



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

## RÉSUMÉ

RAPPORT BISANNUEL 2020-2021

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



## Table des matières

<b>Introduction</b>	<b>1</b>
<b>Chapitre I - Solidarité et pauvreté en perspective</b>	<b>4</b>
1. <b>La solidarité du point de vue des personnes de pauvreté</b>	<b>4</b>
2. <b>Trois dimensions de la solidarité</b>	<b>4</b>
3. <b>Inégalités et évolutions dans l'organisation de la solidarité</b>	<b>5</b>
4. <b>L'impact du COVID-19 et des inondations de juillet 2021</b>	<b>6</b>
<b>Chapitre II – Solidarité et travail</b>	<b>8</b>
1. <b>Les personnes en situation de pauvreté comme actrices de la solidarité par le travail</b>	<b>8</b>
2. <b>Les personnes en situation de pauvreté aux limites du système de solidarité</b>	<b>9</b>
<b>Chapitre III – Solidarité et fiscalité</b>	<b>12</b>
1. <b>La perception des impôts</b>	<b>12</b>
2. <b>La dépense des fonds publics</b>	<b>14</b>
<b>Chapitre IV – Chemins vers la solidarité et la justice</b>	<b>16</b>
1. <b>Solidarité et lutte contre la pauvreté, quels enjeux ?</b>	<b>16</b>
2. <b>Renforcer la sécurité sociale pour une société plus juste et plus solidaire</b>	<b>18</b>
3. <b>Vers une fiscalité juste</b>	<b>22</b>
4. <b>Utilisation équitable des fonds publics : pour des services publics de qualité et accessibles à tous.</b>	<b>25</b>
<b>Conclusion</b>	<b>28</b>
<b>Annexe</b>	<b>31</b>
<b>Notes de fin</b>	<b>37</b>



# 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 pauvreté<sup>1</sup>.

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'<sup>2</sup>.

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.

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 pauvreté<sup>3</sup>. 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

Ce premier chapitre met en perspective le concept de solidarité du point de vue de la pauvreté.

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

Dans un premier point, nous partageons quelques idées de ce que signifie la solidarité pour les personnes en situation de pauvreté sur base d'un questionnaire rempli par les associations en juin 2020 et des premières réunions de concertation. 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. Il s'agit aussi du contact humain et du lien tissé dans l'échange ainsi que de la reconnaissance de l'Autre comme un égal. La dignité humaine est essentielle pour que la solidarité n'entraîne pas de honte ni de souffrance auprès des personnes aidées. Les participants à la concertation ont par ailleurs insisté sur l'importance de l'entraide dans les groupes vulnérables, en particulier au sein de la famille. 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.

Les participants à la concertation, comme la majorité de la littérature sur le sujet, distinguent deux types de solidarité : 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. 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 -chaudemment- ensemble.

## 2. Trois dimensions de la solidarité

Ces 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.

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... Les contributions à la société sont multiples, variées et présentes dans toutes les couches de la population, y compris chez les plus pauvres. Toutefois, certaines formes de contribution souffrent d'un manque de considération et de reconnaissance. Par exemple, les personnes en situation de pauvreté s'investissent davantage dans des formes de volontariat moins structurées et moins reconnues comme les groupes locaux de base et les réseaux de solidarité informels.



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. Plusieurs mécanismes veillent à assurer une redistribution des richesses comme la sécurité sociale ou certains instruments fiscaux, mais aussi les soins de santé, l'enseignement ou encore les services publics. Bénéficier de solidarité peut 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.

Au-delà de ces deux dimensions, les participants à la concertation ont développé une troisième dimension, à savoir la dimension de collectivité et de projet commun. Cette dimension de la solidarité transcende les deux premières : elle pose la question des valeurs qui encadrent la vie en société et qui sous-tendent les mécanismes de solidarité directe et indirecte. 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. 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....

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

Dans ce troisième point, 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. 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.

Premièrement, la non effectivité des droits -tels que les droits à l'enseignement, à un logement décent ou encore aux soins de santé- 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, pouvoir prendre ses responsabilités et donc contribuer pleinement à la société. 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.

Lors des réunions de concertation, de nombreux participants ont également déploré différents obstacles légaux à la solidarité, comme la mise sous pression de notre système de sécurité sociale, qui frappe particulièrement les groupes vulnérables. 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.

Ensuite, déjà relevée dans le Rapport bisannuel 'Citoyenneté et pauvreté', la tendance générale à restreindre les aides à certaines catégories de personnes et à conditionner davantage les droits, perceptible depuis une dizaine d'années<sup>4</sup>, tend à réduire la solidarité institutionnelle. La conditionnalité augmente en effet le risque de nonaccès aux droits, voire aboutit à l'exclusion de droits.

