

Accord Vivaldi : une première analyse

Version 2 - 06 octobre 2020

Cette note est amenée à évoluer et sera actualisée en ligne sur :

https://frama.link/accord_vivaldi

Intentions des auteur·ice·s	2
Budget de l'Etat : dépenses, recettes et investissements	4
Politique budgétaire	4
Politique fiscale	8
Plan de relance et mesures nouvelles	10
Sécurité Sociale	13
Son financement	13
Ses dépenses	14
Soins de santé	19
Inégalités sociales de santé et réduction du coût à charge des patients	21
Budget des soins de santé	22
Secteur des médicaments	24
Première ligne de soins & prévention	25
Gouvernance	26
Personnel de soins et quotas	27
Emploi et salaires	28
Femmes	33
Climat et Énergie	37
Objectifs et gouvernance climatiques	37
Energie	40
Fiscalité et finance environnementale	41
Transition juste	42
Economie circulaire	43
Biodiversité	43
Les absences, manquements et limites	43
Mobilité	46
Voitures de société	46
Chemins de fer	46
Transfert modal	49
Transport aérien	49
Asile et migration	52
Justice	57

Intentions des auteur-ice-s¹

Le gouvernement Vivaldi (Vooruit, Open-VLD, Groen, CD&V, PS, MR, ECOLO) s'est formé ce mercredi 30 septembre 2020, plus d'un an après les élections fédérales. Les auteur-e-s souhaitent apporter un éclairage sur cet accord pour nourrir la réflexion, la critique et donc l'exercice démocratique que les citoyens exercent sur leurs gouvernants.

D'emblée, considérons **ce que cette note n'est pas**. Elle n'est pas exhaustive : en si peu de temps, il est impossible d'avoir l'ensemble des détails de l'accord et réunir assez d'expertise pour en analyser tous les volets. En fonction des précisions que nous recevrons, nous essayerons de corriger les erreurs et d'étoffer la note. Nous actualiserons le contenu en mentionnant les versions.

Ensuite, la note n'est pas engluée dans les considérations belgo-belges. Nous avons observé combien il a été difficile de mettre des partis d'accord pour former un gouvernement. Cependant, à nos yeux, cette difficulté ne peut pas conduire à nous satisfaire de justificatifs tels que *“c'est le meilleur accord possible vu la configuration politique actuelle”*. Cela conduirait à analyser l'accord uniquement comme une suite de compromis. Elle enlève toute possibilité de projet politique avec du souffle pour ce pays. Elle démobilise les militants qui se battent pour un idéal et elle déçoit les citoyens qui ne voit plus la politique que comme un ensemble d'accords sans vision.

Avec quelle approche avons-nous abordé l'accord ? Nous gardons à l'esprit deux éléments.

D'abord, nous n'oublions pas que les dernières élections ont été un désaveu cinglant de la politique menée par le gouvernement Michel (NVA, Open VLD, CD&V, MR). Le débat pré-électoral a été l'occasion de dénoncer toute la trame politique du gouvernement : logiques socio-économiques néolibérales menant vers toujours plus d'inégalités, considération nulle ou presque pour le défi climatique et le nécessaire changement de paradigme de nos économies capitalistes, politique de fermeture à l'égard des migrants, poussées racistes au sein même du gouvernement. Tout cela a été sanctionné par les urnes et nous ne pouvons l'oublier.

Ensuite, la crise du Coronavirus est arrivée. Et cette crise a montré ce que notre système avait de bon : la sécurité sociale, les services publics, des travailleurs-euses dans tous les secteurs au service du bien commun. La crise a aussi montré les trous dans la santé, la protection sociale de certains pans de notre population, la rémunération trop faible des travailleurs-euses. La crise du Coronavirus a elle aussi illustré les failles du dernier gouvernement. Cela non plus, nous ne pouvons l'oublier.

C'est donc avec ce cadre que nous essayerons de décrypter le projet politique derrière l'accord.

¹ Anne-Sophie Bouvy, Charlotte Casier, Bastien Castiaux, Pauline Delgrange, Sixtine d'Ydewalle, Fanny Dubois, Merlin Gevers, Louise Lambert, François-Xavier Lievens, Olivier Malay, Gautier Rolland, Nabil Sheikh Hassan, Samuel Sonck, Mathieu Strale, Léa Teper, Pauline Van Cutsem, Clarisse Van Tichelen, Johan Verhoeven, Briec Wathelet. Chaque section reprendra les noms de ses auteur-ice-s.

Nous prendrons sujet par sujet, et chacun d'entre eux, nous détaillerons **d'abord le contenu de l'accord** (les faits bruts) et nous vous proposerons **ensuite notre analyse**. A vous de lire ce qui vous intéresse. Evidemment, chaque analyse ci-dessous n'engage que leurs auteur·e·s et non les institutions dans lesquelles ils sont amenés à évoluer professionnellement ou non. Nous espérons que cette contribution alimentera favorablement le débat démocratique.

Budget de l'Etat : dépenses, recettes et investissements²

Analyser le budget de l'Etat, c'est analyser les choix en termes de politique budgétaire entre d'un côté les recettes (politique fiscale et parafiscale) et de l'autre les dépenses (redistribution, services publics et investissements). Dans cette partie, il sera question à la fois de la politique budgétaire, de la politique fiscale mais uniquement de la politique d'investissement par le plan de relance. Le reste des dépenses de l'Etat sera analysé par le biais des politiques ciblées (sécurité sociale, climat, justice, ...) dans les autres sections.

Politique budgétaire

Cette section se base sur la note des formateurs, mais aussi sur des tableaux budgétaires provisoires (retranscrits ici) qui donnent une indication sur les politiques déjà chiffrées qui vont être menées par ce gouvernement. Ces tableaux budgétaires n'ont pas officiellement été rendus publics.

Ce qu'il y a dans l'accord :

Le nouveau gouvernement hérite d'une situation où, à politique inchangée, le solde budgétaire nominal sera de -5% du PIB en 2021 et de -4,1 % en 2024. Sur cette base (tableau a.), des politiques nouvelles de dépenses sont envisagées. Puis, des moyens pour financer ces politiques nouvelles sont dégagés. Enfin, un effort budgétaire supplémentaire est prévu.

Les politiques nouvelles constituent 4,7 milliards d'euros en 2024 et 10,5 milliards d'euros sur l'ensemble de la législature. Ces chiffres reprennent à la fois le plan de relance, le plan action-climat, les mesures nouvelles en matières sociales et de politiques publiques, et les investissements publics nouveaux. Ces derniers constituent 1,2 milliards d'euros et vont tenter d'être considérés hors du périmètre de déficit pris en compte par la Commission Européenne. En dehors de ces investissements publics, le gouvernement s'engage pour 3,5 milliards d'euros en 2024 et 6,6 milliards sur l'ensemble de la législature pour de nouvelles dépenses.

Le gouvernement décide de trouver des moyens pour couvrir progressivement ces nouvelles dépenses (au Tableau a. "Effort budgétaire (fixe)"). Le total de l'effort budgétaire est de 4 milliards en 2024. La manière d'y arriver est faite d'un mix entre recettes nouvelles et économies (Tableau b.).

En 2024, il y aura des réductions de dépenses pour 1,3 milliard partagées entre la sécurité sociale (470 millions), le gouvernement (250 millions) et le secteur pharmaceutique (250 millions). Il y aura des nouvelles recettes fiscales pour 1,2 milliard.

² Rédigé par : Bastien Castiaux (*économiste, membre de Rethinking Economics Belgium*), Louise Lambert (*économiste, membre de Rethinking Economics Belgium*), Nabil Sheikh Hassan (*économiste, chercheur à la FOPES et membre de Rethinking Economics Belgium*) et Clarisse Van Tichelen (*économiste, service d'études et formation de la CNE*)

Le gouvernement poursuit des nouvelles recettes par l'instauration d'une taxe sur les nouvelles entreprises digitales/GAFA (100 millions), une taxation à minima des multinationales (300 millions), une hausse de la fiscalité sur la consommation (accises et TVA tabac) pour 480 millions et enfin la transposition d'une directive sur l'e-commerce qui devrait rapporter 270 millions.

	2021	2022	2023	2024	Cumulé
Solde nominal à politique inchangée	-24043	-20532	-21169	-21825	
en % du PIB	-5%	-4,10%	-4,10%	-4,10%	
Politique nouvelle hors investissement public				3540	<i>6604</i>
Politique nouvelle investissement public compris				4732	<i>10531</i>
Relance	753	547	420	305	<i>2025</i>
Plan action climat	791	541	12	12	<i>1356</i>
Mesures nouvelles				3223	<i>3223</i>
Investissement public	737	897	1101	1192	<i>3927</i>
Effort budgétaire (fixe)	952	1863	3186	4036	
En % du PIB	0,20%	0,40%	0,60%	0,80%	
Effort extra-budgétaire (variable)	0	1002	2065	3194	
En % du PIB	0,00%	0,20%	0,40%	0,60%	
Effort budgétaire total (fixe et variable)	952	2865	5251	7230	
En % du PIB	0,20%	0,60%	1,00%	1,40%	
Solde après effort budgétaire				-18135	
En % du PIB				-3,40%	

Tableau a. : Politique budgétaire générale du gouvernement Vivaldi

Divers efforts sont aussi programmés pour 1,5 milliards avec 1 milliard issu de la lutte contre la fraude sociale et fiscale et 400 millions par la création d'emplois.

Ce premier effort budgétaire fixe pour couvrir les nouvelles politiques se double d'un second effort "extra-budgétaire" à hauteur de près de 3,2 milliards d'euros en 2024. Ce second effort n'est pas détaillé sur la manière de l'obtenir. Au final, le solde budgétaire atteint en 2024 serait de -3.4% du PIB (contre -4.1% du PIB à politique inchangée).

Vu ce qui précède, il est important de noter que le périmètre de la santé n'est pas délimité dans ces tableaux budgétaires. Le chapitre consacré à la santé fait le point sur les sommes envisagées en dépenses, mais il apparaît que les modalités de financement de ces dépenses ne sont pas encore connues.

Notre analyse :

Il faut sans doute se réjouir de l'**abandon de la poursuite de l'équilibre budgétaire en fin de législature**. C'est une inflexion claire par rapport aux gouvernements précédents (Michel et Di Rupo). Mais au vu des circonstances actuelles (crise du COVID et investissements pour la

transition), tenter d'atteindre l'équilibre budgétaire à court terme aurait été soit un leurre, soit un anéantissement de l'Etat et de ses politiques sociales. **Quelles sont les implications de cette décision ?** Cela signifie que le trou généré majoritairement par la crise du Coronavirus sera comblé dans un premier temps par de l'endettement. En effet, il faut couvrir d'un côté la dégradation des recettes fiscales (moins de TVA, d'impôts sur le revenu et impôts des sociétés) et parafiscales (les cotisations sociales) et de l'autre les dépenses en hausse (par ex. les dépenses de chômage). Dans le cadre de la crise, c'est majoritairement l'Etat fédéral qui supporte la dégradation du solde de financement³.

	2021	2022	2023	2024
Total effort budgétaire	952	1863	3186	4036
Réductions de dépenses	300	665	1000	1320
<i>Réductions de dépenses en % du total</i>	<i>32%</i>	<i>36%</i>	<i>31%</i>	<i>33%</i>
Gouvernement (FOD-POD-ION-OISZ)	150	180	210	250
Pharma	150	180	210	250
Effacité sécurité sociale (<i>opdrachtenbegroting</i>)	0	110	140	170
Incapacité de travail	0	50	150	200
ONEM (hors chômage)	0	25	50	100
Recettes fiscales	262	518	1066	1216
<i>Recettes fiscales en % du total</i>	<i>28%</i>	<i>28%</i>	<i>33%</i>	<i>30%</i>
Transposition directive e-commerce	125	250	260	270
Taxe GAFA/digital	0	0	100	100
Taxe OCDE (multinationale)	0	0	300	300
TVA et accises tabac	120	240	360	480
Non indexation de dépenses fiscales	17	28	46	66
Divers efforts	390	680	1120	1500
<i>Divers efforts en % du total</i>	<i>42%</i>	<i>37%</i>	<i>35%</i>	<i>37%</i>
<i>aflopen regularisaties</i>	40	80	120	0
<i>Crossborder</i>	100	100	100	100
Lutte contre fraude sociale et fiscale	200	400	700	1000
Augmentation du taux d'emploi par réformes	50	100	200	400

Tableau b. : Effort budgétaire prévu par le gouvernement Vivaldi

Mais les bonnes nouvelles s'arrêtent là. A l'heure où l'Europe s'endette non seulement pour couvrir ses déficits dus à la crise mais aussi et surtout pour des investissements et des politiques nouvelles, le **gouvernement Vivaldi ne renonce pas tout à fait à l'austérité**. D'abord, il cherche à **couvrir immédiatement ses politiques nouvelles par des économies** (1/3 de l'effort budgétaire fixe avec des économies dans l'Etat et la sécurité sociale) **et des recettes qui posent question**. En effet, un tiers de l'effort en recettes provient d'une hausse de la fiscalité sur la consommation (accises et TVA sur le tabac), avec un effet plus dur pour les plus précaires.

³ 2020, FROGNEUX V., *Crise sanitaire et ses séquelles à moyen terme : pourquoi les finances de l'entité Il s'en sortent mieux que l'entité I ?* (https://www.plan.be/uploaded/documents/202007140942080.Rapport_Entites_FR.pdf)

Ensuite, le gouvernement décide de s'attaquer à la résorption du déficit (3 milliards en 2024). Il n'y a pas de modalités explicitées sur les voies pour y arriver mais à priori, si on suit la logique du compromis à l'oeuvre, au moins un tiers proviendra d'économies. Ce volet de l'effort budgétaire constitue la preuve que l'abandon de l'austérité n'est pas acté. Bilan : si on se base sur les tableaux budgétaires et qu'on met face à face les politiques nouvelles envisagées, il y a en 2024 4,7 milliards de nouvelles politiques face à 7,2 milliards d'effort budgétaire.

	2021	2022	2023	2024
Politiques nouvelles dépenses	2281	1985	1533	4732
Effort budgétaire	952	2865	5251	7230

Tableau de synthèse : Nouvelles dépenses VS effort budgétaire
Les mesures nouvelles sont uniquement prises en compte en 2024 vu que leur rythme d'implémentation n'est pas défini.

Visiblement, les partis actuels n'ont que partiellement compris le changement de paradigme que nous vivons : s'endetter pour investir aujourd'hui sans compenser cet endettement par des mesures d'austérité est possible et intelligent. Pourquoi ? Car cela ne coûte rien à l'Etat de le faire avec des taux d'intérêts proche de zéro. Dans ce cadre, **ajouter des politiques d'austérité, même de plus faible ampleur que par le passé, est un totem idéologique.** La Commission Européenne suspend les règles budgétaires jusqu'en 2022. Au lieu de lancer une réflexion européenne sur ces règles et leur pertinence, la Belgique se met dans les clous pour relancer l'austérité sans attendre que le plan de relance fasse effet.

En effet, **si l'endettement est possible et efficace, pratiquer l'austérité est contreproductif en parallèle à une politique de relance.** Cette attitude diminue l'efficacité économique de mesures de relance puisque ce qui est dépensé d'un côté est économisé ou taxé de l'autre. Certes, certains économistes ne sont généralement pas favorables au financement de mesures sociales par de l'endettement car l'investissement ne serait pas "productif". Mais il faut rappeler que dans une crise comme nous la vivons, le maintien du niveau de vie des allocataires sociaux (ou comme dans ce cas-ci, le réaligement du niveau de vie pour rejoindre le seuil de pauvreté) peut être considéré comme un investissement. Cet argent sera réinjecté par la consommation dans la demande intérieure du pays.

Enfin, il faut souligner le flou budgétaire entourant la naissance de cette coalition. Il est clair que toutes les politiques envisagées ne sont pas inscrites dans un tableau budgétaire et n'ont donc pas encore de sources de financement. Cela promet des conlaves budgétaires houleux avec le risque que chaque euro de politique nouvelle ait comme contrepartie 50 centimes en économie et 50 centimes en recettes nouvelles. On ne saurait que trop conseiller au gouvernement d'établir une politique de relance plus large et de la financer par la dette.

Politique fiscale

Ce qu'il y a dans l'accord :

Des mesures fiscales sont envisagées comme des recettes nouvelles dans la politique budgétaire du gouvernement (au Tableau b. : taxe GAFA, taxe OCDE, hausse de la fiscalité sur la consommation par accises et tabac). Le gouvernement souhaite aller vers une taxation efficace à la fois du secteur numérique et des multinationales et attend des recettes supplémentaires de la fiscalité sur la consommation. Des mesures diverses sont également intégrées (recettes attendues du renforcement du taux d'emploi et issue de la fraude sociale et fiscale).

Il y a aussi dans le texte de l'accord une volonté d'aboutir dans la législature à une large réforme fiscale dont les principes seraient les suivants :

- Une volonté de réduire la "charge sur le travail" (fiscalité et parafiscalité).
- Un élargissement de la base imposable pour financer la réduction de la "charge sur le travail"
- Une réforme neutre fiscalement et qui neutre en terme de charge fiscale
- Une réforme qui permettent de minimiser les possibilités d'optimisation fiscale
- Une réforme qui contribue à rencontrer les objectifs climatiques. Pour ce faire, le gouvernement cherchera à appliquer le principe du "pollueur-payeur" (en agissant donc sur les prix). Les recettes perçues seraient réinjectées auprès des ménages et entreprises, tout ayant une attention au maintien du pouvoir d'achat et la position concurrentielle des entreprises.

Enfin, le texte souligne qu'aucun impôt nouveau ne sera prélevé, sauf si un conclave budgétaire l'impose. Le texte signale tout de même une contribution qui serait demandée au plus riche dans le cadre de la crise du Coronavirus.

Notre analyse :

Plusieurs éléments méritent d'être relevés.

D'abord, au niveau des recettes déjà prévues, il faut se féliciter du **volontarisme affiché pour aboutir à un élargissement de la base taxable** autant sur les multinationales qui contribuent trop peu à l'impôt que sur le secteur numérique. Par contre, **l'augmentation de la TVA sur le tabac et les accises** (carburant) sont peut-être légitimes d'un point de vue de santé publique et transition, mais sont **portées par les plus faibles**. Il y a sans doute des moyens moins inégalitaires pour viser le tabagisme et pour réussir la transition écologique.

Dans les recettes diverses, deux postes majeurs sont envisagés : des recettes issues de la fraude sociale et fiscale (1 milliards en 2024) et des recettes dues à l'augmentation du taux d'emploi (400 millions). Si 1 milliard est effectivement trouvé grâce à la lutte contre la fraude fiscale et la fraude sociale (entendue comme fraude aux cotisations et pas le ciblage de la chasse aux chômeurs), ce sera une bonne nouvelle. Sans doter l'inspection et la justice de moyens pour y arriver, l'estimation budgétaire sera fantaisiste. Quant aux recettes consécutives

à l'augmentation du taux d'emploi, il nous semble prématuré en période de chômage important à cause du Coronavirus de tabler dessus.

Ensuite, la **réforme fiscale envisagée paraît déjà être “la quadrature du cercle”**. La liste des contraintes mise par chaque parti en fait presque déjà un objectif inatteignable. Le problème est que la Belgique a besoin d'une réforme fiscale pour améliorer l'efficacité, la lisibilité, la transparence et la justice fiscale de son système. Au vu du programme envisagé, et au-delà de l'exercice impossible que cela semble être, nous devons formuler une bonne nouvelle, souligner plusieurs craintes et relever une absence intolérable dans l'époque que nous vivons.

La coalition Vivaldi envisage la **suppression d'une série de réductions et de déductions fiscales**. C'est une **bonne nouvelle** en termes d'équité fiscale (puisqu'elles profitent par définition plus aux riches qu'aux pauvres) et en termes de transparence et lisibilité du système.

Dans le rang **des craintes**, il faut souligner qu'une réforme avec une neutralité fiscale pour l'Etat et une charge neutre pour les contribuables porte en elle **les risques d'une réforme fiscale régressive**. Il est presque impossible de réformer une fiscalité sans modifier les équilibres contributifs entre les couches sociales. Or, les réformes mises en place ces dernières années font craindre un nouveau glissement de la para-fiscalité du travail vers la fiscalité sur la consommation. Pourtant, il est clair qu'un tel système est au désavantage des plus pauvres. Il y a aussi à craindre la mise en place d'une fiscalité environnementale qui pèserait sur les ménages de la classe moyenne inférieure et sur les ménages les plus pauvres sans pouvoir responsabiliser efficacement ceux qui ont le plus de moyens. La politique la plus évidente alliant transition écologique et justice sociale eut été de **s'attaquer aux avantages (para)fiscaux du régime des voitures de société et aux cartes carburants**. Ensuite, la réforme envisage de prendre en compte la fiscalité et parafiscalité sur le travail pour l'alléger. La question reste donc ouverte de savoir si une nouvelle baisse de cotisations sociales est envisagée. Pourtant, le financement de la sécurité sociale a déjà été durement touché par ce type de politiques, aggravées aujourd'hui avec la crise du COVID.

