



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

Solidarité et pauvreté



CONTRIBUTION AU DÉBAT ET À L'ACTION POLITIQUES

RAPPORT BISANNUEL 2020 - 2021

**SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ,
LA PRÉCARITÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE**

Table des matières

Introduction	4
Chapitre I - Solidarité et pauvreté en perspective	8
1. La solidarité du point de vue des personnes de pauvreté	9
1.1. Que signifie la solidarité pour les personnes en situation de pauvreté ?	9
1.2 Est-ce que les personnes en situation de pauvreté ressentent beaucoup de solidarité ?	10
1.3 Solidarité directe et indirecte	11
2. Trois dimensions de la solidarité	12
2.1. Contribution : être acteur de solidarité	12
2.2. Redistribution : être sujet de solidarité	14
2.3. Collectivité : lutter collectivement pour la solidarité	15
3. Inégalités et évolutions dans l'organisation de la solidarité	17
3.1 Non effectivité des droits	17
3.2 Obstacles légaux à la solidarité	18
3.3 Conditionnalité des droits et du soutien	20
3.4 Déplacement des responsabilité et solidarité événementielle	21
4. L'impact du COVID-19 et des inondations de juillet 2021	22
4.1 La solidarité sur le devant de la scène	22
4.2 La solidarité face aux inégalités liées au COVID-19	23
4.3 Digitalisation de la société et de la solidarité	25
Chapitre II - Solidarité et travail	28
1. Les personnes en situation de pauvreté comme actrices de la solidarité par le travail	30
1.1. Contribuer par un emploi et des cotisations sociales	30
1.2. Contribuer autrement que par l'emploi	34
2. Les personnes en situation de pauvreté aux limites du système de solidarité	39

2.1. La redistribution de l'emploi lui-même _____	39
2.2. Emplois précaires et inégalités en matière de redistribution _____	44
2.3. Protéger par la sécurité sociale et ses défis _____	53
2.4. Quid d'un revenu de base ? _____	55
Chapitre III - Solidarité et fiscalité _____	57
1. La perception des impôts _____	60
1.1. Effets de la forme de l'impôt (progressif, linéaire et forfaitaire) _____	60
1.2. Base imposable _____	62
1.3. (In)égalité en matière de fortune et extrême richesse _____	65
1.4. La perception des impôts en pratique _____	68
2. La dépense des fonds publics _____	72
2.1. Les effets Matthieu dans l'utilisation de primes et de mesures de soutien _____	72
2.2. Différences dans l'utilisation des services publics _____	74
Chapitre IV - Chemins vers la solidarité et la justice _____	77
1. Solidarité et lutte contre la pauvreté, quels enjeux ? _____	78
1.1. Faire face aux défis individuels et collectifs _____	78
1.2. Faire société _____	80
2. Renforcer la sécurité sociale pour une société plus juste et plus solidaire _____	86
2.1. La sécurité sociale comme réponse à des défis sociétaux _____	86
2.2. Protection contre la pauvreté _____	88
2.3. Protection contre les bouleversements économiques, sociaux et environnementaux _____	89
2.4. Vers une sécurité sociale forte _____	91
3. Vers une fiscalité juste _____	97
3.1. Choisir des formes et des mesures fiscales qui permettent des contributions équitables _____	97
3.2. Prise en compte proportionnelle des différentes sources de revenus dans l'impôt _____	100
3.3. Développement d'un impôt sur la fortune _____	101
3.4. Renforcer la lutte contre la fraude fiscale _____	102

3.5. Lutter contre les effets-Matthieu et le non-recours aux droits	103
4. Utilisation équitable des fonds publics : pour des services publics de qualité et accessibles à tous	104
4.1. Le rôle des services publics dans la réalisation des droits	105
4.2 Améliorer l'accessibilité des services publics	106
4.3 Garantir la qualité des services publics	109
Conclusion	112
Notes de fin	116
Annexes	130
1. Liste des organisations impliquées dans l'élaboration du Rapport 2020 – 2021	130
2. Liste des personnes impliquées dans l'élaboration du Rapport 2020 – 2021	132
3. Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté	135

Introduction



Vous avez sous les yeux le onzième Rapport bisannuel du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (ci-après le Service de lutte contre la pauvreté). Il est consacré au thème 'Solidarité et pauvreté'.

Au même titre que les éditions précédentes, ce Rapport bisannuel est le fruit d'une concertation avec des personnes en situation de pauvreté, leurs associations et divers autres acteurs. Il s'agit de l'un des moyens utilisés par le Service de lutte contre la pauvreté – une institution publique indépendante et interfédérale – pour accomplir sa mission d'évaluation de l'exercice effectif des droits humains dans les situations de pauvreté¹.

Le thème de la solidarité a été choisi sur la base d'un échange au sein de la Commission d'accompagnement du Service de lutte contre la pauvreté, en février 2020. À la veille donc d'une pandémie qui allait avoir un impact énorme et dramatique sur notre société et sur le monde, dont nous n'avions absolument pas conscience à ce moment-là.

La crise du COVID-19 a évidemment aussi eu un impact particulièrement important sur la rédaction de ce Rapport.

Tout d'abord, la solidarité a revêtu un sens particulièrement actuel lors de la crise du COVID-19 et des mesures de protection prises par les différents gouvernements. Au quotidien, de nombreuses personnes et organisations se sont mobilisées pour soutenir autant que possible les personnes en situation de précarité, tandis que les différents gouvernements prenaient des mesures - en plusieurs phases - pour aider les familles, les salariés, les indépendants et les entreprises à traverser les périodes difficiles de confinement, de chômage temporaire, de fermeture, etc.

Au cours de l'été 2021 également, nous avons vu la solidarité s'exercer d'une manière particulière. Les inondations, qui ont spécialement ravagé plusieurs communes wallonnes, ont durement touché de nombreuses familles, dont beaucoup de personnes qui se trouvaient déjà en situation de précarité. Le constat du précédent Rapport bisannuel 'Durabilité et pauvreté' (décembre 2019), selon lequel les personnes vivant en situation de pauvreté sont plus durement touchées par le changement climatique - non seulement dans les pays du Sud – s'est une nouvelle fois vérifié de façon dramatique. Mais dans le même temps, nous avons vu émerger une grande solidarité avec les habitants touchés, tant de la part de leur entourage le plus proche (voisins et famille) que de personnes plus éloignées, venant des différentes régions du pays.

Tout au long de ce Rapport, il sera régulièrement fait référence à ce contexte de solidarité, tant dans ses diverses expressions que par rapport à certaines évolutions.

Le contexte de crise a également eu un grand impact sur le fonctionnement du Service de lutte contre la pauvreté. Dès le début de cette crise du COVID-19, le Service a entamé de nouveaux travaux et attiré de différentes manières l'attention sur les personnes en situation de pauvreté et de précarité.

Entre autres, en soulignant l'impact possible sur les droits de l'homme de la crise sanitaire et des mesures de protection liées, en rappelant la pertinence de la devise *to leave no one behind* qui guide l'Agenda 2030 des Nations Unies (et qui constitue également le message central du Rapport bisannuel 'Durabilité et pauvreté') durant cette crise, en élaborant un aperçu des mesures COVID-19 prises par les différents gouvernements, en soutien aux situations de pauvreté et de précarité, en soumettant des avis à la Taskforce 'Groupes vulnérables' au niveau fédéral et à d'autres plateformes politiques, ou encore en organisant une concertation avec des parties prenantes au sein de la Taskforce flamande 'Familles vulnérables'².

La crise a bien sûr également eu un impact sur le processus de concertation. En raison des mesures de confinement, aucune réunion de concertation n'a été possible à partir du printemps 2020. Les différentes associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent, mais également d'autres organisations et services, ont investi beaucoup de temps pour adapter leur fonctionnement aux circonstances particulières et soutenir autant que possible les personnes en situation de précarité. Comme alternative à une réunion de concertation avec les seules associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent - afin d'explorer ensemble le concept de solidarité - le Service de lutte contre la pauvreté a lancé auprès d'elles une consultation sur la solidarité, certaines évolutions, le contexte du COVID-19... Treize associations ont contribué à cette enquête, fournissant ainsi un matériel particulièrement utile pour la préparation et la conception du processus de concertation et pour les textes de ce Rapport.

Par la suite, le Service a organisé dix réunions de concertation entre septembre 2020 et octobre 2021, dont neuf sous la forme d'une vidéoconférence Zoom et la dixième dans un format hybride (une réunion présentielle à Bruxelles, combinée à une vidéoconférence). Nous sommes évidemment conscients que cette façon digitale d'organiser la concertation contraste avec l'attention et les travaux que nous menons sur la problématique de l'exclusion numérique, mais les circonstances du COVID-19 ne nous ont pas laissé d'autres options. L'équipe du Service a consulté les associations concernées, a recherché avec elles les méthodes de travail les plus appropriées, et a également fourni des ressources techniques.

La plupart des réunions ont rassemblé de 40 à 50 participants, dont beaucoup de personnes en situation de pauvreté, ayant recours à divers outils de communication (un ordinateur au sein d'une association, une tablette ou même un téléphone...). Dans tous les cas, nous tenons à souligner l'énergie et l'investissement déployés par les participants, et à les remercier de tout cœur pour leurs efforts importants. Nous voulons également mettre en avant l'engagement des associations à discuter les comptes rendus des réunions, les points de discussion et les projets de textes lors de réunions préparatoires intensives en groupes. De même, cela n'a pas été facile non plus pour les associations, compte tenu du COVID-19 et des différentes mesures : se réunir était difficile, les membres devaient souvent lire les rapports et les projets de texte sur écran, parfois sur leur téléphone...

Par ailleurs, le 8 novembre 2021, à Eupen, à l'invitation du ministre compétent de la Communauté germanophone et de son administration, l'équipe du Service de lutte contre la pauvreté a pu présenter aux acteurs locaux les éléments issus du processus de concertation. Ces acteurs ont à leur tour apporté

des éléments propres à la Communauté germanophone, ce qui a permis d'enrichir notre champ d'analyse.

Lors de la réunion de la Commission d'accompagnement de février 2020, à l'occasion du choix du thème de la solidarité, ses membres ont réalisé qu'il s'agissait d'un thème très large et qu'une certaine délimitation serait nécessaire. Tout au long du processus de concertation, des choix ont donc été faits sur la base de l'enquête du Service auprès des associations et des premières réunions de concertation. Ainsi, il a été décidé de se concentrer sur deux domaines, le travail et la fiscalité, qui sont fortement apparus au cours des échanges comme des domaines où la solidarité a ou devrait avoir une place centrale. Dans le même temps, il a été demandé, au sein de la concertation, de faire régulièrement référence à d'autres domaines sociaux tout au long du Rapport.

Pour structurer le processus de concertation, l'équipe du Service a utilisé trois dimensions de la solidarité. Deux dimensions sont prédominantes dans la littérature sur la solidarité: la contribution et la redistribution. Au cours du processus de concertation, plusieurs acteurs ont demandé qu'une troisième dimension - collective - soit ajoutée : une dimension qui rende explicite l'aspect collectif, le fait de se réunir pour organiser la société et lutter contre les inégalités.

Le premier chapitre de ce Rapport met en perspective la solidarité et la pauvreté, en examinant la solidarité du point de vue des situations de pauvreté, et en discutant des trois dimensions dans lesquelles la solidarité a été perçue lors de la concertation. Ce chapitre examine également un certain nombre d'inégalités et d'évolutions dans l'organisation de solidarité, ainsi que l'impact du COVID-19 et des inondations de l'été 2021.

Les deuxième et troisième chapitres traitent des domaines du travail et de la fiscalité. En particulier, les dimensions de 'contribution' et de 'redistribution' y sont abordées.

Le quatrième chapitre propose un certain nombre de pistes et recommandations vers plus de justice et de solidarité, en s'appuyant sur les trois premiers chapitres. Après un premier point - plutôt introductif - sur les défis, nous abordons l'importance d'un système de sécurité sociale fort, d'une fiscalité équitable et de services publics qualitatifs et accessibles. Ce chapitre contient donc des recommandations sur ces différents points, en s'inspirant des analyses des trois autres chapitres. Le Service de lutte contre la pauvreté a en effet été chargé, outre son rôle d'analyse, de formuler des recommandations à l'attention des différents gouvernements, parlements et organes consultatifs.

Les citations dans le texte sans note de fin sont basées sur les interventions des participants lors des réunions de concertation. En outre, de nombreuses références aux publications et travaux de divers acteurs sont reprises dans des notes de fin : associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent et leurs réseaux, organisations de terrain, institutions, administrations, institutions scientifiques... et le Service de lutte contre la pauvreté lui-même.

Une liste des organisations et des personnes qui ont contribué à la création de ce Rapport est reprise dans les annexes 1 et 2.

Les participants à la concertation demandent d'ores et déjà que les analyses et recommandations qui figurent dans le Rapport soient intégrées au débat et à l'action politiques, conformément à l'engagement pris par les diverses autorités dans l'Accord de coopération relatif à la continuité de la

politique en matière de pauvreté³. L'organisation d'une Conférence interministérielle autour de la lutte contre la pauvreté et d'un débat au sein des différents gouvernements, parlements, et organes consultatifs compétents, sur des éléments de ce Rapport bisannuel, serait une reconnaissance de l'apport et de l'engagement des participants à la concertation organisée au sein du Service, ainsi qu'une contribution concrète à la lutte contre la pauvreté dans les années à venir, dans le contexte de la politique climatique et de relance.

L'équipe du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

* Le Service de lutte contre la pauvreté se veut attentif aux discriminations liées au genre. Cependant, pour des raisons de lisibilité, nous n'utilisons pas l'écriture inclusive afin d'éviter des difficultés de lecture pour certaines catégories de personnes (personnes dyslexiques, malvoyantes...).

Chapitre I - Solidarité et pauvreté en perspective



Table des matières

1. La solidarité du point de vue des personnes de pauvreté.....	9
1.1. Que signifie la solidarité pour les personnes en situation de pauvreté ?.....	9
1.2 Est-ce que les personnes en situation de pauvreté ressentent beaucoup de solidarité ?	10
1.3 Solidarité directe et indirecte	11
2. Trois dimensions de la solidarité.....	12
2.1. Contribution : être acteur de solidarité	12
2.2. Redistribution : être sujet de solidarité	14
2.3. Collectivité : lutter collectivement pour la solidarité	15
3. Inégalités et évolutions dans l'organisation de la solidarité	17
3.1 Non effectivité des droits.....	17
3.2 Obstacles légaux à la solidarité.....	18
3.3 Conditionnalité des droits et du soutien	20
3.4 Déplacement des responsabilité et solidarité événementielle	21
4. L'impact du COVID-19 et des inondations de juillet 2021	22
4.1 La solidarité sur le devant de la scène	22
4.2 La solidarité face aux inégalités liées au COVID-19	23
4.3 Digitalisation de la société et de la solidarité	25

Ce premier chapitre met en perspective le concept de solidarité du point de vue de la pauvreté. En juin 2020, au début du processus de concertation, une enquête autour du concept de solidarité a été réalisée par le Service de lutte contre la pauvreté auprès des associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent. Les associations ont rempli ce questionnaire avec leurs membres et ont pu s'exprimer sur ce que représentait la solidarité à leurs yeux. Si ces réflexions ont pu dresser un tableau très large du concept de solidarité, elles ont regroupé certains messages et conceptions communes de la solidarité.

Dans un premier point, nous partageons quelques idées de ce que signifie la solidarité pour les personnes en situation de pauvreté sur base de cette enquête et des premières réunions de concertation.

De plus, les discussions autour du concept de solidarité ont, lors de la concertation, permis de dégager trois dimensions propres à celle-ci : la contribution, la redistribution et la collectivité. Dans un deuxième point, nous développons ces trois dimensions en mettant en évidence certains enjeux auxquels font face les personnes en situation de pauvreté dans chacune d'entre elles, tels que leur sentiment de honte quand elles ne peuvent pas contribuer d'une manière socialement reconnue, leur non accès à certains mécanismes de redistribution ou encore l'importance de lutter collectivement pour leurs droits (point 2).

Ensuite, nous nous intéressons aux différentes inégalités et évolutions dans l'organisation de la solidarité qui impactent les situations de pauvreté et qui ont fait l'objet de nombreux témoignages et analyses pendant la

concertation. Nous abordons successivement les problématiques de la non effectivité des droits, des obstacles légaux à la solidarité, de la conditionnalité des droits et du soutien, et enfin du glissement de responsabilité de la solidarité indirecte vers la solidarité directe ainsi que de la solidarité événementielle (point 3).

Pour terminer, nous nous penchons sur l'actualité récente en analysant l'impact du COVID-19 et des inondations de juillet 2021 sur la solidarité et les situations de pauvreté (point 4). Car si ces deux événements ont eu pour effet de mettre la solidarité sur le devant de la scène, ils ont également accru les inégalités existantes. Ils ont également accéléré certaines évolutions de société, telles que la digitalisation, ce qui n'est pas sans conséquence sur les situations de pauvreté.

1. La solidarité du point de vue des personnes de pauvreté

1.1. Que signifie la solidarité pour les personnes en situation de pauvreté ?

Depuis le début de la crise du Covid-19 et d'autant plus après les inondations de juillet 2021, le mot solidarité rejaillit dans les débats et les médias. Mais ce concept renvoie à une multitude de réalités.

Premièrement, pour les personnes en situation de pauvreté, la solidarité fait appel aux valeurs collectives telles que l'entraide et la coopération qui se développent entre les êtres humains : « *Nous pensons à l'empathie, au dépassement de soi, à l'ouverture aux autres, à*

la justice, à obtenir ses droits, à l'entraide, à l'écoute, à l'équivalence et à l'absence de dépendance. Cela concerne les deux côtés (le donneur et le receveur). Cela fait en sorte que la pauvreté diminue ».

Ensuite, d'emblée, les participants à la concertation ont insisté sur l'importance de la dignité humaine et de la reconnaissance de l'Autre comme un égal pour que l'on puisse réellement parler de solidarité : « *Attendre d'être reconnue comme personne humaine dans leur situation délicate et pas comme 'client'* ». Les personnes en situation de pauvreté ressentent souvent de la honte par rapport aux différents types d'aides qu'elles reçoivent, surtout lorsque ces aides s'apparentent davantage à de la charité. Ainsi, en matière d'aide alimentaire par exemple, certains participants au questionnaire considéraient qu'il s'agissait d'une forme de solidarité, tandis que d'autres l'envisageaient autrement : « *Je ne trouve pas que pour des personnes devoir aller chercher des colis alimentaires soit synonyme de solidarité. Et pourtant ce genre de solidarité se renforce et on répond bien trop comme cela pour les personnes qui sont en situation de pauvreté* ».

Par ailleurs, que ce soit via de l'aide matérielle ou par un soutien moral et psychologique par une personne ou par un professionnel par exemple, c'est surtout le contact humain et le lien tissé dans l'échange qui fait émerger une forme de solidarité : « *[Celle-ci] se trouve aussi dans certaines mutualités qui vous aident dans votre dossier, chez certains médecins conseils qui vous soutiennent, qui ne vous traitent pas comme un pestiféré ou un profiteur et qui ne rentrent pas dans le jugement par rapport à votre aspect physique : l'obésité par exemple* ».

1.2 Est-ce que les personnes en situation de pauvreté ressentent beaucoup de solidarité ?

La réponse est complexe. D'une part, les participants à la concertation ont insisté sur l'importance de l'entraide dans les milieux sociaux plus défavorisés. La famille est ainsi le lieu principal de solidarité pour beaucoup de personnes, quand les conditions familiales le permettent. Il s'agit de vivre ensemble, de soutenir ses proches, d'aider des personnes vulnérables de son entourage,... : « *C'est souvent familial, amis, quartier, religieux... En rue, simplement le fait de parler avec quelqu'un qui fait la manche ou s'asseoir sur un banc avec lui...* ». Dans le même temps, la solidarité qui existe chez les personnes en situation de pauvreté relève bien souvent d'une question de survie; elle n'est donc pas forcément choisie. Pourtant, selon les participants à la concertation, ce type de solidarité « *devrait être un surplus, un cadeau, plutôt qu'une nécessité, quelque chose dont on ne peut se passer* ».

D'autre part, les membres des associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent ont rappelé que beaucoup de personnes en situation de pauvreté n'ont pas accès à d'autres canaux de solidarité, pour toutes sortes de raisons. Cette absence de solidarité de la part du reste de la société peut être une réelle souffrance : « *La solidarité, on la ressent quand on n'est pas invisible* ». La solidarité qui s'exprime à travers les échanges de biens et services, les logements partagés (socialement mixtes, intergénérationnels...), le covoiturage, les achats solidaires ou durables, le soutien à l'économie locale et aux petits producteurs, ou

encore le tissu associatif, sportif et culturel n'est par exemple que difficilement accessible aux personnes en situation de pauvreté et de précarité. La difficulté de s'impliquer dans le développement des villes et des localités vers plus d'autonomie et de durabilité (projets citoyens, démocratie directe,...) est un autre exemple.

Il existe une solidarité collective, davantage institutionnalisée, où chacun ne choisit pas personnellement d'aider son prochain mais qui vise à assurer l'accès de tous aux droits fondamentaux et à des conditions de vie dignes : « *La solidarité doit être structurelle, durable, inconditionnelle, basée sur les droits humains et l'égalité en droits pour tous* ». Une société solidaire idéale est une société dans laquelle chaque individu peut combler ses besoins de base grâce, notamment, à un revenu suffisant, et qui a pour objectif de diminuer les inégalités. La solidarité se retrouve donc dans l'accès aux droits fondamentaux tels que les soins de santé, l'enseignement, la justice, la mobilité, le système de protection sociale, la fiscalité... : « *C'est la solidarité du plus grand nombre au bénéfice des plus faibles et des exclus : pension, chômage, handicap....* ».

1.3 Solidarité directe et indirecte

Ces différents éléments relatifs au concept de solidarité qui ont été amenés dans le processus de concertation rejoignent en grande partie la littérature sur le sujet. A titre d'exemple, pour certains auteurs, la solidarité consiste notamment dans le fait de soutenir d'autres personnes avec lesquelles on reconnaît certaines similitudes ou avec lesquelles on est lié en raison d'une situation partagée ou d'un

objectif commun. Elle est aussi présente dans le soutien des personnes issues d'autres groupes dont on reconnaît les différences (les personnes en situation de handicap, les migrants, les personnes incarcérées, etc)⁴. Autrement dit, « *La solidarité consiste à partager et à redistribuer les ressources sur la base d'un sentiment de cohésion ou de loyauté envers un groupe* »⁵. Sont des sources de solidarité la division du travail dans notre société, le cadre commun de normes et de valeurs, la lutte sociale, les interactions sociales informelles, etc. Pour d'autres auteurs encore, « *La solidarité englobe des pratiques partagées qui reflètent un engagement collectif à assumer des 'coûts' (financiers, sociaux, émotionnels ou autres) pour soutenir les autres* »⁶.

En outre, les différents types de solidarité mis en avant par les participants à la concertation sont généralement classés en deux catégories par la littérature. La majorité des auteurs distingue en effet d'une part la solidarité dite 'chaude' ou 'directe', qui émerge plus ou moins spontanément entre les citoyens, que ce soit au niveau individuel ou collectif, et d'autre part la solidarité 'froide' ou 'indirecte', qui est organisée par l'Etat et relève d'un pacte social commun où chacun n'a pas de choix direct sur la possibilité d'être solidaire ou non. La solidarité indirecte est institutionnelle et comprend les formes contractuelles ou légales de solidarité.

Les termes de solidarité chaude et froide ont fait naître beaucoup de débats durant le processus de concertation. Pour les membres des associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent, il n'y a pas de solidarité froide sans solidarité chaude : les mécanismes de solidarité 'froide' actuels, telle que la sécurité sociale, ont été

gagnés grâce à des mouvements et des luttes d'hommes et de femmes qui se sont battus - chaudement- ensemble. Ils sont également très conscients que les luttes doivent continuer pour protéger et continuer de développer les protections et droits sociaux déjà acquis. Aussi, les termes 'direct' et 'indirect' ont-ils leur préférence face à ceux de 'chaud' et 'froid' qui semblent impliquer un jugement de valeur. Dans tous les cas, les différents types de solidarité interagissent entre eux, se complètent, s'influencent et s'entremêlent.

2. Trois dimensions de la solidarité

Lors de la concertation, le concept de solidarité a été abordé sous trois dimensions : la contribution, la redistribution et la collectivité. Les deux premières dimensions sont les deux faces d'une même pièce et sont reprises systématiquement dans la littérature : on y retrouve tous les domaines et systèmes où les différents acteurs sont tantôt contributeurs, tantôt sont bénéficiaires. Au-delà de ces deux dimensions, les participants à la concertation ont mis en évidence l'importance d'une troisième dimension, à savoir la dimension de collectivité et de projet commun. La troisième dimension de la solidarité transcende les deux premières dimensions : il s'agit du projet, des valeurs et des luttes portés au sein de celles-ci.

Pour les personnes en situation de pauvreté, participer aux différentes formes de solidarité n'est pas toujours un long fleuve tranquille. Elles doivent davantage lutter ensemble pour leurs droits et pour plus de solidarité face aux nombreuses inégalités qu'elles doivent affronter.

A la fois acteurs et objets de solidarité, elles participent souvent à des canaux de solidarité

moins bien vus et valorisés sur le plan social, ce qui est parfois difficile à vivre. Selon les membres des associations dans lesquelles les personnes en pauvreté se rassemblent, « *Lorsqu'on parle de solidarité avec les personnes en situation de pauvreté, elles sont généralement considérées comme des objets plutôt que comme des sujets de solidarité. Alors que les personnes en situation de pauvreté travaillent elles-mêmes pour la solidarité et construisent leur militantisme* ».

2.1. Contribution : être acteur de solidarité

Le premier versant de la solidarité consiste dans le fait de contribuer à l'amélioration de la société, à créer de la richesse ou du bonheur, à agir pour une société plus équitable et durable... Lors de la concertation, différentes formes de contributions à la société, socialement valorisées ou non, ont été discutées et développées, également au regard des situations de pauvreté.

Le premier constat est que les contributions sont multiples, variées et présentes dans toutes les couches de la population, y compris chez les plus pauvres. Néanmoins, parler de contribution à la société entraîne parfois un sentiment de honte, voire de la souffrance pour les personnes en situation de pauvreté : « *Les personnes vivant dans la pauvreté sont si souvent qualifiées de parasites ; 'On entend souvent dire qu'elles ne contribuent pas'*. Ce sentiment est d'autant exacerbé chez les personnes sans emploi étant donné que « *Quelqu'un qui n'a pas d'emploi est souvent considéré comme quelqu'un qui ne contribue pas, qui n'est que du côté des bénéficiaires du système* ». En réalité, « *De nombreuses personnes en situation de pauvreté voudraient*

pouvoir contribuer à la société aussi en occupant un emploi mais souvent, à cause d'une mauvaise redistribution des emplois de qualité, la société ne leur offre peu d'autres options que d'occuper des emplois précaires ».

Il existe de nombreuses formes de contributions à la société qui sont essentielles, mais souffrent d'un manque de considération et de reconnaissance. Il s'agit notamment du travail parental, voire même de « *la prise en charge des frères et sœurs* » dans certaines familles. Lors de la concertation, les personnes en situation de pauvreté ont cité des contributions présentes dans toutes les couches de la population, et peut-être encore plus chez les plus pauvres : « *Les personnes en situation de pauvreté font preuve d'une grande solidarité les unes envers les autres. Par exemple, en accueillant d'autres compagnons d'infortune chez eux et en les accompagnant vers les services sociaux. (...) Il y a aussi le fait de simplement aider des personnes, en récupérant des choses dont les gens ont encore besoin* ». Il s'agit encore d' « *aider les amis et la famille à obtenir des papiers et un logement. Cela a un impact énorme sur la vie quotidienne. (...) Les gens ne sont pas payés ou reconnus pour ce type de travail* ». Le mouvement Lutttes Solidarités Travail (LST), dans sa publication 'La solidarité au regard des plus pauvres' dresse le même constat : « *Dans le quotidien des plus pauvres, la survie est souvent garantie par des solidarités immédiates. C'est la famille qui héberge, un frère qui accueille, un ami qui donne un coup de main, une voisine qui surveille les enfants... Même sans avoir identifié consciemment ces actes d'entraide au jour le jour, ce sont des actes humains tangibles de solidarité, parfois poursuivis sur de très longues périodes de la vie* »⁷.

Autre exemple, « *Les sans-papiers, qui font beaucoup de travaux invisibles : femmes de ménage, peintres, ouvriers du bâtiment. C'est tout ce qui est à leur disposition, mais cela montre que ce sont des professions importantes qui doivent être valorisées* ». D'ailleurs, les emplois peu reconnus et valorisés socialement tels qu'éboueur, vendeur ou livreur se sont révélés essentiels pendant la pandémie de COVID-19, mettant en lumière la contribution d'une partie de la population souvent invisible.

Payer ses taxes, impôts et droits de succession constitue une autre forme de contribution à la société, par le biais de la fiscalité. Cette contribution n'est cependant pas assurée de manière équitable par tous les acteurs, que ce soit volontaire ou non : certains acteurs y échappent grâce à l'optimisation fiscale ou à la fraude quand d'autres en sont en fait exclus en raison du niveau trop bas de leurs revenus. Pour les participants à la concertation, « *Payer ses impôts est aussi une action citoyenne (...) parfois, on se sent exclus de ne pas pouvoir participer* » ; « *Quand on n'est pas taxable on a l'impression de ne pas pouvoir contribuer autrement que par du volontariat ou des dons volontaires* ». Il a toutefois été rappelé lors de la concertation qu'en matière fiscale, « *Tout le monde contribue via la TVA sur les produits* ».

Le volontariat, en ce compris l'implication dans des projets citoyens ou durables au niveau local par exemple, constitue également une forme de contribution à la société et de participation à la vie sociale. Pour des raisons développées au point suivant, on constate toutefois qu'une faible proportion de personnes vivant en situation de pauvreté sont impliquées dans des activités bénévoles recensées comme telles. Selon une étude réalisée en 2015 sur le volontariat en Belgique,

il apparaît qu'il existe « une sous-représentation de catégories socioéconomiques vulnérables ou défavorisées » dans les activités bénévoles : « La proportion de volontaires est significativement plus grande parmi les personnes qui ont un emploi (14,9 %) » contre 9% des chômeurs et 7,7 % de la catégorie « sans emploi, autre ». En outre, plus d'un volontaire sur deux a un emploi alors que les demandeurs d'emploi et les personnes sans emploi - et classées dans la catégorie « autres » -, ne représentent respectivement que 4,10 % et 0,90 % du nombre total de volontaire en Belgique »⁸.

Ces chiffres doivent toutefois être mis en perspective. De fait, les personnes en situation de pauvreté s'investissent davantage dans des formes de volontariat moins structurées comme les groupes locaux de base et les réseaux de solidarité informels : « En sortant des chiffres officiels, on remarque que beaucoup de personnes pauvres font du bénévolat, en aidant un voisin peu mobile, en donnant des informations à des personnes qui ont du mal à y avoir accès... ». Or, force est de constater que ces formes d'entraide ne sont communément pas reconnues comme du bénévolat, particulièrement lorsqu'elles ont lieu au sein des milieux sociaux plus précaires. A l'inverse, ces mêmes tâches peuvent pourtant être valorisées comme du travail volontaire lorsqu'elles se déroulent dans les catégories plus aisées de la population, ou lorsque des personnes plus favorisées aident des personnes en difficulté. Peut-être la différence tient-elle du vocabulaire utilisé : les personnes en situation de pauvreté proposent en effet rarement du 'covoiturage', des 'donneries', de l' 'échange de services' ou encore des 'activités intergénérationnelles'. Par contre, elles parleront de conduire un

proche chez le médecin, de dépanner des familles en difficulté ou encore d'aider un voisin âgé à faire son ménage, la différence se situant moins dans les tâches que dans la manière de valoriser celles-ci ou la personne qui les réalise.

2.2. Redistribution : être sujet de solidarité

« La solidarité, on la ressent quand on n'est pas invisible ».

La deuxième dimension de la solidarité renvoie aux différentes formes de soutien que reçoivent les personnes, que ce soit de manière structurelle via la solidarité institutionnelle ou de manière plus ponctuelle, familiale, interpersonnelle, etc. Comme dit au point précédent, la solidarité est présente partout dans les relations humaines et chacun en profite d'une manière ou d'une autre. Il s'agit aussi de bénéficier de la richesse, du bien-être et du savoir créés au niveau collectif. Ainsi, l'accès aux soins de santé, à l'enseignement, aux évolutions scientifiques et technologiques ou encore aux services de base constituent également une forme de redistribution aux citoyens. L'un des enjeux de la redistribution est donc de savoir dans quoi sont investis les fonds publics et s'il est redistribué équitablement (voir les points III.2 et IV.4).

Plusieurs mécanismes veillent à assurer une redistribution des richesses. C'est le cas par exemple de certains instruments fiscaux comme le crédit d'impôt, les exonérations ou les correctifs sociaux. La sécurité sociale constitue un autre système important de redistribution grâce, par exemple, aux allocations de chômage, aux allocations

familiales... On peut également citer les soins de santé, la gratuité – relative - de l'enseignement ou encore les services publics.

Pour les personnes en situation de pauvreté qui ont participé à la concertation, bénéficier de solidarité peut aussi se traduire par « *une aide financière ou matérielle qui permet de sortir la tête de l'eau, un soutien moral par une personne ou psychologique par un professionnel, une écoute sincère, une guidance vers les services adéquats, un conseil juridique adapté* ».

Ensuite, les participants à la concertation ont insisté sur le fait que pour être digne, la solidarité doit s'inscrire dans l'échange, le dialogue et la reconnaissance, avec la possibilité « *d'être reconnu comme personne humaine dans une situation délicate et pas comme 'client'* ». Pour eux, « *la dimension de partage et d'échange du savoir est importante* », peu importe la position de donneur ou receveur de la personne. A l'inverse, il est souvent difficile de bénéficier d'aides basées sur un système de charité, telle que les dons de matériel ou de fournitures scolaires, car elles engendrent de la honte pour beaucoup de personnes.

De fait, bénéficier de solidarité peut également générer beaucoup de souffrance : les participants à la concertation ont relevé « *la mauvaise réputation des gens en pauvreté* » et la stigmatisation dont ils souffrent lorsqu'ils 'profitent' de solidarité. Cette stigmatisation se développe d'autant plus que la société évolue vers un modèle qui met l'accent sur l'individualisation, la responsabilité individuelle de chacun et la rivalité des catégories de population entre elles, « *au détriment des personnes qui sont le plus/le plus profondément marquées par la pauvreté et*

pour lesquelles il reste peu de sympathie ». Ils ont rappelé « *qu'il existe également des personnes qui ne sont aidées que par une solidarité naturelle, non réglementée et chaude* ».

2.3. Collectivité : lutter collectivement pour la solidarité

La troisième dimension de la solidarité est la dimension de collectivité. Ce troisième versant a été élaboré lors de la concertation et développé à la demande des participants en situation de pauvreté. En effet, ils ont considéré que la solidarité ne pouvait se résumer à un va-et-vient entre donner et recevoir. Pour eux, le propre de la solidarité est aussi de vouloir construire une dynamique collective, qui requiert parfois des luttes ou des sacrifices pour le bien commun. A leur sens, les dimensions de contribution et de redistribution prises séparément ont tendance à enfermer chacun dans une position tantôt de contributeur tantôt de profiteuse, ce qui est réducteur dans la réalité du vivre ensemble. Aussi ont-ils précisé lors de la concertation que la solidarité, « *C'est aussi une association, une mise en commun, ce n'est pas juste donner et recevoir. On se met en commun pour affronter les problèmes ensemble. On crée une force. Cette division donner/recevoir n'est peut-être pas suffisante, il faudrait un 3ème mot avec cette dimension de partage* ». En outre, « *La solidarité fait partie du pacte social : on sacrifie une partie de sa liberté individuelle au nom d'une liberté qui profite à tous. 1+1 = 3* » (voir point IV.1).

Cette dimension pose en premier lieu la question des valeurs qui encadrent la vie en société et qui sous-tendent les mécanismes de solidarité directe et indirecte. Au niveau

personnel, les valeurs qui guident la solidarité relèvent souvent d'un sentiment d'empathie, d'altruisme ou de devoir envers des amis, de la familles, des personnes en difficulté, etc. Au niveau institutionnel, il s'agit par exemple de reconnaître collectivement les droits de l'homme et la dignité humaine comme socle commun de la société. Cette conception de la collectivité comme dimension de la solidarité rejoint l'idée d'appartenance à un groupe développée par le Welzijnzorg dans son dossier *'Samen solidair tegen armoede'* : « *Le sentiment d'appartenance est également un élément essentiel de la solidarité. Il est liée à l'appartenance à une société ou à un groupe. (...) La dépendance mutuelle ne peut suffire à expliquer la solidarité. Des liens sociaux sont nécessaires entre les membres du groupe, sinon la dépendance mutuelle entraînerait un certain égoïsme. Des normes et des valeurs partagées créent ces liens sociaux* »⁹.

Toutefois, l'écart peut être grand entre ces valeurs et l'organisation de la solidarité institutionnelle. C'est pourquoi les membres des associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent ont beaucoup insisté sur l'importance et la nécessité des luttes collectives. En effet, ils ont rappelé que les différents systèmes de solidarité indirecte tels que la sécurité sociale, les syndicats ou encore les mutuelles existent grâce aux combats des générations passées pour faire évoluer le droit et les droits. Ce n'est pas sans peine que ces derniers ont été acquis : des générations se sont battues pour les obtenir et d'autres continuent de se battre aujourd'hui.

La dimension collective de la solidarité invite en réalité toute collectivité et société à déterminer, l'étendue, les critères et les conditions de cette solidarité, que ce soit au

niveau contributif ou redistributif : dans quelles situations et jusqu'à quel point la solidarité doit-elle jouer ? Qui peut en bénéficier ? Qui n'en fait pas partie ? A ce sujet, les participants à la concertation constatent une certaine évolution des valeurs véhiculées au niveau politique et sociétal. En matière de solidarité, ils observent notamment une tendance vers plus d'individualisation, de conditionnalité et de responsabilité des individus.

Pour élaborer ces choix de société, il existe le droit de vote. A travers lui, les grands principes et les valeurs partagés par tout ou partie de la population sont en principe portés, mis en œuvre et concrétisés au niveau politique, à travers les différents programmes, mesures et actions. A titre d'exemple, la solidarité envers les migrants ou les pays en développement, le soutien aux producteurs ou au secteur de l'aviation, ou encore la gratuité de l'enseignement sont autant de choix qui découlent de ce débat démocratique autour de cette dimension collective de la solidarité.

Bien entendu, la concrétisation de cette solidarité collective et institutionnelle est souvent difficile, voire illusoire à certains niveaux. Elle dépend notamment des grandes évolutions de la société et des crises qui la traversent, qu'elles soient climatiques, migratoires, économiques, sanitaires, sociales.... Ces bouleversements redessinent continuellement les priorités politiques et les luttes communes. A ce titre, la crise du covid-19 a relancé de nombreux débats et fait émerger différentes problématiques liées à la solidarité (voir point 4).

Pour instaurer une société juste, il convient en outre de s'interroger sur les différents acteurs de la solidarité et leur rôle respectif dans une

société solidaire : qui est appelé à participer à ce projet solidaire et en quelle proportion ? C'est bien sûr l'Etat qui se pose en première ligne étant donné que c'est lui qui est responsable d'organiser tant l'aspect contributif que redistributif de la solidarité institutionnelle : *« C'est le politique qui doit prendre cette responsabilité. On ne peut pas se baser sur un système caritatif qui doit reprendre ça entre les mains »*. Mais l'Etat n'est pas le seul à porter cette responsabilité. Lors de la concertation, l'importance des acteurs économiques a été soulignée : *« Chacun a sa part de responsabilité qu'elle soit individuelle ou collective, mais ce sont surtout les politiques et les multinationales qui organisent nos vies en fonction du profit qui doivent assumer les choix qu'ils font et que nous subissons »*.

Enfin la compréhension et l'adhésion ou non aux valeurs et aux objectifs de la solidarité institutionnelle influence la cohésion sociale et l'adhésion des citoyens aux politiques mises en place. Aussi les citoyens considèrent-ils par exemple l'impôt tantôt comme créateur d'injustices, tantôt comme un outil essentiel pour redistribuer les richesses.

3. Inégalités et évolutions dans l'organisation de la solidarité

Il n'est pas toujours facile ou possible pour les personnes en situation de pauvreté de participer comme elles le souhaiteraient aux différentes formes de solidarité. De nombreuses inégalités et freins existent et empêchent certains types de solidarité. Lors de la concertation, les participants ont mis en évidence une série, non exhaustive, d'évolutions qui renforcent de manière criante les inégalités en matière de solidarité.

3.1 Non effectivité des droits

La non effectivité des droits pour les personnes en situation de pauvreté constitue un obstacle majeur à la participation à la société. Les droits de l'homme forment en effet un socle indispensable pour accéder à la liberté de faire des choix et de pouvoir prendre ses responsabilités.

Pourtant, les personnes en situation de pauvreté n'ont pas toujours un accès effectif à leurs droits, comme par exemple le droit à l'enseignement, à un logement décent, aux soins de santé, à une alimentation de qualité,... Souvent, elles doivent se contenter de solutions de remplacement, qui leur sont octroyées via des mécanismes qui relèvent parfois davantage de la charité que de la solidarité, comme si la société leur faisait une faveur. L'aide alimentaire en est un bon exemple : à défaut de pouvoir choisir et accéder à une alimentation de qualité, les plus pauvres doivent encore aujourd'hui *« être content de ce qu'on leur donne »* via l'aide alimentaire par exemple. Il en va de même pour les autres domaines de l'existence, comme le droit à un revenu digne, qui se concrétise pour beaucoup par le droit à une allocation dont le montant se situe toujours sous le seuil de pauvreté. Il importe que les mesures de lutte contre la pauvreté visent bien un accès effectif aux droits, et non l'octroi d'un 'sous-droit' comme les exemples cités ci-dessus.

Sur le plan de la contribution, les personnes en situation de pauvreté voient leur marge de manœuvre également limitée par la non effectivité de leurs droits, qui se traduit souvent par une mauvaise santé, des difficultés de se déplacer aisément et rapidement, une précarité numérique, ou

l'absence d'un logement décent. L'absence d'effectivité de leurs droits empêche les personnes en situation de pauvreté de contribuer pleinement à la société, comme cela a été exprimé récemment le 17 octobre 2021 à l'occasion de la Journée mondiale du refus de la misère : « Les droits doivent passer avant les devoirs. Je comprends parfaitement que chacun doit faire sa part pour la société. Mais je pense que c'est beaucoup demander aux gens d'aller au travail le ventre vide parce qu'ils n'auront pas leur premier salaire avant un mois. Je pense que c'est beaucoup demander aux gens d'aller au travail fatigués, parce qu'ils ont dû dormir dans la rue la nuit précédente. Je pense que c'est beaucoup demander aux gens d'aller au travail malades, parce qu'ils ne peuvent pas se payer un médecin. Les droits doivent passer avant les devoirs, ne serait-ce que parce que personne n'a le droit de nous refuser des droits »¹⁰. De la même manière, en ce qui concerne les personnes sans résidence légale, « La grande majorité veut contribuer activement à notre sécurité sociale et ainsi faire preuve de solidarité avec le reste de la population belge. Toutefois, cela n'est possible que si l'accès au marché du travail est également prévu par la loi. Actuellement, cela leur est impossible ».

Au niveau redistributif, les personnes en situation de pauvreté vivent beaucoup d'inégalités dans l'accès à certains droits, biens et services de base étant donné qu'elles bénéficient souvent moins des mesures prises grâce à l'effet redistributif des impôts. A titre d'exemple, « Beaucoup d'argent est consacré à l'éducation et c'est une bonne chose. Dans le même temps, de nombreuses personnes vivant dans la pauvreté ne parviennent pas à s'instruire. Elles obtiennent apparemment moins de retour de cet investissement de la

part du gouvernement. Ces ressources devraient donc être utilisées plus efficacement et de manière plus adaptée ». Autre exemple, « Beaucoup de personnes tombent dans la pauvreté car elles ne savent plus payer les factures des hôpitaux ou du médecin. Si quelqu'un en chaise roulante est exclus d'une catégorie car il dépasse un certain seuil de revenus pour deux euros ou un demi euro, il doit tout payer de sa poche ».

Ces différences de traitement sont souvent vécues comme des injustices : « L'injustice n'est pas seulement dans la façon de prélever l'impôt mais aussi après, dans la façon de le redistribuer qui profite souvent moins aux personnes les plus pauvres. (...) Certaines personnes n'ont même pas la petite somme nécessaire pour profiter de choses qui sont pourtant publiques comme aller à la piscine, ou au théâtre... Finalement, ce sont les plus riches qui peuvent aussi profiter plus facilement des choses créées grâce à l'impôt ».

3.2 Obstacles légaux à la solidarité

Les participants à la concertation ont relevé différentes mesures qui desservent certaines formes de solidarité, avec un impact parfois très important dans le quotidien des personnes en situation de pauvreté.

Lors des réunions de concertation, de nombreux participants ont déploré la mise sous pression de notre système de sécurité sociale qui frappe particulièrement les groupes vulnérables, mais ils ne se sont pas limités à ce constat. Ils ont également souligné les effets de certaines mesures, comme l'introduction du statut de cohabitant qui, d'un point de vue de la solidarité indirecte, laisse les personnes en

situation de pauvreté sur le carreau tout en sanctionnant leur solidarité directe. Le statut cohabitant regroupe une diversité de situations dans lesquelles une personne qui cohabite ne perçoit pas d'allocations sociales ou une allocation d'un montant moindre que quelqu'un qui vit seul. Il en découle une sanction de la solidarité familiale étant donné que ces personnes n'ont pas le droit d'héberger un proche en difficulté, d'accueillir un parent âgé, ou de soutenir un jeune majeur, sous peine de perdre tout ou partie de leurs allocations : « *Si on vous dit 'séparez-vous de votre mari' afin d'avoir une allocation plus haute, ça brise la solidarité. La question du statut cohabitant n'est toujours pas résolue* ». Dans ce cadre, la solidarité en tant que telle devient donc une affaire risquée : « *On sait bien qu'on risque souvent beaucoup à travers les solidarités qu'on développe mais on le fait quand même. On ne réfléchit pas. C'est comme un réflexe. Si quelqu'un est à la rue, on ne le laissera pas là, si quelqu'un n'a pas de quoi manger, on partagera le peu qu'on a ... Si j'héberge quelqu'un cela me coûte, au niveau économique, mais c'est aussi risqué avec toutes les réglementations* »¹¹.

Le Service de lutte contre la pauvreté a déjà beaucoup travaillé sur la problématique du statut de cohabitant¹². Dans ses analyses et ses recommandations, il attire l'attention sur diverses situations de cohabitation (les familles, citoyens solidaires, colocataires) qui requièrent des solutions spécifiques. De nombreuses autres organisations sociales et de lutte contre la pauvreté demandent une révision, voir l'abolition du statut de cohabitant, et les responsables politique s'est entre-temps emparée de la question. Voici un extrait de l'accord de gouvernement fédéral 2020 : « *Il sera examiné si la réglementation*

sociale et fiscale est encore adaptée aux formes actuelles de vie commune (dont les nouvelles formes de cohabitation et solidarité comme l'habitat intergénérationnel), et/ou de soins et aux choix de chacun »¹³. Un participant à la concertation fait le constat suivant : « *Au Nord comme au Sud du pays les voix convergent de plus en plus autour d'une suppression de ce statut et du taux qui y est lié. Il rappelle qu'avant les élections, plusieurs partis s'étaient d'ailleurs engagés à réfléchir à cette piste* ». La problématique du statut de cohabitant est cependant très complexe, et demande des solutions adaptées aux différentes situations. Un premier pas dans la bonne direction concerne l'allocation d'intégration pour les personnes en situation de handicap, où le statut cohabitant a été supprimé¹⁴.

La problématique de la domiciliation d'office est étroitement liée à celle du statut de cohabitant. Il s'agit d'une inscription d'office aux registres de la population national faite par la commune lorsqu'elle présume qu'une personne a sa résidence principale à une adresse précise, sans qu'il y ait eu de demande de la part de la personne concernée . « *De plus en plus, il y a des domiciliations d'office. Par exemple un monsieur qui va de temps en temps rendre visite à sa copine. Même s'il est domicilié autre part, on va le domicilier d'office chez elle. Ce qui est révoltant, c'est que les CPAS se permettent de plus en plus de fonctionner dans l'illégalité, malgré les contrôles effectués dans les CPAS par le service inspection – concernant par exemple l'adresse de référence. Il n'y a pas de sanctions prévues. Il y a même des règlements intérieurs qui posent problème. Par exemple, à Anvers, c'est mis dans le règlement qu'une personne est domiciliée d'office dès le 2ème mois si elle est hébergée chez quelqu'un. La domiciliation*

d'office de personnes qui se réfugient provisoirement dans leur famille a tendance à augmenter en Flandre et à Bruxelles ».

Une autre mesure qui freine la solidarité est l'obligation de déclaration des activités de volontariat à l'organisme de paiement par les bénéficiaires d'allocations (voir chapitre 2). Selon les participants à la concertation, *« Les bénéficiaires de prestations sont souvent contrôlés et la fourniture d'un service gratuit est alors considérée comme un travail non déclaré ».* Or, *« il est important de permettre également aux personnes vivant dans la pauvreté d'avoir le plaisir de faire du bénévolat, et pas seulement lorsque cela est autorisé par les autorités ou lorsque cela est utile à la société ».*

3.3 Conditionnalité des droits et du soutien

« Les solidarités institutionnelles ne s'activent que par des droits, devoirs et conditions. Mais pour y avoir accès, c'est de plus en plus difficile, on ajoute de plus en plus de conditions qui dépendent plus d'une fois des employés ou des services ».

