

**ETUDE**

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

**Octobre 2020**

**Etude menée par un consortium coordonné par**



## Contexte

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), Dimitrios 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, reprenant les recommandations centrales de l'étude, a été coordonné par Marek Hudon (ULB).

## 1. Introduction générale

Depuis le mois de mars 2020, la crise de la COVID-19 a fortement impacté notre pays. Cette réalité sanitaire a poussé le pouvoir fédéral à adopter un large éventail de mesures, notamment socio-économiques.

Les deux principaux objectifs de ces différentes interventions peuvent se lister comme suit : (a) stabilisation et sécurisation l'emploi, et (b) protection du tissu économique du pays (*exemple* : instauration d'un moratoire temporaire sur les faillites et les injections financières compensatoires pour les entreprises fermées).

A cela s'est également ajouté une souplesse particulière des administrations en matière de traitement des procédures ou de paiements (*exemple* : prolongations accordées ou reports de paiements).

Outre le déploiement du traditionnel filet de sécurité de l'État, une série d'interventions spécifiques ont également été introduites, visant à empêcher que le système de santé ne soit saturé et à accroître sa résilience et son efficacité, d'une part, et à donner aux entreprises, en particulier aux PME, un répit financier grâce à des injections financières et incitations fiscales, d'autre part. En ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, certaines mesures ont apporté un soutien supplémentaire mais limité aux personnes en situation de précarité (*exemple* : accès facilité à l'aide alimentaire), tandis que des mesures exceptionnelles ont permis de reporter certaines décisions difficiles à appliquer en temps de confinement (*exemple* : suspension des mesures d'exécution forcées) sans pour autant résoudre le problème à plus long terme (*cf.* reprise progressive de ces mesures à la fin du confinement).

Nous ne reviendrons pas ici spécifiquement sur la liste des mesures qui ont été adoptées par le gouvernement Wilmès ou le Parlement fédéral (elles sont énumérées en détail dans un des documents préparatoires) mais aborderons les conclusions et recommandations-clés, transversales, qui se dégagent de leur analyse thématique (voir l'ensemble des documents préparatoires par thématique). Pour ce faire, le présent rapport traitera dans un premier temps des *megatrends* (*point 2*) et de la nécessité d'une transition plus juste (*point 3*). S'ensuit une analyse des questions de l'augmentation de la résilience de l'économie au service des fonctions vitales et du développement durable (*point 4*), de la gouvernance pour anticiper et gérer l'adaptation de futures crises (*point 5*), et du soutien, au-delà des aides économiques, aux plus vulnérables et de la réduction des inégalités pendant les futures crises (*point 6*)<sup>1</sup>.

## 2. Mégatendances

Cette crise est sans précédent mais ne sera certainement pas la dernière. Nous allons très vraisemblablement subir dans les années à venir de multiples chocs liés aux déséquilibres qui minent notre planète (*exemple* : chute drastique de la biodiversité, raréfaction de nombreuses matières premières, changement climatique, etc.) et nos sociétés (*exemple* : non-respect des droits humains, famines, conflits et terrorisme, pandémies, etc.).

Depuis le début de ce siècle, les défis pour la communauté mondiale - avec des effets qui atteignent notre pays - ont été largement illustrés dans divers rapports (scientifiques) internationaux. Nombre de

---

<sup>1</sup> D'autres analyses des plans de relance et redéploiement sont en cours ou ont été effectuées. On notera particulièrement les travaux récents du Service Public Fédéral Santé Publique sur « COVID-19 et transition durable : En route pour une politique de relance juste, durable et résiliente en matière de santé et d'environnement », ainsi que "l'Avis sur la politique de relance du gouvernement fédéral" adopté en juillet 2020 par le Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD)

ces publications soulignent les coûts élevés que l'absence ou le retard de l'action peut entraîner. Les résultats et preuves de ces publications doivent être pris à la lettre. Les points principaux des « mégatendances » (qui constituent directement ou indirectement une menace pour notre société) sont toujours récurrents. En résumé, les moteurs de la croissance démographique, de l'urbanisation et de la croissance de la prospérité de la classe moyenne dans les pays émergents (cf. les BRICS) - dans un contexte de mondialisation - augmentent encore la demande de matières premières, d'énergie et d'eau avec pour conséquences pour les frontières planétaires (changement climatique, perte de biodiversité ...) et nos sociétés à travers le monde (non-respect des droits de l'homme, famine, conflits et terrorisme, pandémies ...). La situation est très grave: notre vulnérabilité à ces mégatendances ne doit pas non plus être sous-estimée. Non seulement les rapports scientifiques (internationaux) et de nombreuses autres publications via divers médias en témoignent, mais aussi les évolutions des négociations sur les traités internationaux. Étant donné que les mégatendances auront un impact important sur notre pays et pourraient conduire à des crises sans précédent, il est important - par une politique d'anticipation - de nous préparer au mieux contre cela à travers une approche inter, multi et transdisciplinaire. Des premiers pas ont déjà été faits en Belgique et au sein de l'Union européenne, comme l'analyse de l'impact de la pénurie croissante d'importantes matières premières sur la réalisation des SDGs en Belgique publié par l'IFDD et de multiple exercices publiés de l'Agence européenne pour l'environnement.

### **3. Nécessité d'une transition juste**

Pour respecter les limites environnementales de notre planète et permettre la survie de nos sociétés, il est urgent de mettre notre pays sur les rails de la transition. Cela ne pourra se faire qu'à condition que ces changements tiennent compte des plus vulnérables d'entre nous et les soutiennent correctement. La cohésion sociale est le liant essentiel tant à l'adhésion de l'ensemble des citoyens à la réussite commune d'un tel virage, qu'à la stabilité politico-économique nécessaire à sa mise en œuvre.

Il n'est pas nécessaire de choisir entre la réduction de la pauvreté d'une part, et la réduction de l'empreinte écologique liée au modèle actuel de croissance, d'autre part. La mise sur pied de politiques redistributives qui compensent les exclusions résultant du marché en réduisent les écarts de revenus nets (après impôts et transferts sociaux) a un rôle décisif à jouer à cet égard. La cible 10.1 des objectifs de développement durable est d'augmenter la croissance des revenus des 40 % de la population les plus pauvres à un taux supérieur à la moyenne nationale, et la cible 10.4 est d'adopter des politiques, notamment fiscales, salariales et de protection sociale, pour parvenir à une plus grande égalité. Dans les Objectifs de développement durable, la réduction des inégalités constitue un pont essentiel entre l'objectif 1 (pas de pauvreté) et les objectifs 12 et 13 (consommation et production responsables et action pour le climat). En effet, plus la richesse créée est répartie équitablement entre les populations, plus la croissance économique sera mise au service des objectifs de réduction de la pauvreté, et dès lors que les avantages d'une prospérité accrue se répercutent sur les plus démunis de la société, il faudra moins de croissance pour satisfaire les besoins fondamentaux de tous.

