

CONSTRUIRE UNE PROTECTION SOCIALE-ÉCOLOGIQUE POUR LA BELGIQUE



Rapport pour le SPF sécurité sociale

Bruxelles, janvier 2025

Pascale Vielle (Dir.)

Auteurs :

Pascale Vielle
Aurore Fransolet
Eloi Laurent
Chiara Armeni
Sacha Henet
Tom Bauler
Auriane Lamine
Filip Dorssemont



Citation :

“La rédaction de ce document a été coordonnée par Pascale Vielle dans le cadre du projet “PRotecti-
ons Et risques sociaux-écologiques en TransitionS”
(PRETS), commandité par le SPF Sécurité Sociale¹ et
mené entre mai 2024 et janvier 2025 par un con-
sortium composé de chercheur.e.s de l’UCLouvain,
de l’Université libre de Bruxelles et de Sciences Po/
Éloi Laurent.

Pour citer le document :

Vielle P., Fransolet A., Laurent É., Armeni C., Henet
S., Bauler T., Lamine A., et Dorssemont F. (2025).
Construire une protection sociale-écologique pour
la Belgique. Rapport pour le Service public fédéral
(SPF) Sécurité sociale. Bruxelles: Janvier 2025.
<https://doi.org/10.5281/zenodo.15800311>

¹ Les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs et ne reflètent pas les opinions et positions du SPF Sécurité sociale.

Remerciements

Les auteurs adressent leurs plus sincères remerciements aux membres du SPF sécurité sociale pour leur accompagnement constructif tout au long du projet, aux participants de l'atelier collectif et du séminaire final dont les contributions ont alimenté la recherche, à Adélaïde Niyakire pour sa relecture attentive et à Kimberley Vandenhoe pour son soutien dans l'organisation de l'atelier.

Nous avons eu la chance de pouvoir compter sur la lecture rigoureuse et attentive de Laure Després et Denis Bouget. Leur exigence éditoriale, alliée à une grande générosité intellectuelle, a constitué un soutien précieux dans la finalisation de ce texte.

TABLE DES MATIÈRES

8	INTRODUCTION : CROISSANCE DES RISQUES ET MUTUALISATION COLLECTIVE : SOMMES-NOUS PRÊTS ?
11	Aspects méthodologiques
13	I. LA MATRICE DES RISQUES SOCIAUX-ÉCOLOGIQUES
13	1. Définition et dimensions du risque social-écologique
17	2. Introduction à la matrice du risque social-écologique
31	II. L'EMPREINTE DES ORIGINES - OU LA NÉCESSITÉ D'ENGAGER UN CHANGEMENT DE PARADIGME
31	1. Vers une transition juste ? Transformer la sécurité sociale, élément structurant d'un ordre social institutionnalisé
37	2. Quels droits ? Faire évoluer la conception institutionnelle de la sécurité sociale vers une protection sociale-écologique
42	3. Vers un Enabling State ? Renforcer la logique de droits par une approche capacitante pour répondre aux besoins essentiels
45	4. Quel contrôle démocratique ? Dépasser une sécurité sociale inscrite dans un ordre social corporatiste institutionnalisé pour assurer une participation significative de tou.te.s
51	III. LES CHANTIERS D'UNE PROTECTION SOCIALE-ÉCOLOGIQUE AU SERVICE DE LA TRANSITION JUSTE
51	1. A partir des droits fondamentaux et des besoins essentiels, des stratégies de réponse intégrale et réflexive pour chaque risque social-écologique
86	2. Les instruments d'une protection sociale-écologique

105	EN GUISE DE CONCLUSION : PERSPECTIVES D'INSTITUTIONNALISATION DE LA PROTECTION SOCIALE- ÉCOLOGIQUE
106	1. Le “green triangle”, principe d’élaboration et de mise en œuvre de la protection sociale-écologique
109	2. La matrice du risque au cœur d’un dispositif de veille du risque social-écologique
111	3. De nouvelles méthodes pour reconnaître les risques, besoins essentiels et vulnérabilités multiples
113	4. Soutenir les métiers du care
114	5. Assurer les fonctions de la protection sociale-écologique
118	BIBLIOGRAPHIE
140	ANNEXE 1. MATRICE DES RÉPONSES POLITIQUES
146	ANNEXE 2. COMPTE-RENDU DE L’ATELIER AVEC LES REPRÉSENTANT.E.S DES IPSS ET DES SPF
146	Temps n°1: Identification des principaux risques liés aux chocs écologiques et aux politiques de transition écologique en Belgique.
149	Temps n°2: Identification de politiques par secteur de la protection sociale pour répondre à ces risques sociaux-écologiques
156	ANNEXE 3 : SEMINAIRE « A CLIMATE-PROOFED SOCIAL PROTECTION »

TABLE DES TABLEAUX

19	TABLEAU 1 Matrice du risque social-écologique
21	TABLEAU 2 Matrice du risque vagues de chaleur
23	TABLEAU 3 Matrice du risque inondations
26	TABLEAU 4 Matrice du risque transition vers zéro émission nette en matière de mobilité
52	TABLEAU 5 Scénarios de prise de décision
63	TABLEAU 6 Profils de vulnérabilité aux risques sociaux-écologiques en Belgique
76	TABLEAU 7 La matrice des politiques sociales-écologiques (Fransolet et Vanhille, 2023)

TABLE DES FIGURES

16	FIGURE 1 Déterminants des risques sociaux-écologiques
44	FIGURE 2 The shift from Welfare State to Enabling State – the seven interconnected policy shifts (Wallace et al. 2019)
54	FIGURE 3 Cube représentant les six risques sociaux-écologiques les plus importants dans un horizon de 10 ans, identifié par les trois groupes de travail pendant l'atelier
67	FIGURE 4 Modèle conceptuel des interactions entre climat, conflit et (Abel et al. 2020)
70	FIGURE 5 Exemple de représentation cartographique d'une approche intersectionnelle (De Muynck, S., Ragot, A. et Creteur, L., 2023)
107	FIGURE 6 Le green triangle (création chat GPT)

INTRODUCTION : CROISSANCE DES RISQUES ET MUTUALISATION COLLECTIVE : SOMMES-NOUS PRÊTS ?

Vers une protection sociale-écologique

L'État providence a été inventé à la fin du 19^{ème} siècle en Europe en vue de garantir la stabilité sociale pour assurer la stabilité politique (c'est ce qui ressort clairement de la Proclamation de l'empereur allemand Guillaume II sur la politique sociale du 17 novembre 1881 qui ouvre la voie à la protection sociale inaugurée par la loi de 1883 sur l'assurance maladie) (Lestrade, 2016 ; Benaroyo, 2004 et Williot, 1998). Au lendemain de la seconde guerre mondiale, cette stabilité sociale a été assise sur la stabilité économique promise par la croissance du PIB : Myrdal évoque un « cercle vertueux » entre système économique, système social et système politique typique de la social-démocratie (Myrdal, 1957). La nouveauté de notre début de 21^{ème} siècle tient en un retournement de ce cycle historique : le système économique fondé sur la croissance déstabilise fondamentalement la biosphère de sorte qu'il entraîne une instabilité sociale et politique via les risques nouveaux qu'il provoque (Dixson-Decleve et al., 2022 ; Pörtner et al. 2021).

Penser et construire une protection sociale adaptée aux défis de notre temps suppose donc de se saisir de deux questions complémentaires : comment faire face à la matérialisation des risques sociaux engendrés par des crises environnementales qui s'accroissent brutalement ? Comment inventer une protection sociale qui puisse s'émanciper de la croissance économique qui la rend graduellement insoutenable ?

Le présent rapport se concentre sur la première question en proposant un cadre analytique susceptible de rendre opératoire pour les politiques publiques belges le risque social-écologique et la protection sociale-écologique qui pourrait le couvrir. Mais l'atténuation des causes de ce risque social-écologique est au moins aussi importante que l'atténuation de ses conséquences. Pour tout dire, atténuer les secondes sans atténuer les premières serait rapidement voué à l'échec. Il importe donc d'urgence de penser et de mettre en œuvre une protection sociale-écologique post-croissance.

