



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

16/10/2023 - Thématique

Transition juste : 60 recommandations pour un avenir durable pour tous

En mai 2022, la ministre fédérale du Climat, de l'Environnement, du Développement durable et du Green Deal en Belgique, Zakia Khattabi, annonçait le lancement des États généraux pour une transition juste, dans le but de recueillir des contributions issues de différents horizons et préparer la Conférence pour une transition juste en Belgique (8 et 9 novembre 2023). Le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a été impliqué depuis le début dans ce processus, avec plusieurs contributions. C'est dans ce contexte qu'il a été sollicité par la ministre en mai 2023 pour rédiger un avis pour la Conférence de novembre. Dans cet [avis 'Transition juste et pauvreté'](#), le Service, en se basant sur ses travaux précédents, propose 60 recommandations pour une transition juste qui prenne en compte la voix des personnes vulnérables, basée sur une approche fondée sur les droits humains, seule manière de ne laisser personne de côté.

Pour élaborer son avis, le Service de lutte contre la pauvreté s'est basé sur ses travaux et le dialogue qu'il organise avec les personnes en situation de pauvreté et divers autres acteurs, avec trois sources en particulier: (1) le Rapport bisannuel 'Durabilité et pauvreté', point de départ de cet avis, qui fait suite au processus de concertation mené en 2018-2019 au sein du Service et qui a été une première initiative de dialogue, en Belgique, avec des personnes en situation de pauvreté, leurs associations et réseaux, ainsi que diverses autres parties prenantes sur ce thème, (2) le Rapport bisannuel 2020-2021 'Solidarité et pauvreté', qui aborde les inégalités socio-économiques dans différents domaines de la société et comprend également un chapitre sur la fiscalité juste, (3) le colloque 'Pauvreté et transition juste' qui s'est tenu le 22 juin 2023 au Résidence Palace (Bruxelles), en collaboration avec l'Institut fédéral pour le développement durable. Lors de ce colloque, les participants ont pu échanger sur les six chemins vers la durabilité présentés dans le troisième chapitre du Rapport bisannuel 'Durabilité et pauvreté'.

La transition juste, c'est quoi ?

Dans sa réponse au questionnaire de la ministre fédérale Khattabi, le Service de lutte contre la pauvreté définit la transition juste comme suit : « *Une transition juste est une transition qui atteint les objectifs fixés pour vivre dans les limites planétaires et ce, d'une manière juste, c'est-à-dire en ne laissant personne de côté. Pour ce faire, l'accent devrait être mis selon nous sur le respect des droits humains, la bonne gouvernance et la participation de tous les groupes de population, y compris les plus vulnérables, en particulier les personnes en situation de pauvreté et de précarité. C'est d'ailleurs le leitmotiv de l'agenda 2030 pour le développement durable des Nations Unies : 'to leave no one behind'.* » Il est donc essentiel « *d'aligner les Objectifs de développement durable et leur mise en œuvre sur les normes en matière de droits humains* ».

Les inégalités auxquelles sont confrontées les personnes en situation de pauvreté et de précarité, face aux changements climatiques et environnementaux, se matérialisent à plusieurs niveaux, qu'il s'agisse

de l'exposition aux facteurs négatifs, des conséquences subies ou de la manière de pouvoir – ou pas - y faire face. C'est d'autant plus injuste qu'elles sont moins responsables du réchauffement climatique.

La prise en compte de cette réalité est nécessaire à la mise en place d'une politique de transition juste. En effet, les coûts et les avantages des mesures visant à s'attaquer aux causes du changement climatique afin d'en réduire l'ampleur (atténuation) ou à protéger les populations contre les conséquences du changement climatique et à y faire face (adaptation) sont souvent répartis de manière inégale entre les différents groupes de population. Il est ainsi de la responsabilité des autorités politiques de prévenir et de combattre les effets Matthieu liés aux mesures, selon lesquels elles profitent davantage aux citoyens les plus aisés, et de veiller à ce que les mesures décourageant les comportements polluants ou énergivores ne pèsent pas davantage sur les personnes les plus vulnérables. Autre élément essentiel, les personnes en situation de pauvreté et leurs associations veulent et doivent être impliquées dans le débat sociétal et politique, notamment sur la durabilité. Ce fut le cas lors de la concertation pour le Rapport bisannuel 'Durabilité et pauvreté', organisée au sein du Service de lutte contre la pauvreté. À cette occasion, les participants ont souligné dans le Rapport que la lutte contre la pauvreté et les politiques climatiques allaient de pair. Cette nécessité a été réaffirmée lors du colloque du 22 juin 2023 : « *Le défi consiste à aligner les ambitions en termes de droits humains, d'éradication de la pauvreté, d'objectifs de développement durable et de changement climatique avec les politiques qui s'y rapportent* ».