Enfin, un certain glissement de responsabilité de la solidarité indirecte vers la solidarité directe est observé par les participants à la concertation : 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. 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. Or, si la solidarité indirecte et la solidarité directe 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.

#### 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.

En effet, 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. 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. 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.

Cela étant, la pandémie de COVID-19 a eu et continue d'avoir un impact très important sur les personnes en situation de pauvreté. Elle 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. Le ralentissement et la 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.

Enfin, avec la crise du COVID-19, la digitalisation de la société -et la fracture numérique qui en découle- a gagné en importance suite aux mesures sanitaires. 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. 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, au travail,... ont fortement impacté les personnes en situation de pauvreté. 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, 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. 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 physiques<sup>5</sup>.

## Chapitre II – Solidarité et travail



Les personnes en situation de pauvreté sont des acteurs de la solidarité dans différents domaines de la vie. L'un d'entre eux est le travail, au sens large du terme. Ainsi, les personnes vivant dans la pauvreté accomplissent un travail considérable en s'entraidant de toutes sortes de manières. Elles assument également des tâches de soins - pour leurs enfants, leurs parents, leurs amis et leurs compagnons d'infortune - et s'engagent dans des activités bénévoles, qu'elles soient ou non reconnues comme telles. En outre, nombre d'entre elles sont actives sur le marché du travail, à des degrés divers. Le travail rémunéré n'est pas seulement le moyen le plus reconnu et le plus valorisé socialement pour contribuer à la société. Idéalement, il permet également aux gens de gagner leur vie et d'investir dans leur propre avenir. De plus, grâce au travail rémunéré et aux cotisations sociales qui y sont prélevées, on construit la sécurité sociale, un système d'assurance indirect basé sur la solidarité qui protège les individus, les groupes et la société contre les aléas de la vie.

Nombre de ces contributions solidaires des personnes en situation de pauvreté restent cependant invisibles et sont parfois discréditées, voire sanctionnées. Les personnes concernées n'apparaissent dès lors pas en tant qu'acteurs de la solidarité. De nombreuses personnes en situation de pauvreté ne parviennent pas non plus à trouver un emploi de qualité offrant également une sécurité financière. Les emplois précaires constituent rarement un moyen durable pour sortir de la pauvreté, et ils poussent les gens dans les limites du système de solidarité.

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

Par l'emploi, les personnes contribuent au fonctionnement de la société par les tâches qu'elles accomplissent dans ce cadre. En outre, grâce aux cotisations sociales, un emploi offre la possibilité de cofinancer la solidarité institutionnelle. Lors de la concertation, de nombreuses questions ont été posées sur l'organisation de ces cotisations sociales. Pour commencer, de nombreuses personnes en situation de pauvreté - dans un contexte de pénurie structurelle d'emplois de qualité pour certains groupes - ne trouvent pas d'emploi. Ou bien elles sont contraintes d'accepter des emplois précaires qui échappent souvent au système de cotisation. Ainsi, non seulement les gens ne contribuent pas, mais ils ne parviennent pas non plus à se constituer des droits sociaux.

Dans le prolongement de cela, les participants se sont demandé si ceux qui peuvent et doivent payer des cotisations de sécurité sociale le font de manière équitable et inclusive. Il a notamment été question du calcul des cotisations pour les salariés (pourcentage fixe sur le salaire brut) et pour les indépendants (pourcentage dégressif et limité par tranche de revenu supérieure), mais aussi des cotisations en tant que telles des travailleurs et des employeurs. Les contributions de ces deux parties sont essentielles pour la concertation sociale et la gestion démocratique de la sécurité sociale. Toutefois, les discussions ont révélé que les cotisations de sécurité sociale sont davantage perçues comme une charge que comme un 'salaire de solidarité', et sont donc éludées autant que possible. Ainsi, de nombreux salariés (généralement pas les personnes peu qualifiées ou d'autres groupes vulnérables) bénéficient d'avantages extralégaux et le gouvernement prend des mesures pour réduire les cotisations patronales en vue de créer des emplois supplémentaires. En conséquence, le système de sécurité sociale perd des revenus et est fragilisé.

Enfin, les participants à la concertation sont d'avis que le financement de la sécurité sociale repose trop sur les cotisations issues du travail et que d'autres sources de financement devraient être davantage considérées (par exemple, les cotisations sur les revenus du patrimoine), afin de renforcer la solidarité au sein du système.

Les participants à la concertation n'ont pas manqué de souligner qu'il existe d'autres moyens de manifester sa solidarité que par un emploi. Il est légitime de se demander quelle reconnaissance la société accorde à ces formes de travail qui ne sont pas des emplois rémunérés, mais qui, à leur manière, contribuent à la construction d'une société plus juste. En ce qui concerne le travail bénévole, les personnes en situation de pauvreté rencontrent de nombreux obstacles. Elles se plaignent du fait que le bénévolat des allocataires sociaux soit découragé, voire puni, parce qu'il compromettrait leur employabilité. Dans le même temps, elles sont parfois contraintes d'exercer des activités bénévoles dans le cadre de mesures d'activation. Elles demandent que le caractère volontaire et altruiste du bénévolat soit préservé et que sa valeur en termes d'intégration sociale, y compris sur le marché du travail, soit reconnue.

