Algemene Bespreking van de relevante OESO-nota's, incl. aanbevelingen

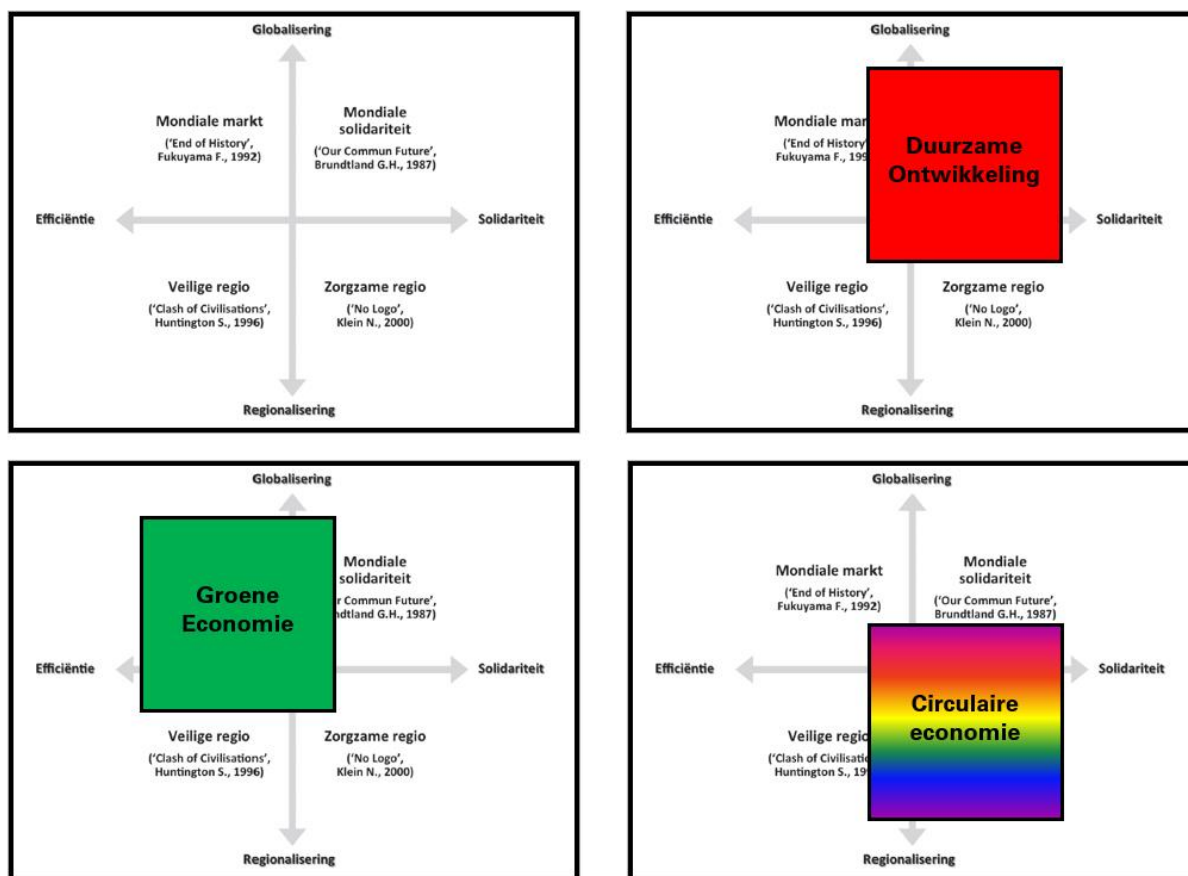
Ter verduidelijking. In heel wat (internationale) wetenschappelijke rapporten wordt bij het ontwikkelen van toekomstscenario's gewerkt met wereldbeelden. De richting die we uitgaan als maatschappij hangt immers af van het heersende dominante wereldbeeld. Elk rapport heeft een eigen benadering, maar de grote lijnen zijn dezelfde. Hier wordt gebruik gemaakt van een bespreking van wereldbeelden uit een publicatie die verscheen in het Rio+20 jaar.¹⁸⁹

In onderstaande figuur wordt linksboven aangegeven welke wereldbeelden over laatste 30 jaar (lees: het meest prominent) opgang maakten: van 'mondiale solidariteit' in de jaren '80 over 'mondiale markt' begin jaren '90 tot 'veilige regio' vanaf halverwege de jaren '90. Elk van de visies op economie die in deze tekst reeds aan bod zijn gekomen ('duurzame ontwikkeling', 'groene economie', 'circulaire economie') kunnen op een van de kwadranten worden geplaatst, d.w.z. dat het zwaartepunt van de visie op de welbepaalde economische oriëntatie voor de toekomst zich daar bevindt: zie figuur. Merk op dat elke protagonist van een wereldbeeld wel op een of andere manier zal aangeven te streven naar 'duurzame ontwikkeling'.¹⁹⁰

Geen enkel wereldbeeld is waardenvrij, ook niet de keuze voor een 'circulaire economie'. Op de figuur wordt die keuze – noodgedwongen - binnen een context van duurzame ontwikkeling – geplaatst binnen een 'zorgzame regio'. Dit wil zeggen dat de socio-economische organisatie gebeurd op een continent (cf. 'regionalisering', waarbij een regio duidt om een (sub-)continent in de wereld) met expliciete aandacht voor solidariteit. Het woord 'noodgedwongen' is het resultaat van de analyse van de megatrend 'schaarste van grondstoffen' en de kwetsbaarheid van de Europese Unie terzake. De OESO zal in het algemeen het zwaartepunt van een circulaire economie (cf. de rol van de Global Value Chains) echter eerder op 'mondiaal' niveau leggen met vooral aandacht voor de economische efficiëntie (cf. competitiviteit, concurrentievermogen ...). De vraag rijst waar de belangen bijv. van de MNO's en van de KMO's liggen. 'In het algemeen', want de nota *Building Back Better: A Sustainable, Resilient Recovery after COVID-19* van 5 juni 2020 draagt de suggestie in zich om te kiezen voor een 'zorgzame regio'.

¹⁸⁹ Mazijn B. en Gouzée N. (Red.). (2012). *De samenleving in beweging. België op weg naar duurzame ontwikkeling?* Brussel: ASP Editions.

¹⁹⁰ Hopwood et al. heeft een analyse gemaakt hoe verschillende organisaties zich positioneren m.b.t. duurzame ontwikkeling: zie https://www.open.edu/openlearn/ocw/pluginfile.php/630982/mod_resource/content/1/t863_2_reading2.pdf (laatst geraadpleegd op 20 augustus 2020).



Figuur 2. Wereldbeelden met een niet-waardenvrije focus van ‘duurzame ontwikkeling’, ‘groene economie’ en ‘circulaire economie’.

Hierna worden aanbevelingen voor het Belgisch beleid geformuleerd op basis van bovenstaande kritische analyse van de OESO-nota’s.

Aanbevelingen

1. Zet bij een post-COVID-19 relancebeleid – via een Just Transition - tegen 2050 in op een 100 % koolstofneutrale circulaire economie binnen Europa, in casu Europese Unie; spiegel de aanpak aan de benadering van de Ellen McArthur Foundation met aandacht zowel voor hernieuwbare (biomassa, water ...) als niet-hernieuwbare (metalen, mineralen ...) materialen, met respect voor alle planetaire grenzen;¹⁹¹ voor die waardeketens die voorlopig nog mondiaal zijn, internaliseer de externaliteiten (cf. sociale en ecologische afwenteling van de kosten) in de prijs van producten en diensten (via een Border Adjustment Mechanism, breder dan deze voor ‘carbon’);
2. Stroomlijn de transitie beschreven onder 1. met de European Green Deal en de Routekaart met de Belangrijkste acties;¹⁹² geef als uitermate kwetsbaar land bijzondere aandacht aan de reeds geformuleerde aanbevelingen om de kwetsbaarheid voor de megatrend ‘toenemende schaarste van belangrijke grondstoffen’ tegen te gaan (zie Bijlage 4);
3. Maak steunmaatregelen van de federale overheid, onder welke vorm dan ook, afhankelijk van de participatie van kredietinstellingen en bedrijven in de transitie beschreven onder 1.; een stapsgewijze differentiatie op korte en middellange termijn behoort hierbij tot de mogelijkheden;

¹⁹¹ Zie <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/circular-economy/concept/infographic> (laatst geraadpleegd op 20 augustus 2020).

¹⁹² Zie https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_nl (laatst geraadpleegd op 20 augustus 2020).

4. In samenwerking met gewesten en gemeenschappen, verhoog de weerbaarheid van de samenleving in het algemeen en de verstedelijkte gebieden in het bijzonder op het vlak van leefmilieu en gezondheid via een holistische aanpak met aandacht voor de zogenoemde co-benefits voor mens en milieu.
5. Transformeer ons huidige landbouw- en voedingssysteem, dat een grote ecologische voetafdruk heeft, in een veerkrachtig systeem gericht op biologisch, fair-trade, lokaal en seizoensgebonden; geef bijzondere aandacht aan de toegang tot gezonde voeding voor de meest kwetsbare bevolking in ons land; ook hier geldt: voor die waardeketens die voorlopig nog mondiaal zijn, internaliseer de externaliteiten (cf. sociale en ecologische afwenteling van de kosten) in de prijs van producten en diensten (via een Border Adjustment Mechanism, breder dan deze voor 'carbon');
6. Versterk de sociale economie in ons land op basis van de door de OESO erkende eigen expertise en ervaring, rekening houdend met nieuwe elementen in de OESO-nota.

→ **voorbeelden van andere OESO-lidstaten**

Het raadplegen van de OESO-databank op trefwoorden (zie hoger) leverde slechts twee (gelijkaardige) voorbeelden op voor de lidstaten Frankrijk en Zwitserland.

Frankrijk steunde Air France met 7 miljard Euro op voorwaarde dat binnenlandse vluchten die concurreren met treinverbindingen worden geschrapt.

Zwitserland steunde Lufthansa voor 1,9 miljard Zwitserse Frank op voorwaarde dat aan bepaalde milieudoelstellingen wordt voldaan.

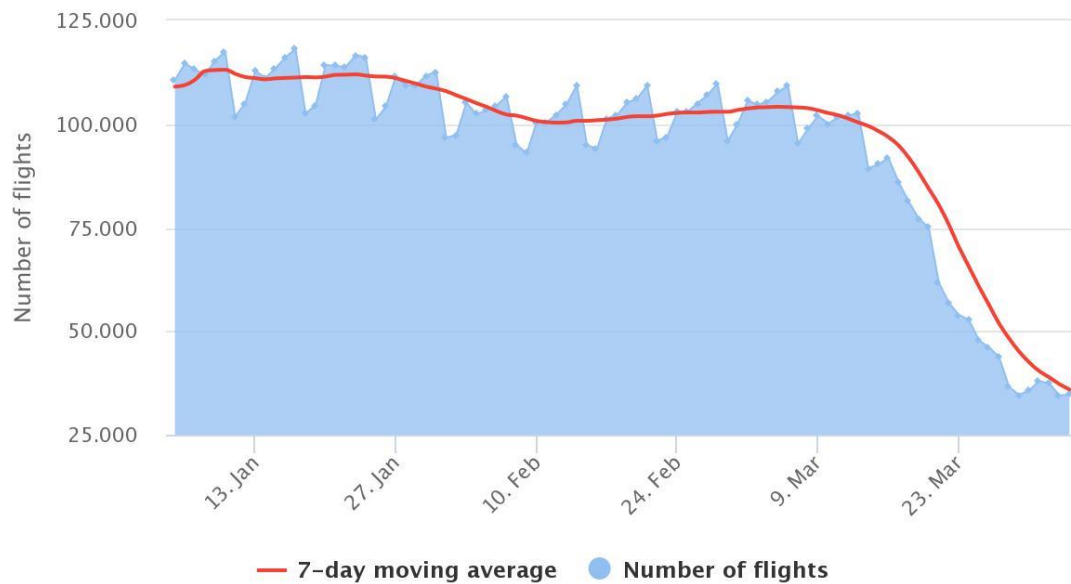
b) Bespreking van steun aan Brussels Airlines

De impact de COVID-19 crisis op de luchtvaartmaatschappijen heeft zich wereldwijd sterk laten voelen: zie Figuur 3. In enkele weken tijd is het aantal commerciële vluchten teruggevallen tot +/- 30 % van het 'normaal'. Hoewel dit een kans was om ook hier de slogan 'flatten the curve' te claimen is dit niet gebeurd. Momenteel zit het aantal terug op meer dan 70 % van het 'normaal'.¹⁹³

Ook Europese maatschappijen hebben gedeeld in de klappen, zo ook Brussels Airlines, dochtermaatschappij van Lufthansa. Het hoeft dan ook geen verwondering dat de moedermaatschappij bij heel wat regeringen is gaan aankloppen voor overheidssteun. Hierboven gaat een van die steunmaatregelen over deze luchtvaartmaatschappij.

¹⁹³ Zie <https://www.flightradar24.com/data/statistics>.

Number of commercial flights tracked by Flightradar24, per day (UTC time), last 90 days



Figuur 3. Aantal commerciële vluchten wereldwijd (januari – april 2020).

Steunmaatregelen moeten het akkoord krijgen van de Europese Commissie. Deze maatregel is goedgekeurd op 25 juni 2020 onder het 'State aid Temporary Framework adopted by the Commission on 19 March 2020, as amended on 3 April and 8 May 2020'.¹⁹⁴

In deze mededeling staat volgende paragraaf: "Similarly, Member States can decide to grant State aid to support green and digital innovation and investment, and increase the level of environmental protection in line with existing State aid rules. As already announced in the Commission's Communication of 14 January 2020, relevant State aid rules, in particular the Environmental and Energy State aid guidelines, will be revised by 2021 in light of the policy objectives of the European Green Deal and support a cost-effective and socially-inclusive transition to climate neutrality by 2050. This will contribute to a recovery strategy for the European economy that meets the important green and digital twin transitions in line with EU and national objectives." Het is dus hierop dat Frankrijk als Europese lidstaat zich baseert voor steun aan Air France. Ook Zwitserland met steun aan Lufthansa via Swiss International integreert milieumaatregelen.

België doet dit niet. Het Koninklijk besluit van 31 juli 2029 waarbij aan de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij een opdracht wordt toevertrouwd overeenkomstig artikel 2, § 3, van de wet van 2 april 1962 betreffende de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij en de gewestelijke investeringsmaatschappijen dat via Brussels Airlines overheidssteun geeft aan Lufthansa rept hier met geen woord over. Het zelfs zo dat beroep wordt gedaan op de uitzonderingsmaatregel om een RIA in te vullen.

Ondertussen blijft Brussels Airlines korte afstandsvluchten aanbieden op Parijs, Londen, Frankfurt ...

¹⁹⁴ Zie https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1179 (laatst geraadpleegd op 20 augustus 2020).

F. 6. België en de Europese Unie

1. 6.A. Hoe kunnen de door de Europese Unie aangekondigde steunmaatregelen het beste worden gebruikt met het oog op duurzame ontwikkeling?
2. 6.B. Hoe moet de Belgische regering zich met het oog op duurzame ontwikkeling positioneren ten opzichte van de door de Europese Commissie aangekondigde steunmaatregelen met betrekking tot duurzame ontwikkeling?

Hoger werd in deze tekst reeds gewezen op het belang van het stroomlijn van de rechtvaardige met de European Green Deal en de Routekaart met de Belangrijkste acties. In de nota 'Economie' van de collega-onderzoekers wordt uitgebreid ingegaan op de verschillende maatregelen.

G. Epiloog – Over 'vitale functies' binnen een context van duurzame ontwikkeling

Tijdens de COVID-19 crisis is duidelijk geworden dat onze samenleving uitermate kwetsbaar is. Elders in dit onderzoeksproject wordt hieruit het volgende besloten: *“Er staan twee prioriteiten op de politieke agenda. De eerste is het opbouwen van een veerkrachtigere economie en maatschappij, d.w.z. een economie en maatschappij die zich kunnen aanpassen aan eventuele schokken en tegelijkertijd de vitale functies kunnen blijven vervullen ten dienste van de bevolking. Vervolgens is het noodzakelijk om de economie en de maatschappij op weg te zetten naar een koolstofarme toekomst en de achteruitgang van de biodiversiteit een halt toe te roepen, in het belang van de sociale rechtvaardigheid (met inbegrip van de vermindering van de armoede en de ongelijkheid). De uitdaging om zich aan te passen aan systeemschokken vraagt om een strategie van risicobeheer. Om de economie en de maatschappij te heroriënteren naar een rechtvaardige transitie met respect voor de grenzen van het leefmilieu en de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen (SDGs) moet gebruik worden gemaakt van hefboomen voor transformatie en strategische-planningstools.”* En verder wordt aangegeven: *“Bij de uitwerking van deze strategie zal het, met inachtneming van het coherente beleid dat nodig is om de sociaaleconomische en ecologische duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen als geheel te verwezenlijken, onder meer noodzakelijk zijn om ten minste ...”* waarbij dan wordt gepleit om *“... de strategische sectoren en/of vitale functies te identificeren en hun kwetsbaarheid in te schatten naargelang het type crisis dat moet worden beheerd om hun de nodige ondersteuning te bieden en ze eventueel elders te vestigen (op Belgisch of Europees niveau) ...”*

* * * * *

Dit alles doet sterk denken aan wat er sedert de publicatie van het rapport 'Grenzen aan de groei' aan de Club van Rome (1972) werd geschreven. Er werd toen ingegaan op de toekomstige gevolgen van de naoorlogse productie en consumptie. Het gebruik van energie en grondstoffen, de uitstoot naar het milieu en de bevolkingsgroei speelden in de modellen een grote rol. Twintig jaar later werd in een nieuwe analyse bevestigd dat we 'De grenzen voorbij' waren en dat we richting 'Een wereldwijde catastrofe of een duurzame wereld' zouden gaan.

Het leidde in de jaren daarop tot een vernieuwde benadering van het 'factor'-denken. Hiermee wordt verwezen naar de formule die zowel Commoner et al. als Ehrlich et al. in 1971 publiceerden:

$$\text{Impact} = \text{Technology} \times \text{Level of Affluence} \times \text{Population}$$

Anders gezegd, de impact op het milieu (lees: de totale milieudruk) is het resultaat van drie factoren: de wijze van produceren (d.m.v. 'technologie'), de wijze van consumeren (de mate van (overvloedige) welvaart) en de bevolking. Teneinde de totale milieudruk te verminderen zou dus in principe kunnen worden ingegrepen op elk van de factoren. Er is echter een probleem. Beleidsmakers, met het oog op de volgende verkiezingen, aarzelen om de wijze van consumeren in vraag te stellen. Religieuze middens doen er alles aan om het niet te moeten hebben over de elementen die bijdragen aan de bevolkingsgroei.

Het hoeft dan ook geen verwondering te wekken dat de revival van dit 'factor'-denken tijdens die jaren '90 vooral focuste op de wijze van produceren. 'Factor Four – Doubling wealth, halving resources' (von Weizsäcker et al., 1995) bijv. verwijst naar een verviervoudiging van de grondstoffenproductiviteit door tegen 2020 tegelijkertijd de rijkdom wereldwijd te verdubbelen en het gebruik van hulpbronnen te halveren. Het concept 'Factor 10' doelt op het streven om 10 keer minder grondstoffen te gebruiken tegen 2050.

Er is dus een samenhang in de factoren die de impact op het milieu bepalen, m.a.w. enkel op één aspect werken terwijl de andere twee de pan uit swingen, zal ons niet duurzaam vooruit helpen.

Dit betekent evenzeer dat vanuit de OESO-landen niet met de vinger moet worden gewezen naar die regio's in de wereld waar de bevolkingsgroei toeneemt, zonder zelf onze wijze van consumeren in vraag te stellen. Ten titel van voorbeeld: Oxfam International publiceerde in 2015 een nota waarin wordt aangegeven dat 10 % van de rijksten in de wereld verantwoordelijk is voor +/- 50% van de uitstoot van de broeikasgassen, 20% van de rijksten is verantwoordelijk voor +/- 70% van de uitstoot. Daartegenover staat dat de armste 50% van de wereldbevolking verantwoordelijk is voor 10%. Waar zit de overbevolking dan?

Betekent dit – als de bevolkingsaantallen in de Westerse wereld in de eerste plaats naar beneden moeten - dat er wereldwijd niets moet gebeuren? Natuurlijk wel. Minstens om drie redenen: 1) er wordt verwacht dat in de komende tientallen jaren de bevolking vooral zal groeien in het Globale Zuiden, in het bijzonder in Sub-Saharaans Afrika; 2) de consumptie van de middenklasse in de groeielanden van het Globale Zuiden (China, India, Brazilië, Zuid-Afrika ...) komt op ons niveau; 3) de verstedelijking (merk op: er wordt verwacht dat voorbij 2050 ongeveer 70% van de wereldbevolking in miljoenensteden zal wonen) zorgt voor nog een extra stijging van de factoren 'productie' en 'consumptie'.

* * * * *

In diezelfde jaren '90 kreeg het transitie-denken in Nederland en België vorm. Het begrip 'planetaire grenzen' bestond nog niet, maar er werd gewezen op het gelijkaardig begrip 'milieugebruiksruimte'.¹⁹⁵ Het moest/moet de bedoeling zijn om binnen de grenzen van de milieugebruiksruimte te blijven door in te grijpen ... op de reeds genoemde drie factoren: de wijze van produceren, de wijze van consumeren en de totale bevolking. Bij de afbakening van de 'milieugebruiksruimte'/de 'planetaire grenzen' moeten we ons de volgende vragen stellen:¹⁹⁶

- **wat is 'de schaal'?**
Cf. de relatie met het risico dat we als mensheid willen/kunnen lopen om de grenzen te overschrijden.
- **hoe zit het met 'de distributie'?**
Cf. eenmaal we 'de schaal' kennen, de relatie met rechtvaardigheid, m.a.w. 'Wie of wat krijgt welk deel van de gebruiksruimte?' ... burgers, sectoren, overheid ?
- **wie of wat krijgt 'de toewijzing'?**
Cf. eenmaal we 'de schaal' en 'de distributie' kennen stelt zich de vraag waarvoor wenden we de gebruiksruimte binnen de planetaire grenzen aan, voor welk nut ?

Bij de operationalisering van duurzame ontwikkeling, het solidariteitsconcept in ruimte en tijd, is dit allocatievraagstuk dé opdracht. Dit betekent dat overal ter wereld nu (zo snel mogelijk) en in de toekomst kan voldaan worden in de noden (lees: de basisbehoeften) van de mensen: wonen, voeden, kleden, verzorgen, recreëren ... Dienstverlenende subsystemen (verplaatsen, communiceren ...) en ondersteunende subsystemen (levering van energie en grondstoffen) moeten hiertoe bijdragen: zie Figuur 4.

Naar de notie noden/basisbehoeften in/van mensen in een samenleving wordt al lang onderzoek gedaan. De afbakening hiervan in Figuur 4 is afgeleid van het werk van De Jonge et al. (2000), dat op zijn beurt werd geïnspireerd door o.a. de publicaties van Maslow, Galtung en Max-Neef (zie Bijlage 5). Nog anderen leggen de link met de rol van innovatie bij een rechtvaardige transitie.¹⁹⁷

Gelet op de analyse wordt dit geen eenvoudige maar wel dringende opdracht ten einde sociale schokgolven doorheen de samenleving te vermijden. Ten behoeve van een menswaardige

¹⁹⁵ De Jonge, W., Mazijn, B., & Van Assche, J. (2000). Milieugebruiksruimte: operationalisering van een vaag concept. *Duurzame ontwikkeling : meervoudig bekeken* (pp. 3–67). Academia Press.