Six chemins vers une transition juste

Dans son Rapport bisannuel 'Durabilité et pauvreté', le Service de lutte contre la pauvreté propose six pistes pour une politique juste et durable, dans une perspective de lutte contre la pauvreté.

Le premier point met l'accent sur la responsabilité de l'état et sur l'utilisation des droits humains comme cadre. L'avis sur la transition juste et les droits humains – rédigé par le Service de lutte contre la pauvreté et d'autres institutions belges de défense des droits humains dans le contexte du processus actuel de transition juste en Belgique - indique que le climat et l'environnement sont des questions de droits humains et que les gouvernements ont une responsabilité claire en matière de politiques de transition conformes aux droits humains. Le lien entre les droits humains et la lutte contre le changement climatique est de plus en plus présent dans les instruments internationaux signés par l'État belge. En outre, au cours des dernières décennies, la jurisprudence en matière de droits humains a également commenté le lien entre l'environnement et les droits humains. Bientôt, la Cour européenne des droits de l'homme devra se prononcer pour la première fois sur trois affaires relatives au climat.

Une approche fondée sur les droits humains des politiques climatiques et environnementales est le seul moyen de s'assurer que personne n'est laissé pour compte et que ceux qui sont le plus en retard sont atteints en premier. Cela signifie que nous ne pouvons pas nous contenter de mesures de compensation et qu'il convient également de nous attaquer aux causes structurelles des inégalités socio-économiques et autres afin de réaliser de manière effective les droits fondamentaux pour tous (éducation, emploi, logement, santé...). Nous avons également besoin d'objectifs plus ambitieux en termes de lutte contre la pauvreté. Du point de vue des droits humains, toute personne en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale constitue une violation des droits humains, et nous devrions poursuivre des objectifs d'éradication de la pauvreté, comme l'ODD 1 'No Poverty' le stipule clairement.

Le deuxième point insiste sur la nécessité d'une politique axée sur l'effectivité des droits. Car une fois que des mesures politiques durables sont élaborées, encore faut-il qu'elles soient effectivement appliquées et qu'elles atteignent leur but. Est-ce que tout le monde, y compris les plus pauvres, bénéficie des politiques menées ? Cette question se pose dans le cadre d'une problématique plus large : celle de l'(in)effectivité des droits et de l'accès (difficile) aux droits pour les personnes en situation de pauvreté et de précarité.

La problématique du 'non-recours aux droits' a déjà été abordée à plusieurs reprises par le Service ces dernières années, notamment dans ses Rapports bisannuels. Lors de la préparation du colloque 'Pauvreté et ineffectivité des droits. Non-accès et non-recours aux droits', que le Service a organisé au Sénat en 2014, en collaboration avec la Fondation Roi Baudouin, les échanges avec les associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent et d'autres acteurs ont déjà provoqué des débats intenses sur les termes pour désigner la problématique, notamment sur la base de ses causes potentielles. Ces causes peuvent se situer au niveau de la réglementation elle-même, au niveau des organisations et des services qui mettent en œuvre la réglementation, et au niveau du citoyen concerné. Le terme 'non-recours' - ou le terme anglais 'non-take-up' - met l'accent sur les causes individuelles. Le terme 'non-accès', quant à lui, met l'accent sur les causes au niveau de la réglementation et des services de mise en œuvre. Quoi qu'il en soit, les participants aux concertations menées par le Service ont souvent insisté sur le fait que ce n'est pas la faute des titulaires de droits s'ils ne font pas usage de leurs droits.