Pour le dire simplement, la croissance économique n'est pas la condition de la sécurité sociale : elle est aujourd'hui la fabrique de nos risques sociaux, à commencer par les menaces qui pèsent sur la santé humaine (Hensher et al., 2020). L'idée selon laquelle la crois-

sance économique « a permis » le développement de l'État-providence en « finançant » la protection sociale est une manière anachronique d'en comprendre la logique économique. Non seulement la croissance économique a été faible et instable aux deux moments clés de l'avènement de l'État social (à la fin du 19ème siècle et dans l'immédiate après-guerre), mais cette instabilité même a favorisé son avènement (la protection sociale protège avant tout contre la volatilité des revenus du marché).

La focalisation actuelle sur la croissance économique alimente deux crises de l'État social : une crise financière et une crise fiduciaire. La crise financière tient à l'empêchement progressif des grandes fonctions de l'État social (allocation, redistribution, stabilisation) sous l'effet des crises environnementales. La crise fiduciaire est liée à la défiance de la communauté des citoyens face à ce qu'elle perçoit comme des politiques environnementales insuffisamment informées par les enjeux de justice sociale.

Ces deux crises correspondent à deux types distincts de risque social-écologique : le risque engendré par la transition sociotechnique induite par les politiques environnementales et le risque engendré par la transformation biophysique induite par la déstabilisation de la biosphère. Il importe de caractériser ces risques pour envisager les protections collectives susceptibles de les atténuer, c'est l'objet de ce rapport. Mais il serait illusoire de penser que la croissance économique financera ces nouvelles protections : un risque se partage davantage qu'il ne se finance. Ce sont donc de nouvelles formes de solidarité pour mutualiser un risque social-écologique, déjà là, qu'il nous faut, d'urgence, inventer.

Depuis une décennie, les institutions internationales telles que les Nations Unies, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe ont souligné l'importance de l'intégration des principes de la transition juste au sein des politiques environnementales et sociales. Les Nations Unies, à travers l'Accord de Paris (2015) et l'Agenda 2030 pour le développement durable, l'Organisation internationale du travail dès 2015 à travers ses directives pour une transition juste vers des économies et des sociétés écologiquement durables pour tous, ont promu une transition climatique équitable en insistant sur la nécessité de protéger les travailleurs et les communautés vulnérables face aux changements économiques liés à la décarbonation. L'Union européenne a renforcé cet engagement avec le Pacte vert pour l'Europe et le Fonds pour une transition juste, destiné à soutenir les régions les plus touchées par la transition énergétique. De

son côté, le Conseil de l'Europe a mis en avant les droits sociaux et la lutte contre les inégalités, rappelant que la justice sociale doit être au cœur des stratégies climatiques. Ces institutions, par leurs initiatives, accords et financements, ainsi que les résolutions de la Confédération européenne des syndicats, ont non seulement fait émerger le concept de transition juste comme une priorité globale, mais elles ont également établi des cadres d'action pour garantir que la transition écologique s'accompagne d'une justice économique et sociale.

À l'occasion du tournant néo-libéral qui a transformé la sécurité sociale anglaise dans les années 1980, Peter A. Hall (1993) a distingué dans un article devenu célèbre trois niveaux de changement susceptibles d'affecter les politiques publiques : le changement d'objectifs, qualifié de changement de troisième ordre, le changement des outils ou programmes, considéré comme un changement de deuxième ordre, et enfin, le changement dans l'application des instruments d'une politique ainsi que dans leurs finalités, que l'on désigne comme un changement de premier ordre. Le changement de troisième ordre entraîne nécessairement des changements de premier et de deuxième ordres.

C'est bien d'un changement de troisième ordre dont il est ici question. Dans la première partie du rapport, nous concevons et appliquons une "matrice du risque social-écologique" qui montre pourquoi et comment celui-ci se démarque profondément du risque social tel qu'il a été compris à partir de la révolution industrielle. Nous montrons dans une deuxième partie que le défi immense que représente le risque social-écologique exige de construire une protection sociale-écologique qui, à son tour, s'émancipe des fondements sur lesquels reposait l'État social industriel et capitaliste. À partir du diagnostic du risque opéré dans la première partie, ainsi que des trajectoires d'évolution de la sécurité sociale identifiées dans la deuxième partie, la troisième partie du rapport propose des stratégies concrètes de transformation de la gouvernance et la construction des instruments de la protection sociale-écologique, qui permettent de mieux couvrir les risques sociaux-écologiques.

ASPECTS MÉTHODOLOGIQUES

Le Haut comité belge pour la transition juste – l’organe scientifique des États généraux pour une transition juste – créé en 2022, était composé de 24 experts issus des différentes parties du pays et de disciplines variées, spécialisés dans les questions sociales, d’économie, d’innovation démocratique et des sciences de la terre. Son rapport « Just Transition in Belgium : Concepts, Issues at Stake, and Policy Levers » (Fransolet et Vanhille, 2023) a systématisé un état des savoirs pionnier en Belgique, sans pour autant que le Haut comité indique avec précision les trajectoires que devait emprunter la sécurité sociale belge pour intégrer pleinement les enjeux écologiques. Évoluer vers une protection sociale-écologique requiert d’articuler deux approches complémentaires : le “verdissement” des politiques sociales, et la “socialisation” des politiques environnementales. C’est la configuration originale de la présente équipe de recherche, associant économistes écologiques et juristes de droit social et environnemental – plusieurs d’entre eux ont participé aux travaux du Haut comité pour la transition juste dont certains aspects sont mobilisés dans le cadre du présent rapport –, qui a permis de conjuguer ces deux perspectives dans une approche réellement interdisciplinaire et intégrée (Galgóczi and Pochet 2023).

Il aurait été judicieux de réaliser ce rapport en conformité avec ses prescrits : à partir d’une démarche d’expérimentalisme démocratique. Mais les contraintes de temps et de moyens nous ont conduits à adopter une méthode plus conventionnelle, qui s’est fondée pour l’essentiel sur une revue classique mais sélective de la littérature et sur l’expertise de l’équipe du projet. Nous avons complété cette information avec les résultats d’un exercice participatif limité – mais heuristique – en organisant une rencontre avec des représentants d’organismes de sécurité sociale et de certains Services publics fédéraux (SPF). Cette rencontre a pris la forme d’un atelier basé sur un dispositif participatif conçu par des chercheurs en prospective de l’IWEPS (Calay et Claisse, 2024) et consolidé par Fransolet et ses collègues dans le cadre d’une recherche prospective sur la transition juste à Bruxelles (Phillips et al., 2024) (voir l’annexe 2 et l’encadré 4). L’atelier a permis d’identifier la perception par les participants du risque social-écologique et des enjeux de protection sociale qu’il soulève en Belgique. Enfin, un séminaire public international de discussion des premiers résultats a contribué à affiner nos propositions, et à les enrichir d’exemples étrangers, issus notamment des travaux de l’Organisation internationale du Travail, de l’Association internationale de la sécurité sociale et de France Stratégie (voir annexe 3).

