

**Étude pour une Belgique plus durable, plus inclusives et résiliente à
construire après la crise de la covid 19**

Résumé exécutif



1. Introduction

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

Ce rapport est le fruit d'une réflexion de plusieurs mois d'une équipe multidisciplinaire (économiste, fiscaliste ingénieur, juriste, politologue, sociologue), 15 chercheurs universitaires (UCL, ULB, UGENT, ULG, VUB) et d'ECORES et PwC. Il répond à une étude 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. L'équipe de chercheurs a débuté ses travaux en juillet 2020 et les a conclus début octobre.

Le travail d'analyse menant aux recommandations ci-dessous s'appuie sur plusieurs étapes intermédiaires. Tout d'abord, plusieurs consultations d'acteurs de terrain ont permis de recueillir des témoignages et constats de terrain concernant les impacts socio-économiques de la crise de la COVID-19. Ce travail a été effectué par Confluences ASBL. La deuxième étape est l'analyse des mesures fédérales effectuée suite à un inventaire systématique des mesures parues au moniteur depuis le début de la crise jusqu'au 25 juillet 2020. Cette analyse s'est basée sur une grille d'analyse sur base des 17 Objectifs de Développement durable des Nations Unies. La troisième étape consiste en un benchmark de mesures inspirantes adoptées en Allemagne, France et aux Pays-Bas. Suite à ces étapes préliminaires, notre groupe d'expert disciplinaires a effectué une analyse transversale des mesures menant à des recommandations, ainsi qu'une analyse systémique permettant d'identifier synergies et trade-off potentiels.

Ce résumé synthétise les principales recommandations de l'étude sur les mesures prises ou à prendre dans le cadre des compétences fédérales au niveau socio-économique. Ce résumé est structuré en trois chapitres : une analyse des questions de l'augmentation de la résilience de l'économie au service des fonctions vitales et du développement durable ; de la gouvernance pour anticiper et gérer l'adaptation de futures crises ; et du soutien, au-delà des aides économiques, aux plus vulnérables et de la réduction des inégalités pendant les futures crises.

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

Deux priorités s'imposent à l'agenda politique. Il faut d'abord aller à la construction d'une économie et d'une société plus résilientes, c'est-à-dire capable de s'adapter aux chocs qui peuvent leur être imposés tout en continuant de remplir les fonctions vitales au service de la population. Il faut ensuite orienter l'économie et la société vers un avenir bas-carbone et soucieux de stopper l'érosion de la biodiversité, dans le souci de la justice sociale (incluant la réduction de la pauvreté et des inégalités). Le souci d'adaptation aux chocs systémiques appelle une stratégie de gestion des risques qui doit donner la priorité à la diversité, même si ceci opère au détriment de la spécialisation toujours plus grande des territoires. Le souci de réorientation de l'économie et de la société vers une transition juste respectant les limites environnementales et les Objectifs de Développement durable (ODD) appelle le recours à des leviers de transformation et à des outils de planification stratégique.

Dans l'élaboration de cette stratégie, tout en respectant une politique cohérente nécessaire pour atteindre les ODD socio-économiques et environnementaux dans leur ensemble, il faudra notamment au moins :

- Identifier les **secteurs stratégiques et/ou fonctions vitales** et estimer leur vulnérabilité selon le type de crise à gérer pour leur apporter le soutien nécessaire et éventuellement les relocaliser (au niveau belge ou au niveau européen).
- Augmenter la **sélectivité des aides financières et fiscales aux entreprises** y inclus une annexe complémentaire aux bilans comptables sur leurs contributions aux ODD.

De manière plus générale (macroéconomie et fiscalité), il faut penser à :

- Elargir et diversifier **l'assiette de financement des pouvoirs publics** pour moins pénaliser les revenus du travail et faire glisser le poids de la fiscalité en défaveur des activités « négatives » (notamment les activités polluantes et la spéculation financière) et en faveur des activités « positives » (notamment les emplois décents). C'est ce qui motive la proposition d'établir une « taxe carbone » à court terme au plan national, accompagnant la mise sur pied, au plan européen, d'un mécanisme d'ajustement des taxes aux frontières de l'Union européenne.
- Intégrer des critères de contribution aux ODD et l'économie circulaire (en fonction des priorités de l'échelle de LANSINK) dans les **marchés publics** des différents niveaux de pouvoirs, conformément à la cible 12.7 des Objectifs de développement durable.
- Moduler la **fiscalité en fonction de la contribution aux ODD**, notamment 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 augmentation des taxes à la consommation.

- Renforcer la **taxation des transferts vers les paradis fiscaux**. Les paradis fiscaux sont inscrits dans les critères d'exclusion de soutien dans certaines mesures COVID mais la lutte contre l'évasion reste peu soutenue.
- Agir au niveau européen pour **harmoniser le cadre d'imposition** des sociétés et éviter les concurrences déloyales entre Etats
- Modifier la **fiscalité liée à la digitalisation** de l'économie (ex : taxation des GAFAs)
- Anticiper, chiffrer les **dettes cachées/futures et les provisionner** (notamment au niveau des pensions).
- Créer et clarifier un système **de cotisation spécifique** pour garantir le financement de la sécurité sociale.