Nous disposons de relativement peu de chiffres sur le phénomène en Belgique, mais certains projets suggèrent que la problématique est particulièrement importante. Les résultats du projet de recherche TAKE, par exemple, ont montré que le taux de non-recours au revenu d'intégration sociale (RIS) est estimé à environ 45 %, à la Garantie de revenus pour les personnes âgées (GRAPA) à environ 50 %, à l'intervention majorée (BIM) à environ 45 % pour les actifs et 24% pour les 65+, à l'allocation de chauffage entre 78 % et 94 % pour les personnes actives et entre 67 % et 88 % pour les 65+. Une analyse par le Service de lutte contre la pauvreté de la mesure 'Hello Belgium Railpass', décidée pendant la crise COVID-19 visant à faire bénéficier toute personne âgée de plus de 16 ans d'une carte de train gratuite de 12 trajets pendant le mois de septembre 2020, a montré de grandes disparités dans la participation en fonction du revenu, de l'éducation, de la nationalité et de l'origine.

Les causes du non-recours et du non-accès aux droits étant très diverses, il est important d'élaborer des solutions par différentes voies, que ce soit au niveau de la réglementation, de l'accompagnement ou de la communication, pour n'en citer que quelques unes. Pour ce faire, nous devons accorder une attention particulière à la numérisation croissante de la société, très présente dans les politiques de transition, et qui a un impact considérable sur l'accès aux droits.

Le troisième point concerne la manière dont les autorités prennent leurs responsabilités en matière de transition. En d'autres termes, il s'agit de la bonne gouvernance, reprise dans l'ODD 17 de l'Agenda 2030 'Partenariats pour la réalisation des objectifs', qui appelle les différents gouvernements à renforcer la « *cohérence des politiques pour un développement durable* ».

En matière de lutte contre la pauvreté, en Belgique, L'Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté – qui a vu le jour il y a plus de 20 ans en réponse à la demande explicite d'une politique coordonnée formulée dans le Rapport général sur la pauvreté – contient l'engagement de l'État fédéral, des communautés et des régions à coordonner leurs politiques. Cet accord prévoit également la tenue d'une Conférence interministérielle (CIM) sur l'Intégration Sociale pour garantir la concertation entre les différents gouvernements. Après une longue période d'inactivité, la CIM a été relancée en 2022 à la demande du Service de lutte contre la pauvreté et d'autres acteurs. Il s'agit là d'un outil important de collaboration et de coopération entre les différents gouvernements dans la lutte contre la pauvreté et les politiques climatiques.

Outre le lien entre les différents niveaux de compétence, il convient aussi de souligner l'importance du lien entre les différents processus en cours dans le cadre des politiques de transition et de réduction de la pauvreté : le suivi et le contrôle des ODD de l'Agenda 2030 de l'ONU (y compris le processus relatif à l'Examen National Volontaire), le plan d'adaptation fédéral et national, les initiatives liées à la transition juste, les plans des différents gouvernements en lien avec la réduction de la pauvreté, le Socle européen des droits sociaux, le Green Deal avec entre autres le Fonds pour le climat...

Enfin, il ne peut y avoir de bonne gouvernance sans la réalisation d'analyses d'impact des mesures pouvant potentiellement avoir un impact sur les situations de pauvreté et de précarité, à la fois ex

ante (pendant l'élaboration des mesures) et *ex post* (après une certaine période de mise en œuvre). Les effets potentiellement négatifs des politiques sur les personnes en situation de pauvreté doivent être évités. Pour ce faire, des mesures compensatoires, de soutien ou de substitution peuvent être prévues.

Le quatrième point met l'accent sur les initiatives de changement en termes d'accès à des services et des produits durables. Dans le contexte de la transition et de la lutte contre la pauvreté, nous voyons apparaître de nombreuses initiatives. Mais les initiatives des personnes vivant en situation de pauvreté elles-mêmes ne sont pas toujours valorisées, voire tolérées, et les actions ou projets d'autres acteurs ne prennent pas toujours en compte les expériences et les situations de ces personnes. Pire, les choix de vie de ces personnes peuvent se retourner contre elles, comme dans le cas du statut de cohabitant, par exemple, quand quelqu'un peut voir ses allocations réduites voire supprimées si il ou elle décide de cohabiter avec une autre personne.