¹⁹⁶ Merk op, dit zijn het soort vragen die we ons stellen op internationaal en nationaal vlak bij het bestrijden van klimaatverandering door de uitstoot van broeikasgassen te verminderen.

¹⁹⁷ Mulder, K., (2007). Innovation for Sustainable Development: from environmental design to transition management, *Sustainability Science*, 2, 2, pp. 253-263

samenleving (in het Engels: ‘a decent society’), nu en in de toekomst, zal de ecologische draagkracht immers moeten gevrijwaard worden.¹⁹⁸ Hiervoor werd en wordt gewezen naar het belang van ‘backcasting’.¹⁹⁹



Figuur 4. Over (basis)behoeften/noden én systemen, voor onze ‘vitale functies’.

* * * * *

De samenhang met “... de strategische sectoren en/of vitale functies te identificeren en hun kwetsbaarheid in te schatten naargelang het type crisis dat moet worden beheerd om hun de nodige ondersteuning te bieden en ze eventueel elders te vestigen (op Belgisch of Europees niveau) ...” ligt voor de hand.

De vitale functies die moeten kunnen worden vervuld, ook in tijden van crisissen zijn minstens

- het zich kunnen voeden
- het zich kunnen (laten) verzorgen
- het zich kunnen kleden
- het kunnen wonen
- het zich kunnen ontspannen

De strategische sectoren die dit moeten ondersteunen zijn dan

- landbouw en voeding
- gezondheid en zorg
- textiel en kleding

¹⁹⁸ Het is binnen dat kader dat de circulaire economie (in het Engels: ‘circular economy’) als middel moet worden ingezet. Deze nieuwe vorm van economie, de kringlooeconomie, meer gebaseerd op het behoud dan op de doorstroom, kan niet alleen op het niveau van België worden georganiseerd: de idee om zelfvoorzienend te zijn op dat niveau is immers niet te realiseren. Rekening houdend met geopolitieke en andere factoren is het echter eveneens een illusie om een globale circulaire economie na streven. Het niveau van de Europese Unie ligt het meest voor de hand en bij voorkeur binnen een pan-Europees samenwerkingsverband. Met pan-Europees wordt bedoeld op de regio tussen Gibraltar en het Oeral-gebergte. Merk op dat dit implicaties heeft voor de buitenlandse betrekkingen van de Europese Unie, denk bijv. aan deze met Rusland.

¹⁹⁹ Vanuit het toekomstbeeld van een menswaardige samenleving binnen de planetaire grenzen in 2050 wordt er teruggekeken naar de huidige situatie. Op die manier kan men zich een beeld vormen van welke strategische en operationele stappen in de tijd nodig kunnen zijn om dat beeld te realiseren.

- bouwen en wonen
- cultuur en recreatie

binnen een pan-Europese circulaire economie, waarbij de planetaire grenzen worden gerespecteerd en/of hersteld.²⁰⁰

²⁰⁰ Het is binnen deze opdracht niet mogelijk om in te gaan op de link met 'dematerialisatie', 'shift van een product naar een dienst-focus in de economie', enz.

1. Uitleg van de diepgaande analyse

De administratieve lasten zijn alle administratieve formaliteiten en verplichtingen voor burgers, ondernemingen en de non-profit, die direct of indirect verband houden met de uitvoering, de naleving en/of de instandhouding van een recht, een verbod of een verplichting uit hoofde van een wet, een decreet, een verordening, een circulaire of een internationaal verdrag.

Om de impact van nieuwe regelgeving op de administratieve lasten te evalueren. Het is dus van belang de parameters te kennen die deze lasten bepalen. Indien een regelgeving invloed heeft op één van deze parameters, zullen de administratieve lasten ervan gewijzigd worden, in de zin van een verhoging of een daling ervan.

Wie? Omvang van de betrokken doelgroep(en).

Wat? Type en aantal formaliteiten en verplichtingen.

Hoe? Vereiste middelen voor het vervullen van de formaliteiten. - Frequentie? Periodiciteit van de verplichting.

De administratieve vereenvoudiging kan worden toegepast in verschillende stappen van de procedure: definitie van de formaliteiten en verplichtingen, keuze van de informatie en vereiste documenten, opstellen en ter beschikking stellen van ad hoc formulieren en mogelijkheden om in contact te treden met de administratie.

2. De vragen

De impactanalyse van de administratieve lasten bevat vijf vragen. Het eerste vraag is een “filtervraag” om te bepalen of het nodig is voort te gaan met de diepgaande analyse van de administratieve lasten.

Vraag 1. *Indien burgers en/of ondernemingen betrokken zijn.* Identificeer, per betrokken doelgroep, de nodige formaliteiten en verplichtingen voor de toepassing van de regelgeving. Indien het ontwerp van regelgeving geen betrekking heeft op de ondernemingen en/of de burgers, stelt de vraag over de administratieve lasten zich niet. Duidt aan waarin de ondernemingen en/of de burgers niet betrokken zijn door het ontwerp van reglementering. De analyse eindigt hier. Indien het ontwerp van regelgeving betrekking heeft op de ondernemingen en/of de burgers, bepaalt u de eventuele formaliteiten en verplichtingen, nodig om de reglementering te bewerkstelligen, en dit voor elke betrokken groep (bij voorbeeld de ondernemingen in de bouwsector of de gepensioneerden).

Vraag 1 heeft tot doel een stand van zaken op te maken van de administratieve stappen die in het ontwerp van regelgeving voorzien zijn. Het gaat in eerste instantie om een eenvoudige beschrijving van de formaliteiten en verplichtingen, **voor elk betrokken doelgroep**. Meer specifieke elementen zullen aan bod komen in de volgende vragen.

Voorbeelden

Ondernemingen of burgers: een vergunning aanvragen, gegevens openbaar maken, zich inschrijven, een inschrijving wijzigen/schrappen, ...

Vereenvoudigingspotentieel > De formaliteiten en verplichtingen moeten evenredig zijn met de doelstelling van het voorstel tot regelgeving. Het is bijvoorbeeld van belang dat de nodige formaliteiten en verplichtingen voor de oprichting van een bedrijf stroken met de doelstelling van economische ontwikkeling.

Indien het ontwerp van reglementering formaliteiten en verplichtingen voor de ondernemingen en/of de burgers met zich meebrengt, dient men de vragen 2 tot 5 te beantwoorden. De vragen 2, 3 en 4 zijn in tweeën gesplitst om de huidige situatie te kunnen vergelijken met de situatie na de toepassing van het ontwerp van reglementering (geschatte potentiële toepassing). Zo wordt de impact van de veranderingen op de administratieve lasten duidelijker. Hierdoor kan ook een latere berekening van de administratieve lasten door het Meetbureau van de DAV vlotter gebeuren. U laat de linkerkolom leeg als er momenteel geen formaliteiten/verplichtingen zijn binnen het gebied van het ontwerp.

Vraag 2. Welke documenten en informatie moet elke betrokken doelgroep verschaffen? Onder “formaliteiten en verplichtingen” worden administratieve handelingen verstaan waarbij de doelgroep meestal documenten en/of informatie moet bezorgen om toegang te krijgen tot een dienst, een statuut, enz. om een situatie te kunnen aantonen. Vraag 2 heeft als doel een volledige lijst van deze documenten en informatie op te maken.

Voorbeelden

Een lijst van de meest gevraagde documenten en informatie door de administraties. Tabellen met gemiddelde tijden om bepaalde administratieve stappen te doorlopen.

Vereenvoudigingspotentieel > zijn alle gevraagde informatie en documenten echt noodzakelijk? Bijvoorbeeld, zou de identiteitskaart in bepaalde gevallen niet kunnen volstaan in plaats van het uittreksel van de geboorteakte?

Vraag 3. Hoe worden deze documenten en informatie, per betrokken doelgroep, ingezameld?

Vraag 3 is bedoeld om aan te tonen op welke manier de nodige informatie en documenten voor de toepassing van het voorstel worden verzameld. Er bestaan immers verschillende mogelijkheden, naargelang het geval. Ofwel vraagt de betrokken administratie de doelgroep om haar de informatie/documenten te bezorgen via een papieren formulier, een te downloaden formulier of een online-formulier; ofwel kan de administratie zich baseren op gegevens die bij haar of bij andere administraties reeds bestaan, zoals de authentieke bronnen (RR, KB, KBSZ, ...) of om het even welke andere bron van de overheid.

Vereenvoudigingspotentieel > Maak gebruik van de informatisering van de administraties en de connecties tussen de databanken van de overheid (Rijksregister, KruispuntBank Ondernemingen, KruispuntBank Sociale Zekerheid, ...) om de doelgroep niet opnieuw te vragen om informatie die al bekend is bij de administraties. Kies ook voor de manier van informatieoverdracht die zo weinig mogelijk tijd voor de doelgroep in beslag neemt en die rekening houdt met zijn mogelijkheden (bv. elektronisch of per post in plaats van verplaatsing naar het loket).

Vraag 4. Welke is de periodiciteit van de formaliteiten en verplichtingen, per betrokken doelgroep?

Het aantal keer dat een formaliteit/verplichting moet worden vervuld, heeft een grote impact op de administratieve lasten.

Voorbeelden

De driemaandelijke, eerder dan de maandelijkse BTW aangifte, reduceert de administratieve lasten tot een derde. De aangifte van een handicap kan ad hoc gebeuren, behalve in geval van een wijziging.

Vereenvoudigingspotentieel > vraag niet te frequent om informatie; vergaar alle informatie indien mogelijk in één keer.

Vraag 5. Welke maatregelen werden genomen om de eventuele negatieve impact te verlichten / te compenseren?

Indien er in het kader van deze impactanalyse een negatieve impact op de administratieve lasten wordt vastgesteld, dan moet in principe het ontwerp van regelgeving aangepast worden om deze impact zoveel mogelijk te beperken.

Bijlage 2 – Overzicht van reeds geformuleerde aanbevelingen

Twee studies in opdracht van het Federaal Instituut voor Duurzame Ontwikkeling (FIDO) die weliswaar verband houden met de Sustainable Development Goals (SDGs) bevatten aanbevelingen voor ondersteunende maatregelen op middellange (cyclische maatregelen) en lange termijn (structurele maatregelen) die de verwezenlijking van de SDGs en veerkracht zouden versnellen. Het betreft de volgende studies uit respectievelijk 2017 en 2019:

- Orsini, M., Mazijn, B., Nols, L., Noël, L., Devriendt, S. & Lavrysen, L. (2017). *Een evaluatie van de politieke engagementen van de federale overheid tegenover Agenda 2030 voor Duurzame Ontwikkeling van de Verenigde Naties*. Eindrapport. Institut de Conseil et d'Etudes en Développement Durable asbl, Namur, et Instituut vóór Duurzame Ontwikkeling vzw, Brugge.
- Jult W., Lamote S. & De Meyer R. (2019). *De duurzame ontwikkelingsdoelstellingen (SDGs) in een Belgisch perspectief. Mind the gap*. Perspective 2030, Brussel.

Hierna worden de aanbevelingen zoals geformuleerd in de rapporten opgelijst.

* * * * *

Een evaluatie van de politieke engagementen van de federale overheid tegenover Agenda 2030 voor Duurzame Ontwikkeling van de Verenigde Naties.

Eerste aanbeveling: maak een systematische en samenhangende vergelijking tussen enerzijds de SDGs en de targets en anderzijds de doelstellingen van de LTV met het oog op coherentie, mogelijks uitmondend in een amendering van het K.B. van 18 juli 2013. Merk evenwel op: de SDGs zijn onderdeel van Agenda 2030, terwijl de LTV doelstellingen voor 2050 heeft.

Tweede aanbeveling: zorg voor een regelmatige terugkoppeling met de regeringsleden en hun administraties over de respectievelijke (sub-)doelstellingen in de SDGs/de LTV, o.a. met oog op het aanvullen en het bijhouden van de inventaris van hun engagementen.

Derde aanbeveling: sluit een akkoord af met de verschillende entiteiten (federale staat, gewesten, gemeenschappen) over een format om een gemeenschappelijke inventaris en rapportering over de SDGs en de targets te hanteren.

Vierde aanbeveling: a) zorg voor een volledige set van indicatoren opdat elke target van de SDGs zou kunnen worden gemonitord ofwel door dataverzameling voor IAEG-SDGs – indicatoren ofwel door consensus over alternatieve indicatoren waar wenselijk; b) stel zelf (tussentijdse) doelstellingen voorop voor alle targets van de SDGs die relevant zijn voor de federale overheid.

Vijfde aanbeveling: er moeten extra inspanningen worden geleverd door de federale overheid inzake beleidsprioriteiten om de kloven met de genoemde SDGs-targets daadwerkelijk te verminderen.

Zesde aanbeveling: zet een systematische en samenhangende aanpak op voor wat betreft het engagement inzake het internationale beleid van België om tegemoet te komen aan de respectieve targets van de SDGs.

Zevende aanbeveling: maak een diepgaande analyse van (de redenen voor) de verschillen in de rapportages en beargumenteer.

Achtste aanbeveling: teneinde de targets van de verschillende SDGs daadwerkelijk te kunnen bereiken, zullen de bestaande structuren moeten worden in staat gesteld om doelmatig te kunnen bijdragen tot deze realisatie.

De duurzame ontwikkelingsdoelstellingen (SDGs) in een Belgisch perspectief. Mind the gap.

VERANKER AGENDA 2030 IN HET BELGISCH BELEID

- Agenda 2030 moet de ruggengraat vormen voor de volgende regeerakkoorden.
- Stel als nieuwe regering een federaal plan duurzame ontwikkeling op dat rekening houdt met de Belgische langetermijndoelstellingen rond duurzame ontwikkeling en internationale verbintenissen. Neem dit maximum twaalf maanden na de installatie van het parlement aan zoals vastgelegd in de wet Duurzame Ontwikkeling.
- Concretiseer als minister of staatssecretaris jaarlijks de beleidsnota in lijn met de duurzame ontwikkelingsdoelen (SDGs).
- Zorg dat de begroting 'SDG-proof' is. Elke minister moet systematisch onderzoeken of de uitgaven afgestemd zijn op duurzame ontwikkeling.

ZORG VOOR EEN STRUCTURELE EN INCLUSIEVE OPVOLGING VAN DE UITVOERING VAN AGENDA 2030

- Garandeer participatie. Het betrekken van de bevolking en het middenveld leidt tot meer doordachte en breed gedragen beslissingen.
- Garandeer tweemaal per legislatuur een stevig voortgangsrapport over de uitvoering.
- Zorg voor samenwerking tussen de gewesten en de federale regering en investeer in bestaande coördinatiemechanismen (zoals de Inter-Ministeriële Conferentie Duurzame Ontwikkeling en haar werkgroepen).
- Organiseer tweemaal per legislatuur een nationaal forum voor duurzame ontwikkeling om de stand van zaken in de uitvoering te bespreken.

INVESTEER IN EEN VERSTERKTE WETTELIJKE VERANKERING

- Licht de uitvoering van de wettelijke verplichtingen in het kader van duurzame ontwikkeling door. Kom met constructieve voorstellen die de Belgische complexiteit overstijgen en de bestaande wetgeving versterken, door bijvoorbeeld een bijzondere wet duurzame ontwikkeling.
- Garandeer continuïteit over regeringwissels heen en zorg voor een hoeksteen voor monitoring.

Bijlage 3 – Ten titel van voorbeeld, twee lijsten van megatrends

Hieronder wordt ten titel van voorbeeld twee lijsten gegeven van megatrends. Er zijn grote gelijkenissen; dit zou ook kunnen worden geïllustreerd met andere lijsten. De verschillen hebben vooral te maken met de aard van de instelling die de lijst opmaakt.

EEA	KPMG	Opmerking
Diverging global population trends	Population growth	=
Towards a more urban world	Urbanisation	=
Changing disease burdens and risks of pandemics		≠
Accelerating technological change		≠
Continued economic growth	Wealth	=, cf. beschrijving in beide documenten
An increasingly multipolar world		≠
Intensified global competition for resources	Material resource scarcity	=
Growing pressures on ecosystems	Ecosystem decline	=
Increasingly severe consequences of climate change	Climate change	=
Increasing environmental pollution		≠
Diversifying approaches to governance		≠, maar door KPMG wordt eerder geklaagd over 'Lack of global governance continues'
	Energy & Fuel	≠, omdat dit door EEA niet wordt gezien als een globale megatrend; toch wordt aan dit aspect uitgebreid aandacht besteed
	Water Scarcity	≠, omdat dit door EEA niet wordt gezien als een globale megatrend; toch wordt aan dit aspect uitgebreid aandacht besteed
	Food Security	≠, maar wordt vermeld door EEA bij andere megatrends
	Deforestation	≠, maar wordt door EEA vermeld bij 'Intensified global competition for resources'

Bijlage 4 – Overzicht van reeds geformuleerde aanbevelingen om de kwetsbaarheid voor de megatrend ‘toenemende schaarste van belangrijke grondstoffen’ tegen te gaan

Na het opleveren van het rapport Mazijn et al. (2018) werd door de bevoegde minister gevraagd input over de uitdaging van kritieke materialen te leveren voor *Workshops ‘Circulaire Economie’* die in oktober 2018 zijn doorgegaan. Onderstaande tekst komt uit de gevraagde nota.²⁰¹

* * * * *

Het operationaliseren van duurzame ontwikkeling, het solidariteitsconcept in ruimte en tijd, is dé opdracht. Dit betekent dat overal ter wereld nu (zo snel mogelijk) en in de toekomst kan voldaan worden in de noden (lees: de basisbehoeften) van de mensen: wonen, voeden, kleden, verzorgen, recreëren ... Dienstverlenende subsystemen (verplaatsen, communiceren ...) en ondersteunende subsystemen (levering van energie en grondstoffen) moeten hiertoe bijdragen. Gelet op de analyse wordt dit geen eenvoudige maar wel dringende opdracht ten einde sociale schokgolven doorheen de samenleving te vermijden. Ten behoeve van een menswaardige samenleving (in het Engels: ‘a decent society’), nu en in de toekomst, zal de ecologische draagkracht moeten gevrijwaard worden. Het is binnen dat kader dat de circulaire economie (in het Engels: ‘circular economy’) als middel moet worden ingezet. Deze nieuwe vorm van economie, de kringlooeconomie, meer gebaseerd op het behoud dan op de doorstroom, kan niet alleen op het niveau van België worden georganiseerd: de idee om zelfvoorzienend te zijn is immers niet te realiseren. Rekening houdend met geopolitieke en andere factoren is het echter eveneens een illusie om een globale circulaire economie na streven. Het niveau van de Europese Unie ligt het meest voor de hand en bij voorkeur binnen een pan-Europees samenwerkingsverband.²⁰²

Merk op dat geen analyse over het huidige wereldsysteem wordt gemaakt met bijv. een focus op machtsrelaties. Er wordt uitgegaan van de vaststelling (zie hoger) dat onze samenleving uiterst kwetsbaar is en dat er bijgevolg dringend veerkracht moet worden opgebouwd teneinde sociale schokgolven te vermijden of toch te temperen. Twee sporen kunnen hierbij worden gevolgd, die parallel kunnen lopen:

- binnen het huidige maatschappelijke bestel worden tegenstellingen overstegen en zien de maatschappelijke groepen elkaar niet als elkaars vijand, wordt elkaars legitimiteit erkend en wordt geopteerd voor een ‘agonisch pluralisme’;
- financiële middelen worden - door elk van de maatschappelijke groepen met zeggenschap - uit het huidige economische systeem gehaald en ingezet voor alternatieven (bijv. via coöperatieve vennootschappen), m.a.w. voor een economie als middel waarbij ‘de bescherming van de samenleving’ wordt centraal gesteld.

* * * * *

Hierna wordt ingegaan op ‘Initiatieven op de korte termijn (2020)’ en ‘Processen gericht op de middellange termijn (2030)’. Voor meer details wordt verwezen naar de reeds genoemde eigen rapporten.

Merk op dat in ons rapport uit 2013 toen nog ‘korte/middellange termijn (2015-2020)’ en ‘middellange/ lange termijn (2020-2030)’ werd aangegeven. Er wordt vastgesteld dat er weliswaar behoorlijk wat initiatieven zijn/worden genomen, maar dat – tegen de achtergrond van de urgentie en de omvang van de problematiek van ‘de schaarste van grondstoffen’ – het beleid als ‘too little, too late’ kan worden aangemerkt. Dit is voor wat betreft duurzaamheidsproblemen niet nieuw. Het Europees Milieuagentschap publiceerde zowel in 2001 als 2013 onder de titel ‘Late lessons from early warnings’ een serie van (historische) gevalstudies met expliciete verwijzing naar wetenschappelijke vaststellingen die ‘te laat en in beperkte mate’ hebben geleid tot beleidsbeslissingen die rekening hielden met het voorzorgsbeginsel.

²⁰¹ Mazijn B. Integratie van de uitdaging inzake kritieke grondstoffen. Tekst voor Workshops circulaire economie, 19 oktober 2018. Brussel.

²⁰² Met pan-Europees wordt bedoeld op de regio tussen Gibraltar en het Oeral-gebergte.

1. Initiatieven op de korte termijn (2020)

a) *Doorgedreven operationalisering van een circulaire economie*

Vooreerst dit. Veel van de huidige voorstellen zijn een doorslag van pilootprojecten 'afval en emissiepreventie' die eind jaren '80/begin jaren '90 in ons land werden opgezet. De grote overheidsinspanningen kort nadien (100den miljoenen Euro's) zouden er moeten toe geleid hebben dat we deze fase nu kunnen overslaan en overgaan tot een doorgedreven operationalisering van een circulaire economie (cf. de kritische materialen).

Verwijzend naar de figuur het 'Circular Economy System Diagram' van de Ellen MacArthur Foundation²⁰³ wordt hierna – samenvattend – eerst ingegaan op drie groepen van industriële activiteiten die kunnen bijdragen tot een kringlooeconomie: onderhoud en herstel ('maintenance'), opknapbeurt en hergebruik ('refurbishment', 'redistribution', 'reuse'), ontmanteling ('remanufacturing', 'recycling'). Merk op: sommige van deze activiteiten zijn reeds bekend, maar het volume is onvoldoende om binnen een kringlooeconomie functioneel te zijn.^{204, 205, 206, 207, 208}

b) *Kwetsbaarheid monitoren*

De bedoeling is dat op een systematische en samenhangende wijze opvolging wordt gegeven aan de schaarste van grondstoffen, in het bijzonder de problematiek van de kritische materialen. Hiertoe zijn verschillende initiatieven nodig:

- **op het niveau van de overheid:**
 - de oprichting van een observatorium, onder de politieke bevoegdheid van een Minister voor Grondstoffen, Energie en Ruimte, die de grondstoffenstromen naar, binnen en uit België, incl. de evoluties inzake prijs et al. op de wereldmarkt
 - het organiseren van een kringlooeconomie vergt een nieuwe kijk op de afvalwetgeving én het vrij verkeer van goederen, in casu 'afval'
 - het opschalen van het industriële aanbod om machines – waarvoor nauwelijks/geen wisselstukken meer kunnen worden verkregen – te onderhouden en te herstellen
 - het ondersteunen van investeringen in 'recycling capacity' en 'stockage' zowel naar volume als naar diversiteit omdat bepaalde metalen/materialen nu nog niet kunnen worden gerecycleerd
 - monitoring van de effecten van (zeldzame) (aard)metalen op milieu en (volks)gezondheid
 - overheidsaankopen ten volle richten 'cradle-to-cradle'
 - valorisatie van kennis en expertise gericht technologieoverdracht naar ontwikkelingslanden
 - **op het vlak van het onderwijs én van onderzoek**
 - in het onderwijs (ingenieur, productontwerp ...) net als in het onderzoek moeten 'design for scarcity' en 'recycling for scarcity' twee hoofdthema's worden;
- **op het niveau van multistakeholderplatformen (cf. de vroegere RESOCs et al.):** de kwetsbaarheid van de economische activiteiten in een bepaalde streek (laten) onderzoeken op parameters die verband houden deze megatrend; de identificatie van niches gericht op een kringlooeconomie op basis van een sterkte-zwakte analyse van de mogelijkheden in de streek; de analyse van de kwetsbaarheid en weerbaarheid van economische subsectoren (cf. NACE) met het oog op mogelijkheden voor de toekomst

²⁰³ Zie <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/circular-economy/interactive-diagram> (laatst geraadpleegd op 6/9/2018).

