



Brain-be 2.0

Belgian Research Action through Interdisciplinary Networks

POLICY BRIEF

Policy Brief n° 1

Re-InVEST.be

La protection sociale belge : investir durablement dans la lutte contre la pauvreté

Ce Policy Brief est le premier d'une série de trois. Il examine le rôle de la protection sociale dans le soutien aux investissements sociaux réalisés par les ménages eux-mêmes afin de maintenir leur niveau de vie et leur employabilité. Il analyse à la fois l'accès aux droits sociaux et leur réalisation, ainsi que l'impact des prestations sociales sur la résilience économique des ménages à moyen et long terme. L'étude plaide en faveur de droits plus universels, d'un meilleur équilibre entre les droits et les conditions, et d'un rôle plus proactif des intermédiaires. De nombreuses personnes « socialement protégées » courent un risque accru d'endettement et de privation matérielle en raison de prestations trop faibles. Des prestations plus élevées n'entraînent pas une plus grande dépendance : au contraire, elles préviennent la pauvreté et accélèrent le retour à l'autonomie.

Contexte et questions de recherche

Ce Policy Brief résume les principales conclusions et recommandations du premier volet de l'étude Re-InVEST.be¹. La protection sociale n'est pas ici étudiée d'un point de vue purement assurantiel ou redistributif, mais comme un investissement (potentiel) dans la lutte durable contre la pauvreté. En effet, les familles investissent en permanence dans différents domaines de leur vie : alimentation saine, éducation, mobilité, connectivité, formation, logement, santé, participation sociale, employabilité, etc. Les prestations sociales doivent donc aider les familles à continuer à faire face à ces dépenses en période de baisse ou de perte de leur revenu principal. En d'autres termes, un niveau adéquat de protection sociale est nécessaire pour maintenir leur résilience économique.

Par ailleurs, nous estimons que l'objectif des investissements sociaux doit lui-même être élargi: de l'employabilité sur le marché du travail et du revenu professionnel à la réalisation du bien-être futur dans toute sa multidimensionalité, telle qu'il est défini par la théorie des capacités d'Amartya Sen. Selon cette théorie, le bien-être peut être défini comme « l'ensemble des niveaux de fonctionnement possibles (par exemple en matière de santé physique et mentale, de logement, de savoir, de travail, d'expérience culturelle, de relations sociales, de citoyenneté active...) auxquels une personne attache raisonnablement de la valeur ». Pour cela, la personne (ou plutôt le ménage) dispose de ressources financières, matérielles et immatérielles (revenus, patrimoine, capital humain) qui peuvent être en partie consommées et en partie investies. La « conversion » (selon la terminologie de Sen) des ressources en niveaux de

¹ <https://hiva.kuleuven.be/sites/reinvestbe>

fonctionnement est déterminée par un certain nombre de facteurs environnementaux tels que les services publics, l'action collective et, surtout, un cadre juridique qui accorde des droits et des libertés aux citoyens. Il s'agit non seulement de droits formels mais aussi de dispositifs effectifs de communication et de mise en œuvre des droits. La liberté et la participation occupent une place importante dans la théorie des capacités, car elles déterminent en partie la marge de manœuvre dont disposent les individus pour optimiser leur bien-être.

Cela conduit à trois séries de questions de recherche concernant le rôle de la protection sociale en tant qu'investissement dans la lutte durable contre la pauvreté :

- Dans quelle mesure l'accès à la protection sociale est-il juridiquement assuré ? Où se situent les lacunes et comment renforcer les droits ?
- Que peut-on dire du niveau des différentes prestations sociales : dans quelle mesure contribuent-elles à la lutte durable contre la pauvreté ?
- Comment fonctionnent les services intermédiaires (CPAS, mutuelles, organismes de paiement...) dans la mise en œuvre de la protection sociale ?