Déjà relevée dans le Rapport bisannuel 'Citoyenneté et pauvreté', la tendance générale à conditionner davantage les droits, perceptible depuis une dizaine d'années¹⁵, tend à réduire la solidarité institutionnelle. La conditionnalité augmente en effet le risque de nonaccès aux droits, voire aboutit à l'exclusion de droits¹⁶. Le durcissement des conditions d'accès aux droits est notamment visible au sein de la sécurité sociale : *« Les conditions sont de plus en plus grandes pour accéder à certaines aides comme le chômage par exemple. Ce qui a entre autres comme conséquence que beaucoup de personnes basculent de la sécurité sociale à l'aide*

sociale ». Ce risque touche notamment les jeunes : *« les conditions pour le revenu d'insertion ont été durcies et on assiste à un vrai basculement de la sécurité sociale vers l'aide sociale, avec de plus en plus de jeunes qui s'adressent au CPAS. (...) De plus en plus, à partir de 18 ans, les jeunes doivent se débrouiller pour s'en sortir ».*

Les participants à la concertation ont également dénoncé la restriction des aides à certaines catégories, qui augmente : *« Solidarité sous pression mène à l'exclusion. Et, c'est là, où, c'est très grave, à partir du moment où l'on commence à sélectionner le type de personnes que l'on veut aider ».* Les participants à la concertation ont le sentiment, au sein des trois dimensions de la solidarité, que *« La solidarité risque de se limiter à la gestion de la pénurie. C'est un problème, car cela fait de votre partenaire - l'étranger qui cherche aussi un travail, le voisin qui a aussi besoin d'un logement etc. – un rival et vous vous retrouvez en compétition. Ensuite, les gens disent que d'autres prennent votre travail parce qu'ils sont plus rapides, tout comme vous entendez toujours dire que les migrants prennent les emplois. C'est une atteinte frontale à la solidarité ».* Ils concluent qu' *« en créant des catégories entre personnes pauvres, on crée une rivalité entre elles ».*

Cette question de la conditionnalité et de la sélectivité des aides s'est particulièrement posée dans le cadre de la crise du Covid-19, avec certains effets pervers : *« Il y a des personnes qui ont perdu leur job et qui n'ont pas eu droit au chômage temporaire parce qu'elles se trouvaient dans une 'zone grise' » ; « Certaines familles ont été médiatisées et ont reçu de l'aide mais 'les besoins plus structurels n'ont pas été perçus' » ; « Ceux qui râlent le plus fort reçoivent le plus ».*

3.4 Déplacement des responsabilités et solidarité événementielle

« La sécurité sociale est un mécanisme de solidarité organisé par l'état. Si tout se détricote petit à petit, petit groupe par petit groupe, il restera la 'solidarité familiale', la 'solidarité communautaire', ou celle du clan, exclusivement ! ».

Si la solidarité indirecte (froide) et la solidarité directe (chaude) cohabitent et sont complémentaires, la solidarité indirecte, institutionnelle, organisée par l'Etat, est un vecteur d'égalité entre les citoyens et doit donc continuer de remplir ses missions indépendamment de la solidarité directe coexistant ou non à ses côtés. Or, les participants à la concertation observent un glissement de la solidarité indirecte vers la solidarité directe : de plus en plus, on attend de chaque individu qu'il se débrouille par lui-même et fasse appel à des réseaux personnels de solidarité, comme la famille, les proches, le secteur associatif et le secteur privé.

Ce glissement des responsabilités entre les différents acteurs de solidarité s'est particulièrement fait ressentir au début de la crise du Covid-19 avec, par exemple, l'apparition et la multiplication des appels aux dons et des cagnottes en ligne pour soutenir des hôpitaux publics. L'Etat a également confié un grand nombre de ses missions à des acteurs privés relevant de la société civile, ce qui n'est pas problématique avec un financement suffisant.

Cette évolution a notamment pour conséquence une fluctuation importante des actions de solidarité en fonction de l'actualité et de la médiatisation de certains événements

ou de certaines personnes : « A certains moments et pour certaines thématiques, la solidarité est plus grande (corona, climat, attentats, tremblements de terre,...) ». En outre, ce type de solidarité intervient le plus souvent sous forme de projet. Cette solidarité par projet se ressent par exemple dans le domaine de la pauvreté infantile, où l'accent est mis sur la pauvreté des enfants plutôt que de leurs parents : selon une membre d'une association où les personnes en situation de pauvreté se rassemblent, « apparemment, les enfants en situation de pauvreté sont plus mignons que les adultes. En même temps, cette focalisation indique une conditionnalité accrue, non pas au sens technique, mais sous la forme d'une mentalité : si vous êtes bon, vous êtes aidé ».

Enfin, ce type de solidarité n'est donc bien souvent pas structurelle : « Malheureusement, nous constatons aujourd'hui que quand la crise diminue en intensité, la solidarité repasse à l'arrière-plan ». A été cité l'exemple d'une association, qui « a reçu plus de moyens durant la crise corona, mais ces moyens devaient absolument être utilisés en créant des projets. Ces moyens ne pouvaient pas être utilisés pour soutenir le travail structurel, ce qui est quand même révoltant ». Quant aux nombreuses initiatives citoyennes et solidaires, elles accordent « plus d'attention aux gens en difficulté, mais c'est très ponctuel et passager » ; « [elles] devraient arriver en complément, et non pas en remplacement ». Comme le rappelle le mouvement Welzijnzorg, « Penser de manière plus structurelle signifie également penser à plus long terme. Lorsque les gens se réunissent, ils discutent également des objectifs qu'ils veulent atteindre et de la manière dont ils vont y parvenir. Ils se demandent quel effet ils veulent avoir sur la vie

des gens ? L'aide sociale a essayé d'introduire la pensée structurelle dans son fonctionnement parmi les volontaires, les projets et les organisations. Les aides structurelles sont toutes les aides qui visent une évolution à long terme »¹⁷.

Ces glissements de la solidarité indirecte vers la solidarité directe et du structurel vers l'évènementiel augmentent les inégalités et inquiètent les participants à la concertation qui craignent, encore une fois, que les plus pauvres ne soient laissés de côté.

4. L'impact du COVID-19 et des inondations de juillet 2021

Deux événements majeurs ont remis au centre de l'actualité les questions de solidarité ainsi que l'importance de celle-ci : la pandémie de COVID-19 et les inondations survenues en juillet 2021.

4.1 La solidarité sur le devant de la scène

Les participants à la concertation s'accordent à dire que la pandémie de COVID-19 a permis dans une certaine mesure de rappeler l'importance de la solidarité dans notre société étant donné que la population a pris conscience de la vulnérabilité de tous devant la maladie et, dans une certaine mesure, aux restrictions de liberté : « *Tout le monde peut être touché, ce qui augmente l'élan de solidarité. Presque tout le monde est concerné et est limité dans sa liberté, ce qui augmente la solidarité* ». La crise a également montré l'importance d'un système fort de soins de santé et de la sécurité sociale, deux systèmes

de solidarité indirecte : « *Elle est souvent présentée comme un 'poste de dépense', mais la crise a démontré que la sécurité sociale est nécessaire pour protéger la société contre les gros chocs économiques et sociaux* ». Ainsi, « *le COVID-19 a révélé l'essence du travail social au grand jour: le fait d'aller chercher les gens, faire preuve d'ouverture vis-à-vis d'eux, établir des contacts et les maintenir afin que personne ne disparaisse des écrans-radar* ». En réalité, la plupart des enjeux liés à la pandémie de COVID-19 et à la nécessité d'une relance, qu'ils soient sociaux ou économiques par exemple, ont pour cœur des questions de solidarité et de choix sociétaux liés à celle-ci.

Quant aux inondations de juillet 2021, elles ont aussi fédéré la population comme rarement auparavant et ont démontré le niveau de solidarité directe donc sont capables les citoyens, au-delà des différents clivages. Une 'Analyse de l'aide spontanée suite aux inondations du 14 juillet 2021' met en évidence l'ampleur des actes de solidarité au lendemain de la catastrophe : « *Dès le premier jour, il apparaît clairement qu'il s'agit d'une catastrophe d'une ampleur sans précédent. La zone sinistrée s'étend sur une distance de 100 km et environ 260 villages ou villes sont touchés, de manière variable. (...) Dès le premier jour, les pouvoirs locaux, l'armée, les pompiers et les services de La Protection civile entrent en action. Le deuxième jour, la Croix-Rouge lance un appel pour qu'aucune aide spontanée ne soit apportée sur place. Cet appel a été repris par le monde politique et diffusé par les médias. Mais lorsqu'il est devenu évident que l'aide fournie par les organismes officiels était loin d'être suffisante pour une catastrophe de cette ampleur, un véritable mouvement de désobéissance civile a émergé, générant un flux de solidarité sans précédent.*

Dans les jours et les semaines qui ont suivi la tragédie, des milliers de bénévoles se sont rendus dans les zones sinistrées, avec des voitures, des camions et des camionnettes remplis à ras bord de matériel de secours. Des citoyens flamands, wallons, bruxellois, hollandais, allemands, français ont retroussé leurs manches, se sont organisés en groupes et sous-groupes et ont mis en place toutes sortes d'actions pour soulager la souffrance des victimes »¹⁸.

Outre l'aide spontanée, d'autres enjeux ont mis la question de la solidarité sous le feu des projecteurs, notamment en ce qui concerne l'indemnisation des victimes assurées et non assurées. Ainsi, le Gouvernement wallon a pris dans les semaines qui ont suivi les inondations une série de mesures de soutien aux personnes et aux communes sinistrées par les inondations de juillet. La Wallonie a ainsi prévu d'intervenir afin que les sinistrés assurés au moment des inondations touchent 100 % du montant des dégâts reconnus par leur assurance. Pour les personnes non-assurées, la Wallonie a prévu d'intervenir pour une partie des dégâts via le Fonds des Calamités. Une attention particulière a donc été accordée aux personnes qui n'étaient pas assurées, d'autant qu'il s'agit principalement de personnes en situation de précarité, qui n'en avaient pas les moyens : *« Afin d'éviter le désespoir complet des citoyens non assurés, il a donc décidé de leur accorder une indemnisation partielle. Le montant accordé sera moindre que ce qu'ils auraient obtenu s'ils avaient été assurés. Il ne s'agit donc pas d'encourager les gens à ne pas s'assurer, mais à circonstances exceptionnelles, mesures exceptionnelles »¹⁹.*

Pour les associations de lutte contre la pauvreté, il est essentiel de veiller à ce que cette solidarité s'inscrive dans la durée afin

d'apporter de vraies réponses aux sinistrés les plus précarisés : *« L'élan de solidarité est en soi extraordinaire, il est indispensable. Les exemples d'entraide abondent tant au niveau des voisins qu'au niveau plus large. Mais si cet élan ne s'inscrit pas dans la durée, les victimes les plus pauvres risquent de devenir invisibles et oubliés, et leur situation de s'empirer. Les familles acculées à survivre toute leur existence dans la tempête, demandent un engagement dans la durée, qui seul permet de rétablir des ponts et des liens de confiance »²⁰.* La crainte des victimes de se voir abandonnées est bien réelle et beaucoup s'interrogent sur la gestion de la catastrophe à long terme.

4.2 La solidarité face aux inégalités liées au COVID-19

« L'Histoire se souviendra aussi probablement de la pandémie comme de la première fois où les inégalités ont augmenté simultanément dans la quasi-totalité des pays du monde depuis que ce type de données est enregistré »²¹.

La pandémie de COVID-19 a eu et continue d'avoir un impact très important sur les personnes en situation de pauvreté. Dans sa Note interfédérale sur l'impact de la crise du COVID-19 dans les situations de pauvreté et de précarité²², le Service de lutte contre la pauvreté a détaillé l'impact de la pandémie en Belgique sur différents domaines d'existence tels que le logement, les revenus, l'enseignement, la santé et le bien-être ou encore l'enseignement, sur la base de nombreuses sources de différents acteurs.

Il résulte de cette note et de ses sources que la pandémie a fortement impacté les plus pauvres, à commencer par leur situation

économique : les groupes vulnérables ont connu une perte de revenus due au chômage temporaire, à la perte de certaines aides ou de défraiements dans le cadre d'activités de volontariat. On observe une croissance particulièrement élevée du nombre de bénéficiaires du Revenu d'Intégration de février à avril 2020 qui est montée jusqu'à 3,6 %, alors qu'en moyenne sur cette période, la croissance est habituellement de 0,6 %. De plus, en ce qui concerne l'impact sur les revenus des jeunes, environ 45 % des jeunes belges rencontrent des difficultés financières. Pour 13 % d'entre eux, il s'agit de problèmes financiers sérieux. Parmi les principales causes : la perte de leur job étudiant, pour 41 % d'entre eux, le chômage temporaire (6 %), la baisse de l'argent de poche d'au moins 50 euros (16 %), ou le fait de devoir soutenir financièrement leurs parents (12 %). 35 % des jeunes pensent effectivement que leurs parents éprouvent des difficultés financières.

Les participants à la concertation ont confirmé ces statistiques : « *Les plus pauvres sont les plus impactés, que ce soit face à la maladie ou face à la perte des revenus* » ; « *en raison de la crise de COVID-19, le nombre de personnes sans travail est en augmentation et ce groupe risque de se retrouver dans l'extrême pauvreté* ».

Ce ralentissement et cette contraction du système économique ont requis plus ou moins en urgence la création de mécanismes relevant de la solidarité indirecte, à savoir la mise en place de toute une série de mesures prises par les gouvernements respectifs des différents niveaux de pouvoir pour amortir et atténuer les impacts négatifs de la crise engendrée par la pandémie. Le choix et l'élaboration de ces mesures ont fait l'objet de nombreuses discussions et débats ayant pour cœur des

enjeux de solidarité, tant dans le monde politique que dans la société civile. Le Service de lutte contre la pauvreté a réalisé un premier aperçu des mesures COVID-19 prises par les différentes autorités en soutien aux situations de pauvreté et de précarité en avril 2020, qu'il actualisé depuis²³. Dans tous les cas, la crise a confirmé l'importance du système de sécurité sociale dans notre pays, dont il est question plus loin dans ce Rapport (voir point IV.2.).

Mais outre les questions de revenus, la pandémie de COVID-19 a mis en évidence et fortement accru de nombreuses inégalités présentes dans tous les domaines de l'existence, que ce soit dans le droit à vivre dans un environnement sain, l'accès aux soins de santé, l'accès aux espaces verts, le droit à un logement décent, etc. Les inégalités se sont fortement creusées entre pauvres et riches : « *De nombreuses personnes, en particulier celles qui vivent dans la pauvreté, sont durement touchées. Les riches et les pauvres ne sont pas du tout dans le même bateau, les personnes en situation de pauvreté peuvent faire moins de choix* ». D'autre part, « *Le COVID-19 a mis en évidence de nombreux points problématiques et l'écart s'est encore élargi. Les petits indépendants ont dû fermer leurs portes, mais les grandes entreprises, notamment pharmaceutiques, sont devenues encore plus riches* ».

Ce point de vue issu de la concertation rejoint celui d'Antonio Guterres, Secrétaire général des Nations Unies : « *La pandémie de COVID-19 a été comparée à une radiographie qui révélerait des fractures dans le fragile squelette des sociétés que nous avons construites. Elle fait ressortir les aberrations et les contre-vérités que l'on entend partout : le mensonge selon lequel le libre-échange peut permettre de fournir des soins de santé à*

toutes et à tous, la fiction selon laquelle le travail non rémunéré qui consiste à apporter des soins à autrui n'est pas un travail, l'illusion de croire que nous vivons dans un monde post-raciste, le mythe selon lequel nous sommes tous dans le même bateau. Car si nous naviguons tous dans les mêmes eaux, il est clair que certains sont dans des méga-yachts tandis que d'autres s'accrochent aux débris qui dérivent »²⁴. L'organisation Oxfam, dans son rapport sur le COVID-19 intitulé 'Le virus des inégalités', rapporte par ailleurs que « Les richesses accumulées par les 10 milliardaires les plus riches depuis le début de la crise seraient amplement suffisantes pour éviter que quiconque sur notre planète ne sombre dans la pauvreté à cause du virus et pour financer le vaccin contre la COVID-19 pour toutes et tous »²⁵. Les inégalités entre pauvres et riches renvoient donc directement à des enjeux de solidarité.

Les inondations de juillet 2021 ont également mis en évidence les inégalités présentes dans la société belge. Ainsi, force est de constater que les inondations ont plus lourdement frappé les quartiers les plus précaires, notamment à Verviers où l'on retrouve plusieurs quartiers à faible statut socioéconomique dans l'ancienne zone industrielle textile du fond de la Vallée de la Vesdre, alors que l'on retrouve les quartiers aisés sur les hauteurs de la vallée. En outre, la catastrophe a frappé des personnes séjournant de manière permanente dans des campings souvent situés à proximité de rivières. Elles se sont retrouvées dans ces campings dans leur recherche d'un logement abordable. Après le désastre, ces personnes ont ensuite été à nouveau confrontées au manque structurel de logements décents et abordables²⁶.

En conclusion, la solidarité joue un rôle primordial en tant de crise. La pandémie de COVID-19 ainsi que les inondations de juillet 2021 ont généré de grands élans de solidarité directe au sein de la population. La société civile et les citoyens sont montés en ligne pour combler une partie des besoins fulgurants générés à tous les niveaux. Il importe de rappeler le rôle central de l'Etat dans la mise en œuvre de solutions structurelles, dans le long terme, étant donné que les crises exacerbent avant tout les inégalités structurelles existantes.

4.3 Digitalisation de la société et de la solidarité

« La numérisation n'est pas seulement un obstacle à l'accès aux droits, mais qu'elle exige également des efforts supplémentaires de la part des personnes en situation de pauvreté. Quand on n'a pas de voiture ou d'ordinateur et qu'on veut prendre un rendez-vous pour se faire vacciner, il faut beaucoup de temps et d'efforts pour se rendre à l'association, consulter l'ordinateur, confirmer le rendez-vous, se renseigner sur les horaires de passage du bus ».

Les participants à la concertation ont à de nombreuses reprises cité la digitalisation de la société - et la fracture numérique qui en découle - comme une évolution préexistante à la crise du COVID-19 mais qui a gagné en importance suite aux mesures sanitaires. La crise a eu des conséquences importantes sur la solidarité. Pendant le confinement, les personnes ne disposant pas d'un accès Internet à domicile ont été privées de certaines formes de contacts et de solidarité. Elles ont également été plus fortement impactées par l'absence de continuité de certains services

publics durant la pandémie, comme la possibilité d'obtenir une carte d'identité à la commune.

Cette digitalisation s'est concrétisée notamment par le télétravail, l'enseignement à distance, le recours aux outils numériques pour les soins et les services, ainsi qu'à la préférence pour les paiements électroniques (voire dans certains cas, l'interdiction de facto des paiements en espèces). De plus, avec la crise sanitaire, des espaces avec accès à internet comme des centres culturels ou des internet cafés ont été fermés .

L'accélération et le renforcement de la digitalisation dans différents domaines de la vie comme l'accès à l'information, aux services, à l'enseignement et au travail ont fortement impacté les personnes en situation de pauvreté : *« Avoir facetime, chercher de l'information, des contacts, demander des avantages : les personnes qui n'ont ni ordinateur ni internet sont encore plus exclues. Les personnes en situation de pauvreté sont oubliées » ; « beaucoup de gens ne peuvent pas suivre le rythme du numérique »*. Ces inégalités ont eu aussi des conséquences pour leur santé : *« Pour demander des masques buccaux ou une carte de train, c'est le digital qui prime »*. La digitalisation s'est également invitée dans le champ de la solidarité, que ce soit dans l'accès aux droits et à l'information, les initiatives citoyennes et solidaires, les plateformes de soutien, etc.

Selon le baromètre de l'inclusion numérique de la Fondation Roi Baudouin, publié en 2021, *« Près d'un ménage sur trois avec des faibles revenus ne dispose pas de connexion internet. 40 % de la population belge ont de faibles compétences numériques. Un chiffre qui monte*

*à 75 % chez les personnes avec des faibles revenus et un niveau de diplôme peu élevé »*²⁷.

Les inégalités numériques sont de trois types, évoqués lors de la concertation. Premièrement, l'accès à Internet et à un matériel adapté représente un luxe qu'il n'est pas toujours possible de s'offrir : *« Il y a de plus en plus une obligation d'avoir un smartphone mais c'est un objet qui coute cher et que tout le monde ne sait pas utiliser. Heureusement qu'il y a encore les numéros 0800 » ; « On demande maintenant aux citoyens de donner des ordinateurs portables aux enfants »*. Selon les participants à la concertation, comme pour l'électricité et l'eau, disposer d'un accès Internet et d'un ordinateur *« deviendra également un dispositif de base, que nous le voulions ou non » ; « Aujourd'hui pour recevoir un courrier DHL, pour la vaccination, pour l'électricité ou pour réserver dans un musée et d'autres choses, il faut Internet »*. Dès lors, *« Le gouvernement doit s'assurer que tout le monde peut y avoir accès »*. Ensuite, *« Outre la question de l'accès numérique, il y a aussi le problème de l'illettrisme numérique. Il y a encore des gens qui ont des difficultés à lire et à écrire sur papier, mais l'analphabétisme numérique est encore plus important. Ce n'est pas parce que vous avez un téléphone portable que vous savez l'utiliser »*. Enfin, le troisième type d'inégalité est lié à l'utilisation des services essentiels. Selon le baromètre de l'inclusion numérique, *« 85 % des Belges utilisent internet tous les jours et notamment les services en ligne (e-banking, e-commerce...) ». Toutefois, 57 % des internautes peu diplômés et 56 % de ceux ayant de faibles revenus n'ont jamais effectué de démarches administratives en ligne, alors qu'ils étaient censés le faire »*²⁸.

Même si les participants à la concertation trouvent que « *Le numérique est important pour l'automatisation des droits* », ils insistent donc sur l'importance de maintenir des services accessibles à tous : « *Il ne faut pas que le virtuel prenne le pas sur le réel. Le risque aussi, c'est qu'on supprime encore des bureaux avec contact physique pour les organismes publics par exemple* ».

Si la crise du COVID-19 a amorcé un changement qui est amené à perdurer dans le temps par rapport au degré de digitalisation présent dans différents domaines de la vie des citoyens (scolarité, santé, accès aux services, etc.), il est nécessaire d'intensifier la lutte contre la fracture numérique qui crée des inégalités d'accès aux droits et aux services publics touchant surtout les personnes en situation de pauvreté. Par exemple, la

concertation des parties prenantes de la Taskforce flamande *Kwetsbare Gezinnen*, organisée suite à la pandémie de COVID-19, a appelé à l'élaboration d'une politique de numérisation inclusive, dans laquelle la numérisation n'est pas considérée comme une fin, mais comme un moyen. Lorsqu'il s'agit de garantir des services à tous les citoyens, l'attention ne devrait pas seulement être portée sur l'accès numérique et sur le développement et le renforcement des compétences numériques, mais bien sur une combinaison de canaux garantissant des services accessibles par voie numérique, mais aussi par téléphone ou par des guichets physiques²⁹. Le thème de la digitalisation est traité plus en détail au point IV.4. sur les services publics de qualité et accessibles à tous.

Chapitre II - Solidarité et travail



Table des matières

1. Les personnes en situation de pauvreté comme actrices de la solidarité par le travail	30
1.1. Contribuer par un emploi et des cotisations sociales	30
1.2. Contribuer autrement que par l'emploi	34
2. Les personnes en situation de pauvreté aux limites du système de solidarité.....	39
2.1. La redistribution de l'emploi lui-même	39
2.2. Emplois précaires et inégalités en matière de redistribution.....	44
2.3. Protéger par la sécurité sociale et ses défis.....	53
2.4. Quid d'un revenu de base ?	55

Les participants à la concertation identifient le travail comme l'une des manières de participer à la société, d'apporter sa pierre à l'édifice collectif. Ils pointent le fait que l'emploi ne permet malheureusement pas toujours de sortir durablement de la pauvreté. Dans le présent Rapport, le travail est traité comme une importante sphère de la vie dans laquelle se matérialisent des formes de solidarité et donc comme l'un des piliers potentiels dans l'organisation de la solidarité dans notre société. En effet, le système de sécurité sociale en Belgique s'est construit, au fil de luttes historiques, principalement autour du travail. En travaillant, une personne participe à la solidarité indirecte, 'froide', lorsque des cotisations sociales sont prélevées sur sa rémunération. Par cette construction collective de la solidarité, chaque travailleur est de fait solidaire avec ceux qui devraient connaître des difficultés dans leur vie (par la perte d'un emploi, une maladie, l'invalidité, etc.), et s'assure dans le même temps un certain soutien de la collectivité s'il devait rencontrer lui-même ce type de difficultés. A travers la logique assurantielle qui la sous-tend, la sécurité sociale protège donc les personnes qui peuvent en bénéficier de ces différents risques sociaux qui peuvent survenir et les affecter durant leur vie.

Pendant le processus de concertation, nous avons abordé le domaine du travail à partir des trois dimensions de la solidarité : la contribution, la redistribution et la collectivité. Premièrement, le travail est une manière importante de contribuer à la société et de faire preuve de solidarité. La solidarité se matérialise par les cotisations sociales dans le système de sécurité sociale, mais il existe aussi d'autres façons d'être solidaire que par l'emploi (point 1). Deuxièmement, l'emploi

pose aussi toute une série de questions en termes de redistribution, de l'emploi lui-même, des revenus qu'il génère, mais aussi de la qualité du travail (point 2). Troisièmement, en ce qui concerne la sécurité sociale, il s'agit par excellence d'une collectivisation des contributions, qui permet de préserver individuellement les travailleurs qui n'ont pas de revenu ou n'ont pas les moyens d'en avoir. Elle permet aussi de faire face collectivement aux grands chocs que subit la société, comme l'a rappelé et le rappelle encore actuellement la crise COVID-19 et ses effets socio-économiques (cet aspect est développé surtout dans le point 2 du chapitre IV).

Dans le présent Rapport bisannuel, nous avons abordé la sécurité sociale principalement à partir de la dimension de 'contribution', par le travail et le prélèvement des cotisations sociales. Le caractère solidaire de la sécurité sociale peut également être évalué davantage à partir de la question de la redistribution des dépenses des fonds qu'elle permet de débloquent (la hauteur des montants des allocations et son lien avec la composition du ménage, le calcul des pensions, etc.). Cet angle d'approche de la sécurité sociale avait déjà été traité plus largement dans le Rapport bisannuel 'Protection sociale et pauvreté'³⁰ dont différents enseignements restent encore d'actualité.

S'agissant d'un domaine incontournable dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, le travail était d'ailleurs déjà l'un des quatre grands domaines qu'abordait le Rapport Général sur la Pauvreté (RGP) en 1994³¹. Cette thématique a ensuite été envisagée à partir de différents angles d'approche dans plusieurs Rapports bisannuels. Ceux-ci se concentraient tantôt davantage sur la question des inégalités en matière de qualité des emplois³², tantôt plus

sur la question des inégalités dans l'accès à l'emploi³³, ou encore sur la question des inégalités en matière de conditions de travail, en lien notamment avec les tendances à la flexibilisation ou à la numérisation et la robotisation, et avec l'importance accrue qu'a connue la notion de durabilité ces deux dernières décennies³⁴.

D'un point de vue juridique, le travail est reconnu comme un droit humain fondamental par plusieurs textes internationaux qui engagent l'État belge et par l'article 23 de la Constitution³⁵. Tout au long du processus de concertation, les participants insistent régulièrement sur le fait que les personnes en situation de pauvreté contribuent la plupart du temps déjà à la société par des formes de travail, et qu'elles aspirent aussi souvent à pouvoir y contribuer par un emploi de qualité. Mais pour cela, il faudrait que cet emploi leur garantisse des conditions décentes et justes. Un emploi de qualité peut représenter en effet un levier majeur pour sortir durablement de la pauvreté. Il y a vingt-six ans déjà, les personnes en situation de pauvreté revendiquaient « *un droit au travail, un emploi avec tout ce qu'il implique ce statut, la rémunération du labeur, l'image sociale qu'il procure, l'utilité individuelle et collective qui lui est attachée pour retrouver la dignité humaine qui s'actualise dans l'activité professionnelle* »³⁶. Mais, quand ces conditions ne sont pas remplies au maximum, comme c'est le cas pour beaucoup de personnes en situation de pauvreté, l'emploi ne permet pas de s'extraire durablement d'une situation de pauvreté ou de précarité.

1. Les personnes en situation de pauvreté comme actrices de la solidarité par le travail

1.1. Contribuer par un emploi et des cotisations sociales

Pour les participants à la concertation, beaucoup de personnes en situation de pauvreté veulent contribuer à la solidarité indirecte par le biais de l'emploi mais cela leur est souvent rendu impossible à cause du contexte marqué par le chômage. Pour de nombreuses autres personnes, cela leur est rendu difficile et peu supportable parce qu'elles doivent souvent se résoudre à accepter des emplois qui sont précaires à différents égards. Or, en occupant des emplois précaires, ces personnes ne parviennent pas à contribuer à une hauteur suffisamment importante pour se constituer des droits au niveau de la sécurité sociale. Elles ne peuvent donc pas bénéficier de ce système de solidarité à un niveau suffisant quand elles en auraient pourtant besoin. En effet, en exerçant un emploi, on contribue au fonctionnement de la société par les tâches qu'on réalise dans le cadre de celui-ci. Mais, en outre – du fait de l'organisation de notre système de sécurité sociale – l'emploi permet donc aussi à chacun de participer au financement de la solidarité institutionnelle à travers les cotisations sociales qui sont prélevées sur lui.

A cet égard, il est d'ailleurs intéressant de préciser que tous les États, même au sein de l'Europe, n'ont pas développé dans leur histoire exactement les mêmes modèles d'organisation de la sécurité sociale et de la

solidarité. Ainsi, la Belgique est généralement associée au modèle continental corporatiste³⁷, comme l'Allemagne ou la France, dans lequel les partenaires sociaux et la société civile (syndicats, mutuelles, associations, etc.) ont joué et jouent encore un rôle important dans l'organisation de la sécurité sociale. Les droits sociaux y sont traditionnellement surtout liés au statut professionnel des personnes, avec des droits dérivés pour les membres de leur famille et des droits résiduels (l'aide sociale) pour les personnes sans statut professionnel³⁸. Dans ce type d'organisation de la solidarité indirecte, l'activité professionnelle est donc centrale à la fois pour contribuer et pour bénéficier des effets redistributifs. Le fait qu'il existe d'importantes difficultés dans la possibilité de contribuer par l'emploi pour beaucoup de personnes en situation de pauvreté et de précarité est de ce fait d'autant plus problématique en termes de justice sociale.

Un principe important de solidarité sur lequel repose le système de sécurité sociale dans le régime des travailleurs salariés en Belgique réside dans le fait que les travailleurs y contribuent proportionnellement à la hauteur de leurs salaires mais qu'en termes de redistribution, les allocations sont quant à elles plafonnées. *« Il faut noter que l'assurance chômage diffère largement d'une assurance privée : dans une assurance privée, la prime que l'on paie est fonction du risque ; ce n'est pas le cas pour l'assurance chômage, pour laquelle on cotise proportionnellement à son salaire. Du fait que les petits salaires cotisent moins dans l'absolu, alors qu'ils sont tendanciellement soumis à plus de risque, notamment de perte d'emploi, l'assurance chômage agit comme une instance solidaire*

*qui redistribue les revenus dans une perspective d'égalité »*³⁹.

1.1.1. Le calcul des cotisations sociales pour le financement de la sécurité sociale

Le régime général de la sécurité sociale est financée en grande partie par les cotisations sociales (environ deux-tiers du financement total), mais également par les montants versés par l'État (la dotation annuelle versée au SPF Sécurité sociale), les sources dites alternatives (provenant de la TVA et du précompte mobilier) et la dotation d'équilibre (la différence qui est comblée par l'État lorsque les comptes de la sécurité sociale sont dans le rouge)⁴⁰. Le financement alternatif a été mis en place dans les années 1990. Il *« avait pour objectif de limiter les subventions publiques et de réduire la cotisation employeur. Au lieu de taxer le travail, on cherche des mesures alternatives pour financer la sécurité sociale »*⁴¹.

Pour le calcul des cotisations sociales⁴² pour les travailleurs salariés, la règle générale consiste à les calculer sur la totalité de la rémunération brute du travailleur. Nous parlons bien ici de la part personnelle du travail dans les cotisations sociales et non pas de l'impôt sur les revenus des particuliers qui sera abordé dans le chapitre III sur la fiscalité. Sur un montant de la rémunération brute, la part personnelle des cotisations sociales dues par le travailleur est prélevée selon un pourcentage qui s'élève à 13,07 %.

En ce qui concerne la part patronale dans le calcul des cotisations sociales (cotisations patronales), elle repose sur un pourcentage de base qui s'élève à 24,92 %, auquel peuvent être retirés les pourcentages des régimes qui

ne s'appliquent pas au groupe dont le travailleur relève. Dans les faits, les employeurs ne paient la plupart du temps pas ce taux nominal, du fait de la réduction structurelle de cotisations⁴³ pour tous les employeurs et des nombreuses réductions ciblées dont ils peuvent bénéficier à des degrés divers en fonction du type d'emploi dont il est question⁴⁴.

Dans le régime de la sécurité sociale pour les travailleurs indépendants à titre principal, le pourcentage de prélèvement des cotisations sociales est dégressif et plafonné en fonction de tranches de revenus déterminées. Des participants à la concertation soulignent que les travailleurs indépendants ont pu bénéficier ces dernières années de protections supplémentaires issues du système de sécurité sociale. Même s'ils considèrent que cette extension de la protection pour cette catégorie de travailleurs était nécessaire, ils s'interrogent sur la dimension de contribution d'un tel dispositif, comme le calcul des cotisations versées par les indépendants n'a pas changé par ailleurs.

Par ailleurs, les cotisations sociales des travailleurs indépendants étant toujours plafonnées à partir d'un certain revenu, cela pose aussi la question de la solidarité entre ceux qui parviennent à engranger un haut revenu et les 'petits' indépendants qui ne perçoivent qu'un relativement faible revenu, et l'inégalité que cela génère au sein de ce groupe. A cet égard, un collaborateur d'une organisation représentant des entrepreneurs soulignait au contraire qu'il ne fallait pas dissocier le caractère dégressif dans le calcul des cotisations des travailleurs indépendants du caractère forfaitaire des prestations dont ils pourraient bénéficier. Chaque travailleur indépendant perçoit en effet le même

montant, quel que soit le niveau de sa cotisation sociale. Cela implique que ceux qui paient des cotisations plus faibles reçoivent proportionnellement plus. Et que ceux qui contribuent beaucoup reçoivent en quelque sorte peu en retour. En ce sens, le régime de sécurité sociale propre aux travailleurs indépendants revêt tout de même un caractère solidaire. Dans son Accord, le gouvernement fédéral stipule qu'il examinera « *la manière d'introduire plus de solidarité entre les indépendants dans le financement du régime* »⁴⁵.

Plus largement, des participants à la concertation estiment que le financement de la sécurité sociale s'appuie proportionnellement trop sur les cotisations prélevées sur les revenus du travail, et que d'autres sources de financement devraient être davantage envisagées (par exemple sur les revenus du patrimoine) afin de renforcer la solidarité au sein du système (voir le point 2 sur la sécurité sociale dans le chapitre IV). Aujourd'hui, lorsque l'on réfléchit à la viabilité du dispositif, on s'intéresse principalement aux revenus et, en particulier, aux cotisations sociales. Ceux-ci ne semblent pas suffisants pour couvrir les besoins croissants du système de sécurité sociale⁴⁶. En même temps, les participants soulignaient l'importance du financement de la sécurité sociale par les cotisations sociales des employés et des employeurs, qui offre également les bases au système de concertation sociale en Belgique. Ce principe de négociations entre les interlocuteurs sociaux et les autorités autour notamment des questions d'organisation et de gestion de la sécurité sociale en garantit un contrôle plus démocratique par lequel différents intérêts de la société sont défendus.

1.1.2. Politique de l'emploi et mesures visant la réduction des cotisations sociales

Plusieurs mesures visent depuis des années à réduire les cotisations sociales pour l'employé et l'employeur. Une partie du salaire peut par exemple être versée en avantages extralégaux (chèques-repas, voitures de société, etc.), les employeurs payant alors moins de cotisations sociales et les employés gagnant davantage en montants nets. Des associations dans lesquelles des personnes en situation de pauvreté se rassemblent et qui ont participé à la concertation en disaient ceci : « *On voit les cotisations sociales comme des charges et donc on essaie d'y échapper* ». Selon eux, il s'agit pourtant d'« *un salaire de solidarité, il faut le renforcer pour permettre l'ouverture à la sécurité sociale à un plus grand nombre* ». Mais le revers de la médaille, c'est que le système de solidarité s'effrite. En 2019, l'Office national de sécurité sociale (ONSS) et le Service public fédéral Sécurité sociale ont calculé le montant de la rémunération que les employés reçoivent par le biais de certains avantages extralégaux, sur lesquels la sécurité sociale a perdu 2,6 milliards d'euros de revenus⁴⁷. Selon les estimations de la FGTB, ce serait 12 % de la masse salariale qui échappe actuellement aux cotisations sociales, ce qui équivaldrait à 15 milliards d'euros. « *Une somme importante quand on sait que le déficit de la sécurité sociale a été estimé en 2019 à 1,5 milliards d'euros. En clair, les cotisations sociales non perçues pourrait combler 10x le déficit de la sécurité sociale* »⁴⁸.

Il ressort de la concertation que les emplois occupés par les personnes à faible niveau d'instruction ou par les groupes vulnérables ne comportent la plupart du temps que peu, voire pas d'avantages extralégaux. Ces travailleurs

cotisent donc sur leur salaire complet. En ce sens, les avantages extra-légaux créent un effet Matthieu (plus de détails sur ce type d'effet dans le chapitre III sur la fiscalité). Par rapport à l'usage du terme 'à faible niveau d'instruction', précisons qu'il a soulevé des questions pendant la concertation et pendant la discussion des projets de textes au sein de la Commission d'accompagnement du Service de lutte contre la pauvreté. En ce qui concerne le terme lui-même, on pointait que son usage peut sembler péjoratif et certains acteurs néerlandophones proposent d'ailleurs d'utiliser davantage le terme *kortgeschoold* (pour insister sur la durée) plutôt que *laaggeschoold* (qui établit davantage des degrés dans l'appréciation des parcours scolaires). Au-delà du terme, des membres de la Commission d'accompagnement ont interrogé la nécessité de se centrer sur cette variable dans l'analyse de la situation du marché de l'emploi. Ils soulignaient en effet que de nombreuses personnes présentant un faible niveau d'instruction ont d'importantes compétences professionnelles par ailleurs qui leur permettent d'occuper des emplois, parfois bien rémunérés et de qualité. Dans ce Rapport, nous avons choisi d'utiliser le terme 'à faible niveau d'instruction', notamment pour dénoncer la dévalorisation sociale de certaines filières d'enseignement ou de formation. En outre, le terme *kortgeschoold* en néerlandais ne nous semble pas toujours exact. De nombreux jeunes quittant l'école tentent d'obtenir un diplôme par la suite ou suivent et terminent une formation et passent souvent par plusieurs trajectoires différentes, ce qui fait que leur parcours scolaire et de formation n'est dans les faits pas toujours si court.

Ces dernières années, la politique pour stimuler la création d'emplois a encore été

renforcée, notamment en instaurant des réductions de charges salariales (qui sont en réalité des réductions de cotisations sociales)⁴⁹. Ainsi, dans le cadre du *tax shift* notamment, depuis 2016 les autorités ont mis en œuvre des mesures visant une diminution progressive des cotisations patronales de base pour les emplois dans le secteur privé marchand comme dans le secteur non marchand. Cette situation entraîne une diminution à la fois indirecte et directe des recettes de la sécurité sociale. Le retour sur investissement par le biais de la création d'emplois n'est pourtant pas toujours au rendez-vous. En outre, les emplois ainsi créés sont bien souvent pourvus à des ménages où une personne travaille déjà, ce qui creuse encore davantage le fossé entre les ménages avec et sans emploi⁵⁰.

Ces différentes mesures et leur impact sur les recettes de la sécurité sociale menacent de rompre l'équilibre entre les principes de solidarité et d'assurance.

1.2. Contribuer autrement que par l'emploi

La concertation a mis l'accent sur le fait qu'il y a d'autres façons de se montrer solidaire. Ainsi, par exemple, des personnes en situation de pauvreté consacrent du temps et donnent de l'énergie en aidant d'autres personnes qui vivent des situations précaires (membres de la famille, proches, voisins, etc.) ou en s'engageant dans des associations et des mouvements qui luttent contre des inégalités et militent pour plus de solidarité. On peut alors légitimement se poser aussi la question de la reconnaissance – qui ne doit pas forcément être financière – que la société accorde à ces formes de travail qui ne sont pas

de l'emploi mais qui participent à leur façon au bien-être de la collectivité et à la construction d'une société plus juste.

1.2.1. Distinction entre travail et emploi

Dans les discussions qui ont eu lieu lors de réunions de concertation – et également dans le RGP et dans des travaux antérieurs du Service de lutte contre la pauvreté⁵¹ –, plusieurs participants s'accordaient sur l'importance de bien distinguer les notions de 'travail' (dans son acception large) et d' 'emploi', et ce certainement par rapport à la question de la solidarité.

En définitive, la notion de travail est plus large que celle d'emploi. Elle l'englobe et la dépasse. On peut dire que le travail rassemble toutes les activités auxquelles les êtres humains consacrent du temps et de l'énergie, et à travers lesquelles ils réalisent des choses, en les modifiant ou en les créant, qui ont un impact sur l'environnement physique (la nature) et l'environnement social (la société). En travaillant, les personnes font des choses qui participent au fonctionnement et à l'évolution de la société. A travers ces actions, ils peuvent témoigner de la solidarité mais ce n'est pas forcément toujours le cas.

L'emploi constitue, dans nos sociétés, une forme institutionnalisée de travail, rassemblant traditionnellement l'ensemble des activités réalisées par des êtres humains qui s'inscrivent dans le cadre d'une reconnaissance juridique (à travers des contrats et des statuts) et pour lesquelles une rémunération est prévue. En ce sens, l'emploi n'est que la partie du travail qui a obtenu historiquement la plus grande reconnaissance institutionnelle dans les sociétés

productivistes et monétarisées. « *Le travail est une activité qui produit des biens ou des services utiles à la personne et à la collectivité. Un emploi est une situation qui relie un travailleur à une organisation par laquelle transitent des revenus et des garanties sociales* »⁵². L'emploi permet, comme dit précédemment, à celui qui en dispose de contribuer à – et de bénéficier de la solidarité indirecte, à travers la sécurité sociale. Mais pour beaucoup de personnes, il s'agit souvent d'abord d'obtenir une rémunération suffisante qui permette de leur assurer au minimum une sécurité d'existence sur le plan financier. En effet, « *La plupart des gens sont dans une situation de dépendance financière vis-à-vis de leur emploi : à part pour les plus riches, ce sont les salaires qui permettent aux personnes de payer leur logement, leurs courses alimentaires, dépenses de santé, loisirs ou sorties* »⁵³.

Cependant, il est parfois devenu compliqué de maintenir cette distinction aujourd'hui parce que dans beaucoup de discours politiques et médiatiques, et dans le sens commun, le terme 'travail' est utilisé de plus en plus pour parler de ce que nous venons de définir comme de 'l'emploi'. C'est pour cette raison d'ailleurs, pour éviter la confusion que cela pourrait créer, que certains participants à la concertation préfèrent ne pas employer le terme de 'travail' pour parler d'activités de volontariat par exemple. Ils redoutent en effet le fait que les distinctions s'amenuisent et que la différence entre le volontariat et l'emploi devienne plus difficile à clarifier. Ils estiment nécessaire de garder loin du cadre de l'emploi les questions liées au volontariat.

1.2.2. Le volontariat

Tout d'abord, les termes de 'bénévolat' et de 'volontariat' sont aujourd'hui considérés comme des synonymes en Belgique. A l'origine, l'ensemble des propositions de loi utilisaient le mot 'bénévolat'. C'est finalement le terme 'volontariat' qui a été choisi, notamment par souci d'harmonisation avec les autres langues européennes (*volunteering* en anglais, *voluntario* en espagnol, *volontariato* en italien, etc.). Le problème avec les termes utilisés ne se pose qu'en français. En néerlandais, il n'y a qu'un seul terme (*vrijwilligerswerk*). Sur le terrain, les termes 'bénévole' et 'bénévolat' sont toujours très utilisés. Une organisation peut utiliser indifféremment les deux mots mais elle doit dans les deux cas respecter la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires⁵⁴.

Le volontariat est une forme de contribution qui n'est pas considérée en Belgique comme un emploi mais qui bénéficie tout de même d'un certain encadrement juridique. La loi du 3 juillet 2005 définit les droits des volontaires et les obligations des organisations qui les accueillent. C'est une thématique qui a déjà été abordée dans le Rapport bisannuel 'Citoyenneté et pauvreté' qui insistait sur les conditions nécessaires pour que les personnes en situation de pauvreté puissent participer librement à la vie associative et exercer ainsi leur citoyenneté⁵⁵. « *Chacun doit pouvoir être un acteur de la solidarité et de la citoyenneté grâce au volontariat. Une personne qui reçoit une aide alimentaire mais qui aide à préparer les colis alimentaires peut déjà se sentir mieux* » (association dans laquelle des personnes en situation de pauvreté se rassemblent).

Les personnes en situation de pauvreté impliquées dans le processus de concertation autour de la solidarité dénoncent les obstacles qu'elles rencontrent régulièrement lorsqu'elles veulent contribuer à la société et faire preuve de solidarité sous d'autres formes que l'emploi, comme à travers des activités de volontariat ou des actions d'aide directe envers d'autres personnes (des membres de la famille, des proches, des voisins, etc.). « *Les personnes qui ont recours aux CPAS et aux centres de chômage n'ont pas accès à l'échange de services et à l'entraide car il y a suspicion de travail non déclaré. Ce type de solidarité est sanctionné. La solidarité familiale est également sanctionnée, même si c'est la solidarité la plus importante* ». On constate donc une inégalité dans la possibilité de faire preuve de solidarité par ces formes plus directes ou 'chaudes' de solidarité. « *Je n'ai droit qu'à quelques heures de bénévolat par semaine, sinon elles sont pénalisées. Je ne peux faire qu'une heure à un seul endroit. Je ne peux pas prendre une seconde ou je dois tricher pour la mutualité et je peux alors être suspendue pendant 56 mois* ».

Concrètement, parmi les freins et les obstacles à ces formes de solidarité pour les personnes en situation de pauvreté, certains sont liés à l'action des autorités publiques. Les personnes en situation de pauvreté impliquées dans le processus de concertation dénoncent le fait qu'elles peuvent être découragées à – voire pénalisées pour s'impliquer dans des activités de volontariat. Il y a en effet souvent un manque de clarté de la part de certaines administrations et organismes de contrôle sur le fait que cela soit autorisé ou non aux bénéficiaires d'allocations. Certaines personnes craignent de ce fait d'être accusées de travail au noir. « *Les différents organismes*

de contrôle se contredisent sur la question de savoir s'il faut ou non autoriser le travail bénévole pour les bénéficiaires de prestations ».

Les participants à la concertation regrettent le fait que dans beaucoup de cas, les autorités publiques les découragent de s'impliquer dans ces formes de solidarité qui sont pourtant tout aussi essentielles pour la société que la solidarité indirecte liée à l'emploi. Notons d'ailleurs que dans une logique centrée sur l'employabilité, une activité de volontariat peut être un élément potentiellement valorisable dans une démarche de recherche d'emploi. Leurs points de vue convergent ainsi pour dire qu'il est important de permettre aux personnes en situation de pauvreté de faire du volontariat quand elles peuvent et veulent s'y investir.

En revanche, les personnes en situation de pauvreté ne devraient pas se voir imposer ce type d'activités par les autorités dans le cadre de dispositifs d'activation ou uniquement quand ces dernières y voient une utilité directe, comme c'était le cas à plusieurs moments pendant la crise sanitaire liée au COVID-19. « *Il y a une grande contradiction dans notre société, car le VDAB est contre le travail volontaire parce qu'il veut que les gens trouvent un emploi permanent. Mais aujourd'hui, les centres de vaccination font appel à des bénévoles. Comment pouvez-vous participer si le VDAB ne l'autorise pas?* ». Comme le Service l'indiquait dans son aperçu interfédéral des mesures COVID-19 en soutien aux situations de pauvreté et de précarité, l'autorité fédérale a en effet autorisé dans ce contexte que le chômage temporaire puisse être combiné avec des actions de volontariat et ce avec le maintien de l'allocation de chômage

temporaire. Il ne fallait ni le signaler, ni en demander l'autorisation à l'ONEM⁵⁶.

Plus généralement, cela pose la question de l'invisibilité et du manque de reconnaissance de ces formes de contribution à la collectivité et ces manières de faire preuve de solidarité. Les avis divergent quelque peu quant au degré de reconnaissance formelle dont devrait pouvoir bénéficier ce type d'activité. En effet, certains craignent le risque de nier la spécificité de ces formes de solidarité qui sont basées sur une démarche volontaire, altruiste et gratuite et d'ouvrir la voie à la création de formes de 'sous-emplois'. Le volontariat, comme son nom l'indique, implique une démarche volontaire et donc libre de la personne qui s'engage dans une telle activité. Il est de ce fait nécessaire de trouver un bon équilibre entre le fait de lui fournir davantage de reconnaissance institutionnelle, à partir du développement du cadre juridique qui l'entoure et de la façon de l'appliquer, et le fait de ménager le caractère volontaire et altruiste qui est à la base d'une telle démarche.

1.2.3. Entraide informelle

Aider de différentes façons d'autres personnes, des proches (membres de sa famille, amis, voisins, etc.) comme des personnes plus éloignées, a toujours été, et est évidemment un acte central dans les relations de solidarité qui unissent les personnes. Il s'agit la plupart du temps d'actes de solidarité spontanés et informels qui échappent de ce fait à une forme d'encadrement légal. Ces pratiques de solidarité existent dans tous les groupes sociaux formant la société et sont donc aussi présentes chez les personnes en situation de pauvreté et de précarité, sous différentes formes. Même en manquant de certaines ressources ou en se trouvant elles-

mêmes dans des situations de vulnérabilité, de nombreuses personnes font preuve de solidarité, en tentant d'en aider d'autres. Concrètement, il peut s'agir de cohabiter pour à la fois diminuer les coûts individuels de logement et partager des choses, de rendre différents services à une personne qui habite ou non avec la personne aidante (aller faire ses courses, l'aider dans ses déplacements, dans des tâches ménagères ou dans des procédures administratives), d'assister quelqu'un au niveau de soins qui nécessitent un suivi mais pas forcément l'intervention d'un professionnel de la santé, etc.).