²⁰⁴ Zie www.repaircafe.be (laatst bezocht op 8/9/2018).

²⁰⁵ Zie bijv. www.ifixit.com (laatst bezocht op 8/9/2018).

²⁰⁶ Zie bijv. www.autocraftds.com (laats bezocht op 8/9/2018).

²⁰⁷ Zie bijv. www.gansystems.com (laatst bezocht op 8/9/2018).

²⁰⁸ Merk op dat er bij 'ontmanteling' twee mogelijkheden zijn: op niveau van onderdelen en van materialen.

o **op het niveau van ondernemingen:**

het toepassen/aanpassen van (bestaande) instrumenten die de kwetsbaarheid van een onderneming in kaart brengen

2. Processen gericht op de middellange termijn (2020-2030)

De processen gericht op de middellange termijn (2020-2030) kunnen minder precies gepland worden dan de initiatieven op de korte termijn (2020). Toch kunnen ook concrete voorstellen worden geformuleerd:

- Opzetten, opschalen en uitbreiden van transitiearena's
- Valoriseren van ... de diensteneconomie
- Speciale aandacht voor strategische sectoren: transport, energie, voeding, bouw
- Horizontale en verticale integratie bij alle actoren

* * * * *

Merk op dat deze reflecties over pistes voor oplossingen en acties, een herwerking van de voorstellen uit Mazijn B. et al. (2013), in lijn liggen met andere intra- en internationale studies (bijv. Europees Milieuagentschap²⁰⁹). Het reeds genoemde MIRA-rapport uit 2014 heeft het ondermeer over de nood aan ...

- 'horizonscanning': *"... de Vlaamse overheid heeft nood aan een volwaardig systeem van horizonscanning om beter voeling te krijgen met de complexiteit van megatrends en hun strategische implicaties voor het milieu in Vlaanderen ..."*;
- 'transitiegovernance': *"De Vlaamse samenleving heeft een kader voor transitiegovernance nodig om de benodigde transities tot stand te brengen. De essentie van zo'n kader bestaat uit samenwerkingsverbanden ... die gericht zijn op de coproductie ..."*.

* * * * *

Tot slot. In geen enkel opzicht wordt hier een pleidooi gehouden om de bevoegdheid rond deze problematiek bij ene of gene overheid te houden. De uitdaging is zo urgent en omvangrijk dat elk overheidsniveau vanuit haar bevoegdheid en mogelijkheden proactief en in overleg initiatief moet nemen.

²⁰⁹ Zie <https://www.eea.europa.eu/themes/sustainability-transitions/global-megatrends/global-megatrends> (laatst geraadpleegd op 8/9/2018).

Bijlage 5 - Overzichtstabel van catalogi met noden volgens Maslow, Galtung en Max-Neef²¹⁰

noden/behoefte	Maslow	Galtung	Max-Neef	Overlappende consensus
voortbestaan	lucht, water, voedsel, onderdak, slaap	lucht, water, voedsel, onderdak, gezondheid,	gezondheid (fysisch + psychisch), aanpassingsvermogen, voedsel, onderdak, rust, voortplanting, arbeidsactiviteit, leefbare omgeving, sociale relaties	gezondheid, lucht, water, voedsel, onderdak, ontspanning, activiteit
bescherming	veiligheid zekerheid	individuele veiligheid collectieve veiligheid bescherming tegen ziekten	gezondheid spaarzaamheid sociale zekerheid werk afdwingbare rechten leefruimte sociale omgeving	gezondheid veiligheid inkomenszekerheid rechtszekerheid risicobeleid
affectie	affectie	affectie liefde sex partnerschap met natuur	zelfrespect, eigenliefde zich zelf verzorgen opkomen voor eigen belangen respect voor anderen, naastenliefde zorgzaamheid, solidariteit respect voor andermans belangen ontvankelijkheid voor natuurbeleving verwondering voor natuur en milieu	respect waardering
begrip	waarheid	opvoeding	werkelijkheidszin	begrip

		dialogo	ontvankelijkheid voor realiteit leergierigheid communicatie-vaardigheid	erkenning
participatie	het gevoel erbij te horen verdraagzaamheid	steun respect samenwerking	aanpassingsvermogen openheid ontvankelijkheid solidariteit, bereidheid, vastberadenheid, toewijding, respect,	participatie
ijdelheid	zelfrespect	uitdaging nieuwe ervaringen	verbeelding, fantasie roekeloosheid, risico's nemen nostalgie, herinneringen ontspanning, vrije tijd intimiteit, privacy	eigenliefde
creatie	betekenisgeving	expressiviteit creativiteit praxis arbeid	scheppingsdrang inventiviteit	creativiteit
identiteit	respect van de anderen	expressiviteit creativiteit praxis arbeid zingeving in het leven	het gevoel erbij te horen zelfbeeld (consistent en gedifferentieerd) zelfrespect assertiviteit	identiteit
vrijheid	-	vrijheidsrechten	vrijheidsrechten verantwoordelijkheid 'vrije' keuze risico's lopen afwijkend gedrag vertonen	vrijheid

²¹⁰ De Jonge, W., Mazijn, B., & Van Assche, J. (2000). Milieugebruiksruimte: operationalisering van een vaag concept. *Duurzame ontwikkeling : meervoudig bekeken* (pp. 3–67). Gent: Academia Press.

5.6. Analyse de la dimension pauvreté

Les pouvoirs publics belges ont adopté un grand nombre de mesures, au cours de la période de confinement, afin d'atténuer les impacts de la crise sur les groupes les plus vulnérables de la société.

Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a publié plusieurs catalogues des actions prises à cet égard²¹¹. Ce sont là des mesures de court terme, qui visent à soutenir les ménages et les acteurs économiques (y compris dans le secteur non-marchand) affectés par le ralentissement de l'activité économique lié aux mesures de confinement et à la lutte contre la transmission du Covid-19. Ce rapport ne revient pas sur ces mesures, qui sont appelées à progressivement disparaître au fur et à mesure de la reprise de l'activité économique. Il s'intéresse plutôt au contenu des mesures de relance de l'économie après la crise, que l'Etat fédéral et, accessoirement, les Régions et Communautés, s'approprient à adopter²¹².

1. Les limites de la stratégie reposant sur la croissance du PIB

La relance économique doit se donner d'autres objectifs que la croissance du PIB et le sauvetage des entreprises menacées de faillite compte tenu des deux crises simultanées -- crise de l'offre, liée à la chute de la production, et crise de la demande, liée à la chute de la consommation -- que traversent un ensemble de secteurs économiques. Cette relance doit être vue comme une opportunité de réorienter l'économie vers plus de durabilité, et de mettre l'accent sur la lutte contre la pauvreté et les inégalités.

Or, pour véritablement gagner le combat contre la pauvreté et l'exclusion sociale, **un changement de stratégie s'impose**. Jusqu'à présent, l'approche a consisté à stimuler la croissance économique afin de pouvoir "répartir les fruits de la croissance", selon le modèle des "Trente Glorieuses" reposant sur le compromis dit "fordiste": à partir de la richesse créée, un tiers allait à l'Etat sous forme d'impôts, un tiers aux actionnaires, et un tiers aux travailleurs. L'on devait ainsi permettre de la sorte à la sécurité sociale de contrebalancer les effets d'exclusion produits par le marché, par une **approche de la politique sociale qu'on pourrait qualifier de "compensatoire"**. **Cette recette ne tient plus**. Il y a deux motifs à cela.

D'abord, cette stratégie a montré ses limites en tant que stratégie de réduction de la pauvreté et des inégalités. L'éradication de la pauvreté demeure en effet un enjeu majeur dans la Belgique et dans l'Union européenne aujourd'hui. En 2010, au moment de lancer la stratégie "Europe 2020" pour "une croissance intelligente, durable et inclusive", **les Etats membres de l'Union européenne s'étaient engagés à réduire de 20 millions le nombre de personnes en risque de pauvreté pour 2020**²¹³. A l'arrivée, nous sommes loin du compte: selon les dernières statistiques disponibles de l'agence européenne de statistiques Eurostat, portant sur l'année 2018, 110 millions de personnes étaient encore en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'UE des 28 (incluant le Royaume-Uni), une

²¹¹ Voir <https://www.luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2020/07/200703-aper%C3%A7u-covid-19-FR-def.pdf>

²¹² Conformément au mandat donné au consortium de recherche, ce rapport est centré sur les grands choix d'orientation macro-économique, qui relèvent de la compétence de l'Etat fédéral.

²¹³ Voir Communication de la Commission, Europe 2020: Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, COM(2010)2020 du 3.3.2010.

diminution d'à peine 8 millions par rapport à l'année 2010 qui, pourtant, se situait au pic de la crise économique et financière de 2008-2010. **Plus d'un cinquième de la population européenne (21,8%) est donc vulnérable**, à peine 2% de moins qu'au moment où la stratégie "Europe 2020" était inaugurée.

La Belgique se situe dans cette moyenne, avec 20% de la population belge en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, un chiffre pratiquement inchangé depuis dix ans. Cet indicateur (AROPE - "at risk of poverty or social exclusion") est composite: il inclut les personnes qui sont menacées par la pauvreté (c'est-à-dire dont le revenu disponible équivalent se situe en dessous du seuil de pauvreté fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian national, après transferts sociaux); les personnes qui vivent dans le dénuement matériel, ce que l'on mesure par la capacité ou non de faire face à certaines contraintes économiques, d'avoir accès à certains biens durables, ou à un logement présentant certaines caractéristiques²¹⁴ ; ou les personnes qui vivent dans des ménages à très faible intensité de travail (personnes âgées de 0 à 59 ans vivant dans des ménages dans lesquels les adultes ont travaillé 20 % ou moins de leur potentiel de travail total au cours de l'année écoulée).

En Belgique, une personne sur sept vit en-dessous du **seuil de pauvreté, fixé à 1.139 euros nets par mois pour une personne seule et 2.392 euros pour un couple avec deux enfants**, et un quart des ménages belges (et 38% à Bruxelles ou en Wallonie) ne pourraient faire face à une dépense imprévue. Les chiffres sont particulièrement élevés à Bruxelles, où plus d'un ménage sur cinq est en situation de "privation matérielle et sociale" -- c'est-à-dire doit **renoncer à certaines dépenses jugées essentielles à une vie décente** --²¹⁵.

Or, ces chiffres n'intègrent pas les impacts de la crise sanitaire et de la mise en coma artificiel d'une partie de la vie économique qui en est résulté. **Le 31 juillet 2020, Eurostat annonçait un recul de 11,9% du produit intérieur brut de l'Union européenne au cours du second trimestre de l'année:** c'est une contraction inédite en temps de paix, qui est encore plus spectaculaire dans certains pays européens (-12,4% en Italie, -13,8% en France, -14,1% au Portugal, -18,5% en Espagne), **la Belgique se situant dans la moyenne avec un recul de 12,2%.** Cette contraction aura des conséquences sur les chiffres de la pauvreté. **Le risque est en outre réel que, compte tenu de l'explosion de la dette publique dans certains Etats membres, l'on en revienne trop tôt aux recettes d'austérité des années 2008-2010,** sous prétexte de rassurer les marchés sur la solvabilité des Etats de la zone euro, et sous la pression des gouvernements qui ont conditionné leur accord au plan d'investissements "Next Generation EU" (750 milliards d'euros à répartir, dont 390 milliards sous forme de subventions et 360 milliards sous forme de prêts remboursables) à un **droit de regard sur les réformes structurelles qu'adopteront les Etats bénéficiaires.**

²¹⁴ Ainsi que l'explique le site d'Eurostat: "Les personnes en situation de privation matérielle grave ont des conditions de vie fortement affectées par le manque de ressources; quatre des neuf indicateurs de privation s'appliquent à elles: impossibilité i) de régler le loyer ou les factures pour les services d'utilité publique, ii) de chauffer convenablement le domicile, iii) de faire face à des dépenses imprévues, iv) de consommer de la viande, du poisson ou un équivalent protéiné tous les deux jours, v) de partir en vacances hors du domicile une semaine par an, vi) d'acheter une voiture, vii) d'acheter une machine à laver le linge, viii) d'acheter une télévision couleur ou ix) de payer une connexion téléphonique". Voir https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/products-datasets/product?code=T2020_50

²¹⁵ Selon les données les plus récentes de l'Office européen des statistiques Eurostat, qui sont de novembre 2019, les chiffres concernant la part de la population en situation de privation matérielle et sociale sont de 11% pour la Belgique dans son ensemble, mais ils sont nettement plus élevés à Bruxelles (21,5%) et en Wallonie (15,3%) qu'en Flandre (6,6%).

Le second motif de mettre en question l'opportunité d'une stratégie reposant sur un retour à la **croissance**, telle que celle que nous avons connue au cours des années 1950 et 1960, est qu'une telle stratégie n'est ni réaliste ni souhaitable: elle **entraîne inévitablement une augmentation de l'empreinte écologique, liée aussi bien à l'utilisation des ressources qu'à la pollution, y compris de gaz à effet de serre**, qui nous éloigne des objectifs de développement durable définis en matière écologique, notamment liés à la production et à la consommation responsables (Objectif 12) et à l'action climatique (Objectif 13). L'on peut certes avoir une croissance progressivement plus soutenable, c'est-à-dire ponctionnant moins de ressources et produisant moins de déchets par valeur créée. C'est ce **découplage "relatif" de la croissance par rapport à l'empreinte écologique que permettent les progrès technologiques et l'appui donné à l'économie circulaire ainsi qu'à l'économie de la fonctionnalité**. Un découplage "absolu" -- une croissance accompagnée d'une *réduction* de l'empreinte écologique -- suppose cependant bien davantage: il suppose l'introduction de technologies vertes plus efficaces faisant progresser notre efficacité dans l'utilisation des ressources et dans le traitement des déchets dans des proportions plus importantes que la croissance de la richesse n'amène une augmentation de l'utilisation des ressources et de la production de déchets. Un tel découplage absolu est largement un mythe.

2. Les alternatives

Il y a deux alternatives à la stratégie actuelle. La première consiste, plutôt qu'à se focaliser sur la recherche de la croissance du PIB, à **centrer les efforts sur la réduction des inégalités et de la pauvreté**. La seconde consiste à **créer les conditions d'une économie plus inclusive, favorisant l'accès à un travail décent pour tous et toutes**.

2.1. La stratégie compensatrice: le rôle de la fiscalité et des transferts sociaux

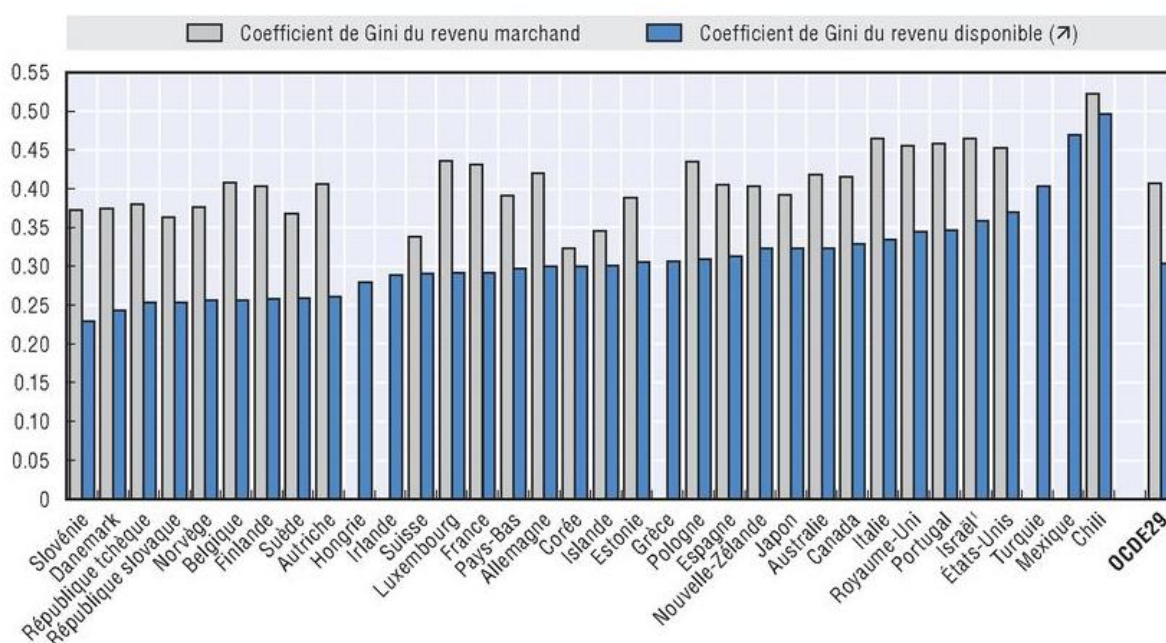
L'adoption de mesures correctrices des inégalités créées par le marché suppose **des réformes sur deux plans: sur le plan de la fiscalité, afin de rendre celle-ci plus progressive; et sur le plan des politiques sociales**, afin de s'assurer que les investissements en matière de santé, d'éducation et de logement, ainsi qu'en matière de protection sociale, seront de nature à compenser suffisamment les écarts de revenus qui résultent des mécanismes du marché.

Les politiques fiscales redistributives et les dépenses sociales, surtout en matière de sécurité sociale, ont joué un rôle majeur dans la réduction des niveaux d'inégalités qui ont leur source dans les revenus bruts que différents groupes de la population tirent du marché. Pour l'ensemble des pays de l'OCDE, on estime que **les transferts monétaires publics, en combinaison avec l'impôt sur le revenu et les cotisations à la sécurité sociale, ont réduit les inégalités (mesurées selon le coefficient de Gini) d'environ un quart** en moyenne au cours de la période allant du milieu des années 1980 à la fin des années 2000, au sein de la population en âge de travailler.²¹⁶ En Belgique, tandis que le coefficient Gini serait de 0,41 sur la base du revenu marchand (c'est-à-dire avant impôts et transferts sociaux), il est

²¹⁶ Organisation de coopération et de développement économiques, *Toujours plus d'inégalité : Pourquoi les écarts de revenus se creusent* (OCDE, Paris, 2011).

de 0,25 après impôts et transferts, ce qui démontre une grande efficacité des mécanismes redistributifs (amenant une réduction de l'inégalité de près de 40%).

Peu de graphiques illustrent mieux cette contribution des politiques fiscales redistributives que celui présenté par l'OCDE en 2011 qui met en lumière ce qui sépare les niveaux d'inégalité provenant des seuls revenus marchands et les niveaux d'inégalité résultant des revenus nets, c'est-à-dire après prise en compte des impôts et des mécanismes sociaux de redistribution.²¹⁷ Le graphique est le suivant :



Graphique 1. Impacts sur les inégalités (coefficient de Gini) de la différence entre revenus marchands et revenus (disponibles) nets après imposition et transferts de sécurité sociale, pays OCDE, fin des années 2000 (données de 2006 à 2009 selon les données disponibles pour chaque pays).

Source : OCDE, *Toujours plus d'inégalité : Pourquoi les écarts de revenus se creusent* (2011), chap. 6, graphique 6.1.

Un régime fiscal progressif a un rôle décisif à jouer dans la garantie des conditions d'existence dignes de la population, aussi bien par la réduction du poids des inégalités de revenus avant impôt que par l'augmentation de la capacité de l'État à financer des services publics qui (en matière de santé, d'éducation et de logement) servent l'ensemble de la population.

La progressivité de l'impôt est une condition nécessaire mais non suffisante à la réduction de la pauvreté et des inégalités. En effet, même s'il est fortement progressif, un régime fiscal ne peut avoir

²¹⁷ L'estimation selon laquelle en moyenne, dans les pays de l'OCDE, impôts et politiques sociales ont permis de réduire d'un quart les inégalités qui seraient le résultat des seuls revenus du marché, ne doit pas masquer que, dans certains pays, cet effet redistributif de la fiscalité et des politiques sociales est plus élevé encore : c'est le cas dans les pays nordiques, en Allemagne ou d'ailleurs en Belgique. D'autre part, ce calcul ne prend pas en compte la contribution de la fourniture de services publics (tels que l'eau, l'électricité ou les infrastructures de communication) à l'amélioration des conditions de vie, notamment, des groupes de la population dont le revenu monétaire est le plus faible.

un impact sur la réduction des inégalités que si **le produit des impôts perçus est redistribué à travers des politiques sociales qui bénéficient aux pauvres** plutôt que d'être consacré à des investissements qui permettront seulement aux déciles les plus riches de la population de le devenir plus encore. Pour la réalisation effective des Objectifs de développement durable, ce qui importe, **c'est la combinaison de la mobilisation des revenus et des choix de dépenses**. Aucun de ces deux éléments pris isolément ne permettra d'évaluer si les efforts de l'État sont suffisants : tout comme il est aisé d'imaginer qu'un État ayant mis sur pied des politiques sociales généreuses destinées à s'attaquer à la pauvreté, fasse financer ces politiques principalement par les pauvres eux-mêmes (par exemple, par une augmentation des taux de TVA sur les biens de consommation courante, ou par une taxation à un taux élevé des revenus du travail, alors que les revenus du capital ne sont pas taxés ou ne le sont que faiblement), il est possible qu'un État taxe à des taux élevés les ménages ayant les revenus les plus élevés ainsi que les entreprises mais n'utilise pas les recettes ainsi générées de manière à ce qu'elles aient un impact significatif sur la réduction des inégalités.

En outre, la capacité de réduire les inégalités ne dépend pas uniquement des contributions *en pourcentage* de la tranche la plus riche de la population aux recettes publiques mais également des niveaux *absolus* de ces contributions : si, par exemple, le décile le plus riche de la population paie 90 pour cent de l'impôt sur le revenu perçu dans le pays, le régime fiscal peut être qualifié de progressif selon la mesure de progressivité fiscale la plus répandue, connue sous le nom d'indice de Kakwani. Mais, si ces 10 pour cent des plus riches sont soumis à des taux d'imposition très bas, la capacité redistributive de l'imposition demeurera très limitée : cette capacité redistributive est représentée par un autre indice, appelé indice de Reynolds-Smolensky, qui mesure la différence dans la répartition des revenus avant et après impôt.²¹⁸ Une conséquence importante de cette distinction est qu'une réforme fiscale qui, à première vue, peut sembler régressive parce que la part des recettes fiscales totales payées par la tranche la plus riche de la population diminuera (ce qui revient donc à répartir l'effort sur une tranche plus large de la population), peut néanmoins avoir des conséquences progressives si les taux d'imposition globaux, et donc les recettes que l'État peut mobiliser, sont relevés.