Afin de maintenir le cap de la transition vers une société bas-carbone et réduire la perte de biodiversité, le maintien d'objectifs ambitieux en matière de réduction des inégalités est essentiel, tel que le suggère le modèle d'Economie du Donut de Kate Raworth. L'allocation des ressources par le biais des mécanismes du marché sert à satisfaire la demande, exprimée par le pouvoir d'achat des couches les plus riches de la population, plutôt qu'à répondre aux besoins des plus pauvres. En conséquence, les désirs des plus riches peuvent prendre le pas sur la satisfaction des besoins fondamentaux des moins riches. C'est ce à quoi fait référence la notion d'un "coût environnemental

de l'inégalité<sup>2</sup>: au niveau mondial, les 10 % d'émetteurs les plus importants contribuent à environ 45 % des émissions mondiales de dioxyde de carbone, tandis que les 50 % d'émetteurs les moins importants contribuent à 13 % des émissions mondiales<sup>3</sup>.

La lutte contre les inégalités est importante, enfin, car les politiques visant à réduire l'empreinte écologique ne peuvent réussir que si elles sont perçues comme légitimes par la population et si elles ne sont pas entravées par les élites qui profitent le plus des schémas de distribution existants. Les sociétés plus égalitaires sont donc mieux équipées pour conduire des changements transformationnels, à la fois parce qu'une telle obstruction est moins susceptible de se produire, grâce à une meilleure participation des groupes à faibles revenus à la vie civique et politique, et parce que ces sociétés peuvent développer l'«éthique publique» nécessaire pour relever ces défis à l'échelle de la société.

Il est donc non seulement possible, mais également nécessaire, de concevoir la transition écologique comme adossée à un souci de justice sociale, et de la voir comme une opportunité de lutter contre la pauvreté: loin d'être concurrents, ces objectifs sont complémentaires et se renforcent mutuellement.

Afin de combiner transition écologique et justice cependant, ce ne sont pas seulement les investissements qui importent, mais également les sources de financement. La légitimité et l'acceptabilité sociale des mesures liées à la transition écologique, ainsi que la réduction des inégalités, reposent également sur des modes de financement qui reposent non pas sur l'augmentation des taxes à la consommation (notamment des hausses de la TVA sur des biens de consommation courante) ou sur celle de la fiscalité sur le travail ou sur les ménages, mais plutôt sur une fiscalité progressive et une lutte plus efficace contre les stratégies agressives d'optimisation fiscale des sociétés transnationales, notamment par la création de filiales dans des paradis fiscaux.

#### **4. Comment augmenter la résilience de l'économie, au service des fonctions vitales et du développement durable ?**

Selon nous, deux priorités générales s'imposent à l'agenda politique de l'économie :

- Rendre notre économie et notre société plus résilientes, c'est-à-dire capables de s'adapter aux chocs qui peuvent leur être imposés tout en continuant de remplir leurs fonctions vitales au service de la population, d'une part.
- Et engager notre économie et notre société sur la voie d'un avenir bas-carbone, respectueux et régénérateur de la biodiversité, tout en ayant à cœur la justice sociale (incluant notamment la réduction de la pauvreté et des inégalités), d'autre part.

La Commission Européenne invite, elle aussi, les États membres à inscrire leurs actions dans une réflexion sur la résilience de leur société. Afin de pouvoir bénéficier du mécanisme *Next Generation EU*, ils sont tenus d'élaborer des plans nationaux pour la reprise et la résilience traduisant leur programme de réformes et d'investissements pour les années 2021-2023. Ces plans seront évalués par la Commission en tenant compte des "critères de cohérence avec les recommandations par pays, ainsi que de renforcement du potentiel de croissance, de création d'emplois et de résilience économique

---

<sup>2</sup> James K. Boyce, "The environmental cost of inequality", *Scientific American*, vol. 319, n° 5 (novembre 2018). Voir également Lara Cushing et al., "The haves, the have-nots, and the health of everyone: the relationship between social inequality and environmental quality", *Annual Review of Public Health*, vol. 36 (mars 2015).

<sup>3</sup> Groupe indépendant de scientifiques nommés par le Secrétaire général, *The Future is Now: Science for Achieving Sustainable Development – Global Sustainable Development Report 2019*, p. 17 (référant à L. Chancel et Th. Picketty, *Carbon and Inequality: From Tokyo to Paris* (Ecole d'économie de Paris, novembre 2015)).

et sociale de l'État membre"<sup>4</sup>, 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"<sup>5</sup>.

Dans le même sens, dans sa *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*, le Conseil Européen recommande notamment à la Belgique (a) d'ancrer des projets aboutis d'investissement public et de promouvoir l'investissement privé pour favoriser la reprise économique, et (b) d'axer les investissements sur la transition écologique et numérique.

Pour ce faire, divers leviers de transformation et outils de planification stratégiques existent. Ils ont été mis en évidence dans les diverses analyses thématiques. Nous les détaillons dans les points suivants.

#### 4.1 Des stratégies et outils de sélection cohérents



11 VILLES ET COMMUNAUTÉS DURABLES

Le besoin d'adaptation aux chocs systémiques appelle une stratégie de gestion des risques qui doit donner la priorité à la diversité, même si ceci s'opère au détriment de la spécialisation toujours plus grande des territoires. La spécialisation, exacerbée par la logique de la mondialisation, a en effet montré ses limites pendant la crise, paralysant de multiples secteurs et menaçant la continuité de certaines activités vitales de la société.

Dans le cadre d'une politique cohérente pour atteindre les ODD socio-économiques et environnementaux dans leur ensemble, il semble essentiel dans l'élaboration d'une telle stratégie de gestion des risques d'identifier les secteurs/activités stratégiques et/ou les fonctions vitales du pays et d'estimer leur vulnérabilité respective selon la nature des futures crises à gérer pour leur apporter le soutien nécessaire et, le cas échéant, envisager les possibilités de relocalisation d'au moins une partie de leurs activités au niveau belge ou européen.