Sans opérer une stricte délimitation entre les deux approches du verdissement de la protection sociale et de la socialisation des politiques environnementales, ce rapport s'organise à partir du point de vue des pistes d'évolution, voire de transformation, du système belge de sécurité sociale, qui constitue la clé de voûte d'une protection sociale-écologique. Il repose pour l'essentiel sur une expertise scientifique mais se veut un outil clair et concret pour accompagner les décideurs et les acteurs de la sécurité sociale sur les chemins possibles de la sécurité sociale belge vers une protection sociale-écologique. Sans prétendre à l'exhaustivité le rapport met en évidence des concepts, des stratégies et des instruments susceptibles de dépasser les politiques classiques de l'État providence. Dans cette perspective, l'approche conjugue 1/ la construction scientifique originale de la matrice des éventualités sociales-écologiques assortie d'indicateurs 2/ sur cette base, l'identification des paramètres de la protection sociale-écologique du 21^{ème} siècle, 3/ l'identification d'initiatives concrètes pour illustrer les pistes de progression de la sécurité sociale-écologique belge et 4/ la confrontation à des pratiques inspirantes conduites à l'étranger. Certaines mesures sociales-écologiques sont développées dans le corps du texte, et on trouvera en annexe 1 un répertoire plus complet dans une première tentative de systématisation, sous la forme d'une matrice des réponses aux risques sociaux-écologiques. Nous espérons ainsi pouvoir contribuer à la production d'un cadre épistémique renouvelé de la protection sociale, indiquant des trajectoires réalistes d'évolution des institutions en Belgique.

I. LA MATRICE DES RISQUES SOCIAUX-ÉCOLOGIQUES

1. DÉFINITION ET DIMENSIONS DU RISQUE SOCIAL-ÉCOLOGIQUE

Pour les économistes, un **risque** est un événement incertain probabilisable (Passaga & Salin, 2021) (dans Risk, Uncertainty and Profit, extraits traduits en français, page 36 et suivantes, Frank Knight distingue risque et incertitude et parle du risque comme d'une « une quantité susceptible d'être mesurée »), le risque est donc à la fois aléatoire et prévisible (Knight, 1921) ; l'incertitude est aléatoire et non probabilisable.

Un **risque social** est un événement incertain probabilisable de nature collective, soit en termes de responsabilité, soit en termes d'impact. Il peut devenir assurable (couvert et compensé) par un mécanisme d'assurance lui-même collectif (privé ou public) si l'on parvient à en déterminer avec précision à la fois la probabilité (occurrence) et les pertes monétaires et non monétaires associées (intensité de l'impact). Les individus n'étant pas égaux face au risque (inégalités de revenus, de condition physique), même s'ils sont tous susceptibles d'y être exposés, il apparaît légitime d'introduire un mécanisme de solidarité dans la couverture du risque qui suppose une obligation d'assurance, une redistribution horizontale et verticale, et une approche « aveugle » à la susceptibilité au risque (Jacquemyn, 2017).

Un **risque social-écologique** est un événement incertain probabilisable de nature collective lié à l'occurrence d'un choc écologique défini comme une altération conjoncturelle ou structurelle des conditions environnementales d'existence affectant le bien-être humain (pollutions, choc climatique, choc pandémique, etc.) ou d'un choc socio-économique induit, de façon directe ou indirecte, par des politiques de transition écologique (ex. : interdiction ou taxation de biens polluants, reconfigurations du marché du travail, etc.). Il y a donc deux types de risque social-écologique liés à deux changements fondamentaux en cours (Laurent, 2022) :

- les risques de transition sociotechnique sont liés aux transitions des systèmes sociotechniques (ex.: logement, alimentation, transport, industrie...) vers des régimes environnementalement soutenables en vue d'atténuer des crises écologiques (réduction des émissions de gaz à effet de serre, protection des écosystèmes et de la biodiversité). Ce type de risque couvre les

effets sociaux directs des politiques environnementales (ex.: zones à faible émission, primes à la rénovation thermique des logements, taxes sur l'énergie ou le carbone), mais aussi les effets distributifs qui ne résultent pas d'une politique environnementale spécifique, mais des changements de l'économie induits par les transitions écologiques (ex.: reconfiguration du marché du travail, changements dans la disponibilité et le coût des biens).

- les risques de transformation biophysique sont liés aux transformations du système Terre (la Biosphère) vers un dépassement des limites planétaires qui se traduit par des chocs climatiques (comme les inondations ou les canicules), des chocs pandémiques (comme le Covid), mais aussi des événements à évolution lente (ex.: montée du niveau des mers), etc. lesquels induisent également des effets sociaux.

On peut articuler ces risques selon une typologie simple : des risques de premier ordre, découlant de la transformation de la Biosphère et des risques de second ordre, découlant des politiques de transition mises en œuvre pour atténuer les risques de premier ordre. C'est la vocation des politiques de transition juste, à la fois écologiquement efficaces et socialement équitables, que de trouver la bonne articulation entre risques socio-écologiques de premier et de second rang.

La matrice du risque social-écologique propose de répertorier et de caractériser ces deux types de risques pour la population belge en mobilisant un cadre analytique commun. Ce cadre repose sur une conceptualisation multidimensionnelle du risque couramment employée dans l'étude des risques climatiques et environnementaux, et notamment par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Selon cette conceptualisation, un risque résulte des interactions dynamiques entre un aléa (c'est-à-dire un événement incertain ou une tendance dont l'occurrence est susceptible de causer des pertes ou des dommages dans les systèmes sociaux-écologiques) et l'exposition et la vulnérabilité ou sensibilité des systèmes humains et écologiques à cet aléa, qui, une fois réalisé ou matérialisé devient un péril ou un danger. L'exposition correspond à la présence dans des lieux ou des situations qui pourraient être affectés négativement par l'aléa, tandis que la vulnérabilité fait référence à la propension ou prédisposition à être affectés négativement par l'aléa (GIEC, 2022 ; Salas et Mélia, 2022).

Nous distinguons deux formes de vulnérabilité : la vulnérabilité sociale et la vulnérabilité institutionnelle. La première concerne la vulnérabilité directe des personnes ou des groupes sociaux, et résulte de la combinaison de la sensibilité, de l'exposition renforcée et de la capacité d'adaptation de ces personnes ou groupes (voir Figure 1). La sensibilité et l'exposition renforcée reflètent respectivement les caractéristiques personnelles (ex. : âge, santé) et de l'environnement physique (ex. : logement, présence de surfaces perméables) qui augmentent la propension à ce que les personnes et les choses auxquelles elles sont attachées soient affectées négativement par l'aléa, tandis que la capacité adaptative correspond à la capacité des personnes à se préparer, à répondre et à se remettre d'un aléa. De son côté, la capacité adaptative est principalement liée à la situation sociale et matérielle des personnes (ex.: niveau de revenu, niveau d'éducation et de sensibilisation, intensité des liens sociaux) (Kazmierczak et al., 2015). La seconde forme de vulnérabilité a trait à la vulnérabilité des institutions qui accompagnent les efforts de préparation, de réponse ou de reconstruction des personnes et des groupes sociaux face aux aléas (Papathoma-Köhle et al., 2021), mais aussi plus généralement celle des institutions qui structurent de manière durable la coopération sociale. En ce sens, la crise financière et la crise fiduciaire de l'État social évoquée en introduction constituent deux facteurs majeurs de vulnérabilité institutionnelle : les efforts d'assistance aux personnes peuvent être contraints par la défiance à l'égard des pouvoirs publics ou la désinformation qui pollue le débat public (comme dans le cas de l'agence FEMA aux États-Unis face aux ouragans Helene et Milton à l'automne 2024) ; les systèmes traditionnels d'assurance peuvent être affaiblis ou défaillants du fait des catastrophes antérieures. L'intégration de la vulnérabilité institutionnelle dans la matrice du risque social-écologique constitue un apport substantiel de l'atelier avec les représentants d'organismes de sécurité sociale et de SPF.

Un mot enfin sur la terminologie : nous préférons risque “social-écologique” à risque “éco-social” (adjectif en vigueur dans la littérature académique consacrée à l’intersection des politiques environnementales et sociales) pour trois raisons principales :

- Le radical “eco” peut signifier aussi bien “écologique” “qu’économique”, il est donc préférable de faire apparaître en toutes lettres la dimension environnementale pour éviter cette ambiguïté ;
- Cette dénomination permet de relier nos travaux à la littérature bien établie et abondante portant sur les “systèmes socio-écologiques” (social-ecological systems) ;

Enfin, dans l’adjectif “social-écologique”, la dimension sociale est première, ce qui traduit l’ancrage de nos recherches dans le champ des politiques et des réalités sociales (sur tous ces points, voir Laurent, 2024).