Mais pour ces relations d'entraide informelle, comme pour le volontariat, des participants à la concertation dénoncent la crainte que ressentent des personnes en situation de pauvreté d'être contrôlées et de risquer de perdre leur droit à certaines allocations. *« Pendant une période où j'étais au chômage, j'aidais parfois ma fille en m'occupant de mes petits enfants pour qu'elle puisse trouver le temps elle-même de trouver un emploi parce qu'elle était aussi au chômage à ce moment-là. J'avais la trouille d'un contrôle quand j'allais chercher mes petits-enfants à l'école et que je les ramenaient chez moi pour m'en occuper ou qu'on allait faire une balade. Ça devrait être impunissable d'aider ses enfants ! »* (association dans laquelle des personnes en situation de pauvreté se rassemblent). Les personnes en situation de pauvreté participant au processus de concertation soulignent à cet égard l'importance de la famille comme lieu où se tissent de nombreuses relations de solidarité. Elles insistent sur la nécessité dans ces situations de protéger le droit à la vie familiale de ces personnes en supprimant toute forme de pénalisation des relations de solidarité, comme c'est le cas notamment avec

les impacts de l'application du statut de 'cohabitant' (voir point 3.2 'Obstacles légaux à la solidarité' dans le chapitre I 'Solidarité et pauvreté en perspective').

1.2.4. Soins et statut particulier d' 'aidant proche'

Depuis peu, en Belgique, le législateur a décidé d'accorder une reconnaissance juridique à une forme particulière d'aide si elle répond à certaines conditions. En effet, depuis le 1^{er} septembre 2020, un statut officiel est en place pour assurer un cadre juridique autour du rôle des aidants proches en Belgique⁵⁷. Au sein de la solidarité familiale, la notion d' 'aidant proche' couvre uniquement les relations d'aide à un proche qui se trouve en déficit d'autonomie. Pour bénéficier de la reconnaissance de ce statut, il faut faire une demande à la mutuelle, faire une déclaration sur l'honneur, dans laquelle la personne affirme apporter une aide et un soutien continu ou réguliers à une personne en situation de grande dépendance, et avoir l'accord de la personne aidée ou de son représentant légal.

Ce statut permet dans certains cas la reconnaissance de droits sociaux⁵⁸. Actuellement, cela permet principalement de bénéficier d'un congé thématique 'Aidant proche' (trois mois à temps plein ou six mois à mi-temps ou à un cinquième temps, par personne aidée), avec octroi d'une allocation d'interruption. Ce congé doit être demandé à l'employeur et sera accordé par l'ONEM, sous certaines conditions. Le congé n'est accordé qu'une fois sur toute la carrière. Pour bénéficier de ce droit, il faut que l'aidant consacre au moins 50 heures par mois ou 600 heures par an à soutenir et aider la personne aidée. Notons également qu'un

maximum de trois aidants proches peuvent obtenir la reconnaissance pour les droits sociaux pour une même personne aidée et que la reconnaissance est valable un an. Pour continuer à recevoir les droits sociaux, l'aidant doit en demander la prolongation.

Néanmoins, bien que de nombreuses personnes en situation de pauvreté se considèrent comme des aidants proches, il n'est pas certain que la reconnaissance de ce statut soit si évidente à obtenir ou si avantageuse pour ces catégories de la population. Le fait, par exemple, qu'un des principaux droits attachés à ce statut soit de pouvoir bénéficier d'un congé thématique 'aidant proche' suppose déjà que cette reconnaissance est plus intéressante pour des personnes qui d'abord disposent d'un emploi, mais aussi que cet emploi permette de prendre un tel congé. En lien avec ce que nous disions dans le point précédent sur la crainte de pénalisation de l'entraide informelle, certains participants à la concertation ont ainsi le sentiment que « *Les autorités publiques valorisent et récompensent ces formes de solidarité pour les personnes ayant un emploi, alors qu'elles les dévalorisent, voire les pénalisent, pour celles qui n'ont pas d'emploi* ». Elles rappellent par ailleurs que les personnes en situation de pauvreté n'ont souvent pas les moyens financiers pour avoir recours à des professionnels de l'aide familiale ou des soins lorsqu'elles en auraient besoin pour une personne de leur famille. Un certain nombre d'entre elles n'ont donc pas d'autre choix que d'assumer ces actions d'aide et de soin pour lesquelles elles doivent dégager du temps qui était consacré par exemple à leur (recherche d')emploi, mais pour lesquelles elles ne perçoivent par ailleurs pas de rémunération. C'est ainsi qu'en prenant soin d'autrui, la

situation de personnes aidantes se précarise davantage et certaines personnes tombent dans la pauvreté justement parce que leur 'travail' ne leur permet pas d'obtenir une forme de valorisation et de reconnaissance (financière)⁵⁹.

Il y a tout de même dans l'application du statut reconnu d'aidant proche, l'idée que cette expérience puisse être valorisée en termes de savoir expérientiel pour l'accès à différentes professions notamment comme aide familiale, garde à domicile et aide-soignant⁶⁰. *« J'étais également une aide-soignante et faisais certaines choses comme la toilette et assister la personne dans ses soins respiratoires. Ce n'était pas un travail rémunéré, mais le CPAS m'a dit que, sur base de cette expérience, je pouvais être employée temporairement dans une maison de repos par l'article 60. Ensuite, je serais licencié parce que je n'avais pas le bon diplôme, mais j'aurais à nouveau droit aux allocations de chômage. Cela signifierait beaucoup pour les personnes vivant dans la pauvreté si on leur disait que le travail non rémunéré est également précieux. C'est important pour votre estime de soi ; le travail rémunéré et le travail non rémunéré sont tout aussi importants »*. En même temps, la politique d'activation comporte le danger que les personnes en situation de pauvreté, lorsqu'elles assument des tâches de soins, soient 'obligées' de les utiliser dans le cadre de leur recherche d'emploi. Une reconnaissance et un soutien de la société, par des mécanismes de la solidarité indirecte, pourrait en effet être garantis pour les personnes en situation de pauvreté qui prennent soin d'un ou plusieurs proches, sans forcer celles qui n'ont pas d'emploi à ce que ces pratiques de solidarité directe s'insèrent dans le cadre de leur recherche d'emploi.

2. Les personnes en situation de pauvreté aux limites du système de solidarité

2.1. La redistribution de l'emploi lui-même

2.1.1. Inégalités croissantes entre des ménages avec et sans emploi

Au cours des trois dernières décennies, la politique a fortement mis l'accent sur l'emploi et l'activation. En effet, il a été souligné que le travail offre une protection contre la pauvreté, par les revenus qu'il permet d'obtenir, du moins si ceux-ci sont suffisants et stables. En outre, ces politiques sont menées en se fondant sur le raisonnement suivant : lorsque les gens ont un emploi, ils n'ont pas besoin de recourir aux allocations (moins de dépenses) et leurs cotisations sociales renflouent les caisses de la sécurité sociale (plus de revenus)⁶¹. Différents acteurs sont également d'avis qu'une sécurité sociale performante doit être axée sur le marché du travail et stimuler l'emploi⁶². Les associations dans lesquelles des personnes en situation de pauvreté se rassemblent ayant pris part à la concertation déplorent néanmoins *« que les politiques ne parlent que de 'jobs, jobs, jobs' sans regarder la situation de vie des gens au moment où on les enjoint à trouver un travail »*.

Dans le cadre de ces politiques conçues pour stimuler la création d'emplois, certaines mesures ont été prises pour donner plus de moyens aux employeurs pour y parvenir. Nous évoquons notamment plus haut les instruments développés dans le cadre du *tax shift*. Mais, force est malheureusement de

constater que, d'une part, nombreux de ces 'nouveaux' emplois créés sont peu satisfaisants sur le plan de la qualité (voir point 2.2) et, d'autre part, que beaucoup sont occupés par des personnes appartenant à un ménage dans lequel un autre membre a déjà un emploi et donc une rémunération par ce biais⁶³. La croissance de l'emploi n'a pas permis de réduire suffisamment le nombre de ménages sans emploi, ce qui a entraîné une concentration croissante de non-emploi dans certains ménages. Au cours de la dernière décennie, la part des ménages comptant deux personnes qui occupent un emploi a augmenté, tandis que la part des ménages comptant une personne qui travaille a diminué et que la part des ménages sans personne occupant un emploi s'est stabilisée⁶⁴.

Or, selon les chiffres de la pauvreté 2020 publiés par Statbel sur base de l'enquête sur les revenus et les conditions de vie (EU-SILC)⁶⁵, 11,9 % de la population vit dans un ménage considéré comme à faible niveau d'intensité de travail (*Low Work Intensity - LWI*). « *L'intensité de travail d'un ménage correspond au rapport entre, d'une part, le nombre de mois ouverts par tous les membres du ménage en âge de travailler durant l'année prise comme référence pour le calcul du revenu et, d'autre part, le nombre total de mois qui auraient pu, en théorie, être ouverts par les membres du ménage. L'indicateur 'personnes vivant dans des ménages à très faible niveau d'intensité de travail' correspond à la part des personnes vivant dans un ménage dont les membres en âge de travailler ont travaillé à moins de 20 % de leur potentiel au cours des 12 mois précédents* »⁶⁶. Nous le prenons ici comme un indicateur de la redistribution de l'emploi lui-même au sein de la société. Les différences régionales sur ce point sont assez marquées

avec un pourcentage de 20,9 % pour la Région de Bruxelles-Capitale, de 16,4 % pour la Région wallonne, et de 7,6 % pour la Région flamande. Les ménages dont l'intensité de travail est faible ont un risque plus élevé de pauvreté. Par exemple, le risque de pauvreté est de 50,7 % pour un ménage à très faible intensité de travail (sans enfant à charge), contre 4 % pour un ménage à intensité de travail moyenne⁶⁷.

A cet égard, les participants au processus de concertation regrettent qu'au niveau politique – tant dans des discours que dans des mesures adoptées – la responsabilité du chômage semble incomber davantage aux personnes sans emploi elles-mêmes qu'à la situation socio-économique. En témoignent notamment les logiques d'activation et de conditionnalité qui ont gagné en importance ces dernières années dans la conception des politiques de l'emploi et de la sécurité sociale. Au cœur de ces logiques, on observe une tendance à la responsabilisation croissante de l'individu par rapport à des difficultés qu'il rencontre et qui sont pourtant en grande partie hors de sa portée, parce que liées à des tendances qui affectent structurellement certains groupes de la population (notamment les personnes à faible niveau d'instruction⁶⁸) dans certaines régions du pays. Un emploi de qualité devient ainsi trop souvent ce sésame inaccessible. Beaucoup de personnes en situation de pauvreté ne parviennent en effet pas à accéder à un emploi et quand elles y parviennent, il s'agit souvent d'emplois précaires qui les poussent aux limites du système de solidarité. Des participants à la concertation s'interrogeaient sur l'aspect problématique du fait qu'il y ait peut-être même des mécanismes au sein de certains secteurs d'activités qui favorisent une situation de chômage structurel parce que celle-ci permet de trouver des personnes qui

soient prêtes à travailler pour des salaires relativement bas et/ou dans des conditions de travail de moindre qualité.

Par ailleurs, des participants à la concertation soulèvent également les questions que pose la tendance croissante à la mécanisation et à la robotisation de certaines tâches dans différents secteurs d'activité qui étaient avant cela remplies par des personnes. Le Conseil supérieur de l'emploi évalue que « 14 % des emplois en Belgique sont exposés à un risque d'automatisation élevé (soit un risque égal ou supérieur à 70 %); ce qui pourrait conduire à leur disparition. En outre, 29 % des emplois sont associés à un risque allant de 50 à 70 %, impliquant de fortes modifications dans le contenu et les tâches »⁶⁹. Les participants pointaient les impacts que ce phénomène a à la fois sur la (re)distribution de l'emploi lui-même du fait qu'il cause la disparition d'emplois qui étaient généralement occupés par des travailleurs peu qualifiés, mais aussi sur la contribution au système de solidarité indirecte vu qu'aucune cotisation sociale n'est versée pour le travail réalisé par ces machines. L'automatisation et le remplacement du travail humain par des robots vont accroître les inégalités sur le marché du travail et exercer une pression sur la sécurité sociale⁷⁰.

2.1.2 Un besoin en emplois durables et de qualité

Le message clé est la création d'emplois de qualité et durables, en particulier pour ceux qui ont des difficultés sur le marché du travail, qui aident les personnes à sortir (structurellement) de la pauvreté. Ce message était déjà présent dans les Rapports bisannuels 'Services publics et pauvreté'⁷¹ et 'Durabilité et pauvreté'⁷² – dans lesquels le thème du travail a été abordé – et a également occupé une place importante

dans les travaux du Service de lutte contre la pauvreté en commentaire aux plans de relance de la crise du COVID-19 (voir, entre autres, la contribution du Service de lutte contre la pauvreté à l'analyse de l'impact social du Plan National de Reprise et de Résilience⁷³).

Par rapport à l'objectif de création d'emplois de qualité et durables, différentes pistes existent et pourraient être explorées. Nous en évoquerons ici trois qui, à leur manière, proposent des initiatives qui se veulent d'une part plus centrées sur les besoins locaux et d'autre part, sur mesure pour les personnes. Ce caractère de proximité pourrait être encore davantage envisagé pour tenter de répondre au mieux aux besoins et aux attentes en termes d'emploi des différents groupes de la population, avec une attention particulière pour les personnes en situation de pauvreté et de précarité.

Premièrement, une piste réside dans le développement de – et le soutien à l'économie sociale qui regroupe l'ensemble des entreprises qui mettent en œuvre un projet économique, tout en poursuivant une finalité sociale et en travaillant de la façon la plus participative possible. En règle générale, les projets d'emploi dans le cadre de l'économie sociale sont considérés comme essentiels dans la réalisation du droit au travail pour les groupes fort éloignés du marché du travail régulier. En outre, l'économie sociale remplit également d'autres fonctions essentielles telles que l'amélioration du statut social, la structuration du temps, le renforcement de l'interaction et de la communication, et le développement de réseaux sociaux. Les principes de l'économie sociale pourraient d'ailleurs parfaitement être appliqués à l'économie régulière, afin de garantir une mise à l'emploi durable et qui ait du sens pour tout

le monde⁷⁴. Les principes de l'économie sociale fournissent d'intéressantes idées autour de la question d'acteurs de ce pan de l'économie indiquent que nombreux d'entre eux ont subi et subissent encore fortement l'impact de la crise liée au COVID-19 qui met à mal, pour certains d'entre eux, la pérennité même de leur projet économique et social⁷⁵. Un rapport d'enquête montre qu'il s'agit d'ailleurs d'une tendance qui s'observe à l'échelle de l'Europe⁷⁶ et qu'il faut un soutien spécifique des pouvoirs publics à ce modèle économique basé davantage sur la solidarité. D'une manière générale, une économie sociale renforcée de manière systématique et durable peut jouer un rôle structurel dans la lutte contre la pauvreté en ralentissant l'exclusion des travailleurs économiquement moins productifs et en contribuant à amortir l'impact de nouvelles tendances, telles que la robotisation, sur les personnes ayant un faible niveau d'instruction⁷⁷.

Deuxièmement, l'idée des 'Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée' (TZCLD) fait débat. Il s'agit en effet d'une proposition dont l'objectif déclaré est de tendre vers une meilleure distribution et valorisation du travail⁷⁸. Le dispositif des TZCLD a déjà été expérimenté sur plusieurs territoires locaux en France. Dans ce pays, cette expérimentation a été soutenue par différentes associations de lutte contre la pauvreté depuis le début des années 2000 et a pu être mise en place à partir de 2017 d'abord sur dix territoires. 50 autres territoires ont été identifiés depuis 2020 et vont également faire l'objet d'une telle expérimentation.

Le dispositif des TZCLD comme il a été conçu en France repose sur une série de principes. Parmi ceux-ci, il y a la volonté de mettre en place une réelle dynamique de société basée sur l'idée

que personne n'est inemployable. *« L'emploi n'y est plus considéré comme une responsabilité individuelle, mais est défini et géré comme un bien commun afin de le rendre accessible à tout le monde »*⁷⁹. C'est également un dispositif qui se veut réalisable à l'échelle d'un territoire relativement local pour permettre à tous les acteurs et les personnes concernés de s'investir dans la gestion d'une petite partie du système économique de ce territoire.

L'objectif final du dispositif en terme d'emploi est de proposer un emploi en CDI à chaque chômeur de longue durée habitant le territoire. *« Il s'agit en réalité de 'toute personne privée durablement d'emploi' (PPDE), peu importe son statut, l'allocation qu'elle touche ou pas. La seule condition est d'être privé d'emploi de manière durable depuis un an »*⁸⁰. Les 'personnes privées durablement d'emploi' doivent être au cœur du dispositif en étant à la fois impliquées dans le processus décisionnel, et en partant en grande partie de leurs compétences et de leurs aspirations pour déterminer les emplois à créer, tout en répondant à des besoins locaux qui ne semblent pas être satisfaits par l'économie de marché sur ces territoires. Un autre principe important du dispositif réside dans le caractère volontaire que doit garder la démarche pour la personne demandeuse d'emploi. Elle ne peut en effet être sanctionnée notamment par rapport à l'octroi des allocations si elle refuse un emploi qui lui est proposé dans ce cadre. Par rapport au financement de tels dispositifs, l'idée est qu'il s'agirait uniquement d'un transfert de coûts publics liés à la privation d'emploi (allocations de chômage, dispositifs de mise à l'emploi, etc.) en subventions permettant aux acteurs impliqués dans le

dispositif d'embaucher des personnes privées durablement d'emploi⁸¹.

Aujourd'hui, en Belgique, l'idée fait son chemin principalement en Région wallonne et en Région de Bruxelles-Capitale. Les déclarations de politiques régionales des deux Régions reprennent la décision d'expérimenter ce type de dispositif. Si l'idée fait débat parmi les acteurs de terrain, des participants aux concertations au sein du Service (sur la durabilité et maintenant, sur la solidarité) ont en tout cas souligné l'intérêt d'étudier la faisabilité d'une transposition de ce dispositif dans le contexte belge en soulignant qu'il doit néanmoins rester fidèle à différents principes de la philosophie du projet tel qu'il a été pensé en France. Ces associations attirent notamment l'attention sur le caractère volontaire que doit revêtir la démarche pour la personne sans emploi et sur l'implication des personnes concernées dans le processus décisionnel lié au dispositif⁸². Elles soulignent également l'importance que ces expérimentations s'appuient sur les dispositifs qui existent déjà sur les territoires concernés pour faciliter l'embauche des personnes éloignées de l'emploi.

Enfin, le financement d'un tel dispositif pose des questions particulières dans le contexte belge étant donné que les dépenses liées à la privation d'emploi sont surtout fédérales alors que ce sont les Régions qui sont compétentes en matière de mise à l'emploi. La concrétisation de tels dispositifs nécessiterait donc une coopération interfédérale. C'est ainsi que dans son Accord, l'actuel gouvernement fédéral annonce qu' « *il examinera également comment des mesures sous-régionales ou des politiques fondées sur le lieu peuvent être mises en œuvre, dans le respect des compétences de chacun, par exemple en ce qui*

concerne la fiscalité des heures supplémentaires ou l'introduction de 'territoires zéro chômeur de longue durée' »⁸³.

De nombreuses autres initiatives intéressantes ont vu le jour ces dernières années, proposant des emplois sur mesure, en fonction des besoins locaux, et prenant en compte la question de l'orientation. De telles initiatives sont particulièrement précieuses et mériteraient d'être renforcées et valorisées. C'est ainsi que sont nés les services de proximité et de voisinage en Flandre, dont le financement est fixé depuis 2015 par le décret '*Lokale diensteneconomie*' (LDE). Les restaurants sociaux, les garderies de quartier, l'entretien des espaces verts et des quartiers, l'exploitation d'abris vélos, ... sont des exemples de ces emplois. En juillet 2021, le Gouvernement flamand a donné son accord de principe pour l'avant-projet de décret '*Maatwerk bij individuele inschakeling*', qui inclut également l'économie de service. Dans son test d'impact pauvreté relatif aux nouveaux plans d'action, le *Netwerk tegen armoede* demande que l'économie des services de proximité reçoive la reconnaissance nécessaire et bénéficie de moyens de développement dans le cadre du travail sur mesure individuel, avec une attention accrue et un cadre clair pour les initiatives LDE actuelles⁸⁴. En outre, le Service de lutte contre la pauvreté souhaite continuer à faire référence - comme c'est le cas dans les Rapports bisannuels précédents - à l'importance d'initiatives telles que le projet W² à Alost⁸⁵, qui a été traduit, tant en Flandre qu'à Bruxelles, en '*werk- en welzijnstrajecten*' (accompagnement du travail et du bien-être) ou accompagnement préalable avec orientation vers un emploi adapté.

2.2. Emplois précaires et inégalités en matière de redistribution

Tous les emplois ne sont pas égaux et ne se valent pas en termes de conditions. La distribution des différents éléments qui définissent un emploi n'est pas inéluctable et les autorités publiques, conjointement avec les partenaires sociaux et les organisations de la société civile, peuvent jouer à cet égard un rôle redistributif.

Deux caractéristiques principales font l'objet actuellement d'une distribution qu'on peut juger inégale sur le plan de la justice sociale et pourraient faire l'objet d'une redistribution plus équitable : les revenus du travail et la qualité des emplois. Pour la seconde caractéristique, elle se décline dans les faits en différents éléments : le type de contrat qui entoure un emploi, les conditions matérielles de cet emploi (en termes de sécurité, de pénibilité, d'horaire, etc.), et la valorisation dont il bénéficie dans notre société.

De trop nombreux emplois peuvent être encore aujourd'hui considérés comme précaires en Belgique. Plus précisément, les emplois de qualité manquent surtout pour les personnes à faible niveau d'instruction. Dans le Rapport bisannuel 'Durabilité et pauvreté' et dans des commentaires et des recommandations spécifiques qu'il a formulés à l'égard du plan de relance post-COVID-19⁸⁶, le Service de lutte contre la pauvreté pointait aussi l'importance, dans l'optique politique de tendre vers un modèle de société plus durable, de créer des emplois durables et de qualité pour tous les groupes de la population⁸⁷. Le contexte de manque d'emplois de qualité pour certains groupes⁸⁸ – qui perdure depuis au moins trois décennies – contraint en effet de

nombreuses personnes en situation de pauvreté et de précarité à accepter d'exercer des emplois précaires en termes de revenus et/ou de qualité pour tenter de s'assurer une sécurité financière souvent minimale. En outre, certaines évolutions – comme l'émergence de nouvelles activités économiques (livraison de repas, plateformes de partage, etc.) – favorisent davantage des emplois qu'on peut considérer comme précaires.

Une recherche a ainsi montré que de nombreux emplois créés ces dernières années sont d'une qualité insuffisante pour sortir les travailleurs de la pauvreté⁸⁹. En effet, le profil des emplois créés en 2016 et les années qui précédaient indique une qualité moyenne inférieure à celle des emplois préexistants. En 2016, par exemple, 40 % des nouveaux emplois étaient à temps partiel, 52 % étaient temporaires et 47 % étaient rémunérés à un salaire situé dans le quintile le plus bas des salaires. Ces caractéristiques pouvant être observées sur plusieurs années, il ne s'agit pas seulement d'une détérioration à court terme de la qualité des emplois mais vraisemblablement bien d'une tendance plus structurelle.

Souvent, les personnes en situation de pauvreté doivent accepter un emploi sans avoir beaucoup de marge de choix. Dans ces circonstances, il y a peu de chance que le travailleur y trouve du sens et puisse s'y épanouir. Un participant d'une association dans laquelle des pauvres se rassemblent soulignait qu' « *il faut du travail avec du sens. Le libre choix est inscrit dans la constitution mais une grande partie de la population n'y a pas accès* ».

L'emploi précaire est une réalité aux multiples facettes. Des emplois peuvent être considérés comme précaires pour différentes raisons et ces raisons se combinent même souvent pour un seul emploi.

2.2.1. Sur le plan financier

Un emploi peut être précaire sur le plan financier, par rapport au revenu qu'il permet au travailleur d'obtenir. Certains emplois ne permettent en effet pas de vivre dignement, ni même parfois d'assurer correctement les besoins de base (logement décent, nourriture suffisante et de qualité, charges liées à la consommation énergétique, etc.). La proportion du revenu que les ménages doivent allouer à certaines dépenses a fortement augmenté ces dernières années parce que le coût de la vie dans différents domaines a augmenté sans que les revenus des travailleurs occupant des emplois mal rémunérés ne suivent cette tendance dans les mêmes proportions. Une association dans laquelle des personnes en situation de pauvreté se rassemblent disait ceci : *« Les prix des loyers ont augmenté de 30 % sur les 20 dernières années mais les revenus n'ont pas suivi »*.

A cet égard, l'enquête EU-SILC montre qu'en 2019, 8,3 % des Belges vivaient dans un ménage où plus de 40 % du revenu disponible était consacré aux frais de logement tels que le loyer ou les intérêts sur l'emprunt hypothécaire et les coûts énergétiques. Ce chiffre national cache de grandes différences régionales, avec Bruxelles (19,5 %) et la Flandre (6 %) comme extrêmes, et la Wallonie proche du taux national (9 %) ⁹⁰. Ce pourcentage augmente encore significativement lorsqu'on s'intéresse à la situation pour les locataires sur le marché privé

dont 35,4 % consacraient plus de 40 % de leurs revenus à leurs frais de logement en 2016 ⁹¹.

De nombreuses personnes en situation de pauvreté et de précarité, même en occupant un emploi, connaissent des situations de privation matérielle et sociale : *« La redistribution structurelle avec un revenu digne est le plus important : Si j'avais un revenu digne, je ne devrais pas compter sur la charité. Ce serait déjà une réponse à une partie de mes problèmes »*. Des études quantitatives montrent que, même si le nombre absolu des personnes qu'on peut qualifier de 'travailleurs pauvres' reste relativement faible et stable en Belgique (5 % en 2017) par rapport à d'autres pays européens notamment (moyenne de 9,4 % pour l'Union européenne en 2017) ⁹², cela peut difficilement être pris comme le signe d'une bonne inclusivité du marché de l'emploi par rapport à ces autres pays étant donné que ce nombre est en quelque sorte contrebalancé, en Belgique, par un taux d'emploi structurel relativement faible et par un taux de risque de pauvreté non négligeable ⁹³. La catégorie des 'travailleurs pauvres' est généralement entendue comme l'ensemble des personnes disposant d'un emploi qui leur apporte un revenu inférieur à 60 % du revenu médian national – donc en dessous du seuil de pauvreté monétaire – et qui ne parviennent de ce fait souvent pas à subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille ⁹⁴. Une autre étude, réalisée par Solidaris et Sud Presse, se basant cette fois plutôt sur une méthodologie d'enquête pour définir et récolter des données sur les situations dans lesquelles des personnes peuvent être considérées comme des 'travailleurs pauvres' évaluait à 48 % la part de 'travailleurs pauvres' en Belgique francophone (Région wallonne et Région de Bruxelles-Capitale) en 2019. Ce résultat

soulignait une augmentation de 8 % par rapport à l'enquête qu'ils avaient menée en 2017⁹⁵. En se penchant sur les caractéristiques des emplois, il ressort que la pauvreté au travail est plus importante dans les emplois instables et faiblement rémunérés, à temps partiel, et dans certaines professions (services aux personnes et vente, emplois agricoles et industriels et professions élémentaires), ainsi que pour les travailleurs indépendants sans employés et les personnes travaillant dans de petites entreprises⁹⁶.

Dans le cas de la catégorie professionnelle des indépendants, on observe également de grandes disparités dans les revenus au sein de ce groupe. Dans sa note interfédérale sur l'impact de la crise du COVID-19 dans les situations de pauvreté, le Service fait référence à des études qui montrent que, certainement dans ce contexte mais même généralement, des petits indépendants ont des difficultés à engranger des revenus suffisants pour s'assurer une sécurité financière correcte⁹⁷. Dans le Rapport bisannuel 'Protection sociale et pauvreté', le Service de lutte contre la pauvreté soulignait que « *Les indépendants font partie d'une catégorie professionnelle par nature très hétérogène et diverse* »⁹⁸ et qu'une partie non négligeable d'entre eux – même si difficile à mesurer précisément – connaissent des situations de pauvreté qui nécessitent des formes de protection sociale basées sur la solidarité.

En Belgique, les rémunérations minimales des travailleurs salariés sont fixées par des conventions collectives de travail (CCT). Les barèmes minimaux de rémunération sont en principe fixés par secteur d'activité par la commission paritaire compétente. Toutefois, syndicats et patronat peuvent, par branche d'activités, convenir de salaires minimaux plus

élevés⁹⁹. L'existence d'un salaire minimum suffisamment élevé par rapport à l'état et à l'évolution du coût des besoins essentiels de la vie est un levier pour lutter contre le taux de pauvreté au travail. Or, le *thinktank* Minerva constate que, malgré qu'il soit d'application pour de nombreux travailleurs dans des secteurs pourtant essentiels, le salaire minimum n'a pas suivi une progression suffisante ces dernières décennies. Ainsi, « *Au 1er janvier 2021, le salaire minimum en Belgique était de 1.593,81 euros bruts, soit environ 9,66 euros par heure. Ce chiffre accuse un retard considérable par rapport à l'évolution de l'économie belge et des salaires moyens. Si le salaire minimum avait augmenté comme le salaire mensuel moyen depuis 1999, il aurait déjà été de 10,55 euros de l'heure en 2018, soit 1.741 euros sur une base mensuelle. En remontant plus loin dans le temps, nous constatons un écart encore plus grand. Si le salaire minimum avait suivi l'évolution du PIB par heure travaillée depuis 1975, il serait même aujourd'hui supérieur à 2.850 euros par mois, soit quelque 17,5 euros par heure* »¹⁰⁰. Le salaire minimum pour un couple avec deux enfants est également inférieur au seuil de risque de pauvreté¹⁰¹.

Du fait de ces inégalités en matière de distribution des revenus du travail, les personnes en situation de pauvreté impliquées dans le processus de concertation s'accordent à dire que « *l'emploi ne permet pas toujours de sortir de la pauvreté* » de façon durable. Il faut selon eux également que ce soit un emploi suffisamment stable dans le temps pour garantir une sécurité financière minimale sur le long terme.

A côté du fait que de nombreux emplois ne garantissent pas aux personnes qui les occupent de pouvoir assumer les différents

coûts qui permettent de vivre dans la dignité, les participants à la concertation pointent également les importantes inégalités de revenus qu'on peut observer entre différentes catégories et statuts professionnels. « *Des personnes qui travaillent pourtant le même nombre d'heures par semaine que d'autres gagnent parfois trois, cinq, dix...fois plus. Qu'il y ait des différences, peut-être, mais jusqu'à quel point elles peuvent être justifiées ?* » (association dans laquelle des personnes en situation de pauvreté se rassemblent). A cet égard, l'enquête de Statbel sur les forces de travail montre qu'entre 2009 et 2019, les principaux groupes de population gagnant moins que le salaire moyen ont vu leur salaire réel augmenter peu, voire même baisser. En revanche, le salaire mensuel brut moyen des directeurs de grandes entreprises a augmenté de près de 10 % (en termes réels) au cours de cette période. Les plus mal lotis sont les travailleurs non qualifiés du secteur des transports et de la logistique. En termes réels, ils ont gagné 4 % de moins en 2019 qu'un travailleur comparable en 2009¹⁰². Ce creusement de certains écarts salariaux posent, à travers la question de la (re)distribution des revenus du travail, celle de la solidarité entre les catégories socio-professionnelles au sein des entreprises et d'autres organisations professionnelles, et plus largement au sein de la société dans son ensemble.

2.2.2. Sur le plan du type de contrat

Quand ils parviennent tout de même à accéder à un emploi, les personnes en situation de pauvreté travaillent souvent sous des statuts précaires ou des 'sous-statuts'. Leur position faible sur le marché du travail les pousse plus

souvent que d'autres groupes sociaux à accepter du travail au noir, ou en *freelance*, sur des plateformes de partage (Deliveroo, Uber, etc.). Ces formes d'emploi ne permettent pas aux travailleurs d'envisager sereinement l'avenir. En effet, ces 'nouveaux' emplois ne permettent souvent pas aux personnes qui les occupent de constituer des droits (convenables) en matière de sécurité sociale. Il en va de même pour le travail en intérim et sous des statuts hyperflexibles comme les 'contrats zéro heure' qui ne permet souvent ni d'atteindre une sécurité financière suffisante, ni de se constituer des droits convenables au niveau de la sécurité sociale. Ces types de contrats mènent donc à l'existence d'un certain nombre de travailleurs pauvres : « *Avant, des personnes beaucoup plus pauvres avaient l'habitude d'avoir un contrat à durée indéterminée et une formation permanente. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. On parle entre autre des intérimaires qui en temps normal parviennent parfois à accumuler de nombreuses heures mais en temps de COVID-19, les choses sont bien différentes. Travailler en intérimaire ne garantit pas l'accès à une sécurité* ».

Différents acteurs attirent ainsi notamment l'attention sur la multiplication, ces dernières années, des contrats journaliers pour les travailleurs intérimaires. Bien qu'ils ne soient en effet pas strictement interdits légalement – mais soumis à certaines conditions – ce type de contrats semblent en effet s'inscrire comme une norme dans la pratique de différents secteurs d'activités. Ainsi, entre 2015 et 2020, les contrats journaliers représentaient la moitié du total des contrats intérimaires. En 2019 et 2020, malgré le ralentissement dans de nombreux secteurs de l'économie lié à la crise du COVID-19, il y a eu au moins 2,5 millions de

contrats journaliers successifs¹⁰³. A cet égard, dans son Accord, l'actuel gouvernement fédéral s'engage à combattre l'utilisation abusive et excessive de ce type de contrats, en concertation avec les partenaires sociaux interprofessionnels et sectoriels¹⁰⁴.

En outre, les participants à la concertation soulignent l'impact psychologique que peut avoir sur une personne le fait d'occuper des emplois cadrés par des contrats précaires. Ils dénoncent à cet égard le fait de ne pas pouvoir anticiper les potentiels risques de la vie (nécessité de se reloger, d'avoir recours à des soins, etc.), ni de ne pouvoir se projeter dans un avenir désirable (accéder à un logement de qualité, avoir des enfants et répondre à leurs besoins, etc.). Une telle situation place en effet de nombreuses personnes vulnérables dans un contexte inconfortable d'insécurité matérielle dans leur vie qui peut avoir des conséquences néfastes sur leur état psychologique.

Pour les personnes sans titre de séjour légal, qui ne bénéficient d'aucune aide sociale à part l'aide médicale urgente, le travail au noir est souvent la seule possibilité pour obtenir un revenu autrement qu'en comptant sur la solidarité interpersonnelle de particuliers ou d'associations. Les participants à la concertation soulignent à cet égard l'ambivalence de notre société qui discrimine un groupe de la population tout en acceptant que dans les faits, ces personnes travaillent souvent dans des secteurs cruciaux et contribuent ainsi à la croissance économique. *« Une autre impression sur les circuits des sans-papiers : allons-nous vers un système comme celui qui existe aux États-Unis où des groupes entiers de la population discriminés sont par ailleurs mobilisés dans des secteurs cruciaux ? C'est une attitude très ambivalente »* (association dans laquelle des personnes en

situation de pauvreté se rassemblent). Une enquête du journal LeSoir¹⁰⁵, basée sur une série d'interviews, pointait le phénomène croissant, en Région de Bruxelles-Capitale notamment, d'un trafic de faux comptes sur des plateformes de livraison qui sont principalement loués à des personnes sans titre de séjour légal. Ce public semble en effet le plus contraint à accepter d'occuper ces emplois dont les conditions de travail et tarifaires se sont progressivement détériorées, certainement depuis l'augmentation de la demande due au contexte de la crise du COVID-19. Ainsi, par exemple, si dans le passé, les entreprises concernées payaient leurs coursiers à la course avec une rémunération proportionnelle à la distance parcourue et des bonus pécuniaires lorsque les conditions météorologiques n'étaient pas favorables, ces sociétés sont maintenant passées à un régime de rémunération fixe qui s'élève à environ 4,40 euros nets la course.

Nous constatons que dans plusieurs pays des actions en justice ont été intentées contre ces plateformes de livraison en ce qui concerne les conditions de travail, notamment autour du statut d'indépendant des coursiers. En Belgique, en 2018, l'auditorat du travail de Bruxelles a ordonné une enquête sociale au sujet du statut réel des coursiers d'une entreprise de plateforme qui, à partir de 2017, a offert à ses coursiers la possibilité soit d'opter pour un statut de prestataire dans le cadre de l'économie collaborative, soit de travailler en tant qu'indépendant. Après deux ans, l'auditorat a estimé que la relation de travail devait être requalifiée comme une relation d'employeur à employés. Dans le cadre de ce dossier, l'État belge réclame des cotisations sociales impayées par l'entreprise et des coursiers exigent la reconnaissance du

statut de salarié. Dans un jugement prononcé le 8 décembre 2021, le Tribunal du travail de Bruxelles a finalement déclaré que les demandes de l’Auditeur du travail et des parties intervenantes pour requalifier la relation de travail entre les coursiers et Deliveroo étaient non fondées et que le statut de travailleur indépendant devait être maintenu dans les contrats liant l’entreprise aux coursiers¹⁰⁶.

Un autre procès s’est ouvert en 2021 à l’encontre de PostNL et GLS, deux importantes entreprises de livraison de colis, qui sont accusées de fraude sociale organisée, notamment autour du recours au travail de ‘faux indépendants’. Un jugement ne sera pas rendu avant l’été 2022 au plus tôt. Dans le cas de ces deux actions en justice, différents acteurs espèrent que cela fera bouger certaines lignes par rapport aux conditions en matière de contrat et de travail des nombreuses personnes qui travaillent pour ce type d’entreprises de services.

Concernant la question de la détermination du statut pour ce type de travailleurs, la piste – parfois défendue – d’un ‘troisième’ statut, à côté de ceux de travailleur salarié et de travailleur indépendant, pourrait mener à une forme de *dumping social*, préjudiciable pour de nombreux travailleurs et pour l’économie plus généralement. A cet égard, Brupartners considère dans son avis sur le Rapport bisannuel ‘Durabilité et pauvreté’ que « *Les solutions à la sous-protection doivent être trouvées via des mesures d’encadrement négociées et concertées au niveau des secteurs d’activité concernés, permettant de garantir des conditions de travail conformes aux normes existantes. Il s’agit de clarifier la situation des travailleurs se trouvant dans la*

zone grise entre salariés et indépendants, sans passer par un troisième statut »¹⁰⁷.

Comme nous le précisons en introduction de ce chapitre, dans le processus de concertation qui a mené à la rédaction du présent Rapport, en ce qui concerne la dimension de redistribution, nous nous sommes surtout concentrés sur la question de la mauvaise (re)distribution des emplois. Ce faisant, nous voulons montrer comment cette mauvaise redistribution des emplois place des groupes vulnérables aux limites du système de solidarité indirecte. En effet, en occupant plus que d’autres groupes de la population des emplois précaires en termes de contrats, de nombreuses personnes en situation de pauvreté ne parviennent pas à constituer des droits convenables en matière de sécurité sociale. Dans de telles conditions, l’emploi leur permet donc rarement de s’extraire durablement de la pauvreté.

2.2.3. Sur le plan des conditions de travail

Un emploi peut aussi être considéré comme précaire au niveau des conditions de travail qu’il offre à la personne qui l’occupe. Ces conditions peuvent être caractérisées par l’éventuelle pénibilité, voire dangerosité, des tâches que le travailleur doit réaliser. L’exercice de l’emploi peut aussi exiger de travailler à des horaires particuliers et nécessiter ou non d’importants déplacements (domicile-travail notamment).

Les personnes en situation de pauvreté et/ou présentant un faible niveau d’instruction occupent globalement une position plus faible sur le marché de l’emploi. Cela les contraint plus que d’autres groupes de la population à accepter d’occuper des emplois caractérisés

par de moins bonnes conditions de travail. *« J'ai postulé pour un emploi de remise à niveau et le contact a été bon. J'y ai été à pied parce que n'avais pas de voiture. Je n'ai pas fait d'études, n'ai pas de diplôme et j'avais peur de ne pas réussir. Finalement, je n'ai même pas été engagée. Puis je me suis portée volontaire, mais j'ai dû arrêter parce que c'était à 3 km de mon village et payer le billet n'était pas facile »* (association dans laquelle des personnes en situation de pauvreté se rassemblent).

Au niveau des conditions de travail, ces trois dernières décennies, il est de plus en plus demandé aux travailleurs dans des secteurs d'activités variés de faire preuve de flexibilité dans leur travail. Et sur ce plan également, des participants au processus de concertation rappelaient que des inégalités existent. En effet, pour les travailleurs possédant un niveau d'instruction plus élevé, la question de la flexibilité se joue surtout autour de l'enjeu d'articulation entre vie professionnelle et vie familiale ; problématique qui est d'ailleurs de plus en plus prise en compte et soutenue par de nombreux employeurs qui les engagent à travers des dispositifs comme les horaires flexibles, le télétravail, etc. Dans leurs trajectoires sur le marché de l'emploi et leurs rapports à leur lieu de travail, ce type de travailleurs a généralement la possibilité de vivre des formes de mobilité et de flexibilité plus choisies. La flexibilité des travailleurs présentant un niveau d'instruction élevé est plus reconnue et est généralement valorisée par un salaire plus élevé et des dispositifs qui doivent leur permettre d'avoir plus de liberté dans l'organisation de leur travail.

Mais pour les employés ayant un niveau d'instruction plus faible, la 'flexibilité' prend un sens complètement différent. Ils doivent souvent vivre des trajectoires professionnelles

et exercer des emplois qui demandent beaucoup de flexibilité. Par exemple, ils doivent souvent enchaîner des emplois sous des contrats temporaires et donc travailler pour des organisations professionnelles dans lesquelles les conditions et les règles de travail sont souvent différentes. *« Les plus faibles doivent alors être les plus flexibles et leur capacité n'est pas prise en compte. Ils veulent travailler, mais abandonnent parce que les conditions sont trop difficiles »* (association dans laquelle des personnes en situation de pauvreté se rassemblent). Ils doivent souvent s'adapter en permanence et la combinaison de la vie professionnelle et familiale en devient presque impossible. Il est par exemple difficile d'organiser la garde des enfants en occupant un travail intérimaire, dans lequel on ne sait souvent pas à l'avance quand on travaillera les jours et les semaines suivants.

Une dimension des conditions de travail qui pourrait aussi faire l'objet d'une redistribution plus égalitaire est celle de la durée de la carrière du travailleur et du régime de temps de travail hebdomadaire. Pour rendre le travail en général – et certainement certains emplois – moins 'lourds', des possibilités de départ à la pension anticipée et de diminution du temps de travail hebdomadaire, si elles étaient assorties de protections suffisantes pour les travailleurs, seraient des pistes intéressantes en matière de redistribution collective du temps de travail. Sur ce dernier point, lors d'une réunion de concertation, un membre d'une association dans laquelle des personnes en situation de pauvreté se rassemblent soulignait que *« Notre époque est caractérisée par le fait que les personnes qui vivent à deux doivent toutes les deux aller travailler, ce qui est parfois difficile à combiner. Nous devons travailler à la réduction du temps de travail »*.

2.2.4. Sur le plan de sa valorisation dans la société

Certains emplois, alors qu'ils peuvent même parfois être considérés comme 'essentiels' au fonctionnement quotidien de notre société, sont globalement peu reconnus, voire dépréciés ou mal perçus dans la société. Il y a de grandes inégalités en ce qui concerne la qualité des emplois auxquels accèdent les personnes en situation de pauvreté, notamment en raison des inégalités présentes en amont dans l'enseignement et le système scolaire. Les emplois moins 'valorisés' dans la société (par exemple le nettoyage, le ramassage/traitement des déchets, le transport de marchandises, la logistique, etc.), les emplois pénibles et potentiellement néfastes pour la santé, le travail de nuit, etc. sont encore majoritairement occupés par des personnes présentant un niveau d'instruction plus faible. « *Le nombre de travailleurs pauvres augmente, la pauvreté a été institutionnalisée, certains emplois et tâches sont sous-évalués* » (association dans laquelle des personnes en situation de pauvreté se rassemblent).

Or, comme le soulignent différents sociologues ayant étudié la problématique du travail, la dimension de valorisation dans le travail ne doit pas être sous-estimée¹⁰⁸. En effet, « *Plus l'individu est intégré dans la sphère professionnelle, plus il a de chances d'être reconnu pour sa contribution à l'activité productive et valorisé dans la société, plus il a de chances également de jouir d'une sécurité face à l'avenir. Ces conditions sont favorables à son engagement dans l'action collective, à son épanouissement familial et à sa participation régulière aux affaires de la société. Lorsque l'individu ne peut pas bénéficier de ces conditions et doit affronter la précarité professionnelle, il risque de connaître*

également des problèmes dans les autres sphères de sa vie »¹⁰⁹.

Par ailleurs, la crise liée au COVID-19 a montré que ces emplois peu valorisés sont pourtant souvent essentiels au fonctionnement de notre société et qu'ils étaient particulièrement exposés à l'épidémie, notamment par le manque de possibilité de télétravail que ces tâches permettent¹¹⁰. Par ailleurs, en Région de Bruxelles-Capitale, Le Forum – Bruxelles contre les inégalités, Bruxelles laïque, le Conseil Bruxellois de Coordination Sociopolitique, la Fédération des Services Sociaux et l'Agence Alter ont organisé, en septembre et en octobre 2021, des journées d'échange et de réflexion autour de la thématique de l'économie 'informelle' dans le cadre des enquêtes de l'école de transformation sociale. L'objectif est de tenter de définir ce qu'est l'économie 'informelle' de façon nuancée et d'évaluer le rôle qu'elle a en temps de crise. Ces acteurs soulignent ainsi que « *L'économie informelle fait partie intégrante de nos réalités puisqu'elle produit quelque 15 % des richesses de notre pays. Elle permet également à toute une partie de la population d'augmenter ses revenus et par conséquent sa qualité de vie* »¹¹¹. Avec les mesures prises dans le cadre de la crise sanitaire, de nombreuses personnes n'ont pas pu poursuivre ces activités qui leur étaient pourtant nécessaires sur le plan financier, sans pour autant avoir accès aux revenus de remplacement. Pour d'autres personnes, leurs activités dans l'économie parallèle leur ont, au contraire, permis de continuer à joindre les deux bouts pendant cette période.

Des participants à la concertation soulignent également que dans les domaines de la parentalité et des soins, il y a une importante forme de 'travail' qui demeure invisible et

sous-valorisée et qui – comme nous l’avons dit dans le point sur les aidants proches – peut avoir un impact important sur le risque de pauvreté au sein de certains groupes de la population. En outre, une part importante de ces tâches sont encore aujourd’hui principalement prises en charge par des femmes. C’est d’ailleurs de ce constat d’un manque de valorisation de ces activités, qui peut avoir pour effet de précariser certaines personnes, qu’émane la demande de certains participants de mener une réflexion politique autour de la mise en place d’instruments publics comme le revenu de base, là où d’autres ont appelé à la prudence à cet égard (voir point 2.4.).

2.2.5. Précarité de l’emploi, à l’intersection des inégalités socio-économiques et de genre

Aux inégalités socio-économiques en matière de distribution des revenus de l’emploi et des emplois de qualité, s’ajoutent pour les femmes en situation de pauvreté des inégalités en matière de genre¹¹². En effet, il y a dans notre société des écarts structurels entre les revenus des hommes et ceux des femmes. Cet écart salarial s’élevait à 9,2 % en 2018. Sans correction pour les heures de travail, ce chiffre passait à 23,1 %. Le fait que les femmes travaillent plus souvent à temps partiel que les hommes a donc un impact important sur l’écart salarial moyen et sur l’ouverture des droits à la pension. « *Les inégalités de revenu très marquées chez les retraités témoignent et s’expliquent par les inégalités antérieures sur le marché du travail. Les femmes ayant occupé des emplois peu rémunérés, des emplois à temps partiel, ayant eu de longues interruptions de carrière ou n’ayant pas ou*

presque pas travaillé ont évidemment des pensions beaucoup plus faibles »¹¹³.

Environ la moitié de cette différence de salaire peut s’expliquer par des facteurs tels que la position des femmes sur le marché du travail, le fait qu’elles aient ou non des enfants et des caractéristiques individuelles telles que l’éducation, l’expérience professionnelle et l’ancienneté. L’autre moitié ne peut être expliquée par des facteurs connus. « *Les femmes sont moins payées pour le même travail, les emplois dans lesquels beaucoup de femmes sont employées sont généralement moins valorisés et en moyenne moins bien payés* »¹¹⁴.

Par ailleurs, par rapport à la question de la valorisation des emplois, on observe aussi pour plusieurs secteurs le croisement d’inégalités socio-économiques avec des inégalités en matière de genre. En effet, certains types d’emplois sont peu valorisés parce qu’ils sont considérés comme étant des activités traditionnellement plutôt dédiées aux femmes. « *Sans diplôme, en tant que femme, vous ne pouvez rien faire d’autre que du nettoyage, c’est sous-payé et mal vu* » (association dans laquelle des personnes en situation de pauvreté se rassemblent).

En raison du travail essentiel mais non rémunéré (tâches ménagères, activités de soins (*care*)) qui est encore principalement pris en charge par les femmes dans beaucoup de ménages, elles sont plus souvent obligées de recourir au travail à temps partiel, voire de revoir à la baisse leurs attentes professionnelles ou d’arrêter de travailler pour des périodes plus ou moins longues. Les femmes sont toujours plus nombreuses à travailler à temps partiel (43,5 %) que les hommes (11 %), l’équilibre entre vie

professionnelle et vie privée étant la principale raison pour 45 % d'entre elles, contre 28 % pour les hommes à temps partiel. En outre, on observe une précarité croissante au bas de l'échelle du marché du travail. Chaque année, la différence entre les femmes travaillant à temps partiel et celles travaillant à temps plein s'accroît. Les femmes, en particulier celles qui ont une formation courte, ont peu d'opportunités sur le marché du travail et « seulement la perspective d'un salaire très bas, qu'il s'agisse ou non d'un emploi à temps partiel avec des horaires difficiles, comme dans les secteurs de la distribution ou du nettoyage. Par conséquent, le travail à l'extérieur de la maison n'est souvent pas une option attrayante, ou même pas du tout réalisable »¹¹⁵.

2.3. Protéger par la sécurité sociale et ses défis

« Les solidarités institutionnelles ne s'activent que par des droits, devoirs et conditions. Mais pour y avoir accès, c'est de plus en plus difficile, on ajoute de plus en plus de conditions qui dépendent plus d'une fois des employés ou des services » (association dans laquelle des personnes en situation de pauvreté se rassemblent).