9 INDUSTRIE, INNOVATION ET INFRASTRUCTURE

La mondialisation et la libéralisation du marché (en partie sous l'influence de la constitution du marché unique européen) ont fortement réduit la participation des pouvoirs publics dans plusieurs secteurs-clés de l'économie, d'abord au niveau national et, après la réforme de l'État, au niveau régional. Après cette vague de désengagement et dans un contexte de gestion stratégique et d'accroissement de la résilience, il semble essentiel que le gouvernement fédéral et les entités fédérées jouent un rôle moteur dans les stratégies de réindustrialisation ou relocalisation du pays.



8 TRAVAIL DÉCENT ET CROISSANCE ÉCONOMIQUE

Cependant, il existe des tensions entre d'une part la volonté d'augmenter la production locale et de réduire la dépendance à l'égard des pays étrangers, et d'autre part la réalité macroéconomique de la Belgique qui est au centre de nombreux échanges internationaux. La Belgique a donc tout intérêt à rester au cœur d'une économie mondialisée efficace. La vulnérabilité des chaînes plus longues entre la production et la consommation doit toutefois être prise en considération, comme nous avons pu le constater lors de la crise sanitaire suite à la rupture de plusieurs chaînes d'approvisionnement essentielles. Implémenter un mécanisme de relocalisation ou de réflexion autour des systèmes de production locaux et circulaires doit être envisagé afin



12 CONSOMMATION ET PRODUCTION RESPONSABLES

<sup>4</sup> Décision du Conseil européen, 17-21 juillet 2020

<sup>5</sup> 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.



de protéger nos entreprises d'éventuelles crises analogues, principalement en ce qui concerne les secteurs d'importance majeure (équipements médicaux, alimentation, énergie, réseau de communication, etc.). Pour ce faire, une approche de relocalisation décentralisée et coordonnée des unités de production, notamment citoyennes (makers, FabLab, citoyens, etc.) ou hybrides (intégrant plusieurs formes d'entrepreneuriat), est à envisager. De plus, il serait opportun d'en assurer une gouvernance agile et flexible en permettant une réponse immédiate en cas de nouvelle crise. Cette problématique peut également être atténuée si la réindustrialisation du pays se fait en considérant les principes d'une économie circulaire dans un contexte du développement durable : « Design for scarcity/criticality » et « Design for recycling » sont d'ailleurs des outils qui prônent une utilisation efficace des ressources, tout en favorisant l'économie réellement collaborative, ainsi que la réparabilité des produits.

La mise en œuvre d'une stratégie de gestion des risques (voir point spécifique Gouvernance pour plus de détails) doit pouvoir s'appuyer sur une logique d'anticipation non seulement des chocs à venir et de la vulnérabilité des secteurs et activités-clés mais aussi et surtout des impacts budgétaires systémiques. Il est donc nécessaire d'adopter une certaine programmation budgétaire pluriannuelle qui tienne compte à la fois des dettes cachées (telles que celle liée aux pensions) mais aussi des provisions à prévoir pour amortir le choc des crises futures.



De manière analogue, il pourrait également être intéressant de mettre en place un programme de formations spécifiques pour les métiers essentiels à l'adaptation et la gestion des futures crises, notamment en favorisant l'intégration des personnes, quel que soit leur statut légal en Belgique, disposant des compétences requises.

#### 4.2 Promotion des entreprises résilientes



Au niveau des entreprises, une distinction dans leur capacité à être résiliente doit être faite entre les actions à court terme, d'une part, et les actions à moyen et long termes, d'autre part.

#### Sur le court terme



De nombreuses entreprises risquent la faillite dans les mois à venir. Il pourrait ainsi être nécessaire d'étaler, 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 fait 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 puisse être compensée, mais sans perturber 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.

## Sur les moyen et long termes

Nous ciblons les trois mesures suivantes comme étant nécessaires pour augmenter la résilience des entreprises à moyen et long termes :

- Encourager les entreprises à passer un test de résilience en fonction de scénarii liés aux (futures) crises potentielles (voir, entre-autres, le point Mégatrends) ;
- Favoriser la « coordination et l'hybridation » entre acteurs complémentaires (entreprises privées, institutions publiques, acteurs de l'ESS, citoyens-entrepreneurs, etc.) afin d'augmenter l'agilité et la rapidité des interventions en début de crise ;
- Et faciliter la participation financière et démocratique des employés au capital et activités de leurs entreprises afin notamment d'augmenter la solvabilité et la stabilité financière, sans recourir à l'intervention de l'État. Cette mesure peut être mise en place pour de multiples raisons, que ce soit pour augmenter les fonds propres de l'entreprise et ainsi consolider sa situation financière, garantir le contrôle ou la pérennité de l'entreprise lorsqu'un propriétaire quitte l'entreprise ou pour stimuler la motivation ainsi que la démocratie en entreprise.



### *4.3 Sélectivité des aides financières et fiscales aux entreprises*

La plupart des mesures de soutien économique que le pouvoir fédéral a adopté durant la crise de la Covid-19 étaient de nature générique et s'appliquaient sans discernement aux entreprises et organisations éligibles. Cependant, en raison de la logique sectorielle, l'utilisation de la nomenclature d'activité lors de l'élaboration des mesures et l'hypothèse de la prévalence des statuts les plus traditionnels pour les salariés, certains secteurs (comme le secteur culturel) et certaines organisations n'ont pu pleinement bénéficier de ces mesures. En outre, pratiquement aucune condition de fond particulière, que ce soit en lien avec la transition écologique ou avec la loyauté fiscale, n'a été imposée en contrepartie de ces aides qui ont pourtant largement grevé le budget de l'État et ont parfois été octroyées à des activités économiques dont le mode de fonctionnement actuel est remis en cause en termes de durabilité sur le long terme.