L'entraide et la solidarité familiale, qui sont souvent nécessaires pour s'en sortir, sont par ailleurs fortement présentes chez les personnes en situation de pauvreté. Pourtant, là aussi, il y a la peur d'être contrôlé et de perdre certains droits sociaux. Dans le cas du statut de cohabitant, cette crainte est justifiée. Une pénalisation des relations de solidarité doit être évitée. Enfin, les participants à la concertation ont abordé une forme spécifique de solidarité directe : le rôle de l'aidant informel, par lequel des soins sont donnés à un voisin dont l'autonomie est limitée. Bien que de nombreuses personnes en situation de pauvreté se considèrent comme des aidants, il n'est pas certain que la reconnaissance de ce statut soit évidente ou avantageuse pour elles. En réalité, elles n'ont bien souvent pas le choix d'endosser ou non ce rôle. De plus, elles n'ont pratiquement jamais d'emploi rémunéré leur permettant de bénéficier des mesures de soutien aux soins. Au contraire, en prenant soin des autres, leur propre situation risque de se détériorer et elles peuvent se retrouver dans une situation de pauvreté, précisément parce qu'elles ne peuvent recevoir aucune forme de reconnaissance (financière) et d'appréciation pour leur 'travail'.

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

Les personnes en situation de pauvreté et les autres groupes vulnérables subissent les conséquences d'une mauvaise redistribution des emplois. Premièrement, la croissance de l'emploi n'a pas suffisamment réduit le nombre de ménages sans emploi. On observe au contraire une concentration croissante du non-travail chez certains ménages. En 2020, 11,9 % de la population vivait dans des ménages à faible intensité de travail. Ces ménages sont confrontés à un risque plus élevé de pauvreté. Le risque de pauvreté pour un ménage à très faible intensité de travail (sans enfant à charge) est de 50,7 %, contre 4 % pour un ménage à intensité de travail moyenne. Les participants à la concertation étaient également préoccupés par l'impact de la tendance croissante à la mécanisation et à la robotisation des tâches dans divers secteurs sur les emplois auxquels peuvent prétendre les groupes vulnérables. Il est nécessaire de créer des emplois qualitatifs et durables, notamment pour les personnes en difficulté sur le marché du travail, qui permettent de sortir durablement et structurellement de la pauvreté. Lors de la concertation, les intervenants ont discuté des possibilités qui existent au sein de l'économie sociale, des 'territoires zéro chômeur de longue durée' (TZCLD) ainsi que des services de proximité. Ces initiatives sont fondées sur l'anticipation des besoins locaux, un soutien personnalisé et une approche participative.

Les recherches montrent que les emplois récemment créés sont en moyenne d'une qualité inférieure à celle des emplois existants. Avec l'essor de nouvelles activités économiques (économie de plateforme et de partage, entreprises de livraison...), ces emplois se multiplient. De nombreuses personnes en situation de pauvreté et de précarité sont contraintes d'accepter ces emplois précaires afin de disposer d'un revenu souvent minime. Ces emplois ne permettent toutefois pas d'anticiper les risques potentiels de la vie (devoir déménager, avoir besoin de soins médicaux...) et de planifier l'avenir (trouver un logement décent et abordable, avoir des enfants et subvenir à leurs besoins...). Il existe actuellement une mauvaise répartition des emplois en tant que tels, mais aussi des caractéristiques qui participent à la qualité de ces emplois. Tant les revenus que la qualité du travail - le type de contrat, les conditions matérielles (sécurité, pénibilité, horaires...) et la reconnaissance sociale - pourraient être redistribués plus équitablement.

En termes de revenus, certains emplois ne permettent pas de mener une existence digne et le salaire ne couvre même pas les besoins de base. Bien que le nombre de 'travailleurs pauvres' en Belgique soit relativement faible et stable (5 % en 2017), ils sont fortement exposés au risque de pauvreté. En outre, il existe d'importantes disparités de revenus entre les catégories professionnelles et les statuts professionnels. Selon les participants à la concertation, un emploi doit offrir une sécurité à long terme afin de s'extraire définitivement de la pauvreté.