Les conditions pour accéder au système de sécurité sociale ou continuer à en jouir ont été renforcées dans plusieurs régimes¹¹⁶. De cette manière, de plus en plus de personnes sont exclues de la sécurité sociale, perdant ainsi leur droit à la protection¹¹⁷. Les mesures d'activation mises en place réduisent alors l'accès aux allocations de chômage¹¹⁸, et de nombreux jeunes ayant perdu leur droit à une allocation d'insertion doivent recourir au CPAS¹¹⁹. Un participant d'un service public

partage : « Par rapport aux jeunes, les conditions pour le revenu d'insertion ont été durcies et on assiste à un vrai basculement de la sécurité sociale vers l'aide sociale, avec de plus en plus de jeunes qui s'adressent au CPAS ... de plus en plus, à partir de 18 ans, les jeunes doivent se débrouiller pour s'en sortir ». En 2012, le gouvernement fédéral avait décidé de limiter à trois ans le paiement des allocations d'insertion. Suite à l'application de cette mesure, des dizaines de milliers de personnes avaient été exclues de cette allocation et ont souvent du se tourner vers l'aide sociale. En 2015, les autorités ont encore restreint davantage l'accès aux allocations d'insertion, en fixant la limite maximale pour la demande de cette allocation à 25 ans (contre 30 avant). Là encore, des milliers de jeunes ont été exclus de cette aide. Mais depuis quelques années, suite à de nombreuses actions en justice menées par des personnes exclues, soutenues entre autres par des syndicats, une jurisprudence s'est constituée dans laquelle ces cas d'exclusion ont été jugés contraires à la loi, et principalement à l'article 23 de la Constitution qui protège le droit à la dignité et à la protection sociale. Suite à ces jugements, le droit aux allocations d'insertion a été rétabli pour les personnes exclues à qui la justice a donné raison. Différents acteurs espèrent que ces victoires se multiplieront et feront peut-être bouger des lignes au niveau des décisions politiques autour de l'accès aux allocations d'insertion¹²⁰.

Comme nous le soulignons précédemment, dans le système de sécurité sociale, le principe assurantiel induit l'idée d'une collectivisation de la prise en charge des risques sociaux individuels (perte d'un emploi, contraction d'une maladie, etc.) qui constitue une dimension forte en terme d'organisation de la

solidarité. En revanche, « *en restreignant les droits, la vision de l'activation durcit les sanctions et exclusions, et provoque ainsi une relégation de plus en plus forte des chômeurs/euses vers le régime de l'assistance* »¹²¹. La logique d'activation a donc un impact important sur le caractère inconditionnel de la solidarité indirecte qui prévalait davantage dans l'organisation de la sécurité sociale auparavant¹²². « *Trop de gens passent à travers les mailles du filet de la sécurité sociale. C'est difficile de réintégrer le système de la sécurité sociale. Par mes choix de vie, je me suis retrouvée dehors et quand je me suis présentée au VDAB, on m'a dit que je ne faisais pas partie des bénéficiaires du chômage. J'ai débuté comme indépendante. J'ai dû arrêter parce que je tombais encore plus bas dans la misère à cause des cotisations sociales. Je ne pouvais pas bénéficier du revenu d'intégration et je suis tombée malade. En raison de la maladie, j'ai pu être réintégrée dans la sécurité sociale. J'ai coûté de l'argent à la sécurité sociale mais cet argent aurait pu m'aider plus rapidement si on m'avait prise au sérieux au VDAB. J'aurais ainsi pu contribuer moi-même* » (association dans laquelle des personnes en situation de pauvreté se rassemblent).

De la même façon, la mesure prévue en Région flamande visant à instaurer un travail d'intérêt général pour les personnes qui sont à la recherche d'un emploi depuis au moins deux ans pose question¹²³. D'une part, ce type de politiques de mise à l'emploi – basées sur de fortes logiques de conditionnalité et d'activation, et des sanctions – ne semblent pas porter les fruits que certains leur attribuent en termes de réduction durable du chômage et d'amélioration de la situation de vie des demandeurs d'emploi. D'autre part,

une confusion peut apparaître avec le volontariat. Le caractère obligatoire est en contradiction avec des activités de volontariat qui demandent au contraire d'en préserver le caractère volontaire, altruiste et donc libre.

En outre, l'accent mis sur l'activation au sein de la sécurité sociale entraîne des conséquences indirectes par rapport au congé parental et au crédit-temps, par exemple, qui visent surtout à soutenir l'équilibre travail-famille, mais qui sont moins utilisés par les ménages actifs à faibles revenus. « *Avec l'avènement du discours d'activation, l'accent est davantage mis sur les services de garde d'enfants abordables que sur le renforcement des allocations de chômage. Les gardes d'enfants sont de facto davantage utilisées par les parents qui travaillent* »¹²⁴. Dans ce contexte, la sécurité sociale tend de plus en plus à couvrir les risques sociaux (tels que les soins aux enfants et aux familles plutôt que le chômage et l'invalidité), lesquels se répartissent de manière inégale sur l'ensemble de la population¹²⁵.

Les personnes vivant dans la pauvreté se sentent enfermées dans un système du type 'donnant-donnant' qui prévaut sur la solidarité : « *Nous sommes coincés dans un système contributif* ». Dans le même temps, ils se rabattent sur la bouée de sauvetage caritative, sur l'économie dite 'de charité'¹²⁶, où l'aide et la protection constituent une faveur plutôt qu'un droit. « *Lorsqu'on est exclu de tout système d'aide (ce qui culmine avec les personnes en situation illégale), ou que cela ne suffit pas (ex. RIS insuffisant au regard du coût de la vie), il ne reste plus que la générosité privée, comme celle organisée par les associations caritatives... Aide privée qui, malgré la générosité de ses organisateurs, est arbitraire dans le sens ou, contrairement à*

l'aide sociale, elle sort tout à fait d'un cadre légal 'd'un droit pour tous à la sécurité d'existence' »¹²⁷.

Comme nous l'avons dit précédemment dans ce chapitre, nous avons donc principalement travaillé autour de la dimension de la contribution (via les cotisations sociales) au système d'organisation collective de solidarité (la sécurité sociale). Nous avons aussi montré comment la mauvaise (re)distribution des emplois de qualité a pour effet que de nombreuses personnes en situation de pauvreté se voient placer aux limites de ce système solidaire de protection. Mais, il faut tout de même noter que le système de sécurité sociale lui-même pose un certain nombre de questions en termes de redistribution des fonds qu'il permet de rassembler et donc des façons de dépenser les budgets. Cet aspect de la dimension 'redistribution' a été moins abordé dans les réunions de concertation qui ont conduit à la rédaction de ce Rapport. Toutefois, en plus de la logique croissante de conditionnalité, pointée plus haut, qui restreint de plus en plus l'accès aux effets redistributifs de la sécurité sociale pour certains groupes de la population, nous pouvons également souligner que les participants à la concertation ont dénoncé à plusieurs reprises l'inadéquation des montants de différentes allocations de remplacement. En effet, ils signalent que pour de nombreuses personnes, ces montants¹²⁸ ne leur permettent pas de vivre dans la dignité, en répondant suffisamment aux besoins de base de leur ménage et en pouvant envisager sereinement le lendemain.

2.4. Quid d'un revenu de base ?

« Il faut simplement plus d'argent pour répondre à tous les besoins, aux droits de l'homme. La question de savoir comment financer le régime alimentaire est une autre question »

« ... un revenu de base pour tous, indépendamment de ce que l'on aurait apporté comme contribution » (association dans laquelle des personnes en situation de pauvreté se rassemblent).

Notre système de sécurité sociale s'est forgé sur le travail rémunéré et offre une protection contre « *le fonctionnement destructeur du marché (de l'emploi)* »¹²⁹. Étant donné qu'il ne semble pas y avoir suffisamment de travail rémunéré de qualité pour tous, que les cotisations sociales sur le travail sont sous pression, que certaines branches de la sécurité sociale sont universelles, que toutes les manières de contribuer à la société ne sont pas reconnues ou valorisées, lors des concertations, la question s'est posée de savoir s'il fallait continuer à aménager le système de sécurité sociale actuel ou s'il fallait repenser le système, dans le sens d'un revenu de base inconditionnel?

Comme pour les travaux précédents du Service de lutte contre la pauvreté sur le revenu de base (par exemple autour du statut de cohabitant¹³⁰), lors des réunions de concertation, le revenu de base n'a été que brièvement abordé. Il est donc impossible – et ce n'est pas notre intention – de refléter ici le riche débat qui l'entoure, avec ses différentes positions¹³¹. Il n'en demeure pas moins que les participants ont jugé important d'envoyer quelques signaux pour alimenter encore

davantage la réflexion. Avant toute chose, il faut que chacun puisse mener une vie digne. *« Il y a une différence entre la garantie de revenus pour chacun comme le minimex (revenu d'existence permettant de vivre dans la dignité) et un revenu pour tous dont les uns n'ont pas besoin et avec lequel les autres n'ont pas assez pour vivre »* (association dans laquelle des personnes en situation de pauvreté se rassemblent). Comme nous l'avons dit précédemment, pour certains participants à la concertation, le revenu de base pourrait être une voie notamment pour reconnaître et valoriser une partie du 'travail' qui demeure invisible et sous-valorisée (dans les domaines de la parentalité et des soins) et qui peut avoir un impact important sur le risque de pauvreté au sein de certains groupes de la population. Par ailleurs, pour les personnes en situation de pauvreté, le revenu de base semble surtout une réponse intéressante à la conditionnalité croissante de la sécurité sociale. Pour eux, il s'agit d'arrêter d'avancer dans cette voie et, au contraire, d'inverser cette tendance. *« Pourquoi ne pas se laisser inspirer par la philosophie d'un revenu de base en accordant plus d'inconditionnalité, de confiance et de respect par rapport aux choix de vie des personnes »* (service public).

Néanmoins, il faut préciser que les avis divergent parmi les participants à la concertation sur le bien-fondé d'un revenu de base et que certains appellent à la prudence par rapport à la défense d'un tel instrument public. En effet, ils soulignent qu'il existe des interprétations différentes du revenu de base : *« Une voie plus sociale où cette mesure vient s'ajouter aux prestations sociales déjà existantes et une autre plus libérale sur le plan économique où il est question de détricoter la sécurité sociale et les acquis sociaux »* (acteur de terrain). La donne change fortement selon que le revenu de base remplace ou complète la sécurité sociale actuelle. Cela peut faire une grande différence pour la dignité et la sécurité financière des personnes vivant dans la pauvreté. Un participant d'une association dans laquelle des pauvres se rassemblent faisait remarquer que *« Si toutes les aides issues de la sécurité sociale devaient être incluses dans le revenu de base, la situation pourrait être pire pour les personnes vivant en situation de pauvreté, notamment si vous tombez malade. Cela devrait faire l'objet d'un débat approfondi »*. Le montant d'un tel revenu de base – et la question de savoir s'il permet de mener une vie digne – est bien sûr essentiel. En relation directe avec cela, la question de son financement se pose immédiatement.

Chapitre III - Solidarité et fiscalité

Table des matières

1. La perception des impôts.....	60
1.1. Effets de la forme de l'impôt (progressif, linéaire et forfaitaire).....	60
1.2. Base imposable	62
1.3. (In)égalité en matière de fortune et extrême richesse.....	65
1.4. La perception des impôts en pratique	68
2. La dépense des fonds publics.....	72
2.1. Les effets Matthieu dans l'utilisation de primes et de mesures de soutien.....	72
2.2. Différences dans l'utilisation des services publics	74

La fiscalité - la perception et la dépense des impôts - a été choisie, avec le travail, comme un domaine pour explorer le thème de la solidarité dans le cadre de ce Rapport bisannuel. La manière dont les impôts sont organisés est également liée à une vision du rôle de l'État dans la société. En définitive, la solidarité indirecte entre les citoyens et les entreprises établies en Belgique - solidarité organisée par l'État-providence - est en partie déterminée par les choix de la politique fiscale. Elle constitue donc un élément très important de la politique gouvernementale et remplit diverses fonctions.

Premièrement, avec les recettes fiscales, les gouvernements financent divers services publics (tels que la mobilité, la culture, les services de sécurité ou l'éducation) ainsi que la construction et l'entretien des infrastructures nécessaires au fonctionnement de la société (telles que les routes, les hôpitaux, les écoles, les parcs publics ou les tribunaux).

Ensuite, les impôts permettent aux autorités publiques (aux différents niveaux de compétence) de financer leurs politiques et, par exemple, de mettre en œuvre des politiques sociales pour aider les publics qui en ont besoin. Le budget disponible a évidemment un impact majeur sur l'ampleur et l'efficacité des politiques gouvernementales.

Troisièmement, les impôts permettent également de financer de grands projets que l'on ne peut réaliser seul, et qui vont donc au-delà de ce que chacun apporte et reçoit en retour individuellement.

Quatrièmement, la fiscalité permet également aux personnes de contribuer à la société. Outre la redistribution et la dimension collective, la contribution a été mentionnée comme un troisième aspect important de la solidarité lors

de la concertation. Les membres des associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent qui ont participé à la concertation ont tenu à souligner que les personnes en situation de pauvreté souhaitent également contribuer via la fiscalité: « *La fierté de contribuer est là quand les gens sentent que l'argent va au bon endroit* ».

Une cinquième fonction de la fiscalité concerne l'un des aspects importants de la solidarité : la redistribution de la richesse, à l'échelle du pays. Il existe donc un large consensus sur le fait que le système fiscal doit réduire les inégalités de revenus¹³². Comme cela a été noté à plusieurs reprises lors des réunions de concertation, cela concerne autant les choix effectués dans la collecte des impôts que les choix effectués dans l'utilisation des ressources ainsi perçues. Un représentant d'une association dans laquelle les personnes en situation de pauvreté se rassemblent a souligné que : « *Ce n'est pas parce qu'on récolte plus d'impôts chez les plus riches que cet argent sera bien utilisé et contribuera à réduire la pauvreté* ».

Enfin, il convient d'ajouter que les impôts servent dans certains cas à réaffecter des montants prélevés dans le cadre de modes de consommation ou à orienter les comportements, notamment par le biais d'accises perçues sur des produits nocifs pour la santé ou l'environnement. Les montants prélevés permettent ensuite d'encourager des comportements souhaitables au moyen, notamment, de mesures écologiques et durables afin de lutter pour le développement durable. Les primes à la rénovation et pour l'énergie pour l'isolation ou le remplacement d'une vieille chaudière ainsi que les primes visant à encourager la mobilité durable (primes

à l'achat de véhicules écologiques) sont des exemples parmi d'autres.

La fiscalité joue un rôle important dans le fonctionnement de l'État-providence et dans l'organisation de la solidarité structurelle. Lors de la concertation, des préoccupations ont été exprimées quant à la manière dont les impôts sont abordés dans le débat social. Un représentant d'une organisation sociale estimait que « *Les impôts sont diabolisés. Cette vision prévaut également dans le cadre de la formation des comptables et des experts fiscaux : l'objectif consiste surtout à éluder l'impôt autant que possible* ». Cependant, l'aversion à payer des impôts ne semble pas être aussi grande qu'il n'y paraît. Une étude qui a rassemblé les sondages existants sur les attitudes des citoyens à l'égard des impôts a révélé que les charges fiscales n'occupent pas une place très importante dans le classement des préoccupations de la population belge. En outre, la population adhère au principe du prélèvement équitable, selon lequel les personnes riches, les hauts revenus et les grandes entreprises doivent contribuer proportionnellement plus que les autres, ce qui n'est pas suffisamment le cas aujourd'hui¹³³. L'idée selon laquelle 'les épaules les plus fortes doivent porter le fardeau le plus lourd' est donc largement acceptée. Toutefois, on constate que ce principe de solvabilité, pierre angulaire du système prévu par la loi du 20 novembre 1962 portant sur la réforme de l'impôt sur le revenu, tend à disparaître au fil des réformes fiscales successives (voir aussi 1.1.1 Impôt progressif)¹³⁴.

La concertation a abordé le thème de la fiscalité en examinant à la fois la perception des impôts et la dépense des ressources collectées par ce biais. Les trois dimensions de

la solidarité - contribution, redistribution et collectivité - sont soulevées. La perception des impôts (point 1) porte sur les différentes formes d'impôts (progressif, linéaire, forfaitaire) ainsi que sur l'assiette fiscale (l'imposition des revenus professionnels ou de remplacement, des revenus du patrimoine, de la fortune, sur le comportement). La contribution relative de tout un chacun et le caractère redistributif des impôts dépendra de la manière dont ils sont prélevés, et de la matière imposable concernée. À cet égard, nous nous sommes principalement concentrés sur la fiscalité des personnes physiques, bien qu'un système fiscal équitable exige un impôt sur les sociétés qui le soit certainement tout autant¹³⁵. Suivent ensuite une réflexion sur les inégalités de fortune et l'extrême-richesse, ainsi que sur la perception des impôts en pratique (déductions fiscales, optimisation et fraude fiscale, pratiques de recouvrement). La deuxième partie de ce texte concerne l'utilisation des fonds publics (point 2). Les personnes qui ont recours aux primes, aux mesures d'aide et aux services financés par des moyens publics montrent également à quel point la fiscalité est *de facto* redistributive, sans pour autant que cette redistribution soit nécessairement équitable (les effets Matthieu dans l'utilisation des primes et mesures de soutien et les différences dans l'utilisation des services publics).

Les pistes pour une collecte et une dépense équitables des fonds publics et les recommandations y afférentes se trouvent au chapitre IV.

1. La perception des impôts

1.1. Effets de la forme de l'impôt (progressif, linéaire et forfaitaire)

Les autorités du pays (fédérales, régionales, communautaires, locales) utilisent différents types d'impôts pour exercer leurs compétences et financer leur fonctionnement. Au cours de la concertation, les participants ont examiné si les différentes formes d'imposition créent des inégalités entre les personnes en situation de pauvreté et le reste de la population, si certaines taxes ont une tendance à renforcer les inégalités, et si - et comment, le cas échéant- cette tendance peut être combattue afin de parvenir à un système fiscal plus équitable. Certaines formes d'imposition (taxes linéaires ou forfaitaires, taxes liées au comportement) ont en effet une tendance à renforcer les inégalités. Par-là, nous entendons les situations où l'impôt a un impact financier plus lourd sur les personnes aux petits revenus que sur celles avec un revenu élevé.

1.1.1. Impôts progressifs

Certains régimes fiscaux sont organisés sur une base progressive, ce qui signifie que les tranches inférieures de revenus sont moins ou pas du tout imposées, et que les tranches supérieures le sont davantage. Un tel système vise à réduire les inégalités sociales et a donc un effet bénéfique dans la lutte contre la pauvreté. L'exemple le plus important est celui de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

	Tranche de revenus	Taux d'imposition 2020
Tranche 1	De 0,01 euro à 13.440 euros Quotité exemptée = 8.990 euros	25 %
Tranche 2	De 13.440 euros à 23.720 euros	40 %
Tranche 3	De 23.720 euros à 41.060 euros	45 %
Tranche 4	Plus de 41.060 euros	50 %

Tableau : taux et revenus imposables relatifs à l'impôt sur le revenu des personnes physiques 2020¹³⁶.

Depuis les années 1980, on assiste à une évolution (internationale) qui réduit continuellement la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques¹³⁷. A partir de l'année d'imposition 1985, la plupart des revenus mobiliers (voir 1.2.2 'L'impôt sur les revenus de la fortune') n'y ont plus été soumis et le nombre de barèmes de revenus a été réduit de 13 à 7. Les taux les plus élevés (de 61,90 %, 67,80 % et 70,30 %) ont été remplacés en 1989 par le taux de 55 %. Entre 2002 et 2004, ce taux le plus élevé de 55 % a également été supprimé. En conséquence, ce système progressif a perdu une partie de son caractère redistributif. Certaines études remettent en question l'ampleur de la diminution de la progressivité du système fiscal au cours des dernières décennies, mais signalent tout de même un déclin de la nature redistributive des impôts¹³⁸.

Compte tenu de l'ampleur des mesures d'aide publique pendant la crise du COVID-19 qui viennent s'ajouter à la dette publique

existante, cette évolution suscite de vives inquiétudes dans le chef des participants de la concertation : « *Je me demande qui va payer la facture de la crise du Corona et crains une augmentation des impôts générale. Je préfère ce qui s'est passé aux Etats-Unis après la Seconde Guerre mondiale. On a demandé aux plus riches de financer la relance* ».

Contrairement à ce qui précède, il existe également des formes d'imposition qui ne sont pas progressives et qui ont donc, d'un point de vue proportionnel, un plus grand impact financier pour les personnes en situation de pauvreté, ce qui signifie qu'ils tendent à accroître les inégalités. On peut citer ici les taxes linéaires et les taxes forfaitaire.

1.1.2. Taxes linéaires

Une forme d'imposition souvent mise en place est la taxe linéaire, où un pourcentage fixe est appliqué à une taxation. Les exemples-types sont la TVA et les accises. Comme il s'agit souvent de biens de consommation et qu'ils représentent une part proportionnellement plus importante du budget du ménage pour les personnes à faibles revenus, on suppose généralement qu'ils ont un impact financier plus important sur les personnes à faibles revenus¹³⁹. Une association dans laquelle les personnes en situation de pauvreté se rassemblent a pointé que « *La TVA est reconnue comme étant être la taxation la moins proportionnelle et donc la plus inégalitaire* »¹⁴⁰. La TVA est divisée en différents taux, le taux de 6 % s'appliquant aux produits de base, et le taux de 21 % aux produits dits de luxe. Il existe également une exonération de la TVA pour certaines activités à caractère culturel ou social (associations, médecins, éducation).

Les droits d'accises sont perçus sur des produits spécifiques dont la consommation est découragée (boissons alcoolisées, boissons non alcoolisées, café, tabac et carburant). Enfin, la tarification carbone qui se profile à l'horizon en Belgique prendra probablement la forme d'une taxe carbone linéaire (éventuellement assortie de corrections sociales, comme un chèque énergie).

1.1.3. Taxes forfaitaires

Avec les taxes forfaitaires, chaque personne ou entreprise paie exactement le même montant, quel que soit son niveau de revenu. Cette approche est souvent basée sur le principe du 'pollueur/utilisateur-payeur'. Parmi des exemples passés ou existants, on peut citer certaines taxes communales, les taxes de mise en circulation, la redevance télé, la taxe flamande sur l'utilisation du réseau énergétique, le 'coût-vérité' pour les déchets ménagers en Région wallonne, etc. Dans ce dernier cas, les communes wallonnes sont tenues de faire couvrir la totalité des coûts de collecte et de traitement des déchets ménagers par les recettes des taxes spécifiques sur les ménages. Cela encourage les communes à appliquer par exemple une taxe forfaitaire sur les ordures ménagères ou à facturer des frais d'utilisation pour les sacs à ordures communaux. La Flandre prend également le principe du 'pollueur-payeur' comme point de départ, en imposant notamment aux autorités locales une taxe maximale de 55 euros sur les déchets ménagers. Il s'agit d'un montant fixé par point de collecte, lequel peut être un ménage, une entreprise ou une combinaison des deux pour autant que les deux soient établis à la même adresse. Les coûts restants de la collecte et de l'élimination des déchets ménagers doivent

être payés au prorata de la quantité de déchets collectés ou déposés à un point de collecte¹⁴¹. La hauteur de ces taxes et redevances, ainsi que les corrections sociales existantes, sont très différentes d'une commune à l'autre, créant ainsi des inégalités entre les habitants d'une même région.

Le problème de la prolifération des impôts forfaitaires s'explique en partie par la très large autonomie fiscale dont chaque niveau de pouvoir dispose. Les villes et les communes sont en effet libres de prélever toutes sortes de taxes, ce qui peut entraîner des différences de traitement importantes selon les communes. Par exemple, le montant de la taxe sur l'enlèvement des ordures peut varier fortement d'une commune à l'autre, tout comme les éventuelles corrections sociales pour les personnes en situation de pauvreté. Certaines communes vont même jusqu'à concurrencer d'autres communes sur le plan fiscal, en introduisant des taux d'imposition très bas afin d'attirer une population plus aisée. Un expert en fiscalité estimait donc que l'autonomie fiscale des collectivités locales devrait être limitée : *« Actuellement, les impôts locaux sont les plus élevés dans les grandes villes, généralement plus pauvres, et les plus bas dans la périphérie, plus aisée. Ainsi, plus une commune est pauvre, plus il faut payer d'impôts »*.

1.2. Base imposable

Les décisions prises par les législateurs sur ce qui est imposé – et de quelle manière – en disent long sur le caractère solidaire de la société. Nous allons ici passer en revue les différentes bases d'imposition.

1.2.1. L'impôt sur les revenus professionnels et revenus de remplacement

Comme on l'a vu dans le chapitre sur le travail, des cotisations sociales sont prélevées sur les revenus professionnels et financent une part importante du système de sécurité sociale. En termes de fiscalité, les revenus professionnels sont également soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IPP). Lors du versement du salaire, l'impôt est perçu à la source. Il s'agit essentiellement d'un paiement anticipé de l'impôt sur le revenu à payer. Si la somme totale des retenues est supérieure au montant dû, vous êtes remboursés d'une partie de la somme de vos impôts. S'il est plus petit, vous devez effectuer un paiement supplémentaire.

Pour calculer le montant que vous devez payer au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, on part du revenu brut. Les cotisations de sécurité sociale sont déduites de ce montant. On obtient ainsi le revenu brut imposable, duquel on retranche les frais professionnels et autres déductions fiscales. Le montant qui reste est le revenu net imposable. A partir de là, l'impôt sur le revenu des personnes physiques est calculé, selon le système progressif évoqué plus haut. Enfin, les déductions et crédits d'impôt sont appliqués pour obtenir le montant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques dû.

Les revenus de remplacement tels que les pensions, les pensions de préretraite, les allocations de chômage et les allocations de maladie et d'invalidité sont également considérés comme des revenus professionnels et sont donc également pris en compte pour le calcul de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Pour ce type de revenus, des

réductions fiscales spécifiques sont également prévues. Le revenu d'intégration n'est quant à lui pas considéré comme un revenu professionnel ou de remplacement. Par conséquent, aucun impôt ne doit être payé sur ces montants. De même, les allocations familiales ou le *groeipakket* ne sont pas imposables.

1.2.2. L'impôt sur les revenus du patrimoine

Autant les biens mobiliers que les biens immobiliers que possèdent les personnes peuvent générer des revenus. Les biens mobiliers sont des biens meubles et comprennent les comptes bancaires, les obligations ou les actions. Les biens immobiliers, comme les immeubles, ne sont pas déplaçables.

Les participants à la concertation trouvent surprenant et en même temps injuste que les revenus mobiliers soient soumis à un régime d'exonération, le fameux précompte mobilier 'libératoire' de 30 %. Les dividendes, les intérêts, les redevances et les droits d'auteur sont des exemples de revenus mobiliers. Cet impôt est prélevé 'à la source' et est généralement versé au SPF Finances par les personnes qui ont octroyé ces revenus. Dans la plupart des cas, le contribuable ne doit pas déclarer ces revenus dans sa déclaration d'impôt sur le revenu des personnes physiques. C'est pour cette raison qu'il est nommé 'libératoire'. Cela signifie que, dans de nombreux cas, les revenus des biens mobiliers sont imposés à un taux inférieur à celui des revenus du travail. C'est encore plus évident dans un autre exemple de revenu du capital : une personne qui achète des actions et les revend ne paie aucun impôt en Belgique sur les bénéfices réalisés.

Les revenus provenant des biens immobiliers sont également soumis à un régime spécial. Les propriétaires qui mettent leur bien en location paient un impôt sur celui-ci, basé sur le revenu cadastral. Il ne s'agit pas d'un revenu réel, mais d'un revenu fictif qui correspond à la valeur locative nette annuelle estimée du bien immobilier. Les revenus cadastraux n'ont pas été adaptés depuis le 1^{er} janvier 1975, de sorte qu'ils ne correspondent souvent plus à la réalité. Les propriétaires sont ainsi moins imposés que s'ils devaient déclarer les revenus locatifs réels. Une autre option consisterait donc à imposer le revenu locatif réel, mais cela pourrait entraîner une augmentation des loyers si les propriétaires venaient à répercuter ce coût supplémentaire sur le locataire. Un participant à la concertation a donc déclaré que : « *Le revenu cadastral est en effet incorrect et nécessite une réforme. Mais alors une réforme doit aller de pair avec une réglementation des loyers* ».

1.2.3. L'impôt sur la fortune

En plus de ces faibles taxes sur les revenus du patrimoine, le législateur a choisi de très peu imposer la fortune en tant que telle. En conséquence, la richesse continue de croître et il est difficile de prétendre que le système fiscal belge est effectivement suffisamment redistributif.

Les droits de succession sont prélevés sur les biens des particuliers à leur décès, mais ils peuvent être (partiellement) contournés par des montages fiscaux, notamment pour les actifs plus importants. Un expert en fiscalité a donc souligné dans la concertation que ce sont « *souvent les classes moyennes inférieures qui paient les droits de succession* ».

A cet égard, la récente régionalisation de l'impôt sur les successions et des droits d'enregistrement sur les donations présente des risques de concurrence fiscale entre les entités fédérées¹⁴².

Un autre constat est que pour les personnes en situation de précarité, un héritage entraîne parfois des problèmes supplémentaires et douloureux. Une participante d'une association dans laquelle des personnes en pauvreté se rassemblent a noté que « *Lorsque les personnes qui reçoivent un revenu de l'aide sociale héritent de quelque chose, cet héritage est déduit de leur revenu d'intégration. Par conséquent, ils ne verront pas leurs revenus augmenter et ils doivent également payer des droits de succession. Les personnes qui vivent dans un logement social, qui ont un revenu d'intégration et qui héritent d'une maison, doivent vendre cette maison afin de pouvoir payer les droits de succession. Il est alors souvent préférable de refuser cet héritage afin de ne pas se retrouver dans une situation plus grave* ».

1.2.4. L'impôt sur la comportement

Ensuite, nous constatons une évolution, également au niveau international, qui consiste à utiliser de plus en plus les taxes pour décourager les comportements considérés comme négatifs ou pour stimuler les comportements positifs. C'est déjà le cas depuis plus longtemps pour la consommation de biens et services (voir 1.1), mais on expérimente de plus en plus l'instauration de taxes sur le sucre afin de lutter contre le surpoids, et de taxes 'carbone' afin d'endiguer le changement climatique. Dans ce contexte, les personnes en situation de pauvreté risquent d'être proportionnellement plus

touchées que les autres. L'IWEPS note d'ailleurs dans ses travaux sur la transition qu'une politique environnementale injuste peut engendrer de fortes résistances de la part d'acteurs qui s'estiment lésés, ce qui peut constituer un frein à sa mise en œuvre¹⁴³. Dans le cadre de la concertation, un expert en fiscalité a indiqué que ce n'était pas nécessairement le cas, mais que cela nécessitait une attention particulière : « *C'est vrai que si on taxe le carbone, les plus pauvres avec de vieilles voitures vont payer plus, ils vivent aussi dans des maisons pas bien isolées. Il est vrai qu'ils vont être plus touchés par la taxe carbone que ceux qui ont de plus hauts revenus et auront pu investir dans une voiture électrique ou des mécanismes d'économie d'énergie. Mais cette taxe n'est pas sociale que si les recettes ne sont pas utilisées au profit des plus pauvres. Si on perçoit la taxe carbone pour ensuite redistribuer les recettes, via un fonds budgétaire par exemple, au profit des personnes en situation de précarité, le système ne sera pas anti-redistributif, au contraire* ».

Il convient toutefois de mettre en garde contre l'utilisation croissante de la fiscalité comme instrument de régulation des comportements, dans l'optique, par exemple de protéger l'environnement, de stimuler l'emploi, d'encourager l'épargne ou de favoriser l'investissement. Non seulement cette vision incite les contribuables à adopter un comportement calculateur qui ne sert que leurs propres intérêts, mais elle comporte également des risques en termes de sécurité juridique, de cohérence, de transparence et de simplicité du système fiscal. Par ailleurs, elle compromet encore davantage le principe de solvabilité ('les épaules les plus fortes doivent porter le fardeau le plus lourd') évoqué dans l'introduction de ce chapitre¹⁴⁴. Dans le cadre de la discussion sur

la taxe carbone durant la concertation, une représentante d'un centre de recherche a souligné que la fiscalité n'est pas le seul outil permettant d'orienter les comportements : « *Doit-on absolument encourager la taxe carbone ? La question est plutôt de savoir d'où proviennent les émissions, et si nous osons les réglementer. La taxe carbone risque de n'avoir aucun effet, et les inégalités ne feraient alors que s'accroître* ». Dans ses recommandations à la Task Force fédérale Groupes Vulnérables COVID-19, BAPN a par exemple clairement pris position contre l'instauration d'une taxe carbone sur les individus, tant pendant qu'après la crise COVID-19 : « *Tout tend à démontrer qu'une telle taxe ne rencontre pas la justice sociale mais va toucher de manière relative beaucoup plus les petits revenus et peser d'autant plus lourd dans leur budget, dans des circonstances sanitaires et sociales d'appauvrissement généralisé et de hausse des inégalités. Il est également démontré qu'un certain nombre de dépenses sont incompréhensibles (particulièrement pour des ménages qui sous-consomme déjà largement, en énergie ET en mobilité) et que l'effet incitatif d'une telle mesure est extrêmement faible, voire nul. Elle est par ailleurs largement inégalitaire car les consommations resteront à la hauteur des potentiels de dépenses des ménages* »¹⁴⁵.

1.3. (In)égalité en matière de fortune et extrême richesse

Le degré de redistribution se reflète dans la répartition de la richesse entre les citoyens belges. En mai 2020, le *Centrum voor Sociaal Beleid* (ci-dessous 'CSB', de l'université d'Anvers) a publié une étude autour de cette question, dressant les constats suivants¹⁴⁶:

- Les ménages belges sont – en comparaison avec de nombreux autres pays européens et plus particulièrement les pays voisins comme l'Allemagne et les Pays-Bas – relativement fortunés. La fortune médiane nette d'un ménage en Belgique s'élevait à 212 500 euros en 2017.
- l'inégalité de fortune semble être moins élevée en Belgique que dans de nombreux pays riches. Cependant, les fortunes (la somme de ce qu'on possède) sont distribuées de manière très inégale, et d'ailleurs bien plus inégale que les revenus¹⁴⁷ (la somme de ce qu'on gagne durant une certaine période). Les chercheurs soupçonnent également que l'inégalité réelle des richesses est plus élevée que ne le montrent les chiffres, en partie parce que les plus riches ne sont pas suffisamment atteints dans les enquêtes sur lesquelles cette étude est basée.
- Les 1 % des ménages belges les plus riches possède bien plus que la moitié la moins fortunée de la population, probablement environ 16,2 % de la fortune totale en Belgique. C'est beaucoup plus que l'estimation qu'avait faite le CSB en 2010 et en 2014.
- Les 25 % de ménages belges les moins fortunés possèdent quant à eux seulement 0,5 % de la fortune totale nette du pays.
- Le coefficient Gini, une manière scientifique de mesurer les inégalités, a également augmenté en ce qui concerne la fortune des ménages belges. Globalement, les inégalités de fortune ont donc augmenté entre les plus pauvres et les plus riches.
- En 2017, les 10 % les plus riches possédaient environ autant que le reste

de la population réunie.

La concertation a abordé l'extrême richesse comme une conséquence extrême de l'inégalité des richesses. L'étude du CSB montre que les 1 % de Belges les plus riches disposent d'un patrimoine égal ou supérieur à 2.800.000 euros. D'autres études démontrent que l'extrême richesse augmente depuis des années en Belgique. Par exemple, le bureau d'études international Capgemini a comptabilisé 132.000 millionnaires en dollars en Belgique en 2019¹⁴⁸. C'est une augmentation de 8 % par rapport à 2018, et de 60 % par rapport à 2012. La richesse moyenne des millionnaires augmente également. Capgemini a calculé que le millionnaire belge moyen possède une fortune de 2,5 millions d'euros, une augmentation de 62 % par rapport à 2012¹⁴⁹.

Au niveau international, Oxfam établit chaque année un rapport sur les inégalités extrêmes de richesse dans le monde, à l'occasion du Forum économique mondial de Davos¹⁵⁰. Les chiffres indiquent que la pandémie mondiale de COVID-19 a accru les inégalités, une situation inédite en 100 ans. La pauvreté dans le monde a diminué au cours des 20 dernières années, mais est repartie à la hausse l'année dernière. En 2020, le nombre total de personnes en situation de pauvreté serait passé de 200 à 500 millions, ce qui signifie un retour à la situation d'il y a 10 ans¹⁵¹.

Les grandes inégalités entre les riches et les pauvres sont considérées par les participants à la concertation comme particulièrement problématiques. Comme l'a noté un participant d'une association dans laquelle les personnes en situation de pauvreté se rassemblent, « *Ca déséquilibre les choses dans le monde quand il y a des personnes et des*

groupes qui s'accaparent beaucoup trop de choses, quand il y a des groupes qui se permettent trop de choses et mettent en danger la cohésion sociale ».

En outre, la richesse procure un grand pouvoir économique et politique, tandis que la pauvreté conduit à une vie où les droits fondamentaux ne peuvent être effectivement réalisés. Lors des réunions de concertation relatives au Rapport bisannuel 'Durabilité et pauvreté'¹⁵², plusieurs participants avaient déjà préconisé l'introduction d'un 18^{ème} Objectif de Développement Durable, qui encouragerait à mettre fin à l'extrême richesse. Malgré la croissance économique et l'accumulation de richesses dans le monde, la pauvreté ne diminue pas, bien au contraire. En outre, les super-riches sont davantage responsables du dérèglement climatique et environnemental.

Selon certains, l'existence d'une richesse extrême soulève un certain nombre de questions et de problèmes sociaux¹⁵³. Tout d'abord, l'extrême richesse menace la démocratie. Dans beaucoup de pays, aux Etats Unis par exemple, seules les personnes très riches peuvent se présenter aux élections du Congrès. En outre, les dons peuvent être utilisés pour faire pression sur les politiciens afin qu'ils fassent certains choix. Mais également dans les pays où l'on tente de protéger la sphère politique des influences économiques ou commerciales, la neutralité politique est menacée, par exemple, par le recours à des lobbyistes, ou parce que les personnes les plus riches entretiennent des contacts étroits ou partagent le même milieu social. De plus, les inégalités entre les citoyens gagneraient du terrain. Le capital relationnel et social des personnes (extrêmement) riches est bien plus développé que celui des personnes

en situation de pauvreté, et les réseaux auxquels elles ont accès leur permettent de continuer à s'enrichir¹⁵⁴.

Un deuxième problème est lié aux habitudes de consommation des personnes extrêmement riches, qui accordent généralement une grande importance à l'acquisition de biens destinés à confirmer leur statut social¹⁵⁵. Ces habitudes de consommation ont un fort impact négatif sur l'environnement et ne sont pas compatibles avec un objectif de durabilité. Il est estimé par Oxfam International et par *l'Institute for European Environmental Policy* que le 1 % le plus riche de la population mondiale sera responsable de 16 % des émissions de gaz à effets de serre d'ici 2030¹⁵⁶. En outre, une grande partie de cette richesse extrême est souvent générée par des entreprises qui ne supportent pas le coût réel des charges environnementales et planétaires de leurs activités. Ces coûts sont en partie répercutés sur la société. Compte tenu de l'urgence de la question climatique, il faudrait peut-être limiter la richesse extrême en utilisant une partie de la richesse des plus riches pour financer la nécessaire transition énergétique.

Troisièmement, l'existence d'une richesse extrême montre aussi clairement que la répartition des richesses est trop inégale. Une meilleure répartition des richesses signifie qu'un groupe beaucoup plus important de personnes souffrirait moins et serait en mesure de vivre une meilleure qualité de vie. La société dans son ensemble en bénéficierait également. L'idée d'une société où la richesse extrême des uns coexiste avec l'augmentation du taux de pauvreté au sein du reste de la population est apparue insoutenable sur le plan éthique dans le cadre de la concertation.

Quatrièmement, l'accumulation extrême du capital financier spéculatif a des conséquences désastreuses sur les prix de l'immobilier et donc sur le droit au logement qui en découle¹⁵⁷. Tant dans les pays du sud où des populations entières sont dépossédées de leurs territoires d'origine, que dans les pays comme le nôtre où les prix de l'immobilier et la hauteur des loyers grimpent en flèche – et pas seulement dans les villes – avec pour résultat que l'accès à un logement décent et abordable financièrement est devenu extrêmement compliqué pour les personnes à faible niveau de revenu¹⁵⁸.

Enfin, l'existence d'une richesse extrême est souvent légitimée en faisant valoir qu'elle est le résultat d'un travail acharné, d'investissements intelligents ou d'autres formes de mérite personnel. Or, cet argumentaire ne tient pas compte des nombreux facteurs dans la société qui influencent la réussite et qui vont au-delà du mérite personnel. En ce qui concerne les salaires, leur hauteur ne reflète pas toujours la productivité de la personne qui les perçoit, mais est le résultat d'un ensemble de normes et de valeurs qui légitiment le fait que certains emplois sont (beaucoup) plus rémunérateurs que d'autres.

Dans les débats de société, des voix s'élèvent depuis longtemps pour demander que des limites soient fixées à la richesse que les gens peuvent acquérir. Dans l'Annuaire 1999 sur la pauvreté et l'exclusion sociale, le philosophe Koen Raes proposait déjà de combattre non seulement la pauvreté mais aussi la richesse¹⁵⁹. Récemment, une proposition a été lancée pour taxer à 100 % la tranche des héritages supérieurs à 100 millions d'euros¹⁶⁰.

La question est donc de savoir si une 'limite de richesse'¹⁶¹ ne devrait pas être introduite. Des recherches menées aux Pays-Bas ont permis de déterminer si cette hypothèse pouvait recevoir du soutien. D'une part, il a été constaté qu'il existe un large consensus au sein de la société sur le fait que l'on peut être trop riche. D'autre part, une grande majorité de personnes estiment que le gouvernement ne devrait prendre aucune mesure pour limiter la richesse, tant qu'elle est gagnée honnêtement.

Il existe plusieurs façons de lutter contre l'extrême richesse. Dans la concertation, un expert en fiscalité a fait remarquer que s'il est possible de fixer une limite de richesse, il est beaucoup plus difficile de concevoir des instruments qui interdisent aux gens de s'enrichir au-delà d'une certaine limite. En outre, il existe toutes sortes de constructions, telles que les fondations et les trusts, qui rendent difficile la détermination exacte de la richesse d'une personne. Un participant à la concertation a suggéré que l'on pourrait envisager de limiter l'écart entre les salaires : *« Si les plus hauts revenus ne gagnaient que 5 fois ce que gagnent les plus bas revenus par exemple, ils feraient plus d'efforts pour augmenter les bas revenus »*. Un sociologue qui a participé à la concertation a souligné que la définition d'un 'seuil de richesse' nécessite un seuil absolu, qui variera considérablement d'un pays à l'autre et dans le temps. La lutte contre les inégalités extrêmes est une approche relative qui est susceptible de plaire davantage aux décideurs politiques. Certains auteurs utilisent d'ailleurs plutôt le terme de 'plafond d'inégalités'¹⁶².

Il existe des différences d'opinion au sein de la concertation sur la meilleure façon d'exprimer cette ambition. Certains participants souhaitaient éviter la polarisation du débat sur

l'inégalité des richesses : *« Nous ne pouvons nous améliorer que si nous devenons des alliés les uns des autres et pas les uns contre les autres. Tout le monde doit avoir un intérêt »*. Au lieu de *« lutter contre l'extrême richesse »*, il s'agirait davantage de *« lutter pour plus d'égalité »*. Il y aurait peut-être plus de soutien de l'opinion publique pour un objectif formulé ainsi. D'autres pensaient que les conflits sont inévitables pour imposer des changements sociaux majeurs et estiment donc que la lutte contre l'extrême richesse doit être explicitement abordée. De façon générale, il est important de mener une politique qui réduise les inégalités et repose sur une ambition positive, qui fasse également comprendre aux personnes fortunées que la lutte contre la richesse n'est pas dirigée contre elles, mais contre les pratiques qui permettent d'atteindre une richesse extrême.

1.4. La perception des impôts en pratique

1.4.1. Le système des déductions fiscales, des réductions d'impôt et des crédits d'impôts

Il a été mentionné précédemment que les personnes avec les revenus les plus faibles n'ont pas accès aux déductions fiscales. Dans le cadre d'une déduction fiscale, vous déduisez un certain montant de votre revenu imposable. Votre revenu imposable est ainsi diminué et vous payez au final moins d'impôts. De nombreuses personnes dont le revenu est inférieur au montant de l'impôt minimum ne doivent même pas remplir de déclaration d'impôt, ce qui signifie qu'elles ne peuvent pas non plus utiliser le système de déduction fiscale.

Un autre participant a cité l'exemple de l'épargne-pension, pour laquelle la réduction d'impôt des montants épargnés n'était pas possible parce que la base imposable était trop faible. Dans le cas d'une réduction d'impôts, vous déduisez un montant des impôts que vous devez payer. La diminution d'impôts vient donc après la déduction fiscale. D'autres facteurs peuvent également faire obstacle à l'allègement fiscal, comme le fait que seuls les dons de 40 euros et plus donnent droit à un allègement fiscal, ce qui représente une somme importante pour les personnes en situation de pauvreté. Un allègement fiscal n'est possible que si des impôts sont dus. Ceux qui ne doivent pas payer d'impôts ne peuvent pas non plus bénéficier de déductions fiscales.

Et même pour les personnes dont la base imposable est suffisante, il n'est pas facile de profiter des déductions fiscales ou des réductions d'impôt. Il s'agit en effet d'un système particulièrement complexe qui exige des connaissances spécifiques. Selon un représentant d'un organisme public, il semblerait même que toute la « *société est construite pour favoriser les avantages des plus riches. [...] les personnes ou entreprises les plus fortunées peuvent accéder à des fiscalistes pour savoir comment éviter l'impôt* ». Se pose également la question de savoir s'il n'y a pas lieu de remplacer le système fiscal actuel, lequel comporte quantité d'abattements possibles, par un système fiscal plus simple.

Enfin, le système des titres-services a été cité comme un exemple très particulier par les participants à la concertation. L'utilisation des titres-services donne lieu à des déductions fiscales, ce dont les personnes aux revenus les plus faibles peuvent en général rarement bénéficier. Toutefois, il est prévu que les personnes qui paient peu ou pas d'impôts

puissent continuer à bénéficier du même avantage fiscal lorsqu'elles utilisent des titres-services. La réduction d'impôt est convertie en un crédit d'impôt remboursable. De plus, de nombreux prestataires de services de soins à domicile, par exemple, sont passés au système des titres-services, alors qu'ils facturaient auparavant des coûts adaptés au niveau des revenus. « *Ce n'est plus possible avec des titres-services ou des ALE, les plus pauvres n'y ont pas accès. [...] Les plus riches profitent [grâce aux titres services] de tarifs réduits et d'une possibilité supplémentaire de déduction* ». À travers le mécanisme de financement de cette mesure, les personnes en situation de pauvreté paient pour un dispositif de services dont l'accès leur est pourtant limité.

Les titres-services sont l'un des rares exemples illustrant la possibilité d'un crédit d'impôt remboursable. En outre, un crédit d'impôt peut également être remboursé pour les enfants à charge¹⁶³. À condition toutefois, qu'une déclaration d'impôt soit remplie en ce sens. Or les représentants des associations dans lesquelles des personnes en situation de pauvreté se rassemblent ont précisément fait remarquer à plusieurs reprises que de nombreuses personnes en situation de pauvreté ne rentrent pas de déclaration d'impôt si leur revenu est inférieur au minimum imposable. Un certain nombre de régimes où un crédit d'impôt remboursable était applicable, tels que des avantages fiscaux liés à des mesures d'économie d'énergie, ont entre-temps été supprimés¹⁶⁴.

En fin de compte, le système de déductions fiscales et de réductions d'impôt complique fortement la donne. Durant la concertation il a été souligné à plusieurs reprises que le caractère complexe des impôts peut conduire

à un non-recours massif à d'éventuels avantages fiscaux. Un représentant d'une organisation sociale a indiqué que « Les personnes en situation de pauvreté passent souvent d'un statut à l'autre. Il est particulièrement difficile de savoir quel sera l'effet d'un tel changement sur leurs impôts, à moins de consulter des conseillers professionnels aux tarifs prohibitifs. Pour une personne diplômée de l'enseignement secondaire, remplir correctement une déclaration d'impôt est un véritable casse-tête ».

La nature complexe de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est également reconnue au niveau politique. Dans l'accord du gouvernement fédéral de 2020, le gouvernement a annoncé qu'il préparait une réforme fiscale en la matière, laquelle viserait à « simplifier le système actuel en abolissant progressivement et autant que possible les déductions, les crédits d'impôt et les régimes d'exception [...] »¹⁶⁵.

1.4.2. L'optimisation fiscale

Le fait qu'il existe des possibilités, certes légales, de payer moins d'impôts ou d'opter pour des régimes fiscaux plus favorables à l'étranger renforce l'impression que le système fiscal favorise les personnes disposant d'un patrimoine important : « On a l'impression que ce que les gens aisés paient, ça reste entre eux ». Une association a donc demandé une simplification du système : « Il faudrait davantage harmoniser les systèmes entre les régions et même les pays, pas seulement entre les communes. Une harmonisation européenne voire mondiale est nécessaire afin d'éviter l'évasion fiscale et la concurrence entre pays ».

Du reste, la Belgique est souvent classée parmi les six paradis fiscaux européens pour les grandes fortunes¹⁶⁶, se faisant parfois sermonner par l'Union européenne à ce sujet. En 2019, la Commission TAX3 a publié un rapport contenant des recommandations visant à renforcer la lutte contre l'évasion fiscale et le blanchiment d'argent¹⁶⁷. La Belgique y est pointée du doigt, à l'instar de six autres pays accusés de faciliter l'évasion par le biais, notamment, de multinationales.

En 2021, un mouvement international qui a pour but de minimiser les possibilités pour les multinationales de pratiquer l'optimisation fiscale est en train d'arriver à des résultats concrets. Le 8 octobre 2021, 136 pays dont les 30 pays-membres de l'OCDE sont parvenus à un accord qui établit qu'à partir de 2023, un taux d'imposition minimum de 15 % sera appliqué à toutes les entreprises multinationales¹⁶⁸. Cet accord a également été avalisé par le G20 (l'organisation informelle regroupant les pays représentant les 20 plus grandes économies du monde), mais il est considéré par certains acteurs comme insuffisant et privilégiant encore toujours les pays développés¹⁶⁹.

1.4.3. La fraude fiscale

Ces dernières années, de nombreux rapports sont publiés concernant la fraude fiscale organisée sur le plan international : *Offshore Leaks*, *Lux Leaks*, *Swiss Leaks*, *Panama Papers*, *Bahama Papers*, *Paradise Papers* et encore en octobre 2021 les *Pandora Papers*. Avec ces rapports, les journalistes d'investigation nous rappellent régulièrement l'ampleur du phénomène de fraude fiscale internationale. Des montants très importants échappent ainsi au Trésor belge, et à la solidarité institutionnelle.