L'urgence des mesures à prendre pour faire face à l'impact économique immédiat de la période de confinement n'était pas compatible avec ce type de sélectivité. C'est une démarche qui doit se préparer bien en amont afin d'avoir les outils nécessaires pour l'opérationnaliser en temps de crise. Pour autant, le constat est aujourd'hui toujours le même. Les aides d'État peuvent être accordées notamment 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<sup>6</sup>. D'autres entreprises pratiquant l'évasion fiscale via des accords off-shore peuvent également bénéficier des aides d'État. Il est nécessaire d'envisager la sélectivité de ces aides comme pouvant agir en sanctionnant ce type de pratiques et soutenant les entreprises contributives entre autres par la réintégration d'externalités. Cette sélectivité s'envisagerait alors par la détermination de certaines conditions relevant, notamment, du champ environnemental ou fiscal.

Rajouter des conditionnalités peut ainsi être considéré comme une utilisation plus optimale de l'argent public, car les mesures de soutien économique aux entreprises peuvent simultanément soutenir des activités plus durables et ainsi aider les entreprises à procéder à une transition vers des technologies plus vertes pouvant leur permettre de développer leur activité, tout en réduisant les dépenses

---

<sup>6</sup> 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.

publiques à court et long terme en raison de la réduction progressive d'externalités actuellement financées par l'Etat.



D'autre part, la sélectivité des aides d'État pourrait également favoriser certains domaines d'activité économique. Le soutien à des domaines d'activité constituant des gisements d'emplois faiblement qualifiés (exemple: les énergies renouvelables, la rénovation énergétique des bâtiments, l'agriculture diversifiée suivant les principes agroécologiques, ou l'économie circulaire) mais en lien avec les ODD, permettrait par exemple l'intégration au marché de l'emploi, notamment, de chômeurs et chômeuses de longue durée ou la réorientation de métiers en perte de vitesse dans ce nouveau contexte. A titre d'exemple, des estimations du rapport introductif sur l'économie circulaire en Wallonie montrent que pour 10.000 tonnes de déchets incinérés, seul 1 emploi temps plein (ETP) est créé, contre 36 ETP générés par le recyclage et 296 ETP par la réutilisation des biens. Les services de réparation et de mise à disposition de biens en vue de leur réutilisation semble donc fort prometteur en termes d'emplois<sup>7</sup>.



La légitimité sociale d'un tel soutien sélectif réside dans le fait qu'il implique un coût supplémentaire à la lumière d'une crise particulière qui a révélé des lacunes importantes au sein de notre société. Le défi consistera toutefois à trouver l'équilibre entre les modalités de sélection et la simplicité administrative, grâce notamment à une plateforme en-ligne telle que celle mis en place par le Gouvernement des Pays-Bas.

#### 4.4 Fiscalité adaptée aux défis de la résilience, de la durabilité et de l'inclusion



L'équilibre des systèmes fiscaux et sociaux est aussi affecté par de profonds changements qui s'opèrent 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.



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 »<sup>8</sup>.



La fiscalité est donc un outil important non seulement pour orienter les comportements des différents acteurs mais aussi assurer la nécessaire redistribution équitable des ressources et assurer le provisionnement des budgets nécessaires à l'ensemble des crises futures probables. Les éléments-clés de réflexion portent sur les points suivant.

#### Élargissement et diversification de l'assiette de financement des pouvoirs publics

Élargir et diversifier l'assiette de financement des pouvoirs publics permettrait de moins pénaliser les revenus du travail et de faire contribuer à un plus grand degré les "mauvaises pratiques" (notamment les activités polluantes et la spéculation financière qui génèrent de nombreuses externalités

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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

environnementales et sociales) pour alléger les "bonnes pratiques" (notamment les emplois décents dans les activités respectant les ODD).

Il s'agirait, par exemple, d'imaginer une réduction de la pression fiscale sur le travail par la prise en compte d'autres revenus comme éligibles à l'IPP (et aux cotisations sociales) afin qu'ils contribuent eux aussi à la redistribution. De nombreuses dérogations aboutissent à des différences considérables en matière de pression fiscale effective. Ces dérogations résultent, parfois, de décisions historiques dont la raison d'être n'est plus d'actualité et qu'il convient donc de revoir voire d'abolir. Dans certains cas également, elles peuvent conduire à des différences de traitement entre contribuables. Il appartient alors de les analyser et de voir la manière dont elles peuvent être corrigées ou supprimées.

Par ailleurs, il faudra éviter que la fiscalité influence négativement les choix économiques des investisseurs et des entreprises (y compris en termes de délocalisation) et joue sur la concurrence entre les pays (une certaine harmonisation des pratiques devra se faire au moins au niveau européen). Elle devra en outre être modulée en fonction du coût environnemental de certains comportements pour les générations futures en pesant plus lourd sur ceux-ci que sur ceux compatibles avec les ODD<sup>9</sup>.

### Établissement d'une taxe « carbone »

Il peut être nécessaire d'établir une taxe « carbone » à court terme au plan national, accompagnant par la suite la mise sur pied au niveau européen d'un mécanisme d'ajustement des taxes aux frontières de l'Union européenne.

La mise en place de la taxe carbone peut s'appuyer sur les conclusions du débat national sur la tarification du carbone<sup>10</sup>. Le rapport publié à l'issue des travaux précise que « 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. »

La Commission européenne s'apprête à faire des propositions début 2021 sur un mécanisme d'ajustement des taxes aux frontières de l'Union européenne, mécanisme rendu possible par l'article II:2(a) de l'Accord du GATT.

Le calcul et la sensibilisation aux émissions individuelles permettraient aussi de conscientiser la population aux émissions directs et indirects liées aux choix de consommation.

- Modulation de la fiscalité en fonction de la contribution aux ODD

Moduler la fiscalité en fonction de la contribution aux ODD peut notamment se faire via l'utilisation de la taxonomie européenne du Green Deal, pour appuyer le virage vers une économie plus durable, tout en ayant le souci de la justice sociale, c'est-à-dire en évitant de recourir exclusivement ou principalement à une augmentation des taxes à la consommation.

---

<sup>9</sup> En se basant notamment sur les recommandations du Fonds Monétaire International à la Belgique, le Conseil Fédéral du Développement Durable souligne en 2018 dans son "Avis sur le Pacte national d'investissements stratégiques et le financement de la transition vers une économie décarbonée"

qu'il serait utile de transférer la taxation vers une pénalisation plus forte des comportements néfastes.