Principaux résultats

Prévenir et briser le cycle de la pauvreté de longue durée en Belgique

Notre étude a permis de constituer, en croisant des données administratives et des données d'enquête, un panel représentatif de la situation socio-économique de plus de 71 000 personnes en Belgique couvrant la période 2008-2017 (Mergoni & Nicaise 2024). Il en ressort, par exemple, que les personnes qui vivaient sous le seuil de pauvreté au début de la période d'observation avaient encore en moyenne cinq années de pauvreté devant elles ; pour une personne titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur, cette durée n'était toutefois que de trois ans en moyenne, contre dix ans en moyenne pour une personne n'ayant pas terminé l'enseignement primaire. Les personnes non pauvres avaient un risque de 15 à 16 % de devenir pauvres dans les dix années suivantes, mais ce risque n'atteignait que 10 % pour les Belges autochtones, contre 50 % pour les personnes d'origine centre-africaine. La région où l'on vit joue également un rôle important : en Flandre, le risque de tomber dans la pauvreté – toutes choses égales par ailleurs – est inférieur d'un tiers à celui de Bruxelles, et les chances de sortir de la pauvreté sont 50% plus élevées. De telles connaissances sur la dynamique de la pauvreté peuvent étayer les politiques préventives et correctives de lutte contre la pauvreté. En soi, ces analyses offrent déjà de nombreuses perspectives stratégiques pour une lutte préventive et durable contre la pauvreté. Notre recherche se concentre toutefois sur le rôle de la protection sociale, des politiques du logement et de la santé en tant que formes d'investissement social dans tout cela.

Réaliser les droits et libertés de base par la sécurité sociale

L'article 22 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) stipule : « *Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale (...) en fonction de l'organisation et des ressources de l'État concerné (...)* ». Même dans le cadre de cette dernière disposition restrictive, ce droit humain n'est pas immédiatement applicable. Il implique toutefois un engagement moral de la part des États membres signataires à améliorer sans cesse la réalisation de ce type de droits fondamentaux (« droits moraux »). En 1994 – la même année que le Rapport général sur la pauvreté a été publié –, ces droits fondamentaux ont été inscrits dans la Constitution belge. Un tel droit fondamental oblige l'État à protéger ce droit vis-à-vis de tiers et empêche les pouvoirs publics de révoquer ou de réduire des droits fondamentaux légaux précédemment accordés dans ce domaine sans justification valable (« restriction de standstill »). Récemment, il est apparu que des associations de citoyens commencent progressivement à s'organiser pour introduire, si nécessaire, des plaintes collectives lorsque les pouvoirs publics manquent à leurs obligations ou menacent de détricoter des droits sociaux (De Munck & Pardoën, 2023). Il existe plusieurs exemples de ce type, tant dans le domaine de la sécurité sociale que dans celui du logement et de la santé.

Pour autant, on ne peut pas parler sans réserve d'un renforcement systématique de la situation juridique des ménages vulnérables. Le passage à une stratégie plus incitative s'est également accompagné d'une tendance à conditionner davantage les droits sociaux (Demonty et al., 2020 ; De Munck & Pardoën, 2023) : citons notamment le durcissement

des conditions d'accès, les dispositions relatives à l'acceptation d'une offre d'emploi appropriée et les conditions d'activation dans la réglementation du chômage, l'augmentation du nombre de sanctions, le projet individualisé d'intégration sociale accompagnant le revenu d'intégration, et toutes sortes de conditions liées à d'autres droits sociaux.

À partir de 2008, l'accès aux allocations de chômage a été limité par toutes sortes de mesures, en particulier pour les jeunes sortant de l'école et les chômeurs de longue durée, ce qui a entraîné une augmentation de la proportion de chômeurs non bénéficiaires d'allocations. À partir de 2015, les régimes de prépension ont été progressivement supprimés, ce qui s'est toutefois accompagné d'un transfert vers l'assurance *maladie et invalidité*. À partir de 2026, la durée des droits aux allocations de chômage est considérablement réduite. En raison du nombre croissant de malades de longue durée, des mesures sont également prises pour réduire les allocations dans ce secteur.

La sélectivité croissante dans l'accès aux régimes de sécurité sociale classiques explique au moins en partie l'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale (revenu d'intégration et revenu d'intégration équivalent). Selon les statistiques du SPF Intégration sociale, le nombre de bénéficiaires du « droit à l'intégration sociale » (RIS) s'élevait en 2024 à 14,9 pour 1 000 habitants, contre 8,5 pour 1 000 en 2007 (Coene, 2025). Toutefois, selon les estimations d'Ansaloni et al. (2023), le « taux de non-couverture » par le RIS pour la période 2018-2021 restera de 46,6%.