Les participants à la concertation ont dénoncé les contrats journaliers dans le cadre du travail temporaire ainsi que les statuts flous et la sous-protection qui prévalent dans le travail de plateforme et les entreprises de livraison. Non seulement ces emplois n'offrent aucune sécurité contractuelle, mais ils exigent en plus un haut degré de flexibilité de la part des groupes vulnérables, sans pour autant offrir le soutien qui s'impose. Pour les travailleurs à haut capital scolaire, la flexibilité consiste principalement à concilier vie professionnelle et vie familiale, ce qui est de plus en plus favorisé par des dispositions telles que des horaires de travail souples, le télétravail, etc. Cependant, de nombreux travailleurs peu qualifiés doivent souvent gérer des emplois à temps partiel ou des emplois avec un contrat temporaire, où les conditions et les règles de travail sont souvent différentes. Ils doivent s'adapter en permanence, ce qui rend presque impossible de concilier vie professionnelle et vie familiale. Par exemple, comment organiser la garde des enfants lorsque vous travaillez sur une base temporaire et que vous ne savez pas à l'avance quand vous travaillerez les jours et les semaines suivantes ?

Il a ensuite été souligné que les emplois qui sont principalement occupés par des personnes peu qualifiées sont moins valorisés socialement (par exemple, le nettoyage, la collecte/le traitement des déchets, le transport de marchandises, la logistique). Dans le domaine de la parentalité et des soins, une forme importante de 'travail' reste invisible et sous-évaluée, alors qu'elle peut avoir un impact significatif sur le risque de pauvreté de certains groupes de population. Enfin, il est mentionné que la valorisation sociale inégale des emplois est renforcée par l'inégalité des sexes.

En tant que système d'assurance basé sur la solidarité, la sécurité sociale est la garante par excellence de la redistribution. Mais cette protection est aussi sous pression. La concertation a principalement porté sur la logique croissante de la conditionnalité, qui limite de plus en plus l'accès aux effets redistributifs de la sécurité sociale pour certains groupes de la population. Certaines personnes risquent d'être exclues du système et de perdre leur droit à la protection. Ainsi, l'accès aux allocations de chômage est réduit, et de nombreux jeunes qui perdent leur droit aux allocations d'insertion doivent se tourner vers le CPAS. Par ailleurs, les participants à la concertation ont dénoncé à plusieurs reprises l'insuffisance des montants des différentes allocations de remplacement. La plupart des allocations minimales sont inférieures au seuil de risque de pauvreté et ne sont donc pas suffisantes pour mener une vie digne. Il a également été noté que la sécurité sociale couvre de plus en plus les risques sociaux qui sont inégalement répartis sur la population (comme les soins aux enfants et aux familles par rapport au chômage et à l'invalidité).

Aux yeux des participants à la concertation, il est important de reconnaître et de valoriser le travail qui reste invisible et sous-évalué, de tendre à nouveau vers l'inconditionnalité de la sécurité sociale et de garantir un revenu décent pour tous. Le revenu de base universel, assorti à certaines conditions, est évoqué en tant qu'éventuelle piste à explorer.

## Chapitre III – Solidarité et fiscalité



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 constitue un élément très important de la politique gouvernementale et remplit diverses fonctions. Les recettes fiscales financent les infrastructures et services publics, permettent aux autorités de financer leurs politiques (sociales) et permettent de réaliser 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. La fiscalité permet également aux personnes de contribuer à la société et de réaliser l'un des aspects importants de la solidarité : la redistribution de la richesse, à l'échelle du pays. 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, les impôts servent dans certains cas à influencer les modes de consommation ou à orienter les comportements.

La fiscalité joue un rôle important dans le fonctionnement de l'État-providence et dans l'organisation de la solidarité structurelle. L'idée selon laquelle 'les épaules les plus fortes doivent porter le fardeau le plus lourd' est largement acceptée. Toutefois, on constate que ce principe de solvabilité tend à disparaître au fil des réformes fiscales successives. 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. 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. 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. En conséquence de certaines évolutions depuis les années 1980, ce système progressif a perdu une partie de son caractère redistributif.

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. 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 revenus. Les droits d'accises sont perçus sur des produits spécifiques dont la consommation est découragée. Enfin, la tarification carbone qui se profile à l'horizon en Belgique prendra probablement la forme d'une taxe carbone linéaire. 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. 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.

## 1.2 Base imposable

Les décisions prises par les législateurs sur ce qui est imposé – et de quelle manière – témoignent du caractère plus ou moins solidaire de la société. Les revenus professionnels et les revenus de remplacement sont imposés de manière progressive. En revanche, les revenus du patrimoine bénéficient de systèmes d'exception comme le précompte mobilier 'libératoire' et le revenu cadastral, qui rendent le taux d'imposition moins élevé que si ces revenus étaient soumis à l'impôt progressif. 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. Ensuite, nous constatons une évolution 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, 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. Il convient toutefois de mettre en garde contre l'utilisation croissante de la fiscalité comme instrument de régulation des comportements, car elle compromet encore davantage le principe de solvabilité.