<sup>10</sup> Rapport débat national sur la tarification du carbone (2018), disponible à [https://climat.be/doc/National\\_Carbon\\_Pricing\\_Debate\\_-\\_Final\\_Report.pdf](https://climat.be/doc/National_Carbon_Pricing_Debate_-_Final_Report.pdf)



Le cadre fiscal pourrait être adapté pour inclure des pratiques spécifiques (*exemple* : reporting environnemental ou social) réalisées par les entreprises ou à réaliser en vue de bénéficier d'une aide afin de soutenir les pratiques liées au développement durable au sein des entreprises<sup>11</sup>. Par exemple, la publication de chiffres liés aux émissions de CO<sub>2</sub> ou au bien-être des travailleurs servirait d'indicateurs pour mesurer le progrès par rapport aux ODD. Pour la quantification des émissions de CO<sub>2</sub>, il pourrait être fait appel au modèle CO<sub>2</sub> Prestatie Ladder aux Pays-Bas<sup>12</sup> ou celui de l'ADEME en France. Ce qui contribuerait par exemple directement à l'ODD 13.2. Ce modèle de certification permet également de faciliter l'inclusion de clauses environnementales pour l'ensemble des marchés publics, permettant également de stimuler les entreprises les plus régénératives en leur réservant une partie des achats publics .



Une fiscalité de la consommation pourrait ainsi être développée afin de favoriser l'économie circulaire et la consommation de produits durables. Cela peut être réalisé de différentes manières, par exemple en limitant la possibilité de taux réduits de TVA aux seuls produits bénéficiant d'un écolabel basé sur le LCA (nécessite la révision de la Directive européenne TVA) ou en instaurant dans une logique de "coût-vérité" un système d'accises spécifiques lors de l'utilisation de produits nocifs ou polluant alors que des solutions alternatives moins impactantes existent.. Une autre mesure viserait à favoriser l'émergence d'une TVA circulaire, dont le principe serait de réduire la TVA sur les produits et services de première utilité éco-conçus, donc à faibles externalités négatives. Un rapport a démontré que la dépense fiscale induite par cette baisse de TVA est largement compensée par la diminution des coûts publics résultant de la réduction des préjudices pesant sur la collectivité – pollution, santé, ressources<sup>13</sup>

#### Intégration des critères de contribution aux ODD et à l'économie circulaire dans les marchés publics



Intégrer des critères de contribution aux ODD et à l'économie circulaire (en fonction des priorités de l'échelle de LANSINK) dans les marchés publics des différents niveaux de pouvoirs permettrait notamment de répondre à la cible 12.7 des Objectifs de développement durable<sup>14</sup>.

L'objectif est de favoriser une demande "stable, prévisible et impactante" pour la transition des entreprises. Cette mesure pourrait accélérer la réalisation globale des ODD. Alors que les cadres juridiques antérieurs reposaient sur la nécessité de garantir la non-discrimination entre les fournisseurs et d'éviter toute distorsion de concurrence, les cadres de marchés publics de « deuxième génération » sont désormais conçus pour promouvoir l'utilisation des marchés publics pour le développement durable.

Les États membres de l'UE et les autorités infranationales sont désormais explicitement encouragés à utiliser l'outil des marchés publics pour atteindre les Objectifs de Développement durable, notamment

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Instrument et système de certification qui aide les entreprises et les gouvernements à réduire les émissions de CO<sub>2</sub> et les coûts dans les opérations commerciales, dans les projets et dans la chaîne. L'échelle est utilisée comme un système de gestion du CO<sub>2</sub> et comme un instrument d'appel d'offres.

<sup>13</sup> « Projet Modext. Modélisation des externalités environnementales pour une TVA circulaire », par Yves Gérard, Stéphane Le Pochat, Anaëlle Dubosc, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie – Ademe – et Evaluation et accompagnement – EVEA –, octobre 2018).

<sup>14</sup> Ceci est à présent autorisé par l'article X de l'Accord sur les marchés publics (AMP), accord plurilatéral conclu au sein de l'OMC dont la révision est entrée en vigueur en 2014, ainsi que par la directive sur les marchés publics (2014/24/UE), qui élargit à présent la définition de l'offre "économiquement la plus avantageuse" de manière à favoriser la prise en compte de critères sociaux et environnementaux.

en donnant la priorité aux produits et services qui minimisent l'utilisation des ressources (Commission européenne, 2017). Les bonnes pratiques dans le domaine, notamment en matière d'achat de denrées alimentaires, sont désormais de plus en plus connues et constituent une source d'inspiration pour les pouvoirs publics à travers l'Europe (Soldi, 2018). L'amélioration des opportunités de commercialisation des petites entreprises, y compris des petits agriculteurs, fait partie de ce changement ; l'insertion d'exigences environnementales soit dans les spécifications techniques jointes à l'appel d'offres, soit dans le cadre des exigences de performance ou des critères d'attribution, en est une autre composante.

De façon plus large, il serait pertinent d'interroger l'UE sur sa volonté d'encourager des normes sociales et environnementales plus élevées en tant que critères restrictifs à l'importation (et à l'exportation) de produits, ceci afin de contribuer aux ODD, et augmenter la compétitivité de ses entreprises durables.

### Renforcement de la taxation des transferts vers les paradis fiscaux



Les paradis fiscaux sont inscrits dans les critères d'exclusion de soutien dans certaines mesures adoptées dans le cadre de la crise de la Covid-19 mais la lutte contre l'évasion reste peu soutenue. 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 2017 et du Rapport sur la criminalité financière, la fraude fiscale et l'évasion fiscale du Parlement européen de 2019. La crise de la Covid-19 constitue une opportunité pour avancer dans la diminution de l'utilisation de l'argent liquide et l'accroissement des transferts digitaux. Si la digitalisation des transferts financiers permet de lutter contre la fraude, il faut cependant être attentif aux impacts sociaux de cette digitalisation.

Au niveau institutionnel, 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 Caïman », dite aussi taxe de transparence (« doorkijkbelasting »), destinée à rendre imposables des revenus perçus au travers de structures étrangères (depuis 2015) ainsi que l'instauration de l'obligation de déclaration des paiements 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 elles. Il convient de prévoir l'application d'une retenue à la source sur les paiements sans justification d'investissements économiques réels 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 CIR).