La littérature dominante sur le « non-recours » aux droits sociaux attribue principalement ce phénomène paradoxal à la complexité de la réglementation et à l'ignorance ou à la honte des ayants droit. Des archives du Service de lutte contre la pauvreté (Demonty et al., 2020) et des contributions des associations lors des moments de dialogue, il ressort que la situation est plus complexe: par exemple, il n'est pas évident pour les chômeurs suspendus ou les jeunes qui n'ont pas accès aux allocations de chômage de croire qu'ils ont droit au revenu d'intégration. Ils ne se sentent pas sujets de droit. De nombreuses personnes en situation de pauvreté ou d'insécurité existentielle sont « celles qui sont absentes et résignées, qui ont abandonné », pour qui le droit/la loi n'a (plus) de sens, d'utilité ou d'intérêt. Elles se trouvent en fait « en dehors ou à côté de la loi » (Demonty et al. 2025). On connaît même des cas où les CPAS leur ont refusé à tort le revenu d'intégration pour cette raison. D'autres obstacles peuvent être liés à la manière dont l'enquête sociale ou les conditions d'activation sont appliquées, ou à d'éventuelles mesures supplémentaires imposées aux demandeurs. De Munck et al. (2020) décrivent la dissonance cognitive entre le droit objectif et le sens de la justice comme une attitude consistant à se placer « en dehors de la loi », une forme qui reste encore peu étudiée dans la littérature sur la « conscience du droit ».

Les conditions mises aux droits sociaux peuvent aussi avoir un impact négatif sur la dynamique de sortie de la pauvreté. Elles peuvent transformer l'existence quotidienne des personnes vulnérables en une succession de situations angoissantes qui alourdissent leur charge mentale et les empêchent de faire des projets à moyen et à long terme. La perspective de l'investissement social devrait au contraire encourager la prévoyance. Celle-ci suppose des provisions financières et une certaine stabilité dans le temps. On constate aujourd'hui une augmentation des situations d'urgence, par exemple dans le secteur du logement, où le nombre de sans-abris augmente, ou dans le secteur de la santé, où les services d'urgence sont en permanence sur-occupés. Cette prévalence de l'urgence est très problématique non seulement dans le présent, mais surtout pour le futur. Il importe donc de sortir les droits sociaux des contraintes de l'urgence.

De Munck et al. (2025) soulignent en outre le rôle important des intermédiaires dans la mise en œuvre de la protection sociale dans la pratique. Les droits sont « filtrés » par les communications en situation. Des activités d'interprétation sont sans cesse nécessaires à propos de leur signification. Qui a droit, à quels biens et services, selon quelles modalités ? Cette réinterprétation permanente des droits est effectuée dans les tribunaux, CPAS, associations et services d'aide de l'Etat social. Dans ce travail, les intermédiaires du droit sont cruciaux. Ils ne sont pas seulement les professionnels du droit, mais aussi les fonctionnaires, les travailleurs sociaux, les médecins etc. Ils jouent donc un rôle crucial dans l'accès au droit. Ces activités génèrent des coûts de transaction importants. L'aide financière à l'accès aux Cours et tribunaux ne constitue qu'un aspect du problème de l'accès aux droits. Les services de médiation, les soutiens à la négociation, les supports dans les procédures administratives, sont tout aussi essentiels pour les publics fragilisés.

En bref, le droit à la protection sociale peut avoir des effets ambigus sur les capacités des personnes en situation de pauvreté : en principe, il améliore leur accès aux ressources financières, mais il peut aussi limiter leur liberté en imposant des conditions, et même avoir des effets secondaires négatifs sur d'autres droits sociaux fondamentaux.

Dans le cadre du « processus de triangulation » avec divers acteurs, dont des associations où les pauvres prennent la parole, organisé par le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, les avantages des tests de pauvreté ex ante ont également été soulignés. Dans ce cadre, les propositions de lois et de mesures sont d'abord confrontées aux connaissances de terrain de ceux qui doivent les appliquer et à l'expérience des personnes en situation de pauvreté qui devraient en bénéficier, en fonction de l'efficacité des droits. Le test de pauvreté est un instrument qui peut être utilisé beaucoup plus largement et de manière plus systématique aux différents niveaux politiques (Demonty et al. 2025).

Protection sociale : hamac, tremplin ou piège ?