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

La concertation a abordé l'extrême richesse comme une conséquence extrême de l'inégalité des richesses. Les grandes inégalités entre les riches et les pauvres sont considérées par les participants à la concertation comme particulièrement problématiques. Lors des réunions de concertation relatives au Rapport bisannuel 'Durabilité et pauvreté', plusieurs participants avaient déjà préconisé l'introduction d'un 18<sup>ème</sup> 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.

L'existence d'une richesse extrême soulève un certain nombre de questions et de problèmes sociaux. Tout d'abord, l'extrême richesse menace la démocratie. Un deuxième problème est lié aux habitudes de consommation des personnes extrêmement riches, qui ont un fort impact négatif sur l'environnement et ne sont pas compatibles avec un objectif de durabilité. Troisièmement, l'existence d'une richesse extrême montre aussi clairement que la répartition des richesses est trop inégale. 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 découle.

#### 1.4 La perception des impôts en pratique

Les personnes en situation de pauvreté sont souvent confrontées à des difficultés liées à la perception des impôts en pratique. Les personnes avec les revenus les plus faibles n'ont souvent pas accès aux déductions fiscales et aux réductions d'impôts. Même pour les personnes dont la base imposable est suffisante, il n'est pas facile d'en profiter. Le caractère complexe des impôts peut conduire à un non-recours massif à d'éventuels avantages fiscaux. La question de remplacer le système fiscal actuel par un système fiscal plus simple est posée par les participants. L'instrument du crédit d'impôt remboursable, qui existe dans le cadre des titres-services, permet aux revenus les plus faibles de bénéficier d'une réduction d'impôt. Son utilisation mériterait d'être augmentée.

Le système fiscal actuel permet aussi à un certain nombre de personnes de diminuer sa contribution à la solidarité institutionnelle en recourant à des pratiques – légales – d'optimisation fiscales, voire même à de la fraude fiscale. Il est important que des mesures, tant sur le plan national qu'international, soient prises pour combattre ces phénomènes qui plombent la solidarité et sont considérées comme particulièrement injustes par les personnes en situation de pauvreté. D'autant plus que ces dernières sont confrontées aux pratiques de recouvrement des autorités fiscales, qui ne sont pas toujours optimales.

## 2. La dépense des fonds publics

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. 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 ».*

### 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. 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. Il en résulte une double injustice : d'un côté, les personnes en situation de pauvreté ne peuvent pas se permettre d'opter pour des possibilités 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.

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. 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. 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 contraints 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.

Un autre exemple est celui des 'voitures-salaires', 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. 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.

## 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 besoin ? 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. 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 pauvreté. 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. 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 une participante d'une association dans laquelle des personnes en situation de pauvreté se rassemblent.

# Chapitre IV – Chemins vers la solidarité et la justice



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 sur les enjeux de la solidarité décrit les défis à relever à travers la solidarité.

### 1.1 Faire face aux défis individuels et collectifs

La solidarité permet de faire face aux aléas de la vie, qu'ils se vivent au niveau individuel ou collectif. 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 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, qu'ils soient présents ou à venir.

La solidarité directe s'opère dans toutes les catégories de population et principalement de manière spontanée. Essentielle, elle comporte certains écueils, comme la difficulté parfois d'atteindre les personnes les plus vulnérables ou l'aide parfois mal adaptée aux besoins réels. Il existe également de 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...). Aussi cette solidarité directe doit-elle s'accompagner de solidarité indirecte afin d'apporter des solutions structurelles. A titre d'exemple, la qualité du logement et le droit à l'enseignement sont deux leviers majeurs 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 permet de faire société en liant de manière structurelle et durable les personnes entre elles : elle est 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.

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. 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. 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 les personnes en situation de pauvreté : 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.

Un autre enjeu de l'organisation de la solidarité est que cette dernière s'inscrive dans la réalisation des droits de l'homme et de la dignité humaine. Certaines formes de solidarité permettent plus que d'autres de contribuer à la réalisation des droits de l'homme, comme le développement de services publics accessibles et financés par la collectivité ou la sécurité sociale. Pour autant, ces mécanismes ne permettent pas toujours d'assurer une protection suffisante pour tout le monde, comme relevé lors de la concertation.

Enfin, un troisième enjeu de l'organisation de la solidarité réside dans son évolution au fil du temps et des différents régimes politiques. L'organisation de la solidarité est en effet le fruit de luttes et d'intérêts opposés, de mouvements sociaux, de rapports de force et de valeurs plus ou moins portées par la collectivité. 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. De plus, les évolutions technologiques, démographiques, environnementales et sociales comme l'émergence des réseaux sociaux, la mondialisation ou encore la crise climatique font également bouger les lignes et remettent en question l'organisation de la solidarité.