S'il faut se réjouir que la fiscalité s'attaque aux possibilités d'optimisation fiscale, il reste que **le grand absent de cette réforme saute aux yeux : le capital**. Une contribution semble pouvoir être demandée aux plus riches dans le cadre d'un conclave budgétaire ultérieur. Cependant, il n'est pas clair du tout de savoir qui y contribuera, sur quelle base taxable, à quelle hauteur et si la contribution sera temporaire ou durable. Le capital, autant en stock qu'en revenu, est ignoré dans cet accord. A l'heure où la lutte contre les inégalités est sur le devant de la scène, à l'heure où l'on pointe du doigt les facteurs favorisant la propagation des inégalités (faiblesse des systèmes fiscaux, héritage, redistribution trop faible), la Belgique n'envisage toujours pas un cadastre des fortunes ni une centralisation au niveau du SPF Finances des statistiques sur les revenus du capital. La Belgique se coupe de toute possibilité d'améliorer son système fiscal en toute transparence et dans un esprit de justice sociale. Cette mesure ne devait même pas forcément être couplée avec une globalisation des revenus. Elle est un simple préalable à un système fiscal moderne et juste. Et un moyen pour faire face à la baisse des recettes fiscales due à la crise du Coronavirus.

Plan de relance et mesures nouvelles

Ce qu'il y a dans l'accord :

Le Tableau c. présente l'ensemble des mesures nouvelles relevées dans le tableau budgétaire. La note des formateurs parle d'un plan de relance de 4,7 milliards avec des mesures qui recouvrent certaines évoquées dans les tableaux budgétaires.

L'ensemble des mesures nouvelles reprend un plan de relance, un plan action-climat, des mesures nouvelles (social et Etat) ainsi que des investissements publics. Le détail des montants est repris dans le tableau. Il est à noter que les mesures sociales (2.1 milliards en 2024) ne sont pas dans ce tableau de progression d'ici 2024 et sont reprises uniquement sur cette année-là.

Le plan de relance (tel que identifié dans le tableau budgétaire) est constitué de divers axes : la prolongation de mesures COVID, une déduction pour encourager les investissements privés et une mesure d'aide à la solvabilité et viabilité des entreprises (encouragement à constituer une réserve de reconstitution qui immunise leurs bénéficiaires, avec des critères sur l'emploi, les fonds propres et le maintien de l'activité en Belgique).

Un plan-action climat principalement doté pour les années 2021 (791 millions) et 2022 (541 millions) est mis en place avec un soutien au secteur de la construction (rénovation du bâti) ainsi qu'un fond de transition piloté par la SFPI (Société fédérale de participation et d'investissement).

Dans les mesures nouvelles, outre une réforme envisagée du statut d'artiste (75 millions par an récurrent), des moyens nouveaux sont injectés dans la police, la justice et les pompiers. La mesure d'exonération de cotisations sociales pour l'engagement du premier travailleur est prolongée (coût de 263 millions en 2024). Et deux grands dossiers mobilisent une part importante des mesures sociales de 2,1 milliards à l'horizon 2024 : la pension à 1500 euros et le relèvement des allocations sociales.

Enfin, un plan d'investissement public est prévu avec une augmentation des dotations Infrabel et SNCB, des dotations Beliris et régie des bâtiments ainsi que la digitalisation de la Justice et la Police. Des investissements dans la défense sont prévus également. Une mesure phare de l'accord est de relever le taux d'investissement public de 2,3% du PIB à 4% du PIB en 2030.

Notre analyse :

Sans rentrer dans l'analyse des politiques menées (qui sont analysées dans les parties *ad hoc*), nous commenterons globalement le volet "politiques nouvelles et plan de relance".

Un plan de relance peut être défini de manière stricte ou de manière extensive. De manière stricte, il s'agit de l'ensemble de mesures destinées à relancer l'économie à long terme. Les économistes considèrent alors dans ce périmètre uniquement les investissements productifs

(infrastructure, nouvelles technologies, amélioration des compétences, éducation, ...). De manière extensive, il s'agit de toute mesure destinée à soutenir la demande, que ce soit à court ou à long terme. Alors, il s'agit autant des investissements productifs que des mesures destinées à relancer le pouvoir d'achat ou le soutien à court terme aux entreprises.

En se mettant dans une perspective large, le gouvernement envisage sa relance avec 10,5 milliards de nouvelles mesures (dépenses cumulées sur 2021 à 2024). Pour juger de l'enveloppe (au-delà même de la pertinence), une comparaison avec le bon élève de la zone Euro peut être faite. L'Allemagne a annoncé en juin un plan de relance sur deux ans de 130 milliards d'euros. Si on ramène ce montant en proportion de notre population, on devrait aboutir un plan de 17 milliards sur deux ans. Nous sommes en présence d'un plan de relance avec 10,5 milliards sur 4 ans. Si la coalition envisage sérieusement de préparer la Belgique de demain, il conviendrait d'y mettre le paquet. Et d'articuler clairement comment le plan de relance est lié avec ceux développés avec les régions et ce que le fédéral compte faire des 5 milliards de subventions octroyées dans le cadre du plan de relance européen.

Deux commentaires pour conclure ce point :

- Dans le plan de relance, la mesure encourageant la réserve de reconstitution a l'air d'être renforcée par un conditionnement à des critères d'emploi et de maintien du capital. Le critère sur les paradis fiscaux mérite d'être revu : la liste officielle des paradis fiscaux est assez restrictive, et ne prend pas en compte les pays où les entreprises font leur optimisation fiscale agressive.
- Nous saluons le relèvement du taux d'investissement public à 4% du PIB mais à nouveau, au vu des tableaux budgétaires, on se demande au prix de quelles réductions de dépenses ce taux sera atteint, s'il est un jour atteint.

	2020	2021	2022	2023	2024	Cumulé (21-24)
Total nouvelles politiques	300	2281	1985	1533	4732	10531
Relance totale	0	753	547	420	305	2025
COVID 19 (verlengen huidige maatregelen)	0	500	0	0	0	500
Déduction pour investissement (années revenus 2021 en 2022)		203	318	164	49	734
Réserve de reconstitution		0	179	256	256	691
REMI		50	50	0	0	100
Plan action-climat	300	791	541	12	12	1356
SNCB	300	0	0			0
BTW 6% déconstruction et reconstruction		191	191	0	0	382
Fonds transformation		500	250	0	0	750
Financement du climat		12	12	12	12	48
Tarif social		88	88	0	0	176
Total mesures nouvelles					3223	3223
Total social					2160	2160
Pensions minimales - salariés					717	717
Pensions minimales - indépendants					342	342
Minimum garanti fonctionnaire					123	123
Plafond salarial					18	18
Seuil cotisation de solidarité					144	144
Seuil INAMI					47	47
ARR					164	164
GRAPA					171	171
Chômage					134	134
RIS et équivalents					147	147
Minimum invalidité <u>vervroegen</u>					153	153
Prix de l'amour		35	35	35	35	140
Garde de proche		49	62	62	62	235
Diversité droits humains		10	10	10	10	40
Suppression du coefficient de correction pour les indépendants		1	2	4	8	15
Réforme statut artiste		75	75	75	75	300
Justice		125	175	225	250	775
Police		50	70	90	100	310
Asile		50	70	90	100	310
Pompiers		25	35	37	42	139
Congé parental		35	35	70	70	210
Prolongation exonération premier travailleur		66	132	198	263	659
Avantage fiscal formation		11	23	35	48	117
Investissement public (enveloppe indicative et dépendante de la négociation avec la Commission)		737	897	1101	1192	3927
Augmentation dotation investissement <u>Infrabel</u>		345	275	285	285	1190
Augmentation dotation investissement SNCB		190	190	245	245	870
<u>Beliris</u>		36	37	38	39	150
Investissement Régie Bâtiment		25	83	187	242	537
Digitalisation : investissement Justice et Police		21	41	62	82	206
Digitalisation : investissement hors justice et police		16	31	44	59	150
Investissement défense		64	200	200	200	664
Investissement établissement scientifique (enveloppe budgétaire)		40	40	40	40	160

Tableau c. Mesures nouvelles prévues par le gouvernement Vivaldi

Sécurité Sociale⁴

Concernant la Sécurité sociale, nous séparons l'analyse entre le volet de financement de la Sécurité sociale et le volet des dépenses. En ce qui concerne les dépenses, les soins de santé font l'objet d'une analyse spécifique dans une autre fiche. Nous nous concentrons donc principalement sur les pensions et les allocations sociales.

Son financement

Ce qu'il y a dans l'accord

Concernant le financement de la Sécurité sociale, la dotation d'équilibre (qui prenait fin en 2020) est renouvelée pour une période indéterminée. Son montant définitif sera fixé en tenant compte de l'impact réalisé des décisions du gouvernement et des partenaires sociaux ayant une portée financière.

La lutte contre le dumping social et la fraude sociale est une priorité du Gouvernement. Le nombre d'inspecteurs sera augmenté progressivement aux normes recommandées par l'OIT.

Deux autres mesures sont à épinglez. Elles ne se situent pas directement dans le chapitre de l'accord de Gouvernement concernant la Sécurité sociale : un objectif d'un taux d'emploi à 80% qui, s'il est atteint, constitue en tant que tel une source de financement de la Sécu. D'autre part, la réforme fiscale voulue par le gouvernement qui consiste notamment en un glissement progressif des rémunérations alternatives vers des rémunérations en euro.

Enfin, notons la prolongation de l'exonération de cotisations sociales pour l'engagement du premier travailleur.

Notre analyse

Le financement de la Sécu reste dans la continuité du gouvernement précédent. On continue l'actuelle tendance de l'augmentation de la fiscalité (et donc du rôle de l'Etat) dans le financement de la Sécu au détriment des cotisations sociales. On semble ne pas s'inscrire dans une vision de la Sécu d'abord financée par les salaires bruts.

Le fait que la dotation d'équilibre soit prolongée pour une durée indéterminée est une vraie bonne nouvelle. Nous portons notre attention sur la façon dont ce montant sera fixé. En effet, il semble qu'il y ait une certaine responsabilisation des interlocuteurs sociaux sur leurs décisions ayant un impact financier. Cela voudrait dire que si les interlocuteurs sociaux décident

⁴ Rédigé par : Bastien Castiaux (*économiste, membre de Rethinking Economics Belgium*), Louise Lambert (*économiste, membre de Rethinking Economics Belgium*), Nabil Sheikh Hassan (*économiste, chercheur à la FOPES et membre de Rethinking Economics Belgium*) et Clarisse Van Tichelen (*économiste, service d'études et formation de la CNE*)

d'augmenter certaines dépenses, soit, ils devront faire des économies dans d'autres secteurs de la Sécu, soit la dotation d'équilibre pourrait ne pas les couvrir.

S'il y a un vrai soulagement pour la prolongation de la dotation d'équilibre, il reste une réelle interrogation sur le financement à long terme de la Sécu. A politique inchangée, l'ONSS budgétisait un déficit de 11,28 milliards en 2024. Est-ce que le gouvernement envisage bien que la dotation d'équilibre couvre l'ensemble de ce déficit?

Si pas, les mesures du gouvernement pour refinancer la Sécu souffrent d'un manque de crédibilité criant. Pour caricaturer, il semble que le Gouvernement table d'une part, sur une forte croissance de la création d'emploi (taux d'emploi à 80% en 2030) qui semble à première vue peu réaliste compte tenu de la faiblesse des politiques d'emploi annoncées pour atteindre ce taux (voir notre note sur l'emploi) et d'autre part, des effets retours attendus trop importants de la lutte contre la fraude sociale et le dumping social.

L'accord ne revient donc pas sur les réductions structurelles de cotisations patronales et prolonge l'exonération de cotisations pour la première embauche. Un élément inquiétant est le sort qui serait réservé aux avantages extralégaux - le Gouvernement parle de convertir les rémunérations extralégales en euro. Un gros point d'attention est le traitement (para)fiscal qui sera réservé à ces rémunérations en euro. S'il est plus avantageux que du salaire brut, cela consacre un traitement différent pour du cash (une partie qui serait soumise au brut et une autre à des cotisations/IPP moindre). Cela crée une possibilité très inquiétante de convertir du salaire brut en rémunérations en euro qui définancerait la Sécu.

On déplore le fait qu'une contribution du capital ne semble pas être envisagée ou que l'augmentation des salaires bruts (et la fin du carcan salarial instauré par la loi de 1996-2017) ne soit pas explicitement nommée comme source de financement de la Sécu. On ne revient pas non plus sur la loi de financement de 2017 qui conditionne la dotation de l'Etat à un ensemble de variables économiques (croissance économique, âge de départ du marché du travail) qui sont peu connectées aux finalités de la Sécu qui sont avant tout des finalités de solidarité et d'assurance sociale.

Ses dépenses

Ce qu'il y a dans l'accord

Concernant les dépenses en soins de santé, nous faisons référence à la fiche spécifique qui leur est consacrée.

Une mesure importante concernant les dépenses est la volonté de faire converger les statuts des salariés, des indépendants et des fonctionnaires dans le respect des droits acquis. Le Gouvernement fera une proposition à cet effet d'ici la fin 2021.

Nous détaillons ci-dessous les mesures prévues pour les pensions et les autres allocations sociales.

Pensions

Concernant les pensions, plusieurs mesures concrètes sont déjà avancées:

- la pension minimum sera progressivement relevée vers 1500€ nets pour une carrière complète (45 ans). Mais ce qui serait budgétisé serait uniquement la pension à 1580€ brut en 2024.
- le taux de remplacement des autres retraités (au-dessus de la pension minimum) doit être augmenté.
- suppression du coefficient de correction pour le calcul des pensions des indépendants
- instauration d'une pension à temps partiel pour travailleurs qui remplissent les conditions d'une pension anticipée
- bonus pension
- le plafond des pensions suivra au moins les augmentations salariales
- Annonce d'une réforme des pensions pour garantir la durabilité financière et sociale dont l'objectif est de contrôler le coût prévu du vieillissement (on annonce une condition d'emploi effectif en sus d'une durée de carrière minimale pour la pension minimum de 30 ans)
- généralisation du deuxième pilier des pensions: objectif que chaque salarié soit couvert par un régime de retraite complémentaire comportant une cotisation d'au moins 3% du salaire brut.
 - attention à la politique de placement pour favoriser la sortie des investissements dans des secteurs néfastes à l'environnement
- principe de splitting des droits de pension sera étudié

Allocations sociales

Par rapport aux allocations sociales minimales, il y a une volonté de les augmenter en direction du seuil de pauvreté et une mesure concrète est annoncée visant à instaurer un montant minimum pour les incapacités de travail dès le deuxième mois (et non à partir du septième mois comme c'est le cas actuellement).

Lorsqu'on reprend le tableau budgétaire qui concerne les nouvelles dépenses de Sécurité sociale, on constate qu'elles sont budgétisées pour 2,5 milliards. 1,25 milliard est consacré au relèvement de la pension minimum. La deuxième dépense concerne l'exonération de cotisations pour le premier travailleurs. Ensuite, viennent plusieurs dépenses qui visent à augmenter les allocations sociales dont la GRAPA, l'ARR, le fait d'instaurer un montant minimum pour l'incapacité de travail, le RIS, le chômage etc. Les nouveaux congés parentaux annoncés sont budgétisés pour 70 millions d'euros pour l'ensemble de la législature tandis que 18 millions seront consacrés au relèvement du plafond salarial pour le calcul de la pension.

En cumulé	2021	2022	2023	2024
Augmentation des pensions minimums				1250
Pensions minimales - salariés				717
Pensions minimales - indépendants				342
Seuil cotisation de solidarité				144
Seuil INAMI				47
Relèvement des autres allocations sociales				892
GRAPA				171
ARR				164
Minimum invalidité vervroegen				153
RIS et équivalents				147
Chômage				134
Minimum garanti fonctionnaire				123
Divers				
Prolongation exonération premier travailleur	66	132	198	263
Congé parental	35	35	70	70
Plafond salarial				18
Suppression du coefficient de correction pour les indépendants	1	2	4	8
Total des nouvelles mesures structurelles concernant la Sécurité sociale				3393

Tableau : Mesures nouvelles concernant la Sécurité sociale prévues par la Vivaldi

Notre analyse :

Les intentions de la coalition Vivaldi semblent, dans les mots, vouloir refaire la part belle à la Sécu. Si on excepte les soins de santé qui reçoivent un vrai bol d'air, on peut cependant douter de la concrétisation de ces intentions, le diable se cachant en effet dans les détails. Penchons-nous d'abord sur deux demandes importantes du mouvement social : le relèvement de la pension minimum à 1500€ net et le relèvement des allocations au-dessus du seuil de pauvreté.

Concernant la **pension minimum** : le relèvement annoncé de celle-ci pour une carrière complète (donc 45 ans) à 1500€ net ne semble pas acquis. L'accord de gouvernement parle en effet d'aller vers 1500€ net. Lorsqu'on se penche sur les tableaux budgétaires, on constate qu'1,25 milliard est consacré au relèvement de la pension minimum. Or, en 2019, le Bureau du Plan avait budgétisé à 3,242 milliards le relèvement de la pension minimum à 1500€ net. A ligne budgétaire inchangée, cet objectif ne sera donc pas atteint sous cette législature.

Rappelons que la condition de carrière complète à 45 ans restreint grandement le nombre de pensionnés qui peuvent prétendre à la pension complète. En effet, seuls 23,9% des salariés ont une carrière complète.

Un autre problème à relever avec un montant fixe (1500€) est qu'il peut se relever vite obsolète au regard du seuil de pauvreté (qui évolue puisqu'il correspond à 60% du revenu médian) s'il n'est pas mis en œuvre directement.

Concernant le fait **d'augmenter les allocations sociales en direction du seuil de pauvreté**, on peut critiquer un vrai manque de volonté politique puisqu'aucun timing n'est donné et que le seuil de pauvreté est une "direction" vers laquelle tendre et non un seuil au-dessus duquel toutes les allocations sociales doivent être. Dans l'accord de Gouvernement Michel, l'ambition était d'ailleurs plus claire : "Le gouvernement portera progressivement les prestations minimales de sécurité sociale et l'aide sociale au niveau du seuil de pauvreté européen". Le relèvement des allocations sociales fédérales au seuil de pauvreté demande une impulsion budgétaire de minimum 1,241 milliards d'euro (effet retour compris) selon le Bureau fédéral du Plan. Or, les tableaux budgétaires ne consacrent que 616 millions qui pourraient être affectés au relèvement des allocations sociales les plus basses (chômage, RIS, GRAPA, ARR). Si ce montant est tout de même important par rapport aux dépenses sociales du gouvernement précédent, il ne suffira pas à atteindre l'objectif de relèvement des allocations sociales au-dessus du seuil de pauvreté.

Ensuite, on remarque la volonté d'avancées sociales budgétisées dans les nouvelles mesures concernant les congés parentaux, l'avancement du minimum au deuxième mois de l'incapacité de travail ainsi que le relèvement du plafond salarial dans le calcul de la pension. Par contre, l'augmentation du taux de remplacement des autres pensions, bien que dans l'accord, ne semble figurer sur aucune ligne budgétaire. On regrette l'absence de mesures sur l'individualisation des droits dans les lignes budgétaires.

La source de financement de certaines avancées sociales (comme l'augmentation du taux de remplacement des pensions) n'est pas claire. Seront-elles financées par des moyens supplémentaires ou dans le cadre de l'enveloppe bien-être? Si c'est la deuxième option qui est choisie, alors il s'agit plus d'une ingérence du gouvernement dans la répartition de l'enveloppe bien être (qui est une compétence des interlocuteurs sociaux) plutôt qu'une ambition nouvelle. Rappelons que le montant de **l'enveloppe bien-être** est bien insuffisant pour sortir les allocataires sociaux de la pauvreté de manière générale.

De plus, dans le volet pensions, plusieurs choses sont inquiétantes :

- Une **généralisation du deuxième pilier des pensions** (jusqu'à 3% du salaire brut pour les salariés) : cette généralisation est un pas de plus vers la marchandisation des pensions. Au lieu de renforcer le premier pilier (qui est même plutôt attaqué, voir ci-dessous), le Gouvernement entend améliorer le revenu des pensionnés en augmentant la place des assurances privées.
La question qu'on se pose est si cette généralisation du deuxième pilier sera considérée comme de la rémunération du travailleur et donc soumis au carcan salarial de la loi de 1996 ou s'ils seront considérés hors norme salariale. Dans tous les cas il s'agit d'une nouvelle attaque aux salaires bruts puisque les pensions complémentaires sont soumises à des cotisations patronales réduites (8,66%).
- Une réforme des pensions qui a pour unique but la rigueur budgétaire du système et qui entend **restreindre les conditions d'accès à la pension** : en effet, en plus de la condition de la durée de carrière (30 ans minimum), le gouvernement entend ajouter une condition d'emploi effectif. Entre les lignes, on peut déceler la volonté de ne plus

assimiler les périodes de non-emploi dans leur calcul de leur carrière, ce qui désavantage particulièrement les femmes.

Enfin, nous tenons à l'œil que la Sécurité sociale est censée participer pour 470 millions à l'effort budgétaire jusqu'en 2024. Des économies en chômage, incapacité de travail et "efficacité de la sécurité sociale" sont attendues. A l'heure de la pandémie et de son impact sur le marché du travail (97 000 nouvelles personnes au chômage en 2021 selon le BFP), ces économies attendues ne nous semblent pas réalistes.