FIGURE 1 DÉTERMINANTS DES RISQUES SOCIAUX-ÉCOLOGIQUES



Partant de cette conceptualisation du risque, le risque social-écologique est défini comme le produit d'un aléa, d'une exposition et de la somme des vulnérabilités sociales (correspondant au produit d'une exposition renforcée et d'une sensibilité auquel est soustraite la capacité adaptative) et institutionnelles :

Risque = aléa * exposition * (vulnérabilité sociale + vulnérabilité institutionnelle)

Avec **vulnérabilité sociale = (exposition renforcée * sensibilité) - capacité adaptative**

Dans une perspective de gouvernance démocratique du risque social-écologique, la protection collective contre celui-ci, dite "protection sociale-écologique", doit prendre en charge le résultat de cette équation. On a alors trois grands blocs analytiques : un aléa, son impact humain et les moyens de s'en protéger, soit une équation simplifiée $R = (A * I)/P$. Le risque résiduel de cette équation, non pris en charge par la protection sociale-écologique, donnera lieu en se matérialisant à des pertes et à des dommages qui, en altérant la capacité et le bien-être de certains groupes sociaux, est susceptible d'induire des injustices. Dans une optique de transition juste (voir point II.1), il convient donc de minimiser les risques résiduels en prévenant les pertes et dommages évitables, en réparant ceux qui sont inévitables, mais réversibles et en compensant ceux qui sont à la fois inévitables et irréversibles.

2. INTRODUCTION À LA MATRICE DU RISQUE SOCIAL-ÉCOLOGIQUE

La matrice de risque social-écologique (voir Tableau 1) combine le développement de deux types de matrices : la matrice des risques de transitions sociotechniques et la matrice des risques de transformations biophysiques, évalués selon quatre principales composantes : aléas, exposition, vulnérabilité sociale et vulnérabilité institutionnelle. On en déduit la forme et le niveau de protection sociale requise pour minimiser les inégalités sociales et les inefficacités économiques induites par le risque résiduel.

Dans la matrice des risques de transformation biophysique, seront répertoriés les principaux aléas climatiques et environnementaux auxquels est exposée la Belgique, à savoir les vagues de chaleur, les sécheresses, les inondations, les submersions, les tempêtes, les incendies, les maladies à transmission vectorielle, et les pollutions (OCDE, 2022 ; Institut Royal météorologique - IRM -, 2020). Dans la

matrice des risques de transition sociotechnique, ce sont les grands axes de la politique de transition écologique déployées en Belgique qui seront recensés, dont la transition vers zéro émission nettes en matière de mobilité, la transition vers zéro émission nettes en matière de logement, la transition bas-carbone des industries, la décarbonation de l'énergie, la transition vers une agriculture environnementalement soutenable, la baisse de la consommation des ressources et des déchets, la réduction des pollutions, ainsi que la conservation des écosystèmes et de la biodiversité

A ces expositions sont associées des vulnérabilités sociales - caractérisées par des expositions renforcées (ex. : part des personnes vivant en milieu dense urbain dans le cas des canicules), des sensibilités (ex. : part des personnes âgées dans la population) et des capacités adaptatives (ex. : intensité des liens sociaux ou à l'inverse part de l'isolement social induisant un risque diminué ou accru) - ainsi que des vulnérabilités institutionnelles (ex. : saturation des capacités d'accueil des hôpitaux, insuffisance de services collectifs). On en déduit des dispositifs de protection sociale-écologique adaptés à ces risques (ex. : aides à domicile en période de canicule pour les personnes âgées isolées exposées).

La protection sociale consiste en effet, depuis son invention dans l'Allemagne de Bismarck en 1883, à mutualiser, "socialiser" des risques pour réduire les inefficacités économiques et les troubles politiques qu'ils pourraient engendrer faute de garanties collectives. Elle assure en cela une fonction de stabilisation économique et sociale. Il importe donc de redéfinir les contours de l'assurance au sociale au 21^{ème} siècle, c'est à dire d'inventer des dispositifs de protection sociale-écologique susceptibles d'atténuer les risques sociaux-écologiques décrits dans ces deux matrices (cet effort a déjà commencé dans la littérature académique pour certains risques climatiques, voir [ici](#) par exemple).

TABLEAU 1 MATRICE DU RISQUE SOCIAL-ÉCOLOGIQUE

Déterminants du risque		Aléas classés par ordre de sévérité (fréquence et intensité) (1)								
		Vagues de chaleur	Sécheresses	Inondations	Submersions	Tempêtes	Incendies	Maladies à transmission vectorielles	Zoonoses	Pollutions
Exposition (2)										
Vulnérabilité sociale (3)	Exposition renforcée									
	Sensibilité									
	Capacité adaptative									
Vulnérabilité institutionnelle (4)										
Risque social-écologique (5)		$(1) \times (2) \times [(3) + (4)]$								
Protection sociale-écologique (6)										
Impact sur le bien-être (7)		$(6) - (5)$								

Nous proposons ci-dessous des exemples d'application de la matrice du risque social-écologique en développant, d'une part, des matrices des risques de transformations biophysiques pour les cas des vagues de chaleur et des inondations (Tableaux 2 et 3) et, d'autre part, une matrice des risques de transitions sociotechniques pour les risques liés à la transition vers zéro émission nette en matière de mobilité (Tableau 4). Dans ces matrices, les risques sociaux-écologiques sont caractérisés à travers leurs principaux facteurs de vulnérabilité définis dans la littérature. Pour chaque facteur, des indicateurs pertinents sont identifiés et, lorsque les données sont disponibles, les chiffres belges et leurs évolutions tendanciels sont renseignés. Cet exercice, qui se veut exploratoire, n'entend bien entendu pas fournir une caractérisation exhaustive et détaillée des différents risques sociaux-écologiques considérés. Il sera nécessaire de le compléter par des analyses plus approfondies.

TABLEAU 2 MATRICE DU RISQUE VAGUES DE CHALEUR

Déterminants du risque social -écologique		Vagues de chaleur
Exposition		En Belgique, entre 1981 et 2019, les vagues de chaleur sont devenues plus fréquentes (+0,3 vague de chaleur par décennie), plus longues (+2 jours par décennie) et plus intenses (+ 1°C/jour par décennie) (IRM, 2020). A l'avenir, cette tendance est amenée à se poursuivre. Les projections climatiques pour la Belgique réalisées par l'IRM sur la base des scénarios d'émissions globales de GES du GIEC, montrent que le scénario le plus pessimiste (RCP 8.5) - qui est celui dont on se rapproche le plus à politique inchangée - devrait conduire une augmentation du nombre de vagues de chaleur pour atteindre au moins une vague de chaleur par été à partir de 2050 tant en milieu urbain que rural. Les vagues de chaleur seraient toutefois plus importantes en zones urbaines, et notamment dans le centre de Bruxelles où leur nombre pourrait tripler, leur intensité doubler et leur durée augmenter de 50% (IRM, 2020).
Vulnérabilité sociale	Exposition renforcée	- Part de la population vivant dans un milieu urbain: 98,19% en 2023 (↗) - Part de la population vivant au sein d'un îlot de chaleur: Aucune donnée trouvée pour la Belgique, mais données cartographiques disponibles à l'échelle de la Région de Bruxelles Capitale. - Part de la population vivant dans un logement qui ne peut être maintenu confortablement frais en été: 13% en 2023. - Part de la population vivant dans des appartements situés au dernier étage: Aucune donnée trouvée. - Nombre de personnes sans-abri et sans chez-soi: 45.860 en 2023 - Nombre de travailleurs exerçant dans le secteur de la construction: plus de 200.000 salariés et 50.000 indépendants, soit plus de 7 % de l'emploi global.
	Sensibilité	- Part de la population de 65 ans et plus: 19,4% en 2021 (↗) - Part de la population de 5 ans et moins: 5,2% en 2021 (↘) - Part de la population de 15 ans et plus atteinte de maladie chronique: 29% en 2018 (↗) - Part de la population de 18 ans et plus en surpoids: 49% en 2018 (↗) - Part de la population de 18 ans et plus présentant des troubles anxieux et dépressifs: 20% et 18% en 2023 (↗)
	Capacité adaptative	- Part de la population ne disposant ni de ressources propres suffisantes ni d'une capacité de remboursement suffisante pour financer des travaux de rénovation énergétique de leur logement: 21% en 2024 - Part de logements occupés par leur propriétaire: 64,5% en 2021 (→) - Part de la population ayant accès à un système d'alerte vague de chaleur: Aucune donnée trouvée - Part de la population ayant accès à un système de climatisation et ayant la capacité de le faire fonctionner : Aucune donnée trouvée - Part de la population en situation de dépendance : Aucune donnée trouvée - Part de ménages composés d'une personne: 36,1 % en 2024 (↗) - Part de la population se sentant seuls tout le temps ou la plupart du temps: 9,1% en 2024 (→¹) - Part des personnes de plus de 65 ans moyennement et fortement isolées socialement: 51% et 25% en 2019 (↗²) - Part de la population disposant des connaissances et des compétences suffisantes pour appréhender le risque canicule: Aucune donnée trouvée