### Harmonisation européenne du cadre d'imposition des sociétés

Harmoniser au niveau européen le cadre d'imposition des sociétés permettrait d'éviter les concurrences déloyales entre États. Dans l'Union européenne, la Belgique doit s'investir pour une plus grande harmonisation et coordination des systèmes fiscaux. Ceci passe notamment par la création ou le renforcement d'instruments ad hoc pour lutter contre la concurrence fiscale et les transferts de bénéficiaires entre États membres, comme la réforme du code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises (instrument permettant de réguler la concurrence fiscale entre États membres) et l'application de l'échange automatique d'information au sujet des décisions fiscales anticipées (*rulings*) et de déclarations pays par pays entre les autorités fiscales. De même, 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 TVA) sont nécessaires.

### Modification de la fiscalité liée à la digitalisation de l'économie

Il semble nécessaire de 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 portée aux entreprises digitales (*exemple* : GAFAM).

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 envisagée<sup>15</sup>. Une révision de la Directive TVA pour mieux encadrer les opérations des plateformes apparaît aussi nécessaire<sup>16</sup>. 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'Autriche, dans le respect des règles applicables au niveau international et européen.

## **5. Quelle gouvernance pour anticiper et gérer (l'adaptation) de futures crises?**

Pour gérer au mieux une crise future, deux pans de la gouvernance doivent être mobilisés et développés : la gestion de crise d'une part permettant une réaction adéquate à court terme, et la planification et l'anticipation relevant de la stratégie de gestion des risques et des impacts systémiques à plus long terme. C'est cette dernière qui est importante dans le cadre d'analyse, les procédures de coordination horizontale (entre les ministères) et verticale (entre les niveaux de pouvoirs et les citoyens), ainsi que les outils qui serviront à la gestion de crise.

### *5.1 Mesures concernant principalement la gestion de crise*



Afin d'atténuer 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: la planification, la veille et la préparation. 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.



Cette remise en question est essentielle pour la gestion des crises et pourrait indirectement servir à fluidifier et dynamiser les processus institutionnels entre les périodes de crises afin d'augmenter l'efficacité de la Belgique.

Ceci nécessite de repenser l'articulation entre (A) les études et analyses anticipatrices 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 lorsque les signaux faibles et crédibles 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

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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](http://www.uclouvain.be/edoardo.traversa)

indispensable de favoriser (F) la préparation, la formation et l’outillage en équipement des structures opérationnelles (telles que les maisons de repos pendant la crise COVID-19) qui seront les plus touchées et actives en fonction des crises.

En complément de la cellule de crise du SPF Intérieur, la Belgique héberge sur son territoire des professionnels (MSF, OTAN, autres) 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.

Plusieurs mesures qui concernent principalement la gestion de crise peuvent être pensées à travers le prisme d’une meilleure gouvernance :

#### Outils on-line de sélection

Il est possible de se doter d’outils on-line de sélection, liés notamment à l’exclusion des entreprises liées à des paradis fiscaux, et à la sélectivité de financement public pensé en cohérence avec la taxonomie du Green Deal européen.

#### Systematisation d’outils de sélection existants

Un examen des publications au Moniteur belge montre que certaines décisions prises pendant les premières semaines de la crise du COVID-19 (dans la période allant jusqu’au 15 juillet 2020 inclus) mentionnent l’analyse d’impact de la réglementation (AIR): il s’agit notamment des arrêtés royaux et des arrêtés ministériels. Un grand nombre d’entre eux invoquent l’option d’exception en raison de l’urgence. Il nous semble donc essentiel de mieux utiliser ces outils existant.

Il est donc recommandé d’appliquer l’AIR de manière systématique et cohérente et publier les résultats annuellement en toute transparence pour le parlement et le publique.

Bon nombre des 21 sujets de l’AIR correspondent en fait aux ODD, mais la description dans le manuel d’AIR ne correspond pas toujours aux attentes des cibles ODD. Il faut donc rationaliser les sujets d’analyse d’impact de la réglementation (AIR) avec les cibles ODD correspondantes, tout en respectant les politiques cohérentes nécessaires pour atteindre les objectifs de développement durable socio-économique et environnemental dans leur ensemble.

#### Création d’un groupe de coordination entre les instances publiques et les « collectifs et entrepreneurs citoyens volontaires »

L’idée de la création d’un groupe de coordination entre les instances publiques et les « collectifs et entrepreneurs citoyens volontaires » est de réagir opérationnellement et massivement en début de crise et également pour éviter une rupture de communication et de partenariat entre l’État et ceux-ci.

L’absence de coordination des initiatives citoyennes et/ou de production locale ont mené à une production de 8 millions de masques tout azimut avec peu de concertation des normes, ni 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 étant donné le manque de concertation globale.

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, spécifiques aux différentes futures crises potentielles, au fonctionnement du pays et surtout de concertation/coordination entre les différents ministères fédéraux (coordination

horizontale), entre les différents niveaux de pouvoirs (coordination verticale) ainsi qu'avec les "collectifs et entrepreneurs citoyens volontaires".

### Détermination d'une logique communicative officielle des autorités publiques

Il est également nécessaire de réfléchir à la réflexion d'un mode de fonctionnement et d'alignement des différentes communications officielles des autorités publiques. A ce sujet, il est notamment utile de déterminer un listing clair des responsabilités et points de contacts, des procédures déterminées pour assurer la cohérence des messages, etc.

### Clarification du cadre légal du télétravail



Le cadre légal du télétravail n'est pas suffisant pour faire face aux obligations de travailler depuis chez soi imposées unilatéralement par les autorités ou les employeurs en cas de crise sanitaire. 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 développant un arsenal réglementaire sur le télétravail qui tient compte des enseignements acquis par la crise de la covid-19.

#### *5.2 Mesures visant la stratégie à plus long terme*

Toujours relativement à la question de la meilleure gouvernance, certaines mesures peuvent améliorer à plus long terme la gestion de futures crises.

### Renforcement de la coordination transversale analysant les impacts systémiques



La création d'un organe de coordination transversale analysant les impacts systémiques, tel que le Commissariat général au Plan en République française permet de mieux prendre en compte les enjeux de long terme dans la prise de décision et la planification politique.

Par enjeux à long terme, il faut notamment entendre les évolutions démographiques (*exemples* : vieillissement de la société, pensions, migrations), technologiques (*exemples* : numérisation, intelligence artificielle, gestion des droits concernant la vie privée) et écologiques (*exemples* : raréfaction des ressources (notamment stratégiques), pressions sur les écosystèmes, changement climatique).