Soins de santé⁵

Ce qu'il y a dans l'accord :

- Un objectif chiffré de réduction des inégalités sociales de santé (**diminuer de 25% les inégalités de santé** entre les personnes les plus favorisées et les moins favorisées en matière d'espérance de vie).
- La reconnaissance d'**une vision plus large de la santé** qui ne concerne pas seulement les aspects physiques de la santé, mais aussi le bien-être, l'empowerment, la résilience, la participation et le sens.
- Des améliorations dans la **transparence des données aux citoyens** via le développement d'**une autorité de données de santé**.
- Un accent mis sur la **prévention**, en encourageant les examens de contrôle préventifs, en luttant contre la **pollution** ou une **mauvaise alimentation**, en réduisant l'attractivité et l'accessibilité du **tabac** et en étant attentif aux problèmes de dépendance.
- Une volonté d'améliorer l'efficacité et la qualité de notre système de soins en **combattant notamment la surconsommation** de soins, d'analyses et de médicaments, en renforçant la **responsabilisation** de tous les acteurs, en favorisant les décisions **EBM** et l'**observance thérapeutique**. **La sous-consommation de soins doit aussi être une priorité**
- Un **réinvestissement dans les soins de santé : 1,2 milliards structurels pour financer le fond blouse blanche, l'accord social et les soins de santé mentale** ; une norme de croissance à **2,5% à partir de 2022** et la détermination de la norme de croissance légale sur base des estimations techniques de l'INAMI pour 2021.
- La norme de croissance n'est plus divisée et assignée aux différents objectifs partiels dès le départ, mais, après consultation médico-sociale, à certains objectifs spécifiques. Pour **les médicaments, les hôpitaux et les soins de santé mentale, une trajectoire budgétaire stable et pluriannuelle** sera convenue
- Des réformes pour créer des marges à l'intérieur de l'objectif budgétaire: **réforme dans le paysage hospitalier** et le financement des hôpitaux; **révision de la nomenclature** ; budget pluriannuel et **régulation des suppléments d'honoraires** pour le secteur hospitalier.
- Une attention particulière à **la maîtrise et au soutien du budget des médicaments**
 - Renforcement de la coopération internationale & négociations dans le cadre de l'initiative BENELUXA
 - **Augmentation de la part des médicaments bons marché et biosimilaires et responsabilisation des prescripteurs avec une nouvelle série de mesures visant les volumes et le comportement des prescripteurs**
 - Afin de continuer à garantir l'accès à des médicaments précieux et innovants, le processus de remboursement, le mécanisme de fixation des prix, le fonctionnement de la CRM et l'utilisation des "accords d'entrée gérée" (**art. 111 et suivants, les ex "Article 81"**) devraient être réformés en profondeur.

⁵ Rédigé par : Fanny Dubois (*aide-soignante et sociologue spécialisée en système de santé*) et Pauline Van Cutsem (*économiste*)

- nouvelle plateforme de concertation Biopharma R&D avec les représentants des principaux investisseurs pharmaceutiques (HST) et l'industrie de la biotechnologie et des sciences du vivant.
- **Un nouveau pacte sera conclu avec, entre autres, le secteur pharmaceutique**, secteur innovant qu'il faut garder et renforcer. Outre l'innovation, l'accessibilité, les pénuries et la déontologie, le pacte visera la responsabilité budgétaire du secteur pour que les patients puissent en bénéficier au maximum. Volonté de faire de la Belgique une véritable "health and biotech valley" dans laquelle la R&D, les essais cliniques et la production dans notre pays sont stimulés.
- Un renforcement de l'accessibilité aux soins de santé mentale géré par **une commission de convention transversale**. Accent mis tant sur l'ambulatoire qu'en institution.
- Une **revalorisation et un renforcement de la première ligne**, un accent mis sur la prévention, la **promotion du rôle des prestataires de soins de la première ligne** (médecin traitant, infirmier, pharmacien), une conversion des lits hospitaliers dans des structures intermédiaires.
- Quelques réformes de gouvernance: **travailler avec des objectifs de santé**, en concertation avec les entités fédérées et renforcer l'Evidence Based Medecine dans le processus de décision
- Un meilleur accès à la **contraception**.
- Une réforme des soins de santé dans les **prisons**
- Une intention de revaloriser et d'augmenter le personnel soignant **via le fond blouse blanche et l'accord social**.
- Une meilleure **attractivité pour la formation des infirmiers**; un **cadre pour les hygiénistes** bucco-dentaires, les assistants dentaires et les assistants de pratique médicale.
- Les quotas fédéraux et les sous-quotas des entités fédérées seront alignés en tenant compte des spécialités qui posent problème et un organe consultatif interfédéral sur les effectifs médicaux sera créé.
- **Le Pacte d'Avenir avec les organismes assureurs** sera poursuivi.

Notre analyse

Quelques réflexions avant d'analyser les différents axes :

- La note **contraste clairement avec la politique d'austérité** menée dans les soins de santé ces 5 dernières années. Il y a une volonté de réinvestir dans la santé (norme de croissance plus élevée, fond blouse blanche), et de mener certaines politiques qui favorisent l'accès aux soins de santé (contraception, santé mentale, prévention etc.).
- Le gouvernement souhaite poursuivre les réformes enclenchées précédemment (réforme hospitalière, pacte d'avenir, etc.).
- Plus d'attention à la première ligne de soins, aux paramédicaux et à l'ambulatoire, que la vision très "hospitalo-centrée" et "hiérarchisée" autour du spécialiste qui prédominait la législature passée.

- Cependant, on sent une grande timidité sur des termes clés pour permettre le **virage ambulatoire** nécessaire afin de permettre à notre système de santé de faire face aux défis du **vieillessement** et de la **chronicisation des maladies**, ainsi que de la prise en charge **holistique et préventive**. Il n'est pas fait mention du terme "échelonnement des soins", or c'est une clé pour éviter la surconsommation. Il n'est pas fait mention non plus de la fidélisation chez un médecin généraliste (gate-keeper), de la nécessité de délégation des tâches, d'un financement qui soutient l'interdisciplinarité (une forfaitarisation accrue par exemple), l'accessibilité de la 1er ligne, ...
- Il y a une timidité aussi sur les freins à une médecine à deux vitesses et à la marchandisation (suppléments d'honoraires, problème des assurances facultatives).
- Un espoir existe que le dérapage budgétaire autour du secteur pharma soit mieux compris, mais l'approche envisagée doit encore être détaillée.
- Il y a une attention accrue à la première ligne de soins, aux paramédicaux et à l'ambulatoire, par rapport à la vision très "hospitalo-centrée" et "hiérarchisée" autour du spécialiste qui prédominait la législature passée.

Inégalités sociales de santé et réduction du coût à charge des patients

Les inégalités de santé en Belgique et le coût à charge des patients sont élevés en Belgique par rapport à la moyenne des pays européens. L'accord évoque un objectif ambitieux en termes de réduction des inégalités sociales de santé et fait mention, à plusieurs endroits, d'une volonté d'améliorer l'accessibilité des soins. **Le financement des soins de santé mentale, de la contraception et le refinancement du personnel de soins contribueront à améliorer l'accès au soins** et à réduire les inégalités de santé. Ces mesures doivent être saluées.

Cependant, on peut douter que ces seules mesures permettront de réduire les inégalités de santé de 25%. **Peu est dit sur certains secteurs pour lesquels le coût à charge des patients est particulièrement élevé** et où il faut donc trouver des solutions structurelles: les soins dentaires, les médicaments, les hospitalisations, le matériel médical, le matériel auditif ou les lunettes, par exemple. L'accord prévoit très **peu de solutions pour lutter contre la privatisation rampante des soins et la médecine à deux vitesses**. L'accord ne mentionne pas **comment endiguer l'accroissement des assurances facultatives⁶**, le **déconventionnement** des prestataires de soins et l'augmentation des suppléments d'honoraires en ambulatoire. Il reste très **évasif** sur les **suppléments d'honoraires en cas d'hospitalisation** en parlant "d'une régulation, stabilisation et ensuite diminution" des

⁶ Les encaissements des assurances facultatives, donc les primes payées par la population, ont cru en moyenne de 7,1% entre 2008 et 2018 alors que les dépenses nominales de l'assurance obligatoire soins de santé ont crû de 4,1% en moyenne sur la même période.

suppléments d'honoraires. Or, **les suppléments d'honoraires en cas d'hospitalisation ont fortement augmenté** ces dernières années⁷ et devraient être une priorité.

L'accord mentionne à plusieurs endroits la nécessité de veiller à l'efficacité de notre système de soins en luttant contre la surconsommation des soins mais **reste extrêmement bref sur le problème de non recours et de report de soins**. Il est simplement spécifié, à la fin du paragraphe sur la surconsommation que *“la sous-consommation de soins doit aussi être une priorité”*.

Il est également prévu une réduction des dépenses dans les incapacités de travail à partir de 2022 de 400 millions d'euros. Un renforcement de l'activation des malades de longue durée et du contrôle des organismes assureurs sur leurs patients affiliés est donc à prévoir. Rappelons qu'historiquement, les mutualités ont pour rôle de les défendre dans la concertation sociale à l'INAMI en tant que contre-pouvoir représentatif de la question sociale et de l'universalité des droits en santé. On peut d'ailleurs espérer qu'un accompagnement intelligent d'insertion professionnelle prenne le pas sur les politiques coercitives d'activation.

Enfin, les **déterminants structurels de la santé ne sont pas abordés** dans l'accord. Sachant que les inégalités de santé ne sont pas tant liées au système de soins mais bien à des déterminants extérieurs à celui-ci (plus de 80% de ces déterminants expliquent l'état de mauvaise santé publique d'une société), nous sommes déçus de constater que les négociations n'ont pas abouties à réduire la logique de parcellisation des politiques publiques. Pour réduire drastiquement les inégalités sociales de santé, il aurait fallu mettre sur pied une approche intersectorielle des politiques publiques afin d'analyser les conséquences sanitaires de chaque décision, dans une perspective de santé globales (conformément aux recommandations de l'OMS).

Budget des soins de santé

a. Norme de croissance

Depuis le début de la décennie, les budgets alloués aux soins de santé ont été largement insuffisants pour répondre à l'évolution normale des besoins et prendre de nouvelles initiatives. Le Bureau Fédéral du Plan estime que *« les déterminants structurels endogènes des dépenses de soins de santé conduisent à une croissance moyenne de ces dépenses de 2,5% par an en termes réel, soit nettement au-dessus de la norme de 1,5% »*. **Nous saluons donc la volonté du nouveau gouvernement de rehausser la norme de croissance à 2,5%.**

Selon l'accord du gouvernement, cette norme devrait permettre de répondre à l'évolution normale des besoins et de financer de nouvelles initiatives de soins. Des marges supplémentaires devraient également être dégagées au sein des objectifs budgétaires partiels grâce à diverses réformes pour mener de nouvelles politiques. Nous souhaitons ici faire plusieurs observations:

⁷ Si les honoraires de l'assurance obligatoire soins de santé facturés lors d'hospitalisations classiques ou de jour ont augmenté de 3,7% en moyenne entre 2006 et 2018, les suppléments d'honoraires ont cru en moyenne de 7,8% sur la même période (source: IMA, 2020)

- L'accord prévoit **des économies dans le secteur pharma** (150 millions en 2021 et jusqu'à 250 millions en 2024) **qui serviront à financer l'entité I et l'entité II**. Ces économies viendront donc probablement **diminuer la norme de croissance d'autant** (la norme de croissance serait ainsi réduite de 0,5% en 2021). Si des mesures d'économies dans le pharma sont nécessaires, il est déplorable qu'elles ne puissent servir à financer de nouvelles initiatives au sein du secteur des soins de santé.
- **Une marge de 2,5% (ou plutôt 2%) risque d'être insuffisante pour financer de nouvelles politiques** puisqu'elle correspond à la croissance des dépenses de santé normale à politique constante.
- Pour financer de nouvelles initiatives, il faut donc soit relever davantage la norme de croissance, soit prendre des mesures d'efficacité, lutter contre certains gaspillages et réformer certains secteurs problématiques. Mais, les mesures d'économies dans le pharma ne pourront être utilisées pour financer de nouvelles initiatives. Et l'accord reste flou sur les réformes nécessaires pour contenir l'augmentation des coûts dans certains secteurs (biologie clinique, imagerie médicale, etc.) et lutter contre les gaspillages. Il montre une **volonté de lutter contre la surconsommation des soins, de responsabiliser tous les acteurs et de favoriser les processus de décision EBM** mais sous forme **d'intentions**. Parallèlement, ce qui permettrait à la 1^{er} ligne de jouer son rôle de "gatekeeper" et donc d'éviter des sur-consommation en deuxième-ligne est abordé avec une certaine timidité (échelonnement des soins, fidélisation à un médecin généraliste,). On peut donc se questionner sur l'ampleur des nouvelles initiatives que nous arriverons à financer via la création de marges dans les secteurs.

En 2021, la norme de croissance légale sera déterminée sur base des estimations techniques de l'INAMI, compte tenu de possibles corrections techniques. La norme de croissance est donc incertaine pour 2021 et on peut se demander si elle compensera l'entière du déficit prévu pour 2021. Si tel est le cas, 539 millions supplémentaires devront être alloués aux soins de santé, selon les dernières estimations techniques de l'INAMI (21 septembre 2020) qui prévoient un déficit de 539 millions. Ce serait une **excellente nouvelle et une preuve supplémentaire de la volonté de réinvestir dans les soins de santé**.

b. Nouvelles initiatives

De nouvelles politiques négociées précédemment par le parlement ou les interlocuteurs sociaux sont confirmées. **Le fond blouses blanches (402 millions), l'accord social (600 millions) et un financement supplémentaire pour les soins de santé mentale (200 millions) sont intégrés dans l'objectif budgétaire**. Ces mesures donneront une **bouffée d'air** au personnel de soins sous-financés et mis sous pression ces dernières années et permettront d'accroître l'accès aux soins de santé.

Ces “nouvelles” politiques ne sont pas le fait du gouvernement mais ont, soit été votées par le parlement (fond blouses blanches en 2019, financement pour les soins de santé mentale en 2020), soit négociées entre les interlocuteurs sociaux et le précédent gouvernement (accord social en 2020). **Le gouvernement décide cependant de les rendre structurelles, ce qui mérite d’être salué.** Rappelons que le secteur des maisons médicales est le seul secteur employant des infirmières subsidié par le fédéral qui a été rejeté du fonds blouses blanches. L’argument avancé est constitutionnellement non recevable : les infirmières des maisons médicales ne travailleraient pas au chevet des patients. Dans l’accord du gouvernement, aucune ligne n’est prévue pour réintégrer ce secteur dans le fond. Il a pourtant démontré toute sa pertinence par rapport à la nécessaire revalorisation de la première ligne pour nous permettre de faire face au vieillissement, à plus de prévention, à un meilleur usage de la seconde ligne de soins. Rappelons que sa pertinence dans la gestion multidisciplinaire de la crise du Covid19 a été sans pareil, une valorisation de ce secteur ainsi que de la première ligne de soins en générale (médecins généralistes, infirmières à domicile, aides-familiales...) nous apparaît fondamentale.

c. Financement

Un financement structurel devra être trouvé pour financer la hausse de la norme de croissance et les nouvelles initiatives. En 2020, environ 430 millions structurels devront être trouvés pour financer le fonds blouses blanches et la revalorisation de la santé mentale. En 2021, ce sera environ 500 millions structurels pour les nouvelles initiatives et 540 millions one shot pour financer le déficit prévu dans les estimations techniques de l’INAMI si la norme de croissance est bien rehaussée pour combler ce déficit. En 2022, 250 millions structurels devront être trouvés pour financer la fin de l’accord social et 300 millions pour le passage de la norme de croissance à 2,5%.

Il reste donc une inconnue majeure : comment vont être financées ces mesures? Si des moyens supplémentaires sont prévus pour le fond des blouses blanches (402 millions), rien n’est encore certain pour les autres mesures. Ce relèvement du financement va-t-il provenir de la gestion globale, ponctionnant une partie du financement des autres branches de la sécurité sociale? Si des moyens supplémentaires de l’Etat fédéral sont prévus, d’où proviendront-ils?

En résumé, **on peut féliciter les moyens supplémentaires alloués aux soins de santé tout en émettant certaines réserves** : les économies dans l’industrie pharmaceutique qui restreindraient probablement la norme de croissance réelle, le manque de réformes pour rééquilibrer davantage les moyens financiers entre secteurs et l’inconnue sur la provenance des moyens pour le financement de ces mesures.

Secteur des médicaments

La croissance du secteur pharmaceutique met le budget de l’assurance obligatoire soins de santé et la sécurité sociale sous forte pression. Représentant plus de 20% du budget des soins de santé, le budget des spécialités pharmaceutiques a connu une très forte croissance ces dernières années (+7,7% en 2019 et en 2020). En 2021, les estimations

techniques prévoient une croissance de 10,7%. Ces taux de croissance sont intenable. En outre, année après année, les spécialités pharmaceutiques ont dépassé leur objectif budgétaire partiel. Ces dépassements ont été compensés par des sous-utilisations dans les autres secteurs, les empêchant d'utiliser ces marges pour de nouvelles initiatives. La croissance des dépenses pharmaceutiques est drainée par la croissance des médicaments article 81/111. Ces médicaments ont cru en moyenne de 32% entre 2015 et 2018 alors que l'ensemble des autres médicaments a connu une croissance négative (-0,6%) sur la même période.

Les recommandations sur le secteur des médicaments vont dans la bonne direction mais manquent de clarté et de précision. L'accord encourage l'utilisation rationnelle et correcte des médicaments, ce qui est positif. L'accord veut augmenter la part des biosimilaires, renforcer la coopération internationale, responsabiliser le secteur et les prescripteurs, réformer le fonctionnement de la CRM et les contrats art.111. Mais ces réformes se feront en vue de "continuer à garantir l'accès à des médicaments de grande valeur et innovants" et l'accord souhaite également garder et renforcer le secteur pharmaceutique et faire de la Belgique "une véritable health and biotech valley".

L'accord souffle donc le chaud et le froid sur le secteur et ne mentionne pas d'objectifs chiffrés en vue de le responsabiliser ou de limiter sa croissance annuelle. Les réformes du fonctionnement de la CRM, du processus de remboursement, de l'établissement des prix et de l'utilisation des conventions art.111 ne sont pas détaillées. Le système de brevet n'est pas remis en question. La régulation publique de la recherche, du développement et de la publicité pharmaceutique n'est pas proposée. Nous l'avons vu lors du gouvernement précédent, un pacte avait été signé avec l'industrie pharmaceutique pour limiter ses dépenses de sécurité sociale. Ce pacte n'a pas été respecté, le montant prévu pour ce secteur a été largement dépassé de plusieurs centaines de milliers d'euros sans qu'aucune régulation n'ait été effectuée par la ministre. Tant que des règles de contrôle du non dépassement plus strictes ne seront dictées pour arrêter ce phénomène, nous pouvons craindre le pire en termes de dépassement.

Première ligne de soins & prévention

L'accord **présente une série d'intentions pour revaloriser la première ligne de soins et favoriser la prévention:**

- La création d'un environnement sain : prévention (diététique, santé mentale), lutte contre la pollution, alimentation, politique anti-tabac et contre les dépendances. L'existence d'un plan interfédéral pour les maladies chroniques.
- La revalorisation et renforcement de la première ligne de soins, le soutien dans leur rôle de gardien et de coach du système de santé.
- Le focus sur les pharmacies pour lesquelles le gouvernement poursuit une réflexion sur leur futur rôle.
- La révision de la législation sur les professions des soins de santé : les actes seront confiés aux prestataires de soins de santé qui peuvent les exercer de la manière la plus efficace et la plus qualitative possible.

Ces intentions vont dans le bon sens, mais restent globalement assez vagues sans mesures concrètes. Des termes clés semblent rester “tabous”. L'accord ne parle pas ou peu de santé publique et communautaire, d'approche multidisciplinaire, des maisons médicales, de la fidélisation chez un médecin généraliste, etc. L'intention de travailler à un meilleur échelonnement des soins via la révision de la législation sur les professions de santé doit être félicitée mais reste également vague. Si le fonds des blouses blanches et l'accord social déjà passés serviront partiellement à créer et valoriser des emplois du care, on s'étonne de ne pas observer davantage d'objectifs de revalorisation sociale de ces métiers pénibles de première ligne. L'objectif de rendre plus accessible la contraception est louable mais nous regrettons que les nouvelles propositions sur l'IVG soient renvoyées à la Commission Justice étant donné qu'elles ont déjà fait l'objet d'auditions d'expert-e-s et de nombreux débats.

Enfin, s'il y a certaines ambitions en termes de prévention, on peut questionner la politique anti-tabac visant à en réduire l'accessibilité. Elle sera portée par les plus faibles et culpabilise les comportements. Il manque également **une approche de la prévention holistique** qui vise à modifier en plus des comportements individuels, l'environnement, les conditions socio-économiques, les déterminants sociaux de la santé comme le logement et la mobilité. Une telle approche doit bien sûr être menée en collaboration avec les entités fédérées.

Gouvernance

L'accord s'inscrit dans la **continuité des politiques menées**, ce qui est positif (réforme du paysage hospitalier, révision de la nomenclature, etc.).

