



**CONSEIL CENTRAL DE  
L'ECONOMIE**

**CONSEIL NATIONAL DU  
TRAVAIL**

CCE 2001/851  
CCR 10

AVIS N° 1.375

Séance commune des Conseils du mardi 27 novembre 2001

---

Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté - premier rapport bisannuel

---



**AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL ET DU CONSEIL  
CENTRAL DE L'ECONOMIE**

-----

**I. CONTEXTE DE LA SAISINE**

Par lettre du 28 septembre 2001, Monsieur J. Vande Lanotte, Ministre de l'Intégration sociale, a saisi le Conseil national du Travail et le Conseil central de l'Economie d'une demande d'avis sur le premier rapport bisannuel "En dialogue, six ans après le Rapport Général sur la Pauvreté", établi par le "Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale".

Il faut situer cette saisine dans le contexte de la politique générale menée en Belgique en matière de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

En 1994 est paru le Rapport Général sur la Pauvreté. Ce rapport a abouti à une plus grande sensibilisation du monde politique à l'égard de la problématique complexe de la pauvreté. Il donnait une ligne directrice pour des initiatives spécifiques en matière de lutte contre la pauvreté.

Depuis 1995, il a été décidé de garantir le suivi politique du Rapport Général sur la Pauvreté au moyen de la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale.

Le 5 mai 1998, l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions ont conclu un accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté. Cet accord de coopération est né de la constatation que la promotion de l'inclusion sociale et de la lutte contre la pauvreté requiert des mesures dans nombre de domaines politiques qui relèvent tout autant de la compétence du gouvernement fédéral que de celle des gouvernements des Communautés et des Régions.

Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a été créé en juillet 1999 dans le cadre de cet accord de coopération comme instrument de soutien. Il s'agit d'une plate-forme de concertation entre les associations dans lesquelles les personnes pauvres s'expriment, et les responsables politiques, les fonctionnaires des administrations compétentes, les partenaires sociaux et les scientifiques. Ce service est responsable de la rédaction, tous les deux ans, d'un rapport sur la précarité, la pauvreté, l'exclusion sociale et les inégalités d'accès aux droits.

L'article 4, § 2 de l'accord de coopération prévoit que, 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 compétences.

La présente saisine met cette disposition à exécution.

## II. POSITION DES CONSEILS

Les Conseils souhaitent, avant de traiter du contenu du rapport sur lequel porte la saisine, formuler un certain nombre de considérations générales.

### A. Considérations générales

1. Les Conseils soulignent l'importance d'une approche cohérente et intégrée de la lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et de la prévention en cette matière, à laquelle sont associés tous les acteurs à tous les niveaux.

Ils estiment positif que les pauvres aient également la parole dans ce débat. Le rapport aujourd'hui soumis aux Conseils qui est très clairement un rapport de vécu, montre d'ailleurs à suffisance la dynamique qui anime les Associations Partenaires et leur volonté de participer activement aux processus de réflexion dans la politique à mener en matière de lutte contre la pauvreté.

Les Conseils souhaitent toutefois aussi attirer l'attention sur le rôle important joué par les partenaires sociaux dans la lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. De nombreuses matières liées à la pauvreté telles que les stratégies de politique de revenu, d'emploi et de protection sociale relèvent en effet du champ de leurs compétences.

2. S'ils sont satisfaits d'être aujourd'hui associés par le biais de la saisine opérée, les Conseils estiment toutefois que la politique belge en matière de pauvreté doit être placée dans le contexte général de la politique européenne en matière de lutte contre la pauvreté et, par rapport à cette approche, ils entendent également pouvoir, en temps opportun, faire état des positions des organisations de travailleurs et d'employeurs représentées en leur sein.

Pendant le Sommet de Lisbonne, l'importance de la politique sociale pour l'intégration européenne a été soulignée. Le Conseil de Lisbonne a décidé qu'il fallait progresser sur la voie d'une élimination définitive de la pauvreté en fixant des objectifs arrêtés d'un commun accord. Il a été convenu de suivre une méthode ouverte de coordination.