Naturellement, **une réforme amenant progressivité accrue du régime fiscal pourrait avoir des effets contre-productifs si elle devait conduire à un ralentissement significatif de l'activité économique, détruisant ainsi à moyen ou à long terme la base des recettes sur lesquelles l'État peut compter pour financer ses politiques sociales.**

Ceci est toutefois un domaine où la persistance de certains mythes a souvent desservi le débat public. Une hypothèse en particulier, popularisée sous le nom de « courbe de Kuznets », pose que l'augmentation des inégalités serait le prix inévitable à payer pour la croissance économique de telle

²¹⁸ Les indices de Kakwani et de Reynolds-Smolensky sont apparus simultanément dans la littérature économique : voir Nanak C. Kakwani, "Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison", *The Economic Journal*, vol. 87 (345) (1977), pp. 71–80; et Morgan O. Reynolds et Eugene Smolensky, *Public Expenditures, Taxes and the Distribution of Income: The United States, 1950, 1961, 1970* (New York, Academic Press, 1977). Pour une présentation générale, voir Jonathan Haughton et Shahidur Khandker, *Handbook on Inequality and Poverty* (Washington, D.C.: Banque mondiale, 2009) (chap. 15: "The Effects of Taxation and Spending on Inequality and Poverty"). Ces différentes manières d'évaluer la contribution de la progressivité de l'impôt à la réduction des inégalités a été critiquée parce qu'elles ne tiennent pas compte, dans une perspective dynamique, des changements de revenus pouvant découler de l'introduction de réformes fiscales : voir Santiago Díaz de Sarralde, Carlos Garcimartín et Jesús Ruiz-Huerta, "The paradox of progressivity in low-tax countries: income tax in Guatemala", *CEPAL Review*, n° 102 (Déc. 2010), pp. 85-99.

sorte que l'introduction de politiques visant à combattre les inégalités, surtout si elle intervient prématurément ou à un moment où la croissance faiblit, pourrait nuire aux perspectives de développement. Cependant, le constat qu'a fait Simon Kuznets dans un article publié en 1955,²¹⁹ portant sur une corrélation entre croissance des inégalités et croissance du PIB, ne valait que pour les pays en développement -- pays à forte croissance, donc, et connaissant des processus d'industrialisation et d'urbanisation rapides; le constat ne peut être transposé aux économies industrielles avancées dans lesquelles ces processus de transformation structurelle sont déjà achevés.

En outre, l'usage idéologique qui a été fait de son travail ne correspond pas aux résultats réels de Kuznets. Bien qu'historiquement il puisse y avoir eu corrélation entre la transformation structurelle liée à l'industrialisation et l'augmentation des inégalités, cela n'implique pas qu'une telle augmentation doive être considérée comme condition à l'industrialisation, ou à la croissance économique en général. On peut en effet imaginer que la phase d'industrialisation du développement économique aurait eu des conséquences bien moins néfastes pour la cohésion sociale, et aurait donc été bien plus soutenable, si elle avait été accompagnée de régimes redistributifs solides compensant les perdants en transférant des ressources des gagnants. Du reste, il existe aujourd'hui un consensus quant au fait que des niveaux élevés d'imposition, permettant à l'État d'adopter de solides politiques redistributives et d'assurer des services publics de haute qualité, loin d'être un obstacle à la croissance économique, en sont l'un des ingrédients. Le Fonds monétaire international (FMI) lui-même soutient que « la combinaison des effets directs et indirects de la redistribution, y compris la réduction des inégalités qui en découle, est dans une certaine mesure bénéfique à la croissance ».²²⁰

2.2. La stratégie inclusive: réorganiser le marché

La stratégie compensatrice esquissée ci-dessus, consistant à miser sur une fiscalité progressive et des transferts sociaux afin de réduire la pauvreté et les inégalités, est la plus communément poursuivie. Elle présente cependant des déficits majeurs. Premièrement, elle aboutit à faire de la croissance du PIB la condition de possibilité d'une stratégie de lutte contre la pauvreté. Deuxièmement, **elle repose sur des outils (fiscalité et politiques sociales) qui ne sont pas à l'abri de revirements politiques**, suite à l'émergence de nouvelles majorités issues de nouvelles élections. **Or, les candidats aux élections qui promettent des baisses d'impôts, quitte à ce qu'il en résulte une réduction des services publics et des capacités redistributives de l'Etat, peuvent gagner en popularité dans un contexte où croît l'individualisme et où le tissu social est de plus en plus fragile.** Troisièmement, pour les bénéficiaires des politiques sociales eux-mêmes, le risque existe d'une dépendance à l'égard de mécanismes d'assistance qui ne garantissent pas une vie pleinement épanouie, permettant à chacun de réaliser ses aspirations.

²¹⁹ Voir Simon Kuznets, "Economic Growth and Income Inequality", *American Economic Review* 45 (March 1955): 1-28.

²²⁰ Jonathan D. Ostry, Andrew Berg et Charalambos G. Tsangarides, "Redistribution, Inequality and Growth", IMF Staff Discussion Note, February 2014 (Fonds monétaire international, Washington, D.C., 2014) (également cités par le Rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, Magdalena Sepúlveda Carmona, présenté à la 26^{ème} session du Conseil des droits de l'homme (A/HRC/26/28) (22 mai 2014), para. 40. Voir également Andrew Berg et Jonathan D. Ostry, "Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?", IMF Staff Discussion Note 11/08 (Fonds monétaire international, Washington, D.C., 2011); ainsi que Era Dabla-Norris, Kalpana Kochhar, Nujin Suphaphiphat, Frantisek Ricka, Evridiki Tsounta, *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective* (IMF Staff Discussion Note), juin 2015, p. 7.

Une stratégie autre consisterait à organiser le marché de manière à le rendre plus inclusif, et ainsi à lutter contre les inégalités non pas en aval, par des mécanismes de redistribution, mais en amont, dans l'appareil productif lui-même. Parmi les mesures qui relèveraient d'une telle stratégie figurent notamment les suivantes:

i) Le **soutien à des domaines d'activité constituant des gisements d'emplois faiblement qualifiés**, permettrait l'intégration au marché de l'emploi, notamment, de chômeurs et chômeuses de longue durée : **les énergies renouvelables, la rénovation énergétique des bâtiments, l'agriculture diversifiée suivant les principes agroécologiques, ou l'économie circulaire**. S'agissant de ce dernier domaine, le domaine des services de réparation et de mise à disposition de biens en vue de leur réutilisation constitue le potentiel d'emplois le plus important: alors que, pour 10.000 tonnes de déchets, 1 emploi temps plein (ETP) est créé pour l'incinération, ce sont 6 ETP qui sont créés si l'on recourt à la mise en décharge, mais ce sont 36 ETP créés par le recyclage et 296 ETP par la réutilisation des biens²²¹.

ii) **L'extension de dispositifs de type "territoires zéro chômeurs de longue durée (TZCLD)", finançant des emplois qui ne sont pas solvables**, mais dont la création permet d'épargner à la collectivité les coûts importants, directs et indirects, associés au "non-emploi". Le dispositif Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée (TZCLD) est expérimenté en France dans 10 localités depuis 2017, et il a maintenant été étendu à 50 localités supplémentaires suite à une vote unanime de l'Assemblée nationale adopté le 16 septembre 2020. Les TZCLD visent à éliminer le chômage de longue durée au départ des aspirations et des compétences des personnes qui le subissent, en créant des emplois manquants à l'échelle locale et en assurant de bonnes conditions de travail. Le dispositif des TZCLD est fondé sur trois convictions, portées notamment par ATD Quart Monde: 1° personne n'est inemployable et chacun.e dispose d'expérience et de compétences à exercer; 2° ce n'est pas le travail qui manque, car nombre de besoins de la société ne sont pas satisfaits (notamment en matière d'aide aux personnes et d'écologisation des territoires), ce sont les emplois (correspondant à une demande solvable sur le marché) correspondant aux profils des demandeurs d'emplois qui sont trop rares; 3° le chômage de longue durée entraîne des coûts importants qui sont assumés par la collectivité (les allocations de chômage constituant des coûts directs; les coûts en matière de soins de santé, les coûts de la délinquance, ceux de l'aide sociale à l'enfance et de l'échec scolaire, constituent autant de coûts indirects découlant du non-traitement du chômage de longue durée). Partant de ce constat, les TZCLD passent par la création d'entreprises à but d'emploi (EBE) qui peuvent alors financer des contrats d'embauche (en CDI et au salaire minimum) pour les chômeur.euse.s volontaires. Les emplois salariés créés sont affectés à des projets utiles aux habitants du territoire. Les pouvoirs publics peuvent ainsi proposer aux chômeur.euse.s des contrats salariés tout en répondant à des besoins non couverts sur un territoire donné, en partant des compétences et aspirations des personnes et ce, sans coût supplémentaire pour la collectivité. Les gouvernements bruxellois et wallon ont fait figurer la création de TZCLD dans leurs déclarations gouvernementales respectives.

²²¹ Voir Rapport introductif sur l'économie circulaire en Wallonie (par M. Henry, Mme Simonet, M. Evrard, Mme Morreale et M. Puget), Parlement wallon, session 2018-2019, doc. 1301 (2018-2019) — N° 1bis, p. 36.

iii) **L'amélioration du pouvoir de négociation des travailleurs en matière salariale, par le renforcement de la démocratie au sein des entreprises**, ainsi que par le relèvement du niveau du salaire minimum légal. L'adoption d'un modèle "bicaméral" dans l'entreprise²²², permettant aux représentants élus par les travailleurs de contribuer aux décisions stratégiques de l'entreprise par la reconnaissance d'un droit de veto, peut prendre deux formes: soit en reconnaissant au conseil d'entreprise, là où il en existe, un droit de co-décision avec le conseil d'administration (chacune de ces instances ayant un droit de veto sur la décision finale); soit en garantissant l'élection au sein du conseil d'administration de représentants des travailleurs de l'entreprise formant un "collège" dont l'assentiment serait requis pour toute décision stratégie. Dans les deux cas, l'on dépasserait la simple "co-décision" (*Mitbestimmung*) telle que pratiquée en Allemagne, qui de facto -- bien que reposant sur une parité au sein du conseil de direction de l'entreprise, les représentants de l'employeur et ceux des travailleurs ayant chacun 50% des sièges -- débouche sur une primauté des intérêts de l'employeur -- la présidence, dont la voix prime en l'absence de majorité, étant désigné par l'employeur --.

iv) **Le renforcement de la lutte contre les discriminations dans l'emploi**, y compris des discriminations fondées sur l'origine sociale ou le statut socio-économique. C'est ce qu'imposent les instruments de protection des droits humains : le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, par exemple, interdit toute discrimination dans la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au travail, fondée sur "l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation". Prendre au sérieux l'interdiction de la discrimination sur la base de l'origine sociale ou du statut socio-économique, c'est énoncer que l'impossibilité pour les personnes appartenant à des ménages précarisés ou ayant vécu dans la pauvreté tient non pas à un "handicap" situé dans les profils mêmes des individus concernés, mais dans le caractère non suffisamment inclusif des institutions et procédures dont dépend la sélection des demandeurs d'emploi (par exemple, en raison du poids que joue le capital culturel dans l'évaluation des compétences, de l'association entre pauvreté et traits physiques tels que le surpoids ou l'obésité, ou de l'absence de reconnaissance des compétences professionnelles acquises par la pratique, mais non formalisées dans un diplôme). La situation des travailleurs et travailleuses migrantes, y compris en situation irrégulière de séjour, mérite également l'attention: alors que plusieurs institutions du marché du travail ne protègent pas ces travailleurs et travailleuses, il serait important de reconnaître leur rôle dans l'économie et de leur garantir des droits équivalents aux autres travailleurs et travailleuses, notamment en matière de salaire minimum et de protection sociale²²³.

²²² Tel que défendu notamment par Isabelle Ferreras: voir I. Ferreras, *Firms as Political Entities, Saving Democracy through Economic Bicameralism* (Cambridge University Press, 2017); I. Ferreras, *Gouverner le capitalisme ? Pour le bicamérisme économique* (Presses universitaires de France, 2012).

²²³ Ainsi que le reconnaissait un Avocat général de la Cour de justice de l'Union européenne, l'exclusion de travailleurs migrants ressortissants d'Etats tiers des mesures de protection applicables aux salariés ressortissants d'un État membre de l'Union "s'accorde mal avec les finalités de la politique sociale de l'Union, ..., notamment parce que cette exclusion pourrait favoriser l'embauche d'une main-d'œuvre étrangère afin de réduire les coûts salariaux" (conclusions de l'Avocat général Yves Bot présentées le 12 juin 2014 dans l'affaire C-311/13, *Tümer*, para. 52). Il s'agissait dans cette affaire de la question de savoir si un travailleur migrant en situation irrégulière de séjour aux Pays-Bas devait bénéficier de la protection de la directive 80/987/CEE du Conseil, du 20 octobre 1980, relative à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur: la Cour de justice de l'Union européenne, suivant l'avis de son Avocat général, a répondu par l'affirmative. Mais le raisonnement peut être généralisé à toute forme de protection des travailleurs: exclure des travailleurs migrants d'un

5.7. Analyse de la dimension gouvernance

La gouvernance de la transition vers une société bas-carbone

1. Le cadre international

Ouverte à signature le 9 mai 1992, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) se donne comme objectif "de stabiliser [...] les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique" (art. 2)²²⁴. La CCNUCC est entrée en vigueur le 21 mars 1994. Elle réunit 197 Parties, dont l'Union européenne et l'ensemble de ses Etats membres. Le Protocole de Kyoto, adopté lors de la troisième COP, réunie du 1er au 12 décembre 1997, a clarifié les obligations d'abord énoncées dans la CCNUCC²²⁵. L'article 3 du Protocole de Kyoto prévoit en effet que les pays industrialisés (visés à l'annexe I de la CCNUCC) "font en sorte, individuellement ou conjointement, que leurs émissions anthropiques agrégées, exprimées en équivalent-dioxyde de carbone, des gaz à effet de serre [...] ne dépassent pas les quantités qui leur sont attribuées, calculées en fonction de leurs engagements chiffrés en matière de limitation et de réduction des émissions [pris par les Parties] et conformément aux dispositions du présent article, en vue de réduire le total de leurs émissions de ces gaz d'au moins 5 % par rapport au niveau de 1990 au cours de la période d'engagement allant de 2008 à 2012" (article 3). Le Protocole de Kyoto impose des obligations de réduction des émissions également aux pays en transition. Conformément à l'article 3 du Protocole de Kyoto et comme spécifié dans l'Annexe B au Protocole, les Etats de l'Union européenne se sont engagés individuellement et collectivement à réduire de 8% les émissions de gaz à effet de serre rapport à l'année de référence 1990.

Portant initialement sur la période 2008-2012, les engagements pris dans le cadre du Protocole de Kyoto devaient être prolongés pour la période allant du 1er janvier 2013 au 31 décembre 2020, à la suite d'un accord intervenu le 8 décembre 2012 lors de la COP-18 réunie à Doha du 26 novembre au 8 décembre 2012. Cependant, l'Amendement de Doha exigeait pour son entrée en vigueur la ratification par au moins trois quarts des parties au protocole de Kyoto, c'est-à-dire par 144 Parties. Ce seuil n'ayant pas été atteint²²⁶, l'Amendement de Doha n'a donc jamais été mis en vigueur²²⁷. L'enjeu de la

régime de protection, ou même seulement les travailleurs migrants en situation irrégulière, c'est encourager une forme de dumping social qui opère au détriment de l'ensemble des travailleurs d'un même territoire.

²²⁴ United Nations Treaty Series, vol. 1771, p. 107.

²²⁵ Le Protocole de Kyoto (UN doc. FCCC/CP/L.7/Add.1, 10 décembre 1997; 37 ILM 22 (1998)) est entré en vigueur le 16 février 2005, conformément à l'article 25, trois mois après la ratification par "55 Parties à la Convention au minimum, parmi lesquelles les Parties visées à l'annexe I dont les émissions totales de dioxyde de carbone représentaient en 1990 au moins 55 % du volume total des émissions de dioxyde de carbone de l'ensemble des Parties visées à cette annexe".

²²⁶ Au 10 décembre 2019, l'Amendement de Doha avait été ratifié par un total de 135 Parties au Protocole de Kyoto.

²²⁷ Cependant, les Parties ayant notifié leur acceptation de l'Amendement sont encouragées à s'y conformer sur une base provisoire. La Conférence des Parties à la CCNUCC réunie à Doha prévoit à cet égard dans la décision 1/CMP.8 qui adopte l'Amendement de Doha en vue de son acceptation par les Parties (doc. FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1), que "les Parties peuvent appliquer provisoirement l'amendement en attendant son entrée en vigueur conformément aux articles 20 et 21 du Protocole de Kyoto et décide que les Parties donneront notification de toute application provisoire de ce type au Dépositaire" (para. 5).

COP21, réunie à Paris en décembre 2015, était de trouver un successeur au Protocole de Kyoto, alors que la période d'engagement initial sur laquelle celui-ci portait avait déjà expiré.

Lors de la COP21 réunie à Paris, les Parties à la CCNUCC ont admis que "les changements climatiques représentent une menace immédiate et potentiellement irréversible pour les sociétés humaines et la planète et qu'ils nécessitent donc la coopération la plus large possible de tous les pays ainsi que leur participation dans le cadre d'une riposte internationale efficace et appropriée, en vue d'accélérer la réduction des émissions mondiales de gaz à effet de serre"²²⁸. L'Accord de Paris adopté le 12 décembre 2015 veut refléter ce consensus. Il traduit sous forme juridique l'engagement, déjà annoncé lors de la COP-15 tenue à Copenhague en décembre 2009, à contenir le réchauffement planétaire en tout cas en-dessous de 2°C par rapport au niveau préindustriel: les Parties s'engagent à contenir "l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels" et à poursuivre l'action menée pour "limiter l'élévation de la température à 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels" (article 2, para. 1er, a)). Le mécanisme de l'Accord de Paris repose sur la présentation par les Parties de contributions déterminées au niveau national (CDNN, ou INDC (Intended Nationally Determined Contributions)), de manière à encourager un processus d'émulation entre elles.

2. Le cadre de l'Union européenne

L'Union européenne a mis sur pied un cadre réglementaire et politique devant lui permettre de remplir ses engagements internationaux. Dès 2005, a été mis en place le système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SEQE-UE). Celui-ci fixe un plafond pour la quantité de CO₂ que l'industrie lourde et les centrales électriques sont autorisées à émettre (représentant environ 45% des émissions de gaz à effet en Europe). En même temps, dans le souci de ne pas entraver la croissance économique, il permet des échanges entre les entreprises concernées des quotas qui leur sont alloués ; il protège, en outre, les entreprises les plus exposées à la concurrence internationale²²⁹.

En 2008, l'Union européenne annonçait trois objectifs pour 2020, parmi lesquels figurait la réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20% par rapport aux niveaux de 1990; l'augmentation à 20% de la part des énergies renouvelables dans le "mix énergétique"; et l'amélioration de l'efficacité énergétique de 20%. Les objectifs que l'Union européenne s'est fixés en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre ont été progressivement mis à jour. En octobre 2014, le Conseil européen approuvait un nouveau cadre d'action pour l'UE en matière de climat et d'énergie à l'horizon

²²⁸ Décision 1/CP.21, Adoption de l'Accord de Paris, Préambule.

²²⁹ Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, JO L 275 du 25.10.2003, p. 32 ; Directive 2004/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004 modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté, au titre des mécanismes de projet du protocole de Kyoto, JO L 338 du 13.11.2004, p. 18; et Directive (UE) 2018/410 du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE afin de renforcer le rapport coût-efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone, et la décision (UE) 2015/1814, JO L 76 du 19.3.2018, p. 3. Le fonctionnement du SEQE-UE a été amélioré notamment par la mise sur pied en 2015 d'une réserve de stabilité du marché afin d'assouplir l'offre de quotas à mettre aux enchères et d'améliorer la résilience du système européen de quotas d'émission (SEQE). Il prévoit en outre que les Etats membres doivent en principe affecter 50% du produit de la mise aux enchères des quotas à la lutte contre le changement climatique et à la transition énergétique.

2030, comprenant notamment "un objectif contraignant consistant à réduire les émissions de gaz à effet de serre dans l'UE d'au moins 40 % d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990"²³⁰. C'est cet objectif qui constitue la contribution prévue déterminée au niveau national de l'Union européenne et de ses États membres, dans le cadre de l'Accord de Paris que l'Union a ratifié le 5 octobre 2016²³¹.

Le règlement (UE) 2018/1999 du 11 décembre 2018, enfin, met sur pied un mécanisme de gouvernance visant à garantir la réalisation des objectifs de l'union de l'énergie tant à l'horizon 2030 qu'à plus long terme, conformément à l'Accord de Paris issu de la COP-21 de 2015 : il concerne la réduction des émissions de gaz à effet de serre, mais aussi l'augmentation de la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables, l'amélioration de l'efficacité énergétique et l'interconnexion électrique²³². En substance, ledit mécanisme repose sur la préparation par les États membres de plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat, suivant un modèle harmonisé. Ces plans nationaux énergie-climat doivent couvrir des périodes de dix ans de manière à garantir de manière à garantir une transparence et une prévisibilité suffisantes des politiques et mesures nationales afin d'assurer la sécurité d'investissement²³³. Ils fixent pour chaque État membre les objectifs nationaux pour les différentes dimensions de l'union de l'énergie. Il est prévu que ces plans nationaux soient adoptés sur la base d'un dialogue incluant notamment les autorités locales, des organisations de la société civile, des entreprises et des investisseurs, ceci de manière à renforcer leur légitimité et, donc, leur efficacité.

La gouvernance de l'action climatique au niveau européen devrait être encore renforcée à l'avenir. En mars 2020, la Commission européenne a proposé l'adoption d'un "Loi climat" européenne, sous la forme d'un règlement érigeant en objectif juridiquement contraignant la réduction des émissions nettes de gaz à effet de serre à zéro d'ici à 2050, et l'adoption d'une trajectoire pour l'ensemble de l'UE pour la période 2030-2050 en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre²³⁴. L'article 2, § 1er, du règlement proposé en définit l'objectif: "L'équilibre, dans l'ensemble de l'Union, entre les émissions et les absorptions des gaz à effet de serre réglementés dans l'Union est atteint en 2050 au plus tard, les émissions nettes se trouvant de ce fait ramenées à zéro à cette date". Le projet de règlement prévoit que, au plus tard le 30 juin 2021, la Commission européenne "détermine les modifications qu'il conviendrait d'apporter à la législation de l'Union mettant en œuvre l'objectif spécifique de l'Union pour 2030 pour permettre des réductions des émissions atteignant 50 à 55% par rapport à 1990 et pour parvenir à l'objectif de neutralité climatique" fixé pour 2050 (article 2, § 4).

²³⁰ Conseil européen des 23-24 octobre 2014, Conclusions (doc. UE EUCO 169/14), para. 2.

²³¹ Décision (UE) 2016/1841 du Conseil du 5 octobre 2016 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord de Paris adopté au titre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, JO L 282 du 19.10.2016, p. 1.

²³² Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, modifiant les règlements (CE) n° 663/2009 et (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil, JO L 328, 21.12.2018, p. 1.

²³³ Les premiers plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat portent sur la première période 2021-2030. Une mise à jour est prévue en 2024.

²³⁴ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1999 (loi européenne sur le climat), COM(2020) 80 final du 4.3.2020.