Nous saluons le fait que **l'accord prévoit que la norme de croissance soit en partie affectée en fonction d'objectifs de santé fixés préalablement.** Nous avons en effet besoin d'une vision politique à long terme avec des objectifs de santé clairs et d'une approche plus transversale. Encore faut-il que la détermination de cette politique de long-terme continue à s'inscrire dans le cadre de la concertation sociale, et de l'implication des acteurs, et ne représente pas une “bureaucratization” en vidant les organes aujourd'hui habilités par la loi (comme on a pu l'observer ces dernières années : création de Task Force ad-hoc pour faire ce travail transversal, intention de créer un Institut du Futur piloté par le SPF et déforçant l'INAMI - l'organe officiel de concertation, ...).

L'accord évoque la possibilité d'une trajectoire budgétaire pluriannuelle pour certains secteurs (par exemple, les médicaments, les hôpitaux, les soins de santé mentale, etc.), ce que nous soutenons. **Un plan pluriannuel pour l'ensemble de l'assurance maladie aurait été préférable** car il offre alors à tous les secteurs davantage de flexibilité, permet de développer une vision stratégique et de long terme et de réaliser plus facilement les objectifs de santé définis.

Nous regrettons par contre l'absence de réflexion sur la gouvernance actuelle des soins de santé au sein de l'INAMI et le fait qu'il y a de grosses inégalités dans la possibilité des métiers de la santé de se faire entendre. Il aurait été important de questionner la réglementation de 2017 régissant le processus budgétaire et déforçant fortement la possibilité de co-construction et la concertation sociale (cette réglementation supprime la notion de besoins d'investissements et modifie le calendrier budgétaire) et de questionner le cadre de gouvernance actuel (notamment en rééquilibrant le poids des prestataires de soins au sein du Comité de l'assurance⁸ et en soutenant une approche plus transversale au-delà des silos). En effet, cela aboutit au fait que certains paramédicaux ne peuvent pas se faire entendre au sein de l'INAMI (infirmières salariés - la situation vécue avec la révolte des blouses blanches n'y est pas étrangère, maisons médicales, nouvelles disciplines paramédicales,....).

En outre, la poursuite de la réforme dans le secteur des mutuelles **nous fait craindre un renforcement du 2e pilier de l'assurance maladie-invalidité et de la privatisation généralisée des assurances complémentaires.**

Un renforcement de l'activation des malades de longue durée et donc du contrôle des organismes assureurs sur leurs patients affiliés alors qu'historiquement, les mutualités ont pour rôle de les défendre dans la concertation sociale à l'INAMI est également à craindre.

Enfin, nous nous inquiétons de la réforme institutionnelle qui touchera le secteur des soins de santé et de ses impacts sur la répartition des compétences et sur la concertation sociale (intégration des entités fédérées au sein de l'INAMI, création d'un nouvel Institut des soins de santé).

Personnel de soins et quotas

Une grosse déception a trait aux quotas INAMI. Il y a une liberté nouvelle des communautés de placer des spécialités hors quota en cas de pénurie dans la profession en question mais sans remettre en cause le principe du maintien de l'offre médicale et surtout **sans évolution par rapport au modèle centralisé alors qu'une approche par bassins de soins serait judicieuse** et qu'une réflexion sur la planification à l'installation doit pouvoir être menée. Une bonne planification est celle qui s'attache à assurer au minimum les besoins de la population quel que soit l'endroit où on vit (couverture territoriale minimale), ici on reste dans le paradigme d'une planification pour des raisons budgétaires sur base de la théorie jamais démontrée de la demande induite par l'offre.

⁸ Au sein du Comité de l'assurance siègent 7 médecins dont une majorité de spécialistes, 6 paramédicaux, 5 établissements de soins, 2 pharmaciens et un dentiste. Il y a un poids disproportionné de la médecine spécialisée donc.

Emploi et salaires⁹

Ce qu'il y a dans l'accord:

De manière générale, le grand objectif en matière d'emploi est celui de la hausse du **taux d'emploi à 80%** de la population en âge de travailler d'ici 2030. Sans spécification supplémentaire, nous considérons que la tranche d'âge concernée est celle de 20-64 ans, le plus souvent mobilisée pour les comparaisons européennes.

Afin d'atteindre cet objectif, le gouvernement mise sur divers **leviers**. Il est par exemple question de la formation, à travers une modification et une application de l'article 39ter de la loi relative aux contrats de travail et la création d'un compte formation individuel. Il est également question d'une attention particulière accordée aux groupes vulnérables, afin de lever les barrières qu'ils rencontreraient sur le marché du travail. Il s'agit des personnes porteuses de handicap, des malades de longue durée, des personnes discriminées, des personnes âgées, des familles monoparentales.

Le gouvernement s'engage aussi à examiner et réformer une série d'éléments liés à **l'organisation du travail**. Il est par exemple question d'améliorer les possibilités d'adopter pleinement les nouvelles méthodes de travail, avec une attention particulière au télétravail, largement utilisé durant le confinement. Il est aussi question d'étudier les possibilités de dérogation à la durée normale du travail, dans le respect de la législation et en concertation avec les syndicats. Dans ce cadre, le recours au travail de soirée et de nuit est mentionné, en lien avec la problématique de la localisation des entreprises d'e-commerce. D'autres mesures supplémentaires concerneraient l'emploi temporaire par un autre employeur d'une personne qui se trouverait au chômage temporaire structurel, et le recours à l'intérim tout en luttant contre son utilisation abusive.

Enfin, diverses mesures liées à l'emploi sont présentes dans l'accord, comme les questions de coût salarial et de compétitivité, etc.

Notre analyse:

Emploi et leviers

Pour commencer, une remise en perspective de l'objectif final est primordiale. Le taux d'emploi actuel des 20-64 ans en Belgique est de 70%. **L'effort à réaliser en dix ans, jusqu'en 2030, est donc de 10 points de pourcentage.** Est-ce un effort important ? Au tournant du siècle, le taux d'emploi en Belgique était de 66%. Presque une décennie plus tard, juste avant la crise, le taux d'emploi en 2008 s'élevait à 68%, soit 2 points de pourcentage supplémentaire. En 2010, le taux d'emploi était de 67,6%, contre 70% aujourd'hui. Une différence de moins de 3 points de

⁹ Rédigé par : Bastien Castiaux (*économiste, membre de Rethinking Economics Belgium*), Louise Lambert (*économiste, membre de Rethinking Economics Belgium*), Nabil Sheikh Hassan (*économiste, chercheur à la FOPES et membre de Rethinking Economics Belgium*) et Clarisse Van Tichelen (*économiste, service d'études et formation de la CNE*)

pourcentage. La question qui se pose est donc de savoir **comment le gouvernement compte faire pour remplir un objectif qui est entre trois et cinq fois plus ambitieux que les réalisations des périodes susmentionnées**. En perspective internationale, proche de la Belgique, l'Allemagne peut aujourd'hui se targuer d'un taux d'emploi des 20-64 ans de 80%. On le sait néanmoins, ce chiffre est le pendant de politiques drastiques de flexibilisation de segments entiers du marché du travail, accompagnant la constitution de ce qu'on appelle les travailleurs pauvres, aux conditions de travail précaires et incertaines. La législature précédente en Belgique a déjà été marquée par une progression des emplois atypiques. Si c'est là la voie que souhaite emprunter le gouvernement, peut-on considérer qu'il s'agisse d'un objectif enviable, en plus d'être, ou non, réalisable ?

Bien sûr, on pourrait se rassurer en affirmant qu'il s'agit d'une pure déclaration d'ambition. Mais le gouvernement base plusieurs autres objectifs de son programme sur la réalisation de ce taux d'emploi, comme le financement de la sécurité sociale en général, et celle des pensions en particuliers. **Si l'objectif de taux d'emploi n'est pas rencontré, il remet en question de manière plus large la stratégie socio-économique du gouvernement**. De plus, si la hausse du taux d'emploi se fait via des contrats plus précaires, moins bien rémunérés et qui contribuent donc moins à la sécurité sociale, le problème de son financement adéquat ne sera pas réglé.

En fait, mais nous y reviendrons plus tard, la hausse du taux d'emploi n'est pas la seule possibilité pour renforcer notre système social. Pourtant, avec la croissance de la productivité, il semble que ce soit la piste privilégiée par le gouvernement. Pourquoi, par exemple, ne pas revenir sur les politiques de baisses structurelles et ciblées de cotisations patronales, qui organisent le sous-financement des prestations sociales ?

Penchons-nous désormais sur les leviers. En matière de **formation**, les discussions butent systématiquement sur la résistance des employeurs, qui renvoient la responsabilité aux travailleurs de ne pas avoir une « culture » de la formation. Le recours à l'article 39ter de la loi relative aux contrats de travail fait courir le risque de faire reposer de manière trop importante l'effort de formation sur les épaules des travailleurs licenciés, dont un tiers du préavis serait consacré à un effort de formation. Si l'indemnité normalement perçue par les travailleurs licenciés est consacrée à l'effort de formation, cela reviendrait à utiliser un salaire socialisé pour financer une mesure qui est aussi à l'avantage des entreprises mais sans qu'elles ne consentent, elles, un effort juste et approprié. Le compte de formation individuel aurait, lui, l'avantage de concrétiser enfin une forme de droit à la formation d'une moyenne de 5 jours par ETP et par an. Cependant, ce dernier objectif est déjà présent dans **la loi sur le travail faisable et maniable**. Où en est-on avec cette loi ? Si son application ne s'est pas faite, via les interlocuteurs sociaux, où se trouvent les entraves ? Ne faudrait-il pas d'abord se pencher sur l'application effective de cette loi ? Et restons prudents quant à l'individualisation des droits sociaux. La mise en place d'un compte formation individuel participerait, dans le cadre de pensée actuel, à accentuer encore la responsabilisation individuelle des travailleurs alors que les problèmes sont largement sociétaux et requièrent donc des réponses collectives.

Enfin, l'approche des **groupes vulnérables** est clairement celle d'une activation des personnes, que ce soit pour les personnes porteuses de handicap ou pour les malades de

longue durée. À cet endroit, le gouvernement ouvre aussi le débat sur **la rémunération à l'ancienneté**. Souhaite-t-il remettre en cause ce système et dissocier l'évolution des salaires de l'ancienneté des travailleurs ? Quant à **la lutte pour la diversité et contre la discrimination**, elle n'est pas à la hauteur des enjeux. Le gouvernement se dit par exemple en faveur de tests de discrimination mais y ajoute des conditions qui, dans la pratique, rendent ces tests difficiles, ou en tout cas, rendent difficile l'aboutissement des plaintes. La politique de lutte contre les discriminations sur le marché du travail doit aller bien plus loin que cela si le gouvernement veut remplir son objectif de 80% de taux d'emploi, tant les possibilités d'extension d'emploi chez ces catégories de personnes sont nombreuses. Les mesures doivent, en outre, être claires et contraignantes. Les discussions sur la "sensibilisation des employeurs", concept mentionné dans l'accord, tournent en rond depuis plusieurs années dans de nombreuses instances, dont au CCE et au CNT. En effet, le banc patronal s'est toujours refusé à accepter des mesures contraignantes, et niait même au départ l'existence de phénomènes de discrimination sur le marché du travail. **Enfin, un groupe de la population brille par son absence, les jeunes**. Les premiers chiffres sur les inscriptions au chômage le montrent déjà : ils sont durement touchés par la crise, et arrivent sur un marché du travail fortement déprimé. Raison pour laquelle, le niveau européen a relancé et renforcé le dispositif de garantie pour la jeunesse. Certes, il est explicitement cité que la Belgique soutiendra le dispositif révisé, plus loin dans le texte. Mais à part ça ? Pas grand chose. En parallèle, le gouvernement s'attarde par contre longuement sur les « périls » du vieillissement et le rallongement des carrières, et construit un accès de plus en plus difficile à des pensions complètes. Oublier de parler explicitement de l'emploi des jeunes dans les problématiques du travail et la manière dont le fédéral peut agir pour les aider est interpellant, alors que ces jeunes seront amenés à prendre la relève des âgés afin précisément de garantir la soutenabilité de notre système de pension.

Organisation du travail

Concernant l'organisation du travail désormais, les inquiétudes quant à la **flexibilisation des conditions de travail** se confirment. À cet égard, les interlocuteurs sociaux devront être attentifs à tirer les leçons du confinement. Pour le **télétravail**, mis fortement en avant dans l'accord, il s'agira de trouver un bon équilibre entre une flexibilité demandée par le travailleur (et qui doit alors être accompagnée en terme de conditions de travail, comme le matériel par exemple) et un télétravail subi pour une série de travailleurs dont les conditions de travail à domicile sont déplorables et la perte de lien avec un collectif de travail difficile. Qui plus est, il faudra être attentif à l'ensemble des professions (ouvriers et employés) qui ne peuvent bénéficier de cet avantage et pour qui il faudra aussi trouver des voies dans une meilleure conciliation vie privée et vie professionnelle. Le gouvernement ne peut pas oublier que le recours au télétravail a été particulièrement inégal durant le confinement et à sa suite. Le Conseil Supérieur de l'Emploi, dans son dernier rapport, notait déjà que ce sont les personnes moins qualifiées, aux contrats atypiques et ayant des revenus en moyenne plus faibles qui sont les moins susceptibles de pouvoir en bénéficier. De plus, les secteurs dans lesquels ces personnes évoluent ont aussi souvent une force de travail plutôt féminisée et issue de l'immigration. **Le gouvernement oublierait-il tous ces travailleurs essentiels**, comme les travailleuses du nettoyage, les aides à domicile, les caissières, les infirmières, les aides-soignantes, les chauffeurs/euses de bus, etc. ?

La flexibilisation apparaît aussi lorsque le gouvernement entend examiner les causes de la faible présence dans notre pays des centres de distribution dans le cadre de l'e-commerce et sur la possibilité, avec les partenaires sociaux, d'une modification de la réglementation sur **le travail de soirée et de nuit**. Ce dernier point est une revendication patronale de longue date, qui va parfois jusqu'à demander une telle possibilité de manière structurelle, sans passer par les négociations avec les syndicats. Il faut d'abord bien rappeler que les syndicats n'ont jamais fermé la porte aux discussions sur ce sujet, mais qu'ils posent des conditions au travail de soirée et de nuit (rémunération, récupération, etc.), là où d'autres désirent passer en force sous prétexte d'épouser la modernité et de "vivre avec son temps". S'il s'agit d'une première étape vers une fuite en avant à la flexibilisation à outrance des horaires de travail et à l'apparition de conditions de travail désastreuses comme dans les centres de distribution Amazon chez nos voisins, l'opposition doit être totale. Quant à la formulation, on remarquera que le gouvernement se prononce pour une étude des causes, mais n'attend visiblement pas ladite étude pour déjà formuler une réponse.

Autres mesures

Afin de soutenir l'emploi et l'entrepreneuriat, le gouvernement s'engage à prolonger **l'exonération des cotisations patronales** pour l'embauche du premier salarié au-delà de 2020, avant d'évaluer le système en 2021, avec pour objectif d'éviter le non-recours en simplifiant et en automatisant le système, mais aussi d'en prévenir l'utilisation excessive.

On le sait, la sécurité sociale subit depuis plusieurs années déjà les conséquences des mesures de réduction des cotisations patronales. De ce fait, son financement est volontairement déforcé du côté des cotisations, pour être (partiellement parfois) compensé par des financements alternatifs, venant par exemple de l'impôt. En prolongeant la mesure, et en posant l'objectif supplémentaire de lutter contre le non-recours à celle-ci, l'accord de gouvernement enfonce le clou. Pourtant, face aux besoins en soin de santé, en revenu de remplacement en ces temps de COVID19 et en allocation de pension, un renforcement structurel du financement de la sécurité sociale par les cotisations devrait être à l'ordre du jour. Il conviendrait donc plutôt, non pas de poursuivre dans la même voie, mais de changer de cap. Ainsi, d'évaluer la baisse linéaire de cotisations sociales du tax shift qui n'apportera jamais les effets retours envisagés au vu de la crise du COVID19. Et de se pencher sur une hausse des cotisations sociales (par exemple avec des taux progressifs en fonction du salaire). L'impact sur la sécurité sociale doit être au centre de toutes les préoccupations lorsqu'on discute de ces cotisations.

L'accord rappelle à plusieurs reprises l'implication des partenaires sociaux et l'importance accordée au **dialogue social**. Néanmoins, cette importance est souvent qualifiée, comme lorsqu'il est précisé que les accords obtenus par les partenaires sociaux puissent s'inscrire dans « le cadre budgétaire et les orientations politiques » du gouvernement. La question qui se pose à ce stade est celle de la marge de manœuvre réelle laissée au dialogue social. Si on considère que le pouvoir sera en partie exercé par des partis et des individus déjà présents lors des précédentes législatures, durant lesquelles une **négligence** voire une **hostilité** au dialogue social, étaient palpables, on est en droit de se méfier des belles déclarations.

En début de document, le gouvernement mentionne textuellement la volonté de protection des personnes et du tissu social durant la crise, et rappelle notamment à ce titre **le gel de la dégressivité des allocations de chômage**. Et en effet, durant la crise sanitaire, cette dégressivité a été suspendue. Néanmoins, aucune réflexion de fonds ne transparaît de l'accord. Or, cette expérience doit être l'opportunité de questionner ce système de dégressivité dans son ensemble. La baisse progressive des allocations de chômage n'est pas un stimulant automatique du retour à l'emploi. De nombreuses autres conditions entrent en ligne de compte, particulièrement dans un environnement de difficulté économique comme celui que nous connaissons actuellement. En outre, la baisse des moyens financiers reçus par les chercheurs d'emploi peut, au contraire, participer à la précarisation de leur situation et donc constituer une barrière à un retour à l'emploi.

Enfin, l'accord prévoit de se pencher sur le recours à des « circulaires » afin, citons, d'assurer l'équilibre entre compétitivité et pouvoir d'achat et de suivre une évolution similaire à celle des pays voisins. On se questionne évidemment directement sur la nature des « circulaires » et sur l'objectif véritable poursuivi. **S'agit-il d'un renforcement du pouvoir de l'exécutif dans les négociations salariales menées par les partenaires sociaux ?** Belle démonstration de « l'importance » qui serait accordée au dialogue social. En outre, ceci nous met assez directement sur la voie de la **loi de 1996**, révisée en 2017, qui encadre l'évolution des salaires en Belgique afin – officiellement – de préserver la compétitivité des entreprises belges et donc de stimuler les investissements et l'emploi. Rappelons d'abord que rien n'indique que la modération salariale obtenue ne se soit traduite par des investissements productifs en Belgique et des créations d'emplois de qualité, ce qui était la contrepartie à ladite modération. Aujourd'hui, après de nombreux efforts consentis par les travailleurs suite à des sauts d'index et à la modération salariale, le handicap salarial mesuré par la loi de 96 a déjà été résorbé. Pire, alors que la marge salariale maximale était de 1,1% pour 2019-2020, il est vite apparu qu'en raison d'une surestimation des coûts salariaux horaires en Belgique, **il n'y avait en fait pas d'écart à corriger**. Les syndicats soulignaient déjà à l'époque de la publication des chiffres qu'en fait la situation s'était inversée et que la Belgique connaissait désormais des évolutions salariales défavorables par rapport à ses trois voisins. La loi de 96, modifiée en 2017, semble donc avoir fait son temps. Sa mobilisation comme outil de modération salariale permanente doit cesser. **Il faut se débarrasser de ce cadre légal et permettre une hausse des salaires, particulièrement des salaires les plus bas.**

Femmes¹⁰

La note ci-dessous s'intéresse aux aspects de l'accord gouvernemental qui concernent spécifiquement les femmes vivant en Belgique. Des éléments d'autres notes (notamment celles concernant la sécurité sociale, la lutte contre la pauvreté et les salaires/emploi) sont toutefois repris pour mettre en lumière leur caractère genré.

Ce qu'il y a dans l'accord

Avortement et contraception:

- report du vote sur la dépénalisation et l'élargissement des conditions de l'avortement après examen en Commission Justice de la Chambre et par un "comité scientifique multidisciplinaire"
- meilleur accès à la contraception (une politique chiffrée à 11 millions d'euros en base annuelle et décidée précédemment)

Travail domestique :

- Annonce de réforme du congé parental
- Le congé de naissance passe graduellement de 10 à 20 jours
- Annonce de révision des différents systèmes de congés (en particulier ceux liées aux soins et à "la conciliation de la vie professionnelle et familiale")
- Intentions concernant parents, familles monoparentales, fiscalité des ménages mais sans éléments concrets.

Marché du travail: (mesures explicitement genrée)

- Encouragement de l'entrepreneuriat féminin
- Annonce de mesures complémentaires de lutte contre l'écart salarial.
- Annonce de mesures pour mixité dans l'administration et les entreprises publics et également au sommet de celles-ci.
- Annonce d'évaluation du statut sui-generis des accueillantes d'enfants. (36)

Violences faites aux femmes:

- consultation d'experts sur l'inclusion du féminicide dans le nouveau code pénal
- la lutte contre la violence de genre est une priorité
- Approche coordonnée sur les violences intrafamiliales et sexuelles. Meilleur accès à l'aide et meilleure formation des professionnel-le-s.