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. Elles y parviennent, entre autres, en exerçant un emploi rémunéré. Elles contribuent ainsi au système de sécurité sociale. 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 risques sociaux, 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.

### 2.1. La sécurité sociale comme réponse à des défis sociétaux

Notre système de sécurité sociale existe depuis plus de 75 ans et pour beaucoup d'entre nous elle fait partie de notre vie si naturellement que nous n'y prêtons même plus attention. Cependant, la sécurité sociale n'est pas née spontanément. Le système tel que nous le connaissons aujourd'hui est né de la solidarité des travailleurs et de leur lutte commune, ainsi que d'une concertation entre les organisations de travailleurs et d'employeurs. Selon les participants à la concertation, c'est une forme de solidarité indirecte ('froide') issue de la solidarité directe ('chaude').

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.

### 2.2. Protection contre la pauvreté

La sécurité sociale joue un rôle important dans la lutte contre la pauvreté, notamment par le biais d'allocations versées en cas de perte de revenus du travail. En 2020, 14,1 % de la population belge appartenait au groupe présentant un risque de pauvreté monétaire. 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 %. Mais le système de sécurité sociale protège moins bien contre la pauvreté qu'auparavant. Cette réalité s'explique notamment par le fossé grandissant entre les ménages avec et sans emploi, la conditionnalité accrue dans certaines branches, les prestations minimales qui sont inférieures au seuil de risque de pauvreté, le soutien à la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale qui n'est pas accessible à tous...

### 2.3. Protection contre les bouleversements économiques, sociaux et environnementaux

La crise du COVID-19 a montré 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. Le système s'est vite adapté afin que les personnes puissent conserver (partiellement) leurs revenus (du travail). 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 précaires, les personnes sans-abri et celles sans titre de séjour légal. Pour les personnes ayant légalement droit à la sécurité sociale, l'accès en est également parfois difficile.

### 2.4. Vers une sécurité sociale forte

Le droit à la sécurité sociale figure dans plusieurs traités internationaux relatifs aux droits de l'homme ratifiés par la Belgique et est inscrit dans l'article 23 de notre Constitution. La protection sociale est donc un droit fondamental soumis au principe de *standstill*. 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 pauvreté.
- 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.

La sécurité sociale est souvent considérée comme un coût économique qui ne serait pas aussi élevé si davantage de personnes étaient actives (plus longtemps) sur le marché du travail. On suppose également que les gens trouveront plus rapidement du travail si leurs prestations sont faibles et si leur comportement de recherche est strictement contrôlé. Mais à côté de cela, il existe une perspective d'investissement social en matière de protection sociale selon laquelle 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 publics qualitatifs suffisants et accessibles (travail, éducation, soins de santé, logement, etc.), les prestations doivent donc être suffisamment élevées. 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 2020.
- 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-Monde:
  - 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.

Il est primordial de reconnaître et de promouvoir à nouveau la valeur collective et solidaire de la sécurité sociale. La crise COVID-19, à laquelle nous faisons face grâce, entre autres, à la sécurité sociale, peut constituer un moment idéal. Le Service de lutte contre la pauvreté formule 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.

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. A cet égard, il faut une politique la plus universelle possible et qui ne laisse personne de côté. 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 2020.
- 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 2019.

Faire évoluer la sécurité sociale dans une perspective d'investissement social requiert d'investir dans la sécurité sociale elle-même. D'une part, le financement existant devrait être amélioré par des cotisations sociales correctes et équitables des employeurs, des salariés et des indépendants. Le Service de lutte contre la pauvreté formule les recommandations suivantes.

- Eviter 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 fédéral.

D'autre part, il pourrait être judicieux de diversifier les sources de revenus de la sécurité sociale. Le Service de lutte contre la pauvreté formule les recommandations suivantes.

- 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

Il ressort de la concertation que les personnes en situation de pauvreté souhaitent également contribuer à la solidarité (institutionnelle) par le biais de la fiscalité, chose qu'elles font plus qu'elles ne le pensent à travers, par exemple, la fiscalité indirecte. Parallèlement, le chapitre III fait état de nombreuses inégalités dans la manière dont la fiscalité est organisée et appliquée en Belgique. L'appel est lancé pour un système fiscal plus équitable fondé sur le principe de la capacité contributive, selon lequel les épaules les plus fortes (multinationales, grandes entreprises, citoyens les plus riches) supportent la charge la plus lourde. Ce chapitre explore les différentes options permettant de rendre la fiscalité plus équitable. Il examine à la fois la perception des impôts et la manière dont ces ressources sont dépensées, deux pierres angulaires d'un système fiscal équitable et redistributif.