Lors du Sommet de Nice, le Conseil européen a approuvé l'Agenda social qui invite chaque Etat membre à présenter un Plan d'action national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale sur une période de deux ans.

A Stockholm, un mandat clair a été donné pour établir des indicateurs au cours de la Présidence belge.

Les Conseils se proposent de prendre l'occasion de la présente saisine pour tenir les considérations qui vont suivre, les jugeant indispensables même si elles sont essentiellement ciblées sur la dimension européenne du dossier et ce, en raison de l'interaction croissante de ce niveau avec le niveau purement national.

*a. quant à la procédure d'élaboration de l'instrumentaire européen*

- 1) Les Conseils constatent que la Belgique a en juin dernier présenté, à l'instar des autres Etats membres européens, son premier plan d'action national contre la pauvreté et l'exclusion sociale couvrant la période 2000-2003.

Ils relèvent que contrairement aux engagements pris préalablement avec les instances compétentes, le Conseil national du Travail n'a pas pu et pour des raisons essentielles de timing, être consulté dans le cadre de la procédure de préparation de ce document.

C'est une demande qu'il avait alors expressément formulée dans la mesure où les organisations de travailleurs et d'employeurs représentées en son sein souhaitaient pouvoir valoriser, comme elles l'ont fait en ce qui concerne le plan d'action national emploi, leur contribution en termes de politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

- 2) Les Conseils observent ensuite, qu'un sous-groupe technique du groupe "Indicateurs" du Comité de protection sociale, s'est attaché dès février 2001 à définir des indicateurs dits de pauvreté.

Ici aussi, l'information régulière que le Conseil national du Travail avait demandé à obtenir n'a pu lui être fournie de manière telle que l'association des interlocuteurs sociaux au processus en cours au niveau européen a jusqu'à présent et sur ce plan aussi, été quelque peu compromise.

*b. quant aux perspectives immédiates d'évolution de l'instrumentaire européen*

- 1) Les Conseils remarquent que depuis lors, la Commission européenne a établi un projet de rapport conjoint (COM (2001) 565 final du 10 octobre 2001<sup>1</sup>) articulé autour d'une typologie reprenant huit enjeux majeurs, et dans lequel elle utilise déjà les indicateurs ayant fait l'objet d'un accord préliminaire et met avant de bonnes pratiques.

Le Conseil national du Travail a pu, au cours d'une réunion d'information organisée avec représentants du Ministre J. VANDE LANOTTE, prendre acte d'une part des critiques formulées à l'égard de certains points de la démarche de la Commission européenne mais aussi d'autre part, des progrès engrangés.

Sur le point plus particulier de la détermination des indicateurs, il a pris acte du fait que l'aspect multidimensionnel de la pauvreté a été intégré pour aboutir à 18 indicateurs innovants répartis selon trois niveaux d'importance.

Il a aussi noté que parmi ces indicateurs, l'indicateur de bas revenus (60 % du revenu médian) pourra être apprécié en termes d'évolution mais aussi avant et après transferts sociaux.

---

<sup>1</sup> Ce projet de rapport est présenté sous la forme d'une communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des Régions.

Le Conseil national du Travail a par ailleurs noté la volonté toujours affirmée de parvenir au Conseil des Ministres de Laeken qui clôturera la Présidence belge, à des textes aboutis tant en ce qui concerne le volet du rapport conjoint de la Commission européenne que de l'inventaire des indicateurs dits de pauvreté.

La mise en œuvre de cet instrumentaire, sera enfin encouragée par le nouveau programme sur l'exclusion sociale doté sur 5 ans de 75 millions d'euros, tel qu'approuvé le 18 septembre 2001 par le Conseil, le Parlement et la Commission européenne.