Asile et migrations

- Réexamen de conditions du regroupement familial

Travail du sexe :

- lutte contre l'exploitation sexuelle
- travail de réflexion pour améliorer conditions de vie et de travail des travailleuses

Politique d'égalité des genres :

- Renforcement du monitoring
- Renforcement de l'institut pour l'égalité des femmes et des hommes

¹⁰ Rédigé par : Charlotte Casier (*chercheuse, militante féministe et syndicale*)

Notre analyse

Commençons par analyser les intentions politiques derrière les mesures annoncées.

- **La mise au frigo des avancées sur l'avortement**

Le dossier est mis en frigo et n'est plus d'actualité. Il s'agit d'une victoire du CD&V alors que les six autres partis de la coalition soutenaient la proposition de loi dépénalisant l'avortement et élargissant ses conditions. En 2020, le droit des femmes à disposer de leur corps est encore l'objet de marchandage entre partis politiques. Ce report témoigne que la Belgique n'est pas épargnée par la vague de conservatisme que connaissent de nombreux pays d'Europe et d'ailleurs, ce qui est assez inquiétant pour les prochaines années.

On peut toutefois saluer l'annonce de la suppression des "entraves" à l'accès à la contraception mais sans explications plus concrètes, il est difficile de se prononcer sur cette mesure.

- **Des progrès sur les congés parentaux**

L'accord de gouvernement s'intéresse à plusieurs reprises aux réalités des parents, et leur permet de consacrer plus de temps à leurs enfants. Le congé de naissance passe de 10 à 20 jours. Cette augmentation était une revendication importante des mouvements féministes. C'est toutefois largement en dessous de la durée réclamée par ces derniers et la mesure est annoncée comme graduelle sans que soit donnée une date de mise en application complète. Le chômage temporaire remplace le congé parental corona. Dans un contexte où le soin des enfants reste majoritairement pris en charge par les femmes, ces mesures contribuent à lutter contre les inégalités dans le monde professionnel et en termes de travail domestique mais restent insuffisantes.

- **Pensions et pauvreté : la situation des femmes ne s'améliorera pas (ou très peu)**

Si la coalition Vivaldi proclame le renforcement la sécurité sociale, les éléments concrets sur la table permettent d'en douter (à l'exception des soins de santé) (voir section [Sécurité sociale](#)). Par ailleurs, les femmes bénéficieront peu du relèvement annoncé de la pension minimum : ce dernier ne concerne que les carrières complètes. De plus, le gouvernement entend ajouter une condition d'emploi effectif. Entre les lignes, on peut déceler la volonté de ne plus assimiler les périodes de non-emploi dans leur calcul de leur carrière (voir section [Sécurité sociale](#)). Ces deux aspects désavantagent particulièrement les femmes, qui connaissent des carrières plus fragmentées et moins longues en raison notamment de leur travail (non-rémunéré) auprès des enfants ou de personnes âgées. Ensuite, l'accord ne prévoit pas un plan efficace de lutte contre la pauvreté, phénomène majoritairement féminin. Au contraire, il recule par rapport aux engagements des gouvernements précédents.

Par ailleurs, la crise COVID a montré de nombreuses pertes de revenus et pauvretés étaient liées à des destructurations des statuts et protections offertes par la sécurité sociale, dont les femmes sont particulièrement victimes (temps partiel imposé, etc.) Enfin, on peut ajouter que l'accord ne comprend aucune proposition claire concernant l'individualisation des droits (c'est-à-dire qu'ils ne sont pas liés à la situation familiale ou au logement), revendication de

longue date des mouvements féministes. Il faut toutefois ajouter que l'accord prévoit que "le principe de splitting des droits de pension sera étudié" (c'est-à-dire diviser équitablement entre deux conjoint-e-s les droits à la pension cumulés durant la vie commune), autre demande de ces derniers.

- **Des propositions insuffisantes pour lutter contre les violences faites aux femmes**

Une volonté de lutter contre les violences faites aux femmes est clairement affichée mais avec peu de propositions concrètes. La formation (importante) des professionnels en contact avec les femmes victimes de violence est mentionnée mais l'on ne répond pas aux demandes des associations du terrain en termes de moyens humains et financiers. L'accord ne prévoit pas de politiques de prévention plus larges.

Par ailleurs, le durcissement possible des conditions du regroupement familial pour les personnes migrantes (cfr. notes asile et migrations) pourrait rendre les femmes arrivées par regroupement familial encore plus vulnérables aux violences conjugales, leur statut étant conditionné par la cohabitation effective d'au moins trois ans pour un mariage (cinq ans pour la cohabitation légale).

- **Marché du travail : des mesures peu concrètes et qui concernent une minorité**

Les mesures spécifiquement genrées concernant le marché du travail (soutien à l'entrepreneuriat, écart salarial, mixité dans la hiérarchie des administrations et entreprises publiques) sont peu concrètes et concernent un groupe particulier de femmes : celles qui occupent une profession intermédiaire/supérieure et qui "font carrière". Ces mesures sont loin des préoccupations des femmes qui occupent les segments les moins encadrés et les moins bien rémunérés du marché du travail.

Toutefois, on peut saluer le refinancement du personnel des soins, mesure positive pour revaloriser des métiers très féminins.

- **Peu d'amélioration à attendre pour les travailleuses du sexe**

L'accord prévoit d'améliorer les conditions de vie et de travail des travailleuses du sexe mais sans propositions concrètes. S'il annonce la consultation d'acteurs de terrain, il ne propose pas leur renforcement (notamment en leur accordant plus de moyens).

Au final, qu'en penser ?

Un féminisme de façade et qui concerne une minorité

L'accord témoigne au final d'un faible intérêt accordé aux réalités des femmes vivant en Belgique par le futur gouvernement. Dans un contexte où les inégalités de genre sont de plus en plus dénoncées et mises sur le devant de la scène, le gouvernement choisit donc un féminisme de façade : de belles idées et de jolis mots mais peu d'éléments concrets à se mettre sous la dent.

La seule mesure progressiste concrète est l'allongement graduel du congé de naissance. La dimension genrée des choix en matière de sécurité sociale n'est pas prise en compte. Certains

autres éléments de l'accord (comme la lutte contre les violences ou l'accès à la contraception) pointent dans la bonne direction mais restent peu concrets et les moyens ne semblent pas mis à disposition pour les réaliser. Enfin, la majeure partie des annonces en terme d'emploi ne concernent qu'une petite partie des femmes (chefs d'entreprises, cadres, entrepreneuses, etc.) Si le gouvernement entend casser le plafond de verre, il ne permet pas de faire décoller la majorité des femmes du plancher collant. De plus, il adopte une posture conservatrice inquiétante sur le droit à l'avortement. C'est un maigre bilan qui contraste avec les discours de l'accord déclarant que "l'égalité des genres est une valeur fondamentale que le Gouvernement mettra en œuvre activement dans la politique intérieure".

Climat et Énergie¹¹

L'accord de gouvernement intègre une "politique climatique et environnementale" qui se veut ambitieuse. Ce point figure dans le top 3 de l'introduction de l'accord, ce qui représente un réel changement de trend par rapport aux ambitions de l'ancien gouvernement (on était là face à une vide interstellaire). Derrière l'ambition affichée, il y a quelques mesures réellement intéressantes, mais aussi des éléments problématiques et surtout, beaucoup de flou et peu de mesures concrètes.

Objectifs et gouvernance climatiques

Ce qu'il y a dans l'accord :

- *"La Belgique s'inscrit complètement dans les ambitions climatiques de Paris et dans le Green Deal européen. L'ambition est de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 55 % à l'horizon 2030 et de parvenir dans notre pays à la neutralité climatique pour 2050."*
- Pour y arriver, il prévoit d'améliorer la coordination entre Etat fédéral et entités fédérées, ainsi que la transposition en objectifs intermédiaires soumis à une évaluation en concertation avec les autorités locales et des tables rondes consacrées au climat.
- Le gouvernement s'engage à augmenter sa contribution au financement international en faveur du climat (hors budget coopération au développement) et à développer un plan fédéral dans le cadre du "Green Deal" de l'UE.

Notre analyse

Cet accord a le mérite de (tenter de) replacer la Belgique au sein des pays européens "volontaires", là où, lors de la dernière législature, elle était devenue rétrograde et figurait parmi les derniers du peloton européen selon les rapports annuels établis par les services de la Commission européenne. La Belgique avait également brillé (ou pas) par une attitude comparable à la Pologne ou autre (cfr. Marghem à la dernière COP). L'accord de gouvernement ambitionne de rattraper les quelques pays européens qui tirent les 27 vers le haut (Finlande, Allemagne,...) en s'alignant à nouveau sur les objectifs climatiques renforcés de l'Europe dans le cadre de l'adoption du New Green Deal.

L'objectif de -55% rehausse la barre par rapport aux objectifs précédemment imposés à la Belgique (-35%), ce qui constitue en soi une bonne nouvelle.

Toutefois, quatre remarques doivent être émises à ce propos :

1. L'objectif de -55% provient en réalité de la proposition de la Commission européenne dans le cadre du New Green Deal. Il s'agit ici d'un minimum à atteindre d'après la Commission. En d'autres termes, **l'accord de gouvernement n'a en réalité pas pour**

¹¹ Rédigé par : Gautier Rolland (*Avocat, assistant en droit public à l'UCLouvain*), Samuel Sonck (*Ingénieur civil*), Johan Verhoeven (*activiste et membre du réseau ADES*)

ambition d'aller plus loin encore en termes de réduction des émissions que le seuil minimum de réduction que lui impose de toutes façons la Commission.

2. L'objectif de -55% est **insuffisant au regard des exigences de l'accord de Paris**. En réalité, pour espérer demeurer sous le seuil critique de l'augmentation moyenne de la température terrestre de 1,5 degrés, ce sont plutôt 65% de réduction des émissions de gaz à effet de serre au sein de l'Union européenne qu'il faudrait viser d'ici 2030. Les objectifs de 55% de réduction et de neutralité carbone d'ici 2050 sont donc insuffisants, bien qu'ils marquent un tournant positif en termes d'approche politique.
3. L'utilisation du terme "neutralité carbone" est **problématique**. Il repose sur l'idée d'équilibrer les absorptions et les émissions de carbone en 2050. Le texte ne précise pas quelles absorptions peuvent être prises en compte dans cet équilibre. Ceci peut ouvrir la porte à de nombreuses pratiques négatives, notamment en cherchant à développer des moyens d'absorption des GES¹² plutôt qu'en organisant les réductions d'émissions. Le texte parle notamment de séquestration du carbone (p.59) dans l'accord ce qui est problématique et constitue une voie sans issue¹³.
4. Enfin, *last but not least*, il ne faut pas perdre de vue que l'échelon fédéral est **incompétent pour imposer une réduction de 55% des émissions d'ici à 2030 à l'ensemble des collectivités belges**¹⁴.

La coalition Vivaldi ne pourra donc adopter une loi contenant un objectif de -55% d'émissions qu'au regard des compétences dévolues à l'autorité fédérale, qui sont réduites en comparaison avec les leviers dont disposent les régions.

Tout au plus, le gouvernement fédéral pourra tenter de ferrailer - d'égal à égal - avec les trois Régions (et éventuellement les Communautés) afin d'adopter conjointement cet objectif. L'accord de gouvernement prend effectivement acte qu'il n'existe que deux voies de travail pour que l'ensemble des collectivités belges adopte **un objectif commun de réduction des émissions** :

- Soit l'Autorité fédérale, les Régions (et éventuellement les Communautés) concluent un accord de coopération à ce sujet. Le succès de cette piste semble compromis dans la mesure où le mécanisme de conclusion d'accords de

¹² Via deux logiques :

1. La délocalisation du problème dans l'espace : en soustrayant aux émissions domestiques des réductions d'émissions de GES dans des pays tiers via des mécanismes de marché du carbone ou des programmes tel que REDD+ (Reducing emissions from deforestation and forest degradation).
2. Le report du problème dans le temps en pariant sur des technologies futures de capture et de stockage du carbone.

Ces deux logiques sont injustes pour les pays du Sud et dangereuses pour les générations futures.

¹³ Ces technologies sont hypothétiques et que certaines d'entre elles peuvent même être carrément dangereuses. Elles n'offrent aucune garantie que le retrait du carbone sera effectif, suffisant et définitif.

¹⁴ Au moment de l'examen de la proposition de loi spéciale relative au climat, le Conseil d'État avait considéré que l'échelon fédéral était incompétent pour imposer un objectif de réduction des émissions - chaque collectivité belge disposant de sa propre marge de manoeuvre quant à l'objectif climatique à atteindre.

coopération **prend des années ou ne fonctionne tout simplement pas**. Par ailleurs, l'accord de coopération ne fonctionnant que si l'ensemble des collectivités avance de manière conjointe, [l'opposition de l'actuelle ministre flamande du climat](#) (N-VA) pourrait bien ruiner les chances de cette voie de travail¹⁵.

- Soit la révision de l'article 7bis (consacrant le principe du développement durable) de la Constitution est votée par le parlement afin de permettre, dans un second temps, l'adoption d'une loi spéciale fixant un cadre d'action climatique. Vu que la révision de l'article 7bis exige une majorité de deux-tiers des suffrages exprimés, l'actuel équilibre des forces présentes au parlement fédéral laisse augurer que **cette majorité pourra être difficile à rassembler**¹⁶. Cela sera probablement l'un des grands combats parlementaires de la législature à venir¹⁷.

Les citoyen·ne·s qui, à la suite des manifestations pour le climat début 2019, s'attendent à des évolutions rapides concernant la fixation d'objectifs climatiques clairs seront **probablement déçu·e·s**. Malgré la bonne volonté de façade de la coalition Vivaldi, la fixation imminente d'objectifs climatiques applicables à l'ensemble de la Belgique reste donc bien hypothétique.

La volonté d'insérer des objectifs intermédiaires de réduction est une bonne nouvelle car elle permet de mieux garantir l'atteinte des objectifs climatiques. Leur évaluation objective en concertation avec les différents protagonistes est également une bonne chose, à condition que cette concertation mette en avant la réussite du défi climatique et les enjeux d'une juste transition.

La coalition Vivaldi affiche son ambition de **réformer la gouvernance climatique** et ses différents organes. Si l'on peut s'en féliciter tant cette gouvernance climatique est actuellement impuissante, le sens et les détails de cette réforme ne sont pas plus développés que ça, et ne sont donc pas évaluables à ce stade-ci. De plus, la réforme de la gouvernance climatique passera nécessairement par un accord de coopération, dont il a été dit plus haut que le mécanisme ne fonctionne pas du tout. Un risque de paralysie est à craindre à ce niveau-là.

La nouvelle majorité s'engage à **adapter sa contribution** au Plan national Énergie et Climat (PNEC), ce qui est une **bonne nouvelle** vu la vacuité du précédent PNEC. Cette contribution devra refléter l'ensemble des mesures prises à l'échelon fédéral pour atteindre l'objectif de -55% d'émissions. En l'absence d'indications précises dans l'accord, il faudra rester **vigilant** sur le contenu des mesures adoptées.

¹⁵ En tenant également compte du fait que le CD&V et l'Open VLD sont membres à la fois du gouvernement fédéral et du gouvernement régional flamand.

¹⁶ L'attelage N-VA/Vlaams Belang rassemblant 43 sièges à la Chambre, soit pas loin de la minorité de blocage potentielle de 51 sièges.

¹⁷ Sans compter que le vote en faveur d'une loi spéciale climat adoptée à la suite de la révision de l'article 7bis semble également difficile vu la nécessité de notamment rassembler une majorité simple dans le groupe linguistique néerlandais à la Chambre (composé de 88 sièges, lorsque N-VA et Vlaams Belang comptent ensemble 43 sièges).

Une grande absente du volet climat est la future politique fédérale d'adaptation au changement climatique, afin d'en réduire autant que faire se peut les effets. Le terme n'y figure nulle part, alors que les effets du changement climatique sont appelés à s'amplifier dans les années à venir. Le gouvernement fédéral est pourtant compétent dans plusieurs domaines-clés, comme par exemple la protection civile (en matière de lutte contre les catastrophes naturelles). L'on sait également que les effets du changement climatique touchent d'abord les plus vulnérables de la société. Une vraie politique d'adaptation et de préparation au changement climatique participe donc entièrement à une transition juste.

L'accord **n'envisage pas, non plus, l'adoption d'un "test climat"** (sur le modèle du gender test) évaluant l'incidence climatique de toute décision prise par le gouvernement fédéral, qui aurait représenté une opportunité pour la **transparence** des décisions et le suivi des progrès en matière climatique.

Le grand tournant dont il est fait état dans l'introduction reste encore à prouver, si ce n'est en ce qui concerne la rupture avec la législature précédente.

Energie

Ce qu'il y a dans l'accord :

- Le gouvernement confirme la sortie du nucléaire et le calendrier sera respecté. Le Gouvernement ne ferme cependant pas la porte à une prolongation de certains réacteurs qui sera évaluée en Novembre 2021.
- L'accord prévoit de développer le renouvelable - en particulier l'éolien et le solaire. Il annonce un doublement des capacités de l'éolien *offshore* (dans le futur PNEC) pour atteindre 4GW d'ici 2030. La deuxième zone de 2,2GW déjà décidée sera lancée le plus rapidement possible. Possibilité également de s'étendre en dehors des eaux territoriales.
- L'accord prévoit conformément à la résolution CRM à ce que la part fédérale pour la facture d'électricité baisse. Cela concerne à peu près 19% de la facture.
- L'accord entend réduire le prix de l'électricité en augmentant la compétitivité du marché de la production ("*un environnement de marché concurrentiel exerce une pression à la baisse sur les prix de l'électricité*"). Cela concerne à peu près 36% de la facture.

Notre analyse

- Le focus est centré sur une transition -dans les années à venir- vers un système d'énergie renouvelable en cherchant des solutions pour assurer la sécurité de l'approvisionnement.
- La confirmation de la sortie du nucléaire combinée à une avancée sur le offshore (éolien en mer) est une victoire pour le mouvement environnementaliste. La sortie du nucléaire telle que présentée évite plusieurs écueils importants :
 - ne pas parier sur l'éolien seul comme alternative au nucléaire (ce qui ne serait pas crédible) mais investir dans l'éolien offshore pour profiter de notre position géographique.

- éviter la concurrence entre le climat et la biodiversité en anticipant la protection des écosystèmes marins que pourrait mettre à mal le parc éolien offshore.
- Garder une forme de prudence dans le sens qu'il y aura un rapport complet fin 2021 pour vérifier le développement des alternatives, les impacts sur le prix de l'énergie et la sécurité d'approvisionnement.
- Un point négatif est la possibilité de prolongation de certains réacteurs
- Mise principalement sur marché et un soutien aux investisseurs pour développer les énergies durables et assurer des bas tarifs.
- Le prix du kWh est bien plus réduit chez les gros consommateurs (industries électro-intensives), y compris dans la ventilation des coûts du CRM. Cela s'explique techniquement (consommation prédictible), et économiquement (pouvoir de marché accru), mais est éthiquement discutable ; ce n'est pas questionné par le nouveau gouvernement.
- Le focus est très axé sur l'électricité. Or, la consommation énergétique d'un ménage¹⁸, c'est 57% de transport, 32% de chauffage/eau chaude, 10% d'électricité spécifique. Au niveau du bilan énergétique belge dans l'ensemble, l'électricité correspond à 19% de la consommation énergétique (chiffres 2018).
- Bien que l'énergie soit une compétence principalement régionale, il n'y a rien sur la sobriété énergétique (individuelle ou collective, par rapport à des besoins primaires ou superflus), à côté de ce qui est proposé concernant les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique.

Fiscalité et finance environnementale

Ce qu'il y a dans l'accord :

- *“Le Gouvernement partira du principe du « pollueur-payeur » dans le cadre duquel il visera à décourager le plus possible l'usage des combustibles fossiles, via l'instauration d'un instrument fiscal. Plus concrètement, il examinera comment atteindre cet objectif par le biais de signaux de prix. En principe, il doit s'agir d'un instrument neutre d'un point de vue budgétaire, dont les revenus seront restitués à la population et aux entreprises (...)”*
- Une amélioration des marchés publics pour *“les rendre exemplaires (notamment dans leurs aspects sociaux et environnementaux)”*
- Le Gouvernement *“examine aussi la possibilité d'encourager l'activation de l'épargne dans des projets durables et écologiques, avec un meilleur rendement que celui des comptes d'épargne. On pense par exemple à un système de banques vertes”*.
- Une stratégie de désinvestissement progressivement des énergies fossiles de la Société fédérale de participations et d'investissement et un retrait de l'État fédéral et des institutions sous sa tutelle des *“entreprises à forte émission de gaz à effet de serre qui ne sont pas engagées dans la transition énergétique”*

Notre analyse

¹⁸ Chiffres de 2012, pour la France. Source : DESSUS B., Déchiffrer l'énergie, Belin, 2014.