L'aspect financier des initiatives constitue un autre point d'attention. Dans le cas d'une coopérative alimentaire, la concertation menée au sein du Service de lutte contre la pauvreté a montré que le prix plus élevé des aliments vendus constituait un obstacle difficile à surmonter. Il n'est pas toujours simple, dans le cadre d'un projet inscrit dans une logique de transition juste, de trouver le juste équilibre entre qualité, accessibilité, rentabilité et critères environnementaux. La solution de prix adaptés aux personnes vulnérables suscite également des débats autour de la question des revenus suffisants pour vivre dignement. Cette question fait écho à celle du libre choix dont peuvent être privées les personnes en situation de pauvreté quand elles ne peuvent pas choisir des produits durables faute d'un revenu suffisant ou qu'elles n'osent pas participer à une activité bénévole par crainte des réactions de l'organisme qui assure les prestations.

Soulignons enfin l'importance de la coopération entre les différents acteurs de la durabilité, chacun avec ses spécificités, qu'ils s'agisse des individus et de leur expérience, des initiatives citoyennes et de leurs actions concrètes à petite échelle, ou des entreprises et de leur responsabilité sociétale, et sans oublier le rôle de facilitateur et de soutien que les autorités ont à jouer, en organisant par exemple des échanges entre différentes initiatives pour favoriser un changement d'échelle des projets. Mais aussi en (continuant à organiser) organisant et en fournissant des services publics, comme l'approvisionnement en eau par des entreprises publiques, là où le secteur de l'énergie a été entièrement libéralisé. Dans tous les cas, des mesures structurelles restent essentielles pour apporter une réponse adéquate aux défis écologiques, sociaux et économiques auxquels nous sommes confrontés.

Le cinquième point est directement lié à une fiscalité juste et à la manière dont sont utilisés les fonds publics. Une politique de transition nécessite beaucoup de ressources. C'est pourquoi un système fiscal plus équitable fondé sur le principe de la capacité contributive est nécessaire, selon lequel les épaules les plus larges (multinationales, grandes entreprises, citoyens les plus riches) supportent la charge la plus lourde. Un impôt progressif permet à tout un chacun de contribuer en fonction de ses revenus et est donc considéré comme la forme d'imposition la plus proche du principe de la capacité contributive.

Les autorités utilisent également la fiscalité pour influencer le comportement des citoyens et des entreprises. Parfois en décourageant les 'mauvais' comportements, mais parfois également en encourageant les comportements 'vertueux' ou 'durables'. L'instrument alors utilisé est celui des déductions ou exonérations fiscales. Tout le monde ne peut cependant pas en bénéficier de la même manière. Il est par exemple souvent impossible lorsque nos revenus ne sont pas suffisants pour payer des impôts, de bénéficier de ces avantages. Une technique qui peut apporter une solution efficace à ce problème est celle du crédit d'impôt distribuable, par laquelle les personnes aux revenus insuffisants reçoivent un versement de la part du fisc pour compenser la valeur de l'avantage fiscal qu'elles auraient pu réaliser.

Durant la concertation au sein du Service de lutte contre la pauvreté, les participants ont jugé injustes que les revenus du capital soient généralement moins imposés que les revenus du travail ou les allocations de sécurité sociale. Afin de taxer plus équitablement les revenus du capital, l'option de la globalisation des revenus a été proposée. Ces revenus globalisés pourraient alors être taxés de manière progressive. De même, ils ont mis en avant la nécessité d'instaurer un impôt sur la fortune, pour faire contribuer davantage les gros patrimoines. L'extrême richesse en particulier - et la faible contribution des très gros revenus à la société - suscite l'indignation et la demande d'une augmentation significative de cette contribution.