1 Pas de tendance observée sur le temps long, série de données disponible depuis seulement 2021

2 Pas de tendance observée sur le temps long, une seule levée de données antérieure réalisée en 2017

		• Part de la population détentrice d'un diplôme de l'enseignement supérieur: 31,8% en 2021 (↗) • Nombre d'immigrations internationales: 194.887 en 2023 (↗) • Part de la population appartenant à un groupe culturel ou linguistique minoritaire : Aucune donnée trouvée • Part de la population vivant dans un quartier suffisamment vert et arboré: Des millions de belges vivent dans des quartiers manquant d'espaces verts accessibles et de couverture arborée (données cartographiques) • Part de la population vivant à proximité d'un plan d'eau: Aucune donnée trouvée • Part de la population ayant accès à des infrastructures construites de rafraîchissement : Aucune donnée trouvée • Part de la population ayant la capacité de séjourner dans un lieu plus frais: Aucune donnée trouvée • Part des entreprises appliquant des mesures de prévention en cas de forte chaleur (ex.: méthode WBGT): Aucune donnée trouvée
	Vulnérabilité institutionnelle	• Fragilisation du financement du système de retraite liée à une réduction de la productivité du travail et de l'espérance de vie en bonne santé • Saturation des capacités d'accueil dans les hôpitaux liée à une hausse du nombre de patients admis aux urgences pour des problèmes de santé causé par la chaleur • Saturation des réseaux électriques liée un pic de consommation électrique pour l'utilisation des systèmes de climatisation
	Protection sociale-écologique potentielle	• Recensement des publics vulnérables et porte à porte en cas de canicule • Prévention sanitaire • Renforcement des capacités d'accueil dans les hôpitaux • Indexation du loyer sur le confort thermique • Isolation thermique des logements sociaux • Aménagement et mise à disposition d'espaces de fraîcheur dans les quartiers selon un indice de vulnérabilité • Lutte contre l'isolement des personnes âgées • Exnovation juste, i.e. : sortie, démocratiquement planifiée et guidée par des impératifs de justice sociale-écologique, des modes de production et de la consommation non durables afin de limiter la hausse du réchauffement global à 1,5°C

TABLEAU 3 MATRICE DU RISQUE INONDATIONS

Déterminants du risque social-écologique		Inondations
Exposition		Depuis 1981, la fréquence des précipitations journalières abondantes en été a augmenté (+0,6 jour par décennie) et, sous l'influence des changements climatiques, des précipitations plus extrêmes sont attendues à l'avenir (IRM, 2020). Ces évolutions climatiques, couplées à un taux d'imperméabilisation du sol parmi les plus élevés en Europe (8% en 2018), exposent la Belgique à un risque élevé d'inondation. De fait, selon le Centre de crise national, pour la période 2018-2023, le risque d'inondation fluviale est évalué comme étant probable et susceptible de générer un impact important, tandis que le risque d'inondation pluviale est évalué comme étant très probable et susceptible de générer un impact faible. La probabilité et l'impact de ces risques devraient augmenter pour la période 2050-2055 (Centre de crise national, 2018).
Vulnérabilité sociale	Exposition renforcée	- Part de la population vivant en zone inondable: Pas de donnée trouvée pour la Belgique, mais données cartographiques disponibles à l'échelle de la Wallonie, de la Région de Bruxelles-Capitale (32% de la population bruxelloise exposée en 2018) et de la Flandre (550 000 flamands exposés) - Part des entreprises/exploitations agricoles situées en zone inondable: Aucune donnée trouvée - Part de la population vivant dans un milieu urbain: 98,19% en 2023 (↗) - Part de la population vivant dans un zone imperméable: Pas de donnée trouvée pour la Belgique, mais données cartographiques disponibles à l'échelle de la Wallonie, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Flandre. - Part de logement occupés construits avant 1919: 21,3% en 2021 (↘) - Part de la population vivant dans un logement de mauvaise qualité et/ou construits avec des matériaux peu résistants: Aucune donnée trouvée - Part de la population vivant dans un logement avec 1 étage au-dessus du niveau du sol et/ou des étages au-dessous du niveau du sol: Aucune donnée trouvée
	Sensibilité	- Part de la population de 65 ans et plus: 19,4% en 2021 (↗) - Part de la population de 5 ans et moins: 5,2% en 2021 (↘) - Part des personnes de 65 ans ou plus vivant en maisons de repos pour personnes âgées (MRPA) ou en maisons de repos et de soins (MRS): 6% en 2018 - Part des personnes de 65 ans ou plus recevant des soins infirmiers à domicile: 8% en 2021 (↗) - Nombre de séjours enregistrés à l'hôpital: 6.190.205 en 2021 (↗) - Part de la population dépendante de soin infirmiers : Aucune donnée trouvée - Part de la population dépendante de médicaments: Aucune donnée trouvée - Part de la population de 18 ans et plus présentant des troubles anxieux et dépressifs: 20% et 18% en 2023 (↗)

	Capacité adaptative	- Part de la population disposant de ressources propres ou d'une capacité de remboursement suffisantes pour financer des travaux de rénovation visant à rendre leur logement résistant aux inondations: Aucune donnée trouvée - Part de logements occupés par leur propriétaire: 64,5% en 2021 (→) - Part de la population vivant dans une zone comprenant suffisamment de végétation et de surface perméable pour permettre l'infiltration d'eau: Aucune donnée trouvée - Densité du réseau de drainage: Aucune donnée trouvée - Part de la population ayant accès à un système d'alerte inondation: Aucune donnée trouvée - Part de la population de 15-64 ans souffrant d'un handicap ou de problèmes de santé les limitant fortement dans leurs activités quotidiennes: 9% - Part de la population considérée comme personne à mobilité réduite: entre 30 et 40% - Part des ménages disposant d'une voiture: 72% en 2023 - Densité du réseau routier: 14.318 km/million d'habitant - Part de la population vivant à proximité d'un arrêt de transports en commun suffisamment desservi: Pas de donnée trouvée pour la Belgique³, mais données disponibles à l'échelle de la Wallonie (67,8% de la population wallonne résidant à proximité d'un arrêt de transports en commun offrant une desserte du niveau de service de base en 2023 (↗)) - Part des ménages avec enfants comptant 3 enfants ou plus: 18% en 2023 - Part des ménages composés d'un seul parent avec un ou plusieurs enfants: 9,9% en 2024 (→) - Part de la population vivant dans un logement sur-occupé: 6,2% en 2022 (↗) - Part de ménages composés d'une personne: 36,1 % en 2024 (↗) - Part de la population se sentant seuls tout le temps ou la plupart du temps: 9,1% en 2024 (→⁴) - Part des personnes de plus de 65 ans moyennement et fortement isolées socialement: 51% et 25% en 2019 (↗⁵) - Part de la population concernée par l'analphabétisme: 10% - Part de la population détentrice d'un diplôme de l'enseignement supérieur: 31,8% en 2021 (↗) - Part de la population disposant des connaissances et des compétences suffisantes pour appréhender le risque inondation: Aucune donnée trouvée - Nombre d'immigrations internationales: 194.887 en 2023 (↗) - Part de la population appartenant à un groupe culturel ou linguistique minoritaire : Aucune donnée trouvée - Part de la population ayant accès à une structure permettant d'assurer la couverture des besoins de base en cas d'inondation (ex.: eau, nourriture, médicaments, logement, énergie...): Aucune donnée trouvée - Part de la population disposant des ressources financières pour faire face au coûts occasionnés par une inondation (ex.: logement temporaire, soins de santé, nettoyage et réparation du logement...): Aucune donnée trouvée
--	---------------------	--