- Le principe de pollueur-payeur est abordé sans faire mention des inégalités en matière de responsabilité dans l'usage des combustibles fossiles et des inégalités socioéconomiques.
- Il aborde juste l'idée d'une "*correction sociale*" mais les systèmes de compensation ne sont pas une solution sociale aux problèmes posés par la fiscalité dite environnementale. Le risque est par exemple que l'on mette en place la taxe, et qu'on utilise le financement pour injecter de l'argent dans un système de compensations financières sous formes d'aides sociales au CPAS, ce qui engendre une activation et engendrera du non-recours aux droits.
- Par ailleurs, ce système se base sur l'idée -peu convaincante- qui dit que le marché, s'il internalise les signaux, est un outil efficace pour orienter les comportements des gens... Cela part du postulat que ce sont les consommations individuelles qui peuvent peser pour la transition et non pas les changements des structures productives.
- Le volonté du gouvernement de plaider contre les "saut de puces" n'est absolument pas détaillées. Quelles alternatives mettre en place ? Comment ne pas reproduire les inégalités d'accès en cas d'augmentations des prix (cfr. principe du pollueur-payeur dans les secteurs aérien et de la navigation) ?
- Des leviers fondamentaux tels que la suppression du principe de base de rémunération des voitures de société, la suppression progressive des cartes de carburant ou des participations fédérales dans les compagnies aériennes, ainsi que les participations et les investissements fédéraux dans les combustibles fossiles ne sont pas utilisés (voir partie mobilité)
- Les objectifs de désinvestissement sont limités, la formulation laisse la porte grande ouverte à beaucoup d'entreprises (surtout en absence de définition de transition énergétique).

Transition juste

Le nouveau gouvernement annonce l'organisation "d'une conférence nationale sur la transition juste". Le gouvernement exprime également l'intention de rapprocher les citoyens et la société civile de la politique. C'est un point à saluer.

Cependant, l'attention à la réduction des inégalités et l'ancrage des politiques climatiques au sein des enjeux sociaux est finalement peu pris en compte dans l'accord de gouvernement. Par exemple, concernant l'accès à l'énergie, l'accord prévoit un certain élargissement du tarif "social", mais il n'y a pas de mesures claires pour protéger l'ensemble des populations plus modestes. En matière de mobilité également, il faut s'assurer que les alternatives respectueuses du climat, telles que le vélo, les transports publics ou les voitures électriques partagées, soient réellement abordables et accessibles à tous.

Dans le plan de reprise pour répondre à la crise du coronavirus, le gouvernement annonce que des défis comme la transition vers les énergies renouvelables et une mobilité respectueuse du climat sera prise en compte. Or, malheureusement, lorsqu'il s'agit des fonds publics que

recevront les entreprises aidées, il n'est pas fait mention de conditions [sociales et climatiques fortes](#), ce qui rend possible de nouveaux [chèques en blanc comme celui reçu par Brussels Airlines](#).

Economie circulaire

Ce qu'il y a dans l'accord :

- Un principe directeur et une intention est mise dans l'accord : en coordination avec les Régions, le gouvernement a l'intention d'élaborer un plan d'action fédéral pour une économie circulaire afin de réduire de manière significative l'utilisation des matières premières et l'empreinte matérielle dans la production et la consommation.

Notre analyse

- Le mouvement environnemental le préconise depuis plusieurs années et voit cela d'un oeil positif.
- La limite reste que l'accord mentionne surtout les plastiques, il n'y a pas d'autres filières identifiées à ce stade. Il n'y a par ailleurs aucune mention de favoriser les alternatives aux produits à usage unique, ni la réutilisation. Gouvernement semble privilégier les plastiques biosourcés, ce qui au niveau de la consommation des ressources, n'est pas nécessairement plus efficient. Pas de mention d'imposer un contenu minimal de matière recyclée. Sur les emballages, ouverture pour étudier un système de consignes mais on en reste à l'opportunité d'étudier... Il faudra voir s'il ne s'agit pas d'une coquille vide.

Biodiversité

L'accord met un gros focus sur le climat et énergie mais pas vraiment sur les autres thèmes environnementaux. Sur la biodiversité, l'accord de coalition met seulement en avant quelques principes qui vont dans le bon sens, mais assez vagues (concernant le commerce du bois et des espèces animales illégales, l'exploitation minière en haute mer et la politique internationale en matière de biodiversité).

Les absences, manquements et limites

De manière général, même si certaines mesures vont dans le bon sens et les objectifs sont globalement ambitieux (mais insuffisant), l'accord reste flou et ne donne aucune garantie pour y parvenir:

- **Manque cruellement d'un cadre et d'une gouvernance claire** pour mettre en place les objectifs définis :
 - Quelles sont les mesures concrètes pour donner corps au PNEC (Plan national énergie climat) ? Quel budget pour le mettre en place et selon quel planning pour arriver à rencontrer les objectifs ?
 - Où en est l'idée d'une convention citoyenne pour le Climat ? d'un Plan d'action Climat dans chaque commune? d'une Commission interparlementaire ?

- **Les principe de Justice sociale et de justice climatique sont peu présent dans l'accord:** Il y a une absence de lien fort et clair entre les enjeux sociaux et climatiques, et pas de prise en compte de justice Nord-Sud (principe des responsabilités différenciées). Il n'est fait mention nulle part de la question des inégalités au regard des défis climatiques. Il y a également de très grands manquements en matière de **transition juste**. La transition écologique et sociale aurait pu être un filtre pour juger de la pertinence de l'ensemble des mesures listées (par exemple pu être le fil conducteur de la relance économique: analyser les investissements de relance dans une optique de transition écologique et sociale, et conditions aux aides d'états, etc,...): or ici, le Climat est analysé comme un domaine spécifique de l'action publique, alors que la transition écologique et sociale devrait en constituer le cadre.
- Globalement, il y a peu de questionnement dans l'Accord quant à l'ADN même de notre système socio-économique, ce qui rend l'objectif climatique peu crédible... En effet, il y a peu d'espoir d'atteindre le 55% de réduction, encore moins le 65% dans un délai de dix années à peine **sans remise en question profonde de nos modes de production et de consommation**, et plus globalement de la croissance et du productivisme.
- Il y a une grosse **préférence pour les incitants** comme politique à la place de mesures contraignantes. Aucun engagement n'est pris pour limiter de manière contraignante les émissions des plus grands pollueurs. L'abandon effectif des énergies fossiles est très loin d'être à l'ordre du jour.
- **Pas de principe de précaution:** l'accord ne dit rien sur le principe de précaution (on ne déploie pas de technologies possiblement dangereuses). L'accord prévoit par exemple d'assurer *"les conditions nécessaires pour créer l'adhésion de toutes les parties prenantes à l'introduction de la 5G et au déploiement de la fibre optique"* et conditionne fortement la libération des montants destinés au plan de relance au développement de cette technologie, alors que l'impact d'une telle technologie du point de vue de la consommation d'énergie et de la santé, est loin d'être anecdotique.
- On continue le soutien à l'exportation (agence Credendo) et on facilite le dumping des produits belge politique de consommation (p.39)
- On transfère la responsabilité politique vers les consommateurs : on veut surtout mieux informer les consommateurs mais pas interdire la commercialisation de certains produits.
- Le parc de voitures ne sera pas revu à la baisse. Les objectifs mentionnés se limitent à la transformation progressive du parc vers des véhicules "zéro émission", ce qui n'existe pas.

Mobilité¹⁹

Nous analysons ce volet en quatre parties : (1) les voitures de société, (2) les chemins de fer, (3) le transfert modal et (4) le transport aérien.

Voitures de société

L'accord du gouvernement prévoit que "tous les nouveaux véhicules de société devront être neutres en carbone d'ici à 2026" et de mettre "en place un cadre permettant aux travailleurs qui n'ont pas de voiture de société de recevoir un budget mobilité de leur employeur". L'intention est de réduire le nombre de voitures de société car elles entraînent des émissions carbone importantes et bénéficient essentiellement aux plus fortunés.

Cet objectif est louable, et ce d'autant plus que les voitures de sociétés reçoivent entre 3 et 4 milliards d'euros de soutien par an de la part du gouvernement sous forme de déduction fiscale. Toutefois, il est probable que la première (et plus importante) des deux mesures proposées soit un vœu pieux, impossible à tenir. En effet, il est improbable que des véhicules neutres en carbone voient le jour d'ici 2026 et que les sources d'énergies ainsi que les systèmes de distribution nécessaires à ce shift énergétique soient mis en place. Même les voitures électriques - qui sont ce qu'on fait de moins polluant - émettent presque autant que des voitures légères si l'on inclut leur phase de production. Cette mesure semble dès lors être un effet d'annonce impossible à réaliser. Pour ce qui est d'un budget mobilité pour les travailleurs sans voiture de société, il s'agit d'un pas en avant, mais d'un pas minime. Il est actuellement possible pour un employé de se faire rembourser les transports en mobilité douce. Un cadre légal permettrait peut être de faciliter cette pratique mais elle est déjà possible. Enfin, rien n'est prévu pour répondre à l'enjeu social que représente ce dispositif: une exonération fiscale, financée par tous, au profit des plus riches.

Pour une analyse plus poussée concernant les voitures de société et leurs alternatives, voir [ici](#) et [ici](#).

Chemins de fer

Libéralisation du rail

Un premier enjeu à venir de la SNCB concerne la libéralisation du rail (= autoriser d'autres sociétés à concurrencer la SNCB pour l'obtention des subsides de celle-ci sur les différents sillons). Le futur gouvernement devait choisir entre appliquer la libéralisation du rail dès 2023 ou la reporter de 10 ans (renouvelables). L'accord de gouvernement fait le choix de reporter de 10

¹⁹ Rédigé par : Olivier Malay (*chercheur en sciences économiques à l'UCLouvain & Rethinking Economics Belgium*), Mathieu Strale (*chercheur en géographie à l'ULB*), Jonas Van der Slycken (*chercheur en sciences économiques à l'UGent & Rethinking Economics Belgium*), Anne-Sophie Bouvy (*chercheuse en droit public à l'UCLouvain*), François-Xavier Lievens (*juriste, Service d'études et de formation, CNE-CSC*)

ans. Ce choix est le plus souhaitable car la libéralisation aura sans doute des conséquences néfastes en matière de prix du billet et de conditions de travail (voir [ici](#) pour une analyse). Il est le résultat de pressions diverses, notamment du monde syndical, mais est aussi expliqué par une question de timing. Même si l'on voulait le libéraliser, le rail belge n'est pas prêt pour 2023 pour des raisons techniques et économiques. Aucun acteur sérieux du dossier (même la N-VA) ne pensait à une application en 2023.

Si l'accord acte le report de la libéralisation par la porte, il faut signaler qu'il la réintroduit par la fenêtre. L'accord mentionne *“L'attribution directe s'appliquera, dans un premier temps, à l'ensemble du territoire. En parallèle, en concertation avec les instances régionales, en Flandre comme en Wallonie, un projet pilote pourra être mis en œuvre dans un bassin de mobilité, où un seul opérateur pour le réseau principal et le réseau secondaire (en lien avec la demande) pourra être désigné par voie d'appel d'offres.”* Il s'agit d'un projet d'attribution de l'ensemble des contrats de mobilité (bus/train/etc.) d'un bassin de mobilité (sans doute deux provinces - le Limbourg est notamment visé) à un opérateur privé ou public. Ce projet d'attribution par bassin est le modèle défendu par la N-VA. Il a de positif le fait de susciter de l'intermodalité. Mais il a de négatif (1) le fait de défédéraliser de facto le rail (2) et de permettre au privé de concurrencer et donc de potentiellement remplacer les opérateurs publics (au détriment, notamment, des conditions de travail).

Par ailleurs, l'accord de gouvernement mentionne dans deux paragraphes différents la volonté de préparer la SNCB à une libéralisation. La libéralisation est donc un horizon, même si différé pour quelques années.

Conditions de travail des cheminots

L'accord mentionne : “La politique des ressources humaines de la SNCB sera également étudiée pour vérifier si la société est suffisamment préparée à la concurrence”. Un des principaux facteurs qui rendrait la SNCB peu concurrentielle serait l'existence du statut public de cheminot, qui protège ces derniers et qui garantit leurs conditions de travail. Cette phrase doit donc probablement être interprétée comme une manière consensuelle de dire qu'il faut questionner ou restreindre le statut des cheminots, voire imposer le recrutement sur une base exclusivement contractuelle, afin de rendre la SNCB davantage concurrentielle. Il s'agirait d'une évolution néfaste qui consiste à faire de l'argent en mettant le personnel sous pression. Il s'agit de la continuité de la politique d'augmentation de la productivité inaugurée sous le gouvernement Michel (hausse de 20% de la productivité par cheminot).

Il est notable également que toute la partie “rail” de l'accord de gouvernement ne mentionne pas une seule fois la concertation sociale. C'est dommageable parce que le reste de l'accord renvoie beaucoup de questions à la concertation sociale, mais ici rien n'est dit, les syndicats ne semblent donc pas associés à toutes ces réformes d'envergure. On peut aussi relever que la loi de 2017 limitant le droit de grève des cheminots (dite “loi sur le service minimum”) n'est pas remise en cause par l'accord de gouvernement.

Déploiement de l'offre de transport

L'accord prévoit la réalisation d'une étude "sur la faisabilité technique et budgétaire de l'application progressive, à l'horizon de 2040, du cadencement sur le réseau ferroviaire autour de noeuds de correspondance, couplée à l'ajustement des horaires avec les autres modes de transport public gérés par les Régions."

Il s'agit du [plan Intégrato](#) proposé par des citoyens et des associations. Ce plan inspiré du modèle Suisse prévoit de mieux coordonner les horaires des trains et des autres modes de transports (et d'accroître les fréquences). Il s'agit d'un excellent plan pour (re)déployer les transports en commun. Toutefois, il est regrettable de noter que l'accord ne prévoit qu'une étude de faisabilité et non l'application de ce plan, qui n'a dès lors aucune chance d'aboutir à moyen terme.

Concernant le train de nuit, hormis la volonté déclarée de voir la Belgique endosser le rôle de "pionnier" dans le développement des liaisons ferroviaires internationales (notamment de nuit), aucune proposition concrète n'est faite.

(Ré)Investissement

L'accord prévoit l'injection à court terme de 300 millions € dans la SNCB, qui visent à couvrir une partie des pertes liées à l'épisode COVID. Il prévoit également l'accroissement des investissements dans le rail (SNCB + Infrabel) d'environ 500 millions € (à rythme de croisière) afin de renouveler le matériel et les infrastructures, ainsi que d'améliorer les liaisons (RER, ANGELIC, jonction nord-midi). Même si sans doute insuffisante, il s'agit d'une mesure tout à fait souhaitable. Elle correspond peu ou prou à ce que le gouvernement Michel avait retiré à la SNCB lors de la précédente législature. Toutefois, il s'agit d'un budget d'investissement (et non pour accroître les opérations). Il conviendra de vérifier son effectivité lors du premier conclave budgétaire. En attendant, notons le fait qu'il s'agit de la principale mesure en faveur d'une mobilité plus verte de l'accord.

Prix du billet

L'accord prévoit : "Le système tarifaire sera fortement simplifié. Le tarif le plus avantageux sera systématiquement proposé au voyageur et la flexibilité en matière de tickets et de tarifs sera recherchée. La SNCB disposera d'une autonomie accrue en matière tarifaire dans la mesure où elle s'inscrit dans le cadre du contrat de gestion." S'il est difficile de voir comment on peut simplifier davantage le système tarifaire (prix plein - prix réduit - billets spéciaux), deux éléments sont à noter. D'une part, il n'y a pas d'intention de réduire globalement le prix des billets. D'autre part, davantage de flexibilité et d'autonomie pour la SNCB sont encouragées. Qu'est-ce que cela peut recouvrir ? Sachant que la SNCB souhaite une augmentation des prix, cela peut signifier une telle augmentation. Ou alors, cela peut signifier la variation du prix des billets en fonction de l'heure de la journée (plus chers au pic de fréquentation, moins cher aux heures creuses).

Pour un projet alternatif progressiste en matière de tarification, voir [ici](#).

Gouvernance et ouverture au privé

Aucune mention n'est faite de l'idée de (re)fusionner Infrabel et SNCB afin d'améliorer l'efficacité du rail, comme l'avait pourtant [suggéré le Ministre Bellot](#).

L'accord met par contre sur la table le fait d'explorer "la piste de l'intégration d'une expertise privée au sein de la SNCB" afin de "préparer la future libéralisation". Cela peut vouloir dire l'ouverture d'une partie du capital de la SNCB au privé (position de l'Open VLD), ou d'engager davantage de consultants contractuels privés, pourtant déjà nombreux et coûteux.

Transfert modal

En lien avec les points précédents se pose la question du transfert modal de la route vers d'autres modes de transport moins polluants. L'accord parle d'un "transfert modal ambitieux et l'augmentation significative de la part des modes de mobilité durable". C'est une intention louable.

Pour autant, les mesures concrètes pour y parvenir, outre la politique relative à la SNCB ou aux véhicules de sociétés, sont peu détaillées. Il est question d'une indemnité vélo pour les déplacements domicile-travail, mais dans la limite de la concertation sociale. L'accord prévoit la création d'une base de données volontaire visant à lutter contre le vol, mais sa portée est limitée. Enfin, la dotation "Beliris" du fédéral à la Région de Bruxelles-Capitale sera orientée prioritairement vers les investissements dans la mobilité, ce qui est positif pour la mobilité si l'argent est bien utilisé, mais avec le risque de définancer d'autres secteurs.

Il n'y a par contre aucun objectif chiffré quant au report modal, et la question du transport de marchandises se limite au retrait des barrières à l'arrivée de nouveaux opérateurs (privés).

Ce chapitre est donc très peu ambitieux et les mesures envisagées restent extrêmement limitées.

Transport aérien

L'accord est très peu détaillé à propos du transport aérien. Il n'y a par exemple rien sur Brussels Airlines, qui a reçu une aide de 290 millions récemment, ni sur Brussels Airport, dont l'État fédéral est actionnaire à 25%, ni sur l'avenir de l'emploi dans le secteur.

Diminution des voyages en avion

Les mesures relatives à la régulation (limitation des vols courts) et la taxation du transport aérien (taxe sur le kérosène), sont reportées à l'échelon européen. L'accord mentionne : « Le Gouvernement fédéral soutiendra, en étroite concertation avec les pays voisins et les entités fédérées, le débat sur la question de savoir comment mieux appliquer le principe du pollueur-payeur dans les secteurs aérien et de la navigation, en tenant compte de l'impact sur l'économie et sans fausser l'équité des règles du jeu ». Ensuite, il mentionne : « Le

Gouvernement s'engagera au niveau européen et international en faveur de la révision de l'exonération actuelle de taxe sur le kérosène ». Enfin : « Il plaidera au niveau UE contre les « sauts de puce ».

Si la volonté de réduire le transport aérien est formulée, aucune mesure n'est donc proposée. Cela revient à botter en touche, alors qu'il y a des leviers potentiels, par exemple les taxes aéroportuaires, qui sont du ressort du fédéral pour Brussels Airport, qui permettent d'appliquer des tarifs différenciés pour pénaliser les vols courts.

Néanmoins, vu les conditions du plan d'aides publiques à Brussels Airlines, 290 millions d'euros sans prise de contrôle ni critères sociaux ou environnementaux, le gouvernement peut difficilement imposer des conditions strictes au transport aérien depuis ou vers la Belgique (voir notamment [cette carte blanche](#) et [cette étude](#)). Limiter ou interdire les vols courts ou taxer le kérosène risquerait de mettre en péril la survie de la compagnie sur le marché concurrentiel et donc le remboursement des aides publiques.

Dans la mesure où la plupart des Etats européens ont agi de façon similaire en matière de transport aérien - mettre en place des plans d'aides massifs avec très peu de conditions (voir notamment le relevé effectué par [Transport & environnement](#)) - il y a très peu de chance qu'il y ait des décisions contraignantes fortes qui soient prises en la matière à court et moyen termes à l'échelle européenne non plus.

Avenir de Skeyes (ex-Belgocontrol)

Dernier point relatif au transport aérien, celui de l'avenir de l'entreprise publique Skeyes, ex-Belgocontrol, chargée du contrôle aérien du ciel belge, qui connaît des difficultés structurelles de financement. Là, l'accord de gouvernement est résolument libéral:

- “Pour ce faire, le processus en cours de transformation de Skeyes en société anonyme de droit public, actuellement en cours, sera mené à son terme. Le Gouvernement fédéral restera l'actionnaire majoritaire de Skeyes via la SFPI.”
- “Le Gouvernement encouragera le dialogue social dans la perspective d'une continuité et d'une qualité de services à destination de l'ensemble des parties prenantes.”

Le changement de statut vers une société anonyme de droit public peut être interprété comme un premier pas vers une privatisation, au moins partielle (il n'y a aucun intérêt à ce statut sinon). C'est le même statut que bpost ou proximus par exemple, dont plus de 45% du capital est maintenant détenu par des actionnaires privés. D'ailleurs, l'accord parle du maintien d'un actionnariat majoritaire, mais pas intégral de l'Etat via la SFPI. La question de la « continuité du service » est quant à elle la porte ouverte vers l'imposition d'un service minimum en cas de grève, qui est réclamée par la direction de l'entreprise et les représentants patronaux du transport aérien.

On peut douter de la capacité de ces mesures à résoudre les problèmes structurels de financement de Skeyes. Ceux-ci sont en premier lieu liés à la compétition entre aéroports national et régionaux et entre compagnies aériennes, qui tire les taxes aéroportuaires, dont dépend le financement de Skeyes, vers le bas. Voir notamment [ici](#).