### Répartition des rôles et responsabilité sur base de scenarii d'anticipation et d'adaptation des crises

Sur base des scenarii d'anticipation, d'adaptation et de gestion des (futurs) crises potentielles à très court terme (psychologique, économique) et à moyen et long terme (hydrique, énergétique, climatique), il est nécessaire d'envisager la répartition des rôles et responsabilités et des comités par type d'interventions.

Une analyse des impacts liés aux mesures prises pendant la crise actuelle et des manquements observés semble un point de départ indispensable pour tirer les enseignements et initier la réflexion sur ce qui a bien fonctionné ou pas, sur ce qui a été utile ou a manqué .

### Élaboration d'une stratégie de gestion des risques et des plans d'action spécifiques

La stratégie de gestion des risques doit être renforcée et ainsi 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 (*exemple* : politique néerlandaise de gestion des risques).

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. Il est indispensable de relier les stratégies de veille, et de préparation aux crises, à la gestion de celles-ci, en visant la continuité de l'information. Pour mettre une telle stratégie en œuvre, plusieurs outils développés par l'OCDE (2020)<sup>17</sup> sont mobilisables tels :

- o qu'une « 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 la réalisation des ODD ;
- o et des outils d'analyse et d'anticipation comme l'analyse prospective ("Horizon scanning"), l'analyse des tendances majeures ("Megatrends analysis"), la planification des scénarii ("Scenario planning"), la visualisation et le rétro-planning ("Visioning and back-casting").

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)<sup>[15]</sup>

### Renforcement de l'infrastructure institutionnelle

Le renforcement de l'infrastructure institutionnelle existante sur le développement durable peut notamment passer par l'adoption d'une loi conciliant les principes d'une transition juste et des limites planétaires dans la loi du 5 mai 1997.

Une proposition de "loi climat" a été déposée en Belgique en 2019, sous la forme d'une proposition de loi spéciale. L'initiative était inspirée par une démarche académique<sup>18</sup>, qui elle-même prenait appui sur des dispositifs législatifs similaires adoptés au Royaume-Uni, en Suède, en Finlande et en Norvège. 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 2050.

A la suite de l'avis rendu le 4 mars 2019 par la section législation du Conseil d'État, plusieurs pistes coexistent pour renforcer l'infrastructure institutionnelle sur le développement durable, à commencer

---

<sup>17</sup> OCDE (2020), Building a coherent response for a sustainable post-COVID-19 recovery, [http://www.oecd.org/governance/pcsd/PRELIMINARY%20VERSION\\_PCS Policy-Response-Covid19\\_13%20July%202020.pdf](http://www.oecd.org/governance/pcsd/PRELIMINARY%20VERSION_PCS Policy-Response-Covid19_13%20July%202020.pdf).

<sup>18</sup> Billiet, C., 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.

par la modification de l'article 7bis de la Constitution afin d'y faire figurer les objectifs de la politique climatique belge. Une autre possibilité, évoquée également par le Conseil d'État, 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 loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles une obligation de conclure un accord de coopération dans ce domaine.

On notera, par ailleurs, qu'en mars 2020, la Commission européenne a proposé l'adoption d'une "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 serre.

Par ailleurs, au cours des 20 dernières années, cette infrastructure s'est encore élargie avec des nouveautés pertinentes : administration « développement durable », cellules « développement durable » dans les services publics fédéraux, adoption d'une « Vision à long terme » (VLT) dans un arrêté royal, intégration « développement durable » dans l'analyse d'impact réglementaire (AIR), etc. Il est toutefois devenu évident que l'on fait trop peu usage de manière systématique et cohérente de cette infrastructure. Ainsi, à titre d'exemple, les moyens humains et financiers attribués à la mise en œuvre de cette infrastructure institutionnelle ont été réduits partout.

#### Soutien d'une démarche interuniversitaire de création d'un panel probabiliste

La création d'un panel probabiliste en ligne aurait pour objectif d'être en capacité de récolter des données sur les attitudes et les comportements en lien avec la crise de façon rapide, mais valide, fiable et indépendante pour permettre au gouvernement de prendre les meilleures décisions.

Les sources de données existantes pour répondre à un certain nombre de questions dans le domaine des attitudes socioculturelles sont fréquemment inadéquates ou trop fortement déformées (par exemple par l'auto-sélection), ce qui impacte le soutien aux mesures et aux pratiques actuelles.

Les universités flamandes ont lancé l'intention de développer conjointement un panel internet probabiliste qui pourrait être mobilisé dans le futur à cet effet. Le gouvernement fédéral peut faciliter davantage l'élaboration d'un tel système au sein des communautés afin de fournir des informations sociologiques fort utiles dans la gestion de crise.

### **6. Comment soutenir (au-delà des aides économiques) les plus vulnérables et réduire les inégalités pendant les (futures) crises?**

Les inégalités préexistantes sont souvent accentuées par les crises qui touchent plus durement les publics déjà fragilisés. Il est donc nécessaire de lutter contre la réduction de ces inégalités de manière générale (entre les crises), mais également d'être en mesure en temps de crise d'identifier ces publics, de leur apporter l'aide adéquate et d'évaluer non seulement les impacts que la crise peut avoir sur eux mais aussi les mesures adoptées spécifiquement en temps de crise.

## 6.1 Gestion des troubles 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 plus importants en raison de la prise de conscience soudaine de leur irréversibilité et amplitude, que ceux que nous avons vécus en début de crise (paniques et constitution de stocks démesurés de produits alimentaires et consommables).



Dans l'immédiat, il semble urgent de traiter des troubles post-traumatiques liés à la difficulté de gérer la situation critique (*exemples* : personnel soignant de première ligne, personnel des secteurs essentiels, etc.) ou ses conséquences (*exemples* : pertes d'emploi, faillites, changements brutaux dans le mode de fonctionnement ou les références, etc.). En l'absence d'encadrement adéquat, ces troubles peuvent engendrer à terme divers problèmes de santé, certains potentiellement graves (*exemples* : dépression, burnout allant parfois jusqu'au suicide) et/ou chroniques, avec un impact non négligeable sur le ressenti des citoyens, l'économie et la sécurité sociale. Le confinement a eu des impacts psychologique sur de nombreux citoyens. Par exemple, 52 % des répondants d'une étude menée en Belgique en mars et avril 2020<sup>19</sup> ont des résultats qui les placent dans la catégorie « mal-être psychologique ». On notera aussi que les personnes qui utilisent beaucoup les réseaux sociaux ont 30% plus de risques d'être en mal-être" selon cette étude. La littérature montre en effet que la consommation des réseaux sociaux augmente l'anxiété et l'isolement.