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

La forme d'imposition - linéaire, progressive ou forfaitaire - a un impact important sur la manière dont les efforts et les contributions de chaque citoyen et entreprise sont répartis. Les impôts progressifs permettent à tout un chacun de contribuer en fonction de ses revenus et sont donc considérés comme la forme d'imposition la plus proche du principe de la capacité contributive. Les participants à la concertation proposent donc de privilégier une forme progressive dans les nouveaux impôts et de renforcer la progressivité du système fiscal existant, après des décennies où ce principe a été réduit.

Avec les taxes et impôts linéaires et forfaitaires, les personnes à faible revenu contribuent proportionnellement davantage car les biens ou services concernés pèsent plus lourd dans leur budget. Les corrections sociales, qui doivent idéalement être aussi automatiques que possible, peuvent compenser cet effet négatif. Dans le cas de taxes destinées à orienter les comportements, comme une éventuelle taxe sur le carbone, les recettes ainsi perçues peuvent également être utilisées pour soutenir les groupes précaires.

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.
- Supprimer la possibilité de déductions fiscales pour l'acquisition d'une deuxième ou troisième résidence.
- 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 :
  - o La mise en place d'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 ;
  - o 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 ;
  - o L'utilisation des recettes pour soutenir les groupes précaires ;
  - o 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 ;
  - o Un suivi systématique du (non-)recours à ces mesures.

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

Toutes les sources de revenus ne sont pas imposées de la même manière, et le fait que les revenus du capital soient généralement moins imposés que les revenus du travail ou les allocations de sécurité sociale est considéré comme une grande injustice par les participants à la concertation. Afin de taxer plus équitablement les revenus du capital, l'option de la globalisation des revenus est proposée. Ces revenus globalisés pourraient alors être taxés de manière progressive.

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

Pour mettre également le patrimoine à contribution, un impôt sur la fortune est la solution la plus évidente. Il peut être appliqué ponctuellement, en réponse à une crise, ou annuellement/structurellement. Les opposants mettent en avant le risque de fuite des capitaux ou des objections pratiques telles que l'absence d'un cadastre

des fortunes. Les partisans et la recherche nuancent ce risque et voient des solutions possibles aux difficultés pratiques. Le fait qu'un certain nombre de pays disposent déjà d'un impôt sur la fortune en démontre la faisabilité pratique.

Dans le cadre du thème de l'impôt sur la fortune, il convient de mentionner l'héritage comme faisant partie de l'accumulation de la richesse. On estime que 75 % de la richesse est héritée, ce qui crée des situations de départ très inégales. Dans le même temps, les droits de succession créent de grandes inégalités. Pour les personnes à faibles revenus, ils sont souvent douloureux et source de problèmes, alors que les gros patrimoines peuvent échapper aux droits de succession relativement facilement grâce aux conseils fiscaux. C'est pourquoi une réforme des droits de succession s'impose d'urgence.

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**

La Belgique est souvent classée parmi les six paradis fiscaux européens pour les gros patrimoines. Les participants à la concertation sont d'ailleurs d'avis que la perception équitable des impôts exige qu'il faille combler les lacunes qui permettent d'éviter l'impôt par le biais de toutes sortes de montages fiscaux. Il est également possible d'intensifier encore la lutte contre la fraude fiscale en accordant les moyens nécessaires à cet effet au fisc et au pouvoir judiciaire, ainsi qu'en mettant davantage en œuvre les recommandations de la commission d'enquête parlementaire sur les grandes affaires de fraude fiscale.

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**

Pour évaluer l'équité d'un système fiscal, il est également nécessaire d'examiner la manière dont les ressources collectées par l'impôt sont dépensées. Si elles sont largement reversées à ceux qui contribuent le plus, l'effet redistributif est limité. 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 participants à la concertation estiment en outre que l'utilisation des ressources fiscales, qui représentent 97 % des recettes de l'État, doit 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. Cependant, il existe de nombreux obstacles à un plus grand contrôle démocratique du budget – ce qui est un défi en soi – lorsqu'il est question de la participation des personnes en situation de pauvreté.

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.
- Étudier 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.**

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 usage. Dans ce point, nous pointons un certain nombre de problèmes généraux qui menacent l'accessibilité des services publics pour les personnes en situation de pauvreté et formule des recommandations pour améliorer à la fois l'accessibilité et la qualité des services publics.

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

Les participants à la concertation confirment 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. La première d'entre elles réside dans le transfert de nombreuses responsabilités et tâches vers un niveau politique plus local, ce qui entraîne des différences locales ainsi que l'incertitude juridique et l'inégalité d'accès aux droits qui en découlent. Deuxièmement, une responsabilité de plus en plus grande est accordée à l'individu, comme en atteste notamment la mise en place d'une logique d'activation dans l'accompagnement vers l'emploi. Enfin, 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.