En conclusion : de manière générale, le volet mobilité prolonge celui du précédent gouvernement. La SNCB est appelée à améliorer sa compétitivité sur le marché dans l'objectif d'une libéralisation, et une ouverture au privé est envisagée. Aucune mesure écologique ou sociale n'est prévue au niveau national pour l'aviation. Sur le plan social, l'accord ne mentionne pas non plus de mesures pour assurer l'accessibilité au transport, le droit à la mobilité ou de meilleures conditions de travail dans le secteur. Enfin, on peut saluer l'annonce d'un ré-investissement de 500 millions € annuels dans le rail, qui constitue la seule mesure tangible pour une mobilité plus verte.

Asile et migration²⁰

Ce qu'il y a dans l'accord

L'accord prévoit une coopération européenne améliorée pour des frontières extérieures renforcées, une uniformisation des procédures, tant concernant l'asile que le séjour, un partage équitable des charges au niveau européen, des accords sur les migrants en transit... Les organes européens seraient tenus de respecter les obligations internationales. L'accord mentionne également le futur Pacte européen sur l'asile et la migration, dans lequel la Belgique devra assumer sa part de responsabilité.

Le gouvernement se propose d'informer et d'orienter les migrants en transit, ainsi que de trouver un accord européen les concernant.

L'accord prévoit également la rédaction d'un nouveau code de l'asile et de la migration.

Il prévoit par ailleurs de combattre le recours abusif aux procédures de migration et d'asile et aux possibilités de recours.

Un audit de l'Office des étrangers et du Conseil du Contentieux des étrangers est prévu, mais également un système disciplinaire pour les juges et le personnel du Conseil du Contentieux des Etrangers. Le gouvernement promet par ailleurs d'être une partie fiable dans les procédures.

Rien de nouveau n'est annoncé concernant l'asile, si ce n'est une politique d'accueil renforcée, la volonté de développer des petites structures d'accueil et la reprise des enregistrements physiques des demandes d'asile.

La lutte contre le trafic et la traite des êtres humains sera intensifiée. Le gouvernement veut également s'attaquer au problème des mineurs étrangers non accompagnés qui disparaissent des radars.

Concernant le regroupement familial, la procédure sera réévaluée, à la lumière des pays voisins, et une meilleure communication entre les communes et l'office des étrangers sera développée.

Le retour volontaire sera encouragé avec encore plus de moyens. Des alternatives à la détention en vue d'un retour forcé seront développées, mais la détention ne sera pas abandonnée pour autant. Le Master plan sur la construction de nouveaux centres fermés est en effet maintenu.

²⁰ Rédigé par : Pauline Delgrange (*avocate spécialisée en droit de la migration*)

L'accord prévoit également que *“Des mineurs ne peuvent pas être détenus en centre fermé. Le Gouvernement prendra également des mesures alternatives pour éviter qu'il soit abusé de ce principe pour rendre le retour impossible.”*

L'accord mentionne par ailleurs plus de transparence vis à vis du parlement concernant les accords de réadmission

Une solution sera recherchée pour les personnes qui ne peuvent retourner dans leur pays d'origine, par exemple les apatrides involontaires.

L'accord est muet à propos d'une éventuelle régularisation ainsi que sur le sujet houleux des visites domiciliaires.

Notre analyse

L'accord de gouvernement ne prévoit pas de rupture avec la politique d'asile et migration menée jusqu'à présent sous les cabinets De Block et Francken, même si certains éléments sont porteurs de minces espoirs. On apprécie également que les migrants ne soient plus présentés comme des criminels et des profiteurs des avantages sociaux.

a. Asile

Le pacte européen sur la migration mentionné dans l'accord de gouvernement semble aller vers une attention accrue sur la fermeture des frontières et le renvoi forcé des migrants. Selon ce qui est proposé dans le pacte, les demandeurs d'asile risquent de passer l'entièreté de leur procédure d'asile en détention dans des camps aux frontières de l'Europe pour ne laisser entrer que ceux qui “mériteraient”, après un examen extrêmement superficiel, une protection. Cela revient à généraliser l'enfermement, à mettre en place des procédures inhumaines et à traumatiser des personnes à vie. Les demandeurs d'asile, surtout les plus vulnérables, ont besoin de temps et d'un environnement rassurant pour exposer leurs motifs d'asile.

L'accord prévoit de négocier ce pacte sur la base de principes qui ne s'opposent pas à la volonté de la commission européenne: la fermeture renforcée des frontières, des procédures uniformes, un meilleur accueil et une meilleure protection dans les régions d'origine et un partage plus équitable des charges. Il est essentiel de trouver une alternative au Règlement Dublin, mais nous craignons que le pacte n'ait un impact encore plus négatif sur les demandeurs d'asile.

Au niveau belge, l'accord semble annoncer une politique d'accueil ambitieuse et le développement de petites structures d'accueil. Il s'agit d'un point positif. Nous espérons cependant que cela se fera en collaboration avec des organisations spécialisées et non avec des entreprises privées poursuivant un but lucratif.

L'uniformisation des procédures avec les autres pays européens fait craindre un nivellement par le bas du niveau de protection.

L'accélération des procédures d'asile avait déjà été décidée sous le gouvernement précédent, et des délais, malheureusement non obligatoires, ont été intégrés dans la loi sur les étrangers. Trop raccourcir les délais pourrait finalement s'avérer nuisibles pour certains demandeurs d'asile vulnérables; notamment dans le cas de traumatismes qui ne peuvent être rapidement identifiés. L'accord mentionne également une attention aux personnes vulnérables, sans davantage de précision. Nous espérons que la prise en compte des besoins procéduraux spéciaux, introduite sous le gouvernement précédent, sera revue afin qu'un examen plus en profondeur de ces besoins puisse être mis en place, et que la prise en compte ne se limite pas à l'application normale de la procédure, comme c'est le cas actuellement.

Enfin, l'accord prévoit la reprise dans les meilleurs délais de l'enregistrement physique des demandeurs d'asile. La fermeture du centre d'arrivée de l'Office des étrangers (où les demandeurs d'asile pouvaient se rendre pour enregistrer une demande d'asile) en raison de la crise du coronavirus, et son remplacement, de longues semaines plus tard, par un enregistrement électronique, a créé des drames humains dont nous ne connaissons pas encore l'ampleur aujourd'hui. Dans ce contexte, la promesse de reprendre un enregistrement physique est essentielle et aurait dû être formulée il y a des mois déjà.

La seule avancée en matière d'asile semble donc être la volonté d'accueillir correctement les demandeurs d'asile. Par contre, l'harmonisation européenne et le pacte européen sur la migration pourraient mener à une régression dans la protection des réfugiés. .

b. Migration

La grande déception concernant le volet migration est l'absence de promesse de même envisager une régularisation. Cependant, l'accord ne l'exclut pas non plus, puisqu'il est muet à ce propos. Nous espérons qu'une forte mobilisation permettra d'ajouter ce point à l'agenda du gouvernement.

Par ailleurs, l'accord prévoit une collaboration européenne renforcée pour protéger les frontières extérieures. Les conséquences de cette politique des frontières sont déjà bien visibles avec les milliers de morts noyés, les camps surpeuplés aux frontières de l'Europe, et l'exploitation des réfugiés en Libye, pour ne donner que quelques exemples. Cela au moyen de coûts faramineux pour les États membres. Il est décevant de voir que cette politique n'est absolument pas remise en question dans l'accord.

La seule note encourageante à cet égard est la volonté de faire respecter les droits humains et les traités internationaux par les agences européennes telles que Frontex. Il est triste de voir que ce n'est pas encore une évidence, mais cela indique une prise de conscience des graves problèmes existant à ce niveau. On espère que le gouvernement s'en donnera les moyens. L'accord ne prévoit malheureusement pas de mesures concrètes pour contrôler les actions de

Frontex, ni pour mettre en œuvre la responsabilité de l'agence lorsque des violations des droits humains seraient commises, nous pensons par exemple au refoulement de demandeurs d'asile aux frontières terrestres et maritimes.

L'accent sur les retours volontaires existe déjà depuis longtemps et donne peu d'espoir sur la mise en place d'une politique migratoire plus humaine.

Une autre avancée concernant la migration est une plus grande transparence concernant les accords de réadmission. Nous demandons que cette transparence s'applique à tous les accords conclus avec des pays tiers pour les contrôle des flux migratoires. Nous espérons en effet qu'un débat démocratique concernant ces accords permettra d'éviter que soit donnée carte blanche et des financements à des régimes autoritaires ou à des milices pour la "gestion" de flux migratoires.

L'enfermement des étrangers n'est pas questionné dans l'accord, à l'exception de l'enfermement des enfants (voy ci-dessous). L'accord mentionne que l'enfermement doit être le plus court possible, mais ce principe est déjà inscrit dans la loi et la directive européenne. Le Master Plan sur la construction de nouveaux centres fermés n'est pas remis en question par le gouvernement, ce qui mènera automatiquement à davantage d'étrangers en détention. Non seulement le principe de l'enfermement de personnes uniquement en raison de l'absence de titre de séjour est questionnable, mais en plus cette politique a un coût faramineux pour une efficacité très faible. La construction de nouveaux centres fermés nous semble dès lors aberrante.

Les conditions du regroupement familial seront réexaminées pour plus de cohérence avec les pays voisins. On craint bien entendu une comparaison avec les Pays-Bas, qui ont un règlement extrêmement strict concernant le regroupement familial. La clarification du rôle des communes et une meilleure communication entre les communes et l'Office des étrangers nous semble cependant une bonne initiative.

Nous craignons que l'attention encore accrue sur la lutte contre le trafic des être humains accentue la répression des migrants désirants se rendre en Angleterre. Aujourd'hui déjà, cette priorité des poursuites pénales est utilisée pour criminaliser les migrants et permet très peu de détecter de gros réseaux de passeurs. Nous plaçons pour une approche du trafic et de la traite des êtres humains qui soit centrée sur les victimes et non sur la répression.

Notons également que les visites domiciliaires (une exception à l'inviolabilité du domicile pour les personnes sans titre de séjour), qui devaient être introduite sous la précédente législature mais dont le vote a été suspendu au dernier moment, ne sont pas mentionnées dans l'accord de gouvernement. Nous espérons que cela indique la volonté du gouvernement de ne pas introduire cette mesure. Dans ce cas, il s'agirait d'un autre point positif de l'accord.

Enfin, la partie de l'accord concernant la coopération au développement mentionne que cette dernière ne pourra servir l'agenda de la migration. Il s'agit d'un revirement de position par rapport au gouvernement précédent que nous saluons.

c. Mineurs

La bonne nouvelle de l'accord de gouvernement est la décision de ne pas détenir les enfants, faisant écho à la campagne <http://www.onnenfermepasunenfant.be/>. Nous espérons que la formulation "des mineurs ne peuvent pas être détenus en centre fermé" signifie bel et bien une décision de ne plus enfermer des enfants, quelles que soient les modalités. La concrétisation de cet accord devra par contre passer par une modification de la loi, pour ne pas se cantonner à un accord politique gouvernemental et effectivement interdire l'enfermement des enfants. Ce dernier point n'est pas acquis.

Cette victoire est rapidement atténuée par la phrase « *Le Gouvernement prendra également des mesures alternatives pour éviter qu'il soit abusé de ce principe pour rendre le retour impossible* ». Il est difficile de comprendre ce qui est visé par ce point. De quels abus parle-t-on? Est-ce que l'on s'imagine que des enfants sont mis au monde dans le seul but d'éviter une détention?. Quelles seront les mesures alternatives, quand on sait qu'une panoplie de mesures alternatives existent déjà?

Nous déplorons par ailleurs l'absence de remise en question des tests osseux pour déterminer qui est considéré comme mineur, malgré consensus scientifique pour critiquer cette méthode de détermination de l'âge. De plus, il est quasiment impossible de contester les résultats d'un test osseux.

La volonté de lutter contre la disparition des MENAs est évidemment bienvenue, mais nous espérons que cela se fera dans le respect de ces enfants et n'ira pas à l'encontre d'une relation de confiance cruciale entre les autorités et ce groupe particulièrement vulnérable.

Enfin, nous aurions espéré une remise en question de la loi sur les reconnaissances frauduleuses, privant de nombreux enfants étrangers de la possibilité d'être reconnus par leur père, mais l'accord reste muet à ce sujet.

d. Apatrides

Concernant les apatrides, pour qui, rappelons-le, aucun titre de séjour n'est prévu par la législation actuelle, l'accord se contente de proposer d'étudier une solution. Il est important que le gouvernement soit conscient du problème, mais rappelons que l'accord de gouvernement précédent prévoyait une mention quasiment identique, et qu'aucune solution n'a été apportée.

Pourtant, la cour constitutionnelle a répété à plusieurs reprises et de manière extrêmement claire qu'une procédure de séjour similaire à celle qui existe pour l'asile doit être introduite. Actuellement l'Office des étrangers va jusqu'à faire appel des décisions de justice qui lui imposent de délivrer des titres de séjour aux apatrides!

e. Procédures

Concernant les procédures, nous apprécions particulièrement le fait que le gouvernement s'engage à être une partie fiable, ce qu'il n'a pas été ces dernières années, mettant gravement en danger l'état de droit.

L'accord mentionne des procédures plus rapides. Nous espérons que lors de la mise en oeuvre de ces procédures efficaces, il sera tenu compte de l'intérêt de l'étranger et non uniquement de l'administration. Le délai de traitement de certaines demandes au niveau de l'office des étrangers (demandes de visa humanitaires, de régularisation etc) et au niveau du Conseil du Contentieux des étrangers lorsque les recours ne sont pas suspensifs créent des situations dramatiques.

Par ailleurs, l'accord présente à nouveaux les étrangers comme abusant des procédures. Rappelons qu'il s'agit pour eux d'exercer un droit fondamental à un recours afin d'obtenir le respect de leurs droits fondamentaux. On ignore de quelle manière le gouvernement compte lutter contre des procédures abusives introduites par les étrangers. Les délais de procédure pour les étrangers ont déjà été raccourcis de manière à les rendre quasiment intenable, on ne peut pas encore réduire ou compliquer l'accès à ces procédures sans les rendre complètement inexistante. Si l'idée est d'imposer des amendes en cas de recours abusif, le système existe déjà, mais il n'est pas appliqué, faute de cas d'abus.

L'accord prévoit une procédure disciplinaire pour les juges du Conseil du Contentieux des étrangers. On ignore l'objectif de cette procédure, mais vu la pression politique qui existe déjà sur ces juges pour que la jurisprudence ne soit pas trop généreuse envers les étrangers, on peut craindre une pression encore renforcée. Cela irait bien entendu à l'encontre de l'indépendance du pouvoir judiciaire qui est un principe essentiel d'un état de droit.

Enfin, un audit externe est prévu tant au niveau de l'Office des étrangers que du Conseil du contentieux des étrangers. Il s'agit d'une bonne nouvelle, bien que l'audit de l'Office des étrangers ait déjà été prévu par le gouvernement précédent. Nous déplorons cependant que cet audit se concentre sur l'organisation, et non sur la manière dont ces instances pourraient travailler dans un meilleur respect des étrangers.

Justice²¹

Ce qu'il y a dans l'accord

A. Justice

Ordre judiciaire

Budget

L'accord de gouvernement prévoit une injection budgétaire pour la justice et la sûreté de l'Etat, qu'il semble considérer comme un seul poste. **L'injection budgétaire concernant la justice se traduira tant par des moyens humains que par un effort sur la rénovation des bâtiments et leur équipement.**

Soutien aux magistrats

Le gouvernement entend soutenir les magistrats dans leur travail, en engageant des juristes de parquet et des criminologues et en remplaçant le système des cadres légaux par un **modèle d'allocation légale**. Ce modèle devrait permettre, selon lui, davantage de flexibilité et une répartition des moyens entre les tribunaux et les parquets, en fonction de la charge de travail. Il prévoit aussi d'accélérer les procédures de recrutement et de **former les juges aux infractions environnementales**.

Accès à la justice

Matériellement, l'accord de gouvernement prévoit surtout une **informatisation de la justice et des dossiers judiciaires numérisés**, pour un accès à ces dossiers de partout pour les professionnels du droit, sans préciser si celui-ci sera payant ou non. Des guichets de consultation des dossiers judiciaires pour les citoyens et entreprises seront également créés et les bâtiments judiciaires adaptés à une "justice moderne".

L'**aide juridique** sera envisagée selon une nouvelle approche, transversale et multidisciplinaire, à travers éventuellement des projets-pilotes. Les avocats pro-deo bénéficieront d'une rémunération stable et correcte.

Dans son évaluation de l'accessibilité de la justice, le gouvernement vérifiera par ailleurs si des adaptations financières sont nécessaires en ce qui concerne les droits de greffe.

L'**arriéré judiciaire sera rattrapé**, notamment par l'informatisation, des procédures accélérées et la promotion des modes alternatifs de résolution des litiges.

Aide aux victimes

Le gouvernement renforcera l'**aide aux victimes**, qui auront dorénavant accès à un **point de contact unique commun** aux services de police et de justice, dans le but diminuer la charge administrative qui s'impose à elles.

Une attention particulière sera portée aux **victimes de violences intrafamiliales et sexuelles**, avec notamment une formation renforcée des policiers à ces sujets et une meilleure information des victimes qui dénoncent des actes de violence. Le gouvernement s'engage à réaliser une meilleure intégration des **centres de prise en charge des violences sexuelles** dans les domaines de la justice, de la santé publique, de la police et de l'égalité des chances.

²¹ Rédigé par : Pauline Delgrange (*avocate spécialisée en droit de la migration*), Sixtine d'Ydewalle (*chercheuse en droit à l'UCLouvain*), Merlin Gevers (*juriste et travailleur associatif*), Léa Teper (*avocate et doctorante à l'UCLouvain (CRID&P)*).

Réforme et modernisation du droit pénal, de la procédure pénale et du droit de l'exécution des peines

Le droit de l'exécution des peines, le droit pénal et de la procédure seront réformés et modernisés, voire informatisés.

Les propositions des comités d'experts sur la réforme du droit pénal et de la procédure pénale, mandatés sous la précédente législature, ne seront pas suivies telles quelles mais serviront de point de départ aux discussions.

Trois ambitions ressortent clairement de l'accord du gouvernement: **toutes les peines seront exécutées; les récidivistes seront punis plus sévèrement et davantage accompagnés et les procédures pénales seront raccourcies.** Le gouvernement étudiera la question des détenu.e.s qui représentent encore un grave danger pour la société en fin de peine.

Un **système de responsabilité pénale partielle sera instauré** pour les auteurs de crimes atteints d'un affaiblissement de leurs facultés mentales de nature à réduire leur compréhension ou leur volonté, qui ne serait pas tel que l'absence totale de responsabilité puisse être constaté.

Politique criminelle

En matière d'incriminations, le code pénal intégrera après avis d'expert les notions de **fémicide et d'écocide**. L'accord prévoit plus de moyens pour combattre les **délits financiers** et érige la **lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants** hors ligne et en ligne en priorité absolue.

Une approche coordonnée à part entière sera réalisée de la **maltraitance des enfants, et des violences intrafamiliales et sexuelles**, via notamment une formation des services de police et de soins de première ligne.

En matière de **lutte contre les bandes organisées et le trafic de drogues**, l'accord prévoit un renforcement de la poursuite des délits commis par les dealers et les toxicomanes, en rue ou dans des bars où sont menées ces activités. Pour prévenir la récurrence, il prévoit la généralisation des chambres du tribunal de première instance spécialisées dans la poursuite des infractions commises par des personnes souffrant d'assuétudes.

La lutte contre les **cyber-menaces** sera renforcée, au travers notamment d'un cadre légal plus adapté et d'une politique de coopération entre les services de sécurité et de renseignement, y compris des organisations supranationales, comme l'OTAN.

Exécution des peines de prison

Les étrangers condamnés à des peines de plus de cinq ans purgeront dans la mesure du possible leur peine **dans leur pays d'origine**. Des accords bilatéraux seront conclus à cet effet. Les détenu.e.s qui n'ont pas ou plus de droit de séjour à leur sortie de prison seront rapatriés effectivement. L'Office des étrangers sera systématiquement tenu informé de la condamnation à une peine d'emprisonnement des détenu.e.s n'ayant pas la nationalité belge.

En matière de soins de santé, le gouvernement s'engage à atteindre pour les détenu.e.s et personnes internées le **même niveau de soins de santé mentale que celui appliqué dans la société**. Les soins de santé en prison seront réformés en profondeur.

Le gouvernement, en concertation avec les entités fédérées, s'engage à créer le cadre nécessaire pour que la **réintégration des détenu.e.s** puisse être préparée dès le prononcé de la peine, par le biais de plans de détention individualisés et de renforcement des services psychosociaux. Dans la lignée de la mise en place des "maisons de transition", des projets de détention à échelle réduite seront développés pour certains groupes de détenu.e.s.

Prisons et annexes psychiatriques

Le **Masterplan prison** sera poursuivi, après évaluation, en tenant compte de la nécessité d'adapter les capacités des centres de psychiatrie légale et des prisons. Les annexes psychiatriques des prisons pourraient être fermées, le gouvernement indiquant que "les internés ne sont pas à leur place dans le milieu carcéral".

La prise en charge psychiatrique des prévenu.e.s et des condamné.e.s sera renforcée et l'évaluation des soins de santé mentale sera intégrée à l'évaluation des masterplans.

Alternatives à la prison

Le gouvernement prévoit d'étudier davantage le domaine de l'accompagnement et de l'assistance sociale, les sanctions alternatives et la surveillance électronique.