3 Selon Statbel, la part de la population résidant dans un périmètre de 200 mètres et de 500 mètres autour d'un arrêt de transport public (bus, tram, métro, train) est estimée à 61% et 93% en 2020. Ces données n'intègrent toutefois pas le niveau de qualité de la desserte par les transports publics.

4 Pas de tendance observée sur le temps long, série de données disponible depuis seulement 2021.

5 Pas de tendance observée sur le temps long, une seule levée de données antérieure réalisée en 2017.

		- Part de la population en incapacité à faire face à une dépense imprévue (pour des raisons financières): 21,5% en 2023 (٦) - Part de la population disposant des ressources temporelles pour faire face aux "pertes de temps" causées par l'inondation (rétablissement personnel, nettoyage et réparation du logement, démarches administratives pour être indemnisé...): Aucune donnée trouvée - Part des ménages disposant d'une assurance privée habitation (+ taux d'indemnisation): 85-95% - Part des ménages ayant accès au système d'indemnisation public du Fonds de Calamités (+ taux d'indemnisation): Aucune donnée trouvée - Part des agriculteurs disposant d'une assurance privée perte de récolte (+ taux d'indemnisation): Aucune donnée trouvée - Part des agriculteurs ayant accès au système d'indemnisation public du Fonds de Calamités agricole (+ taux d'indemnisation): Aucune donnée trouvée.
	Vulnérabilité institutionnelle	- Saturation des capacités d'accueil dans les hôpitaux liée à une hausse du nombre de patients admis aux urgences suite à une inondation - Mise hors de tension des réseaux électriques causée par l'inondation - Fragilisation du financement système de protection sociale liée aux impacts sur les finances publiques de la hausse de la fréquence et de l'ampleur des inondations - Pression accrue sur les système d'indemnisation public du Fonds de Calamités liée une augmentation du prix et/ou une réduction de la couverture des assurances privées en réponse à la hausse de la fréquence et de l'ampleur des inondations. - Érosion de la confiance dans les institutions publiques liée à une multiplication d'inondations anticipées et gérées de façon insuffisante
	Protection sociale-écologique potentielle	- Recensement des publics nécessitant une assistance pour évacuer leur logement (ex.: personnes âgées, personnes à mobilité réduite, familles nombreuses, ménages monoparentaux...) et porte à porte en cas d'inondation - Lutte contre la suroccupation des logements via l'établissement de critères de "logement suffisant" permettant une meilleure distribution des logements disponibles - Recensement des publics dépendants de soins infirmiers ou de médicaments, et mise en place d'un système leur assurant la continuité des soins et de l'approvisionnement en médicaments en cas d'inondation - Indexation du loyer des logements situés en zones inondables sur leur niveau de résistance au risque - Rénovation des logements sociaux situés en zone inondable de façon à les rendre résistants au risque - Désimperméabilisation et végétalisation des sols dans les zones inondables imperméables - Lutte contre l'isolement des personnes âgées - Renforcement des capacités d'accueil dans les hôpitaux "Congé payé climatique" - Exnovation juste, ç-à-d.: sortie, démocratiquement planifiée et guidée par des impératifs de justice sociale-écologique, des modes de production et de la consommation non durables afin de limiter la hausse du réchauffement global à 1,5°C

TABLEAU 4 MATRICE DU RISQUE TRANSITION VERS ZÉRO ÉMISSION NETTE EN MATIÈRE DE MOBILITÉ

Déterminants du risque social-écologique		Transition vers zéro émission nette en matière de mobilité (pollution globale) + lutte contre la pollution de l'air (pollution locale) + lutte contre le bruit (nuisance locale)
Exposition		Contribuant en 2022 à 23,4% des émissions de GES de la Belgique, le transport est, non seulement, le secteur le plus émetteur, mais aussi, le seul dont les émissions continuent à augmenter de façon significative depuis 1990 (Climat.be, 2024). Pour atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050, la Belgique (tout comme ses régions, ses communes et ses villes) se doit donc de développer des politiques ambitieuses de façon à promouvoir un transfert modal de la voiture vers les transports publics, le vélo et la marche, une réduction du nombre et de la longueur des déplacements (km/habitant), ainsi qu'un remplacement des véhicules thermiques par des véhicules considérés comme éco-efficients (ex.: voitures électriques, à l'hydrogène, aux carburants synthétiques) (FPS Public Health - DG Environment - Climate Change Section 2021). Bien que ces politiques devraient permettre de réduire les pollutions atmosphériques et sonores causées par les voitures thermiques qui affectent aujourd'hui la santé d'une part importante de la population (Sciensano, 2024), elles peuvent aussi, si elles sont mal conçues, exposer les ménages, les travailleurs et les entreprises belges à toute une série de risques de transitions socio-techniques.
Vulnérabilité sociale	Exposition renforcée	- Part de la population vivant en milieu rural: 15,3% en 2020 (↘) - Part de la population vivant en milieu périurbain: Pas de donnée trouvée pour la Belgique, mais données disponibles à l'échelle de la Wallonie: 23,6% en 2021 (↗) - Part de la population utilisant la voiture au moins trois fois par semaine: 52% en 2023 - Part des travailleurs dont le mode de déplacement domicile-travail principal est la voiture individuelle: 64,6% en 2021 (↘) - Part des travailleurs dont le mode de déplacement domicile-travail principal est la voiture individuelle en zones non-urbaines: 76,4% en 2021 - Part de la population dépendante à la voiture pour ses déplacements professionnels et de la vie quotidienne: Aucune donnée trouvée - Part de la population active occupée travaillant en dehors de sa province de résidence: 25,4% en 2024 (→) - Part des automobilistes navetteurs exerçant dans un établissement dont l'accessibilité aux transports en commun est très faible, faible et moyenne: 83%, 78% et 72% en 2022 - Part de métiers non télétravaillables: entre 55 et 60% - Part des travailleurs étant contraints d'effectuer quotidiennement des déplacements professionnels (ex.: infirmiers à domicile, livreur, chauffeur de taxi, routier) : Aucune donnée trouvée - Part des travailleurs étant contraints d'effectuer régulièrement des déplacements professionnels à l'étranger: Aucune donnée trouvée - Part de la population possédant un véhicule polluant/émetteur: Aucune donnée trouvée - Part des PME possédant un véhicule polluant/émetteur: Aucune donnée trouvée - Nombre de voitures particulières à l'essence et au diesel: 3.132.607 (↗) et 1.934.307 en 2024 (↘) - Nombre de voitures particulières âgées de 17 ans ou plus: 841.261 en 2024 (↗) - Nombre d'emplois dans des activités en lien avec la production et l'utilisation des véhicules thermiques (ex.: assemblage, vente et recyclage de véhicules thermiques, raffineries de pétrole, stations-services) : Aucune donnée trouvée - Nombre d'emplois directs et indirects dans le secteur de l'industrie automobile: 160.000 emplois en Belgique et au Luxembourg - Nombre d'emplois dans les industries d'assemblage automobile: 15.184 en 2020 (↘) - Nombre d'emploi dans le secteur du pétrole: 6.029 en 2022 (↘)