Une fiscalité juste et redistributive va de pair avec une politique de dépenses publiques qui veille à une répartition équitable des moyens. Si les ressources collectées par l'impôt sont largement reversées à ceux qui contribuent le plus, l'effet redistributif est limité. Les personnes en situation de précarité profitent nettement moins de l'investissement des ressources publiques dans les services et mesures publics, car elles les utilisent beaucoup moins. Ces inégalités sont souvent appelées « effets Matthieu », les ménages à hauts revenus utilisant les mesures et services publics - financés par des fonds publics - relativement plus que les ménages à faibles revenus. Ces effets Matthieu ont un impact majeur dans le domaine du logement et de l'énergie, pour lesquels les ménages à faibles revenus n'ont pas la possibilité d'accéder à des logements locatifs abordables et économes en énergie, ainsi qu'à des aides en termes de subventions, de prêts et autres. Remédier à cette situation est un défi majeur, mais des initiatives intéressantes commencent à voir le jour, en termes de système de tiers payant, d'approche collective (de quartier), de préfinancement, d'approche globale avec accompagnement...

Le sixième point met l'accent sur la participation aux politiques des acteurs dans la lutte contre la pauvreté. Les personnes en situation de pauvreté et leurs associations l'ont exprimé très clairement durant les concertations : elles veulent participer aux débats sur l'avenir de notre société et de notre planète.

Une large participation de toutes les couches de la société n'est pas seulement nécessaire pour garantir la qualité et le soutien des politiques. Il s'agit également d'une obligation légale inscrite dans de nombreux instruments internationaux (relatifs aux droits de l'homme). Le droit à la participation implique que toutes les parties prenantes, y compris les groupes vulnérables, doivent pouvoir s'exprimer dans les processus décisionnels et défendre leurs besoins. Mais rendre ce droit effectif nécessite du temps et la création de partenariats.

Idéalement, la participation des personnes en situation de pauvreté se fait de manière continue, à chaque étape du cycle politique, depuis le début de l'élaboration du processus jusqu'à la fin de l'évaluation des politiques. Mais beaucoup de formes de participation se limitent à un apport ponctuel, une sorte de formalité ou d'exigence administrative qui doit être remplie sans qu'il n'y soit donné suite. Les personnes en situation de pauvreté craignent que leur participation soit de cette manière individualisée et instrumentalisée. Pourtant, leur voix représente plus qu'une voix individuelle. Elle est souvent le fruit d'un processus collectif, né au sein d'associations ou d'organisations qui leur offrent un espace de parole libre où elles peuvent s'exprimer en toute liberté et en toute confiance.

Les partenariats constituent un autre élément essentiel à une participation durable. Le processus de dialogue organisé au sein du Service de lutte contre la pauvreté, à travers les concertations qui servent de base aux Rapports bisannuels, permet de nouer des contacts et favorise les échanges entre des personnes qui ne se connaissent pas bien et fait naître la confiance entre les personnes en situation de pauvreté et les autres acteurs, comme ce fut encore le cas pour le Rapport 'Durabilité et pauvreté'. Il est également essentiel que des partenariats se créent avec et entre les acteurs politiques des différents domaines et niveaux de pouvoir qui doivent faire face aux défis sociaux et écologiques. C'est le but que poursuit le Service avec cet avis : permettre de futurs échanges avec les décideurs politiques autour de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation des mesures, sur la base de son mandat interfédéral, en concertation avec les différents acteurs de la lutte contre la pauvreté... *to leave no one behind.*

Soixante recommandations pour une transition juste

Dans son avis, le Service de lutte contre la pauvreté a élaboré 60 recommandations autour des propositions suivantes (vous pouvez consulter la liste complète des recommandations dans le texte de l'avis) :