Droit civil et commercial

Le droit civil avait déjà fait l'objet de très nombreuses réformes sous le ministre Geens. L'accord de gouvernement prévoit de **poursuivre le travail du ministre Geens** et notamment son projet d'un nouveau code civil. Le **droit de la filiation et le cadre légal entourant la cohabitation légale seront adaptés** à la société actuelle.

La réforme du droit économique au sens large sera poursuivie afin que **la nouvelle notion d'entreprise devienne également le point de départ du droit de la concurrence et du droit des pratiques du marché.**

B. Sécurité

Renforcement de la sécurité

Le gouvernement entend **renforcer l'efficacité en matière de sécurité.**

L'accord prévoit une **tolérance zéro** à double tranchant: **tant pour les actes de violence dont les policiers seraient victimes que lorsque ces derniers seraient auteurs.** Le statut d'agent de police serait modifié à cet effet, pour un meilleur traitement des affaires disciplinaires les concernant.

Le gouvernement soutient que les dossiers de **violence physique grave** ne pourront être classés sans suite pour motifs d'opportunité.

La politique de **lutte contre et de prévention de la radicalisation** et de **l'extrémisme**, notamment en milieu urbain, sera renforcée. Le gouvernement s'engage à mettre en oeuvre les conclusions de la commission d'enquête parlementaire sur les attaques terroristes. Entre autres, les statuts du personnel de la Sûreté de l'Etat (VSSE), du service général du renseignement et de la sécurité (SGRS) et de l'OCAM sera revu et les effectifs renforcés. L'offre des formations pour les services de renseignement et de l'OCAM de la *Belgian intelligence academy* sera renforcée et professionnalisée. Enfin, le gouvernement continuera à geler les avoirs financiers et les ressources économiques des personnes ou entités qui participent à des infractions terroristes. Cette politique pourrait se voir renforcée encore, après évaluation.

Davantage de personnel sera mobilisé pour la poursuite de la **petite criminalité**. La sanction sera rapide et "appropriée pour éviter la récidive". Un nouveau régime légal sera adopté pour prévenir les troubles à l'ordre public ou les nuisances.

Dans le cadre de la recherche et de la **poursuite des infractions de droit pénal financier**, le gouvernement prévoit une évaluation de la loi sur la **transaction pénale** et, pour toutes les infractions, entend engager des enquêteurs judiciaires spécialisés pour appliquer le principe "follow de money". Cette approche, validée par la Commission européenne en matière de droits

intellectuels, consiste à mettre en lumière et à entraver la piste laissée par l'argent dans le cadre de la commission de l'infraction poursuivie.

Organisation au niveau fédéral

Un secrétariat stratégique permanent sera créé, pour épauler le **Conseil national de sécurité**. L'autorité nationale de sécurité (ANS) y sera intégré. Ce secrétariat, à la table duquel siègeront plusieurs comités exerçant dans le domaine du renseignement et de la sécurité, servira de plateforme interdépartementale pour les screening de sécurité.

Au niveau de la politique du renseignement, le gouvernement entend **renforcer et élargir la coordination en matière de circulation de l'information**, en particulier entre l'OCAM et les services d'appui (la Sureté de l'Etat, le service général de renseignement et de la sécurité, les polices locales et fédérales, etc). Une **banque carrefour de la sécurité** pour le partage d'information de manière intégrée et sécurisée sera créé.

L'accord prévoit d'introduire un nouveau cadre légal pour les **agents infiltrés**.

Les **militaires devraient disparaître des rues** et être remplacés dans la mesure du possible par des agents de police.

Le gouvernement poursuivra une stratégie globale et intégrée en matière de **lutte contre les bandes organisées de trafiquants et le trafic international de drogue**, en renforçant les rangs de la police fédérale par des équipes spécialisées et multidisciplinaires pour les enquêtes dans ces domaines.

Organisation au niveau local

L'accord prévoit le **recrutement de 1600 agents de police minimum par an** et un **nouveau processus de recrutement et de formation, accélérant l'entrée en fonction**. Il vise une plus grande **diversité** dans les rangs de la police au moyen d'un "trajet diversité" et le recrutement de personnes dotées de "profils spécifiques", adaptés aux nouvelles formes de criminalité.

Le **financement des zones de police** sera revu, pour plus de transparence et un système de financement objectif.

L'accord maintient, au sein de la police, le cap de l'innovation numérique pour évoluer vers une police moderne, rapide et mobile, axée sur l'information.

Notre analyse

Certains aspects de l'accord du gouvernement témoignent d'une volonté de prendre un peu de distance avec la politique et les coupes budgétaires de la précédente législature. Le nouveau gouvernement répond à des préoccupations portées depuis longtemps par le monde judiciaire et celui de la police. Il entend supprimer la présence des militaires en rue au profit d'un développement de la qualité des interventions des services de police et de la quantité des agents, qu'il souhaite spécifiquement former à différentes formes d'infractions ou d'enquêtes. Au niveau matériel, il fait droit aux protestations du milieu judiciaire en choisissant de moderniser et d'informatiser la justice. Si certaines de ces promesses sont sur la table depuis plusieurs années, elles ont tout de même le mérite d'être cette fois-ci envisagées avec sérieux. Il faut également saluer la décision d'engager des criminologues pour soutenir les magistrats.

D'autres aspects de l'accord nous semblent beaucoup plus inquiétants. L'heure est à la répression plus qu'à la réelle prévention ou à la réinsertion. Les moyens sont davantage d'ordre sécuritaires, informatiques et financiers qu'orientés vers une justice pénale humaine, qui intégrerait l'auteur de l'infraction dans un processus d'inclusion au lieu de le réduire à l'acte qu'il a commis et de l'exclure encore plus de la société. Nous avons donc choisi de nous attarder sur quatre aspects structurants de cet accord: la modernisation de la justice et l'accessibilité de la justice qui en découle (A), la politique pénale répressive poursuivie par le gouvernement (B), la politique carcérale qu'il entend mettre en oeuvre (C) et les aspects sécuritaires de l'accord (D).

A. Modernisation de la justice et son accessibilité

L'injection de moyens supplémentaires en vue de moderniser les infrastructures et les outils de l'appareil judiciaire est de nature à rassurer les institutions de l'ordre judiciaire, son personnel et la police, après une législature difficile aux coupes budgétaires dures. La **lutte contre l'arriéré judiciaire** apparaît toujours comme une priorité pour le gouvernement, aux côtés de l'informatisation et la numérisation. S'il faut reconnaître que ces priorités font écho aux nombreuses critiques formulées par la société civile et les professionnels du droit, elles semblent essentiellement répondre à la nécessité de voir apparaître une justice efficace et rapide. Particulièrement, la numérisation des dossiers judiciaires doit être saluée, tant elle répond aux nombreuses critiques des praticiens. L'avenir dira si les efforts consentis étaient suffisants.

Du point de vue des citoyen.ne.s et justiciables, la lenteur du système n'était pas le seul problème dénoncé. **L'insuffisante accessibilité du système judiciaire** a aussi beaucoup été dénoncée. Sur ce plan, la note est assez faible. Cela peut peut-être s'expliquer par le fait qu'un travail parlementaire a récemment permis de rehausser de façon importante les seuils d'accès à un avocat pro-deo (totalement ou partiellement gratuit). Il faudra donc vérifier si les budgets dégagés ventilent suffisamment de moyens vers cet objectif, le **recours au pro-deo** allant augmenter fortement (ce qui est une bonne chose). Il est positif que l'accord de gouvernement prévoit une rémunération correcte des avocats pro-deo. Le système de rémunérations à points actuels, pouvant être modifié chaque année, témoigne de ses insuffisances, mais l'idée réfléchir au financement de cabinets d'avocats salariés, comme ce qu'il se fait au Québec, n'est pas reprise dans l'accord de majorité. Par contre, il est connu dans le secteur que le **fonctionnement du système pro-deo** lui-même n'est pas à la hauteur des besoins particuliers des justiciables vulnérables. La note prévoit une approche pluridisciplinaire et des projets-pilotes en ce sens. Les acteurs de l'accès à la justice témoignent de l'intérêt de cette pratique, mais des projets-pilotes ne suffiront pas à répondre aux enjeux. L'ouverture à revoir le **coût des droits de greffe** est aussi un élément important qu'il faudra suivre.

Enfin, l'idée d'un **registre public de la jurisprudence**, qui permettrait aux petits cabinets d'avocats ou aux cabinets ayant moins de moyens d'avoir accès à une documentation de qualité pour préparer la défense de leurs clients, n'a pas été retenue.

B. Politique pénale

Répression n'est pas prévention

La politique pénale du gouvernement s'articule autour d'une volonté de punir plus sévèrement la petite délinquance et les récidivistes. La répression est brandie comme solution pour les délinquants et **le renforcement des peines de prison vu comme le remède contre la récidive. En réalité, c'est exactement l'inverse qui se déroule.**

L'intention du gouvernement est de s'attaquer à toute forme visible de criminalité pour donner une impression de sécurité à la population et pense qu'au passage, cela en dissuadera certain.e de passer à l'acte. Ainsi, il prévoit expressément de réprimer plus vite et plus fort le vol à l'étalage, les délits commis par les petits dealers de rue ou par des toxicomanes. Pourtant, la répression comme solution face à la délinquance apparaît comme une solution facile et efficace pour donner aux électeurs l'impression de s'attaquer à un problème de sécurité important plutôt que de trouver de vraies solutions à la criminalité. L'accord de gouvernement l'avoue : on poursuivra de manière plus efficace les délits faciles à poursuivre. Il faut donc s'attendre à voir **les chiffres de la criminalité flamber d'ici quelques années**, non pas parce qu'elle aura réellement augmenté, mais **parce que notre gouvernement opte pour une politique répressive pour des délits mineurs** au détriment d'une politique de prise en charge des causes structurelles de cette délinquance... **avec le risque d'accroître paradoxalement le sentiment d'insécurité de la population.** Ce faisant, le gouvernement passe à côté du but qu'il s'est lui-même fixé et individualise la problématique de la délinquance en niant les responsabilités collectives dans l'avènement de ce genre de comportement : problèmes psychologiques, sociaux, scolaires, d'intégration culturelle et de pauvreté... Le gouvernement s'apprête à surveiller et punir au lieu d'aider, d'accompagner et de comprendre.

De la même manière, pour le gouvernement, **la prévention de la récidive passe surtout par le prononcé de peines plus sévères pour les récidivistes** et accessoirement par la prévention et l'aide aux usagers de drogue. Cette manière de voir ce phénomène dénote par rapport à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, à l'issue de laquelle tous les condamnés sont dorénavant libérables conditionnellement à un tiers de leur peine. Cette vision manque en outre d'ambition, car elle se borne à répondre à la récidive par de la répression, au détriment d'une approche globale et structurelle de la récidive. Or, il convient de souligner comme l'ont fait les milieux associatifs et judiciaires à de nombreuses reprises (voy. les travaux de l'observatoire international des prisons ou en Belgique, des Pr. M.-A. Beernaert et D. Vandermeersch, Ph. Mary, D. Kaminski et au niveau international d'A. Davis notamment), que **la récidive s'enracine dans l'institution désocialisante et criminogène que constitue la prison.** La prison ne fait que désintégrer des personnes souvent déjà précarisées par un système qui ne leur est pas adapté. Les difficultés d'insertion familiale, sociale ou professionnelle sont renforcées par la peine. **En pénalisant plus la récidive, le gouvernement ne fait qu'alimenter un système qui ne fonctionne pas sans le remettre en cause.**

Extension du filet pénal

De nombreuses mesures du gouvernement témoignent en outre d'une volonté d'**élargir encore plus le filet pénal** : la poursuite de manière plus systématique les cas de violences graves, l'intégration des notions d'écocide, de féminicide et de responsabilité pénale partielle au code pénal et la mise en place de règles à appliquer aux détenu.e.s en fin de peine qui représentent "de toute évidence" un danger grave pour la société. Il ne faut pas perdre de vue qu'aucun débat ne semble avoir été mené sur la prévention des infractions et leur prise en charge globale. Ainsi, **le gouvernement se limite à mettre en place des mesures répressives qui auront pour effet de sanctionner les individus en aval, sans envisager une politique de prise en charge et d'accompagnement en amont.** Cette critique vaut également en matière de lutte contre le terrorisme et le radicalisme, qui continuera à occuper le gouvernement et les services de sécurité, dans le cadre d'une politique sécuritaire et d'échange d'informations forte qui s'étendra sous cette nouvelle législature à toutes les formes d'extrémismes. Concernant **l'écocide**, la réflexion pourrait être étendue à la responsabilité pénale des personnes morales, qui est assez limitée actuellement de même qu'en matière de délits financiers, dont la politique de poursuite gagnerait à être mieux définie.

Concernant le **féminicide**, nous reconnaissons l'aspect symbolique de la mesure, mais estimons que le symbolique ne suffit pas. S'il faut permettre de visibiliser les homicides de femmes faits en raison de leur genre, et reconnaître que dans ce cadre la persistance du système de domination et d'oppression de genre ne peut faire échapper à ces actes individuels le cadre structurel qui les facilite, il faut constater aussi que l'inscription dans le Code pénal n'apporte pas de réponse aux impératifs de prévention et de protection des personnes et que la formation plus poussée de services de police et services de soins de première ligne en matière de violences intrafamiliales et sexuelles qui a été décidée, si elle est une bonne chose, ne touchera pas l'ensemble des acteurs concernés et n'abordera qu'une part des violences de genre. L'actualité a montré combien une formation des magistrat.e.s quant aux inégalités de genre était nécessaire²².

Une préoccupation majeure concerne la mise en place de **responsabilités pénales partielles**, pour les personnes ayant une déficience mentale. **Nous craignons que l'introduction de cette possibilité pour les juges implique une pénalisation des comportements qui, aujourd'hui, trouvent une solution essentiellement en termes de santé mentale.**

C. Politique carcérale

En termes de politique carcérale, ce gouvernement continuera dans la ligne directe du précédent gouvernement : il entend augmenter la taille des prisons, essayer de les entretenir et de les réparer, et tenter (mais sans se donner les moyens) de mieux réinsérer les détenus.

A vrai dire, les ambitions en matière de réinsertion et d'accompagnement des personnes condamnées à des peines de prison sont faibles. Si le gouvernement semble reconnaître que la

²² <https://www.cffb.be/la-reconnaissance-des-violences-de-genre-nest-pas-negociable/>

peine de prison désintègre et, qu'à tout le moins, le processus de réintégration du condamné doit rapidement commencer, il n'envisage aucune mesure concrète optimisant sa réinsertion ou diminuant le recours à la peine de prison et n'adopte pas une vision transversale et pluridisciplinaire du passage à l'acte. **Il est particulièrement dommage de constater que le gouvernement s'éloigne des conclusions des experts chargés de repenser le code pénal, qui avaient proposé d'abandonner la peine de prison pour une très grande partie de délits mineurs.**

Les masterplans lancés sous les dernières législatures seront poursuivis avec une nouveauté importante : la priorité ira à la construction de nouveaux centres de psychiatrie légale. Il y a ici la **reconnaissance d'une aberration dans notre système, que les internés qui croupissent dans les prisons n'ont pas leur place dans le milieu carcéral.** C'est une bonne nouvelle, qui mériterait cependant d'être accompagnée d'une réflexion sur une limite dans le temps de l'internement. Le projet de construction d'une maxi-prison à Haren, fortement décrié, n'est pas abandonné. C'est un réel dommage que le problème de la surpopulation des prisons soit réglé par la construction de nouveaux établissements pénitentiaires, et non par le désengorgement des existantes de toutes les personnes qui n'ont rien à y faire (ex : préventive généralisée alors qu'elle devrait être l'exception) et que le passage par la prison abîme, désocialise et ne rend pas, au contraire, moins dangereux pour la société.

Enfin, le gouvernement est muet quant à l'avenir des ailes D-Rad:ex, ailes ultra-sécurisées destinées à accueillir les détenu.e.s islamistes prosélytes, élaborées sous l'égide du Ministre Geens et contestées à tous les niveaux. Il aurait été bienvenu que le gouvernement reconnaisse l'inefficacité d'une telle politique, et envisage d'élaborer une réelle politique de déradicalisation, en coopération éventuellement avec les entités fédérées.

Les conditions de détention et le respect des droits fondamentaux et libertés individuelles en prison ne sont pas pointées dans l'accord. La Belgique a pourtant été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme à de nombreuses reprises pour l'état désastreux de ses établissements pénitentiaires et des conditions de détention. Elle est régulièrement épinglée par différents organes actifs dans ce domaine, comme le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), Amnesty international ou l'Observatoire international des prisons (OIP).

D. Sécurité

Recherche et récolte d'information

En matière sécuritaire, le gouvernement renforce la politique de récolte et de partage d'informations mise en place sous la précédente législature. Cette fois-ci, celle-ci ne devrait cependant plus se limiter à la lutte contre le terrorisme et le radicalisme religieux, mais bien s'étendre à toutes les formes d'extrémisme. L'accord est néanmoins très peu précis quant aux mesures qu'il va prendre ou au rôle exact que vont jouer les différents organes de l'Etat qui agissent en cette matière. Il témoigne d'ailleurs de la complexité de coordonner l'ensemble de

ces organes, qui sont multiples et dont on ne distingue pas toujours les missions respectives. La surveillance et la récolte de renseignements constituent donc une préoccupation importante du gouvernement, qu'il ne met pas en balance avec le droit au respect à la vie privée et l'importance d'avoir, dans un état de droit, des organes qui fonctionnent de manière transparente et claire. Nous le regrettons.

Enfin, le gouvernement semble se distancier encore de la seule menace terroriste en supprimant progressivement la présence militaire en rue. Cette décision est compensée par le recrutement massif d'agents de police et un large développement des compétences de la police fédérale, mais nous verrons ci-dessous que ces mesures sont contestables.

Police

L'intention de répondre aux multiples demandes du secteur au travers d'une politique sécuritaire et rapide se fait également ressentir en ce qui concerne la police, qui bénéficiera de 1600 nouvelles recrues par an, un chiffre considérable. **Le gouvernement ne cache pas sa volonté de punir plus sévèrement les violences envers les agents de police ou commises par eux.** Dans ce dernier cas, le gouvernement semble surtout envisager la poursuite disciplinaire des policiers.

Nous constatons qu'**un problème important au sein de la police est celui de la formation.** Actuellement le processus de sélection comprend une épreuve cognitive et une épreuve sportive ; une épreuve de personnalité ; un entretien devant la commission de sélection et une épreuve médicale. **En l'espace de quelques mois, un individu peut devenir policier et posséder une arme sur la voie publique tout en détenant le monopole de la contrainte et de la violence légitime. Le gouvernement compte encore raccourcir le délai entre la candidature et l'entrée en fonction.** Il indique simplement que la formation des policiers devrait être améliorée, sans aucune autre précision, pour prendre en considération les changements de notre société, sans davantage de précision. Il n'a en réalité aucune intention de revoir en profondeur la formation des policiers malgré les nombreux cas de racisme avéré, de violences, de machisme, d'irrespect de la police envers des populations plus fragiles.

L'engagement de si nombreux policiers nous interpelle non seulement au vu des difficultés connues de recruter du personnel pour la police et de la diminution constante des exigences envers les nouvelles recrues, mais également sur l'affectation qui sera faite de ce personnel supplémentaire. **Un véritable débat démocratique devrait avoir lieu sur une politique des poursuites, qui déterminerait les comportements essentiels à poursuivre.**

Les procédures de plaintes contre les policiers ne seront pas revues. L'accord cite une modification du statut d'agent de police pour rendre les affaires disciplinaires plus fluides ainsi qu'une forme de tolérance zéro pour les policiers qui sont coupables d'abus, mais **il n'est fait aucune mention de la procédure devant le comité P, la composition de celui-ci, de procédures judiciaires adaptées contre les agents, etc.** Malgré les cas de violences policières fortement médiatisés ces derniers temps, l'accord de gouvernement ne semble donc

pas apporter de réelle solution à ce problème. Des procédures spécifiques sont nécessaires, avec des magistrats et du personnel au sein du parquet uniquement chargés de ce type de dossier, pour éviter qu'ils ne rechignent à poursuivre des agents de police avec lesquels ils travaillent régulièrement dans d'autres dossiers.

Mettre fin au sentiment d'impunité qui règne actuellement dans le corps de la police, causé par des poursuites quasiment inexistantes des violences policières, permettrait de prévenir de nombreux cas d'usage disproportionné de la violence, et donc illégal. L'accord de gouvernement semble conscient de ce point, mais le travail à réaliser au niveau du système judiciaire est immense.

Le port d'arme systématique par les agents de police n'est pas non plus remis en question par l'accord de gouvernement. C'est regrettable.

Enfin, **l'accord de gouvernement ne s'attaque pas aux contrôles d'identité auxquels sont confrontés quotidiennement certains groupes de population.** La police ne se cache pas de faire du profilage ethnique, avec de lourdes conséquences pour des jeunes qui font l'objet de contrôles systématiques et sont stigmatisés. Amnesty International appelait déjà en 2018 à réagir face à ce problème, et la répression pendant le confinement a encore aggravé le problème. Pourtant, l'accord reste muet à cet égard. Un mécanisme de sanction en cas de contrôle illégal devrait être mis en place, accompagné par une réflexion sur la manière de protéger les victimes de ces contrôles qui voudraient les dénoncer.