Par l'adoption de ce cadre, composante essentielle du "Pacte vert" annoncé en décembre 2019, il s'agit donc de définir la voie à suivre à long terme pour atteindre l'objectif de neutralité climatique d'ici à 2050 à travers toutes les politiques, d'une manière qui soit socialement juste et économiquement viable (la trajectoire à suivre devra notamment être définie en fonction du rapport coût-efficacité et de considérations d'efficacité économique, de la nécessité de maintenir la compétitivité de l'économie de l'Union, et de "la nécessité de faire en sorte que la transition soit juste et socialement équitable" (article 3, § 3)). Il s'agit aussi de créer un système de suivi des progrès, consistant en une évaluation tous les cinq ans, de manière à pouvoir prendre des mesures supplémentaires si nécessaire afin de respecter la trajectoire; de garantir par là une certaine prévisibilité aux investisseurs et aux autres acteurs économiques; et, surtout, de rendre irréversible la transition vers la neutralité climatique, en plaçant cette trajectoire à l'abri de revirements politiques dictés par des considérations de court terme.

Une chose est, pour l'Union européenne, de se fixer des objectifs en matière d'émissions de gaz à effet de serre; autre chose est de définir comment ces objectifs seront remplis au niveau national. La répartition des efforts entre les Etats membres en vue d'atteindre le premier objectif a été opérée initialement par une décision adoptée en 2009, dont le préambule rappelle que "les pays développés, y compris les États membres de l'Union, devraient continuer à montrer la voie en s'engageant à réduire collectivement d'ici à 2020 leurs émissions de gaz à effet de serre de 30 % environ par rapport à 1990. Ce faisant, ils devraient également viser à réduire collectivement leurs émissions de gaz à effet de serre de 60 à 80 % d'ici à 2050 par rapport à 1990"²³⁵. Les modalités de calcul de la répartition des efforts entre les Etats membres ont été régulièrement adaptées au cours des dix dernières années.

3. Le cadre belge

Une proposition de "loi climat" a été déposée en Belgique en 2019, sous la forme d'une proposition de loi spéciale²³⁶, exigeant donc une majorité de deux tiers au sein du Parlement et majorité simple au sein de chaque groupe linguistique²³⁷. Pour ses promoteurs, il s'agit par une telle loi spéciale de favoriser l'adoption d'une stratégie belge coordonnée et de créer un cadre prévisible pour les investisseurs comme pour les collectivités, en fixant dans un cadre législatif contraignant une trajectoire permettant de garantir la progression vers l'objectif de zéro émissions nettes de gaz à effet

²³⁵ Décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020, *JO L 140 du 5.6.2009, p. 136*; voy. *le Préambule, para. 2*. Cette même décision relève que, afin de s'assurer que la température mondiale annuelle moyenne à la surface du globe n'augmente pas de plus de 2 °C par rapport aux niveaux de l'ère préindustrielle, "le Conseil européen de mars 2007 s'est déclaré favorable à ce que la Communauté se fixe comme objectif de réduire d'ici à 2020 les émissions de gaz à effet de serre de 30 % par rapport à 1990, à titre de contribution à un accord mondial global pour l'après-2012, pour autant que d'autres pays développés s'engagent à atteindre des réductions d'émission comparables et que les pays en développement plus avancés sur le plan économique s'engagent à apporter une contribution adaptée à leurs responsabilités et à leurs capacités respectives" (id., para. 3 du Préambule). L'Union européenne a mis en avant cette offre lors de la COP-16 qui s'est réunie à Cancun en décembre 2010 (voy. FCCC/SB/2011/INF.1/Rev.1, paras. 9-10), pour la réitérer ensuite dans le cadre de la négociation de l'"Amendement de Doha" à la COP-18 de décembre 2012.

²³⁶ Proposition de loi spéciale coordonnant la politique de l'autorité fédérale, des communautés et des régions en matière de changements climatiques et fixant des objectifs généraux à long terme, *Développements, Doc. parl., Ch. repr., sess. ord., 2018-2019 n° 54-3517/001*.

²³⁷ Constitution belge, article 4, al. 3.

de serre pour 2050. L'initiative était inspirée par une démarche d'académiques²³⁸, qui elle-même prenait appui sur des dispositifs législatifs similaires adoptés au Royaume-Uni, en Suède, en Finlande et en Norvège.

Le Royaume-Uni est le premier Etat européen à avoir adopté une législation définissant une trajectoire en matière d'action climatique. Le *Climate Change Act*, adopté le 26 novembre 2008, fixant initialement comme objectif contraignant la réduction de 80 %, au minimum, des émissions de gaz à effet de serre pour 2050²³⁹, objectif revu à la hausse en 2019 afin d'atteindre la neutralité carbone en 2050. Il met sur pied à cette fin une commission indépendante, le *Committee on Climate Change*, comprenant des scientifiques et des économistes, mais également des personnalités du monde de l'entreprise. Cette commission doit surveiller le processus de décarbonisation et émettre des recommandations au gouvernement ainsi qu'aux autres administrations décentralisées afin de remplir les objectifs en matière de changement climatique. Le *Committee on Climate Change* fait rapport au Parlement, ce qui permet à celui-ci d'exercer sa fonction de contrôle démocratique.

Une loi semblable a été adoptée en 2015 en Finlande. La loi n° 609/2015 met sur pied le *Suomen ilmastopaneeli*, un organe composé d'experts scientifiques indépendants nommés par le gouvernement. Elle prévoit l'adoption d'une stratégie nationale en matière d'atténuation du changement climatique. La Suède a suivi en 2017, par l'adoption de la *Klimatlagen*, visant la neutralité carbone pour 2045, et prévoyant à cet effet que le gouvernement rende des comptes au parlement et justifie notamment, au regard de cet objectif, ses choix budgétaires. Ici encore, une instance indépendante d'experts, le Conseil de politique climatique, doit favoriser une évaluation objective et impartiale des politiques gouvernementales et de leur compatibilité avec les objectifs fixés dans la loi. La Norvège a adopté une législation semblable, également en 2017.

L'adoption d'un cadre législatif contraignant pour orienter l'action climatique présente une pertinence toute particulière pour un pays organisé sur le mode fédéral, compte tenu de ce que la coordination des actions des entités fédérales (Régions et Communautés) et de l'Etat fédéral constitue un obstacle spécifique à une action vigoureuse en faveur de l'atténuation des changements climatiques²⁴⁰. La politique climatique, en effet, recoupe un ensemble de compétences, qui ne se limitent pas à la seule politique de l'environnement, qui relève en Belgique de la compétence des Régions: elle suppose des actions dans des domaines variés qui comprennent par exemple le transport, l'énergie, le logement ou l'agriculture. Elle suppose également le recours à différents outils, y compris au droit fiscal ou au droit pénal, à des incitants économiques, ou aux marchés publics. Certes, les différentes Régions du pays

²³⁸ C. Billiet, Ch.-H. Born, M. El Berhoumi, L. Lavrysen, D. Misonne, H. Schoukens, J. Theunis et D. Van Eeckhoutte, "Proposition de loi spéciale fixant les objectifs généraux de la politique climatique de la Belgique et portant coordination de la politique climatique de l'autorité fédérale, des Communautés et des Régions – développements – commentaires", 10 février 2019.

²³⁹ Pour un commentaire, voir T.L. Muinzer, *Climate and energy governance for the UK low carbon transition – The Climate Change Act 2008*, Cham, Palgrave Pivot, 2019.

²⁴⁰ M. El Berhoumi et C. Nennen, « Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme », *Amén.*, 2018, n° 4, p. 62.

ont adopté des plans d'action en matière de climat et d'énergie²⁴¹, qui ont par la suite été traduits sous la forme de décrets ou d'ordonnances²⁴². Mais un tel cadre fait encore défaut au plan national.

La Belgique a certes déposé, le 31 décembre 2019, le Plan national énergie-climat 2021-2030, étape ultime d'un processus entamé un an plus tôt et incluant, non seulement la réception des commentaires de la Commission européenne au projet initial de PNEC 2021-2030 mais également une large enquête publique ayant impliqué plus de 60.000 citoyens entre le 4 juin et le 15 juillet 2019. Le CFDD a adopté un avis sur le projet de PNEC, approuvé le 10 mai 2019 à l'unanimité des membres de l'assemblée générale ayant participé au vote²⁴³. Ce PNEC 2021-2030²⁴⁴ traduit les obligations de la Belgique dans le cadre du règlement "gouvernance" (règlement (UE) 2018/1999 du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat), évoqué ci-dessus. L'adoption d'un PNEC est de nature à encourager l'amélioration de la coopération interfédérale, en vue d'une plus grande cohérence et de l'identification de synergies entre les différentes entités du pays. Le PNEC lui-même contient d'ailleurs un engagement en vue de l'optimisation de la complémentarité et des synergies entre les mesures mises en place au niveau fédéral et régional, notamment via l'application systématique du principe de mutualité (chaque entité vérifie l'impact éventuel d'une mesure sur la politique climatique d'une autre entité et s'efforce d'agir de manière à renforcer l'efficacité des mesures de tous les autres niveaux de pouvoir)²⁴⁵. C'est un point important, qui fait écho à l'évaluation par le Sénat de la gouvernance du climat en Belgique²⁴⁶, ainsi qu'au principe de loyauté fédérale figurant à l'article 143 de la Constitution.

Mais cela demeure insuffisant. En réponse à une demande faite par les présidents de CONCERE (concertation entre l'Etat fédéral et les Régions sur l'Energie) et la CNC (Commission Nationale Climat) dans une lettre datée du 15 février 2019, le CFDD, le Conseil Central de l'Economie, le Conseil économique, social et environnemental de Wallonie, Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, le Milieu-en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad), le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, Conseil de l'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale ont adopté un avis commun (approuvé le 10 mai 2019 par l'assemblée générale du CFDD) portant sur les aspects de gouvernance de la politique climatique et énergétique de la Belgique²⁴⁷. Partant du constat que le projet de PNEC constitue encore pour l'essentiel "une compilation de différents plans des gouvernements fédéral et régionaux, avec une synthèse limitée de ces plans distincts", et qu'il "n'est pas encore question d'un plan véritablement consolidé" (para. 3), l'avis considère que "les objectifs et

²⁴¹ Pour la Région wallonne, voy. le Plan Air Climat Energie 2016-2022, disponible sur <http://www.awac.be> ; pour la Région de Bruxelles-Capitale, voy. le Plan régional Air Climat Energie, disponible sur <http://document.environnement.brussels;pourlaRégionflamande,voy. leVlaamsMitigatieplan2013-2020etle Vlaams Adaptatieplan>, disponibles sur <https://www.lne.be>.

²⁴² Décr. Rég. w. du 20 février 2014 « Climat », *M.B.*, 10 mars 2014, p. 20402 ; Ord. Rég. Brux.-Cap. Du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Energie, *M.B.*, 21 mai 2013, éd. 1, p. 28357 ; Déc. Rég. fl. du 14 février 2014 modifiant le décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement et le décret relatif du 8 mai 2009 relatif à l'Energie, *M.B.*, 5 mai 2014, p. 36191.

²⁴³ Avis du CFDD sur le Plan National Energie Climat, approuvé le 10 mai 2019, disponible à : https://www.frdo-cfdd.be/sites/default/files/content/download/files/2019a02f_0.pdf.

²⁴⁴ Disponible à : <https://www.plannationalenergieclimat.be/admin/storage/nekp/pnec-version-finale.pdf>.

²⁴⁵ PNEC 2021-2030, p. 64.

²⁴⁶ Rapport d'information sur le processus décisionnel intrabelge en matière de répartition de l'effort climatique au regard des objectifs climatiques, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2016-2017, n° 6-253/3.

²⁴⁷ Disponible à : <https://www.frdo-cfdd.be/sites/default/files/content/download/files/2019a03f.pdf>.

les mesures des différents niveaux de pouvoir reflètent souvent trop peu une vision systémique intégrée et ne sont pas suffisamment coordonnés entre eux, notamment dans les domaines suivants: fiscalité environnementale, mobilité durable, planification des infrastructures dans le cadre de la transition vers une société bas carbone et financement" (para. 2). Soulignant que "Les différents niveaux politiques peuvent – chacun dans le cadre de ses propres compétences – se soutenir mutuellement pour éliminer des obstacles à la mise en œuvre de l'accord de Paris et des objectifs de l'UE en matière d'énergie et de climat, et se soutenir pour renforcer la collaboration intégrée entre domaines politiques" (para. 8), il recommande l'amélioration de la collaboration entre les différentes entités du pays.

Le PNEC 2021-2030 se contente en effet pour l'essentiel de reprendre les intentions exprimées par les différentes entités du pays (Régions et Etat fédéral). Il présente à ce titre trois insuffisances majeures. Premièrement, le PNEC n'a pas impliqué l'identification de synergies potentielles entre les différentes composantes du pays, notamment dans les quatre domaines cités par le CFDD où ces synergies peuvent avoir les impacts les plus importants (fiscalité environnementale, mobilité, infrastructures et financements). Il en résulte que la capacité de chaque entité régionale ou fédérale d'utiliser au mieux ses compétences en vue de la transition climatique et énergétique est réduite, à défaut que son action puisse être efficacement coordonnée avec celle des autres entités, dans un objectif d'optimisation et de renforcement des complémentarités. Deuxièmement, bien que le règlement gouvernance de l'union pour la climat et l'énergie (règlement (UE) 2018/1999 du 11 décembre 2018) prévoient que des consultations publiques soient organisées au sein de chaque Etat membre et que chaque Etat membre mette en place un "dialogue permanent et multiniveaux sur l'énergie rassemblant les autorités locales, des organisations de la société civile, des entreprises, des investisseurs ainsi que toute autre partie prenante concernée afin de débattre des différentes options envisagées en ce qui concerne les politiques en matière d'énergie et de climat"²⁴⁸, ce dialogue est insuffisamment institutionnalisé en Belgique. Troisièmement, le PNEC ne constitue pas un mécanisme permettant de contraindre les différentes entités concernées à développer une action plus vigoureuse en matière de climat, et il ne crée pas un mécanisme de contrôle indépendant du respect des trajectoires annoncées.

Les mécanismes actuels de coordination interfédérale de l'action climatique paraissent insuffisants à atteindre ces différents objectifs. Le mécanisme de substitution de l'Etat fédéral aux entités fédérées, introduit lors de la sixième réforme de l'Etat afin de garantir que la Belgique respectera ses engagements en matière d'atténuation du changement climatique²⁴⁹, rencontre des obstacles procéduraux à sa mise en œuvre. Elle supposerait notamment, afin d'être activé, que des ministres membres du gouvernement fédéral acceptent de déposséder une région ou une communauté de ses compétences: cela paraît politiquement peu plausible. Quant à la "responsabilisation climat", également introduite lors de la sixième réforme de l'Etat afin d'encourager les régions à progresser dans le renforcement de l'efficacité énergétique des bâtiments dans les secteurs résidentiel et tertiaire²⁵⁰, elle repose sur des incitants financiers qui s'avèrent insuffisants à stimuler une action à

²⁴⁸ Règlement (UE) 2018/1999 du 11 décembre 2018, précité, Préambule, paras. 29-30, et articles 10 et 11.

²⁴⁹ Le mécanisme est introduit à l'article 16 §4 de la Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (*Mon. b.*, 15 août 1980, p. 9434), conformément à l'article 169 de la Constitution.

²⁵⁰ L. spéc. du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, art. 65^{quater}, *M.B.*, 17 janvier 1989, éd. 2, p. 850.

une échelle et à un rythme suffisant. L'Etat fédéral et les Régions peuvent par ailleurs conclure dans certaines matières des accords de coopération, permettant l'exercice conjoint ou coordonné des compétences de chaque entité ou des initiatives communes²⁵¹. Plusieurs accords de coopération ont du reste été adoptés concernant la politique climatique, par exemple pour l'élaboration d'un Plan national climat en 2002²⁵² ou pour la mise en oeuvre de certaines dispositions du Protocole de Kyoto²⁵³. Cependant, comme en attestent les retards accumulés pour l'adoption de l'accord de coopération (fondé initialement sur un compromis politique adopté le 4 décembre 2015, quelques jours seulement avant les débuts de la COP 21 à Paris)²⁵⁴, cet outil est d'une utilisation malaisée: il repose sur un assentiment de chacun des gouvernements concernés, ce qui le rend peu adapté à la nécessité d'une action urgente, et ne peut que conduire à réduire le niveau d'ambition, compte tenu du droit de veto de chaque entité sur la conclusion d'un tel accord.

Ce sont ces différentes faiblesses que la proposition d'une loi spéciale "climat" visait à surmonter. Par cette proposition de loi, il s'agissait de créer un cadre législatif contraignant, s'imposant aussi bien aux autorités fédérales qu'aux autorités des entités fédérées, en vue de progresser vers l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050²⁵⁵ ainsi que d'augmenter la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique belge, d'améliorer l'efficacité énergétique globale, d'améliorer la performance énergétique des bâtiments en accélérant la rénovation des bâtiments, ainsi que de prendre des mesures d'adaptation aux risques liés au changement climatique. Un tel cadre législatif devrait en outre:

- 1° favoriser une meilleure coordination entre l'action des différents gouvernements du pays, dans l'exercice de leurs compétences respectives;
- 2° garantir le respect d'un certain nombre de principes devant orienter l'action climatique de la Belgique, notamment le principe de justice sociale (visant à garantir la prise en compte des impacts sur la pauvreté et sur les inégalités de l'action climatique), le principe de mutualité (visant à assurer que les mesures prises par chaque entité renforceront, et ne viendront pas affaiblir ou neutraliser, les actions prises par les autres entités), le principe de progression (ou de non-rétrogression, tel qu'inscrit à l'article 4§3 de l'Accord de Paris), le principe de la réduction intégrée de la pollution (visant à assurer que l'action climatique ne se fera pas au détriment de la biodiversité ainsi que de la qualité de l'air ou de l'eau, ou d'autres composantes de l'environnement) et le principe d'intégrité (visant à garantir que la politique climatique de la Belgique ne sera pas détournée de ses fins);
- 3° assurer que l'action climatique de la Belgique sera fondée sur les meilleures données scientifiques disponibles, et veillera à être économiquement efficiente;
- 4° associer des représentants de la société civile dans un dialogue multiniveaux sur le climat;

²⁵¹ Article 92bis de la Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, précitée.

²⁵² Acc. coop. du 14 novembre 2002 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'établissement, l'exécution et le suivi d'un Plan national Climat, ainsi que l'établissement de rapports, dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques et du Protocole de Kyoto, *M.B.*, 27 juin 2003, éd. 2, p. 34708.

²⁵³ Acc. coop. du 19 février 2007 entre l'Autorité fédérale, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la mise en oeuvre de certaines dispositions du protocole de Kyoto, *M.B.*, 12 février 2008, p. 9179.

²⁵⁴ Acc. coop. 12 février 2018 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020, *M.B.*, 12 juillet 2018, p. 55650.

²⁵⁵ En réalité, la proposition de loi spéciale qui a été déposée prévoit une réduction de 95% des émissions nettes de gaz à effet de serre en 2050 (en comparaison au niveau des émissions de l'année 1990); ainsi qu'un objectif intermédiaire de réduction de 65% en 2030.

5° améliorer la transparence dans la mise en oeuvre des engagements climatiques, par le renforcement du contrôle des assemblées parlementaires sur l'action des gouvernements à l'occasion d'un "jour du climat" annuel.

Sur le plan institutionnel, la proposition de loi spéciale "climat" incluait:

1° la mise sur pied d'une agence interfédérale pour le climat (dont la vocation serait d'assurer la bonne mise en oeuvre de la législation et d'en faire le suivi administratif, par une collaboration des représentants des différentes administrations des entités fédérale et fédérées);

2° l'installation de deux mécanismes de coordination entre les entités du pays: une conférence interministérielle sur le climat (qui devrait notamment adopter les plans nationaux énergie-climat conformément au règlement (UE) n° 2018/1999) et une commission interparlementaire sur le climat;

3° la création d'un comité permanent d'experts pour le climat, réunissant des experts scientifiques indépendants nommés par le Sénat, dont le rôle serait de garantir que l'action des différentes entités sera guidée par les connaissances scientifiques.

A la suite de l'avis rendu le 4 mars 2019 par la section de législation du Conseil d'Etat, qui concluait à un excès de compétence de la part du législateur spécial s'agissant des quelques articles de la proposition de loi spéciale qui, ne se contentant pas de déterminer les matières transférées aux régions ou communautés ou continuant de relever du législateur fédéral, allaient jusqu'à définir le contenu matériel de la politique climatique²⁵⁶, il a été proposé -- conformément à la suggestion du Conseil d'Etat lui-même -- de modifier l'article 7bis de la Constitution afin d'y faire figurer les objectifs de la politique climatique de la Belgique. Une autres possibilité, évoquée également par le Conseil d'Etat, serait de prévoir dans la Loi spéciale elle-même qu'il revient au législateur fédéral de définir les objectifs que doivent poursuivre les politiques climatiques des régions et communautés. D'autres options encore consisteraient à inscrire dans la la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles une obligation de conclure un accord de coopération dans ce domaine, succédant à l'accord de coopération existant du 14 novembre 2002; ou bien d'étendre le champ d'application du mécanisme de responsabilisation prévu dans la loi spéciale du 16 janvier 1989. Cependant, la législature 2014-2019 s'est clôturée sans qu'un accord politique ait pu être trouvé sur ces différentes options.

²⁵⁶ Proposition de loi spéciale coordonnant la politique de l'autorité fédérale, des communautés et des régions en matière de changements climatiques et fixant des objectifs généraux à long terme, Avis du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, ch. repr., sess. ord., 2018-2019 n° 54-3517/004.

5.8. La préparation de l'après-Covid-19 : le cadre de l'Union européenne

La crise pandémique du Covid-19 a entraîné les économies européennes dans une récession majeure, d'une ampleur inédite en temps de paix. Elle a entraîné en effet un choc sur l'offre provoqué par la perturbation des chaînes d'approvisionnement et, dans certains secteurs tels que l'agriculture, la perte de main-d'oeuvre; ainsi qu'un choc sur la demande provoqué par une baisse de la demande des consommateurs. Le climat d'incertitude né de la pandémie a également réduit le volume des investissements. Les entreprises ont eu à faire face à des contraintes de liquidité très importantes, à la suite de ces évolutions et des diverses mesures de confinement adoptées par les États membres, comme les mesures de distanciation sociale, les restrictions de déplacement, les mises en quarantaine et les mesures d'isolement, destinées à réduire la propagation du coronavirus.

Le plan de relance économique que la Belgique s'apprête à adopter s'inscrit dans un cadre européen qu'il importe de détailler afin de comprendre à la fois les contraintes qu'il impose, et les opportunités qu'il offre. Il est en effet essentiel que, dans les propositions que fera la Belgique afin de bénéficier du pan de relance européen "Next Generation EU", elle mette l'accent sur les mesures permettant de réussir une transformation écologique et conforme à ses engagements internationaux en matière de développement durable. La Belgique peut montrer l'exemple, en se saisissant de l'opportunité de la relance pour opérer le changement de cap indispensable.

Dans les paragraphes qui suivent, l'on rappelle d'abord les flexibilités que la Commission européenne a voulu créer afin d'élargir les possibilités qu'ont les États membres de l'Union européenne de réagir à la crise, aussi bien dans le cadre du "semestre européen" visant à assurer que les trajectoires budgétaires des États ne conduiront pas à des déséquilibres macro-économiques au sein de la zone euro et, plus largement, au sein de l'Union, que dans le cadre du régime des aides d'État. L'on examine ensuite les différentes formes de soutien budgétaire que les États membres peuvent solliciter, afin de faire face aux conséquences de la crise. L'enjeu décisif, du point de vue d'une approche intégrée du développement durable telle qu'elle découle des Objectifs de développement durable, est de savoir si ces différents instruments sont adéquats, non seulement pour relancer l'économie européenne en préservant, autant que possible, le tissu économique, mais également pour assurer une relance qui contribue à la réduction de la pauvreté et des inégalités (ODD 1 et 10), ainsi qu'à la consommation et à la production durables et à l'action climatique (ODD 12 et 13). Autrement dit, quel est le modèle de croissance que le nouveau cadre européen de réponse à la crise du Covid-19 promet? Ce modèle de croissance est-il conforme aux ambitions affichées dans le "pacte vert" annoncé en décembre 2019²⁵⁷, et précisé dans les stratégies portant sur la réforme des systèmes alimentaires "de la ferme à la table"²⁵⁸ et visant à préserver la biodiversité²⁵⁹?