- 2) Les Conseils insistent à nouveau par rapport à ces différents processus en cours pour veiller au maximum sur la cohérence et la transparence des mécaniques développées notamment par rapport à celle relative aux indicateurs de qualité du travail ainsi qu'en ce qui concerne l'élaboration du plan d'action national, sur la nécessaire utilisation transversale qui doit être faite de mesures qui, dans le plan d'action national emploi, sont aussi de nature à servir la cause de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

C'est pourquoi les Conseils invitent à nouveau les autorités politiques compétentes à associer le Conseil national du Travail dans les procédures d'information et plus encore de consultation préalable à l'adoption du plan d'action national dont le suivant sera établi début 2003.

## B. Considérations quant à la demande d'avis proprement dite

### 1. La contribution active des interlocuteurs sociaux

- a. Les Conseils tiennent à relever certaines évolutions que révèlent, pour la période 1992-1997, les chiffres figurant dans le volet fédéral du Plan d'action national de lutte contre la pauvreté adopté en octobre 2000.

Il apparaît ainsi que le risque de pauvreté chez les chômeurs et les travailleurs en incapacité de travail s'est lui accru sur la période 1992-1997 passant respectivement de 27,6 à 36,8 et de 10,0 à 16,4.

C'est dans la catégorie des actifs que le risque de pauvreté a le plus diminué puisqu'il était pour cette catégorie de 1,8 en 1992 pour être ramené à 0,8 en 1997 (CSB, Sociale indicatoren 1976-1997, mai 1999).

Les Conseils font observer que dans l'accord interprofessionnel du 8 décembre 1998, les interlocuteurs sociaux ont tenu à renforcer cette dernière tendance en accordant une attention toute particulière au phénomène dit des "working poor" lorsqu'ils ont estimé utile de prendre des mesures pour augmenter le salaire net des travailleurs rémunérés au revenu minimum moyen garanti.

Cette initiative a été concrétisée dans le dispositif mis en place par la loi du 20 décembre 1999 visant à octroyer une réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale aux travailleurs ayant un bas salaire et ce, pour la période allant du 1er janvier 2000 au 31 décembre 2003.

Ce système a pour objectif de garantir aux travailleurs visés un salaire net plus élevé, sans augmentation du salaire brut.

Cette démarche a été complétée, également en exécution de l'accord interprofessionnel du 8 décembre 1998, d'une série de propositions avancées dans l'avis n° 1.293 émis par les deux Conseils le 19 décembre 1999.

Le corps d'actions alors suggérées s'articulait autour de deux axes dont un procédait clairement de la volonté de rencontrer l'aspect financier des pièges à l'emploi et de constituer ainsi l'une des solutions indispensables pour motiver et encourager un nombre suffisant d'allocataires sociaux à franchir le pas qui les conduit sur le marché du travail.

Divers règlements ont donné suite aux recommandations ainsi formulées par les Conseils.

- b. Les Conseils rapportent ensuite que le dernier accord interprofessionnel du 20 décembre 2000, contient un point intitulé "Poursuite de la réduction du coin salarial pour les bas salaires" ainsi libellé :

"Les interlocuteurs sociaux constatent qu'en exécution du précédent Accord interprofessionnel, des efforts ont été consentis au cours de l'année écoulée pour augmenter le salaire net des travailleurs à bas salaires dans le cadre de la lutte contre les pièges à l'emploi. Ils estiment que ces efforts doivent être poursuivis, sans que ceci n'augmente le coût salarial pour les employeurs.



Ils constatent que la poursuite du développement du système actuel de réduction dégressive des cotisations des travailleurs à la sécurité sociale comporte, outre des complications administratives, d'importants risques d'un effet de "piège salarial", en raison du taux marginal d'imposition très élevé des prélèvements fiscaux et parafiscaux combinés dans les catégories salariales considérées.