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.

Dès lors, il conviendrait :

- D'augmenter le nombre des soins mentaux remboursés, principalement en situations post-traumatiques liées à la crise, avec un focus particulier sur le personnel médical et les autres personnels de premières lignes tel que la police, les ouvriers actifs en voirie, les commerçants alimentaires, etc. ;
- De renforcer les moyens de soutien aux supervisions spécialisées externes et autres services soutenant - pendant et après la crise - le personnel médical et les autres personnes (policiers, etc.) en première ligne.
- De faciliter la déductibilité fiscale des soins médicaux non-couverts par la sécurité sociale (plusieurs exemples d'autres pays de l'UE: Italie et Pays-Bas).

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

---

<sup>19</sup> Lorant, V. et Van den Broeck, K. (2020), Evaluation de l'état de santé mentale et santé sociale de la population belge pendant la période du confinement : résultats de la vague 1 et 2. Universiteit Antwerpen et Université Catholique de Louvain.

## 6.2 Gestion des futures pandémies plus inclusive

Si l'objectif est de rendre la gestion des futures pandémies plus inclusives, il conviendrait selon nous d'adopter différentes mesures que voici :

- Tenir compte des disparités de logement et d'environnement immédiat lors de périodes de confinement (*exemples* : qualité, espace, accessibilité aux espaces verts, et zones de baignades) et proposer des solutions aux difficultés spécifiques rencontrées ; 
- Renforcer les moyens des “premières lignes” d'aides sociales et prévoir des réserves budgétaires mobilisables en temps de crises ; 
- Quand un déploiement généralisé est impossible et un phasage s'impose, prioriser l'accès aux mesures compensatoires et mesures protectrices (y compris en ce qui concerne la vaccination) aux groupes à risque élevé et/ou en situation précaire. Dans les critères de sélection des mesures compensatoires, de l'assouplissement des restrictions sanitaires, des tests ou de la vaccination, chaque fois qu'une décision générale est impossible à mettre en œuvre simultanément et partout, la priorité doit être donnée à la compensation des inégalités sociales comme principal critère de décision (voir aussi: Anderson, Frank, Naylor, Wodchis et Feng, 2020). Les familles à faible revenu, les familles monoparentales isolées et, en général, toute personne à haut risque de pauvreté devraient, dans la mesure du possible, bénéficier d'une attention particulière et même d'un soutien prioritaire ou d'un traitement préférentiel; 
- Modifier ou adapter des éléments de droit social, que ce soit à propos des conditions d'accès aux allocations de chômage, au maintien de la suspension de la dégressivité des allocations ou aux impacts négatifs sur la pension des indépendants de périodes de non-travail pourtant indemnisées par le “droit passerelle”<sup>20</sup>. Pour certaines catégories de travailleurs dits “atypiques”, 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 temporaire, est difficile, sinon impossible à remplir. 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. 

Quant à la dégressivité des allocations de chômage, il pourrait être nécessaire de considérer l'adoption et 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

<sup>20</sup> Il est à noter que l'UE a mis en place un instrument de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence, baptisé SURE, lors du Conseil du 19 mai 2020. Cet instrument permet à la Commission 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 ».

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.

### 6.3 Vers une société plus inclusive



Il est fort plausible que de nouvelles formes de stigmatisation et de discrimination apparaissent pour les porteurs ou propagateurs de virus présumés (et un stade ultérieur pour les personnes non immunisées), surtout si leur statut est révélé. Des tensions sont également plausibles entre les personnes qui soutiennent et respectent les mesures de prévention (comme l'utilisation d'applications de traçage sur le smartphone ou le port de masques buccaux lorsque cela est obligatoire) et d'autres qui refusent parce qu'elles ne croient pas à la mesure ou les trouvent injustes. Globalement, la vigilance est de mise face à un risque accru de discrimination et de tensions. Cela nécessite à la fois une action répressive contre la discrimination et une attention curative aux défis accrus dans le domaine du stress et de la santé mentale.



Il faut donc chercher à réduire dès le départ les inégalités qui ne font que s'accroître en temps de crise, notamment par l'adoption des mesures suivantes :

- Développer les politiques contre les inégalités préexistantes renforcées par la crise, avec une attention particulière ciblant les "oubliés" de la crise, migrants, handicapés, monde culturel ou encore les milliers de personnes sans-abris ne disposant pas des conditions de protections sanitaires de base, de suivis médicaux ni des capacités de confinement par nature et dont le risque d'hospitalisation pendant la crise était considéré trois fois<sup>[4]</sup> supérieur à la population sédentaire ; les prisonniers en raison de la promiscuité de leurs lieux de détention, de la surpopulation pendant la pandémie ; et également des « dérives opérationnelles » quant aux droits liés aux contacts 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 pour améliorer leurs conditions de vie, ainsi que le respect de leurs droits humains.
- 
- 
- La lutte contre les discriminations dans l'emploi doit être renforcée, 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". Par ailleurs, dans de nombreuses familles, le télétravail a encore exacerbé une répartition inégale des tâches ménagères entre les sexes. Une attention particulière doit être accordée à cette dimension, les femmes souffrant plus de pauvreté et ont été plus à risque de violence conjugale pendant le confinement.
  - Accompagner, vérifier pro-activement et/ou allouer automatiquement les aides (méconnues) dont peuvent bénéficier les plus marginalisés. 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<sup>21</sup>.

- Tester l'approche des territoires "Zéro chômeurs de longue durée". 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 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<sup>22</sup>. Cette démarche pourrait également s'associer aux métiers en pénurie, aux métiers essentiels en période de crises, ainsi qu'aux métiers liés à la transition.



---

<sup>21</sup> Sur la thématique des non-take up des aides sociales, on notera les travaux du groupe de travail "Non take up" du Service Public de Programmation (SPP) Intégration Sociale.

<sup>22</sup> Fontaine, M. Rennoir, M. & Tojerow, I. (2020), Étude des conditions budgétaires liées à la mise en place d'un dispositif 'Territoire Zéro Chômeur de longue durée' (TZCLD) en Région de Bruxelles-Capitale, DULBEA, ULB.