Au cours de la concertation, il a été souligné à plusieurs reprises qu'il fallait non seulement combler les lacunes qui permettent d'éluider l'impôt par le biais de toutes sortes de montages fiscaux, mais aussi accorder une plus grande attention à la traque et à la répression de la fraude fiscale. Les participants à la concertation partagent à nouveau l'impression que beaucoup plus d'efforts sont déployés dans la lutte contre la fraude aux allocations sociales, tandis que la lutte contre la fraude fiscale bénéficie de moins de ressources, observation déjà soulignée dans le Rapport bisannuel 'Citoyenneté et pauvreté'.

Dans le cadre de la procédure de suivi du Pacte international relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies recommande explicitement à la Belgique de faire en sorte que son système de fiscalité assure la mobilisation d'un maximum de ressources financières destinées à la réalisation progressive des droits sociaux de ses habitants, en particulier des groupes vulnérables. A cet effet, il recommande à la Belgique de revoir sa fiscalité des entreprises pour mettre un terme à une course vers le bas qui met en péril la mobilisation des revenus domestiques et qui agrandit les inégalités. Il recommande enfin à la Belgique de renforcer ses mesures contre l'évasion et la fraude fiscales¹⁷⁰. Dans l'accord de gouvernement fédéral, le gouvernement a affirmé son intention de poursuivre la lutte contre la fraude fiscale « *car la fraude porte atteinte à la justice du système* »¹⁷¹ Le gouvernement wallon a quant à lui adopté en octobre 2021 un 'nouveau décret fiscal pour un impôt plus juste', qui vise dans un premier temps à moderniser et renforcer la procédure fiscale administrative¹⁷². Quelques exemples de

mesures sont l'allongement de plusieurs délais d'investigation et de taxation, la clarification et le renforcement du système d'amendes, ainsi que la clarification du principe d'effacement du secret professionnel des fonctionnaires fiscaux lorsqu'ils souhaitent agir en tant que lanceurs d'alerte.

1.4.4. Pratiques de recouvrement

Pour les personnes en situation de pauvreté, le paiement des impôts est souvent aussi une grande source d'angoisse. Il n'est pas facile de remplir une déclaration fiscale, et le risque de faire des erreurs ou de ne pas bénéficier des avantages auxquels on a droit est dès lors très élevé. En outre, les conseils fiscaux sont coûteux et donc souvent inaccessibles. Pendant la crise liée au COVID-19, il est également apparu à quel point une offre accessible des services du SPF Finances est importante, et à quelles conséquences néfastes mène la suppression de dispositifs par lesquels la population peut être conseillée.

En outre, si elles ont des problèmes de paiement, elles doivent faire face aux pratiques de recouvrement des autorités fiscales, qui ne sont pas toujours optimales¹⁷³. « *Il existe une grande inégalité par le biais de la fiscalité. En cas d'arriérés de paiement, les services sont peu sensibles au côté social. Des intérêts de retard sont perçus et les taxes doivent être payées, le cas échéant en contractant un emprunt* ». Les personnes en situation de pauvreté éprouvent donc un grand sentiment d'impuissance à l'égard des administrations fiscales : « *Si vous ne payez pas, ils saisissent ou l'huissier vient et enlève tout. Vous pouvez faire appel, mais vous êtes très impuissant* ». Alors que le Médiateur fédéral signale que les citoyens ayant des problèmes de paiement sont confrontés à des

pratiques déloyales de recouvrement des dettes fiscales¹⁷⁴.

2. La dépense des fonds publics

Dans l'introduction de ce chapitre, il a été mentionné que les impôts sont nécessaires pour financer les politiques mises en œuvre, pour maintenir les infrastructures et pour financer les services publics. Cependant, les politiques mises en œuvre ne bénéficient pas à tous de la même manière, et les infrastructures ou les services publics fournis par les fonds publics ne sont pas utilisés de la même manière. Par conséquent, l'équité de la fiscalité ne peut être évaluée sans tenir compte de la dépense des ressources qu'elle permet de collecter. Un expert en fiscalité qui a participé à la concertation a souligné que la collecte des impôts n'est qu'un élément de la chaîne de redistribution : *« Si on avait un système qui collecte massivement des ressources auprès des plus riches revenus, donc un système très social, mais si on utilisait cet argent au profit de ceux qui ont payé, c'est-à-dire les plus riches ou les classes moyennes supérieures, alors le système ne serait pas redistributif. Il faut donc aussi envisager l'aspect redistributif au regard de l'utilisation de l'argent collecté »*. Dans cette section, nous abordons certaines des inégalités concernant les bénéficiaires des politiques mises en œuvre en identifiant les effets Matthieu dans l'utilisation de primes et d'autres mesures de soutien, et nous examinons les inégalités dans l'utilisation des services publics.

2.1. Les effets Matthieu dans l'utilisation de primes et de mesures de soutien

Dans le Rapport bisannuel 'Durabilité et pauvreté', les participants à la concertation soulignaient l'importance d'éviter les effets Matthieu. Il s'agit d'un concept sociologique emprunté à l'Évangile : *« Car on donnera à celui qui a, et il sera dans l'abondance, mais à celui qui n'a pas on ôtera même ce qu'il a »* (Matthieu 25:29). C'est le principe selon lequel certaines mesures politiques sont systématiquement plus utilisées par les groupes plus aisés de la population, tandis que les personnes en situation de pauvreté n'y accèdent pas ou beaucoup moins. Les fonds publics ne sont donc pas reversés à parts égales aux différentes couches de la population.

Les effets Matthieu exposent aussi des personnes à certains préjugés. Au cours de la concertation, il a été pointé que les personnes en situation de pauvreté sont souvent associées à des 'profiteurs' surtout lorsque les personnes en question sont sans emploi. Il existe une perception selon laquelle, d'une part, elles ne paient pas d'impôts et que, de l'autre, elles 'profitent' des ressources publiques. Cette affirmation est évidemment fautive : non seulement certaines allocations sont soumises à l'impôt, mais de plus tout le monde paie de nombreuses taxes à travers, par exemple, la TVA. De plus, l'amalgame entre le fait de 'profiter de' et de 'recourir à' est beaucoup moins marqué lorsque ce sont d'autres franges de la population qui ont recours à certains avantages fiscaux ou aux services publics, sous d'autres formes. Quiconque rénove son logement et reçoit des primes à cet effet, ou quiconque assiste à des

pièces de théâtre subsidiées, se voit rarement coller l'étiquette de 'profiteur'. Un participant à la concertation fait d'ailleurs remarquer que « *Certains se font critiquer sur base de leur statut social* ». Il est d'autant plus problématique que ce préjugé soit parfois intériorisé : « *Les gens ont parfois l'impression qu'ils commencent eux-mêmes à penser comme ça aussi. Ensuite, vous vous sentez comme une charge : on investit en vous, vous êtes dépendant de l'État, vous ne contribuez pas... C'est un sentiment difficile à vivre* ». De manière plus générale, nous renvoyons aux différentes causes du non-recours aux droits, qui ont fait l'objet de précédentes publications et Rapports du Service de lutte contre la pauvreté¹⁷⁵.

Le Rapport bisannuel 'Durabilité et pauvreté' évoque les effets Matthieu observables dans des avantages fiscaux et des subsides octroyés par l'État afin d'encourager des comportements durables. Primes d'isolation, avantages pour l'installation de panneaux photovoltaïques ou incitations à l'utilisation de voitures et de vélos électriques sont quelques exemples parmi d'autres. Compte tenu des investissements nécessaires, les personnes en situation de pauvreté passent à côté de ces avantages, qui profitent donc principalement aux citoyens qui ont les moyens de mettre la main au portefeuille au préalable. Par exemple, on estime que 97 % des primes énergétiques pour les ménages versées en Flandre vont à des groupes non défavorisés¹⁷⁶. De nombreux subsides requièrent un préfinancement personnel, ce qui n'est pas à la portée de toutes les bourses. En outre, certaines primes ne peuvent être demandées que par les propriétaires, alors que les personnes à faible revenu sont souvent contraintes de rester sur le marché de la

location. Les options respectueuses de l'environnement sont aussi souvent plus chères, ce qui fait qu'elles ne sont pas accessibles à tous. La réalité de la vie quand on est pauvre joue également un rôle dans le fait que les personnes en question ne peuvent avoir recours aux mesures de soutien. Le caractère incertain et imprévisible de la vie en situation de pauvreté permet difficilement d'envisager certains investissements : « *La pauvreté amène aussi des hauts et des bas, de l'imprévisibilité. On ne peut pas planifier les demandes de primes* » (association dans laquelle des personnes en situation de pauvreté se rassemblent).

Le non-recours peut également donner lieu à des effets Matthieu. Par exemple, lors de l'assouplissement des règles liées au COVID-19 à partir de mai 2020, le gouvernement belge a accordé à chaque citoyen belge un *Hello Belgium Railpass*, avec douze trajets de train gratuits. L'analyse de HIVA et du Service de lutte contre la pauvreté a montré que les personnes en situation précaire ont moins eu recours à cette offre¹⁷⁷. De manière générale, nous souhaitons également faire référence aux différentes causes de non-recours aux droits, que le Service de lutte contre la pauvreté a développées dans des publications et rapports précédents.

Il en résulte une double injustice : d'un côté, les personnes en situation de pauvreté ne peuvent pas se permettre d'opter pour des options durables et ne bénéficient pas du soutien (financier) que le gouvernement débloque pour elles. Mais de l'autre, elles contribuent à financer ces mesures à travers divers mécanismes.

Un autre exemple est celui des voitures de société, pour lesquelles des avantages fiscaux

significatifs sont prévus. Toutefois, seule une minorité d'employés dispose d'une voiture de société qui peut également être utilisée pour des déplacements privés. Des études montrent que la moitié de ces 'voitures-salaire' sont octroyées aux 10 % des ménages aux revenus les plus élevés, tandis que les 50 % des ménages aux revenus les plus faibles utilisent à peine moins de 6 % de ces voitures¹⁷⁸.

Un dernier exemple d'effet Matthieu pouvant survenir dans le cadre des primes et mesures d'aide se retrouve dans la politique familiale. Les dépenses consacrées au congé parental rémunéré ont fortement augmenté, en raison d'une politique sociale davantage axée sur la possibilité de combiner travail rémunéré et soins parentaux. Cependant, tout le monde n'a pas uniformément recours aux mesures d'aide qui rendent possible le congé parental rémunéré. Les recherches montrent ainsi que les mères disposant d'un niveau d'instruction faible ayant de jeunes enfants sont beaucoup moins susceptibles de prendre un congé parental payé que les mères disposant d'un niveau d'instruction élevé¹⁷⁹.

2.2. Différences dans l'utilisation des services publics

Les effets Matthieu soulèvent des questions : de quelle manière les fonds publics sont-ils investis, et peut-on parler de redistribution équitable ? En pratique, redistribue-t-on à ceux qui en ont réellement besoin ? Tout le monde récolte-t-il les fruits des projets importants menés par l'État, et peut-on bel et bien affirmer que, comme l'a exprimé un participant d'une association dans laquelle des personnes en situation de pauvreté se rassemblent, « *Le service public est l'héritage*

de ceux qui n'en n'ont pas » ? Quiconque dispose d'un patrimoine personnel suffisamment important peut en effet s'assurer, avec ses propres moyens, l'accès à toutes sortes de services, garantissant au passage cet accès aux générations suivantes, étant donné que la richesse s'hérite en grande partie (voir au point IV.3.). Quiconque ne possède rien sera en revanche tributaire de l'offre publique, encore faut-il que les plus pauvres puissent également y avoir recours. Là où les effets Matthieu surviennent, ce n'est souvent pas – voire pas du tout – le cas.

La question des services publics a été abordée en 2014-2015 au cours de la concertation au sein du Service de lutte contre la pauvreté¹⁸⁰. Une grande attention a été accordée à la garantie de l'effectivité des droits – mission essentielle des services publics – en définissant les services publics à la fois comme des tâches publiques et comme les acteurs qui doivent les remplir. Les participants à la concertation ont souligné que la notion de service public devait être interprétée au sens large : elle inclut l'éducation, la culture, la justice, le logement, le travail, les soins de santé et d'autres services qui doivent garantir les droits fondamentaux.

Dans le point précédent, un certain nombre d'inégalités ont été décrites dans l'utilisation des primes et des mesures de soutien, ainsi qu'en matière d'avantages fiscaux, dont les groupes aux revenus les plus faibles ne jouissent que très rarement.

Dans l'utilisation des services publics – financés avec les fonds publics – des effets Matthieu se manifestent également, lesquels portent atteinte à l'effectivité des droits. « *Lorsqu'elle consulte le journal de la ville, elle voit beaucoup de choses énumérées qu'elle n'utilise pas, en termes d'infrastructures, en*

termes de services . Elle se pose la question suivante : quel pourcentage des différents services publics est utilisé par les personnes en situation de pauvreté ? », a noté un participant d'une association dans laquelle des personnes en situation de pauvreté se rassemblent.

Le Rapport bisannuel 'Durabilité et pauvreté'¹⁸¹ se penche par exemple sur l'accessibilité des espaces publics verts. En raison de problèmes liés à l'aménagement du territoire, à la mobilité, au coût, aux barrières sociales, etc., les personnes en situation de pauvreté ont à peine accès – voire pas du tout – aux espaces verts. Pourtant, ces espaces sont gérés et entretenus avec des fonds publics.

Les services publics financés dans le cadre de la politique familiale génèrent eux aussi des effets Matthieu. Le recours aux services de garde d'enfants est également très inégalement réparti, les enfants issus de familles à faibles revenus étant nettement moins représentés, en particulier dans la tranche d'âge allant de zéro à trois ans¹⁸². Lors d'une réunion avec des acteurs issus la Communauté germanophone – dans le cadre du processus de concertation sur la solidarité - qui a eu lieu le 8 novembre 2021, une participante a témoigné que *« Dans notre travail quotidien de travailleurs sociaux, on côtoie des gens qui voudraient travailler mais qui ne peuvent pas parce qu'ils ne trouvent pas de place dans les crèches pour leurs enfants. Parfois, la différence entre avoir un travail et ressortir de l'assistance sociale tient seulement à des choses pareilles »*. Le Rapport bisannuel 'Services publics et pauvreté' a mis en lumière le lien entre garde des enfants et pauvreté¹⁸³. Les effets positifs d'un accueil de qualité sur le développement intellectuel, social et émotionnel des enfants ont également été abordés. Il apparaît clairement que les

personnes en situation de pauvreté ne font qu'accumuler les inconvénients des effets Matthieu, tandis que les personnes ayant un revenu plus élevé ont à l'inverse un avantage d'autant plus grand. Le recours inégal aux services de garde d'enfants va au-delà du simple constat ; ses conséquences se manifestent encore tout au long du parcours de vie des enfants concernés, et ce dans plusieurs domaines.

Les participants à la concertation ont évoqué également le domaine des loisirs. Les exemples des piscines communales et des représentations culturelles ont ainsi été cités : *« Certaines personnes n'ont même pas la petite somme nécessaire pour profiter de choses qui sont pourtant publiques comme aller à la piscine, ou au théâtre... Finalement, ce sont les plus riches qui peuvent aussi profiter plus facilement des choses créées grâce à l'impôt »*. C'est particulièrement le cas lorsqu'un tarif unique est appliqué : même s'il est maintenu à un niveau bas grâce à l'injection de fonds publics, il reste souvent inabordable pour les personnes en situation de pauvreté, car elles ne peuvent pas non plus se permettre ce prix de revient limité. En cas de tarifs différenciés selon le revenu, le système de barème est encore trop souvent utilisé, ce qui fait qu'une personne n'aura pas droit à une réduction si elle se trouve juste au-dessus du seuil de revenus fixé, bien qu'elle soit en réalité autant dans le besoin qu'une autre personne qui se situe juste en dessous. D'autres exemples issus du secteur culturel ont été évoqués au cours de la concertation : *« Les personnes disposant de ressources financières suffisantes peuvent profiter de choses qui coûtent très cher. L'opéra, par exemple, qui reçoit un million, va être accessible à celui qui paiera cent ou cinquante euros »*.

Les idées du chapitre III seront développées un peu plus dans les points IV.3. et IV.4. du présent Rapport, où elles seront complétées

avec notamment des recommandations politiques.

Chapitre IV - Chemins vers la solidarité et la justice



Table des matières

1. Solidarité et lutte contre la pauvreté, quels enjeux ?	78
1.1. Faire face aux défis individuels et collectifs.....	78
1.2. Faire société.....	80
2. Renforcer la sécurité sociale pour une société plus juste et plus solidaire	86
2.1. La sécurité sociale comme réponse à des défis sociétaux.....	86
2.2. Protection contre la pauvreté.....	88
2.3. Protection contre les bouleversements économiques, sociaux et environnementaux	89
2.4. Vers une sécurité sociale forte	91
3. Vers une fiscalité juste	98
3.1. Choisir des formes et des mesures fiscales qui permettent des contributions équitables.....	98
3.2. Prise en compte proportionnelle des différentes sources de revenus dans l'impôt.....	101
3.3. Développement d'un impôt sur la fortune	102
3.4. Renforcer la lutte contre la fraude fiscale	103
3.5. Lutter contre les effets-Matthieu et le non-recours aux droits.....	104
4. Utilisation équitable des fonds publics : pour des services publics de qualité et accessibles à tous	106
4.1. Le rôle des services publics dans la réalisation des droits.....	106
4.2 Améliorer l'accessibilité des services publics	108
4.3 Garantir la qualité des services publics.....	111

Dans les deux chapitres précédents, nous avons examiné la solidarité dans deux domaines où elle est particulièrement pertinente et présente, et qui sont essentiels dans la lutte contre la pauvreté : le travail et la fiscalité.

Ce quatrième chapitre propose un certain nombre de pistes et de recommandations pour plus de justice et de solidarité. Après un premier point sur les défis de la solidarité, nous approfondirons l'importance d'emplois accessibles et de qualité et d'une sécurité sociale forte (point 4.2.), d'un système fiscal équitable (point 4.3.), et de services publics de qualité et accessibles (point 4.4.).

Ce chapitre contient des recommandations pour les différents points, inspirées par les analyses développées dans les trois autres chapitres. En effet, le Service de lutte contre la pauvreté a pour mission - outre l'élaboration d'analyses - de formuler des recommandations adressées aux différents gouvernements, parlements et organes consultatifs.

1. Solidarité et lutte contre la pauvreté, quels enjeux ?

Organiser la solidarité constitue un enjeu majeur pour toute société et notamment en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté. Ce premier point décrit les défis à relever à travers la solidarité ainsi que l'importante complémentarité entre les différents types de solidarité. Au niveau des enjeux, la solidarité permet de faire face aux aléas de la vie, qu'ils se vivent au niveau individuel ou collectif (1.1), mais elle permet également de faire société en liant de manière structurelle et durable les personnes entre elles (1.2). De nombreux débats actuels de lutte contre la pauvreté renvoient à des problématiques liées à la

solidarité : comment veiller à ne laisser personne de côté ? Comment s'assurer d'atteindre toute personne ayant besoin d'un soutien et comment éviter d'exclure certaines catégories de personnes ?

1.1. Faire face aux défis individuels et collectifs

Qu'elle soit vécue à l'échelle d'une personne, d'un groupe, ou de la société dans son ensemble, la solidarité émerge et est rendue plus visible lors d'événements ou de difficultés à surmonter, que ce soit au niveau de la personne, du groupe, de la population dans son ensemble...

La solidarité permet notamment de faire face. Pour un individu, il s'agira de faire face aux difficultés qu'il peut rencontrer dans sa vie, comme la maladie, le handicap ou la perte d'un emploi, ainsi qu'aux 'défis' que pose la vie en général, comme s'épanouir, se former, trouver et garder un emploi de qualité, subvenir à ses propres besoins et à ceux de ses enfants, maintenir une vie digne jusqu'à la mort, etc. Pour les personnes en situation de pauvreté, la solidarité directe est souvent une nécessité : une question de survie pour combler les besoins de base, ceux-ci n'étant pour beaucoup pas entièrement couverts par les mécanismes de solidarité indirecte comme la protection sociale. Au niveau collectif, la solidarité doit permettre de faire face en tant que groupe à des chocs que subit la société tels que la crise financière de 2008, l'épidémie de COVID-19 ou encore les inondations de l'été 2021. Lors de ces dernières, la solidarité a permis le sauvetage d'un grand nombre de sinistrés ; elle était là aussi une question de survie. Une solidarité peut se créer également avec les générations futures pour anticiper

d'autres crises ainsi que les effets futurs de crises actuelles comme le changement climatique ou la destruction des écosystèmes. Pour les participants à la concertation, « *Chaque acte posé en matière de solidarité est un acte sur le chemin d'une vision durable pour les générations futures* ».

Comme dit ci-dessus, la solidarité directe s'opère dans toutes les catégories de population et principalement de manière spontanée. La plupart des gens possèdent un réseau social au sein duquel de la solidarité existe pour faire face aux difficultés de la vie : famille, amis, association de quartier, etc. Pour les participants à la concertation, ce type de solidarité existe beaucoup chez les catégories de population les plus pauvres qui s'entraident beaucoup entre elles lorsqu'elles en ont la possibilité : « *Quand je vois quelqu'un qui fait la manche dans la rue, je lui donne souvent un euro. Alors je me sens bien, j'ai fait une bonne action, parce que vous savez ce que c'est, cet euro* »¹⁸⁴.

Pour les associations de lutte contre la pauvreté, la famille constitue le premier et dernier rempart contre la misère, un message déjà porté par le fondateur d'ATD Quart-Monde : « *La famille est le seul refuge pour l'homme quand tout manque. Là seulement, il y a encore quelqu'un pour l'accueillir, là seulement il est encore quelqu'un. Dans la famille, il trouve son identité* »¹⁸⁵. Toutefois, cette solidarité familiale est parfois absente, impossible, subie, ou rendue difficile par des conditions de vie compliquées : « *Ces solidarités au sein des familles sont souvent compliquées car imbriquées dans des relations affectives et dans des histoires de famille où la misère a détruit la confiance en soi et en l'autre. Pourtant, parce que chacun porte l'espérance profonde dans le chemin que*

l'autre peut faire pour reconstruire son humanité, garantir la sécurité d'existence des proches, s'impose souvent même si cela se fait au détriment des intérêts de l'ensemble des membres de la famille. Entre autres dans les familles qui ont vécu le placement des enfants, les ruptures imposées par les services ont tellement fragilisé les liens familiaux que les solidarités familiales sont complexes et souvent vouées à l'échec »¹⁸⁶.

Les associations où les personnes en situation de pauvreté se rassemblent regrettent les nombreux obstacles à la solidarité directe auxquels se heurtent spécifiquement les personnes en situation de pauvreté (statut cohabitant, peur d'être accusées de travail au noir...) : « *On sait bien qu'on risque souvent beaucoup à travers les solidarités qu'on développe mais on le fait quand même. On ne réfléchit pas. C'est comme un réflexe. Si quelqu'un est à la rue, on ne le laissera pas là, si quelqu'un n'a pas de quoi manger, on partagera le peu qu'on a ... Si j'héberge quelqu'un cela me coûte, au niveau économique, mais c'est aussi risqué avec toutes les réglementations. Si j'habite du logement social, la peur d'être dénoncé, pareil pour le chômage ou le CPAS* »¹⁸⁷.

La solidarité directe entre citoyens ou proches est essentielle mais elle comporte certains écueils, notamment la difficulté parfois d'atteindre les personnes les plus vulnérables : « *Cette forme de solidarité est fondée sur des valeurs et des normes morales et fait appel au devoir moral des citoyens de se soucier les uns des autres. Dans cette solidarité directe, les citoyens choisissent eux-mêmes avec qui ils seront solidaires. Puis, également pendant la crise Corona, ils choisissent des personnes qu'ils connaissent* »¹⁸⁸. Ainsi, les réseaux de solidarité cohabitent sans forcément se

rencontrer et « *Les personnes les plus vulnérables risquent de passer à travers les mailles des nombreux réseaux de voisinage et de citoyenneté* »¹⁸⁹. En outre, cette solidarité offre une aide parfois mal adaptée aux besoins réels.

Si la solidarité directe existe au quotidien et aide à faire face aux difficultés de la vie, elle doit donc également s'accompagner de solidarité indirecte afin d'apporter des solutions structurelles. En effet, il importe d'instaurer également « *une solidarité fondée sur des droits sociaux, par laquelle une bureaucratie veille à ce que les droits soient fondés sur des règles - de préférence convenues démocratiquement - qui sont les mêmes pour tous et ne dépendent plus d'un arbitre personnel* »¹⁹⁰. A titre d'exemple, la qualité du logement et le droit à l'enseignement sont deux leviers majeurs, structurels et de solidarité indirecte qui permettent de lutter contre la pauvreté. La solidarité directe (via des dons de matériel aux enfants par exemple) est bénéfique mais insuffisante.

1.2. Faire société

La solidarité est une condition indispensable à la vie en société : elle contribue à développer un tissu social, elle permet de créer du lien et du vivre ensemble, elle donne du sens à l'Etat ... Idéalement elle œuvre à la réalisation des droits de l'homme pour tous, elle permet de faire profiter l'ensemble de la population des avancées et des connaissances médicales, technologiques, scientifiques, elle fait évoluer positivement la société sur le plan social ou encore environnemental. La solidarité est donc au cœur de la construction du projet collectif de société, pour les générations actuelles et à

venir. Elle est à la fois une expression et une condition de cohésion sociale.

Néanmoins, les participants à la concertation ont rappelé à de nombreuses reprises que les personnes en situation de pauvreté n'ont pas forcément l'impression de vivre dans un monde solidaire. Ils ont rappelé la « *dimension conflictuelle* » de notre société, « *les intérêts divergents* » qui la traversent ainsi que « *la mise en concurrence* » présente à tous les niveaux. De ce point de vue, « *Parler de solidarité, c'est aller à contre-pied de ce mécanisme dominant* ».

1.2.1. L'organisation de la solidarité, un enjeu démocratique et de participation

L'un des enjeux de la solidarité au niveau collectif réside dans son processus d'élaboration : l'organisation de la solidarité doit pouvoir faire l'objet d'une réflexion et d'un choix collectifs garantis par un processus démocratique. Elaborer un système de protection sociale, soutenir spécifiquement certaines catégories de population ou mettre en œuvre des mécanismes de redistribution de la richesse sont autant de choix que doit poser une société. Pour refléter au mieux les valeurs, les besoins et la réalité du plus grand nombre, le débat démocratique est essentiel, bien qu'il ne soit pas toujours présent. La participation de tous, y compris des personnes en situation de pauvreté et de leurs associations, est essentielle dans la construction d'une société solidaire et doit continuer d'être développée et encouragée.

Les participants à la concertation ont rappelé l'importance pour la démocratie de la société civile dans son ensemble : mutualités, syndicats, ONG, monde associatif,

mouvements, etc. Pour eux, il importe « *d'essayer de peser davantage sur le processus décisionnel en tant que société civile plutôt qu'en tant qu'individus afin d'être moins montés les uns contre les autres. L'intelligence collective offre une grande valeur ajoutée par rapport à la loi du plus fort* ». De fait, la liberté d'expression, la liberté d'association et la liberté de réunion sont primordiales pour une participation démocratique : chaque personne dispose du droit de s'engager dans une association pour tenter de faire évoluer la société, pour aider les autres ou pour influencer les décisions politiques. La société civile et les différentes formes de collectivité qui la composent sont donc des acteurs essentiels dans une démocratie de manière générale, et dans les débats autour de sujets liés à la solidarité en particulier. Certains auteurs considèrent d'ailleurs que « *Les organisations et les associations, qui croient qu'une société juste est possible, jouent un rôle majeur dans la création de changements dans la société. Lorsque vous rendez la société responsable du bien-être de tous les citoyens, la pensée du 'nous contre eux' devrait également disparaître* »¹⁹¹.

Cette forme puissante de solidarité qu'est l'association existe également dans les milieux les plus précaires et donnent la possibilité aux personnes en situation de pauvreté 'de faire bouger les choses'. Les associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent permettent à celles-ci de construire une pensée et une parole communes pour ensuite militer et prendre part au débat démocratique. Offrant un lieu de rassemblement propice à l'écoute et aux échanges, les associations permettent aux personnes en situation de pauvreté de retrouver de la force et de l'énergie pour

participer aux débats publics, notamment sur les questions de solidarité.

L'importance et l'utilité d'impliquer dans des processus décisionnels les personnes vivant dans la pauvreté avait déjà été évoquée dans le Rapport Général sur la Pauvreté (RGP)¹⁹² : « *Dans certains cas, ils contribuent directement ou indirectement à un questionnement de la société elle-même (certains secteurs, des professions déterminées, des services, l'opinion publique, des politiciens, etc...) à partir de la perspective des personnes pauvres. Au plus, la pauvreté est rendue visible, au plus les pauvres signalent clairement où la société produit ou installe la pauvreté. Ils aident les autres à avoir une meilleure conception des droits fondamentaux de l'homme, dans les circonstances concrètes de la vie et dans les mécanismes d'exclusion. En ce sens, les personnes pauvres sont des défenseurs des droits fondamentaux de l'homme. Parce qu'elles mettent à nu l'extrême exclusion et mobilisent d'autres personnes, pour transformer l'injustice et établir une vraie égalité de valeur* »¹⁹³. Pour les participants à la concertation, « *quand on établit des politiques et des budgets, il faut y associer les personnes en situation de pauvreté pour préserver les équilibres et accentuer certains domaines* ».

Si les participants à la concertation constatent « *une nette augmentation de la demande de participation des associations à toutes sortes d'initiatives* », les freins à la participation sont toujours bien réels : « *Pour de nombreuses personnes en situation de pauvreté, il n'est pas facile de prendre la parole et de s'exprimer dans un groupe d'orateurs éloquentes* » ; « *Les gens ont l'expérience qu'ils peuvent parfois avoir leur mot à dire, mais qu'on n'en tient pas compte* ». Les participants à la concertation ont donné différents exemples qui montrent à

quel point la participation est difficile pour les personnes en situation de pauvreté notamment en raison du temps imparti pour préparer la participation ainsi que le moment dans le processus décisionnel : « Habituellement, les personnes en situation de pauvreté ne sont autorisées à participer qu'à la fin du processus et les décisions doivent alors souvent être prises rapidement. Alors qu'une préparation collective dans l'association prend beaucoup de temps. Il est important à la fois de s'impliquer plus tôt dans le processus et de prévoir suffisamment de temps pour cela ».

Les participants à la concertation avaient déjà, dans le cadre du Rapport bisannuel 'Citoyenneté et pauvreté', mis en évidence l'importance « de poser les questions de l'objectif, des conditions et de la finalité de la participation » afin de pouvoir réellement peser sur les choix de société. Il arrive en effet que « Dans certains cas, la participation semble être utilisée 'pour la forme'. (...) Dans ces cas-là, la participation est instrumentalisée et n'est pas menée dans une optique favorable à la lutte contre la pauvreté, car elle contribue à occulter les rapports de force présents dans la société »¹⁹⁴.

Différentes initiatives existent afin de développer et promouvoir la participation citoyenne. A titre d'exemple, en Communauté germanophone, un 'Dialogue Citoyen permanent', projet pilote de délibération citoyenne sur base de tirage au sort, a été créé : « Les citoyens sont convoqués régulièrement à des réunions pour débattre de certains sujets et émettre des recommandations. Un Conseil Citoyen organise ces réunions et supervise la mise en œuvre »¹⁹⁵. A Bruxelles, le Parlement bruxellois et le Parlement francophone bruxellois ont mis en place en 2021 les premières commissions

délibératives qui se veulent être des lieux de débat entre parlementaires et citoyens tirés au sort (¼ de parlementaires, ¾ de citoyens) sur une thématique bien spécifique : « Après plusieurs réunions de la commission délibérative, parlementaires et citoyens proposent ensemble des recommandations qui seront traitées au sein du Parlement. Au final, les recommandations pourront aboutir à des législations, des questions posées au Gouvernement... et orienteront donc les décisions politiques »¹⁹⁶. Une plateforme en ligne, democratie.brussels, a été créée dans ce but. Une commission délibérative s'est ainsi tenue sur le rôle des citoyens bruxellois en temps de crise en septembre-octobre 2021¹⁹⁷. Différentes recommandations ont été formulées sur le rôle des citoyens bruxellois dans la prévention, la communication, la gestion d'une crise et son évaluation¹⁹⁸.

Si cette initiative a également développé un volet sur le soutien à la participation des citoyens vulnérables, les membres des associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent ont rappelé les obstacles possibles : difficulté d'entrer en contact avec les personnes précarisées, frais de déplacement, manque de confiance en soi, etc. Pour y remédier et rendre effective la participation, le rôle des associations dites 'd'éducation permanente' ainsi que des associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent est primordial ; il est donc essentiel de les financer et de les soutenir suffisamment.

Outre la participation directe de la société civile dans les processus de décision, les participants à la concertation ont rappelé l'importance d'autres mesures de contrôle démocratique comme un test impact pauvreté

et le contrôle démocratique des aspects contributifs et redistributifs des budgets de l'Etat. Selon une participante par exemple, « *Personne ne peut décider où va son argent comme contribuable, alors qu'elle-même préférerait qu'il n'aille pas à la défense, par exemple. (...) Elle cite aussi la taxe dans les zones à basse émission qui touche surtout les personnes pauvres qui n'ont pas d'argent pour rouler dans ces zones. Un test d'impact pauvreté doit être appliqué pour toute nouvelle loi* ». Le Service de lutte contre la pauvreté plaide depuis plusieurs années pour le développement d'instruments pour une analyse d'impact *ex ante*, intégrés dans le processus de décision politique en vue d'anticiper les incidences possibles de mesures envisagées sur la pauvreté, suivis par une évaluation *ex post*¹⁹⁹.

A la demande explicite des participants à la concertation, nous mentionnons également la concertation au sein du Service de lutte contre la pauvreté, qui - suite au RGP - a été mise en place par les différentes autorités via l'Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté²⁰⁰ en tant que lieu structurel de participation des personnes en situation de pauvreté et de dialogue avec différents autres acteurs.

1.2.2. Une solidarité au service des droits humains

« *Dans l'idéal, la solidarité doit être organisée sur une base équitable et juste (par rapport aux possibilités de chacun de contribuer à la société et de bénéficier des effets redistributifs de la solidarité). La prise en charge collective de la solidarité doit viser à plus de droits et moins d'inégalité. Les systèmes qui valorisent le plus la liberté, les droits, l'autonomie de chacun sont donc préférables* ».

Si la solidarité permet de 'faire face', un autre enjeu consiste à y parvenir dans le maintien et le respect des droits de l'homme. Quel que soit le type de solidarité mis en place, l'enjeu est que cette dernière s'inscrive dans la réalisation des droits de l'homme et de la dignité humaine.

Tant dans le RGP que dans l'Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, la pauvreté est définie en termes de violation des droits humains. Ceux-ci sont fixés dans des traités et des accords contraignants, tels que la Convention européenne de protection des Droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) ou le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC). La réalisation des droits de l'homme constitue donc un cadre de base nécessaire et utile pour apporter des réponses structurelles à la lutte contre la pauvreté.

Certaines formes de solidarité permettent plus que d'autres de contribuer à la réalisation des droits de l'homme. Ainsi, le développement de services publics accessibles et financés par la collectivité constitue un instrument essentiel vers l'effectivité des droits de l'homme (voir aussi point IV.4). Autre exemple, « *La sécurité sociale, en tant que principe d'assurance de l'État-providence, est un moteur indispensable pour promouvoir la liberté et l'égalité des individus, et pour lutter structurellement contre la pauvreté* »²⁰¹. Pour autant, ces mécanismes ne permettent pas toujours d'assurer une protection suffisante pour tout le monde, comme relevé lors de la concertation (voir point IV.2).

Dans le cadre de la crise du COVID-19, le Réseau européen des Institutions nationales

des droits de l'homme (ENNHRI) a réaffirmé le lien entre droits de l'homme et solidarité ainsi que l'importance de la collaboration entre les états : *« Le respect des droits de l'homme pendant la pandémie du COVID-19 appelle à la solidarité à tous les niveaux. (...) les Etats doivent se tenir aux côtés des personnes les plus exposées. Comme la pandémie ne connaît pas de frontières, les Etats doivent collaborer dans leurs efforts, et le Conseil de l'Europe et l'Union européenne devraient se renforcer mutuellement pour aider les Etats à aligner leurs actions sur les droits de l'homme »*. ENNHRI a également rappelé les enjeux liés aux droits humains : *« Cette pandémie est un test pour l'engagement des Etats en faveur des droits de l'homme. C'est un test pour le Conseil de l'Europe, en tant que conscience de l'Europe, et pour l'Union européenne, qui doit déterminer si elle est effectivement une communauté fondée sur des valeurs communes et des droits fondamentaux »*²⁰².

1.2.3. Une solidarité qui évolue

Chaque époque - et chaque régime politique - a créé son propre système de solidarité et a valorisé certaines formes de solidarité, qu'elle soit religieuse, étatique, etc. Le système actuel de solidarité est le fruit de lutte et d'intérêts opposés, de mouvements sociaux, de rapports de force... Actuellement, force est de constater que la solidarité et ses mécanismes de mise en œuvre sont souvent au cœur de l'actualité, voire remis en question. Différents éléments influencent cette réflexion.

Premièrement, l'organisation de la solidarité dépend des valeurs portées par la société. Chez nous, la solidarité est étroitement liée aux droits de l'homme, à la démocratie et au projet européen. Toutefois, la société évolue aussi vers des valeurs qui valorisent davantage

l'autonomie, la privatisation et la responsabilisation des individus. Au sujet des pensions ou des allocations sociales par exemple, de nombreuses voix s'élèvent aujourd'hui et appellent à s'interroger *« dans quelle mesure les risques sociaux évoluent et s'ils se prêtent encore à une réponse collective dans laquelle les gens sont prêts à partager les risques par des mécanismes de solidarité »*²⁰³.

De plus, les évolutions technologiques, démographiques, environnementales et sociales font également bouger les lignes et remettent en question l'organisation de la solidarité. Ainsi, l'émergence des réseaux sociaux, la mondialisation ou encore la crise climatique sont autant d'éléments qui influencent l'organisation de la solidarité. Aussi, l'émergence de nouveaux acteurs, principalement économiques, bouleverse également les systèmes de solidarité institutionnels. Les grandes entreprises comme les GAFAM (Google, Amazon, Meta, Apple, Microsoft) pèsent de plus en plus dans le paysage économique et politique, ce qui crée de nouveaux enjeux, notamment au niveau fiscal. Le rôle et l'importance des actionnaires ont par ailleurs été pointés du doigt lors de la concertation : *« Dans l'économie dominante, les actionnaires influencent de plus en plus la politique de l'entreprise et exercent une pression pour avoir plus de revenus. Le système capitaliste est un système cruel dans lequel les employeurs prêtent beaucoup d'attention aux actionnaires, ce qui rend le système vraiment cruel avec les pratiques de licenciement, etc. »*.

Notons que la crise du COVID-19 a sans doute montré l'importance de garder des réponses structurelles et collectives. Les inondations de l'été 2021 auront également un impact sur cette réflexion dans notre pays. Dans tous les

cas, la pandémie de COVID-19 ainsi que le contexte économique, social et environnemental dans lequel elle a eu lieu, a exacerbé les inégalités entre ceux qui se sont appauvris et ceux qui se sont enrichis. Beaucoup de personnes en situation de pauvreté ont ressenti plus durement les impacts négatifs du COVID-19 sur leur qualité de vie au niveau de l'emploi, du logement, des soins de santé ou encore de l'accès à la nature.

Ceux-ci sont développés dans la note interfédérale du Service de lutte contre la pauvreté sur l'impact de la crise du COVID-19 dans les situations de pauvreté et de précarité²⁰⁴ ainsi que dans divers autres travaux²⁰⁵.

Le Service de lutte contre la pauvreté formule les recommandations suivantes.

- Utiliser les droits de l'homme comme base des politiques, afin de respecter la Constitution belge et les engagements internationaux.
- Mener une politique visant à rendre l'exercice des droits effectifs, et évaluer et réformer les législations en conséquence.
- Assouplir les règles liées au bénévolat pour les bénéficiaires d'allocations.
 - Modifier l'article 13 de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires ainsi que l'article 6 §5 de l'Arrêté royal du 11 juillet 2002 sur l'intégration sociale afin de lever l'obligation de déclaration de l'activité bénévole à l'organisme de paiement.
 - Informer de manière claire et complète tous les acteurs (associations, mutuelles, CPAS, allocataires, etc.) sur les droits et obligations des bénéficiaires d'allocations qui souhaitent faire du volontariat.
 - Préciser et communiquer de manière transparente les critères utilisés par l'ONEM et les organismes de paiement pour refuser une activité volontaire.
- Stimuler les initiatives de participation démocratique et, ce faisant, accorder une attention particulière à leur accessibilité pour les personnes en situation de pauvreté.
- Accorder plus de reconnaissance au travail des personnes en situation de pauvreté (survivre au quotidien, s'entraider, se regrouper en associations, les luttes qu'elles mènent, etc. ; autant d'activités qui demandent du temps et de l'énergie). Et ce, certainement en ne pénalisant pas les relations de solidarité 'chaudes' des personnes qui bénéficient de certaines allocations sociales et protéger ainsi davantage leur droit à la vie familiale.
- Reconnaître la plus-value des associations et des organisations de la société civile qui rassemblent plusieurs groupes de citoyens, y compris des personnes en situation de pauvreté, et les soutenir.
- Lors de l'élaboration et l'exécution des mesures politiques, prévoir une analyse *ex ante* et *ex post* des effets sur les personnes et ménages en situation de pauvreté.

2. Renforcer la sécurité sociale pour une société plus juste et plus solidaire

Les personnes en situation de pauvreté participent activement à la solidarité. Au chapitre II, nous avons vu qu'elles y parviennent, entre autres, en exerçant un emploi rémunéré. Elles contribuent ainsi au système de sécurité sociale, qui repose sur le travail rémunéré. Mais dans le même temps, de nombreux groupes vulnérables sont confrontés à des mécanismes d'exclusion sur le marché du travail et à des inégalités dans la répartition des emplois qui leur barrent l'accès à la sécurité sociale. Celle-ci est censée offrir une protection contre « *les effets destructeurs du marché de l'emploi* »²⁰⁶, mais force est de constater que le système comporte des imperfections.

Dans ce point, nous plaidons pour un renforcement de la sécurité sociale afin qu'elle puisse continuer à apporter une réponse appropriée aux défis auxquels nous sommes confrontés en tant qu'individus, société et démocratie. Nous rappelons d'abord son origine et sa mission (2.1). Ensuite, nous soulignons son importance dans la lutte contre la pauvreté (2.2) et les crises (2.3). Enfin, nous soutenons que la sécurité sociale doit être considérée comme un investissement social, et nous formulons quelques recommandations visant à la renforcer, pour une société plus juste et plus solidaire (2.4).

2.1. La sécurité sociale comme réponse à des défis sociétaux

2.1.1. La sécurité sociale, fruit d'une lutte pour la collectivité

« La sécurité sociale est née de travailleurs qui ont réalisé que le travail seul ne suffisait pas. Ils ont essayé d'organiser entre eux des solutions pour la vieillesse et la maladie ».

Notre système de sécurité sociale existe depuis plus de 75 ans, elle est « *à nous, à nous tous... chacun d'entre nous bénéficie d'une protection sociale* »²⁰⁷. Pour beaucoup d'entre nous, la sécurité sociale a existé tout au long de notre vie et en fait partie si naturellement que nous n'y prêtons même plus attention. Les cotisations sociales sont automatiquement déduites des salaires des travailleurs en échange desquelles ils ont droit à des allocations de chômage et de maladie, ou encore, pendant la crise sanitaire, à une allocation de chômage temporaire pour les salariés ou au droit-passerelle pour les indépendants. En outre, chacun bénéficie d'une certaine protection financière, par le biais du remboursement des visites chez le médecin et des autres soins de santé.

Cependant, la sécurité sociale, qui n'a pris son essor qu'après la Seconde Guerre mondiale, n'est pas née spontanément. Au cours des concertations, il a été rappelé à plusieurs reprises qu'elle est issue des luttes des travailleurs, en réponse à la misère sociale et à l'insécurité qui caractérisaient leurs conditions de travail et de vie. Le système tel que nous le connaissons aujourd'hui est né de la solidarité des travailleurs et de leur engagement commun, ainsi que d'une concertation entre les organisations de travailleurs et d'employeurs. La sécurité sociale est dès lors

aussi bien « *l'incarnation de la vision de l'homme et du monde* »²⁰⁸ où la communauté de destin et la justice sociale occupent une place centrale, qu'un système fort institutionnalisé. C'est une forme de solidarité indirecte ('froide') issue de la solidarité directe ('chaude'). « *Il s'agit d'un processus impersonnel, par le biais de règles formelles et d'institutions de l'État-providence. Cette forme bureaucratique de solidarité garantit un traitement égal à chaque citoyen. Quiconque remplit les conditions fixées démocratiquement a en principe accès à la solidarité sociétale* »²⁰⁹.

Les participants à la concertation soulignent que « *La sécurité sociale est une solidarité qui prend la forme d'une mutualisation. Ce qui est important aussi, c'est qu'elle n'est pas uniquement gérée par l'Etat, mais aussi par les patrons, les syndicats et les mutuelles* ». Selon eux, il est essentiel que ces acteurs puissent continuer à élaborer et gérer la sécurité sociale. Les partenaires sociaux soulignent également l'importance de la gestion paritaire de la sécurité sociale. Cela passe principalement par la concertation sociale, un système de négociations à plusieurs niveaux entre les partenaires sociaux et les gouvernements sur les questions économiques et sociales. Le fait que les employés et les employeurs, par le biais de leurs cotisations sociales, soient responsables de deux-tiers du financement de la sécurité sociale constitue un cadre solide pour cette concertation. C'est de cette façon qu'un contrôle démocratique est mis en place. « *C'est la meilleure garantie de l'entière prise en compte des réalités du terrain* »²¹⁰.

2.1.2. La sécurité sociale, un mécanisme d'assurance solidaire

La sécurité sociale est un système assurantiel basé sur la solidarité avec deux objectifs de base : garantir un revenu minimal et tendre vers un maintien du niveau de vie. Les deux principes – assurance et solidarité – sont complémentaires et sont intimement liés. Des revenus de remplacement sont prévus pour quiconque paie les contributions sociales lorsque les revenus tirés du travail font défaut pour diverses raisons (par exemple maladie, chômage, grand âge). Cette logique d'assurance est corrigée de diverses manières par une logique de solidarité. Ainsi, les salariés paient le même pourcentage de cotisation, indépendamment du risque encouru. Pour une personne faiblement qualifiée ou en cas de maladie chronique par exemple, le risque de perdre son travail n'est pas le même que pour une personne hautement qualifiée ou en bonne santé²¹¹. En outre, les prestations sont plafonnées, tandis que les cotisations sociales – à l'exception de celles des indépendants – représentent un pourcentage fixe du salaire complet. En plus, des indemnités couvrent certains coûts pesant sur le budget du ménage (coûts des soins médicaux et d'éducation des enfants par exemple) pour chaque citoyen couvert, et donc de façon universelle²¹².

La sécurité sociale vise à servir aussi bien l'intérêt individuel que général. « *Soutenir la sécurité sociale est une démarche bien comprise qui relève de l'intérêt individuel : il s'agit du meilleur moyen de se prémunir contre des périodes difficiles. Mais c'est aussi une affaire collective : la sécurité sociale fait office d'amortisseur qui encaisse et atténue les grands chocs économiques, contribuant ainsi à la qualité de la vie en société quand les temps sont durs. Comme le nom l'indique, un système*

de sécurité sociale efficace assure la sécurité en période difficile, tant à l'individu qu'à la collectivité »²¹³.

2.2. Protection contre la pauvreté

« C'est la solidarité du plus grand nombre au bénéfice des plus faibles et des exclus : pension, chômage, handicap... ».

Bien que la lutte contre la pauvreté demande une politique transversale, la sécurité sociale joue un rôle important dans ce domaine, notamment par le biais d'allocations versées en cas de perte de revenus du travail²¹⁴. En 2020, 14,1 % de la population belge appartenait au groupe présentant un risque de pauvreté monétaire (AROP). Sans tenir compte des transferts sociaux tels que les pensions, les indemnités maladie et invalidité ou les allocations de chômage, ce pourcentage grimpe à 42,3 %²¹⁵.

Cependant, le système de sécurité sociale protège moins bien contre la pauvreté qu'auparavant²¹⁶. Bien que le taux de risque de pauvreté reste relativement constant en Belgique, il augmente chez les personnes à faible capital scolaire, les sans-emploi et les familles monoparentales. Cette réalité s'explique notamment par le retard accusé dans l'augmentation des (faibles) salaires et la normalisation de la double carrière, par une répartition inégale de l'emploi entre personnes à haut et faible capital scolaire, et par le fossé grandissant entre les ménages avec et sans emploi²¹⁷. Par ailleurs, des effets Matthieu surviennent au sein même de la sécurité sociale. Des mesures telles que le congé parental et le crédit-temps, qui sont conçues pour favoriser l'équilibre entre le travail et la

famille, sont moins accessibles aux ménages à faible revenu et aux ménages travailleurs pauvres.

Durant la concertation, les associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent ont souligné l'importance de la sécurité sociale, mais constatent néanmoins que *« Pour beaucoup de personnes en situation de pauvreté, la seule certitude c'est qu'il n'y a pas de sécurité. Du jour au lendemain, une personne peut se retrouver dans une situation pire que la veille. Les personnes en situation de pauvreté vivent souvent dans un mode de survie, sans savoir si elles auront à manger demain, un toit au-dessus de leur tête, de quoi payer un transport public pour se rendre à un entretien d'embauche. La sécurité sociale n'est pas si sociale que ça car beaucoup de groupes en sont exclus »*. Alors que pour certaines branches de la sécurité sociale, comme l'assurance soins de santé, l'accès est pratiquement universel, dans d'autres, comme l'assurance chômage, la sélectivité et la conditionnalité ont augmenté. Les populations vulnérables risquent ainsi de passer à la trappe et d'être exclues du système. La concertation a également révélé que *« Les personnes en situation de pauvreté n'ont jamais acquis leur niveau de vie »* et que la plupart des allocations minimales se situent sous le seuil de risque de pauvreté²¹⁸. Un membre d'une association dans laquelle les pauvres se rassemblent remarque *« qu'on ne se pose plus la question des revenus des plus pauvres. On apprend aux gens à vivre avec moins. Il faut se poser la question : 'comment peut-on vivre avec si peu de revenus ?' »*.