1. Les flexibilités

1.1. La discipline budgétaire: pacte de stabilité et de croissance et semestre européen

Dès le 20 mars 2020, alors que les États membres de l'Union européenne adoptaient les uns après les autres des mesures inédites de confinement de la population amenant un ralentissement soudain de l'activité économique, la Commission européenne a proposé l'activation de la "clause dérogatoire

²⁵⁷ Communication de la Commission, Le pacte vert pour l'Europe, COM(2019) 640 final du 11.12.2019.

²⁵⁸ Communication de la Commission, Communication: Une stratégie "De la ferme à la table" pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement, COM(2020)381 final, du 20 mai 2020.

²⁵⁹ Communication de la Commission, Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 Ramener la nature dans nos vies, COM(2020)380 final du 20.5.2020.

générale" au pacte de stabilité et de croissance²⁶⁰. Cette clause avait été introduite en 2011 dans le cadre de la réforme du pacte de stabilité et de croissance suivant la crise économique et financière de 2009-2011. Par l'introduction d'une telle clause, il s'agissait de permettre aux États membres de s'écarter temporairement, de façon coordonnée, des exigences normales, en cas de crise généralisée provoquée par une grave récession économique dans la zone euro ou dans l'ensemble de l'Union²⁶¹. La proposition de la Commission de recourir à cette clause a été approuvée par les ministres des finances réunis au sein du Conseil de l'UE dès le 23 mars. Estimant que les conditions de recours à cette clause étaient bien réunies, le Conseil note dans sa déclaration que "Le recours à cette clause offrira la flexibilité nécessaire pour que soient prises toutes les mesures nécessaires afin de soutenir nos systèmes de santé et de protection civile et de protéger nos économies, notamment par de nouvelles mesures discrétionnaires de relance et une action coordonnée, conçues, autant qu'il conviendra, pour être mises en place en temps opportun, à titre temporaire et de manière ciblée par les États membres"²⁶².

En pratique, par l'activation de cette clause, les États membres peuvent provisoirement s'écarter des contraintes de discipline budgétaire qu'impose le pacte de stabilité et de croissance, afin de pouvoir prendre les mesures d'urgence qu'appelle la crise.

Les recommandations adressées aux États membres de l'UE dans le cadre du semestre européen confirment d'ailleurs cette reconnaissance d'une flexibilité accrue. Dans la *Recommandation de Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour 2020*, présentée par la Commission européenne le 20 mai 2020²⁶³, la Commission rappelle ainsi les mesures qui ont été prises en Belgique afin d'atténuer les impacts socio-économiques de la crise:

Face à la pandémie de COVID-19, et dans le cadre d'une approche coordonnée au niveau de l'Union, la Belgique a adopté des mesures budgétaires pour renforcer les capacités de son système de santé, contenir la pandémie et venir en aide aux individus et aux secteurs qui ont été particulièrement touchés. Selon le programme de stabilité pour 2020, ces mesures budgétaires représentaient 2,3 % du PIB. Parmi celles-ci figurent un régime fédéral de chômage temporaire, un revenu de remplacement pour les travailleurs indépendants, une dotation fédérale pour les dépenses liées à la crise, diverses allocations régionales en faveur des entreprises et des subsides sectoriels. La quantification des mesures qui accentuent le déficit coïncide, dans les grandes lignes, avec les estimations de la Commission, compte tenu du traitement différent du coût des stabilisateurs automatiques. En outre, la Belgique a annoncé des mesures qui, bien que n'ayant pas d'incidence budgétaire directe, contribueront à soutenir la liquidité des entreprises. Ces mesures concernent à la fois les garanties fédérales et régionales sur les prêts en faveur des entreprises et des travailleurs indépendants et sont estimées à 11,8 %

²⁶⁰ Communication de la Commission au Conseil sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, COM(2020) 123 final du 20.3.2020.

²⁶¹ L'article 5, paragraphe 1, et l'article 9, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (JO L 209 du 2.8.1997, p. 1) disposent à cet égard que "en période de grave récession économique affectant la zone euro ou l'ensemble de l'Union, les États membres peuvent être autorisés à s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme [...], à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme". L'article 3, paragraphe 5, et l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1467/97 disposent en outre qu'en cas de grave récession économique dans la zone euro ou dans l'ensemble de l'Union, le Conseil peut également décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter une trajectoire budgétaire révisée.

²⁶² Voir <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>

²⁶³ COM(2020) 501 final, du 20.5.2020 (préambule, paras. 15 et 17).

du PIB dans le programme de stabilité pour 2020. Des reports d'impôts et de taxes, notamment en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt des sociétés, ainsi que des cotisations sociales, ont également été mis en œuvre, mais le programme de stabilité pour 2020 ne les quantifie pas. En règle générale, les mesures prises par la Belgique sont conformes aux orientations fixées dans la communication de la Commission intitulée «Réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19». La mise en œuvre intégrale de ces mesures, suivie par un recentrage des politiques budgétaires visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes, lorsque les conditions économiques le permettront, contribuera à préserver la viabilité budgétaire à moyen terme.

En réaction à la pandémie de COVID-19, les autorités belges ont adopté un ensemble complet de mesures visant à atténuer les répercussions sociales et économiques de la grave récession économique. Un régime de garanties de 50 milliards d'EUR est en place pour couvrir les nouveaux crédits à court terme accordés à des entreprises viables. Les régions et les communautés ont également introduit des garanties pour les crédits-ponts et les crédits courants aux entreprises, un soutien de trésorerie aux entreprises sous la forme de prêts directs et des mesures pour soutenir financièrement les entreprises les plus touchées par la crise. Le remboursement des crédits hypothécaires et des crédits aux entreprises existants peut être reporté. Un moratoire temporaire sur les procédures de faillite pour les entreprises durement touchées a été mis en place. Différentes mesures d'incitation visant à encourager davantage de travailleurs à poursuivre le travail ou à reprendre le travail pour garantir la continuité de l'activité ont été prises. Les paiements des cotisations sociales et des taxes et impôts, tels que la taxe sur la valeur ajoutée, l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou l'impôt des sociétés, peuvent être reportés ou faire l'objet d'une exonération dans certains cas. Le gouvernement fédéral a rendu le régime de chômage temporaire pour cause de force majeure accessible aux entreprises touchées par la crise et augmenté les allocations. Les travailleurs indépendants dont l'activité a été interrompue pendant au moins sept jours consécutifs peuvent bénéficier d'un revenu de remplacement mensuel. La dégressivité des allocations de chômage est temporairement gelée. Le gouvernement fédéral est également en train d'établir un ensemble supplémentaire de mesures visant à contrer l'insolvabilité des entreprises, notamment au moyen d'une exonération de l'impôt des sociétés et de l'impôt des personnes physiques pour l'exercice fiscal 2020.

Les recommandations adressées à la Belgique l'engagent, au cours des années 2020 et 2021:

1. dans le respect de la clause dérogatoire générale, à prendre toutes les mesures nécessaires pour lutter efficacement contre la pandémie, stimuler l'économie et soutenir la reprise qui s'ensuivra; lorsque les conditions économiques le permettront, à mener des politiques budgétaires visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la soutenabilité de la dette, tout en favorisant l'investissement; à renforcer la résilience globale du système de santé et à garantir l'approvisionnement en produits médicaux critiques;
2. à atténuer les répercussions sur l'emploi et les effets sociaux de la crise, notamment en promouvant des mesures actives efficaces du marché du travail et en encourageant le développement des compétences;

3. à parvenir à une mise en œuvre efficace des mesures visant à aider les petites et moyennes entreprises et les travailleurs indépendants en leur fournissant des liquidités et à améliorer l'environnement des affaires; à lancer des projets aboutis d'investissement public et à promouvoir l'investissement privé pour favoriser la reprise économique; à axer les investissements sur la transition écologique et numérique, en particulier sur les infrastructures de transport durable, la production et l'utilisation propres et efficaces d'énergie, les infrastructures numériques, comme les réseaux 5G et Gigabit, et la recherche et l'innovation.

Il est frappant de constater que ces recommandations, au lieu d'insister sur le respect des trajectoires budgétaires, mettent l'accent sur la nécessité d'investissements en réponse à la crise, y compris notamment d'investissements dans les infrastructures de transport durable et dans la rénovation énergétique des bâtiments²⁶⁴. Ceci doit être vu comme une opportunité pour relancer l'économie sur des bases plus durables.

1.2. Les aides d'Etat

Un autre assouplissement des contraintes européennes a concerné les aides d'Etat. Comme le souligne la Commission européenne :

La flambée de COVID-19 fait courir le risque d'une grave récession touchant l'ensemble de l'économie de l'UE et frappant les entreprises, les emplois et les ménages. Une aide publique bien ciblée est nécessaire pour veiller à ce que des liquidités suffisantes restent disponibles sur les marchés, pour neutraliser les dommages infligés aux entreprises en bonne santé et pour préserver la continuité de l'activité économique pendant et après la flambée de COVID-19. Compte tenu de la taille limitée du budget de l'Union, la principale réaction viendra des budgets nationaux des États membres. Les règles de l'UE en matière d'aides d'État permettent aux États membres de prendre des mesures rapides et efficaces pour soutenir les citoyens et les entreprises, en particulier les PME, qui sont confrontés à des difficultés économiques en raison de la flambée de COVID-19.²⁶⁵

L'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, prévoit que les États membres peuvent notifier à la Commission des régimes d'aides visant à répondre à des besoins de liquidité pressants et à soutenir les entreprises confrontées à des difficultés financières. Ceci vaut également lorsque ces difficultés sont dues à la flambée de COVID-19 ou aggravées par celle-ci. L'article 107, paragraphe 2, point b), du TFUE autorise également les États membres à indemniser les entreprises de secteurs particulièrement touchés par la flambée épidémique (transports, tourisme, culture, hôtellerie et restauration, et commerce de détail, par exemple) et/ou les organisateurs d'événements annulés pour les dommages subis qui ont été directement causés par cette flambée épidémique.

Sur cette base, afin de faciliter la réponse des Etats à la crise, la Commission a adopté une communication stipulant de manière préventive les aides d'Etat, sous forme de subventions directes, d'avances remboursables ou d'avantages fiscaux (d'un montant maximum de

²⁶⁴ En Belgique, 80% des bâtiments ont été construits avant l'introduction de normes de performance énergétique, et le rythme de rénovation des bâtiments est trois fois trop lent au regard des objectifs fixés par les régions.

²⁶⁵ Communication de la Commission, Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19 (2020/C 91 I/01) (20.3.2020), para. 9.

800.000 euros par entreprise) qu'elle considère compatibles avec les règles du marché intérieur²⁶⁶. Parmi les conditions qu'elle stipule, figure la condition d'après laquelle "l'aide peut être octroyée à des entreprises qui n'étaient pas en difficulté ... au 31 décembre 2019; elle peut être octroyée à des entreprises qui ne sont pas en difficulté et/ou à des entreprises qui n'étaient pas en difficulté au 31 décembre 2019, mais qui ont connu ou commencé à connaître des difficultés par la suite en raison de la flambée de COVID-19"²⁶⁷. En revanche, aucune condition liée à la transition écologique, ou à la loyauté fiscale, n'est imposée. Par ailleurs, la dérogation générale n'est pas limitée à certains secteurs: les aides d'Etat peuvent ainsi être accordées y compris à des entreprises fortement émettrices de gaz à effet de serre, par exemple dans les domaines de l'automobile, de l'aviation, ou des énergies fossiles -- Air France, Renault ou Lufthansa ont par exemple bénéficié d'aides d'Etat pour des montants considérables, par des prises de participation dans ces entreprises de la France ou de l'Allemagne.

D'autres initiatives ont été prises par la suite par la Commission, destinées à faciliter l'octroi d'aides d'Etat aux entreprises afin de permettre à celles-ci de surmonter le choc de la pandémie. Une première mise à jour de l'encadrement temporaire des aides d'Etat visant à soutenir les entreprises dans le cadre de la crise a été adoptée en avril 2020. Elle a pris la forme d'une communication concernant les aides aux entreprises destinées à soutenir la recherche et le développement de produits liés à la lutte contre l'épidémie de Covid-19 et aux investissements requis pour cette lutte; les aides sous forme de reports d'imposition ou de taxation et/ou de reports de cotisations de sécurité sociale; les aides sous forme de subventions salariales en faveur des salariés afin d'éviter les licenciements durant la flambée de COVID-19²⁶⁸. Là encore cependant, bien que la Commission explique que son approche générale part du constat qu'"une application ciblée et proportionnée du contrôle des aides d'Etat dans l'UE permet de faire en sorte que les mesures de soutien nationales aident efficacement les entreprises touchées par la flambée de COVID-19 tout en leur permettant de rebondir au terme de la crise actuelle, en gardant à l'esprit l'importance de mener à bien la double transition écologique et numérique conformément aux objectifs de l'Union"²⁶⁹, aucune condition relative à la contribution effective des entreprises bénéficiant d'une aide à la transition écologique n'est imposée. Les amendements ultérieurs à l'encadrement temporaire des aides d'Etat visant à soutenir les entreprises dans le cadre de la crise ne modifient pas cette approche²⁷⁰.

1.3. Le risque d'accentuation des distorsions au sein de l'Union européenne

Les dérogations admises aux disciplines imposées par le pacte de stabilité et de croissance et aux trajectoires budgétaires fixées dans le cadre du semestre européen, ainsi que le recours aux dérogations que permet le régime des aides d'Etat, sont naturellement importantes, par la flexibilité qu'elles autorisent aux Etats membres dans la réponse urgente à la crise sanitaire et à la crise économique et sociale qui a suivi l'adoption de mesures de lutte contre la pandémie. Cependant, ce sont les Etats membres de l'UE dont les marges budgétaires sont les plus grandes, tels que l'Allemagne, qui peuvent faire usage de ces flexibilités (par exemple, il est estimé que près de la moitié des aides d'Etat accordées dans l'Union européenne l'ont été par la seule Allemagne): pour les Etats membres ayant déjà des déficits publics importants, parmi lesquels notamment l'Espagne, la Grèce et l'Italie, ces flexibilités sont moins utiles, compte tenu de l'absence de moyens budgétaires susceptibles d'être investis. Ainsi, les flexibilités qui viennent d'être décrites risquent d'accentuer encore les déséquilibres

²⁶⁶ Les aides peuvent également prendre la forme de garanties sur les prêts, de taux d'intérêt favorables dans le cadre des prêts, ou encore d'assurances-crédit à l'exportation à court terme. Ces différentes formes d'aide ne peuvent être examinées ici dans le détail.

²⁶⁷ Id., para. 22, c).

²⁶⁸ Communication de la Commission, Modification de l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'Etat visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19 (2020/C 112 I/01) (4.4.2020).

²⁶⁹ Id., para. 2.

²⁷⁰ Voir les communications C(2020)3156 final, du 8.5.2020; et C(2020) 4509 final, du 29.6.2020.

entre Etats membres de l'Union européenne, ce qui peut à terme constituer une menace pour la zone euro. Aussi la réponse européenne à la crise a-t-elle consisté, en outre, en la mise en place de plusieurs outils traduisant une solidarité entre Etats membres dans la mise sur pied d'une réponse coordonnée à la crise.

2. Les soutiens aux Etats membres

2.1. Le recours au mécanisme européen de stabilité

Le mécanisme européen de stabilité (MES) a été mis sur pied en 2012, sous la forme d'un traité intergouvernemental créant une nouvelle organisation de droit public international ayant son siège à Luxembourg. Il s'agissait par la création du MES de répondre à la crise de la dette souveraine provoquée par la crise financière des 2009-2010 et les refinancements massifs du secteur bancaire que la crise a exigés, en permettant au MES de fournir aux Etats membres en difficulté, faisant face à un besoin urgent de liquidités, un soutien budgétaire. Cependant, ce soutien est en principe conditionné au respect de conditionnalités strictes, obligeant l'Etat membre bénéficiaire à des réformes structurelles permettant de garantir la viabilité de sa trajectoire budgétaire et, par conséquent, sa capacité de rembourser les prêts qui lui sont consentis. C'est pourquoi le Conseil des Gouverneurs du MES a décidé, le 15 mai 2020, sur proposition des ministres des finances de la zone euro, de créer un dispositif spécial, le Pandemic Crisis Support, permettant aux Etats membres de solliciter un soutien budgétaire visant à faire face aux besoins immédiats de leurs systèmes de santé dans le cadre de la lutte contre la pandémie, pour un montant maximum équivalent à 2% de leur PIB (tel que calculé à la fin 2019)²⁷¹: un tel soutien n'est subordonné à aucune condition, autre que d'utiliser les crédits mis à la disposition des Etats afin de soutenir les systèmes de santé. Ce dispositif est ouvert aux 19 Etats membres de la zone euro jusqu'au 31 décembre 2022; si l'ensemble des 19 Etats font appel à ce soutien au maximum des crédits disponibles, cela représenterait un montant total de 240 milliards d'euros.

2.2. L'instrument SURE en soutien aux mesures de chômage temporaire

L'Union européenne a également adopté un dispositif de soutien aux Etats membres qui choisissent de mettre sur pied un mécanisme de soutien aux entreprises permettant à celles-ci de mettre au chômage provisoire une partie de leurs travailleurs, sans recourir à des licenciements, en prenant en charge une partie du salaire; ou de prévoir des dispositifs comparables pour les travailleurs indépendants.

Le règlement (UE) 2020/672 qui prévoit ce dispositif le décrit comme "instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence" (SURE)²⁷². Ce règlement est fondé sur une disposition du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (l'article 122, paragraphe 2) qui permet au Conseil de l'UE d'accorder une assistance financière de l'Union à un Etat membre qui connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés, en raison d'événements exceptionnels échappant à son contrôle. Le soutien aux Etats membres qui le sollicitent prend la forme d'un prêt, financé par un emprunt de l'Union européenne (l'article 4 du règlement permet à la d'emprunter sur les marchés des capitaux ou auprès d'institutions financières au nom de l'Union), pour un montant qui ne peut excéder 100 milliards d'euros pour l'ensemble des Etats

²⁷¹ ESM (2020) 'ESM Board of Governors backs Pandemic Crisis Support' 15 May [online] <https://www.esm.europa.eu/press-releases/esm-board-governors-backs-pandemic-crisis-support>

²⁷² Règlement (UE) 2020/672 du Conseil du 19 mai 2020 portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) engendrée par la propagation de la COVID-19, JO L 159 du 20.5.2020, p. 1.

membres. Le dispositif est en principe prévu jusqu'au 31 décembre 2022, bien que le règlement prévoit la possibilité d'une prolongation. Cependant, la forme du soutien aux Etats membres -- des prêts plutôt que des subventions, alors que l'instrument "Next Generation EU" prévoit une combinaison des deux -- rend SURE relativement peu attrayant pour les Etats membres, et il y a lieu de considérer qu'il n'y sera recouru que de manière très exceptionnelle.

2.3. "Next Generation EU" et la Facilité pour la reprise et la résilience

Sur la base des propositions de la Commission²⁷³, le Conseil européen a trouvé un accord, lors de sa réunion des 18-21 juillet 2020, sur un instrument "Next Generation EU" doté de 750 milliards d'euros, dont une partie serait allouée sous la forme de subventions (390 milliards d'euros, dont 312,5 milliards pour la Facilité pour la reprise et la résilience, le reste étant alloué à six programmes distincts²⁷⁴) et une autre partie sous forme de prêts remboursables (360 milliards d'euros). En principe, le volume maximal des prêts pour chaque Etat membre n'excédera pas 6,8% de son RNB, l'allocation entre Etats étant fondée sur la perte de PIB réel au cours de 2020-2021. Il est prévu que 70% des subventions fournies par la facilité pour la reprise et la résilience seront engagées au cours des années 2021 et 2022, et que les 30% restants seront engagés avant la fin 2023.

Afin d'accorder ces soutiens, la Commission pourra emprunter jusqu'à fin 2026 sur les marchés des capitaux (à des taux relativement bas compte tenu de la confiance des investisseurs dans la solvabilité des Etats membres s'engageant solidairement). Les montants recueillis et versés en soutien des Etats membres seraient remboursés au cours de la période 2028-2058, par la mobilisation de nouvelles sources de recettes propres de l'Union européenne.

Les objectifs de Next Generation EU sont de soutenir la relance économique au sein des Etats membres afin de leur permettre de surmonter les impacts de la crise liée au Covid-19, mais aussi de promouvoir les agendas de la transition écologique et numérique qui sont censés définir le nouveau modèle de la croissance économique en Europe. Dans ses propositions émises le 28 mai, la Commission européenne indique qu'il s'agit, par Next Generation EU, de "fournir un soutien sous la forme de subventions et de prêts pour mettre en œuvre les plans pour la reprise et la résilience des États membres dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience", mais également d'"octroyer de nouvelles aides à l'investissement dans le cadre des garanties budgétaires existantes et proposées (EFSI/InvestEU) dans le but, notamment, 1) de permettre aux entreprises viables touchées par la crise de sortir de celle-ci, et en particulier d'accélérer la double transition écologique et numérique; 2) d'apporter un soutien ciblé à des projets présentant un intérêt stratégique européen pour les chaînes d'approvisionnement du marché intérieur dans le but de développer l'autonomie stratégique de l'UE dans des secteurs et des capacités de première importance"; et d'"atténuer l'impact de la pandémie de COVID-19 sur la transition juste vers une économie verte dans les territoires". L'article 2 § 1er, h), de la proposition de règlement de la Commission fait référence à cet égard à "des mesures de soutien visant à garantir qu'une transition juste vers une économie neutre pour le climat ne sera pas compromise par la pandémie de COVID-19". Il est à cet égard prévu que 30% des montants alloués dans le cadre de Next Generation EU seront consacrés à des projets liés à l'action climatique (la même exigence est imposée concernant le cadre financier pluriannuel 2021-2027, adopté simultanément)²⁷⁵.

²⁷³ Proposition de Règlement du Conseil établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à l'issue de la pandémie de COVID-19, COM(2020) 441 final du 28.5.2020.

²⁷⁴ Ces programmes sont REACT-EU (47,5 milliards d'EUR), Horizon Europe (5 milliards d'EUR), InvestEU (5,6 milliards d'EUR), développement rural (7,5 milliards d'EUR), le Fonds pour une transition juste (FTJ) (10 milliards d'EUR), et RescEU (1,9 milliard d'EUR).