À l'aide du panel susmentionné, Mergoni et al. (2024) ont utilisé des régressions multivariées de Cox pour étudier l'influence de divers types et niveaux de prestations sociales sur les indicateurs de pauvreté. Voici les principales conclusions :

1. Il existe une différence nette entre les pensions et les autres prestations. Les pensions sont stables et prévisibles (même si elles ne sont pas toujours suffisantes), tandis que les autres prestations (maladie, chômage) s'accompagnent de chocs, de barèmes dégressifs et de risques de sanctions. Par conséquent, les risques d'endettement et de privation matérielle sont nettement plus élevés dans ces derniers secteurs.
2. Les chances d'échapper à la privation matérielle sont nettement plus faibles pour les personnes handicapées et les bénéficiaires du revenu d'intégration, ce qui indique un « effet piège » propre à ces systèmes de prestations soumis à des conditions de ressources.
3. Si nous analysons l'effet du montant des allocations (pour les bénéficiaires d'allocations sociales) en 2008 sur leur situation au cours des années suivantes, nous constatons ce qui suit
 - a. Les ménages pauvres en 2008 ont échappé plus facilement à la pauvreté les années suivantes lorsque les allocations d'un membre du ménage étaient d'un niveau « normal » plutôt que « faible »².
 - b. De même, les ménages non pauvres dont les membres ont bénéficié en 2008 de prestations normales ont également couru moins de risques de tomber dans la pauvreté au cours des années suivantes que ceux qui ont bénéficié de prestations faibles.

Ces constats nous permettent de conclure que des allocations plus élevées ont, d'une part, un effet préventif contre la pauvreté et, d'autre part, accélèrent plutôt qu'elles ne ralentissent les chances de sortir de la pauvreté, ce qui réfute l'hypothèse du « hamac ». L'idée selon laquelle les allocations doivent être maintenues à un niveau bas afin d'inciter les gens à trouver plus rapidement un emploi (la théorie du « travail doit être rémunérateur ») est contredite par notre analyse.

Conclusion et recommandations

En termes d'agenda politique, les choix stratégiques suivants peuvent être déduits de cette étude :

- (a) La protection sociale idéale est une protection universelle : il faut éviter autant que possible toute forme de sélectivité. L'exclusion de certaines catégories sur la base de critères tels que l'âge, le diplôme ou la durée (involontaire) du chômage constitue non seulement une forme de discrimination difficilement justifiable, mais elle augmente également la complexité de la législation et, par conséquent, les obstacles pour les ayants droit. Elle crée des « sous-catégories » qui se retrouvent dans des formes plus précaires de protection sociale, voire totalement

² Le montant d'une allocation est considéré comme « normal » lorsqu'il atteint au moins 60 % du seuil de pauvreté *au niveau individuel*, et « faible » lorsqu'il est inférieur à ce seuil. Il convient de noter que l'effet sur la situation de pauvreté (au cours des années suivantes) est calculé *au niveau familial*. Il ne s'agit donc pas d'une tautologie, car l'effet des allocations individuelles en 2008 sur la situation de pauvreté au niveau familial est estimé pour les années suivantes.

sans protection, en marge de la société. Le fait que, malgré l'augmentation du nombre d'utilisateurs, le taux de non-couverture par le RIS en tant que dernier filet de sécurité s'élève encore à environ 46 % après un demi-siècle en dit long : cela témoigne d'un grave décalage entre la réglementation et les besoins du groupe cible.

- (b) Il est normal que la citoyenneté implique non seulement des droits fondamentaux, mais aussi des devoirs. Cependant, le constat que la pression exercée sur les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires de l'aide sociale a systématiquement augmenté au cours des 20 dernières années soulève non seulement la question de la proportionnalité entre les droits et les devoirs, mais aussi celle du principe d'égalité : voudrait-on imposer les mêmes exigences, par exemple, aux chômeurs de courte durée? La théorie des capacités de Sen nous enseigne que l'imposition d'obligations et de conditions constitue en soi une restriction du bien-être des citoyens. Si cela touche principalement les groupes les plus vulnérables, cela soulève des questions quant à l'équilibre entre justice et efficacité dans la protection sociale. Ne renforce-t-on pas la pauvreté tout en la combattant ?
- (c) En ce qui concerne le niveau des prestations, notre étude plaide en faveur d'une augmentation, sans que nous puissions nous prononcer sur le niveau optimal. Seules les pensions « en général » (donc sous réserve des pensions les plus basses) peuvent, selon nous, protéger suffisamment les ménages concernés contre l'endettement et la privation.
- Des prestations plus élevées dans les autres secteurs (invalidité, chômage, handicap, revenu d'intégration) impliquent bien sûr un surcoût budgétaire, mais elles génèrent également un effet de récupération du point de vue de l'investissement social, car elles rendent les ménages plus résilients et leur permettent de subvenir à leurs besoins par leurs propres moyens (grâce à une reprise accélérée du travail ou à une réduction du risque de décrochage).
- (d) Concernant la dynamique temporelle, la protection sociale devrait être basée sur une logique préventive (d'investissement) plutôt que sur une logique curative (de sauvetage) dans des situations d'urgence. Les politiques publiques peuvent fournir des incitants à l'investissement et à la prévoyance quand elles offrent des ressources de stabilité et d'investissement dans le moyen et le long terme (éducation de base, crèches, formation professionnelle, logement stable, allocations stables, etc.).
- (e) Les pouvoirs publics doivent non seulement se préoccuper des droits, mais aussi de la communication juridique avec les usagers. Celle-ci passe par des intermédiaires qui peuvent être des facilitateurs, mais aussi des obstacles. Un soutien au développement de services d'intermédiation juridique accessibles, compétents et travaillant en direct avec les personnes concernées est donc très recommandé si on veut améliorer l'accès au droit. Sans ces intermédiaires, les usagers peuvent développer des attitudes qui les mettent « hors du droit ».