Dans le prolongement de cette remarque, nous fournissons les montants des allocations minimales. En effet, de nombreux citoyens ne savent pas à combien s'élèvent ces allocations,

par rapport aux coûts qu'un ménage doit habituellement supporter pour la nourriture, le loyer, l'énergie et l'eau, l'habillement, les soins de santé, les loisirs, etc. L'allocation de chômage minimale (montants bruts à partir du 1^{er} juillet 2021) pour un cohabitant avec charge de famille est de 1 404,78 euros et pour une personne isolée, elle est de 1 138,54 euros. Ces montants sont stables dans le temps. Il s'agit des montants maximaux qui diminuent au fur et à mesure que l'on reste au chômage. Pour un cohabitant, les montants minimaux sont également dégressifs ; ils passent de 1 095,90 euros au cours du premier mois de chômage à 591,72 euros à partir du 49^{ème} mois²¹⁹. Le revenu d'intégration net s'élève (au 1^{er} janvier 2021) à 656,45 euros pour un cohabitant, à 984,68 euros pour une personne seule, et à 1 330,74 euros pour un cohabitant avec une famille à charge²²⁰.

Les prestations minimales (sauf la pension de retraite, l'allocation d'invalidité et le salaire minimum pour une personne seule) sont inférieures au seuil de risque de pauvreté²²¹. Ce seuil est défini comme 60 % du revenu médian disponible au niveau individuel et s'élève à 1 230 euros pour une personne seule et à 2 594 euros pour un ménage composé de deux adultes et de deux enfants (montants nets basés sur EU-SILC 2019)²²². Les allocations de chômage minimales et le revenu d'intégration sont également insuffisants pour vivre dans la dignité sur base des budgets de référence ; il s'agit de paniers de biens et de services dont le prix reflète les ressources financières dont une famille a besoin pour participer pleinement à la société²²³.

2.3. Protection contre les bouleversements économiques, sociaux et environnementaux

« La sécurité sociale est souvent présentée comme un 'poste de dépenses', mais la crise a démontré que la sécurité sociale est nécessaire pour protéger la société contre les gros chocs économiques et sociaux ».

2.3.1. La sécurité sociale est un amortisseur de chocs...

La pandémie de COVID-19 nous rappelle l'importance et le caractère indispensable de la sécurité sociale²²⁴. En 2008, la crise financière a mis en lumière le même constat, alors que la Belgique, grâce à son système de protection sociale, a mieux su limiter l'impact de la crise que d'autres États-membres de l'Union européenne. Dans le contexte actuel de crise, notre système d'assurance solidaire s'est également vite adapté afin que les personnes puissent conserver (partiellement) leurs revenus (du travail). Les diverses mesures révisées et/ou les nouvelles mesures des différentes autorités ont été répertoriées par le Service de lutte contre la pauvreté dans un aperçu interfédéral des mesures COVID-19 en soutien aux situations de pauvreté et de précarité²²⁵. Citons notamment l'assouplissement de l'accès au chômage temporaire pour les travailleurs, le droit passerelle et le report de paiement des cotisations sociales pour les indépendants, la suspension temporaire de la dégressivité des allocations de chômage pour les personnes sans-emploi, et le prolongement temporaire de la durée des allocations d'insertion pour celles et ceux qui quittent l'école, et une aide mensuelle supplémentaire de 50 euros (25

euros pour la période octobre-décembre 2021) pour les bénéficiaires du revenu d'intégration, les personnes handicapées et les personnes ayant droit à une GRAPA (garantie de revenus aux personnes âgées). La sécurité sociale fait office de réel amortisseur de choc. « *En avril 2020, près de 40% des travailleurs salariés du secteur privé – ce qui représente plus d'un million de salariés – ont bénéficié d'allocations de chômage temporaire. Du côté des indépendants, environ 400 000 personnes ont fait appel au droit passerelle, soit 50% d'entre eux* »²²⁶. Les jeunes, les personnes ayant un faible niveau d'instruction et les personnes de nationalité étrangère sont plus exposés au risque de chômage et sont surreprésentés dans le chômage temporaire²²⁷.

Divers experts s'accordent à dire que la sécurité sociale, en tant que système institutionnalisé de solidarité indirecte, a joué un rôle crucial dans notre combat contre la crise du coronavirus. Tout d'abord, de tels mécanismes d'assurance dépassent la solidarité directe parce qu'ils « *ne reposent pas seulement sur une solidarité profonde, mais aussi sur une intervention contraignante de l'État. Les assurances organisent la solidarité et créent du lien social qui va au-delà de l'entourage, au-delà de la communauté de personnes qui ont un lien particulier entre elles ou qui peuvent s'identifier mutuellement d'une manière ou d'une autre* »²²⁸. En outre, la sécurité sociale intervient automatiquement pour une personne qui subit une perte de revenus en raison de sa situation professionnelle, ce qui n'est pas toujours le cas des mesures complémentaires²²⁹. Également selon le rapport annuel du *Social Protection Committee* (SPC) de la Commission européenne, les systèmes de protection sociale ont joué le rôle stabilisateur le plus

important pour le revenu des ménages. Le SPC demande de continuer à donner la priorité à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, de s'attaquer à l'augmentation des inégalités de revenus et d'accroître la résilience de la protection sociale²³⁰.

En effet, l'augmentation des dépenses et la diminution des recettes minent les finances de la sécurité sociale, et la question de son financement se pose. De la même manière que la crise bancaire et la crise socio-économique qui l'a suivie ont donné lieu à des mesures budgétaires qui ont affecté la sécurité sociale, le danger actuel est que la sécurité sociale soit désormais également touchée par des coupes.

2.3.2. ...pour ceux qui y ont accès

La crise sanitaire souligne également les faiblesses du système. Nous voyons de plus en plus clairement qui n'a pas accès à la sécurité sociale, ou qui ne peut y avoir suffisamment recours afin de jouir de sa protection : les groupes vulnérables de la population sur le marché de l'emploi et les personnes occupant des emplois précaires²³¹, les personnes sans-abri et celles sans titre de séjour légal²³². Des recherches montrent que l'impact de la crise est beaucoup plus important pour les *outsiders*, par opposition aux *insiders* qui sont pleinement intégrés dans le système social²³³. Des associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent qui ont participé à la concertation témoignent de cette réalité : « *Avec le COVID-19, nous constatons la perte impressionnante de revenus pour les personnes qui n'y ont pas accès* ». Pour les personnes ayant légalement droit à la sécurité sociale, l'accès en est également parfois difficile. Il ressort du rapport annuel du Médiateur fédéral que les plaintes relatives aux allocations de chômage ont

fortement augmenté en 2020²³⁴. L'augmentation du nombre de dossiers a entraîné des retards ou des défauts de paiement, de longs délais de traitement, un manque d'accessibilité des services, le décrochage de certains citoyens en raison de la numérisation du processus, etc. Le Médiateur fédéral note qu'il ne suffit pas « *de prendre des mesures politiques pour que les citoyens puissent faire face à cette crise. Les services publics concernés doivent également disposer des ressources nécessaires pour mettre en œuvre les mesures en question* »²³⁵.

Dans le même temps, les prestations – dont le montant minimum est déjà inférieur au seuil de risque de pauvreté – n'ont pas suffi à couvrir les coûts croissants pendant la crise. Dans la note interfédérale sur l'impact de la crise liée au COVID-19 sur les situations de pauvreté et de précarité du Service de lutte contre la pauvreté, plusieurs sources soulignent que certaines dépenses ont augmenté, surtout pour les familles en situation de pauvreté, en raison de la nécessité de faire des achats supplémentaires (masques, produits désinfectants, etc.), de l'augmentation de la consommation de biens (électricité, gaz et eau, etc.) et de l'augmentation du prix de revient de certains produits qui a été constatée pendant cette période²³⁶. De leur côté, des chercheurs signalent en outre que les allocations de remplacement, dans le cadre du chômage par exemple, sont structurellement insuffisantes – surtout lorsque plusieurs personnes de la famille dépendent d'une même prestation – et que les mesures provisoires ne suffiront pas à prémunir les gens contre la pauvreté, que ce soit pendant ou après la crise²³⁷.

2.4. Vers une sécurité sociale forte

« *On a une bonne sécurité sociale en Belgique. Pourquoi veut-on la tirer vers le bas ?* »

2.4.1. La protection sociale est un droit

« *Le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique* »²³⁸ est inscrit dans l'article 23 de notre Constitution, comme faisant partie du droit à la protection sociale. Il figure également dans plusieurs traités internationaux relatifs aux droits de l'homme ratifiés par la Belgique, tels que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC, article 9). La protection sociale est donc un droit fondamental : cela signifie qu'il s'agit d'un élément reconnu comme essentiel pour mener une vie conforme à la dignité humaine.

Le droit à la sécurité sociale est soumis au principe de *standstill* par la Constitution²³⁹ : le législateur ne peut pas réduire de manière significative le niveau de protection sociale prévu par la législation pertinente, sauf pour des raisons liées à l'intérêt public. Des motifs uniquement budgétaires ne suffisent pas pour justifier un recul significatif du niveau de protection²⁴⁰. Le principe de *standstill* garantit donc dans une certaine mesure que la protection assurée par le droit à la sécurité sociale ne sera pas réduite. Il s'agit d'une évaluation juridique. Le Conseil d'État prend ce principe en considération chaque fois qu'il s'applique à un texte qui lui est soumis pour avis. Il est donc important que le législateur tienne compte de ce principe interdisant toute réduction significative du niveau de protection des droits garantis. Dans le cas contraire, une

réglementation qui a pour effet de réduire les droits sociaux – comme la réforme de l'allocation d'insertion – peut être déclarée inconstitutionnelle par un tribunal sur la base du principe de *standstill*²⁴¹.

L'accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté²⁴² considère également la sécurité

sociale comme une priorité « *pour le maintien de la cohésion sociale, pour la prévention de la précarité, de la pauvreté et des inégalités sociales et pour l'émancipation de l'être humain* ». Renforcer l'effectivité du droit à la protection sociale n'est donc pas un objectif optionnel.

Le Service de lutte contre la pauvreté formule les recommandations suivantes.

- Suivre les recommandations des organes internationaux des droits de l'homme qui contrôlent le respect des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, afin de continuer à garantir le caractère protecteur de la sécurité sociale. Par exemple, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies recommande – dans ses observations finales sur le cinquième examen périodique de la Belgique – d'augmenter les prestations minimales légales au-dessus du seuil de risque de pauvreté²⁴³.
- Toujours tenir compte du principe de *standstill* prévu par la Constitution. Il concerne l'interdiction de réduire substantiellement le niveau de protection de la sécurité sociale.

2.4.2. Une perspective d'investissement social dans la lutte contre la pauvreté

La sécurité sociale est un système précieux qui s'est adapté et a fait ses preuves au fil du temps. Mais de nombreuses personnes en bonne santé, qui ont un emploi et gagnent leur vie, ont peu à peu considéré la protection de la sécurité sociale comme normale, parce qu'elles ne doivent – heureusement – pas y avoir recours très souvent. Malheureusement, nous semblons avoir besoin de crises, comme celle liée au COVID-19, pour repenser la sécurité sociale et l'apprécier à sa juste valeur. En période de changement, la sécurité sociale est un sujet de discussion récurrent qui revient surtout quand l'État mène une politique d'austérité. Il s'agit là d'une conséquence de la vision selon laquelle la sécurité sociale n'aurait

pas un tel coût si davantage de personnes étaient actives (plus longtemps) sur le marché du travail. La politique d'activation encourage donc les personnes à chercher un emploi en réduisant ou en conditionnant davantage leur protection sociale. On suppose que les gens trouveront plus rapidement du travail si leurs prestations sont faibles et si leur comportement de recherche est strictement contrôlé. Le Service de lutte contre la pauvreté insiste particulièrement sur la nécessité de créer suffisamment d'emplois de qualité, particulièrement pour les groupes ayant un niveau d'instruction plus faible et les groupes vulnérables afin d'éviter les risques sociaux (voir chapitre II). De même, le Conseil national du Travail et le Conseil central de l'Économie indiquent dans leur avis sur le Rapport bisannuel 'Durabilité et pauvreté' que la prévention des risques permet de réduire les

dépenses sociales sans compromettre le niveau de protection sociale²⁴⁴.

Dans une perspective de l'investissement social en matière de protection sociale, les revenus de remplacement doivent aider les personnes et les ménages à investir suffisamment en eux-mêmes (également dans leur employabilité sur le marché du travail) et dans leur famille (par l'éducation, la santé, le bien-être, etc.). Outre des services qualitatifs suffisants et accessibles (travail, éducation, soins de santé, logement, etc.), les prestations doivent donc être suffisamment élevées pour que les personnes se sentent plus en sécurité avec leurs revenus, qu'elles puissent sortir plus

rapidement de la pauvreté, sans y retomber. Le Service de lutte contre la pauvreté est, avec HIVA-KULeuven et CriDIS-UCL, partenaire du projet de recherche Re-INVEST.be (Rebuilding an Inclusive, Value-based Belgium of Solidarity and Trust through Social Investment)²⁴⁵, financé par la Politique scientifique fédérale (Belspo), qui étudie cette perspective d'investissement social.

L'accord du gouvernement fédéral de 2020 vise à moderniser la sécurité sociale en coopération avec les partenaires sociaux et prendra comme point de départ la Déclaration des Partenaires sociaux à l'occasion des 75 ans de la sécurité sociale²⁴⁶.

Le Service de lutte contre la pauvreté formule les recommandations suivantes.

- Réduire la pression sur la sécurité sociale en prévenant les risques – tels que le chômage – par la création d'un nombre suffisant d'emplois de qualité, notamment pour les personnes ayant un faible niveau d'instruction.
- Contrôler l'application des règles sur la limitation du travail intérimaire dans le temps et limiter le recours aux contrats journaliers, comme c'est prévu dans l'accord du gouvernement fédéral de 2020²⁴⁷.
- Développer l'économie sociale de manière plus forte, plus durable et plus systématique en tant que secteur à part entière. Appliquer des clauses sociales dans les marchés publics, afin de réserver une partie du travail à l'économie sociale.
- Etudier la transposition de l'initiative 'Territoires Zéro Chômeurs de Longue Durée' (TZCLD) en Belgique, tout en maintenant la philosophie initiale du projet et en maintenant le côté volontaire de la démarche. Etudier les bénéfices pour la société et les personnes concernées. Le Service se réfère en outre à ces pistes proposées par ATD Quart-Monde²⁴⁸ :
 - Prévoir un soutien financier de l'État fédéral afin d'assurer le développement des TZCLD dans les trois Régions.
 - Mener une réflexion sur le montant du salaire proposé dans le cadre des TZCLD – en lien avec la perte éventuelle de certaines aides lors de la mise à l'emploi et les frais de garde des enfants - et envisager une hausse du salaire minimum pour garantir les conditions d'un travail décent pour toutes et tous.
- Augmenter encore davantage les montants des revenus de remplacement (allocations de chômage, d'invalidité, etc.), de sorte qu'ils atteignent au moins le niveau du seuil de risque de

pauvreté, pour qu'ils permettent aux personnes qui en bénéficient de mener une vie digne et de faire face à l'augmentation du coût de la vie.

- Augmenter le salaire minimum et veiller à ce qu'il évolue avec l'augmentation du coût de la vie et assure un revenu décent.

2.4.3. La sécurité sociale, un projet à nouveau partagé

Il est primordial de reconnaître et de promouvoir à nouveau le caractère 'chaud' de la sécurité sociale et de contrer le 'grand refroidissement'²⁴⁹. Les périodes de crise (crise liée au COVID-19, aux inondations pendant l'été 2021, etc.) auxquelles nous faisons face grâce, entre autres, à la sécurité sociale, peuvent constituer le moment idéal pour redonner de la visibilité à sa valeur collective et solidaire, ainsi que pour la renforcer. Après tout, la sécurité sociale est bien plus qu'un « décompte individuel de cotisations versées et

d'allocations obtenues »²⁵⁰. Lors d'un événement marquant les 25 ans de la Fondation universitaire pour la lutte contre la pauvreté (USAB - Université d'Anvers), l'auteur Geert Van Istendael a plaidé en faveur de la valorisation de la sécurité sociale et de sa promotion en tant que 'produit d'exportation' au lieu de la considérer comme une charge. Née de la lutte pour la dignité humaine et fondée sur des valeurs telles que la solidarité et la communauté de destin, elle peut redevenir un système auquel les gens veulent appartenir et contribuer, qu'ils veulent aider à façonner et à renforcer, en tant que pierre angulaire d'une société solidaire²⁵¹.

Le Service de lutte contre la pauvreté forme les recommandations suivantes.

- Mieux informer et sensibiliser la population sur l'importance – individuelle et collective – de la sécurité sociale.
- Parler systématiquement de cotisations sociales – ou de cotisations solidaires – et éviter les termes qui font référence à des coûts ou à des charges.

2.4.4. Une sécurité sociale accessible

De nombreux droits de sécurité sociale deviennent de plus en plus conditionnels et sélectifs, ce qui entraîne divers inconvénients : un coût administratif plus élevé, la stigmatisation des bénéficiaires, une plus grande insécurité pour les allocataires, un risque accru de non-recours aux droits. Un bilan qui contraste avec le message principal du Rapport bisannuel du Service

de lutte contre la pauvreté et certaines phases de communication durant la crise sanitaire et les inondations, à savoir une politique la plus large possible et qui ne laisse personne sur le bord du chemin²⁵². Quoi qu'il en soit, la crise liée au COVID-19 a démontré qu'il est possible d'élargir la fonction protectrice de la sécurité sociale au plus grand nombre (avec, par exemple, un gel temporaire de la dégressivité des allocations de chômage). Il est important d'élargir à nouveau l'accessibilité de la sécurité

sociale en s'attaquant à ses caractéristiques trop conditionnelles, sa réglementation trop

complexe, et aux mécanismes d'exclusion existants.

Le Service de lutte contre la pauvreté formule les recommandations suivantes.

- Simplifier autant que possible la réglementation relative à la sécurité sociale dans le cadre de la lutte contre le non-recours aux droits.
- Éviter autant que possible que des personnes soient exclues de la sécurité sociale et doivent se rabattre sur l'aide sociale, qui entraîne une perte de droits.
- Réduire la logique d'activation dans le marché de l'emploi et la reconnecter avec la garantie d'un revenu minimum adéquat, l'accès à des services de qualité et un accompagnement vers des emplois de qualité.
- Revoir la dégressivité renforcée des allocations de chômage afin d'offrir une plus grande sécurité financière aux demandeurs d'emploi, y compris dans leur recherche de travail.
- Lutter contre la sous-protection des travailleurs dans les 'nouveaux' emplois de l'économie de plateformes et de livraison en garantissant un travail de qualité qui permette de se constituer des droits décents en matière de sécurité sociale, comme le prévoit l'accord de gouvernement 2020²⁵³.
- Etudier la possibilité d'améliorer la situation financière et l'intégration sociale des bénéficiaires de prestations.
 - Permettre une combinaison de revenus du travail et de prestations, certainement lors de la transition entre l'inactivité et l'emploi (à temps partiel).
 - Permettre aux chômeurs qui trouvent un emploi de continuer à faire usage pendant une certaine période de certains avantages dont ils disposent grâce à leur statut de chômeur.
 - Rendre possible la combinaison du chômage et de volontariat, tel que cela a été permis en période de COVID-19.
- Revoir la réglementation complexe du statut de cohabitant afin de supprimer l'impact de ce statut sur les différents domaines de la vie, et que la cohabitation et la solidarité mutuelle tant des familles qu'entre des citoyens solidaires et des colocataires soient soutenues, comme le recommande le Service de lutte contre la pauvreté dans son mémorandum 'Reconnaître, soutenir et encourager la cohabitation' pour les élections fédérales et régionales de 2019²⁵⁴.

2.4.5. Une sécurité sociale au financement solide

Faire évoluer la sécurité sociale dans une perspective d'investissement social requiert d'investir dans la sécurité sociale elle-même.

Non seulement les différents mécanismes de limitation des cotisations sociales effritent la sécurité sociale, mais celle-ci est également confrontée à des défis majeurs pour faire face aux coûts connus (par exemple, le vieillissement de la population) et elle est

amenée à couvrir des risques qui ne sont pas encore reconnus comme tels (liés au climat, à de nouveaux groupes de bénéficiaires, à

d'autres conceptions du travail et de la société, etc.).

Le Service de lutte contre la pauvreté formule les recommandations suivantes.

D'une part, le financement existant devrait être amélioré par des cotisations sociales correctes et équitables des employeurs, des salariés et des indépendants.

- Éviter que des avantages extralégaux (comme les voitures-salaires, les chèques-repas, etc.) ne sapent la sécurité sociale ou ne créent des inégalités entre les travailleurs.
- Faire en sorte que la politique de réduction de cotisations sociales pour les employeurs vouée à créer et stimuler l'emploi mène effectivement à la création d'emplois de qualité pour les groupes vulnérables. Aujourd'hui, le retour sur investissement par le biais de la création d'emplois n'est pas toujours au rendez-vous.
- Réexaminer les cotisations sociales des travailleurs indépendants en fonction du financement de leur protection sociale croissante, de la solidarité mutuelle au sein du régime des travailleurs indépendants et de la solidarité entre les régimes (salariés, indépendants et fonctionnaires). Prendre en compte ces éléments dans l'amélioration du statut social des indépendants prévue par l'accord du gouvernement fédéral²⁵⁵.

D'autre part, il pourrait être judicieux de diversifier les sources de revenus de la sécurité sociale²⁵⁶.

- Revoir et éventuellement augmenter le financement par le biais de la fiscalité. Actuellement, la fiscalité y contribue par le biais du financement alternatif et de la dotation d'équilibre, à côté de la dotation publique habituelle, mais seulement dans une moindre mesure et par le biais de la TVA, ce qui fait que ce ne sont pas nécessairement les épaules les plus solides qui supportent les charges les plus lourdes. Certaines branches de la sécurité sociale, comme l'assurance soins de santé et les allocations familiales, ne sont pas limitées aux personnes qui paient des cotisations sociales sur leur salaire, mais sont universelles et donc accessibles à tous.
- Introduire une cotisation sociale généralisée qui est prélevée via la fiscalité sur tous les revenus potentiels – y compris les revenus immobiliers – pour alléger la charge sur les revenus du travail. Ces fonds supplémentaires servent uniquement à financer la sécurité sociale.
- Tenir compte de phénomènes tels que la robotisation et la numérisation – qui entraînent la disparition d'emplois rémunérés et donc de revenus pour la sécurité sociale, tandis que les dépenses liées aux allocations de chômage augmentent – et fournir une contribution à la sécurité sociale basée sur la valeur ajoutée créée par les machines et la numérisation.

3. Vers une fiscalité juste

Comme il a été souvent mentionné dans le chapitre III, il ressort des témoignages lors des réunions de concertation qui ont mené au présent Rapport que les personnes en situation de pauvreté veulent contribuer à la solidarité (institutionnelle), notamment à travers la fiscalité. Et ils le font déjà – plus qu'ils ne le pensent – par le biais d'impôts indirects. Cependant, nous avons constaté de nombreuses inégalités dans la manière selon laquelle la fiscalité a pris forme et est appliquée en Belgique. Il y a également un appel clair à rendre le système de taxes et d'impôts plus équitable, ce qui en termes de fiscalité est qualifié de 'principe de solvabilité'²⁵⁷. Dans une société équitable, les épaules les plus fortes (les multinationales, les grandes entreprises, les citoyens les plus riches) doivent porter le fardeau le plus lourd. Dans ce point, nous abordons les formes d'impositions qui y contribuent le plus (3.1.), comment les différentes sources de revenus pourraient mieux être prises en compte (3.2.), quelles possibilités existent pour une taxation de la fortune (3.3.), ainsi que l'importance de passer au niveau supérieur dans la lutte contre la fraude fiscale (3.4.). Enfin, outre la collecte d'impôts (la dimension de la contribution), la manière de dépenser les moyens collectés (la dimension de la redistribution) a toute son importance en matière d'équité et de solidarité. Cet aspect est développé dans le point relatif à la lutte contre les effets Matthieu et le non-recours aux droits (3.5.) et est abordé en détail dans le point IV.4. suivant sur des services publics accessibles et de qualité.

3.1. Choisir des formes et des mesures fiscales qui permettent des contributions équitables

Dans le chapitre III, nous avons vu que la forme d'imposition – qu'elle soit linéaire, progressive ou forfaitaire – a un impact important sur la manière dont les efforts et les contributions de chaque citoyen et de chaque entreprise sont répartis. Les effets de la forme d'imposition conduisent à plus ou moins d'inégalité. Il est donc important d'évaluer comment ces différentes formes d'imposition sont appliquées dans l'objectif d'accroître l'équité et afin de lutter contre les inégalités.

L'impôt progressif – en vertu duquel les revenus sont imposés à des taux de plus en plus élevés en fonction de la tranche d'imposition dans laquelle ils se trouvent – est un élément important d'un système fiscal qui fait contribuer chacun en fonction de ses revenus. Toutefois, nous avons constaté que la progressivité du système fiscal a été réduite au cours des dernières décennies. Le principe selon lequel les épaules les plus fortes doivent aussi supporter le plus - et qu'une plus grande contribution est attendue de la part des plus hauts revenus - a été fortement mis en avant lors de la concertation. Renforcer la progressivité du système fiscal contribuerait donc à la réalisation de ce principe.

Avec les formes linéaires d'imposition - comme la TVA - les personnes à faibles revenus risquent de payer (contribuer) proportionnellement plus en raison de la part relativement plus importante qu'occupent les biens ou services dans leur budget total. La discussion sur le niveau de la TVA pour les biens et services essentiels – comme la TVA à 21 % pour l'énergie – est complexe. Lors de la

concertation sur les services publics – dans le cadre du Rapport bisannuel 'Services publics et pauvreté'²⁵⁸ - les organisations environnementales ont souligné l'effet dissuasif d'une telle taxe sur la consommation d'énergie. D'autres organisations soulignent l'importance des recettes de la TVA pour le gouvernement - qui doivent être utilisées pour organiser d'autres services publics. En revanche, on note que pour certains biens et services, comme la fourniture d'eau, le taux de TVA inférieur de 6 % est appliqué, ce qui améliore évidemment l'accès financier à ce service de base. A l'inverse, il y a quelques années, le taux de 21 % a été introduit pour les honoraires des avocats, ce qui a eu pour effet de rendre financièrement plus difficile l'accès à la justice. Un débat public est nécessaire sur le taux de TVA pour les services et biens essentiels, dans le cadre de l'accès aux droits fondamentaux. Ce débat doit prendre en compte le poids plus important de cette taxe sur les ménages à faibles revenus.

Le même constat peut être fait pour les impôts forfaitaires, où tout le monde paie le même montant : cela pèse logiquement plus lourdement sur les petits budgets. Ce genre de contribution s'applique dans de nombreux prélèvements, tels que les taxes pour le traitement des eaux usées ou pour la collecte des déchets ménagers. Les corrections sociales peuvent compenser les effets négatifs. Cependant, nous constatons de nombreuses différences entre les structures tarifaires de ces taxes et corrections sociales en fonction des communes.

La tarification-carbone (ou 'taxe-carbone'), souvent recommandée dans le cadre de la politique climatique²⁵⁹ et dont l'introduction a également été étudiée en Belgique²⁶⁰, est un exemple très débattu d'orientation du

comportement par la fiscalité. L'objectif explicite de cette taxe est de limiter les émissions de CO₂, ce qui implique bien sûr que la consommation d'énergie sera taxée. Les personnes en situation de pauvreté risquent alors de devoir payer à nouveau relativement plus, alors que l'énergie est un bien de première nécessité. De plus, les personnes à faible revenu ont rarement la possibilité de limiter leurs émissions de CO₂. En effet, cela nécessite une rénovation énergétique du logement ou des adaptations de la mobilité qui ne sont pas financièrement accessibles à tous. Au cours de la concertation, une représentante d'une institution de recherche a suggéré que, tout d'abord, une enquête approfondie soit menée pour déterminer si une régulation renforcée ne serait préférable à l'adoption d'une tarification-carbone. Si l'on opte quand même pour une 'taxe-carbone', une évaluation *ex ante* est indispensable et des corrections sociales doivent être prévues. Celles-ci pourraient prendre la forme d'une utilisation du produit d'une telle taxe pour soutenir les groupes précaires. Par exemple, il a été suggéré qu'une partie des recettes d'une taxe sur le carbone pourrait être utilisée pour financer un fonds social pour l'énergie, qui pourrait alors servir à financer, entre autres, la construction de logements sociaux et économes en énergie supplémentaires. Au sein de la Commission d'accompagnement du Service de lutte contre la pauvreté, il a été suggéré, lors de la discussion du présent Rapport, d'utiliser la clé de répartition suivante lors de l'affectation des revenus provenant de nouvelles taxes : 1/3 destiné à la lutte contre la pauvreté, 1/3 à la politique climatique et 1/3 à la réduction de la dette.

Il faut viser une application automatique des corrections sociales susmentionnées. C'est par

exemple le cas du tarif social pour la fourniture d'eau, qui, en Flandre, est automatiquement accordé à certains groupes, et est couplé à une allocation (forfaitaire) dans le cas d'un compteur d'eau collectif²⁶¹. Un projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale prévoit un système similaire²⁶².

Il est important que chaque autorité concernée procède à l'évaluation de l'impact d'une nouvelle taxe ou d'une réforme *ex ante* - à

l'avance - avec la participation des personnes vivant dans la pauvreté et d'autres acteurs. Les réformes de la facture d'eau mentionnées ci-dessus ont été précédées d'une telle évaluation *ex ante* ou d'un test de pauvreté en Flandre²⁶³ et dans la Région de Bruxelles-Capitale. Un tel exercice peut également mettre en lumière des éléments intéressants ou des indicateurs potentiels pour une évaluation *ex post* ultérieure, après un certain nombre d'années de mise en œuvre.

Le Service de lutte contre la pauvreté formule les recommandations suivantes.

- Introduire plus de progressivité dans le système des impôts, en introduisant par exemple des taux d'imposition plus élevés pour les plus hautes tranches de revenus dans l'impôt des personnes physiques, mais également en appliquant des plus hautes exemptions ou des taux plus réduits pour les bas revenus.
- Lors de l'introduction de nouvelles taxes, ainsi que lors de la réforme de taxes existantes, privilégier la forme progressive aux formes linéaire ou forfaitaire de l'impôt.
- Evaluer et débattre de certains tarifs de la TVA pour les biens et services essentiels, en tenant notamment compte du fait que les prélèvements TVA ont un impact plus important sur les ménages à faibles revenus.
- Prévoir des corrections sociales (diminution ou exonération de taxe) pour compenser l'impact plus important d'un impôt forfaitaire sur les familles à faibles revenus, avec une application automatique maximale.
- Prévoir une évaluation *ex ante* (tests d'impact pauvreté) des nouvelles taxes et de leurs réformes, avec la participation des personnes en situation de pauvreté et d'autres acteurs. Inclure systématiquement l'évaluation *ex post* dans la législation, après un certain temps de mise en œuvre.
- Lors de l'introduction d'un système de tarification-carbone, il faut tenir compte de l'impact sur les personnes en situation de pauvreté et de précarité et prévoir :
 - mener une analyse visant à déterminer si les effets recherchés peuvent également être obtenus par une approche réglementaire (telle qu'une réglementation environnementale plus stricte) plutôt que par l'instrument de la fiscalité ;
 - une évaluation *ex ante*, avec les groupes concernés, de l'impact potentiel d'un système de tarification-carbone dans les situations de pauvreté et de précarité ;
 - l'utilisation des recettes pour soutenir les groupes précaires ;

- des mesures qui apportent un soutien supplémentaire aux personnes en situation de pauvreté et de précarité dans leur accès à des biens et services durables ;
- un suivi systématique du (non-)recours à ces mesures.

3.2. Prise en compte proportionnelle des différentes sources de revenus dans l'impôt

Le revenu d'un ménage est composé de différentes sources de revenus, telles que les revenus issus d'une activité professionnelle, comme indépendant ou salarié, les revenus mobiliers et immobiliers, ainsi que les revenus issus d'une allocation de sécurité ou d'aide sociale. Ces sources de revenus ne sont pas toutes imposées de la même façon. Les revenus liés à la fortune, tels que les dividendes que touchent les actionnaires ou les loyers perçus par les propriétaires, sont généralement moins imposés que les revenus du travail ou les allocations sociales, ce qui est perçu dans la concertation comme étant particulièrement injuste. Dans la foulée de l'accord gouvernemental, l'exécutif fédéral a approuvé l'instauration d'une taxe sur les comptes-titres pour la période 2020-2024, mais des doutes subsistent quant à l'efficacité de cette mesure.

Une autre mesure qui a suscité l'adhésion dans la concertation est la globalisation des

revenus, à travers laquelle toutes les formes de revenus sont imposées de la même manière, contrairement aux différents régimes d'exemption en vigueur actuellement. Afin d'imposer les revenus du patrimoine plus équitablement, une imposition des revenus globalisés – dans laquelle toutes les sources de revenus sont comprises ensemble – pourrait également être rendue plus progressive, par exemple en ajoutant des tranches d'imposition supplémentaires avec des taux plus élevés. Dans la concertation, on a aussi fait référence au système en vigueur aux Pays-Bas, où il n'existe pas d'impôt sur la fortune en tant que tel, mais où l'on suppose que ceux qui possèdent un patrimoine voient leurs revenus augmenter d'un certain pourcentage de ce patrimoine. Ces revenus supposés du patrimoine sont ensuite soumis à l'impôt. Un expert en fiscalité participant à la concertation a pointé les avantages d'une telle approche : *« Un impôt sur les revenus fictifs est également un impôt sur la fortune, mais il ne porte pas ce nom. Cela peut être judicieux pour renforcer le soutien à un impôt sur la fortune ».*

Le Service de lutte contre la pauvreté formule les recommandations suivantes.

- Introduire la globalisation des revenus (salaires, allocations, revenus mobiliers et immobiliers) dans l'imposition des personnes physiques.
- Rendre l'impôt globalisé sur les personnes physiques plus progressif.

3.3. Développement d'un impôt sur la fortune

Les instruments fiscaux peuvent être utilisés pour mettre la fortune en tant que telle (et pas uniquement les revenus qu'elle génère) à contribution. L'exemple le plus évident est un impôt sur la fortune, qui pourrait être mis en œuvre annuellement/structurellement, ou utilisé pour pallier les effets de la crise sanitaire. Plusieurs pays envisagent de telles taxes, ou les ont déjà introduites à la suite d'une crise comme la crise du COVID-19. Les détracteurs de l'impôt sur la fortune mettent en avant le risque de fuite des capitaux et les difficultés pratiques dues à l'absence de cadastre des fortunes. Les partisans réfutent ces arguments : plusieurs pays ont déjà instauré un impôt sur la fortune, ce qui démontre sa faisabilité pratique. La crainte d'une fuite des capitaux, notamment pour les entreprises, existe mais elle peut être évitée par une plus grande coopération européenne. En outre, les recherches montrent que la fuite des capitaux des particuliers est plutôt limitée²⁶⁴.

Une condition pour l'instauration d'un impôt sur la fortune est l'établissement d'un cadastre des fortunes, c'est-à-dire un registre du patrimoine mobilier, financier et immobilier ainsi que de qui en a la propriété. Or, des solutions aux problèmes pratiques causés par l'absence de cadastre des fortunes existent : pour les biens mobiliers, de nombreuses données sont disponibles auprès des banques, des assureurs et d'autres organismes, lesquels permettent de calculer une base imposable sans porter atteinte à la vie privée des titulaires ou des propriétaires. Lors de la concertation, on a fait par ailleurs remarquer que dans des cas précis, comme lors d'une demande de

revenu d'intégration ou de logement social, le fait de demander une attestation (d'absence) de fortune ne semble poser aucun problème particulier : « *Les personnes qui demandent un revenu d'intégration doivent fournir des preuves de leurs revenus et de leurs biens. Si elles ont des biens immobiliers à l'étranger, elles ne peuvent pas prétendre à un revenu d'intégration. Dans ce cas, il semble tout à fait normal de connaître le patrimoine du demandeur. Ce n'est pas le cas lorsqu'il s'agit de payer des impôts* ».

Dans la thématique de l'impôt sur la fortune, les héritages peuvent être considérés comme faisant partie de l'accumulation de richesse. Il est important de mettre le doigt sur les grandes inégalités entre les héritages, et de défendre l'idée de demander une plus grande contribution de la part des héritages les plus importants. Par exemple en augmentant l'exonération en dessous d'un certain montant et en instaurant une plus grande progressivité pour les montants les plus élevés. Un système fiscal plus équitable consiste en partie à réformer les droits de succession, ou l'impôt sur les héritages. Selon une estimation en 2010, 75 % des richesses étaient héritées²⁶⁵. Tout le monde ne démarre donc pas sa vie sur le même pied, comme le fait remarquer un participant à la concertation : « *De nombreuses personnes reçoivent de l'argent dans un héritage sans avoir eu à faire quoi que ce soit pour l'obtenir. Cela entraîne non seulement un départ inégal dans la vie, mais aussi une inégalité qui se transmet de génération en génération* ». Une sociologue a indiqué durant la concertation que la corrélation entre la richesse des parents et celle de leurs enfants au même âge est élevée, plus élevée même que pour les revenus. Cela signifie que le chance que les enfants disposent d'une

fortune équivalente à celle de leurs parents au même âge est plus élevée que celle qu'ils disposent d'un revenu équivalent. Voilà qui démontre l'importance du milieu d'origine dans la constitution d'une fortune personnelle. Même si le taux d'imposition marginal en Belgique est beaucoup plus élevé que dans d'autres pays et que cela se traduit par une inégalité de richesse relativement faible, il n'en reste pas moins que pour les personnes disposant d'une grande fortune, avec les

conseils fiscaux adéquats, il est relativement facile d'échapper aux droits de succession, alors que les questions d'héritage sont souvent très pénibles et constituent une source importante de problèmes pour les personnes en situation de pauvreté. Un participant cite ainsi l'exemple « *d'un gars qui a vécu longtemps dans la rue. Puis il hérite d'une maison mais la maison va être vendue. La personne n'aura presque rien et ça lui fait mal.* »

Le Service de lutte contre la pauvreté formule les recommandations suivantes.

- Instaurer une forme progressive d'imposition sur la fortune.
- Réformer les droits de succession, avec un montant exonéré d'impôt plus élevé, et des tarifs plus élevés pour les grands héritages.
- Supprimer la possibilité de déductions fiscales pour l'acquisition d'une deuxième ou troisième résidence.

3.4. Renforcer la lutte contre la fraude fiscale

Une autre voie pour un système fiscal équitable consiste à octroyer plus de moyens aux autorités fiscales et judiciaires afin de lutter contre la fraude fiscale. La Belgique est souvent classée parmi les six paradis fiscaux européens pour les gros patrimoines²⁶⁶. Au cours de la concertation, il a donc été souligné à plusieurs reprises qu'il fallait non seulement combler les lacunes qui permettent d'éluder l'impôt par le biais de toutes sortes de montages fiscaux, mais aussi accorder une plus grande attention à la traque et à la répression de la fraude fiscale.

Dans un dossier élaboré à l'occasion de sa campagne 'Stop à l'immunité fiscale' lancée en 2017, le réseau Financité dénonçait le manque

de moyens alloués à la mise en œuvre du cadre légal régulant la lutte contre la grande fraude fiscale. En effet, en 2009, 108 recommandations pour mieux lutter contre la fraude fiscale avaient été adoptées à l'issue d'une Commission d'enquête parlementaire sur les grands dossiers de fraude fiscale²⁶⁷. Or, un rapport fourni en 2017 par le gouvernement à la Cour des Comptes pour vérifier le suivi des recommandations indiquait que seulement 44 d'entre elles avaient été mises en œuvre. De plus, selon le juge d'instruction cité dans le dossier de Financité, le manque de moyens pour lutter contre la fraude fiscale est criant : budgets et effectifs insuffisants, manque de juges d'instruction spécialisés dans les questions financières, manque d'investissement dans les moyens informatiques²⁶⁸.

Le Service de lutte contre la pauvreté formule les recommandations suivantes.

- Poursuivre la mise en œuvre des recommandations visant à lutter contre la fraude fiscale, telles que formulées par la Commission d'enquête parlementaire sur les grands dossiers de fraude fiscale.
- Combattre la fraude fiscale en donnant les moyens à l'administration fiscale et à la justice pour remplir cette tâche efficacement et pleinement.

3.5. Lutter contre les effets-Matthieu et le non-recours aux droits

Précédemment, nous avons discuté de l'importance d'un système fiscal équitable et de la manière dont les impôts doivent être prélevés équitablement. Cependant, comme soulevé par un expert en fiscalité lors de la concertation, la justice fiscale ne peut être étudiée uniquement à travers la manière dont les impôts sont perçus : « *L'impôt est un élément d'une chaîne de redistribution. On doit se concentrer sur l'utilisation de l'argent collecté par l'impôt. Si on avait un système qui collecte massivement des ressources auprès des plus riches revenus, donc un système très social, mais si on utilisait cet argent au profit de ceux qui ont payé, c'est-à-dire les plus riches ou les classes moyennes supérieures, alors le système ne sera pas redistributif* ». En ce sens, il serait intéressant de dresser un inventaire transparent des dépenses publiques et d'identifier les groupes de population qui en bénéficient, et de fournir une analyse plus systématique du recours et du non-recours aux infrastructures et services financés.

Les revenus issus des impôts constituent 97 % des recettes de l'État²⁶⁹. Il est dès lors essentiel que l'affectation des deniers publics puisse faire l'objet d'une réflexion collective et que les citoyens - dans le respect de la diversité de la composition de la population - soient

impliqués. Les participants issus d'associations dans lesquelles les pauvres se rassemblent ont insisté sur la nécessité de pouvoir décider collectivement de la dépense des fonds publics : les revenus provenant des impôts devraient pouvoir « *financer des droits humains mais pas que fondamentaux. Il faut aussi financer tout ce qui concerne la dignité humaine : l'alimentation, la santé, les vacances, etc.* ». Les investissements dans des projets de prestige ou de luxe, qui ne profitent qu'à un nombre restreint, devraient être remis en cause.

Reste que de nombreux obstacles se dressent dans la réalisation d'un contrôle démocratique accru du budget - ce qui est un défi en soi - lorsqu'il est question de la participation des personnes en situation de pauvreté. Les budgets sont souvent présentés de manière très technique et les rapports des organismes de contrôle pourraient être plus accessibles, transparents et compréhensibles. Il faut également chercher d'autres moyens pour que les politiques puissent interagir avec les citoyens, y compris en matière de choix budgétaires. Les expérimentations en cours de budgets participatifs des citoyens ne sont pas toujours accessibles aux personnes en situation de pauvreté. Une association dans laquelle les personnes en situation de pauvreté se rassemblent a participé à un budget participatif mais s'est heurtée à des difficultés : « *D'autres projets (pour plus de verdure...) sont*

également proposés et chacun défend son propre projet, on est donc en fait dans des camps opposés, chacun sur une longueur d'onde différente. C'est un peu une bataille ». Une autre association ajoute que, pour elle : « *Ce type de participation citoyenne, par exemple à l'initiative des communes, ne peut être mis sur le même plan que la politique structurelle de lutte contre la pauvreté. Même avec une vision émancipatrice ou réflexive, les*

projets citoyens 'à orientation sociale' ne peuvent jamais remplacer la politique structurelle ». Dans le cadre d'une préparation à une réunion de concertation au sein d'une association, il a été proposé que les responsables politiques entament un dialogue direct avec les personnes en situation de pauvreté, en installant par exemple un *Speakers' Corner* au Parlement²⁷⁰.

Le Service de lutte contre la pauvreté formule les recommandations suivantes.

- Cartographier les effets Matthieu aux niveaux fédéral, régional, communautaire et local, en prévoyant systématiquement de récolter des informations quantitatives sur le recours et le non-recours à des avantages et des services publics.
- Prévoir plus souvent de crédits d'impôt distribuables en cas d'exonérations et de déductions fiscales, afin que les personnes à faibles revenus puissent également profiter de ces réductions d'impôts.
- Rendre le conseil fiscal plus accessible pour les personnes en situation de pauvreté, pour réaliser leur droit à certains avantages.
- Réaliser des tests d'impact pauvreté sur les nouvelles mesures fiscales.
- Etudier l'éventualité que l'accès aux primes et aux avantages soit octroyé par une mesure universelle ou sélective et comment les principes de l'universalisme proportionnel peuvent être appliqués.

4. Utilisation équitable des fonds publics : pour des services publics de qualité et accessibles à tous

Dans les deuxième et troisième chapitres, nous avons décrit un certain nombre d'effets Matthieu au sein des services publics. Les personnes en situation de précarité bénéficient beaucoup moins des avantages générés par l'investissement de moyens publics dans l'offre en services publics, étant donné qu'elles en font beaucoup moins

l'usage. Une utilisation équitable des moyens publics demande dès lors un effort pour rendre les services publics aussi accessibles et qualitatifs que possible, afin que les groupes précaires puissent en faire un usage maximal. Dans ce point, nous nous penchons d'abord sur le rôle central des services publics dans la réalisation des droits (4.1). Ensuite, nous pointons un certain nombre de problèmes généraux qui menacent l'accessibilité des services publics pour les personnes en situation de pauvreté (4.2). Enfin, nous

examinons comment la qualité des services publics peut être améliorée (4.3).

4.1. Le rôle des services publics dans la réalisation des droits

Au cours des concertations, les participants, et en particulier les personnes en situation de pauvreté et leurs associations, ont souligné que l'effectivité des droits fondamentaux est problématique, en rappelant à plusieurs reprises que, depuis la publication du Rapport Général sur la Pauvreté, il n'y a eu aucune amélioration en la matière en plus de 25 ans. Cette conclusion figure également dans le Rapport bisannuel 'Services publics et pauvreté'²⁷¹ qui a établi que la consécration des droits dans un texte est une condition nécessaire mais pas suffisante à la réalisation des droits. En signant et en ratifiant les traités relatifs aux droits humains, l'État belge prend la responsabilité de réaliser les droits résultant de ces traités. Les services publics jouent un rôle crucial à cet égard. Tant dans le processus de concertation sur la solidarité que dans le Rapport bisannuel sur les services publics, les participants ont confirmé que la mission des services publics devrait être l'effectivité des droits, mais ils ont également mentionné un certain nombre de tendances qui compliquent cette mission des services publics.

La première d'entre elles consiste en le transfert de nombreuses responsabilités et tâches vers un niveau politique plus local. Ainsi, la réalisation des droits dépend du contexte politique local et de la capacité financière du gouvernement local notamment. Cela entraîne une incertitude juridique et exerce une pression sur l'égalité d'accès aux droits, comme l'illustrent au chapitre III les

pratiques très différentes en matière de corrections sociales accordées par les gouvernements locaux dans le cadre de la taxation de l'élimination des déchets ménagers.

En outre, une plus grande responsabilité est imputée à l'individu. Ainsi, le chapitre II a montré comment la logique d'activation qui influence également l'orientation des services publics de mise à l'emploi, et la responsabilité des problèmes de recherche d'emploi, repose principalement sur l'individu, sans tenir suffisamment compte des mécanismes d'exclusion structurels du marché du travail.

Le transfert de missions du service public vers le marché privé comporte également le risque de porter atteinte à la qualité des services, en raison de l'importance accordée à la fixation des coûts. Si le but lucratif de l'acteur concerné prend le dessus, celui-ci risque de viser davantage des groupes cibles plus faciles à atteindre, afin d'obtenir du résultat plus rapidement. Un représentant d'une association dans laquelle des personnes en situation de pauvreté se rassemblent et qui a participé à la concertation dans le cadre du présent Rapport bisannuel soulignait qu'il « *ya un sous traitement de l'idéologie du politique au privé, c'est-à-dire à la rentabilité* ». Lors de la concertation, la discussion sur la privatisation des soins de santé, autour de laquelle une proposition était élaborée par le Gouvernement flamand à l'époque, a été mentionnée à plusieurs reprises. La proposition du Gouvernement flamand implique que les communes, en tant qu'acteurs publics, peuvent apporter des capitaux privés. Un certain nombre de participants à la concertation craignent que cela entraîne une augmentation des coûts pour l'utilisateur et que « *de nombreux malades*

soient mis sur la touche et traités comme des numéros et des clients ». Le fait que des services publics aient recours à la commercialisation et à l'externalisation de tâches comporte des risques, cela ressort également du rapport publié par la Cour des comptes sur la politique d'externalisation du VDAB. Il y est établi que le VDAB ne dispose pas d'une politique d'externalisation claire, transparente et actualisée, ce qui a notamment pour conséquence que les mesures visent de moins en moins les groupes défavorisés et davantage un public cible plus proche du marché du travail. Selon la Cour des

comptes, le fait que le VDAB garantisse d'orienter un nombre minimal de demandeurs d'emploi lors de l'externalisation comporte le risque qu'un demandeur d'emploi ne soit pas orienté vers l'activité la plus appropriée²⁷². Le Service de lutte contre la pauvreté a déjà souligné les risques de l'externalisation des missions d'orientation : la fragmentation accrue de l'offre, la perte de continuité, de méthodologies et d'expérience, 'l'écroulement' du groupe cible par une concentration excessive sur les résultats des flux, une baisse de la qualité de l'orientation en raison de la pression sur les prix de l'externalisation...²⁷³

Le Service de lutte contre la pauvreté formule les recommandations suivantes.

- Affirmer que la réalisation des droits est la mission centrale des services publics.
- Renforcer le financement des services publics afin qu'ils puissent remplir leurs missions en matière de réalisation des droits.
- Renforcer la nature juridique de services tels que l'accès à l'eau, à l'énergie et à Internet en étendant l'article 23 de la Constitution pour y inclure ces droits.

4.2 Améliorer l'accessibilité des services publics

Une utilisation plus juste des ressources publiques exige de mettre l'accent sur l'accessibilité des services publics et d'investir dans ce domaine. Outre les tendances mentionnées plus haut, d'autres facteurs jouent un rôle dans l'accessibilité des services publics. Dans ce point, nous abordons brièvement certains de ces facteurs. Ensuite, nous examinons plus en détail l'impact de la numérisation sur l'accessibilité des services publics. Enfin, nous présentons l'automatisation des droits comme une piste de solution

importante pour améliorer l'accessibilité des services publics.