²⁷⁵ Les conclusions adoptées par le Conseil européen au terme de sa réunion des 17-21 juillet précisent à cet égard: "L'action pour le climat sera intégrée dans les politiques et programmes financés au titre du CFP et de Next Generation EU. Un objectif climatique global de 30% s'appliquera au montant total des dépenses au titre du CFP et de Next Generation EU et se traduira

Afin de pouvoir bénéficier de Next Generation EU, les États membres doivent élaborer des plans nationaux pour la reprise et la résilience établissant leur programme de réforme et d'investissement pour les années 2021-2023. Ces plans sont évalués par la Commission selon les critères suivants, définis dans les conclusions adoptées par le Conseil européen au terme de sa réunion des 17-21 juillet: seront pris en compte "les critères de cohérence avec les recommandations par pays, ainsi que de renforcement du potentiel de croissance, de la création d'emplois et de la résilience économique et sociale de l'État membre", ces critères prioritaires devant "obtenir le score le plus élevé de l'évaluation. Une contribution effective à la transition verte et numérique constitue également une condition préalable à une évaluation positive"²⁷⁶. Cette formulation suggère que les trajectoires budgétaires déterminées dans le cadre du semestre européen doivent être respectées, et que la Commission sera particulièrement attentive à la conformité des plans nationaux avec la coordination des politiques macro-économiques qu'effectue le semestre européen.

3. Conclusions et recommandations

Le cadre européen décrit ci-dessus, développé dans une certaine improvisation en réponse à la crise économique déclenchée par les réponses à la pandémie du Covid-19, met l'accent -- outre sur l'urgence d'un réinvestissement pour soutenir des systèmes de santé défaillants ou fragiles -- sur la nécessité d'une relance économique forte, par des investissements publics et privés, et par des aides massives aux entreprises. Si l'on excepte le programme SURE en soutien aux mesures consistant à financer le chômage partiel -- mais doté d'un financement relativement faible et conçu sur un modèle qui le rend peu attractif pour les États membres --, les mesures sociales, directement ciblées sur la réduction de la pauvreté, sont relativement négligées. En outre, bien que les instruments adoptés insistent généralement sur la nécessité de soutenir la transition écologique et numérique qui sont présentés comme devant être au cœur du modèle de croissance européen, les mécanismes mis sur pied ne sont pas de nature, à eux seuls, à garantir la cohérence entre la relance économique et l'objectif de transition écologique.

Cette absence de cohérence se repère d'ailleurs au-delà des dispositifs spécifiquement mis sur pied en réponse à la crise déclenchée par la pandémie du Covid-19. L'on peut relever ainsi que, dans le cadre du mécanisme pour une transition juste, les États doivent remettre un ou plusieurs "plans territoriaux pour une transition juste", dont l'acceptation après évaluation conditionne l'accès aux trois piliers prévus dans ledit mécanisme. Or, la description de ces plans dans la proposition de règlement établissant le Fonds pour la transition juste présentée par la Commission européenne en janvier 2020²⁷⁷ ne fait pas de la contribution de ces plans à la réduction de la pauvreté et des inégalités une condition de leur acceptation, au-delà d'une référence sommaire au socle européen des droits sociaux. Cela illustre une fois encore les limites d'une approche sectorialisée de la transition écologique et sociale, qui ne considère pas ensemble ces deux transitions et les indicateurs qui y sont associés dans les Objectifs de développement durable, au-delà du souci -- légitime, mais minimal -- d'atténuer les

par des objectifs appropriés dans la législation sectorielle. Ceux-ci respectent l'objectif de neutralité climatique de l'UE à l'horizon 2050 et contribuent à la réalisation des nouveaux objectifs climatiques de l'Union à l'horizon 2030, qui seront mis à jour d'ici la fin de l'année. En règle générale, toutes les dépenses de l'UE devraient concorder avec les objectifs de l'accord de Paris" (EUCO 10/20 (21 juillet 2020), para. A21).

²⁷⁶ EUCO 10/20 (21 juillet 2020), para. A19. L'évaluation proposée des plans pour la reprise et la résilience soumis à la Commission est ensuite approuvée par le Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission.

²⁷⁷ Voir article 7 de la proposition de règlement : "Les États membres élaborent, avec les autorités compétentes des territoires concernés, un ou plusieurs plans territoriaux de transition juste couvrant un ou plusieurs territoires concernés ... ou des parties de ces territoires, Ces territoires sont ceux qui sont les plus durement touchés par les conséquences économiques et sociales résultant de la transition, en particulier en ce qui concerne les pertes d'emplois attendues dans les secteurs de la production et de l'utilisation des combustibles fossiles et les besoins de transformation des procédés de production des installations industrielles ayant la plus forte intensité de gaz à effet de serre".

impacts sociaux négatifs de la transition écologique et énergétique dans les territoires "en transition juste".

Les trois piliers du Mécanisme pour une transition juste

Le mécanisme pour une transition juste comprend trois piliers. Le premier pilier passe par l'instrument InvestEU, visant à "soutenir les objectifs stratégiques de l'Union en mobilisant au sein de l'UE des investissements publics et privés qui répondent au critère d'additionnalité, afin de remédier aux défaillances du marché et aux insuffisances en matière d'investissement qui font obstacle à la réalisation des objectifs de l'UE en matière de durabilité, de compétitivité et de croissance inclusive"²⁷⁸. Une partie du montant dont est doté InvestEU (2.800 millions d'EUR pour 2021-2027, auxquels s'ajouteront des fonds récupérés provenant des instruments antérieurs à 2021) doit soutenir le mécanisme pour une transition juste.

Le pilier 2 est le Fonds pour la transition juste, doté de 7.5 milliards d'euros pour 2021-2027, destiné à aider les régions que la transition écologique et énergétique affectera plus particulièrement: il s'agit de favoriser la diversification économique des territoires les plus touchés par la transition climatique ainsi que sur la reconversion et l'inclusion active de leurs travailleurs et de leurs demandeurs d'emploi²⁷⁹. Ce fonds vise à inciter les Etats membres à s'engager pour une Europe visant à la neutralité carbone en 2050, conformément aux objectifs de l'Accord de Paris: il est en effet prévu que l'accès au Fonds pour une transition juste "sera limité à 50% de la dotation nationale pour les États membres qui ne se sont pas encore engagés à mettre en œuvre l'objectif consistant à parvenir à une UE neutre pour le climat d'ici 2050, conformément aux objectifs de l'accord de Paris, les 50% restants étant mis à disposition après acceptation d'un tel engagement"²⁸⁰. Le Pilier 3 est une facilité que la Banque européenne d'investissement met à disposition des Etats membres en faveur d'investissements publics. Comme le pilier 1, il concerne tous les Etats membres et tous les territoires, et non uniquement les territoires en transition juste que le Fonds pour la transition juste soutiendra en priorité.

Cette cohérence que les instruments européens échouent à garantir doit donc être promue au niveau des Etats membres. Spécifiquement, compte tenu de l'assouplissement des disciplines budgétaires découlant du pacte de stabilité et de croissance dans le cadre du semestre européen, ainsi que de l'assouplissement des contraintes relatives aux aides d'Etat, la Belgique pourrait mettre sur pied des dispositifs d'aides aux entreprises subordonnant ces aides au respect de conditions liées à la transition écologique, voire même en excluant du régime des aides certains secteurs de l'activité économique dont la contribution aux émissions de gaz à effet ou les impacts sur la réduction de la biodiversité sont jugés excessifs, et que même la mise en oeuvre de plans de transition ne pourrait réduire de manière significative. De même, bien que le programme Next Generation EU vise à titre principal à soutenir la relance économique au sein des Etats membres afin de leur permettre de surmonter les impacts de la crise liée au Covid-19, il est possible d'utiliser cet instrument afin d'accélérer la transition écologique, en investissant massivement dans l'isolation des bâtiments, dans l'électrification des transports, et dans le soutien aux énergies renouvelables ainsi qu'à l'agroécologie.

²⁷⁸ EUCO 10/20, para. 30.

²⁷⁹ Voir Communication de la Commission sur le plan d'investissement pour une Europe durable, COM(2020) 21 du 14.1.2020 (expliquant le mécanisme pour une transition juste comme étant destiné aux régions et secteurs les plus touchés par la transition en raison de leur dépendance à l'égard des combustibles fossiles, y compris le charbon, la tourbe et les schistes bitumineux, ou à des procédés industriels fortement émetteurs de gaz à effet de serre); et la Proposition de règlement établissant le Fonds pour la transition juste, COM(2020) 22 final du 14.1.2020.

²⁸⁰ EUCO 10/20, para. 100.

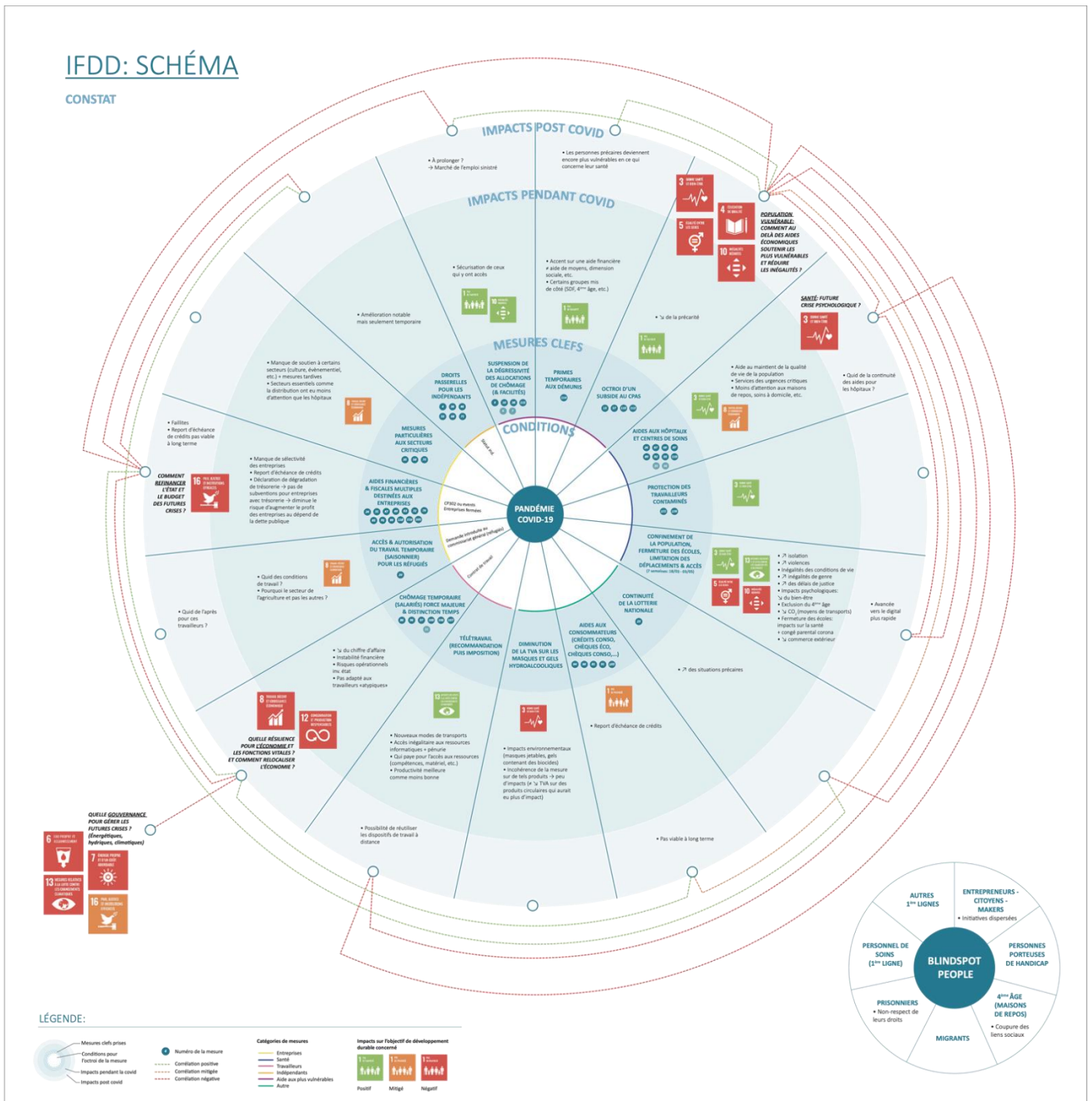
Les mesures de soutien aux Etats membres prévues dans le cadre de "Next Generation EU" constituent une occasion unique de réorienter l'économie sur des bases plus durables, à condition de reconstituer, dans le cadre des projets d'investissement proposés, la cohérence entre les différentes composantes du développement durable qui fait parfois défaut aux instruments européens de la relance. A cette fin, il serait souhaitable de proposer des investissements qui, par priorité, ciblent le "triple dividende" de mesures qui tout à fois permettent de réduire l'empreinte écologique, notamment en matière d'émissions de gaz à effet de serre et d'érosion de la biodiversité; créent des opportunités d'emploi pour des personnes faiblement qualifiées et exclues durablement du marché du travail (les secteurs des énergies renouvelables et de l'économie circulaire -- y compris non seulement le recyclage des déchets mais aussi les services de réparation -- recèlent à cet égard un potentiel considérable); et favorisent l'accès des ménages précarisés aux biens et services essentiels à une vie décente -- y compris l'accès à la mobilité et à l'énergie, mais aussi à une alimentation durable --. Cette équation est complexe, mais elle peut être résolue, comme le souligne encore un rapport présenté en septembre 2020 à l'Assemblée générale de l'ONU²⁸¹.

²⁸¹ *La "juste transition" dans la relance économique: éliminer la pauvreté dans les limites des ressources de la planète*, rapport présenté à la 75ème session de l'Assemblée générale de l'ONU par le Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, Olivier De Schutter, doc. ONU A/75/181.

6. ANALYSE SYSTEMIQUE (T5)

Avant-propos méthodologique

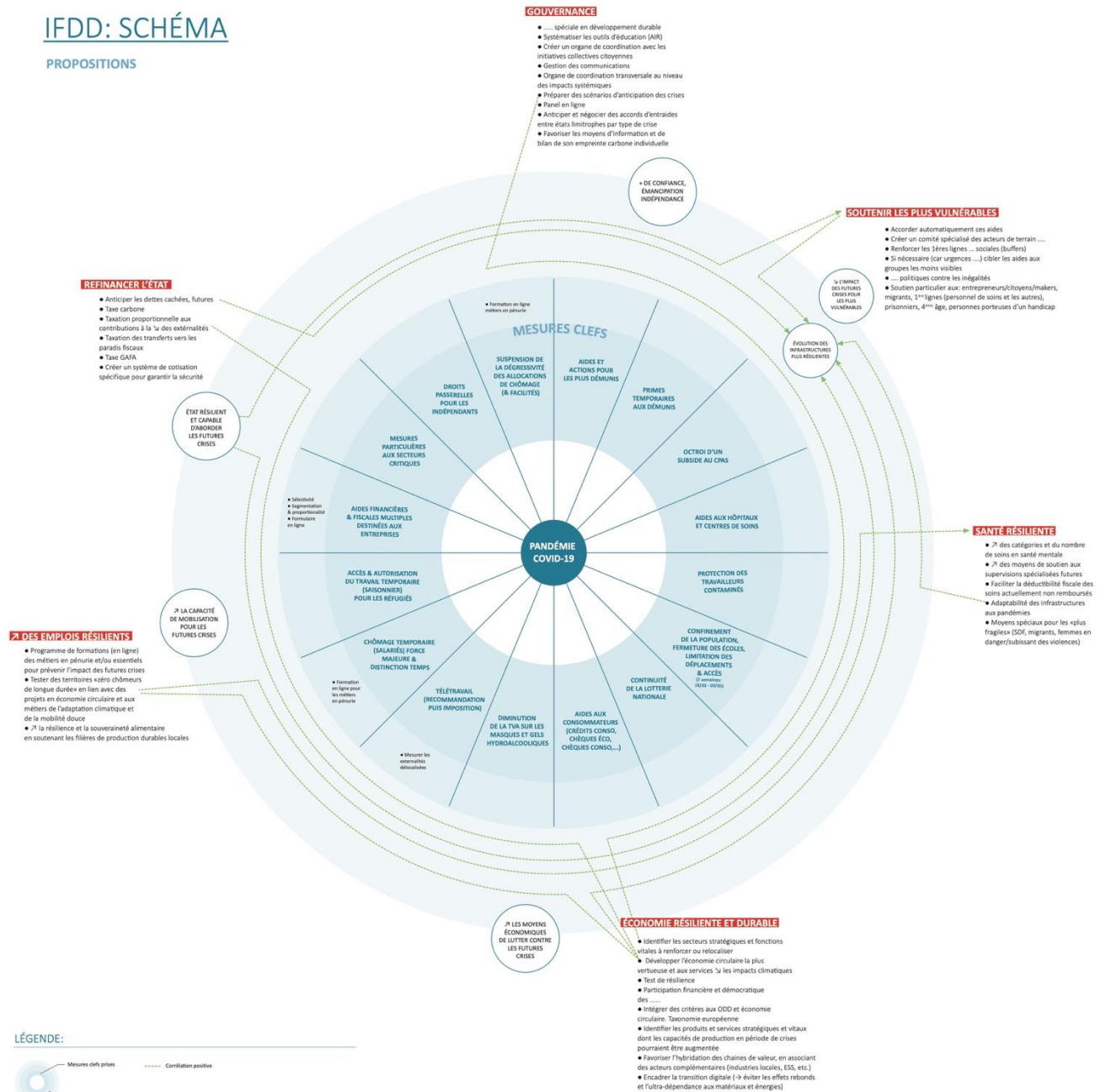
La méthodologie utilisée pour l'analyse systémique est principalement composée 1- d'une approche dynamique reliant les mesures aux impacts pendant la crise du COVID-19 et les impacts systémiques potentiels après la crise, ainsi que 2- d'une identification des potentiels effets de synergie entre certaines mesures (à encourager) ou au contraire les trade-offs (à éviter), comme illustrés sur le schéma suivant (disponible en haute résolution en annexe).



En partant de ces constats et hypothèses d'impacts (notamment les méga-trends) à venir, le schéma suivant (disponible également en haute résolution en annexe) reprend les mesures suggérées dans la présente étude pour augmenter la résilience, l'inclusion et la durabilité de la Belgique et de sa population.

IFDD: SCHÉMA

PROPOSITIONS



Les principaux liens transversaux aux analyses thématiques des chercheurs relatives d'une part aux enjeux amplifiés ou émergeant pendant la pandémie COVID-19 et d'autre part les futures crises probables (économique, psychologique, hydrique, énergétique, climatique) s'agrègent autour de 5 questions-clefs:

- 1- Comment accroître la résilience de l'Etat et développer la gouvernance adéquate pour gérer les crises et leurs impacts systémiques ?**
- 2- Comment augmenter la capacité d'adaptation et de résilience des entreprises pour contribuer à la mitigation et la résolution des crises ?**
- 3- Comment réduire les inégalités préexistantes aux crises et soutenir les plus fragiles ?**
- 4- Comment adapter le système des soins de santé pour répondre aux défis spécifiques de la pandémie ?**
- 5- Quelles sont les pistes de (re)financement de l'Etat pour provisionner les budgets nécessaires à l'ensemble des crises futures probables.**

Comment accroître la résilience de l'Etat et développer la gouvernance adéquate pour gérer les crises et leurs impacts systémiques ?

La gravité, l'intensité, et la rapidité de propagation à l'échelle mondiale de la pandémie COVID-19 fût un défi polyforme en termes de gouvernance et de gestion de crise globale pour le gouvernement d'affaires courantes transformé le 17/03/2020 en gouvernement de crise. La gestion d'une pandémie est un enjeu sanitaire, mais également politique : « *La COVID-19 ne doit pas nous aveugler. Au contraire. Nous devons ouvrir les yeux sur les faiblesses que cette pandémie a mises à nu* » (Extrait du discours de la Première Ministre de Belgique à l'AG des Nations Unies, le 26/09/20).

La gouvernance est le socle qui permet de gérer les processus opérationnels et de renforcer la confiance des citoyens, de l'ensemble des acteurs économiques vis-à-vis du gouvernement et de dépasser les peurs causées par les incertitudes de cette crise sans précédent.

Afin d'amenuiser les incertitudes et augmenter la résilience et l'efficacité de l'Etat en période de crises, il est nécessaire de préparer celles-ci selon trois étapes, dont la crise du COVID-19 a démontré les défaillances :

- 1) **La planification** : Il s'agissait d'abord d'un défi en termes d'anticipation et d'évaluation des probabilités des crises. Concernant la pandémie, ce risque potentiel aurait pourtant été identifié, comme précisé lors du comité de pilotage de cette étude réunissant plusieurs représentants de SPF, et traduit en scénarii et plans d'intervention avant la crise du COVID-19. Mais ces préparatifs n'ont pas été utilisés pour gérer la crise du coronavirus. Il est donc nécessaire de réinterroger la pertinence des méthodes de planification actuelles, si celles-ci ne sont pas utilisées lorsque les crises surgissent. L'anticipation des crises permet aussi de favoriser la négociation d'accords d'entraides entre Etats limitrophes par type de crise, en fonction des spécialisations et des moyens respectifs appliqués aux scénarii.
- 2) **La veille** : Malgré les signes alarmants (notamment le 20 février en Italie) de l'expansion pandémique ainsi que des mesures de précaution prise par d'autres pays européens, et encore quelques jours avant la mesure de confinement Plusieurs messages officiels en début de crise pourraient indiquer une faible évaluation des risques réels de la pandémie.
- 3) **Les exercices** permettant de tester les modalités de préparation et d'intervention des pouvoirs publics, de remettre en question et d'améliorer les dispositifs prévus. Ceci était d'autant plus essentiel pour une compétence partagée entre 9 Ministres en charge de la santé ainsi que leurs institutions respectives. La saga des masques et des filtres (commandes erronées ou non-confirmées formellement, modification des normes d'entretien, multiples changements des Ministres en charge des commandes, etc.) illustre également les réformes nécessaires pour assurer une gestion plus efficace des opérations critiques en période de crise.

Les vitesses d'analyse, de coordination et d'exécution des actions adéquates seront proportionnelles à l'amélioration de ces 3 étapes-clefs dans la gestion des crises. Il ne s'agit donc pas uniquement d'assurer les stocks de produits essentiels selon les crises, mais bien de modifier les modes de gouvernance en période de crises.

Cette remise en question est essentielle pour la gestion des crises et pourrait indirectement servir à fluidifier et dynamiser les processus afin d'augmenter l'efficacité du fonctionnement institutionnel de la Belgique entre les périodes de crises. A l'échelle européenne, les délais de fonctionnement des Institutions Belges étaient déjà critiqués bien avant la crise du coronavirus. La Belgique est en effet classée dans le top trois des pays en infraction concernant les retards des transpositions des directives européennes.

Un autre exemple criant de dysfonctionnement concerne la gestion d'une autre crise, celle liée au terrorisme lors des attentats du 22 mars 2016 à Bruxelles. Les analyses des téléphones portables des terroristes suspects n'avaient pas été considérées comme « prioritaires » par la Police, et furent finalement suggérées et réalisées endéans les 24 heures par le FBI, afin d'éviter d'autres actes terroristes dans un timing rapproché.

Ces différents constats illustrent la nécessité de **préparer les futures et multiples crises probables** (ex : autres pandémies) ainsi que **les premiers moments de basculement critiques** de changements prévisibles et irréversibles (notamment climatiques). Outre les crises, ces moments constitueront des chocs psychologiques, voire à terme démocratiques, plus importants encore que ceux que nous avons vécus en début de crise en raison de la prise de conscience soudaine de l'irréversibilité ou de l'amplitude des changements auxquels ils sont associés, (ex : paniques et constitution de stocks démesurés de produits alimentaires et consommables). Ils ne devront donc certainement pas être sous-estimés ou négligés.