Au niveau des entreprises, la résilience pourrait notamment être accrue :

- En les encourageant à passer un **test de résilience** en fonction de scénarii liés aux (futurs) crises potentielles.
- En favorisant la « coordination et l'hybridation » entre acteurs complémentaires (entreprises privées, Institutions, acteurs de l'ESS, citoyens-entrepreneurs) afin d'augmenter l'agilité et la rapidité des interventions en début de crise.
- En facilitant la participation financière et démocratique des employés au capital et activités de leurs entreprises notamment afin d'augmenter la solvabilité et la stabilité financière, sans recourir à l'intervention de l'Etat.

3. 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 doit élaborer et mettre en place 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.

Certaines mesures concernent principalement la gestion de crise :

- Se doter **d'outils on-line de sélection** (exclusion des entreprises liées à des paradis fiscaux)/sélectivité de financement public en cohérence avec la taxonomie du Green Deal européen.

- **Systématiser** l'utilisation d'outils de sélection de financement public peu utilisé pendant la crise (e.g. absence d'utilisation de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) pendant la crise), éventuellement avec une variante pour les périodes de crise.
- Créer un organe de coordination entre les instances publiques et les "**collectifs et entrepreneurs citoyens volontaires**" réagissant au début des différentes crises, et éviter une rupture entre l'Etat et ceux-ci.
- Déterminer un mode de fonctionnement et d'alignement des **communications officielles** en période de crises.

D'autres mesures visent la stratégie et donc le plus long terme :

- Créer un **organe de coordination transversale analysant les impacts systémiques** (ex: Commissariat général au Plan (France), succédant à France Stratégie) en vue de revenir à un recours à la planification des politiques permettant de mieux prendre en compte les enjeux de long terme, y compris les évolutions démographiques (vieillesse de la société), technologiques (numérisation, intelligence artificielle) et écologiques (raréfaction des ressources et pressions sur les écosystèmes).
- Préparer les **scenarii d'anticipation, d'adaptation** et de gestion des (futures) crises potentielles (futures) crises potentielles, à très court terme (psychologique, économique) et à moyen et long terme (hydrique, énergétique, climatique) et la répartition des rôles et responsabilités et des comités par type d'interventions.
- Elaborer sur cette base une **stratégie de gestion des risques et des plans d'actions spécifiques** selon les types de crises potentielles (ex : Pays-Bas)
- **Renforcement de l'infrastructure institutionnelle** existante sur le développement durable **ou d'adopter une loi spéciale "développement durable"** conciliant transition juste et limites planétaires
- Soutenir une démarche interuniversitaire de création d'un **panel probabiliste** en ligne afin 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 indépendantes pour permettre au gouvernement de prendre les meilleures décisions.

4. 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 mais aussi 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.

Dans l'immédiat, il semble urgent de traiter des troubles post-traumatiques liés à la difficulté de gérer la situation critique (ex : personnel soignant de première ligne, personnel des secteurs essentiels, etc.) ou ses conséquences (ex : 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 (ex : dépression, burnout allant parfois jusqu'au suicide) et/ou chroniques. Dès lors, il conviendrait :

- D'augmenter le nombre des **soins mentaux remboursés**, principalement en situations post-traumatiques liées à la crise (focus: personnel médical, et autres premières lignes: police, ouvriers actifs en voirie, 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)

Certaines mesures s'appliquent à la gestion des pandémies à venir :

- Créer un comité spécialisé, réunissant les représentants des organisations des acteurs de terrain, et concentré en période de crises uniquement sur – et avec des acteurs spécialisés pour - **les plus vulnérables** (migrants, personnes âgées dépendantes, patients hospitalisés, prisonniers, personnes handicapées, etc.) pour anticiper les besoins (ex: accès aux aides alimentaires et médicales pendant le confinement, besoins d'espace, d'accompagnement, de connexion et de matériel pour l'école à distance / le télétravail, etc.)
- Accorder l'attention au logement et l'environnement immédiat lors confinement (qualité, espace, accessibilité aux espaces verts, et zones de baignades.
- Renforcer les moyens des "**premières lignes**" d'aides sociales (et prévoir des "buffers" pour les crises).
- Quand un déploiement généralisé est impossible et un phasage s'impose, **prioriser** l'accès aux mesures compensatoires et mesures protectrices (y compris vaccination) aux groupes à risque élevé et/ou en situation précaire.

D'autres mesures visent à orienter la société vers une société plus inclusive :

- Développer les politiques contre les **inégalités préexistantes renforcées par la crise**, avec une attention particulière ciblant les "oubliés" de la crise: sans abris, migrants, handicapés, prisonniers.

- 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, quelque soit leur statut en Belgique, disposant des compétences requises.
- **Accompagner, vérifier pro-activement et/ou allouer automatiquement** les aides (méconnues) dont peuvent bénéficier les plus marginalisés.
- Tester l'approche des territoires "**Zéro chômeurs de longue durée**".

Pour plus d'informations sur cette étude, contacter Martine Vandervennet de l'Institut fédéral pour le Développement durable (martine.vandervennet@ifdd.fed.be) et/ou Marek Hudon de l'Université libre de Bruxelles (mhudon@ulb.ac.be).