Les effets Matthieu dans l'utilisation des services publics décrits au chapitre III montrent comment différents facteurs peuvent créer des obstacles à l'accès aux services. Les problèmes, entre autres, de pertinence de l'offre, de coût, d'information, de mobilité, de procédures d'accueil et de recours, influencent négativement l'accessibilité des services publics. La concertation a spécifiquement souligné que les conditions imposées pour l'accès à certains droits, par exemple lors de l'octroi de corrections sociales ou de logements sociaux, constituent également des obstacles. Des seuils 'durs' (de revenu) sont

souvent utilisés à cette fin. Ceux qui se situent juste au-dessus du seuil perdent immédiatement l'intégralité de leur droit, même s'il y a peu de différence avec les conditions de vie de ceux qui se situent juste en-dessous de ces limites. Lorsque des conditions sont appliquées, il est possible d'utiliser davantage des limites de revenu graduées. Le soutien n'est alors plus une question de 'tout ou rien', mais permet d'offrir une aide adaptée à différents groupes. Cette approche – où les services universels et accessibles sont complétés par un soutien et des mesures adaptés pour ceux qui en ont besoin – est parfois appelée 'universalisme proportionnel'. Certains participants à la concertation ont plaidé pour que le service universel soit le plus large possible. Également dans ses avis dans le cadre de la crise liée au COVID-19 – entre autres concernant les mesures de soutien aux groupes vulnérables, la vaccination et les mesures dans le cadre d'une politique de relance – le Service de lutte contre la pauvreté a pris comme point de départ le principe de l'universalisme proportionnel²⁷⁴.

La numérisation est un facteur important pour l'accessibilité des services publics, et a été fréquemment mentionnée lors des concertations, notamment par rapport à l'influence de l'accélération de la numérisation provoquée par la crise liée au COVID-19²⁷⁵. Bien que la numérisation présente certains avantages, le problème de la fracture numérique reste important, car certaines personnes éprouvent des difficultés à accéder au matériel, aux logiciels, à internet et aux compétences informatiques requises. Les participants ont souvent remarqué que l'accès aux services publics est beaucoup plus difficile lorsque l'offre est devenue exclusivement digitale. Pendant les périodes de confinement,

les personnes qui ne disposaient pas d'un ordinateur ont été obligées de faire appel à des tiers étant donné que les services publics qui offrent un accès à internet, comme les bibliothèques, étaient eux-aussi fermés ou avaient diminué leur service. Il est ressorti de la concertation que la numérisation devrait être traitée de manière plus consciente : « *Ce sont les modalités de son application qui posent problème, quand on ne prend pas en compte les plus précarisés. A court terme, nous avons besoins d'alternatives à la numérisation pour éviter une transition brutale qu'il faut surveiller. On doit aussi s'interroger : à quel moment on décide de numériser ? Pour quelles raisons ? Au service de quoi ? Comment atteint-on des objectifs de justice sociale ?* ».

La numérisation s'est également traduite par le fait que, dans certains cas, des problèmes ont été identifiés et suivis moins rapidement. Un membre d'une association dans laquelle des pauvres se rassemblent racontait comment il « *a dû signer numériquement un document, mais qu'il n'avait pas vu que sa signature était requise sur les deux pages. Après deux ou trois semaines, il en a été informé, mais entre-temps, le paiement de ses prestations a été retardé. À la commune aussi, il a fallu quatre semaines pour communiquer correctement un changement d'adresse. Cela n'a plus rien à voir avec la pauvreté, mais avec les services publics qui ne parviennent pas à s'organiser de manière à pouvoir garantir leur service* ».

En outre, la question de la numérisation ne concerne pas seulement le fait d'avoir accès ou non aux services. Il y a aussi l'importance énorme du contact physique avec les prestataires de services publics : « *Par rapport à la numérisation, il est nécessaire de garder des relations humaines. On n'a plus accès à des services car tout fonctionne par internet.*

Quand on téléphone, on doit appuyer sur 1, puis 2, puis 3, ... On appelle sa banque à Andenne et on atterrit à Bruxelles, chez quelqu'un qui ne connaît pas votre problème ».

En raison de l'accès inégal aux services publics, il est nécessaire, pour accroître l'accessibilité, de vérifier systématiquement si chacun peut utiliser le service de manière égale et de proposer des alternatives si ce n'est pas le cas²⁷⁶. Lors de la concertation des parties prenantes de la Taskforce Familles vulnérables, créée par le Gouvernement flamand dans le cadre de la crise du COVID-19, il a été suggéré d'aborder la numérisation selon le principe *click-call-face-home*. Ce principe vise à donner à tous les citoyens l'accès aux services par une combinaison intelligente de canaux. Ces services sont accessibles par voie numérique (*click*), mais aussi par téléphone (*call*) ou par des guichets physiques (*face*). Pour certains groupes, des visites à domicile (*home*) sont également prévues pour assurer la prestation de services. Pour les options non numériques, l'attention est portée sur l'augmentation des compétences numériques des citoyens²⁷⁷.

Une piste importante dans la recherche de manières pour rendre les services publics plus accessibles pour les personnes en situation de précarité est l'automatisation des droits. Il est important de noter qu'il existe différents degrés dans l'automatisation des droits, parmi lesquels on peut en distinguer quatre²⁷⁸. La forme la plus pure d'automatisation d'un droit (1) – où l'administration examine d'office et sans demande préalable si le citoyen peut bénéficier d'un droit spécifique et l'accorde si les conditions sont remplies – est très rarement appliquée. Une autre forme est celle où l'administration identifie une personne comme bénéficiaire potentiel, puis la notifie en lui demandant de fournir les informations

nécessaires à l'ouverture du dossier et à l'octroi du droit (2). Lorsque l'ouverture du droit n'est pas automatique, sa mise à jour peut l'être (3). Les changements de situation sont alors automatiquement examinés et peuvent donner lieu à des modifications (de l'octroi) du droit. Enfin, si la simplification administrative des procédures de demande (4) n'est pas à proprement parler une forme d'automatisation du droit, elle permet de diminuer sensiblement les obstacles à l'obtention d'un droit. Les initiatives dans le domaine de ces quatre degrés d'automatisation peuvent constituer des pas dans la direction d'un meilleur recours aux droits.

Mais l'automatisation des droits a aussi des inconvénients. Dans le cadre de la concertation, il a été demandé de veiller au contrôle par la personne concernée de l'utilisation des données relevant de sa situation et de ses droits. Un représentant d'une association dans laquelle des personnes en situation de pauvreté se rassemblent craint le risque créé par l'automatisation « *de perdre le contrôle par rapport à ses propres droits. Certains disent avoir reçu 40 euros pour l'énergie, d'autres 50 euros pour le COVID, d'autres rien du tout alors qu'ils ont les mêmes revenus. On attribuera ou pas des avantages selon ce qu'on connaît de nous dans un ordinateur* ». En outre, l'utilisation de bases de données contenant de nombreuses informations à caractère privé soulève également des problèmes de confidentialité. Par ailleurs, l'automatisation n'exclut pas les erreurs, ce qui nécessite des processus adéquats et efficaces pour détecter et rectifier ces erreurs. Enfin, l'ouverture automatique d'un droit implique également la possibilité d'une fermeture automatique de ce droit, dont on constate qu'elle n'est pas toujours ou pas suffisamment

communiquée aux personnes concernées. Dans la concertation, une personne vivant dans la pauvreté met en garde contre le fait qu' « un droit qui peut être automatiquement accordé peut aussi être automatiquement

retiré. Quand il n'y a pas de communication à ce sujet, on ne sait rien ».

Le Service de lutte contre la pauvreté formule les recommandations suivantes.

- Cartographier les dépenses publiques et identifier les groupes de population qui les utilisent. Un suivi et une analyse plus systématiques du recours et du non-recours aux droits et aux services.
- Développer une politique relative à la numérisation et à la fracture numérique, et prévoir des mesures pour l'accès aux logiciels et au matériel, à Internet et aux compétences en matière de TIC. Fournir des alternatives à l'accès numérique aux services publics, en maintenant un nombre suffisant de guichets et de dispositifs de soutien.
- Sensibiliser les jeunes et les adultes à l'alphabétisation (numérique) et aux nouvelles technologies, notamment en garantissant l'accès à du matériel et à des logiciels abordables.
- Stimuler et aider les organisations et les institutions à évaluer leurs offres, en termes d'accessibilité et de (non-)recours à leurs services.
- Fournir une aide adaptée aux différents groupes en utilisant des limites de revenus graduelles.
- Appliquer un maximum le principe d'universalisme proportionnel, afin d'être en mesure de fournir un soutien sur mesure aux citoyens dans différentes situations.
- Poursuivre le développement de l'automatisation des droits, dans ses quatre gradations possibles (octroi automatique, identification des bénéficiaires potentiels, mise à jour automatique, simplification de la réglementation) dans un souci de respect de la vie privée et de bonne communication avec les personnes concernées sur leur dossier et leur situation.

4.3 Garantir la qualité des services publics

Non seulement l'accessibilité a un impact sur la mesure dans laquelle les services publics peuvent concrétiser les droits, mais la qualité du service joue également un rôle majeur. La qualité des services publics est influencée par de nombreux aspects qui se recoupent avec les facteurs qui impactent l'accessibilité, comme décrit ci-dessus. L'offre est-elle adaptée aux besoins des personnes concernées ? Les groupes cibles sont-ils informés de manière

appropriée et accessible ? Lors de l'accueil et de la réception, une attention suffisante est-elle accordée au respect de la vie privée des personnes qui demandent de l'aide ? La participation des usagers est-elle prévue et comment est-elle organisée ? Un aspect qui a fait l'objet d'une attention particulière lors du processus de concertation est la confusion des rôles, qui constitue une menace pour la qualité de la prestation de services, les services publics se voyant confier davantage de tâches de contrôle des droits. Cela met sous pression la relation entre le travailleur social et la

personne qui demande de l'aide, et demande donc de renforcer la position juridique de l'ayant droit et de veiller à préserver l'égalité de traitement et la relation de confiance entre le prestataire d'aide et la personne qui demande une aide. Au cours de la concertation, les personnes en situation de pauvreté ont témoigné à plusieurs reprises de leur sentiment d'impuissance face aux exigences des travailleurs sociaux lorsqu'on leur présente un projet individualisé d'intégration sociale (PIIS) : « *Un PIIS, par exemple, c'est un carcan dans lequel on pousse les gens parce qu'ils n'ont pas le choix, parce que sinon ils ne peuvent pas survivre* ». Le Réseau Belge de Lutte contre la Pauvreté (BAPN) note également dans un rapport récent que le PIIS est utilisé comme un instrument de contrôle plutôt que d'accompagnement, ce qui renforce le fait que les personnes en situation de pauvreté vivent l'aide fournie par le CPAS comme une menace et un contrôle²⁷⁹.

L'engagement à garantir la qualité des services publics est donc essentiel pour assurer une utilisation proportionnelle des services publics par les personnes en situation de pauvreté et de précarité. Nous voulons souligner ici deux instruments qui peuvent y contribuer : la 'Charte de l'assuré social' et l'importance de la participation des personnes concernées dans une co-conception des services publics.

La Charte de l'assuré social est entrée en vigueur en 1997²⁸⁰. Cette charte vise à protéger la population dans ses contacts avec les institutions de sécurité sociale et contient un certain nombre de principes relatifs aux droits et aux obligations des assurés sociaux dans ces contacts. Chaque institution de sécurité sociale doit informer la population le plus clairement possible sur ses droits, d'une part en prenant à cet égard des initiatives

propres et, d'autre part, en répondant à ses questions. Les demandes doivent recevoir une réponse dans un délai raisonnable – quatre mois – et chaque décision doit être accompagnée de toutes les possibilités de recours et des motifs de la décision.

La Charte n'a pas seulement renforcé la position des assurés sociaux, mais elle a également accru l'attention portée, au sein des institutions de sécurité sociale, à l'effectivité des droits sociaux. Un certain nombre d'institutions ont développé une approche plus proactive, afin de donner corps à l'obligation de fournir, de leur propre initiative, les informations nécessaires à l'ouverture ou au maintien des droits. Toutefois, il est aussi possible de fournir des informations de manière proactive et avec une démarche de proximité, et de respecter davantage l'intention de la Charte en accordant, dans la mesure du possible, les prestations sociales d'office plutôt que sur demande. Trop de prestations sont encore versées uniquement sur demande, avec un risque élevé de non-recours à ces droits²⁸¹.

La participation et l'implication des groupes concernés dans l'organisation et la mise en œuvre des services publics peuvent également jouer un rôle majeur dans l'amélioration de la qualité des services. Le changement de paradigme opéré dans le Rapport Général sur la Pauvreté²⁸² - dans lequel il a été reconnu pour la première fois qu'il est essentiel que les expériences de vie et les attentes des plus pauvres soient considérées de leur propre point de vue et qu'ils participent à la prise de décision - peut également se traduire dans le fonctionnement des services publics. La participation peut prendre diverses formes, allant de la consultation au conseil en passant par la codécision sur la manière dont les

services pourraient être fournis. Malgré 25 ans de reconnaissance de l'importance de la participation, les organisations de lutte contre la pauvreté continuent néanmoins de constater que l'implication des plus pauvres reste un défi et qu'on en parle encore trop souvent sans elles²⁸³.

L'expérience du groupe Agora de la Fédération Wallonie-Bruxelles, dans lequel des personnes en grande pauvreté dialoguent avec des professionnels des services et de l'administration de l'aide sociale spéciale à la jeunesse, montre qu'un dialogue fructueux et durable est effectivement possible et a un impact positif sur la qualité des services. Le groupe Agora a été créé à la demande des décideurs politiques et est actif depuis 20 ans maintenant. Depuis lors, trois types d'acteurs sont impliqués dans le dialogue : les associations dans lesquelles des pauvres se rassemblent, l'administration, le Service d'aide à la jeunesse (SAJ) et le Service de protection de la jeunesse (SPJ), ainsi que le Service de

lutte contre la pauvreté dans un rôle de soutien. Sur base de cette expérience, un certain nombre de lignes de force se dégagent, qui constituent des conditions essentielles pour un dialogue réussi. En premier lieu, il faut être convaincu que le dialogue entre les professionnels et les principaux concernés est nécessaire. A partir de là, une deuxième condition nécessaire émerge: l'engagement entre des partenaires qui voient souvent les choses d'un point de vue différent. Troisièmement, des références communes telles qu'un cadre législatif défendu ou les droits de l'humain peuvent alors aider à transcender ces différences et à s'accorder sur les objectifs poursuivis et la vision sous-jacente à long terme. Enfin, il est indispensable que le dialogue ait une légitimité aux yeux de tous les professionnels d'un secteur, entre autres par le biais d'un mandat (politique) clair, de l'implication des strates supérieures de l'administration et d'une communication régulière de l'état des lieux à l'ensemble du terrain²⁸⁴.

Le Service de lutte contre la pauvreté formule les recommandations suivantes.

- Renforcer la relation de confiance entre les travailleurs sociaux et les personnes concernées et en faire un point de départ central au sein des services publics.
- Poursuivre la mise en œuvre des dispositions de la Charte de l'assuré social.
- Stimuler et soutenir les processus de participation et de dialogue au sein des services publics.

Conclusion



Lorsqu'en février 2020, la Commission d'accompagnement du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a choisi le thème de la solidarité pour le présent Rapport bisannuel, nous n'avions pas la moindre idée des problèmes qui se profilaient à l'échelle de notre pays et du monde entier, et de l'importance particulière qu'allait prendre la notion de solidarité. Le coronavirus s'est emparé de notre société à partir du printemps 2020, avec un impact énorme sur la santé, l'économie et la société. La crise climatique a également eu des effets concrets dans notre propre pays, avec les inondations de l'été dernier.

Ces inondations ont montré de manière dramatique que les inégalités existantes sont renforcées par le changement climatique, comme nous l'avions déjà noté dans notre précédent Rapport bisannuel 'Durabilité et pauvreté' : les endroits les plus touchés, à proximité des rivières, étaient les quartiers plutôt pauvres et les campings résidentiels où les habitants cherchent un logement abordable. Au lendemain des inondations, nombre d'entre eux ont été une nouvelle fois confrontés à la grande pénurie de logements abordables et de qualité.

La crise du COVID-19 a également rendu encore plus visibles les inégalités de notre société. À travers plusieurs publications et commentaires, le Service de lutte contre la pauvreté a souligné comment ces inégalités – par analogie avec la crise climatique – ont été renforcées et accentuées par la pandémie, mais aussi parfois par les mesures de protection et de soutien.

Durant les premiers mois de l'épidémie, le Service a beaucoup investi dans ses avis, ses communiqués de presse, l'organisation de concertations avec les parties prenantes et l'aperçu interfédéral des mesures, afin d'attirer l'attention sur les groupes précaires dans l'approche de la gestion de la crise. De plus, comme il était impossible de se rencontrer physiquement, l'équipe a démarré la concertation autour de la solidarité par une enquête, début juillet, auprès d'associations dans lesquelles des pauvres se rassemblent. S'en sont suivies dix rencontres numériques à partir de septembre 2020 et une rencontre avec les acteurs germanophones en novembre 2021. Nous tenons à remercier les différents participants, notamment ceux des associations dans lesquelles des pauvres se rassemblent, pour leur engagement, souvent dans des circonstances difficiles, chacun avec les moyens dont il dispose et le soutien de son association.

Le thème de la solidarité a été abordé avec ces participants – issus d'associations, mais aussi d'un certain nombre d'autres acteurs – en mettant l'accent sur deux domaines où la solidarité est particulièrement pertinente, présente et essentielle dans la lutte contre la pauvreté : le travail et la fiscalité. Dans ce Rapport, nous avons traité ces deux domaines dans des chapitres distincts, mais il existe évidemment des ponts entre eux. Les recommandations figurent dans le dernier chapitre et reprennent des pistes pour davantage de solidarité et de justice. Nous y abordons spécifiquement l'importance d'un nombre suffisant d'emplois accessibles et de qualité, d'un système de sécurité sociale fort, d'un régime fiscal équitable et de services publics de qualité et accessibles.

Dans le premier chapitre, nous explorons – sur la base des concertations et des échanges de l'année et demie écoulée – le concept de solidarité et un certain nombre d'évolutions. Comme nous l'avons déjà indiqué, la solidarité a pris une forme très concrète au cours des deux dernières années, à travers les nombreuses initiatives d'aide et de soutien aux personnes en difficulté. Les citoyens et les organisations ont mené diverses actions, que nous avons qualifiées de solidarité directe ou 'chaude' pendant la concertation. Mais surtout, la protection sociale – un système de solidarité indirecte ou 'froide' – a joué un rôle d'amortisseur extrêmement important durant la crise. Les différents gouvernements ont pris de nombreuses mesures, dans plusieurs domaines, tel qu'énuméré par le Service dans l'aperçu interfédéral. L'importance d'un système de solidarité institutionnelle fort a été soulignée à plusieurs reprises lors des concertations menées au sein du Service.

Le présent Rapport examine la solidarité dans ses différentes dimensions, sous l'angle de la pauvreté. En premier lieu apparaît la dimension de la contribution. Les participants vivant eux-mêmes en situation de pauvreté sont catégoriques : ils veulent exprimer leur solidarité et contribuer à la société, et c'est d'ailleurs ce qu'ils font. Ils s'entraident, accueillent quelqu'un chez eux, font du volontariat (reconnu ou non), exercent des emplois essentiels – pourtant souvent précaires – et paient la TVA sur les biens et services... Seulement, ces aspects passent inaperçus aux yeux de la société, et on se dit souvent : « On leur donnera bien un petit quelque chose », « C'est de leur faute » ou encore « Bande de profiteurs ». Les comportements solidaires sont parfois même sanctionnés (voir le statut de cohabitant). Dans ce Rapport, les personnes en situation de pauvreté sont donc présentés comme des acteurs de la solidarité.

Par le biais de leur travail rémunéré et des cotisations sociales qui y sont prélevées, les travailleurs contribuent au système de sécurité sociale, qui offre une protection en cas de perte des revenus du travail. Cependant, de nombreuses personnes en situation de pauvreté sont sans emploi ou ont un emploi précaire qui ne leur permet pas de contribuer à ce système de solidarité indirecte et ne leur ouvre donc pas des droits suffisants en matière de sécurité sociale. D'autres accomplissent des tâches essentielles pour la société, mais qui sont souvent invisibles et non rémunérées, comme les volontaires, les aidants-proches, l'entraide informelle... Le travail peut néanmoins aider les personnes à sortir durablement de la pauvreté s'il s'agit d'un emploi de qualité sur le plan financier, sur le plan contractuel, en termes de conditions de travail et de valorisation sociale. Il reste dès lors aux gouvernements et aux partenaires sociaux à fournir de tels emplois à ceux qui ont des difficultés à accéder au marché du travail. Dans le Rapport, nous mentionnons un certain nombre de pistes qui reposent sur les besoins locaux, le travail sur mesure et une approche participative. Une plus grande attention doit être accordée à cet aspect lors de la mise en œuvre des plans de relance. En outre, il est important de garantir à tous un revenu décent afin que chacun puisse se projeter dans la vie et appréhender l'avenir en toute sécurité financière.

La deuxième dimension de la solidarité concerne la redistribution. Au cours de la concertation, les participants ont mis en évidence de nombreuses inégalités dans les mécanismes de redistribution et entre les groupes qui en bénéficient. Nous examinons notamment divers effets Matthieu présents au sein de notre société : les personnes en situation de pauvreté utilisent beaucoup moins les services publics. Lors de la concertation, une participante a témoigné du fait que, lorsqu'elle lit le magazine de

la ville, elle voit toute une offre à laquelle elle n'a jamais recours. Au cours de la discussion sur le domaine fiscal, l'importance de la dépense des ressources publiques collectées est apparue clairement, et comment cette dépense, elle aussi, doit être évaluée en termes d'équité. À cela s'ajoute la question du non-recours aux droits, sur laquelle le Service de lutte contre la pauvreté travaille depuis quelques années : souvent, les personnes en situation de pauvreté ne font pas valoir leurs droits parce qu'elles manquent d'informations, craignent la stigmatisation ou les effets pervers de la demande d'aide, se perdent dans les procédures ou les réglementations complexes...

Les participants à la concertation ont également évoqué une troisième dimension de la solidarité : la dimension collective. La lutte collective des personnes en situation de pauvreté, avec leurs associations et réseaux – et d'autres acteurs sociaux – donne forme à une solidarité particulière et concrète au quotidien.

La crise du COVID-19 a laissé des traces dans le budget. Après la crise économique de 2008, les gouvernements ont principalement mis l'accent sur la nécessité de faire des économies, notamment sous la pression de l'Europe. Ce Rapport appelle expressément non pas à faire des économies, mais à investir dans la protection sociale et à la renforcer, y compris en recherchant de nouvelles sources de financement, dans un souci de solidarité et de justice. Dans le cadre de la concertation, mais aussi au sein de la société en général, il y a la conviction que les épaules les plus solides peuvent et doivent supporter les charges les plus lourdes. Cette idée peut se matérialiser, entre autres, en renforçant le principe de progressivité de l'impôt, en prenant en compte de manière beaucoup plus équilibrée, du point de vue fiscal, les différents revenus, mais aussi le patrimoine, et en s'attaquant à l'extrême richesse.

Lors de la discussion des projets de textes, la Commission d'accompagnement du Service de lutte contre la pauvreté a relevé que le Rapport parle peut-être plus de la lutte contre la richesse que de la lutte contre la pauvreté. Nous faisons également référence ici au précédent Rapport bisannuel sur la durabilité, qui proposait de se fixer un 18^e ODD (Objectif de développement durable) pour lutter contre la richesse. L'extrême richesse est en effet une forme d'extrême inégalité, et elle ne contribue nullement à une société solidaire et juste. Nous formulons donc un certain nombre de recommandations pour que les citoyens fortunés et les multinationales contribuent davantage.

Enfin, ce Rapport donne encore plus de résonance au slogan *to leave no one behind* (ne laisser personne de côté), devise des 17 ODD de l'Agenda 2030 des Nations Unies et mot de la fin du précédent Rapport bisannuel. Nous avons réitéré ce message à maintes reprises pendant la crise du COVID-19. Lors de la concertation dans le cadre de ce Rapport, les personnes en situation de pauvreté ont participé au débat sur la solidarité, le travail, la sécurité sociale et la fiscalité.

L'implication des personnes en situation de pauvreté et de précarité – en dialogue avec les autres acteurs de la lutte contre la pauvreté – demeure une mission importante pour les gouvernements du pays, afin de lutter efficacement contre la pauvreté et de réaliser les droits de tous. Le présent Rapport fournit déjà des éléments et des recommandations qui peuvent nourrir le débat et l'action politiques, en s'appuyant sur les propositions de créer un nombre suffisant d'emplois accessibles et de qualité, de renforcer la sécurité sociale, de tendre vers un système fiscal équitable et des services publics de qualité et accessibles. L'organisation d'une Conférence interministérielle sur la lutte contre la

pauvreté, comme le prévoit l'Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, serait un signal fort témoignant de la volonté des différentes autorités de prendre ce Rapport en considération, et d'intégrer ses recommandations à leurs politiques, dans le cadre des plans de relance et dans la lutte contre la pauvreté.

Notes de fin

¹ La mission d'évaluation du Service de lutte contre la pauvreté comporte également des activités telles que le recueil d'informations, soutenir et stimuler la recherche, la publication de décisions judiciaires intéressantes sous l'angle de la pauvreté, le suivi de conventions internationales sur les droits humains (en collaboration avec d'autres institutions de défense des droits de l'homme), l'évaluation ex ante des réglementations et de leur impact sur la pauvreté, et des travaux sur des thématiques telles que le non-recours aux droits. Pour de plus amples informations sur ces activités diverses, rendez-vous sur le site du Service : <https://www.luttepauvrete.be/>

² Voir la page thématique du Service de lutte contre la pauvreté:

<https://www.luttepauvrete.be/themes/covid-19/>

³ [Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, Moniteur belge du 16 décembre 1998 et du 10 juillet 1999.](#)

⁴ Prainsack, B. and A. Buyx (2011). *Solidarity: reflections on an emerging concept in bioethics*, London, Nuffield Council on Bioethics, pp. 16 et 47.

⁵ Schuermans, N., Oosterlynck, S., Swerts, T., Vandenabeele, J., & Jans, M. (2017). « Solidariteit in superdiversiteit », *AGORA*, n°4, pp. 16 à 19.

⁶ Prainsack, B. and A. Buyx (2011). *Solidarity: reflections on an emerging concept in bioethics*. London, Nuffield Council on Bioethics, p. 46.

⁷ LST (2020). [La solidarité au regard des plus pauvres](#), Journée mondiale du refus de la misère, 17 octobre 2020.

⁸ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). [Durabilité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2018-2019](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

⁹ Cardoen A. (2019). [Samen solidair tegen armoede](#), Bruxelles, Welzijnzorg.

¹⁰ Intervention de Vrolijkje Kring à l'occasion de la journée mondiale du refus de la misère à Renaix le 17 octobre 2021.

¹¹ LST (2020). [La solidarité au regard des plus pauvres](#), Journée mondiale du refus de la misère, 17 octobre 2020.

¹² Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2018). [Mémoire du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale en vue des élections fédérales et régionales 2019. Reconnaître, soutenir et encourager la cohabitation](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

¹³ Gouvernement fédéral (2020). [L'accord de gouvernement](#), 30 septembre 2020, p. 28.

¹⁴ Arrêté royal du 2 mars 2021 modifiant l'arrêté royal du 6 juillet 1987 relatif à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration portant limitation des effets du « prix de l'amour », *M.B.*, 23 mars 2021. Voir aussi : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Abolition du 'prix de l'amour' pour les personnes avec un handicap bénéficiant d'une allocation d'intégration: un pas dans la bonne direction](#), communiqué de presse, 23 mars 2021, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

¹⁵ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). [Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2016-2017](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, pp. 7 à 10.

- ¹⁶ Observatoire de La santé et du social Bruxelles (2016). [Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise](#), Bruxelles, Rapport sur l'état de la pauvreté en Région de Bruxelles-Capitale.
- ¹⁷ Cardoen A. (2019). [Samen solidair tegen armoede](#), Bruxelles, Welzijnzorg, p. 20.
- ¹⁸ Cloquet I. et Braeckman I. (2021). [Analyse de l'aide spontanée suite aux inondations du 14 juillet 2021](#).
- ¹⁹ <https://www.wallonie.be/fr/actualites/inondations-mesures-supplementaires-du-gouvernement-wallon>
- ²⁰ Malfait G. (2021). [Les familles pauvres sinistrées par les inondations demandent une solidarité durable](#), Mouvement ATD Quart Monde Belgique, 21 juillet 2021.
- ²¹ Berkhout E., Galasso N. et Lawson M. (e.a) (2021), [Le virus des inégalités - résumé](#), Oxfam, International, p. 8.
- ²² Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Note interfédérale sur l'impact de la crise du COVID-19 dans les situations de pauvreté et de précarité](#), 29 avril 2021, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.
- ²³ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Aperçu des mesures COVID-19, en soutien aux situations de pauvreté et de précarité](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 20 juillet 2021, publié à 12 août 2021.
- ²⁴ Antonio Guterres, Secrétaire général des Nations Unies in Berkhout E., Galasso N. et Lawson M. (e.a) (2021), [Le virus des inégalités](#), Oxfam International, p. 9.
- ²⁵ Berkhout E., Galasso N. et Lawson M. (e.a) (2021), [Le virus des inégalités](#), Oxfam, International, p. 10.
- ²⁶ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Penser l'après-inondations en ne laissant personne sur le bord du chemin](#), carte blanche, 9 août 2021.
- ²⁷ Fondation Roi Baudouin, [Quatre Belges sur dix à risque d'exclusion numérique](#), communiqué de presse, 6 juillet 2021, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.
- ²⁸ Fondation Roi Baudouin, [Quatre Belges sur dix à risque d'exclusion numérique](#), communiqué de presse, 6 juillet 2021.
- ²⁹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2020). [Input van het stakeholdersoverleg i.f.v. de Vlaamse Taskforce Kwetsbare gezinnen, op vraag van de Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding](#), dd. 6 juillet 2020, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, pp. 13 à 22.
- ³⁰ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2013). [Protection sociale et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politique. Rapport bisannuel 2012-2013](#), Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.
- ³¹ ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). [Rapport Général sur la Pauvreté](#), Bruxelles, Fondation Roi Baudouin.
- ³² Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2013). [Protection sociale et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politique. Rapport bisannuel 2012-2013](#), Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.
- ³³ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2015). [Services publics et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politique. Rapport bisannuel 2014-2015](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.
- ³⁴ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). [Durabilité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politique. Rapport bisannuel 2018-2019](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

- ³⁵ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2015). [Services publics et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politique. Rapport bisannuel 2014-2015](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 119.
- ³⁶ ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). [Rapport Général sur la Pauvreté](#), Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, p. 166.
- ³⁷ Dans la typologie des formes que peut prendre l'État-providence proposée par le sociologue Esping-Andersen, il existe également le modèle de l'État social libéral dans lequel l'État n'intervient qu'en dernier recours et cherche à contraindre les individus vers un retour rapide sur le marché du travail. Les archétypes de ce modèle sont le Canada ou les États-Unis. Pour l'auteur, le régime social-démocrate quant à lui s'est construit en accordant une importance plus grande à renforcer l'indépendance de l'individu dans la société. Il associe ce modèle davantage à des pays comme le Danemark ou la Finlande.
- ³⁸ Esping-Andersen, Gosta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press & Princeton, Princeton University Press.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2013). [Protection sociale et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politique. Rapport bisannuel 2012-2013](#), Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 12-15.
- ³⁹ Girès, Joël (2021). [Histoire du chômage : de la charité au droit](#).
- ⁴⁰ De Weerd, Raf (2021). "[Herfinancier de sociale zekerheid, 10 ideeën voor een nieuwe sociale zekerheid](#)", *Samenleving & Politiek*, vol. 28, n° 3, p. 6-8.
- ⁴¹ SPF Sécurité sociale. [Le financement de la sécurité sociale](#).
- ⁴² SPF Sécurité sociale. [Les cotisations](#).
- ⁴³ SPF Emploi, Travail et Concertation sociale. [Réduction structurelle](#).
- ⁴⁴ SPF Emploi, Travail et Concertation sociale. [Réductions groupe-cible](#).
- ⁴⁵ Gouvernement fédéral (2020). [Accord de gouvernement](#), p. 43.
- ⁴⁶ Lambert, Louis et Van Cutsem, Pauline (2019). "[Analyse du financement de la sécurité sociale et de ses évolutions. Une nécessité d'un refinancement structurel et pérenne de la sécurité sociale](#)", *MC Informations*, n° 278.
- ⁴⁷ Cour des comptes (2021). [Premiers engagements. Réduction groupe cible pour les cotisations patronales à l'ONSS. Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants](#).
- ⁴⁸ Agir pour la culture. [La voiture-salaire nuit gravement à notre système de santé](#).
- ⁴⁹ Marx, Ive (2021). "[De sociale zekerheid kapseist](#)", *De Standaard*, 25 mai 2021.
- ⁵⁰ Cantillon, Bea et al. (2016). "[Doen we echt genoeg?](#)", *De Standaard*, 23 avril 2016.
- ⁵¹ ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). [Rapport Général sur la Pauvreté](#), Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, p. 158.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2004). [Une autre approche des indicateurs de pauvreté : recherche-action-formation, partie II 'Travail-emploi'](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.
- ⁵² Fouquet, Annie (1995). "[Travail, emploi, activité : que partager ?](#)", *Autres temps*, n° 46, p. 7.
- ⁵³ Girès, Joël (2021). [Histoire du chômage : de la charité au droit](#).
- ⁵⁴ Loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, *M.B.*, 25 août 2005.
- Plateforme francophone du volontariat. [Qu'entend-t-on par volontariat ? | La Plateforme francophone du Volontariat \(levolontariat.be\)](#).
- ⁵⁵ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). [Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politique. Rapport bisannuel 2016-2017](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

- ⁵⁶ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (juillet 2021). [Aperçu interfédéral des mesures COVID-19 en soutien aux situations de pauvreté et de précarité](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 35.
- ⁵⁷ Loi du 17 mai 2019 établissant une reconnaissance des aidants proches, *M.B.*, 2 août 2019.
- ⁵⁸ Arrêté royal du 16 juin 2020 portant à exécution de la loi du 12 mai 2014 relative à la reconnaissance de l'aidant proche et à l'octroi de droits sociaux à l'aidant proche.
- ⁵⁹ Cantillon, Bea (2020). "[Texte de Forum : Playdoyer pour un contrat social renouvelé](#)", Revue belge de sécurité sociale / *Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid*, n° 2, p. 412.
- ⁶⁰ Retour sur le chapitre II 'Solidarité et travail' par l'association 'Aidants proches'.
- ⁶¹ Cardoen, Annabel (2019). [Samen solidair tegen armoede. Campagnedossier 2019](#), Bruxelles, Welzijnszorg.
- ⁶² De Jonghe, Monica (2019). [Le travail doit sauver notre sécurité sociale](#).
- ⁶³ Nicaise, Ides (2017). "Rising employment, sticky poverty in Belgium", *ESPN Flash Report*.
- ⁶⁴ De Vil, Greet et al. (2021). [L'évolution du risque de pauvreté de la population de moins de 60 ans en Belgique](#), Bruxelles, Bureau fédéral du Plan.
- ⁶⁵ Statbel (2021). [Risques de pauvreté en Belgique en 2020](#).
- ⁶⁶ Statbel. [SILC Définitions](#).
- ⁶⁷ [www.luttepauvrete.be](#) rubrique 'Des faits et des chiffres', fiche 'Quels sont les montants des allocations minimales et du salaire minimum ?'. Eurostat. [Database Income and Living Conditions](#).
- ⁶⁸ Conseil supérieur de l'emploi (2021). [Quelle place pour les personnes peu diplômées sur le marché du travail en Belgique ?](#)
- ⁶⁹ Conseil supérieur de l'emploi (2021). [La formation continue des salariés : investir dans l'avenir](#), p. 97.
- ⁷⁰ Ghys, Tuur (2020). "Wie neemt robotisering serieus?" dans Jill Coene et al. (dir.), [Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2020](#), Louvain, Acco, p. 253-269.
- ⁷¹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2015). [Services publics et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politique. Rapport bisannuel 2014-2015](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.
- ⁷² Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). [Durabilité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politique. Rapport bisannuel 2018-2019](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.
- ⁷³ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Contribution du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale dans le cadre du Plan National de Reprise et de Résilience](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.
- ⁷⁴ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). [Durabilité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politique. Rapport bisannuel 2018-2019](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.
- ⁷⁵ Alter Echos (2020). [Pour l'économie sociale aussi, l'avenir est incertain](#).
- ⁷⁶ Social Economy Europe (2020). [Report on the impact of COVID-19 on social economy enterprises](#).
- ⁷⁷ Vranken, Jan et Tuur Ghys (2021). "Structureel armoedebeleid is slim armoedebeleid (en vice versa)" dans Jill Coene et al. (dir.), [Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2021](#), Louvain, Acco, p. 140-161.
- ⁷⁸ Mouvement ATD Quart-Monde (2021). [Les Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée en Belgique. L'emploi décent comme un droit pour toutes et tous](#), Bruxelles, Mouvement ATD Quart-Monde.

- ⁷⁹ Mouvement ATD Quart-Monde (2021). [Les Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée en Belgique. L'emploi décent comme un droit pour toutes et tous](#), Bruxelles, Mouvement ATD Quart-Monde, p. 6.
- ⁸⁰ Mouvement ATD Quart-Monde (2021). [Les Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée en Belgique. L'emploi décent comme un droit pour toutes et tous](#), Bruxelles, Mouvement ATD Quart-Monde, p. 7.
- ⁸¹ Mouvement ATD Quart-Monde (2021). [Les Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée en Belgique. L'emploi décent comme un droit pour toutes et tous](#), Bruxelles, Mouvement ATD Quart-Monde.
- ⁸² Van Hootegem, Henk et Morel, Thibault (2020). ["Duurzaam werken, duurzaam leven"](#), *Lokaal*, n° 6, p. 38-39.
- ⁸³ Gouvernement fédéral (2020). [Accord de gouvernement](#), p. 37.
- ⁸⁴ Netwerk tegen armoede (2021). [Evaluatie ontwerpdecreet maatwerk bij individuele inschakeling](#), novembre 2021.
- ⁸⁵ Steenssens, Katrien et al. (2008). [W²: Werk- en Welzijnstrajecten op maat. Een totaalconcept](#), Leuven, HIVA, p. 196.
- ⁸⁶ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Nécessité d'initiatives supplémentaires pour les groupes précaires dans les plans de relance](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.
- ⁸⁷ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). [Durabilité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politique. Rapport bisannuel 2018-2019](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.
- ⁸⁸ Conseil supérieur de l'emploi (2021). [Quelle place pour les personnes peu diplômées sur le marché du travail en Belgique ?](#)
- ⁸⁹ Nicaise, Ides (2017). "Rising employment, sticky poverty in Belgium", *ESPN Flash Report*.
- ⁹⁰ Statbel (2020). [Indicateurs de pauvreté belges en 2019 par région et par province | Statbel \(fgov.be\)](#).
- ⁹¹ Eurostat (2016). *EU-SILC 2016*.
- ⁹² Buffel, Veerle et Nicaise, Ides (2019). [ESPN Thematic Report on In-work poverty – Belgium, European Social Policy Network \(ESPN\)](#), Bruxelles, European Commission.
- ⁹³ Vandekerckhove, Sem et al. (2018). [In-work poverty and shifts in work, income, and the composition of households. Final Report](#), Bruxelles, Belspo.
- ⁹⁴ Vandekerckhove, Sem et al. (2018). [In-work poverty and shifts in work, income, and the composition of households. Final Report](#), Bruxelles, Belspo.
- ⁹⁵ Solidararis et Sudpresse (2019). [Grande enquête Solidararis-Sudpresse. Travailleurs pauvres](#).
- ⁹⁶ Vandekerckhove, Sem et al. (2018). [In-work poverty and shifts in work, income, and the composition of households. Final Report](#), Bruxelles, Belspo.
- ⁹⁷ Banque Nationale de Belgique (2021). [Impact de la crise « COVID-19 » sur les revenus et l'épargne des ménages : bilan d'une année à la lumière de l'enquête auprès des consommateurs](#).
Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Note interfédérale sur l'impact de la crise du COVID-19 dans les situations de pauvreté](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.
- ⁹⁸ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2013). [Protection sociale et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politique. Rapport bisannuel 2012-2013](#), Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 37.
- ⁹⁹ [www.luttepauvrete.be](#), rubrique 'Des faits et des chiffres'. [Quels sont les montants des allocations minimales et du salaire minimum ?](#)
- ¹⁰⁰ Dierckx, Sacha (2021). [Waarom het minimumloon broodnodig omhoog moet](#).

- ¹⁰¹ SPF Sécurité sociale (2019). [The evolution of the social situation and social protection in Belgium 2019](#), tableau A2.1, p. 86.
- ¹⁰² Statbel (2021). [Salaires mensuels bruts moyens](#).
- ¹⁰³ CGSLB (2021). [Il est temps d'en finir avec le recours excessif aux contrats journaliers pour les travailleurs intérimaires](#).
- ¹⁰⁴ Gouvernement fédéral (2020). [Accord de gouvernement](#), p. 41.
- ¹⁰⁵ Clout, Amandine (11 octobre 2021). "Profession : coursiers sans papiers", [Lesoir.be](#).
- ¹⁰⁶ [20211208-ttfb-deliveroo.pdf \(tribunaux-rechtbanken.be\)](#)
- ¹⁰⁷ Brupartners (2020). [Avis : Rapport bisannuel 2018-2019 sur la Précarité, la Pauvreté et l'Exclusion sociale](#), p. 14.
- ¹⁰⁸ De Gaulejac, Vincent (1994). *La lutte des places. Insertion et désinsertion*, Paris, Desclée de Brouwer.
- Paugam, Serge (dir.) (2007). *Repenser la solidarité : l'apport des sciences sociales*, Paris, PUF.
- Castel, Robert (2009). *La montée des incertitudes : travail, protections, statut de l'individu*, Paris, Edition du Seuil.
- ¹⁰⁹ Paugam, Serge (dir.) (2007). *Repenser la solidarité : l'apport des sciences sociales*, Paris, PUF.
- ¹¹⁰ Horemans, Jeroen et al. (2020). [COVIVAT Beleidsnota 4: De kwetsbare werkende. Een profielschets van armoede en financiële bestaanszekerheid bij werkende Belgen](#), Louvain/Anvers.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Note interfédérale sur l'impact de la crise du COVID-19 dans les situations de pauvreté](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.
- ¹¹¹ Le Forum – Bruxelles contre les inégalités, Bruxelles laïque, le Conseil Bruxellois de Coordination Sociopolitique, la Fédération des Services Sociaux et l'Agence Alter (2021). [Les enquêtes de l'école de transformation sociale : le coronavirus, un agent de transformation ?](#)
- ¹¹² [www.luttepauvrete.be](#) rubrique 'Faits de chiffres', fiche '[Les femmes sont-elles plus exposées à la pauvreté et à la précarité que les hommes ?](#)'
- ¹¹³ O'Dorchai, Sile et Ghesquière, François (2019). [Egalité entre les femmes et les hommes en Wallonie. Cahier 4. Revenus, pauvreté et dépendance financière des Wallonnes et des Wallons](#), IWEPS.
- ¹¹⁴ Van Hove, Hildegard et Dieter De Vos (2021). [L'écart salarial entre les femmes et les hommes en Belgique. Rapport 2021](#), p. 7.
- ¹¹⁵ Van Hove, Hildegard et Dieter De Vos (2021). [L'écart salarial entre les femmes et les hommes en Belgique. Rapport 2021](#), p. 68.
- ¹¹⁶ Dumont, Daniel (coord.) (2021). *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Bruxelles, Larcier.
- ¹¹⁷ Observatoire de la santé et du social de la Région Bruxelles capitale (2017). [Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise. Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016](#), Bruxelles, Commission communautaire commune.
- ¹¹⁸ SPF Sécurité sociale (2021). [Analysis of the evolution of the social situation and social protection in Belgium 2020](#).
- Lefebvre, V. (2019). "Les réformes de l'assurance chômage (2011-2019)", *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2438-2439.
- ¹¹⁹ SPP Intégration sociale (2020). [Bulletin statistique](#), n° 26.
- ¹²⁰ BAPN (2021). [Le droit aux allocations d'insertion est rétabli pour ceux qui font appel à la justice](#).
- ¹²¹ Girès, Joël (2021). [Histoire du chômage : de la charité au droit](#).

- ¹²² Girès, Joël (2021). [Histoire du chômage : de la charité au droit](#).
- ¹²³ Vlaamse Regering (2019). [2019-2024 Regeerakkoord](#), Brussel, Departement Kanselarij en Bestuur.
- ¹²⁴ Cardoen, Annabel (2019). [Samen solidair tegen armoede. Campagnedossier 2019](#), Bruxelles, Welzijnszorg, p. 54.
- ¹²⁵ Cantillon, Bea (2020). ["Texte de forum. Plaidoyer pour un contrat social renouvelé"](#), *Revue belge de sécurité sociale*, 2020, n° 2, p. 407-422.
- ¹²⁶ Vandekinderen, Caroline (2021). "De comeback van voedselhulp als armoedebestrijdingsstrategie", *Sampol*, vol. 28, n° 6, p. 9-15.
- ¹²⁷ Mouvement Luttes Solidarités Travail (2020). [La solidarité au regard des plus pauvres](#), p. 12-13.
- ¹²⁸ [www.luttepauvrete.be](#), rubrique ["Des faits et des chiffres". Quels sont les montants des allocations minimales et du salaire minimum ?](#)
- ¹²⁹ Oosterlynck, Stijn (2018). ["Solidariteit"](#), dans Fred Dhont (dir.), *Gemeen.d*, Bruxelles, Socius, p. 49.
- ¹³⁰ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2018). [Compte rendu de la matinée de réflexion « Au-delà du statut cohabitant »](#), Sénat, 19 avril 2018, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.
- ¹³¹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (septembre 2017). [Liste bibliographique – Literatuurlijst : 'Basisinkomen-Allocation universelle-Basic Income'](#), Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.
- Dumont, Daniel (2021). *Le revenu de base universel, avenir de la sécurité sociale ? Une introduction critique au débat*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles.
- ¹³² Jansen, Tom et Ghysels, Inti (2012). ["Is ons belastingstelsel fair?"](#), *Samenleving & Politiek*, jg. 19, n°8, p. 46-57.
- ¹³³ Dierckx, Sacha (2016) [Vijf principes voor een rechtvaardige fiscaliteit](#). Denktank Minerva, Bruxelles.
- ¹³⁴ Peeters, Bruno, Verbist, Gerlinde, Smet, Rik en Meeusen, Leen (2014). [De hervorming van de personenbelasting. Eindverslag Onderzoeksovereenkomst](#). Universiteit Antwerpen – SPF Finances.
- ¹³⁵ Réseau Justice Fiscale (2019). [Mémoire en vue des élections fédérales et européennes 2019](#), p. 6-7.
- ¹³⁶ Service Public Fédéral Finances. [Taux et revenus imposables](#).
- ¹³⁷ Frogneux, Vincent et Saintrain, Michel (2012). [De elasticiteit van de personenbelasting. Prospectieve macro-economische benadering van de nationale elasticiteit en van de elasticiteit van een geregionaliseerde personenbelasting](#), Bruxelles, Bureau fédéral du Plan, p. 23.
- ¹³⁸ Decoster, André (2009). Zijn onze belastingen (nog) progressief? In Vranken, J., Campaert, G., Dierckx, D. & Van Haarlem, A. (eds.), [Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2009](#). Acco, Leuven/Voorburg, p. 145-162.
- ¹³⁹ Thomas, Alastair(2020). ["Reassessing the regressivity of the VAT"](#), *OECD Taxation Working Papers*, n°49, OECD Publishing, Paris.
- ¹⁴⁰ Réaction écrite de LST, 30/08/2021.
- ¹⁴¹ Administration flamande, [Informations supplémentaires concernant les règlements-taxes forfaitaires et au comptant](#).
- ¹⁴² Di Franco, Valentin (2021), *La concurrence fiscale entre les régions flamande, wallonne et bruxelloise. Possibilité, modalités, réalités ?*, Université de Liège, Liège.
- ¹⁴³ IWEPS (2021). [La transition juste en Europe : mesurer pour évoluer](#), Cahier de prospective de l'IWEPS n° 6, Namur, p. 6.

- ¹⁴⁴ Peeters, Bruno, Verbist, Gerlinde, Smet, Rik en Meeusen, Leen (2014). [De hervorming van de personenbelasting. Eindverslag Onderzoeksovereenkomst](#). Universiteit Antwerpen – SPF Finances.
- ¹⁴⁵ BAPN (2020). [Task Force Groupes vulnérables COVID-19 2.0 : Mise à jour des propositions non-exhaustives de BAPN aux problèmes et difficultés rencontrés par les personnes vulnérables en raison de de la deuxième vague de la crise sanitaire \(16 novembre 2020\)](#), p. 8.
- ¹⁴⁶ Kuypers, Sarah et Marx, Ive (2020). [De verdeling van de vermogens en schulden in België](#), Centrum voor Sociaal Beleid, Anvers.
- ¹⁴⁷ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2020). Faits et chiffres. [Feiten en cijfers Hoe groot is de inkomensongelijkheid in België?](#)
- ¹⁴⁸ Capgemini (2020). [World Wealth report 2020](#).
- ¹⁴⁹ RTBF (2020). [Plus de 130.000 millionnaires en Belgique l'an dernier, une hausse de plus de 8%](#).
- ¹⁵⁰ Oxfam (2021). [The Inequality Virus. Bringing together a world torn apart by coronavirus through a fair, just and sustainable economy](#). Oxfam, oxfam.org.
- ¹⁵¹ Oxfam, (2021). [Ongelijkheid is even dodelijk als het coronavirus](#).
- ¹⁵² Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). [Durabilité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2018-2019](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 9 et p. 93.
- ¹⁵³ Robeyns, Ingrid (2019). [Rijkdom. Hoeveel ongelijkheid is nog verantwoord?](#) Prometheus, Amsterdam.
- ¹⁵⁴ LST, préparation de la réunion de concertation du 25/10/2021
- ¹⁵⁵ Barros, Beatriz et Wilk, Richard (2021). [Private planes, mansions and superyachts: What gives billionaires like Musk and Abramovich such a massive carbon footprint](#), The Conversation.
- ¹⁵⁶ Oxfam International and the Institute for European Environmental Policy (2021). [Carbon inequality in 2030](#).
- ¹⁵⁷ Sassen, Saskia (2014). [Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy](#), Harvard University Press.
- ¹⁵⁸ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). [Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2016-2017](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 92-127.
- ¹⁵⁹ Raes, Koen (1999). Ethische bouwstenen van armoedebestrijding. Van armoedebestrijding naar rijkdombestrijding en rijkdomverdeling? In Vranken, J., Geldof, D. & Van Menxel, G. (eds.), Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1999. Acco, Leuven/Amersfoort, p. 334-349.
- ¹⁶⁰ Vermeersch, Wim (2020). "Interview Paul De Grauwe : « [Belast erfenissen boven 100 miljoen aan 100 %](#) », Samenleving & Politiek, Jaargang 27, 7, p. 22-29.
- ¹⁶¹ Robeyns, Ingrid (2019). [Rijkdom. Hoeveel ongelijkheid is nog verantwoord?](#) Prometheus, Amsterdam.
- ¹⁶² Coene, Jill et al. (2021). [Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2021](#), University Press Antwerp, Anvers, p. 47, 164-173.
- ¹⁶³ Administration flamande. [Belastingkrediet voor kinderen ten laste](#).
- ¹⁶⁴ Service Public Fédéral Finances. [Réductions d'impôt – Y ai-je toujours droit ?](#)
- ¹⁶⁵ Gouvernement fédéral, [Accord de gouvernement du 30 septembre 2020](#), p.52.
- ¹⁶⁶ Tørsløv, Thomas R. (2020). [The Missing Profit of Nations](#).
- ¹⁶⁷ Parlement européen, [Rapport du 26 mars 2019 sur la criminalité, l'évasion et l'optimisation fiscales](#).
- ¹⁶⁸ OCDE, [Communiqué de presse du 8 octobre 2021](#).
- ¹⁶⁹ CNCD-11.11.11, [Communiqué de presse du 12 juillet 2021](#).