Ceci nécessite de repenser l'articulation entre (A) **les études et analyses anticipatives** des différents services publics, observatoires et centres de recherches, notamment universitaires, (B) **les scénarii d'interventions, des plans opérationnels et des processus décisionnels**, (C) **le mécanisme (et indicateurs-clefs) de signal d'alarme** et de prise en compte sérieuse par le gouvernement lorsque les soubresauts de ces crises émergent et (D) **le lancement de l'organe de coordination** composé, préparé, entraîné à fonctionner ensemble, et structuré pour coordonner la crise, avec idéalement (E) **plusieurs comités-cercles d'analyses-recommandations-décisions-intervention-coordination-communication** (fonctionnant avec des profils, des processus et des temporalités distincts et appropriés). Par ailleurs, il semble également indispensable de favoriser : (F) **la préparation, la formation et l'outillage en équipement des structures opérationnelles** qui seront les plus touchées et actives en fonction des crises (telles que les maisons de repos pendant la crise COVID-19) ; et également (G) **l'analyse des impacts systémiques** des mesures prises en période de crises, soit sur base du processus AIR-RIA existant, soit sur base d'une approche adaptée en termes de processus.

En dehors du Centre de crise du SPF Intérieur, la Belgique héberge sur son territoire des professionnels connaissant et exécutant des processus très performants en termes d'agilité et d'efficacité dans la gestion de multiples crises permettant de repenser les articulations (A à F) décrites ci-dessus :

- au niveau institutionnel, les processus NCRS mis en place par l'OTAN conçus de manière à faciliter une consultation et une prise de décisions politiques rapides lors de l'apparition d'une crise, afin de laisser aux comités appropriés un délai suffisant pour coordonner leurs travaux et donner des avis au Conseil ;
- au niveau des ONG actives dans les crises sanitaires urgentes comme par exemple MSF Supply dont les délais extrêmement courts d'intervention et de coordination sur des théâtres extrêmement complexes (situation de guerre combinée à une pandémie, etc.) démontrent une connaissance et une capacité utiles pour contribuer notamment à l'étape de préparation réaliste des scénarii des futures interventions.

Ces deux organisations (OTAN et MSF) disposent de **cercles de décisions multiples qui permettent de favoriser l'agilité en termes de coordination, de communication et également de différencier la temporalité** (actions à réaliser dans les 24h, les prochains jours et semaines) du travail réalisé par ces différents comités, dès le départ d'une crise. **La gestion de crises complexes implique l'utilisation de structure systémique et agile.**

Plus spécifiquement concernant le point (E) relatif aux multiples cercles répondant à des fonctions distinctes et complémentaires, **l'(les) organe(s) de coordination peuvent aussi intervenir pour fluidifier les relations entre des institutions-clefs** (ex : armée et IRISCare) qui n'ont pas de relations entre elles en dehors des crises afin d'augmenter l'efficacité, **entre des niveaux de pouvoirs** (Communes et Provinces de régions différentes), ou encore **entre les pouvoirs publics et entreprise**

de droit public (ex : SNCB) et de droit privé, dans la gestion des effets de bords de la crise (ex : gestion des flux de vacanciers d'un jour à la Mer du Nord). Ceci est d'autant plus essentiel que la combinaison des crises (pandémique, hydrique, climatique) comme c'était le cas avec les débordements constatés cet été à la Mer du Nord nécessite une coordination transdisciplinaire, trans-organisationnelle et dans ce cas trans-locale afin d'éviter de créer une spirale d'amplification des impacts pourraient dépasser la simple somme des effets isolés de ces crises distinctes.

La coordination et la facilitation des liens avec les initiatives citoyennes est aussi un paramètre à prendre en compte d'une part en raison de l'auto-capacité de certains acteurs collectifs à s'organiser pour proposer des solutions concrètes rapidement implémentées et qui permettent de palier aux besoins urgents et cruciaux (ex : les masques) et aussi de « canaliser » l'énergie de la population dans des actes servant le bien commun, et contribuant à renforcer la solidarité et l'espoir au niveau des citoyens.

Comment augmenter la capacité d'adaptation et de résilience des entreprises pour contribuer à la mitigation et la résolution des crises ?

Les crises sont des défis considérables pour la majorité des entreprises. **Certaines entreprises s'en sont sorties que d'autres pendant la crise COVID-19, notamment celles ayant des activités qualifiées de « durables », selon certains critères ESG** et ceci pour deux raisons : elles sont généralement moins dépendantes aux combustibles fossiles d'une part et possèdent une meilleure gestion de la chaîne d'approvisionnement d'une part, en raison des audits et de la remise en question de leurs chaînes d'approvisionnement, des pratiques de leurs employés et de la logistique interne qui en découlent. Certaines entreprises cotées en bourse ont craint un risque d'OPA, et ont demandé l'intervention de l'Etat pour renforcer la sécurisation de leurs capitaux. Une approche alternative permettant **d'augmenter la résilience des entreprises serait de développer la possibilité de participation des travailleurs au capital de leurs entreprises, conduisant à une plus grande démocratie économique, voire aussi une plus grande motivation et productivité des travailleurs.**

La majorité des entreprises a bénéficié des premières mesures d'aide mises en place, et ceci sans aucun critère de sélectivité, alors que, d'une part, certaines entreprises n'étaient pas en difficulté commerciale ou financière et, d'autre part, que la contribution des entreprises au bien commun varie en fonction de l'intégration ou non des externalités, à charge de la collectivité, dans son compte de résultat. En outre, comme précisé par le porte-parole du SPF Finances : 790 entreprises ont transféré des fonds (pour un total de 172 milliards d'euros en 2019), avec une exception pour celles qui peuvent démontrer de façon étayée des investissements dans des projets d'économie réelle et en liens avec l'activité de l'entreprise, et n'ont pas contribué équitablement au fonctionnement de l'Etat Belge mais ont pu profiter de ses aides.

Comme le déclarait, Charles Michel, Premier Ministre en 2016 à l'Assemblée Générale des Nations Unies : « *Nous devons favoriser la transparence bancaire, et lutter contre toutes les fraudes et corruptions* ».

En excluant les entreprises « peu contributrices » à la fois de l'ensemble des aides, en période de crise et en dehors de ces périodes, ainsi que de la soumission d'offres pour des marchés publics, l'Etat pourrait à la fois donner un signal clair aux entreprises et favoriser économiquement les entreprises les plus contributrices à la réduction d'externalités, et donc aussi indirectement à la réduction des dépenses publiques actuelles ou futures. Le gouvernement a pourtant envoyé plusieurs signaux contraires, notamment par le sauvetage de SN Airlines sans condition.

La position géostratégique de l'Europe, et donc aussi de la Belgique en tant que membres de l'UE, est sous tension. Les capacités économiques de l'UE sont importantes (marché unique attractif, etc.) mais

sa dépendance en termes de ressources naturelles et énergétiques est un enjeu qui, sans changement radical, ne fera que s'accroître en accélérant la destruction des limites bio-capacitaires de la planète. L'UE pourrait initier plusieurs changements majeurs afin d'augmenter sa compétitivité, sa résilience et sa contribution aux ODD reliés à l'économie :

1. **Définir des normes environnementales et humaines élevées** à l'importation de produits, et proportionnelles aux enjeux climatiques et humanitaires, et en ligne à la fois avec les multiples conventions (COP21, etc.) et déclarations (Universelle des Droits de l'Homme, des droits de l'Enfant, etc.) ratifiées et avec les valeurs de l'UE. Comme le soulignait Charles Michel : « *L'UE s'est imposée grâce à "sa capacité à diffuser des normes dans le monde", comme le Règlement général sur la Protection des Données (RGPD) et les règles sur les substances chimiques* ».
2. **Définir les domaines stratégiques**, en période de crises, qui nécessitent une relocalisation des activités sur le territoire Européen, et les accords inter-Etats membres de coopération.
3. **Encourager les innovations et investissements durables** grâce à l'introduction de clauses sélectives basées sur la taxonomie Européenne du GreenDeal, favorisant notamment l'économie circulaire et l'économie de la fonctionnalité, appliquées à une majorité des marchés publics. L'application de certifications et d'échelles d'évaluation des émissions de CO₂ permettrait aussi de faciliter la rédaction des clauses environnementales au niveau des cahiers de charges pour l'ensemble des achats publics dans l'espace européen.
4. **Transformer les déchets exportés vers l'Asie en opportunités** de revalorisation de matières premières secondaires afin de relocaliser également l'économie à partir de la valorisation locale des ressources actuellement down-cyclées mais aussi des ressources et équipements sous-utilisés.
5. **Encadrer la transition digitale afin d'éviter les effets rebonds** en termes d'externalités délocalisées, l'ultra-dépendance aux matériaux nobles et énergies et l'ultra-dépendance aux quelques entreprises-clés du secteur qui sont autant de facteurs d'accroissement de la vulnérabilité de l'économie et de la société.
6. **Développer la transparence des externalités des entreprises, en intégrant des annexes complémentaires aux comptes et bilans, démontrant les contributions positives et négatives des entreprises, tout en veillant à faciliter ces démarches d'un point de vue administratif, notamment sur base de l'approche (The CommonGoodMatrix) utilisée par plusieurs milliers d'entreprises en Autriche.**
7. **Favoriser les moyens d'information, et de bilan individuel** de l'empreinte carbone, telle que la carte carbone, afin de mieux gérer son quota bio-capacitaire.
8. **Encourager le développement des territoires Zéro chômeurs longue durée**, afin d'une part de réduire les dépenses nettes des Etats et d'autre part d'augmenter le nombre d'acteurs de la transition et des métiers utiles (ex : rénovation énergétique des bâtiments) pour limiter et même aider à gérer les futures crises (climatiques, énergétiques, etc.) probables. Un bel exemple de cette logique concerne le début de la crise COVID-19 avec l'entrepreneuriat citoyen qui a permis de produire, largement avant les livraisons organisées par l'Etat, des centaines de milliers d'équipements de protection pour permettre aux premières lignes de soins de continuer à travailler.
9. **Favoriser la relocalisation d'activités par l'hybridation des chaînes de valeur**, en associant des acteurs complémentaires (industries locales, ESS, Entreprises de Travail Adapté, etc.).

Plusieurs mesures gouvernementales temporaires n'ont fait que retarder les faillites d'entreprises en difficulté avant la crise COVID-19. **Il aurait été judicieux de coupler ces mesures à deux mesures complémentaires : d'une part l'accompagnement à la transition durable du business model de ces**

entreprises et d'autre part la réorientation du personnel de ces entreprises via un programme de (pré-)formation (en partie on-line) orientés vers les métiers en pénurie ou identifiés comme prioritaires pour anticiper, gérer les futures crises, afin notamment de réduire le choc lors des futurs licenciements.

La mesure visant à développer les chèques consommation peut être critiquée à plusieurs égards. Elle visait principalement des employés mais sans cibler les secteurs les plus touchés par la crise, sans se soucier des impacts réels de la crise sur leur baisse de revenu (discrétionnaire), et sans estimer leurs impacts potentiels sur l'achat local à court terme, selon l'économiste Etienne de Callatay. A l'inverse, l'augmentation des moyens financiers en priorité de celles et ceux (artistes, etc.) qui souffrent le plus de la crise, et ne disposant pas d'une épargne confortable, pourrait favoriser la consommation directe locale. Cette opération pourrait se réaliser via des moyens tels que les monnaies locales contributives.

Comment réduire les inégalités préexistantes aux crises et soutenir les plus fragiles ?

La Première Ministre de Belgique déclarait devant l'Assemblée Générale des Nations-Unies le 26 septembre : « *Nous devons reconnaître les effets négatifs et disproportionnés, que la pandémie a sur les personnes qui souffrent fortement des inégalités : les femmes et les filles, les enfants, les personnes âgées et les personnes porteuses d'un handicap* ». D'après le rapport publié en juillet 2020 par MSF, plus de 4.900 personnes âgées sont décédées au sein de Maisons de Repos en Belgique, dans des conditions parfois effroyables.

En complément de ces personnes fragilisées, il est aussi essentiel d'ajouter plusieurs profils « oubliés, silencieux ou minimisés en nombre » : les milliers de **personnes sans-abris** (selon un étude de 2018 réalisée par le Centre d'appui au secteur bruxellois d'aide aux sans-abri plus de 4.000 uniquement en Région de Bruxelles-Capitale, et étonnamment évalué à seulement 261 personnes selon le travail réalisé par la Task Force Fédérale « Groupes Vulnérables ») ne disposant pas, par nature, des conditions de protections sanitaires de base, de suivis médicaux ni des capacités de confinement et dont le risque d'hospitalisation pendant la crise était considéré trois fois supérieur à la population sédentaire, d'après une étude menée par le CHU St-Pierre à Bruxelles du 3 mars au 26 mai 2020 ; **les 9.870 prisonniers** en raison de la promiscuité de leurs lieux de détention (le taux de surpopulation des prisons atteignant les 106% pendant la pandémie, d'après une déclaration du Ministre de la Justice) et des « dérives opérationnelles » quant à leurs droits de visite avec leurs proches et leurs conseils. Les conditions de vie de ces deux types de population démontrent qu'une attention particulière est nécessaire en période de crises, et que les mesures financières ne peuvent suffire à améliorer leurs conditions de vie et œuvrer au respect de leurs droits humains.

Les personnes les plus fragilisées, ne connaissant pas toutes les aides auxquelles elles avaient droit et ne les réclamant dès lors pas, ont été doublement pénalisées pendant la crise COVID-19 : d'une part, **elles n'ont pas accédé aux « amortisseurs financiers » dont a pu bénéficier une partie de la classe moyenne, et d'autre part l'accès aux guichets des institutions et associations de proximité, vers lesquels elles se tournent plus facilement, a été perturbé.**

Les processus automatiques de prise en compte et d'allocation des aides, similaires au processus offrant des déclarations IPP préremplies, permettraient de réduire une grande partie des inégalités ainsi que les risques de paupérisation en veillant à ce que les budgets et aides prévues soient réellement alloués.

Le support aux populations les plus fragiles et appauvries, en période de crises, ne doit pas se limiter aux aides financières. En Région de Bruxelles-Capitale, la concordance entre la concentration d'une population pauvre, la présence de nombreux îlots de chaleur et la rareté des espaces verts en milieu urbain indique que les populations les plus modestes ont été touchées plus fortement par les conséquences des mesures sanitaires de confinement, particulièrement au cours des semaines

caniculaires attribuées au réchauffement climatique. **Le développement d'infrastructures et l'accès à des espaces verts (et espaces de baignades externes, infrastructures favorisant la mobilité douce, etc.) permet de soutenir les plus fragiles et également de développer les solutions favorisant l'adaptabilité aux changements climatiques ainsi que la résilience face aux autres futures crises probables, notamment sanitaire ou énergétique.**

Comment adapter le système des soins de santé pour répondre aux défis spécifiques de la pandémie ?

D'après un rapport de MSF, publié en juillet 2020, à propos du COVID-19: « **les maisons de repos des trois régions ont globalement été confrontées aux mêmes difficultés et écueils, à savoir: un manque de préparation à ce type d'urgence; une méconnaissance généralisée des règles de base en matière d'hygiène et de prévention et de contrôle des infections; un manque de compréhension et de maîtrise des trop nombreux protocoles et recommandations (souvent inadaptés à leur réalité), notamment en matière d'utilisation des équipements de protection individuelle (ou EPI), de dépistage et d'organisation des soins** ». **Cette triste réalité démontre l'importance de refonder la gouvernance et la méthode d'anticipation des crises et leurs conséquences opérationnelles pour les plus fragiles.**

La santé mentale pourrait être à l'origine d'une crise post-covid-19. La violence psychologique de la crise vécue par la population, principalement les **personnes actives en premières lignes** (urgences médicales, services de police, services de propreté et de voirie, personnel des magasins alimentaires, etc.) mais aussi de **nombreux travailleurs** balancés du jour au lendemain en télétravail, au chômage temporaire, ayant perdu leur emploi ou source principale de revenus (ex : indépendants dont les activités ont été stoppées) ou les **personnes isolées/âgées** pour qui le confinement a été particulièrement traumatisant. La crise a nécessité l'acquisition de « nouveaux » réflexes et moyens de communication « sur le tas », sans préparation et sans accompagnement.

La multiplication des cas de stress post-traumatique est régulièrement observée auprès des professionnels de la santé durant ou à la suite d'épidémies. D'après Xavier Noël, Professeur de psychopathologies de l'ULB et chercheur qualifié FNRS : « **le risque est immense, si rien n'est fait alors un membre du personnel soignant sur deux est susceptible de développer des symptômes de stress post-traumatiques** ».

L'importance de la résilience des soins en santé mentale pourrait être d'autant plus importante pour gérer les premiers moments de basculement critiques des changements prévisibles et irréversibles (notamment climatiques) qui constitueront des chocs psychologiques, voire à terme démocratiques, plus importants encore que ceux que nous avons vécus en début de crise en raison de la prise de conscience soudaine de l'irréversibilité et de l'amplitude des changements auxquels ils sont associés, (ex : paniques et constitution de stocks démesurés de produits alimentaires et consommables).

C'est pourquoi il semble indispensable de développer les aides en termes de supervision psychologique et de soutien spécialisé notamment aux travailleurs les plus impliqués opérationnellement dans la crise. **La réponse à l'épidémie d'Ebola a également démontré que la supervision de soutien²⁸² augmente leur capacité à répondre à l'épidémie et à fournir un soutien à ceux qui en ont le plus besoin.**

Pour l'ensemble de la population, le confinement, la peur face à cette menace invisible, la déferlante des informations anxiogènes et la coupure brutale des gestes et contacts sociaux ont et auront des répercussions certaines sur la santé mentale (angoisses, etc.) et physiques (douleurs, agitations, etc.).

²⁸² International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies, Psychosocial support in Ebola: Lessons Learned, 2016 "Mental health care during the Ebola virus disease outbreak in Sierra Leone," Bulletin of the World Health Organization, 2017, accessed 12, 95 (842).

Comme décrit dans l'analyse du CRESAM, publiée en avril 2020 : « *Les premiers réflexes (fuir, faire des réserves, se défendre, attaquer) entraînés par une amygdale (la zone du cerveau liées aux émotions) hyperactivée peut mener à une tendance au repli sur soi et ses proches, à l'individualisme. Il peut être plus difficile pour la personne effrayée de faire passer les besoins des autres au même plan que ses propres besoins. Le cortex préfrontal (région du cerveau responsable de la rationalité et de la réflexion) qui, d'habitude, collabore avec l'amygdale pour définir nos comportements, est ici dépassé. C'est ce que l'on peut remarquer chez les personnes qui ont envahi les supermarchés pour faire des réserves, par exemple, indépendamment des injonctions qui leur disaient que ce n'était pas nécessaire et très peu solidaire. C'est la peur de manquer qui a pris le dessus sur tout le reste. En réaction à cette hyper-anxiété, certains, aussi, adoptent le désintéret, la minimisation, voire le déni face à la problématique, s'en déconnectant (d'abord, et avant tout, des sentiments négatifs que cela pourrait susciter en eux) comme pour s'en protéger. Il y a aussi un risque de développement d'un sentiment d'impuissance chez certains individus. Comme il s'agit d'une menace invisible, en l'occurrence, difficilement tangible, notre imaginaire prend le dessus et va parfois amplifier le danger ou chercher un responsable et localiser la menace sur un type de personnes (les politiques, les médias, les personnes d'autres origines, les chinois, théories du complot etc.) ».*

D'après une étude réalisée par Vincent Lorant, chercheur à l'UCLouvain: 52% des Belges souffraient psychologiquement du confinement. Il ressort notamment que la digitalisation n'est pas qu'un vecteur de résilience pour pallier l'isolement dû au confinement. L'influence des réseaux sociaux sur l'état psychologique est critique. "*Les personnes qui utilisent beaucoup les réseaux sociaux ont 30% plus de risques d'être en mal-être*", note le chercheur. La littérature montre que la consommation des réseaux sociaux augmente l'angoisse et l'isolement."

D'autre part l'expérience actuelle et passée²⁸³ indique que la solitude, la dépression, la consommation nocive d'alcool et de drogues, et les comportements autodestructeurs ou suicidaires pourraient augmenter à la suite de la pandémie de la COVID-19.

Le risque de reporter les demandes d'aides psychologiques est réel et pourrait aggraver la situation pour la santé mentale de la population et également constituer un coût plus important, comme le démontre Peter Kraewinkels, de l'association "Mentaalwvjs". « *Selon lui, un euro investi dans la santé mentale en rapporte quatre à l'État. Il y aura moins de demandes de revenus de remplacement, ceux qui se portent bien sur le plan mental continuent à travailler, il y aura davantage de recettes fiscales. En dix jours, l'Australie, qui préparait ce genre de crise depuis des années, a pu passer tous ses services de santé mentale sur une plateforme unique. La Belgique pourrait être plus ambitieuse !* »

Dans ce contexte, il est aussi utile de s'interroger sur les impacts de la mesure prise, par le gouvernement de crise, visant à assurer la continuité des offres de produits de la loterie nationale pendant cette période de restriction de facilité d'accès aux loisirs et distractions, alors que 175.000 personnes souffrent d'une dépendance aux jeux en Belgique. Maintenir l'accès aux jeux de hasard accessibles via le site internet de la Loterie Nationale, accueillant 1 million de joueurs actifs selon ce même fournisseur de jeux de hasard, ou via les librairies restées ouvertes pendant la pandémie, pourrait entraîner un appauvrissement de joueurs issus de la classe moyenne se tournant vers ce moyen pour « *se changer les idées, se détendre, par ennui ou pour se défouler* ».

²⁸³ Brooks SK, Webster RK, Smith LE, Woodland L, Wessely S, Greenberg N, Rubin GJ. (2020). The psychological impact of quarantine and how to reduce it: rapid review of the evidence. *The Lancet*, 395(10227), 912-920. doi:10.1016/S0140-6736(20)30460-8, Cénat JM, Mukunzi JN, Noorishad P-G, Rousseau C, Derivois D, Bukaka J. (2020). A systematic review of mental health programs among populations affected by the Ebola virus disease. *Journal of Psychosomatic Research*, 131, 109966. doi: <https://doi.org/10.1016/j.jpsychores.2020.109966>

Quelles sont les pistes de (re)financement de l'Etat pour provisionner les budgets nécessaires à l'ensemble des crises futures probables ?

Les coûts liés à l'adaptation, l'anticipation, et la gestion des crises (2%²⁸⁴ du PIB rien que pour le changement climatique) représentent à la fois des risques à provisionner et des opportunités en termes d'investissements durables. Est-il encore possible aujourd'hui d'appliquer une même fiscalité et une non-sélectivité pour les aides aux entreprises alors que certaines d'entre elles augmentent les externalités (et donc les dépenses ou le déficit de l'Etat) et que d'autres au contraire contribuent positivement à leur réduction, voire à la régénération des ressources (naturelles) et à la réduction des dépenses publiques ?

Il s'agirait d'introduire une taxation proportionnelle aux contributions des entreprises aux enjeux sociétaux (ODD) et à la réduction des externalités, ainsi que de renforcer la lutte contre les grandes fraudes et évasions fiscales.

L'encouragement des démarches contributives des agents économiques, notamment celles qui se concentrent sur la réduction des externalités représentant actuellement des « dépenses variables compressibles » (telles que les coûts de dépollution des sols, autres, les coûts de collecte et de traitement des déchets, etc.) permettrait de réduire les dépenses publiques sans réduire la capacité de fonctionnement (et les moyens) de l'Etat.

Ce même principe contributif pourrait également s'appliquer, en termes d'exemplarité, aux entreprises publiques (OIP, etc.) et Institutions en inversant la logique budgétaire actuelle qui oblige les gestionnaires à maintenir leurs dépenses pour garantir le budget annuel d'une administration.

²⁸⁴ https://www.adapt2climate.be/wp-content/uploads/2020/09/SECLIM-BE-2020_SPM_FR.pdf