En savoir plus

Ansaloni, V., Ruelens, A., Nicaise, I., & Goubin, S. (2021). *Accessibility and adequacy of Belgian social protection from a social investment perspective*. Re-InVEST.be research paper 1.1.2, HIVA, 60p.

Ansaloni V., Aprea M., De Smedt L., Gallo G., Nicaise I., Raitano M. (2023), *Estimating undercoverage and non-take-up of minimum incomes schemes: methodological issues and two national case studies*, Eur. Commission (Social Situation Monitor) / ICF / KU Leuven (HIVA), 54p.

Coene J. (2025), Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd, in: Coene J., Degerickx H., Dewilde C., D'Hertoghe M., Ghys T., Hubeau B., Marchal S., Remmen R., & Van Hootegem H. (red., 2025), *Armoede en ongelijkheid – Jaarboek 2025*, Acco, p.435-540

Demonty F., de Vaal D., Stroobants V., Van Hootegem H. (2020), *Elementen van sociale bescherming op basis van overleg met actoren in de strijd tegen armoede*, Re-InVEST.be Deliverable D1.3.1. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

Demonty F., Stroobants V., Van Hootegem H. (2025). *Rethinking social protection: a socio-constructivist perspective. Elementen van sociale bescherming op basis van overleg met actoren in de strijd tegen armoede*, Re-InVEST.be Deliverable D1.3.2, Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

De Munck, J., Pardoën, L. (2023). *Constitutionnalisation et mise en œuvre des droits sociaux. Une approche par la conscience du droit et les capacités*. (Délivrable 1.2.2. et 1.2.3). HIVA-KU Leuven / CRIDIS-UC Louvain.

De Munck, J., Pardoën L., Printz, A. (2025). *Constitutionnalisation de la protection sociale et pluralisme juridique*. (Délivrable 1.2.4). HIVA-KU Leuven / CRIDIS-UC Louvain.

De Munck, J., Ringelheim, J., Rosenzweig, M. (2020). *Repenser la protection sociale une approche fondée sur les droits humains et les capacités* (Délivrable 1.2.1). HIVA-KU Leuven / CRIDIS-UC Louvain.

Mergoni A., Nicaise I. (2024), Mobiliteit in en uit armoede in België op lange termijn: een analyse voor de periode 2008-2017, in: Coene J., Degerickx H., Dewilde C., Ghys T., Hubeau B., Marchal S., Remmen R., & Vandenhoele W. (red.), *Armoede en ongelijkheid – Jaarboek 2024*, Acco, p.83-106

Mergoni, A., Nicaise I., Ruelens A. (2024), *Rethinking social protection from a social investment perspective: the impact of social protection on the long-term economic resilience of households*, Leuven: HIVA, Re-InVEST.be Report 1.1.3b, 47p.

Coordonnées

Auteurs

Ides Nicaise, Anna Mergoni, Valeria Ansaloni, Anna Ruelens, Silke Goubin (KU Leuven HIVA)

Jean De Munck, Léonard Pardoën, Julie Ringelheim, Matthias Rosenzweig, Antoine Printz (UC Louvain – CRIDIS)

Henk Van Hootegem, Veerle Stroobants, David de Vaal, François Demonty (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale)

Contact

Nicaise, Ides

KU Leuven / HIVA

e-mail: ides.nicaise@kuleuven.be

<https://hiva.kuleuven.be/sites/reinvestbe>