- ¹⁷⁰ Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (2020). [Observations finales relatives au 5^{ème} rapport périodique sur la Belgique](#), p.3.
- ¹⁷¹ Gouvernement fédéral, [Accord de gouvernement du 30 septembre 2020](#), p.54.
- ¹⁷² Gouvernement de Wallonie, [Communiqué de presse du 28 octobre 2021](#).
- ¹⁷³ Médiateur fédéral (2018) [Dettes fiscales. La stratégie de recouvrement du SPF Finances](#), Bruxelles.
- ¹⁷⁴ Médiateur fédéral (2018) [Dettes fiscales. La stratégie de recouvrement du SPF Finances](#), Bruxelles.
- ¹⁷⁵ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, [page thématique relative au non-recours aux droits](#).
- ¹⁷⁶ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). [Durabilité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2018-2019](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 30.
- ¹⁷⁷ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Analyse du \(non-\)recours au Hello Belgium Railpass](#), Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). Communiqué de presse – [Analyse du recours et du non-recours au Hello Belgium Railpass](#), 15 décembre 2021.
- ¹⁷⁸ Brussels Studies Institute (2017). [Companies and sustainable mobility. The company car debate and beyond](#).
- ¹⁷⁹ Van Lancker, Wim (2015). [“Cui bono? Over het mattheuseffect, kinderarmoede en de \(on\)gewenste uitkomsten van het gezinsbeleid in de sociale investeringsstaat”](#), *Tijdschrift voor Jeugd en Kinderrechten*, vol. 16, nr.2, p. 122-140.
- ¹⁸⁰ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2015). [Services publics et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2014-2015](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.
- ¹⁸¹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). [Durabilité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2018-2019](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 22-26.
- ¹⁸² Van Lancker, Wim (2015). [“Cui bono? Over het mattheuseffect, kinderarmoede en de \(on\)gewenste uitkomsten van het gezinsbeleid in de sociale investeringsstaat”](#), *Tijdschrift voor Jeugd en Kinderrechten*, vol. 16, nr.2, p. 122-140.
- ¹⁸³ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2015). [Services publics et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2014-2015](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 68-91
- ¹⁸⁴ Préparation de l'association Centrum Kauwenberg pour la réunion de concertation du 27 mai 2020.
- ¹⁸⁵ Teuscher, T. (2007). « La famille, dernier rempart contre la misère (J. Wresinski) », *Drogues, santé, prévention (anciennement Les cahiers de Prospective Jeunesse)*, n° 45, Vol. 12 n° 4, pp. 8 et 9.
- ¹⁸⁶ LST (2020). [La solidarité au regard des plus pauvres](#), Journée mondiale du refus de la misère, 17 octobre 2020.
- ¹⁸⁷ LST (2020). [La solidarité au regard des plus pauvres](#), Journée mondiale du refus de la misère, 17 octobre 2020.
- ¹⁸⁸ Plovie, Elke en Leen Heylen (2020). [“Buurtzorg in crisistijd: Wie al heeft, zal nog meer krijgen”](#), *Sociaal.net*, 9 juli 2020.
- ¹⁸⁹ Plovie, Elke en Leen Heylen (2020). [“Buurtzorg in crisistijd: Wie al heeft, zal nog meer krijgen”](#), *Sociaal.net*, 9 juli 2020.
- ¹⁹⁰ Oosterlynck, Stijn (2018). [“Solidariteit”](#) in Fred Dhont (red.), *Gemeen.d*, Brussel, Socius.

- ¹⁹¹ Cardoen, Annabel (2019). *Samen solidair tegen armoede. Campagnedossier 2019*, Brussel, Welzijnszorg, p 24.
- ¹⁹² ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). *Rapport Général sur la Pauvreté*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin.
- ¹⁹³ ATD Quart Monde Belgique, Union des villes et communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin, *Rapport général sur la pauvreté*, Bruxelles, 1994, p. 304.
- ¹⁹⁴ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). *Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2016-2017*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 75.
- ¹⁹⁵ Parlement de la Communauté germanophone de Belgique (2020). *Un Dialogue Citoyen permanent en Communauté germanophone de Belgique*, information de presse.
- ¹⁹⁶ democratie.brussels.
- ¹⁹⁷ Plus d'infos sur : <https://democratie.brussels/assemblies/gestion-crise>.
- ¹⁹⁸ Parlement francophone bruxellois (2021). *Dans quelle mesure et de quelle manière les citoyennes et citoyens bruxellois envisagent-ils leur rôle dans la prévention, la communication, la gestion d'une crise et son évaluation ? Rapport fait au nom de la commission délibérative*, 24 octobre 2021.
- ¹⁹⁹ Pour plus d'informations, voir : <https://www.luttepauvrete.be/themes/test-dimpact-sur-la-pauvrete/>.
- ²⁰⁰ *Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté*, M.B., 16 décembre 1998 et 10 juillet 1999.
- ²⁰¹ Latré, Stijn (2021). "Koude en warme solidariteit" in Ellen Decraene en Nynke van Uffelen (red.), *U-Turn 2020. Naar een nieuw sociaal contract*, Antwerpen, UCSIA, p. 69-74.
- ²⁰² ENNHRI (2020). *Now is the time for solidarity on human rights - The need for human rights in COVID-19 responses in Europe*, 23 avril 2020.
- ²⁰³ Dierickx, Danielle et Tuur Ghys (2013). "Solidariteit en herverdeling in structurele armoedebestrijding" dans Danielle Dierckx et al. (dir.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2013*, Louvain/Den Haag, Acco, p. 173-187.
- ²⁰⁴ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021), *Note interfédérale sur l'impact de la crise du COVID-19 dans les situations de pauvreté et de précarité*, 29 avril 2021. Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.
- ²⁰⁵ Iweps (2020). *Indice de situation sociale de la Wallonie. Focus sur les impacts de la crise de la Covid-19 sur les conditions de vie et les inégalités sociales en Wallonie*
- Groupe de travail Social Impact COVID-19 Crisis (2021), *Suivi de l'impact du COVID-19 sur l'emploi et la protection sociale en Belgique*.
- ²⁰⁶ Oosterlynck, Stijn (2018). "Solidariteit" dans Dhont Fred (dir.), *Gemeen.d*, Bruxelles, Socius, p. 49.
- ²⁰⁷ <https://www.75anssecuritesociale.be/fr/>
- ²⁰⁸ Somers, Matthias (2021). *De sociale zekerheid als lotsverbondenheid*, Bruxelles, Denktank Minerva, 11 janvier 2021.
- ²⁰⁹ Oosterlynck, Stijn (2018). "Solidariteit" dans Dhont Fred (dir.), *Gemeen.d*, Bruxelles, Socius, p. 52.
- ²¹⁰ Conseil central de l'Economie et Conseil national du Travail (2020). *Avis concernant le dixième rapport bisannuel du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale*, p. 14.
- ²¹¹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2013). *Protection sociale et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2012-2013*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.
- ²¹² Oosterlynck, Stijn (2018). "Solidariteit" dans Dhont Fred (dir.), *Gemeen.d*, Bruxelles, Socius.

- ²¹³ Somers, Matthias (2019). “[Fundamenten. Sociale zekerheid in onzekere tijden](#)”, dans Somers Matthias (dir.), *Fundamenten. Sociale zekerheid in onzekere tijden*, Bruxelles, Denktank Minerva, p. 12.
- ²¹⁴ Feltesse, Patrick (2008). “Sécurité sociale et lutte contre la pauvreté”, dans Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale, [Pauvreté – dignité – droits de l’homme. Les 10 ans de l’accord de coopération](#), Bruxelles, Centre pour l’égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 125-134.
- ²¹⁵ Statbel (2021), [Risques de pauvreté en Belgique en 2020](#).
- ²¹⁶ Cardoen, Annabel (2019). [Samen solidair tegen armoede. Campagnedossier 2019](#), Bruxelles, Welzijnszorg.
- ²¹⁷ Cantillon, Bea (2018). “[La protection sociale face au défi de la nouvelle pauvreté](#)”, *Revue belge de sécurité sociale*, n° 4, p. 435-458.
- ²¹⁸ [www.luttepauvrete.be](#), rubrique “[faits et chiffres](#)”, ‘Quels sont les montants des allocations minimales et du salaire minimum?’.
- ²¹⁹ ONEM (2021). [Chômage complet](#).
- ²²⁰ SPP Intégration sociale. [Revenu d’intégration sociale](#).
- ²²¹ SPF Sécurité sociale (2019). [The evolution of the social situation and social protection in Belgium 2019](#), tableau A2.1, p. 86.
- ²²² Statbel (2020). [EU-SILC 2019](#).
- ²²³ Frederickx, Marieke et al. (2021). [Doeltreffendheid van de minimuminkomens in Vlaanderen](#), CEBUD working paper 21.02.
- ²²⁴ Rosvelds, Sandra et al. (2021). “[De sociale zekerheid zorgt voor \(minder\) zorgen, ook in de toekomst](#)”, *De Gids op maatschappelijk gebied*, vol. 112 n° 3, p. 3-6.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale (2021). [Note interfédérale sur l’impact de la crise du COVID-19 dans les situations de pauvreté et de précarité](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale.
- ²²⁵ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale (2021). [Aperçu interfédéral des mesures COVID-19, en soutien aux situations de pauvreté et de précarité](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale.
- ²²⁶ Coene, Jill (2021). “Pandemie, armoede en ongelijkheid: een inleiding op het themadeel” dans Jill Coene et al. (dir.), [Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2021](#), Louvain, Acco, p. 182.
- Banque nationale de Belgique (2020). [Rapport 2020 - Développements économiques et financiers, p. 198](#).
- ²²⁷ Barrez, Jeroen et al. (2021). “De werkgelegenheids- en sociale impact van de COVID-19-crisis” dans Jill Coene et al. (dir.), [Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2021](#), Louvain, Acco, p. 204-224.
- ²²⁸ Vandebroucke, Frank (2021). “De onverwachte warmte van de koude solidariteit” dans Decraene Ellen en van Uffelen Nynke (dir.), [U-Turn 2020. Naar een nieuw sociaal contract](#), Anvers, UCSIA, p. 108.
- ²²⁹ Pintelon, Olivier (2021). “[Hoe de sociale zekerheid ons behoedde voor erger](#)”, *Sampol*, n° 6.
- ²³⁰ Union Européenne (2021). [2021 SPC annual review of the Social Protection Performance Monitor \(SPPM\) and developments in social protection policies. Report on key social challenges and key messages](#).
- ²³¹ Mechelynck, A et Neven, J.-F. (2020). “Un renforcement du chômage temporaire pour tous les travailleurs ? - Certains travailleurs atypiques privés à la fois de travail et du chômage temporaire”, *Journal des tribunaux du travail*, numéro spécial : E. Dermine en D. Dumont (dir.), [Le droit social face à la crise du covid-19 : panser le présent et penser l’après](#), p. 157-167.

- ²³² Vleminckx, Koen (2020). [“La sécurité sociale comme stabilisateur socio-économique pendant la crise de COVID-19 : conclusion générale”](#), *Revue belge de sécurité sociale – La réponse de la protection sociale à la pandémie de COVID-19*, n° 1, p. 295-310.
- ²³³ Bogaerts, Nico (2021). [“Corona is een momentum voor onze welvaartsstaat: ‘We moeten meer mensen beschermen’”](#), *Sociaal.Net*, 5 janvier 2021.
- Horemans, Jeroen et al. (2020) [COVIVAT Beleidsnota 4: De kwetsbare werkende. Een profielschets van armoede en financiële bestaanszekerheid bij werkende Belgen](#), Louvain/Anvers.
- ²³⁴ Le Médiateur fédéral (2021). [Offrir un soutien en période d’incertitude](#) – Rapport d’activités 2020.
- ²³⁵ Le Médiateur fédéral (2021). [Offrir un soutien en période d’incertitude](#) – Rapport d’activités 2020, p. 22.
- ²³⁶ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale (2021). [Note interfédérale sur l’impact de la crise du COVID-19 dans les situations de pauvreté et de précarité](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale.
- ²³⁷ Marchal, Sarah et al. (2020). [COVIVAT beleidsnota 5: De doeltreffendheid van ons sociaal vangnet in corona tijden](#), Louvain/Anvers.
- Working Group Social Impact COVID-19 (2021). [Suivi de l’impact du COVID-19 sur l’emploi et la protection sociale en Belgique](#).
- ²³⁸ La Constitution belge, https://www.senate.be/doc/const_fr.html#t1.
- ²³⁹ Van Eeckhoutte, D. et Burssens, L. (2021). “Het standstill-beginsel houdt een verscherpte materiële en formele motiveringsplicht in voor de regelgever. Een bespreking van arrest nr. 243.760 van 20 februari 2019 van de Raad van State”, *Rechtskundig Weekblad* 2020-21, n° 29, p. 1123-1135.
- ²⁴⁰ Cass. (3e ch.) 5 mars 2018, ONEm c/ A.S. (S.16.0033.F), *Chr. D.S. – Soc. Kron.* 2020, 3-4-5, note F. LAMBINET.
- ²⁴¹ Voir jurisprudence: [Tribunal du travail de Liège \(4ème ch.\) 21 juin 2016 – Service de lutte contre la pauvreté \(luttepauvrete.be\)](#).
- BAPN (2021). [Le droit aux allocations d’insertion est rétabli pour ceux qui font appel à la justice](#).
- ²⁴² [Accord de coopération entre l’Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté](#), M.B. du 16 décembre 1998 et du 10 juillet 1999.
- ²⁴³ United Nations, Economic and Social Council (2020). [Concluding observations on the fifth periodic report of Belgium](#). E/C.12/BEL/CO/5.
- ²⁴⁴ Conseil central de l’Economie et Conseil national du Travail (2020). [Avis concernant le dixième rapport bisannuel du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale](#).
- ²⁴⁵ [Re-InVEST.be – Re-InVEST.be \(kuleuven.be\)](#)
- ²⁴⁶ Gouvernement fédéral (2020). [Accord de gouvernement](#).
- ²⁴⁷ Gouvernement fédéral (2020). [Accord de gouvernement](#).
- ²⁴⁸ Mouvement ATD Quart-Monde (2021). [Les Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée en Belgique. L’emploi décent comme un droit pour toutes et tous](#), Bruxelles, Mouvement ATD Quart-Monde.
- ²⁴⁹ Van Istendael Geert (2019). *De Grote verkillung*, Amsterdam, Atlas Contact.
- ²⁵⁰ Somers, Matthias (2021). [De sociale zekerheid als lotsverbondenheid](#), Bruxelles, Denktank Minerva.
- ²⁵¹ De Weerd, Raf (2021). [“Herfinancier de sociale zekerheid, 10 ideeën voor een nieuwe sociale zekerheid”](#), *Samenleving & Politiek*, vol. 28, n°3.
- ²⁵² Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale (2020). [To leave no one behind: attention et soutien aux personnes en situation de pauvreté et de précarité dans le cadre des](#)

[mesures relatives au COVID-19](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Carte blanche: penser l'après-inondations en ne laissant personne sur le bord du chemin](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

²⁵³ Gouvernement fédéral (2020). [Accord de gouvernement](#).

²⁵⁴ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2018). [Mémoire du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale en vue des élections fédérales et régionales 2019. Reconnaître, soutenir et encourager la cohabitation](#), Bruxelles.

²⁵⁵ Gouvernement fédéral (2020). [Accord de gouvernement](#).

²⁵⁶ De Weerdt, Raf (2021). ["Herfinancier de sociale zekerheid, 10 ideeën voor een nieuwe sociale zekerheid"](#), *Samenleving & Politiek*, vol. 28, n°3.

²⁵⁷ Pauwels, Karl (2019). "Rechtvaardige belastingen: een utopie? Een zoektocht naar de bouwstenen voor een rechtvaardig fiscaal stelsel" in Coene, Jill et al. (red.) (2019). [Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 2019](#), Leuven/Den Haag, Acco.

²⁵⁸ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2015). [Services publics et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2014-2015](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

²⁵⁹ Panel pour le climat et la durabilité (2019). [Om klimaatverandering en de ecosysteemcrisis echt aan te pakken is systeemverandering noodzakelijk en urgent](#), Bruxelles, p. 78-79.

²⁶⁰ Klimaat.be, de Belgische federale site voor een betrouwbare informatie over klimaatverandering: ["Nationaal debat over koolstoftarifiering"](#), Klimaat.be, 27/11/2019.

²⁶¹ Administration flamande. [Sociaal tarief voor water](#).

²⁶² Voir: <https://maron-trachte.brussels/2021/04/02/vers-la-fin-des-coupures-deau-aux-usagers-domestiques-le-gouvernement-bruxellois-renforce-lacces-a-leau-pour-toutes-et-tous/>

²⁶³ Netwerk tegen Armoede, Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie en het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting [Eerste feedback op de plannen rond een nieuwe tariefstructuur water, vanwege het Netwerk tegen Armoede, Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie en het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting](#) (26 juni 2015) en Vlaamse Milieumaatschappij, [Armoedetoets 'Tariefstructuur en tariefregulering water-oktober 2015'](#), bijlage bij de Memorie van toelichting bij het Ontwerp van decreet tot wijziging van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van oppervlaktewateren tegen verontreiniging en het decreet van 24 mei 2002 betreffende water bestemd voor menselijke aanwending, wat betreft de aanpassing van de aanrekening van de kosten voor publieke drinkwatervoorziening en de kosten voor gemeentelijke en bovengemeentelijke sanering.

²⁶⁴ Solidaires Finances Publiques (2012). [Les expatriations fiscales au cœur du débat fiscal. Deuxième version actualisée](#), p. 6.

²⁶⁵ Dedry, Antoine (2014). [Richesse et héritage en Belgique](#). CREPP Working Paper, 2014/01.

²⁶⁶ Tørsløv, Thomas R. (2020). [The Missing Profit of Nations](#).

²⁶⁷ [Enquête parlementaire sur les grands dossiers de fraude fiscale](#), *Doc. parl.*, Chambre, 2009, n° 52-0034/004.

²⁶⁸ Réseau Financité (2017). [Dossier Pédagogique: stop impunité fiscale !](#)

²⁶⁹ Calcul réalisé sur la base des chiffres du [SPF Finances - Aperçu global des recettes perçues par les autorités fédérales: réalisations](#).

²⁷⁰ Préparation ATD Quart Monde et Centrum Kauwenberg pour la concertation du 28 juni 2021.

²⁷¹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2015). [Services publics et pauvreté](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

²⁷² Cour des comptes (2021). [Uitbestedingsbeleid van de VDAB – Efficiëntie en effectiviteit](#), Bruxelles, Cour des comptes.

²⁷³ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2015). [Services publics et pauvreté](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 125-126.

²⁷⁴ Voir par exemple Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2020). [Avis du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale sur la vaccination contre le Covid-19 pendant la phase aiguë de la pandémie](#).

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Avis du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale relatif à la mise en œuvre de la stratégie de vaccination contre le COVID-19](#).

²⁷⁵ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Note interfédérale sur l'impact de la crise du COVID-19 dans les situations de pauvreté et de précarité](#), 29 avril 2021, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

De Vaal, David et Stroobants, Veerle (2021). "To leave no one behind? De impact van de COVID-19-crisis op mensen in situaties van armoede en bestaansonzekerheid." dans Coene, Jill et al., [Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2021](#), Anvers, ASP, p. 395-411.

²⁷⁶ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Avis du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale pour le 4^{ème} plan fédéral de lutte contre la pauvreté et l'inégalité](#), Bruxelles.

²⁷⁷ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2020). [Input van het stakeholdersoverleg i.f.v. de Vlaamse Taskforce Kwetsbare gezinnen, op vraag van de Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding](#), p. 13-22.

²⁷⁸ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion (2013). [Automatisation de droits qui relèvent de la compétence de l'Etat fédéral](#), Note sur demande de la Commission d'Accompagnement, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. SPP Intégration sociale et Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2020). [Automatisation des droits](#), Bruxelles, SPP Intégration sociale et Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

²⁷⁹ BAPN (2021). [Le PIIS : un outil de sanction plus qu'un outil d'accompagnement](#).

²⁸⁰ Loi visant à instituer 'la charte' de l'assuré social, *M.B.*, 11 avril 1995.

²⁸¹ Dumont, Daniel (2020). "Le phénomène du non-recours aux prestations, un défi pour l'effectivité (et la légitimité) du droit de la sécurité sociale. Un état de l'art et un agenda pour la recherche juridique.", *Tijdschrift voor Sociaal Recht (TSR) / Revue de Droit Social (RDS)*, Vol. 2020, n° 3, p. 377-420.

²⁸² ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). [Rapport Général sur la Pauvreté](#), Bruxelles, Fondation Roi Baudouin.

²⁸³ Malfliet, Guy (2020). "[We worstelen met participatie. We denken het toch beter te weten](#)", *Sociaal.net*, 6 maart 2020.

²⁸⁴ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Le dialogue, une démarche féconde pour l'effectivité des droits – Agora, un exemple inspirant](#).

Annexes



1. Liste des organisations impliquées dans l'élaboration du Rapport 2020 – 2021

- Aidants Proches asbl
- Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft
- Associations 21
- ATD Quart Monde Belgique / ATD Vierde Wereld België
- Belgisch Netwerk Armoedebestrijding (BAPN)
- BISA VoG
- BTZ – Beratungs- und Therapiezentrum VoG
- Buurtwerk 't Lampeke vzw
- Centrum Kauwenberg vzw
- Confédération des syndicats chrétiens (CSC) / Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV)
- De Fakkel vzw
- De Sfeer vzw
- De Vrolijke Kring
- Entraide et Fraternité - Vivre Ensemble
- Fairfin
- FAN
- Fédération des CPAS - Union des Villes et Communes de Wallonie
- Fédération des Services Sociaux (FdSS)
- Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB) / Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV)
- Frauenliga
- Front Commun des SDF / Gemeenschappelijk Daklozenfront Vlaanderen-Brussel-Wallonië
- Frühhilfe Eupen
- Fondation Roi Baudouin / Koning Boudewijnstichting
- Info Integration
- La Rochelle – Maison de Quartier asbl
- Le Forum – Bruxelles contre les inégalités
- L'Îlot
- Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL – LST
- Mutualité chrétienne (MC) / Christelijke Mutualiteit (CM)
- Netwerk tegen Armoede
- Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale - Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad
- Öffentliches Sozialhilfezentrum - ÖSHZ Bütgenbach
- Öffentliches Sozialhilfezentrum - ÖSHZ Raeren
- Ombudsdienst der Deutschsprachigen Gemeinschaft
- Picardie Laïque
- Pigment vzw
- Prisma VoG
- Relais Social Urbain Namurois

- Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté (RWLP)
- SAAMO Vlaanderen
- SAAMO Antwerpen Stad
- SAAMO Brussel
- SAAMO West-Vlaanderen
- SAM Steunpunt Mens en Samenleving
- Service public fédéral Finances - Federale Overheidsdienst Financiën
- Solidarités Nouvelles Wallonie
- Soziale Integration und Alltagshilfe
- Streetworker Jugendbüro
- 't Kringske
- Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW)
- UAntwerpen, Departement Sociologie
- UC Louvain, Institute for the Analysis of Change in Contemporary and Historical Societies (IACS)
- UC Louvain, SSH/DRT - Faculté de droit et de criminologie / SSH/DRT/BUDR, Commission d'enseignement pour le droit
- Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW)
- Union Nationale des Mutualités Socialistes (UNMS) - Nationaal Verbond van Socialistische Mutualiteiten (NVSM)
- Université de Liège, Faculté de Droit, de Science politique et de Criminologie, Département de droit, Tax Institute
- Verbraucherschutzzentrale
- Viertelhaus Cardijn CAJ
- Vlaams Steunpunt Vrijwilligerswerk
- Welzijnszorg
- Wijkwerking De Kring Eeklo
- Wirtschafts- und Sozialrat der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens
- Wohnraum für alle

2. Liste des personnes impliquées dans l'élaboration du Rapport 2020 – 2021

Carole ANSEENMACKER (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL – LST), Geneviève BAERT (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté (RWLP)), Anita BASTINGS (Prisma VoG), Rudy BEFAHY (ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België), Patrizia BERGAUER (De Sfeer vzw), Marc BOURGEOIS (Université de Liège, Faculté de Droit, de Science politique et de Criminologie, Département de droit, Tax Institute), Fred BOONE (SAAMO West-Vlaanderen), Sigrid BRISACK (Aidants Proches asbl) , Antoinette BROUYAUX (Associations 21), Annabel CARDOEN (Welzijnszorg), Marie CASTAIGNE (Fédération des CPAS - Union des Villes et Communes de Wallonie), Marie-Claude CHAINAYE (Réseau Wallon de lutte contre la Pauvreté (RWLP)), Emmanuelle CHAVRET (Le Forum – Bruxelles contre les inégalités), Tine CLAES (Netwerk tegen Armoede), Barbara CROE (Öffentliches Sozialhilfezentrum - ÖSHZ Raeren), Bianca CROÉ (Viertelhaus Cardijn CAJ), Catherine DALOZE (Entraide et Fraternité - Vivre Ensemble), Fabienne DAMOISEAUX (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL – LST), Saïd DAZZAZ (Front Commun des SDF / Gemeenschappelijk Daklozenfront Vlaanderen-Brussel-Wallonië), Mireille DEBURE (ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België), Ivan DECHAMPS (Union Nationale des Mutualités Socialistes (UNMS) - Nationaal Verbond van Socialistische Mutualiteiten (NVSM)), Annemarie DE CROOCK (Centrum Kauwenberg vzw), Andrée DEFAUX (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL – LST), Noëllie DENOMERENGE (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté (RWLP)), Maxim DE JONGE (De Vrolijke Kring), Georges DE KERCHOVE (ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België), Nancy DEMOL (ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België), Thijs DEROOST (Pigment vzw), Patrick DESPRETZ (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL – LST), Margaux DEVAHIVE (Service public fédéral Finances - Federale Overheidsdienst Financiën), Kristel DE VOS (SAAMO Vlaanderen), Marc DIERCKX (ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België), André DIERICKX (ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België), Céline DOCK (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL – LST et ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België), Frederic DOGUET (ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België), Sylvie DOSSIN (Aidants Proches asbl), Dominique DHYNE (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL – LST), Marion ENGLERT (Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale - Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad), Hanan EL-KHOURI (Frauenliga), Céline FEUILLAT (Aidants Proches asbl), Julien FLAGOTHIER (Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW)), Claudia FONK (Öffentliches Sozialhilfezentrum - ÖSHZ Raeren), Daniel FRANKEN (BISA VoG - Betrieb zur Integration und Schaffung von Arbeit), Aude GARELLY (L'Îlot), Marie GERARD (Relais Social Urbain Namurois), Michel GERARD (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL – LST), Merlin GEVERS (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté (RWLP)), Vincent GODEFROID (ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België), Rita GOOSSENS (ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België), Michèle GROGNET (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL – LST), Hector GUICHART (ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België), Pierre GUSTIN (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL – LST), Yves GUSTIN (Streetworker Jugendbüro), Chris HAESENDONCKX (SAAMO Antwerpen Stad), Martine HAID (Solidarités Nouvelles Wallonie), Eva HAMBACH (Vlaams Steunpunt Vrijwilligerswerk),

Marlene HARDT (Ombudsdienst der Deutschsprachigen Gemeinschaft), Olivier HISSETTE (Relais Social Urbain Namurois), Huguette HOUZE (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL – LST), Prescillia HUYSMANS (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL – LST), Christine JACOBS (ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België), Saskia JACOBS (ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België), Benjamin JADOUL (ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België), Anne-Françoise JANSSEN (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté (RWLP)), Astrid JEURIS (De Sfeer vzw), Ria JOHNSON (Centrum Kauwenberg vzw), Vanessa JOOS (ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België), Vincent JOOS (ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België), René KALFA (Verbraucherschutzzentrale), Cornelis KINT (Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale - Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad), Nicole KOHNEN (Soziale Integration und Alltagshilfe), Sarah KUYPERS (UAntwerpen, Departement Sociologie), Dominique LANGLOIS (La Rochelle – Maison de Quartier asbl), Fanny LASON (Le Médiateur fédéral - De Federale Ombudsman), Cédric LEDIEU (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL – LST), Marcelle LEDIEU (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL – LST), Luc LEFEBVRE (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL – LST), Pauline LEFEBVRE (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL – LST), Amélie LEGAT (Relais Social Urbain Namurois), Silvia LOOGEN (Frauenliga), Corine LORGE (Solidarités Nouvelles Wallonie), Heidi LOWIE (De Sfeer vzw), Christian LUKENGE (Fédération des Services Sociaux (FdSS)), Mieke MARIËN (De Fakkel vzw), Fons MAES (ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België), Pascal MAES (ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België), Françoise MAINGUET (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté (RWLP)), Jean-Jacques MALALEL (ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België), Roland MALOTEAU (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL – LST), Marjolein (Stagiaire De Fakkel vzw), Yves MARTIN (Solidarités Nouvelles Wallonie), Caroline MATHIEU (Wirtschafts- und Sozialrat der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens), Stephan MATHIEU (Wirtschafts- und Sozialrat der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens), Pascale MATHY (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL – LST), Melanie MAUS (Wohnraum für alle), Veronique MEIRSCHAERT (Front Commun des SDF / Gemeenschappelijk Daklozenfront Vlaanderen-Brussel-Wallonië), Marie-France MONNIER (Union Nationale des Mutualités Socialistes (UNMS) - Nationaal Verbond van Socialistische Mutualiteiten (NVSM)), Laeticia MONTINO (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL – LST), Patricia MOREAU (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL – LST), Marion NAPOLI (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL – LST), Amandine NIHOUL (Aidants Proches asbl), Laurence NOËL (Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale - Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad), Nele OGIERS (Centrum Kauwenberg vzw), Agathe OSINKSI (ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België), Marc OTJACQUES (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL – LST), Paul PALSTERMAN (Confédération des syndicats chrétiens (CSC) - Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV)), Anne PANNEELS (Fédération générale du travail de Belgique (FGTB) - Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV)), Cécile PARENT (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL – LST), Dominico PASQUARELLI (Solidarités Nouvelles Wallonie), Gaëlle PETERS (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté (RWLP)), Jean PEETERS (Front Commun des SDF / Gemeenschappelijk Daklozenfront Vlaanderen-Brussel-Wallonië), Jani PESTANA (Pigment vzw), Nathalie PETERS (Info Integration), Francine PIERLET (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL – LST), Christophe QUINTARD (Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB) - Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV)), Mariam RAHOU (Centrum Kauwenberg vzw), Iwona RAUW-KONWERSKA (BTZ –

Beratungs- und Therapiezentrum VoG), Karine ROCHTUS (Mutualité chrétienne (MC) - Christelijke Mutualiteit (CM)), Catherine ROMANCZAK (ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België), Matthias ROSENZWEIG (UCLouvain, SSH/IACS -- Institute for the Analysis of Change in Contemporary and Historical Societies (IACS)), Lolita SANDRON (Le Forum – Bruxelles contre les inégalités), Geert SCHUERMANS (SAM Steunpunt Mens en Samenleving), Julien SEBERT (ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België), Audrey SIMON (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté (RWLP)), Barbara SINGLER (Frühhilfe Eupen), Luc SOETE (FairFin & FAN), Laura SOUVERVILLE (ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België), Riet STEEL (SAM Steunpunt Mens en Samenleving), Mireille STROBBE (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL – LST), Ria SZEKER (De Fakkel vzw), Sébastien TOLLENAERE (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL – LST), Edoardo Traversa (UC Louvain, SSH/DRT -- Faculté de droit et de criminologie / SSH/DRT/BUDR -- Commission d'enseignement pour le droit), Kaat VAN BOSSTRAETEN (Fondation Roi Baudouin - Koning Boudewijnstichting), Melissa VANDENABEELE (Wijkwerking De Kring Eeklo), Laïla VANDENBEMDEN (De Vrolijke Kring), Leen VANDENHAUTE (De Vrolijke Kring), Marisa VANDESCHUEREN (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL – LST), Sarah VANCOMPENOLLE ('t Kringske), Angela VAN DE WIEL (SAAMO Brussel), Véronique VAN DE PLANCKE (Fédération des Services Sociaux (FdSS)), Julien VAN ISACKER (Picardie Laïque), Jessica VAN OORSCHOT (ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België), Christiane VAN OPDENBOSCH (Front Commun des SDF - Gemeenschappelijk Daklozenfront Vlaanderen-Brussel-Wallonie), Stefaan VAN PARYS (FairFin), Rosa VAN THIENEN (Centrum Kauwenberg), Petra VELZ (Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft), Nele VERBIST (Pigment vzw), Denise VERHAERT (De Fakkel vzw), Lieven VERLINDE (Buurtwerk 't Lampeke vzw), Kato W. (De Fakkel vzw), Liliane WILLAERTS (Centrum Kauwenberg vzw) , Gaby ZIMMERMAN (Öffentliches Sozialhilfezentrum - ÖSHZ Bütgenbach)

Nous tenons à remercier toutes les personnes qui, d'une manière ou l'autre, ont contribué à la rédaction du rapport 2020 – 2021.

Nous remercions également les membres de la Commission d'Accompagnement du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

Malgré le soin apporté à la confection de cette liste, il est possible que certaines personnes ou organisations n'y figurent pas ou soient mentionnées de façon erronée. Nous leur présentons d'avance nos excuses.

3. Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté

L'accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté a été signé à Bruxelles le 5 mai 1998. Il a été approuvé par :

- La Communauté flamande, décret du 17 novembre 1998, M.B. du 16 décembre 1998
- L'État fédéral, loi du 27 janvier 1999, M.B. du 10 juillet 1999
- La Communauté française, décret du 30 novembre 1998, M.B. du 10 juillet 1999
- La Communauté germanophone, décret du 30 novembre 1998, M.B. du 10 juillet 1999
- La Région wallonne, décret du 1er avril 1999, M.B. du 10 juillet 1999
- La Région de Bruxelles-Capitale, ordonnance du 20 mai 1999, M.B. du 10 juillet 1999

TEXTE DE L'ACCORD

Vu l'article 77 de la Constitution ;

Vu la loi spéciale du 8 août 1980 de réforme des institutions, notamment l'article 92bis, §1, inséré par la loi spéciale du 8 août 1988 et modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993 ;

Vu la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, notamment les articles 42 et 63 ;

Vu la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, notamment l'article 55bis, inséré par la loi du 18 juillet 1990 et modifié par la loi du 5 mai 1993 ;

Vu la décision du Comité de concertation Gouvernement fédéral - Gouvernements des

Communautés et des Régions du 3 décembre 1997;

Considérant que la précarité d'existence, la pauvreté et l'exclusion sociale, économique et culturelle, fût-ce d'un seul être humain, portent gravement atteinte à la dignité et aux droits égaux et inaliénables de tous les êtres humains ;

Considérant que la restauration des conditions de la dignité humaine et de l'exercice des droits de l'Homme définis par la Déclaration universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 et par les deux Pactes internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels, et aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966 est un objectif commun de chaque Autorité du pays ;

Considérant que la réalisation de cet objectif passe, notamment, par un effort constant de chaque Autorité, tant de son côté qu'en coordination avec les autres pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de politiques de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société ;

Considérant que la sécurité sociale est prioritaire pour le maintien de la cohésion sociale, pour la prévention de la précarité, de la pauvreté et des inégalités sociales et pour l'émancipation de l'être humain ;

Considérant qu'il importe d'assurer la continuité de ces politiques d'intégration, notamment par l'adaptation et le développement des services publics ;

Considérant que la participation de toutes les personnes concernées par ces politiques d'intégration, dès leur élaboration, doit être garantie par les Autorités ;

- L'État fédéral, représenté par le Premier Ministre, la Ministre des Affaires sociales, la Ministre de l'Emploi et du Travail chargée de la Politique d'Égalité des Chances entre Hommes et Femmes, le Ministre de la Santé publique et des Pensions et le Secrétaire d'État à l'Intégration sociale ;
- Communauté flamande et la Région flamande, représentées par son Gouvernement, en la personne du Ministre-Président et des Ministres chargés de la coordination de la politique pauvreté ainsi que de l'aide aux personnes ;
- La Communauté française, représentée par son Gouvernement en la personne de la Ministre-Présidente ;
- La Communauté germanophone, représentée par son Gouvernement, en la personne du Ministre-Président et du Ministre de la Jeunesse, de la Formation, des Médias et des Affaires sociales ;
- La Région wallonne, représentée par le Ministre-Président et le Ministre de l'Action sociale ;
- La Région de Bruxelles-Capitale, représentée par le Ministre-Président ;
- La Commission communautaire commune, représentée par les membres du Collège réuni chargés de l'Aide aux Personnes ;

Ont convenu ce qui suit :

ARTICLE 1ER

Dans le respect de leurs compétences respectives, les parties signataires s'engagent à poursuivre et à coordonner leurs politiques de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des

personnes dans la société, sur la base des principes suivants :

- La concrétisation des droits sociaux inscrits à l'article 23 de la Constitution ;
- Un accès égal pour tous à tous ces droits, ce qui peut également impliquer des mesures d'action positive ;
- L'instauration et le renforcement des modalités de participation de toutes les Autorités et personnes concernées, en particulier les personnes vivant dans un état de pauvreté, à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de ces politiques ;
- Une politique d'intégration sociale est une politique transversale, globale et coordonnée, c'est-à-dire qu'elle doit être menée dans tous les domaines de compétence et qu'elle requiert une évaluation permanente de toutes les initiatives et actions entreprises et envisagées.

ARTICLE 2

A cet effet, les parties signataires s'engagent à contribuer, chacune dans la limite de ses compétences, à l'élaboration d'un Rapport sur la Précarité, la Pauvreté, l'Exclusion sociale et les Inégalités d'accès aux droits, ci-après dénommé "le Rapport". Celui-ci est rédigé tous les deux ans pour le mois de novembre par le "Service de lutte contre la pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale" prévu à l'article 5 du présent accord, sur la base des contributions des parties. Le Rapport est établi dans les trois langues nationales.

Il contient au moins :

- Une évaluation de l'évolution de la précarité des conditions d'existence, de la pauvreté et de l'exclusion sociale sur la base des indicateurs définis conformément à l'article 3 ;

- Une évaluation de l'exercice effectif des droits sociaux, économiques, culturels, politiques et civils ainsi que des inégalités qui subsistent en matière d'accès aux droits ;
- Un inventaire et une évaluation des politiques et des actions menées depuis le précédent rapport ;
- Des recommandations et des propositions concrètes en vue d'améliorer la situation des personnes concernées dans tous les domaines visés au présent article, tant à long terme qu'à court terme.

ARTICLE 3

Après concertation avec le monde scientifique, les administrations et institutions compétentes, les interlocuteurs sociaux et les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, les parties signataires examineront quels sont les indicateurs quantitatifs et qualitatifs et les instruments qui peuvent être utilisés et/ou élaborés afin d'analyser l'évolution dans tous les domaines visés à l'article 2 de façon à permettre aux Autorités compétentes d'intervenir de la manière la plus adéquate. Une première série d'indicateurs sera déterminée pour le 15 novembre 1998.

Dans le respect des lois et règlements relatifs à la protection de la vie privée des individus, les parties signataires s'engagent à mettre gratuitement à la disposition du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale, toutes les données au sujet desquelles un accord préalable sera intervenu, ou à faciliter l'accès à ces données si elles appartiennent à des services extérieurs. Les parties signataires ont également accès à ces données.

ARTICLE 4

§1^{er} Le Rapport est remis via la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale mentionnée à l'article 9 au Gouvernement fédéral ainsi qu'aux Gouvernements des Communautés et des Régions, qui s'engagent à le transmettre à leurs Conseils, Parlements ou Assemblées.

§2 Dans le mois qui suit sa réception, le Rapport est transmis par le Gouvernement fédéral au Conseil National du Travail et au Conseil Central de l'Economie, qui rendent un avis dans le mois, à propos notamment des domaines qui relèvent de leurs missions. Selon la même procédure, les Communautés et les Régions demandent également un avis à leurs propres organes d'avis compétents dans ce domaine.

§3 Toutes les parties signataires s'engagent à tenir un débat relatif au contenu du Rapport et des avis et, en particulier, aux recommandations et propositions formulées dans le rapport.

ARTICLE 5

§1^{er} Afin de mettre en œuvre ce qui précède un "Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale" est créé avec pour missions de :

- Répertorier, systématiser et analyser les informations en matière de précarité d'existence, de pauvreté, d'exclusion sociale et d'accès aux droits sur la base des indicateurs définis conformément à l'article 3 ;
- Formuler des recommandations et des propositions concrètes en vue d'améliorer les politiques et les initiatives de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société ;

- Rédiger, au moins tous les deux ans, un Rapport tel que défini à l'article 2 ;
- A la demande d'une des parties signataires, de la Conférence interministérielle pour l'Intégration sociale ou d'initiative, émettre des avis ou rédiger des rapports intérimaires sur toute question relative aux domaines relevant de ses missions ;
- Organiser une concertation structurelle avec les plus démunis.

§2 Pour réaliser les objectifs définis sous §1^{er}, le Service associe d'une manière structurelle et continue à ses travaux les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, en faisant usage de la méthodologie basée sur le dialogue, telle qu'elle a été développée lors de l'élaboration du "Rapport Général sur la Pauvreté".

Le Service peut également faire appel à toute personne ou organisation publique ou privée ayant expertise en la matière.

ARTICLE 6

§1^{er} Le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale est trilingue et est créé au niveau fédéral, au Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme. Il est subsidié par tous les partenaires. Pour 1998, un budget de vingt millions de francs est mis à disposition :

- 15.000.000 francs par l'État fédéral ;
- 2.800.000 francs par la Communauté flamande et la Région flamande ;
- 1.700.000 francs par la Région wallonne (en concertation avec les Communautés française et germanophone) ;
- 500.000 francs par la Région de Bruxelles-Capitale (en concertation avec la Commission communautaire commune).

Les montants sont indexés annuellement. Le budget peut être adapté moyennant l'accord

de toutes les parties concernées après évaluation, par un avenant au présent accord de coopération.

Les montants sont versés pour le mois de mars de l'année à laquelle ils se rapportent.

§2 Une collaboration permanente et structurelle doit avoir lieu entre le Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale et les administrations compétentes au niveau des Communautés et des Régions. A cette fin, des collaborateurs scientifiques sont mis, sous une forme ou une autre, à la disposition du Service par les trois Régions, à savoir : 1,5 équivalent temps plein par la Région flamande, 1 équivalent temps plein par la Région wallonne et 1/2 équivalent temps plein par la Région de Bruxelles-Capitale. S'il s'agit de fonctionnaires, ceux-ci continuent à faire partie du personnel de la Région.

§3 Dans le respect de leurs compétences et de leurs budgets, les Communautés et les Régions veillent à reconnaître et à encourager des organisations dans lesquelles des personnes démunies s'expriment.

ARTICLE 7

§1^{er} Un Comité de Gestion du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale est mis en place avec les missions suivantes :

- La garantie de la bonne exécution du présent accord de coopération ;
- Sur proposition de la Commission d'Accompagnement prévue à l'article 8, la faculté de recourir à des établissements scientifiques ou à des services d'étude spécialisés qui, étant donnée leur expérience et le matériel dont ils disposent, peuvent assister le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale

dans l'accomplissement de ses missions ; dans ce cas, une convention doit être conclue avec le Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme ;

- L'élaboration pour le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale d'un projet de budget dont la gestion est strictement séparée de la dotation organique du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme ;
- La détermination du programme des besoins en personnel et en particulier du profil des fonctions du coordinateur.

§2 Le Président et le Vice-Président du Comité de Gestion et le coordinateur du Service de lutte contre la pauvreté, la Précarité en l'Exclusion assistent avec voix consultative aux assemblées du Conseil d'administration du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme quand des points concernant le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale sont à l'ordre du jour.

§3 Outre le Représentant du Premier Ministre qui le préside, le Comité de Gestion se compose de 12 membres, parmi lesquels :

- 4 membres présentés par l'État fédéral ;
- 3 membres présentés par la Communauté flamande et la Région flamande ;
- 2 membres présentés par la Région wallonne en concertation avec la Communauté française ;
- 2 membres présentés par la Région bruxelloise en concertation avec la Commission communautaire commune, dont un néerlandophone et un francophone ;
- 1 membre présenté par la Communauté germanophone.

Ces membres sont désignés en fonction de leurs compétences et de leur expérience dans

les domaines visés par le présent accord de coopération. Ils sont désignés par les Gouvernements respectifs, et sont nommés pour un mandat renouvelable de 6 ans par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.

§4 En outre, le Directeur et le Directeur adjoint du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme ainsi que le coordinateur du Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale sont membres avec voix consultative du Comité de Gestion.

ARTICLE 8

Il est créé une Commission d'Accompagnement qui, sous la présidence du Ministre ou Secrétaire d'État compétent pour l'Intégration sociale, accompagne les travaux du Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale. La Commission d'Accompagnement veille également au respect de la méthodologie et des critères prévus à l'article 3, ainsi qu'au bon avancement du Rapport. La Commission d'accompagnement est composée des membres du Comité de Gestion prévu à l'article 8, auxquels viennent s'ajouter, au moins :

- 4 représentants des interlocuteurs sociaux, présentés par le Conseil National du Travail ;
- 2 représentants des organismes assureurs, présentés par le Collège Intermutualiste National ;
- 5 représentants présentés par les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, dont un représentant des sans-abri ;
- 3 représentants présentés par la Section Aide sociale de l'Union des Villes et des Communes belges.

Ces représentants sont proposés en fonction de leurs compétences et de leur expérience

dans les domaines visés par le présent accord de coopération. Le Comité de Gestion leur octroie un mandat de 6 ans.

ARTICLE 9

En vue de garantir la concertation entre les différents Gouvernements, la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale se réunit au moins deux fois par an.

Dans le respect des compétences des Autorités qui la composent, elle a pour mission de veiller à une approche globale, intégrée et coordonnée des politiques de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société.

Elle est présidée par le Premier Ministre et préparée en collaboration avec le Ministre ou Secrétaire d'État qui a l'Intégration sociale dans ses attributions. Ils en assurent également le suivi. A cet effet, ils font appel à la compétence de la Cellule Pauvreté au sein de l'Administration de l'Intégration sociale et du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale.

ARTICLE 10

Dans le cadre de la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale, les parties signataires évalueront annuellement le fonctionnement du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale et la bonne exécution du présent accord de coopération.

ARTICLE 11

Le présent accord de coopération vise à renforcer la mission du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, telle que définie à l'article 2 de la loi du 15 février

1993 créant un Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, en particulier dans le domaine de la lutte contre toute forme d'exclusion. C'est pourquoi, à l'occasion du renouvellement du Conseil d'administration du Centre, le Gouvernement fédéral invitera le Parlement à tenir compte de ce renforcement sur la base de l'évaluation prévue à l'article 10.

Fait à Bruxelles, le 5 mai 1998, en 7 exemplaires.

- Pour l'État fédéral : J.-L. DEHAENE, Premier Ministre ; M. COLLA, Ministre de la Santé publique ; M. DE GALAN, Ministre des Affaires sociales ; M. SMET, Ministre de l'Emploi et du Travail ; J. PEETERS, Secrétaire d'État à l'Intégration sociale ;
- Pour la Communauté flamande et la Région flamande : L. VAN DEN BRANDE, Ministre-Président ; L. PEETERS, Ministre des Affaires intérieures, de la Politique urbaine et du Logement ; L. MARTENS, Ministre de la Culture, de la Famille et de l'Aide sociale ;
- Pour la Communauté française : L. ONKELINX, Ministre-Présidente ;
- Pour la Communauté germanophone : J. MARAITE, Ministre-Président ; K.-H. LAMBERTZ, Ministre de la Jeunesse, de la Formation, des Médias et des Affaires sociales ;
- Pour la Région wallonne : R. COLLIGNON, Ministre-Président ; W. TAMINIAUX, Ministre de l'Action sociale ; Pour la Région de Bruxelles-Capitale : CH. PICQUE, Ministre-Président ;
- Pour la Commission communautaire commune : R. GRIJP, D. GOSUIN, Membres du Collège réuni chargés de l'Aide aux Personnes.

Rapport bisannuel 2020-2021

Solidarité et pauvreté

Contribution au débat et à l'action politiques

Bruxelles, décembre 2021



Auteur	Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale Rue Royale 138, 1000 Bruxelles T: 02 212 31 67 luttepauvrete@cntr.be - www.luttepauvrete.be –  @Luttepauvrete
Rédaction	François Demonty, David de Vaal, Mélanie Joseph, Thibault Morel, Veerle Stroobants et Henk Van Hootegem
Recherche documentaire	Christophe Blanckaert, Catherine Boone, Emily Clissold et Michiel Commère
Mise en page	Catherine Boone, Anne van Dievoet

Ce rapport est principalement disponible en version électronique, sur le site web du Service : www.luttepauvrete.be.

Dit verslag is ook verkrijgbaar in het Nederlands.
Un résumé de ce Rapport bisannuel est disponible en néerlandais, français, allemand et anglais.

Le service partage des connaissances, mais il insiste sur le respect dû aux auteurs et contributeurs de tous les textes de cette publication. Ce texte ne peut être utilisé comme source d'information que moyennant mention de l'auteur et de la source du fragment. Aucune reproduction, exploitation commerciale, publication ou adaptation partielle ou intégrale des textes ou de tout autre élément protégé par des droits d'auteur ne pourra en être faite sans l'accord préalable et écrit du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

Veuillez citer cette publication de la façon suivante :

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). *Solidarité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2020-2021*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

**SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ,
LA PRÉCARITÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE
Rue Royale 138, 1000 Bruxelles**



WWW.LUTTEPAUVRETE.BE



@Luttepauvrete