	Sensibilité	- Part de la population concernée par la vulnérabilité énergétique en matière de mobilité (c.-à-d.: dont les dépenses énergétiques pour la mobilité dépassent 6,5% de leur revenu (après coût du logement plafonné)): 20% en 2018 - Part des ménages courant un risques de pauvreté ou d'exclusion sociale: 18,6% en 2023 (↘) - Part de la population en incapacité à faire face à une dépense imprévue (pour des raisons financières): 21,5% en 2023 (↘⁷) - Part des travailleurs exerçant parfois ou habituellement la nuit: 10,3% en 2021 - Part des ménages avec enfants : 36,6% en 2024 - Part de la population ayant de la famille ou des proches à l'étranger auxquelles ils rendent visite: Aucune donnée trouvée - Part de la population d'origine étrangère: 21,6% en 2024 (↗) - Part de la population non-Belge: 13,7% en 2024 (↗) - Part de la population étant contrainte de se déplacer régulièrement pour des consultations médicales ou paramédicales: Aucune donnée trouvée - Part de la population de 15 ans et plus atteinte de maladie chronique: 29% en 2018 (↗) - Part de la population de 18 ans et plus présentant des troubles anxieux et dépressifs: 20% et 18% en 2023 (↗) - Part des travailleurs exerçant des activités en lien avec la production et l'utilisation des véhicules thermiques ayant des compétences techniques difficilement transférables: Aucune donnée trouvée - Part des travailleurs exerçant des activités en lien avec la production et l'utilisation des véhicules thermiques faiblement qualifiés: Aucune donnée trouvée
	Capacité adaptative	- Part de la population vivant à proximité d'un arrêt de transports en commun suffisamment desservi: Pas de donnée trouvée pour la Belgique⁸, mais données disponibles à l'échelle de la Wallonie (67,8% de la population wallonne résidant à proximité d'un arrêt de transports en commun offrant une desserte du niveau de service de base en 2023 (↗)) - Part des travailleurs exerçant dans un établissement dont l'accessibilité aux transports en commun est élevée ou très élevée: 15% et 13% en 2022 - Part de la population pouvant accéder financièrement aux transports en commun: Aucune donnée trouvée - Part de la population ayant accès aux biens et services essentiels quotidiens à une distance raisonnable à pied ou à vélo de leur logement: Aucune donnée trouvée - Part de la population ayant accès à des infrastructures cyclables et piétonnes suffisantes et de qualité (ex.: pistes cyclables, espaces de stationnement vélo, trottoirs) : Aucune donnée trouvée - Part de la population ayant accès à un vélo ou une trottinette électrique et ayant la capacité de le faire fonctionner: Aucune donnée trouvée - Part de la population âgée de 15 ans et plus percevant sa santé comme étant bonne ou très bonne: 77% en 2018 (→) - Part des non-cyclistes déclarant vouloir se mettre au vélo: 17% en 2023 - Part de la population disant souhaiter pouvoir moins se déplacer: 13% en 2022

⁷ Pas de tendance observée sur le temps long, série de données disponible depuis seulement 2019

⁸ Selon [Statbel](#), la part de la population résidant dans un périmètre de 200 mètres et de 500 mètres autour d'un arrêt de transport public (bus, tram, métro, train) est estimée à 61% de 93% en 2020. Ces données n'intègrent toutefois pas le niveau de qualité de la desserte par les transports publics.

	• Part des travailleurs auxquels l'employeur offrent la possibilité de télétravailler: Aucune donnée trouvée • Part des travailleurs ayant accès à un espace de télétravail dans leur logement: Aucune donnée trouvée • Part des travailleurs ayant accès à des espaces de co-working à proximité de leur logement: Aucune donnée trouvée • Part des travailleurs ayant accès à des bureaux satellites à proximité de leur logement: Aucune donnée trouvée • Part de la population disposant de ressources propres ou d'une capacité de remboursement suffisantes pour acquérir un véhicule considéré comme éco-efficient / une borne de recharge à domicile pour voiture électrique: Aucune donnée trouvée • Part des PME disposant de ressources propres ou d'une capacité de remboursement suffisantes pour acquérir un véhicule considéré comme éco-efficient / une borne de recharge à domicile pour voiture électrique: Aucune donnée trouvée • Montant et accessibilité des subventions pour acquérir un véhicule considéré comme éco-efficient / une borne de recharge à domicile pour voiture électrique: Aucune donnée trouvée • Taux de couverture et distribution des bornes de recharge de véhicule électrique sur le territoire: Aucune donnée trouvée • Part de la population disposant des connaissances et des compétences suffisantes pour adopter des pratiques de mobilité compatibles avec les objectifs de décarbonation : Aucune donnée trouvée • Part de la population détentrice d'un diplôme de l'enseignement supérieur: 31,8% en 2021 (↗) • Part de la population possédant au moins des compétences numériques de base: 59% en 2023 (↗) • Part des travailleurs exerçant des activités en lien avec la production et l'utilisation des véhicules thermiques ayant accès à des programmes de reconversion et d'amélioration des compétences: Aucune donnée trouvée
	• Manque de moyens publics pour financer les infrastructures et les services de transport en commun et de mobilité douce (vélo, marche) et risque d'arbitrage entre différents investissements • Défiance politique et risques pour la démocratie liés aux impacts distributifs de politiques climatiques et environnementales ne prenant pas en compte les vulnérabilités sociales (ex.: Gilets jaunes)
	• Fiscalité sociale-écologiques en matière de mobilité en fonction du revenu, de la richesse, du lieu de résidence, et de la composition familiale, avec recyclage des recettes dans des subventions destinées aux publics vulnérables pour l'achat d'équipements de mobilité éco-efficients • Taxation des billets d'avion avec exemption pour les déplacements essentiels (ex.: visites familiales, déplacements professionnels, soins médicaux) • Renforcement des infrastructures et services de transports en commun et de mobilité douce (vélo, marche) dans les zones où ils sont insuffisamment développés • Développement de l'accès aux biens et services essentiels quotidiens (magasins, écoles, services médicaux) dans les milieux périurbains et ruraux • Garantie d'emploi dans les secteurs de la transition écologique

Les exemples de protection sociale-écologique dans les tableaux qui précèdent sont mentionnés à titre exploratoire. **Nous voulons souligner avec force qu'une future protection sociale-écologique demandera aux institutions politiques et publiques d'ajuster leurs démarches de prise de décision à la nature complexe du risque social-écologique** : la protection sociale-écologique ne peut se borner à couvrir ces risques comme elle le ferait pour des aléas probabilisables. Selon Renn, un des membres du Conseil de Fondation de l'International Risk Governance Council (IRGC), les risques environnementaux et climatiques contemporains constituent en effet des « risques systémiques » car ils affectent les systèmes dont dépendent les sociétés humaines. Ces risques sont « (1) de nature globale, (2) hautement interconnectés et entremêlés, conduisant à des structures causales complexes, (3) non linéaires dans leurs relations de cause à effet et (4) stochastiques dans leur structure d'effet » (Renn 2016, p. 29-30, traduction personnelle). Or les problèmes liés à ces dynamiques systémiques sont aussi caractérisés par des **incertitudes irréductibles et une pluralité de valeurs et de perspectives légitimes** (i.e. : ambiguïtés) (Aven et Renn, 2020 ; Callon et al., 2001 ; Funtowicz et Ravetz, 1994). Ainsi pour bon nombre d'auteurs, de tels risques ne peuvent être appréhendés de façon adéquate via le « modèle ingénieur du risque », qui est une approche exclusivement experte et fondée sur des analyses probabilistes traditionnellement employée pour gérer les « risques simples », en général individualisables, comme les accidents de voiture ou les maladies liées au tabagisme (Aven et Renn, 2020 ; Brunet et Guyot, 2019 ; Renn, 2016). Ce constat d'inadéquation du modèle classique de gestion des risques a d'ailleurs mené au développement de modèles alternatifs adaptés pour traiter les risques systémiques et dynamiques marqués par de profondes incertitudes et des ambiguïtés comme les risques sociaux-écologiques. Le développement de telles approches inclut notamment les travaux réalisés par les chercheurs dans le domaine de la gouvernance des risques (voir par ex. : Hood et al., 2001 et Renn, 2008). Ces travaux ont été concrétisés sous la forme de lignes directrices à destination des acteurs publics et/ou privés impliqués dans la gouvernance des risques par des institutions telles que l'IRGC (voir par ex. : IRGC, 2018, 2017, 2015).