- Utiliser le cadre des droits humains comme base pour des politiques de transition juste et la réduction de la pauvreté
- Utiliser les structures consultatives existantes, en accordant une place centrale à la participation et au dialogue avec les groupes en situation de pauvreté et de précarité
- Fournir systématiquement – et avec la participation des parties prenantes – une analyse d'impact pour les nouvelles mesures, ex ante (avant) lorsqu'elles sont élaborées et ex post (après) lorsqu'elles sont évaluées
- Prévoir des mesures supplémentaires – avec le budget correspondant – dans les politiques de transition pour prévenir les inégalités et soutenir les groupes précaires de manière ciblée et efficace
- Élaborer une politique forte de lutte contre le non-recours aux droits
- Investir dans une collaboration et un alignement solides entre les niveaux et les domaines politiques
- Maintenir et renforcer les différents canaux d'accès aux / du contact avec les services de base, en plus des nouvelles opportunités numériques
- Soutenir les initiatives et les acteurs du changement, en permettant aux groupes précaires de s'y impliquer et en les leur rendant accessibles
- Prévoir une fiscalité juste pour financer les politiques de transition
- Fournir une politique d'investissements durables
- Éviter les inégalités et les effets Matthieu dans l'utilisation des fonds publics
- Mettre en place des politiques de lutte contre la pauvreté et de transition fondées sur la participation et le dialogue
- Investir massivement dans la construction et la rénovation dans le cadre d'une offre importante de logements abordables et durables
- Investir dans l'aide aux ménages et aux locataires à faibles revenus en matière d'économie d'énergie et d'eau
- Garantir l'accès à la mobilité pour tous
- Prévoir la création d'emplois de qualité
- Investir dans des soins de santé de qualité et accessibles

Dates clés du processus 'transition juste' et événements à venir

- 24 mai 2022 : La ministre fédérale du Climat, Zakiya Khattabi, annonce les États généraux pour une transition juste, destinés à recueillir des contributions de différents points de vue pour la Conférence pour une transition juste en Belgique, qui se tiendra les 8 et 9 novembre 2023.
- Juin 2022 : remise des Rapports bisannuels '[Durabilité et pauvreté](#)' et '[Solidarité et pauvreté](#)' au Haut Comité pour la transition Juste, composé de 24 experts spécialisés dans les questions sociales, d'économie, d'innovation démocratique et des sciences de la terre.
- 14 et 28 mars 2023 : participation du Service de lutte contre la pauvreté à plusieurs tables rondes articulées autour des thèmes de la mobilité, de l'alimentation, de la santé, des bâtiments, chacun étant abordé selon différentes perspectives (emploi, lutte contre la pauvreté, enseignement et formation, matières premières et énergie, genre...). Ces tables rondes constituent la seconde phase du [Forum pour une transition juste](#), après une première phase

durant laquelle des organisations et institutions ont eu l'occasion de répondre à un questionnaire sur le thème de la transition juste. Le rapport d'analyse de cette première phase, élaboré sur la base des contributions reçues (dont celle du Service), a été présenté à l'occasion de ces tables rondes.

- 22 juin 2023 : sur la base de son mandat interfédéral et fort de son expertise dans l'organisation d'un dialogue avec les personnes en situation de pauvreté, leurs associations et réseaux ainsi que d'autres acteurs, le Service de lutte contre la pauvreté a organisé un colloque 'Pauvreté et transition juste', en collaboration avec l'Institut fédéral du développement durable. En partant des Rapports bisannuels 'Durabilité et pauvreté' et 'Solidarité et pauvreté', la transition juste y a été abordée sous l'angle de la pauvreté, à travers plusieurs ateliers.
- Septembre 2023 : lancement du [panel citoyen 'Agora pour une transition juste'](#), soutenu par le Service de lutte contre la pauvreté en ce qui concerne la participation des citoyens en situation de pauvreté et de précarité au panel.
- 19 octobre 2023 : atelier 'Pauvreté et transition juste' organisé par le Service de lutte contre la pauvreté durant le SDG Forum 2023.
- 25 octobre 2023 : séminaire organisé par le Service de lutte contre la pauvreté pour présenter l'avis 'Transition juste et droits humains' développé avec d'autres institutions belges des droits humains dans le cadre du processus actuel relatif à une transition juste en Belgique.
- 8 et 9 novembre 2023 : Conférence pour une transition juste en Belgique avec la présentation de l'avis 'Transition juste et pauvreté' du Service de lutte contre la pauvreté et des réactions des responsables politiques.