Par conséquent, ils demandent au gouvernement, dans le cadre de l'exécution de son plan de réforme fiscale, de donner la priorité, à partir de l'exercice budgétaire 2002, à la proposition d'augmentation de la déduction pour frais professionnels forfaitaires, en particulier en portant le premier tarif du barème des frais professionnels de 20 % à 25 %, si nécessaire de façon progressive."

Ce faisant, les interlocuteurs sociaux confirment l'importance que revêt, pour eux, la prévention de la marginalisation potentielle des travailleurs appartenant à des catégories de salaires peu élevés.

## 2. Le souci d'un partage raisonné et clair des responsabilités

- a. S'ils ont pris leur responsabilité dans le champ de compétence qui est naturellement le leur c'est-à-dire par rapport aux travailleurs salariés, les Conseils entendent que les pouvoirs publics assument également la part qui leur revient dans la politique à conduire en termes d'inclusion sociale.

Ils tiennent à préciser qu'ils lancent cet appel plus particulièrement en ce qui concerne l'apport attendu de la protection sociale désigné par le rapport comme l'instrument indispensable pour lutter contre la pauvreté.

Sous ce point, plusieurs éléments sont mis en exergue qui mènent les Conseils à devoir rappeler des positions qui sont à leur estime d'importance majeure.

### 1) Quant aux constats du rapport

- Les Conseils observent que le rapport "de nombreuses études ont montré le rôle primordial que joue en Belgique la sécurité sociale dans la diminution de la pauvreté" pour poursuivre "pourtant, il est de plus en plus reproché au système de sécurité sociale de perdre de sa force intégratrice" et exposer dans la foulée que "les raisons avancées pour appeler une réforme de l'Etat social sont multiples".

Parmi celles-ci, les Conseils pointent plus particulièrement la question posée par les Associations Partenaires quant à "la cohérence de la coexistence de la sécurité sociale (basée en partie sur le principe assurantiel) et de l'assistance sociale en tant que régime résiduaire" et la plaidoirie tenue en conclusion sur ce thème est ainsi formulée :

"Alors que certains aimeraient que le système s'oriente vers une plus grande sélectivité, en adoptant un modèle qui s'appuie sur le principe de l'assistance sociale, les Associations Partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté insistent sur "le maintien et le renforcement de la sécurité sociale [qui] doivent aller dans le sens de droits fondamentaux garantis à tous (...). Une sécurité sociale centrée sélectivement sur les plus pauvres est dangereuse car elle n'aura plus aucun intérêt pour d'autres couches de la population qui se tourneront vers l'assurance privée et la logique d'assistance remplacera la logique d'assurance sociale et de redistribution qui est issue de la lutte des travailleurs pour cette sécurité sociale (APRGP, 1996 : 510)."

- Les Conseils relèvent que les constats ainsi posés débouchent sur le rappel d'une série de propositions faites par ces mêmes Associations Partenaires dans le cadre de la modernisation de la sécurité sociale ainsi que sur plusieurs critiques établies à l'endroit des règles d'accès et d'indemnisation dans le secteur de l'assurance chômage.

## 2) Quant aux positions des Conseils

### a) Rappel des principes, fondements et rôle de la sécurité sociale

- Les Conseils tiennent à remettre en mémoire certains des principes qui sous-tendent le système de la sécurité sociale en Belgique à savoir :
  - \* d'une part, la combinaison d'assurance sociale et de solidarité ;
  - \* d'autre part, la garantie conditionnée d'une sécurité d'existence.

L'essence de la sécurité sociale consiste en effet à servir aux assurés sociaux les prestations sociales auxquelles ils ont droit et qui ont pour but de remplacer ou de compléter le revenu professionnel du travailleur afin de les préserver des conséquences de certains risques du travail, de certaines situations de famille et conditions de vie et des risques sociaux.

Les moyens financiers consacrés à cet effet, proviennent exclusivement :

- \* de la solidarité des travailleurs et des employeurs sous la forme de cotisations de sécurité sociale ;
- \* de la solidarité nationale sous la forme de subvention de l'Etat ;
- \* des recettes complémentaires fixées par la loi.