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**

Les effets Matthieu dans l'utilisation des services publics décrits au chapitre III montrent comment différents facteurs peuvent créer des obstacles dans 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. Lors de la concertation, l'accent a été mis sur les conditions imposées aux droits, souvent assorties de limites de revenus strictes. L'utilisation de limites de revenus graduelles permet d'offrir une aide adaptée à différents groupes. Les participants à la concertation demandent que cette approche, dans laquelle les mesures universelles sont complétées par des actions spécifiques pour certains groupes, appelée 'universalisme proportionnel', soit plus souvent appliquée.

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-19. Cela suppose un accès au matériel et aux logiciels, à internet et aux compétences informatiques, mais cela implique aussi une diminution des contacts physiques avec les prestataires de services publics, ce qui est pourtant très important pour les personnes en situation précaire. La numérisation offre des avantages, mais les participants estiment qu'il faut toujours prévoir des alternatives, en maintenant du personnel aux guichets et des possibilités de soutien suffisantes.

Une piste importante dans la recherche de manières pour rendre les services publics plus accessibles est l'automatisation des droits. On peut distinguer quatre gradations possibles : l'octroi automatique, l'identification d'éventuels ayants-droit, la mise à jour automatique et la simplification de la réglementation. Les participants à la concertation soulignent que l'identification automatique des droits comporte également des dangers, tels que les risques de violation de la vie privée et le fait que l'application automatique des droits entraîne de facto leur disparition.

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**

L'utilisation inégale des services publics est également influencée par la qualité du service. Une tendance qui préoccupe les participants à la concertation est la confusion des rôles, les services publics se voyant confier davantage de mandats de contrôle des droits, ce qui met sous pression la relation de confiance tant nécessaire

entre le prestataire et le bénéficiaire de l'aide. Lors des discussions, des personnes en situation de pauvreté ont par exemple témoigné de leur sentiment d'impuissance face aux exigences des travailleurs sociaux lorsqu'on leur présente un projet individualisé d'intégration sociale (PIIS).

La Charte de l'assuré social est un premier exemple d'instrument pouvant contribuer à garantir la qualité des services publics. La Charte consacre dans la loi un certain nombre de principes relatifs aux droits et aux devoirs des assurés sociaux, d'un côté, dans leurs contacts avec les institutions de sécurité sociale et impose à ces institutions, de l'autre, un devoir d'information proactive. L'instauration de la Charte a renforcé la position des assurés sociaux et augmenté l'attention accordée à l'effectivité des droits sociaux au sein des institutions de sécurité sociale, même s'il est encore possible d'accroître la sensibilisation et d'offrir davantage de prestations non pas sur demande mais d'office.

L'expérience du groupe Agora, dans lequel des personnes en grande pauvreté dialoguent avec des professionnels des services et de l'administration de l'aide à la jeunesse, montre qu'un dialogue fructueux et durable est effectivement possible et a un impact positif sur la qualité des services. Pour que le dialogue soit une réussite, les participants doivent impérativement avoir la conviction que les discussions entre professionnels et parties prenantes est nécessaire, qu'il existe un engagement entre des partenaires ayant des points de vue différents et des références communes sur lesquelles fonder cet engagement, et que le dialogue a une légitimité aux yeux de tous les professionnels d'un secteur.

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'avons 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 présentées 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<sup>e</sup> 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.

## Annexe



### 1. 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 ;
- La 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 :

#### **ART. 1**

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.

#### **ART. 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.

### **ART. 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.

### **ART. 4**

**§1er** 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.

### **ART. 5**

**§1er** 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 :

- Répertoire, 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<sup>er</sup>, 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.

#### **ART. 6**

**§1er** 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.

#### **ART. 7**

**§1er** 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.

#### **ART. 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.

#### **ART. 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.

#### **ART. 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.

#### **ART. 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.



## Notes de fin



<sup>1</sup> 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/>

<sup>2</sup> Voir la page thématique du Service de lutte contre la pauvreté: <https://www.luttepauvrete.be/themes/covid-19/>

<sup>3</sup> [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.](#)

<sup>4</sup> 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. 7 à 10.

<sup>5</sup> 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, p. 13 à 22.





Rapport bisannuel 2020-2021

# Solidarité et pauvreté

Contribution au débat et à l'action politiques

## Résumé

Bruxelles, mai 2022



Auteur	Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale Place Victor Horta, 1060 Saint-Gilles  T: 02 212 31 67  luttepauvrete@cntr.be - <a href="http://www.luttepauvrete.be">www.luttepauvrete.be</a>   @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

Ce rapport est principalement disponible en version électronique, sur le site web du Service : [www.luttepauvrete.be](http://www.luttepauvrete.be).

Un résumé de ce Rapport bisannuel est disponible en Néerlandais, 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 (2022). *Solidarité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Résumé. 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

Place Victor Horta 40, 1060 Saint-Gilles



**WWW.LUTTEPAUVRETE.BE**



@Luttepauvrete