Il importe pour les Conseils de conserver ces fondements au système de la sécurité sociale à défaut de quoi sa légitimité risque d'être remise en cause par ceux qui contribuent à son financement.

- Les Conseils entendent ensuite faire observer que le système de sécurité sociale a dans la concrétisation de ses principes de base et de sa philosophie, constituer l'un des instruments les plus performants et efficaces de prévention de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Une analyse intitulée "sécurité sociale et redistribution des revenus en Belgique entre 1966 et 1999" publiée sous l'égide du professeur H. DELEECK dans la Revue belge de sécurité sociale de décembre 2000, confirmait que "dans l'Union européenne, la Belgique est chef de peloton quant au nombre le moins élevé de pauvres, après transferts et donc, du point de vue de l'efficacité de la sécurité sociale, c'est également le cas quant à l'efficacité, c'est-à-dire la réservation d'une partie la plus grande possible des moyens aux personnes précarisées avant transfert".

b) Perspective d'avenir

Les Conseils souhaitent utiliser cette fois encore l'occasion qui leur est donnée de s'exprimer, pour insister sur les grandes orientations que le Conseil national du Travail avaient fixées dans le rapport n° 42 relatif à l'exécution du plan global pour l'emploi, la compétitivité et la sécurité sociale dans le cadre de la réforme de sa structure, de son financement et de sa gestion, et adopté le 7 juillet 1994.

Dans ce rapport, le Conseil national du Travail faisait observer que l'extension du champ d'application quant aux personnes et l'élargissement de la protection garantie posent clairement le problème du poids des avantages non contributifs au sein de la sécurité sociale des travailleurs salariés et de leur financement.

Plusieurs exemples étaient et sont à nouveau fournis pour illustrer ce constat dont les prestations familiales garanties, les allocations d'attente, les allocations d'interruption de la carrière allouées aux fonctionnaires, les prestations de santé servies aux travailleurs non assurés et les prestations minimales d'invalidité perçues par les travailleurs non réguliers.

C'est d'ailleurs aux secteurs ainsi concernés que le Conseil national du Travail conseillait d'affecter, par priorité, les moyens alternatifs dégagés par la voie fiscale directe ou indirecte arguant du fait que l'on y relevait de nombreuses prestations ressortissant à la solidarité générale.

Prolongeant la logique de ce raisonnement, les Conseils demandent aujourd'hui aux pouvoirs publics d'assumer, par rapport aux prestations sociales non couvertes par des cotisations sociales, leurs responsabilités et de prendre à leur charge le financement qu'elles requièrent. Une première étape devrait être envisagée par rapport aux prestations familiales garanties, celles-ci relevant au même titre que le minimex et la garantie de revenu aux personnes âgées, de l'assistance sociale et non de la sécurité sociale.

De la sorte et comme le soulignait aussi le rapport n° 42 précité, la stabilité et la transparence du financement de la sécurité sociale seront mieux assurées et l'esprit de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale, plus fidèlement respecté.

x                      x                      x

Enfin, les Conseils réitèrent la volonté des interlocuteurs sociaux d'être associés le plus étroitement possible dans le processus d'élaboration du plan d'action national et d'obtenir, dans le cadre des informations régulières organisées au sein du Conseil national du Travail, toutes données utiles sur l'évolution du dossier au plan européen.

Ceci permettra aux deux Conseils dont la consultation sur le plan belge est formellement prévue à cet égard d'avoir une approche intégrée du rapport du Service de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale qui, parce qu'il est un rapport de vécu donnant une voix aux plus pauvres et donc la possibilité de participer à la politique qui les concerne, constitue une des pièces importantes de la stratégie belge et donc aussi du plan d'action national.

CONSEIL CENTRAL DE  
L'ECONOMIE

CONSEIL NATIONAL DU  
TRAVAIL

R. TOLLET  
Président

P. WINDEY  
Président