Les problèmes que suscitent les risques sociaux-écologiques deviennent ainsi non seulement dynamiques dans le temps et l'espace, mais dépassent par leurs complexités et irréductibilités notre compréhension "probabilisable" du risque. Et par conséquent, de ce qui pourrait être géré et pris en compte par des systèmes de gestion collective de risques traditionnels de la protection sociale. C'est à partir de ce constat que nous tentons de mesurer, dans la partie qui suit, les transformations de paradigme à opérer pour aborder collectivement le risque social-écologique (II), avant de proposer des stratégies et instruments pour tenter d'y répondre de manière plus systématique que dans le cadre de cette première partie (III).

II. L'EMPREINTE DES ORIGINES - OU LA NÉCESSITÉ D'ENGAGER UN CHANGEMENT DE PARADIGME

Dans la première partie du rapport nous avons exposé et analysé le changement radical de conception du “risque social” qu’entraînent les crises écologiques ; le risque “social-écologique” se démarque profondément du risque social qu’avait élaboré le monde occidental depuis la révolution industrielle. Penser la réponse en termes de “protection sociale-écologique” en adéquation avec la transition écologique constitue un exercice lui aussi cardinal. Cette deuxième partie mobilise certaines approches heuristiques pour analyser les fondements conceptuels, institutionnels, socio-économiques et culturels, parfois implicites, sur lesquels repose la sécurité sociale industrielle, et pour prendre la mesure des transformations requises vers une protection sociale-écologique. Elle montre que c’est bien un changement de paradigme, au sens où l’entend Hall, qui est nécessaire. Dans un premier temps, nous poserons le cadre normatif et conceptuel de l’écosystème productiviste capitaliste (1). Nous présenterons ensuite les grands instruments législatifs internationaux qui ont infléchi avec le temps la notion de sécurité sociale vers une idée de “protection sociale” (2). Puis nous retraçons brièvement l’évolution des valeurs et fonctions de l’État social (3). Enfin, dans une perspective néo-institutionnelle, nous examinons la place historique des acteurs économiques, sociaux et politiques dans l’élaboration du système belge de sécurité sociale (4). A l’issue de chacune de ces sections, nous identifions des pistes de transformation susceptibles de faire évoluer la sécurité sociale belge vers une “protection sociale-écologique”.

1. VERS UNE TRANSITION JUSTE ? TRANSFORMER LA SÉCURITÉ SOCIALE, ÉLÉMENT STRUCTURANT D’UN ORDRE SOCIAL INSTITUTIONNALISÉ

Conjuguant une approche marxienne en termes d’« exploitation » (le surtravail obtenu par la gestion disciplinaire du temps de travail des ouvriers) avec le concept de « destruction » de nos milieux de vie (sociabilité, environnement, institutions) mobilisé par Polanyi (2001), Nancy Fraser (2022) propose une lecture de notre modèle économique comme un « ordre social institutionnalisés » reposant à l’avant-plan sur l’exploitation du travail humain, et à l’arrière-plan sur trois « sphères capacitantes » dont les frontières avec la sphère marchande se déplacent selon les formes du capitalisme : 1/ la sphère de la «

reproduction sociale » (santé, éducation, etc.), 2/ la sphère de la « nature », 3/ la sphère du « pouvoir » (État, services publics). Chacune répond à des logiques différentes : réciprocité pour la reproduction sociale ; transmission pour la nature ; démocratie, droits humains et intérêt général pour le pouvoir. Ces trois sphères, soustraites en principe aux lois du marché, rendent possible la perpétuation de notre modèle économique. Ainsi, dans le système productiviste capitaliste belge, la sécurité sociale constitue une dimension institutionnelle fondamentale de l'« État providence », dont les caractéristiques déterminantes ont été élaborées en 1945, préservant à la fois la sphère de la reproduction (de la vie) et la sphère démocratique.

Mais ce même modèle économique, dans une logique hégémonique, a tendu d'emblée à cannibaliser ses sphères capacitantes : marchandisation des soins et de la reproduction, désagrégation des fondements politiques et juridiques, jusqu'à la destruction des conditions d'existence sur terre, de sorte qu'il en arrive à saper les conditions de sa propre existence. Les forces à l'œuvre laissent le monde humain et non humain dans un état de « vulnérabilité » (Tronto, 2009) qui nécessite une réponse exigeant de prendre en considération la question écologique. La « transition » écologique consiste alors à mettre en place un « ordre social institutionnalisé » nouveau, renonçant à la croissance et la course à la productivité, rebattant les cartes de la fonction de reproduction, de la participation démocratique, et intégrant pleinement la question écologique. C'est dans cette perspective que nous devons aujourd'hui repenser la protection sociale (Fraser, 2022).

Fraser propose également une nouvelle grammaire des conflits contemporains, que l'on peut comprendre comme des "lutttes frontières", destinées à préserver les sphères qui conditionnent de notre ordre social : à côté de la lutte des classes, qui se cristallise autour des enjeux du travail et de la propriété, ont émergé de nouvelles luttes démocratiques, féministes et écologiques. Dans le contexte de la transition écologique, la sécurité sociale doit retrouver son rôle fondamental d'instrument d'émancipation humaine, lié à sa dimension redistributive (du temps, du travail, des ressources financières, du care), mais aussi de réduction de l'incertitude et de pacification des tensions sociales : *"If people don't have security about the future – they will look for security in the past"* (Reich, 1993).

L'approche du "care" telle que l'explore et l'approfondit Tronto se démarque cependant de cette exigence de "sécurité", et ouvre des perspectives normatives et politiques transformatives, susceptibles de résoudre les tensions et impasses identifiées par Fraser. Tronto définit le care de la manière suivante : *" Au niveau le plus général, nous suggérons que le care soit considéré comme une activité générique qui comprend tout ce que nous faisons pour maintenir, perpétuer et réparer notre "monde", en sorte que nous puissions y vivre aussi bien que possible. Ce monde comprend nos corps, nous-mêmes et notre environnement, tous éléments que nous cherchons à relier en un réseau complexe, en soutien à la vie »* (Fischer et Tronto, 1991). Elle distingue quatre formes de care (An ethics of care, 1998) :

- se soucier de - reconnaître le besoin (caring about)
- se charger de - prendre la responsabilité (taking care of)
- prodiguer des soins - compétence (care giving)
- éceptivité, réactivité - adéquation (care receiving).

Pour Tronto, le concept de "care" revêt une dimension à la fois descriptive et normative (morale, éthique et surtout politique) et décrit à la fois une attitude, une disposition morale, une action, une pratique et une capacité technique (Tronto, 2012). Dans ses travaux plus récents, elle a développé les dimensions normatives du care à l'égard de la nature, ainsi que du care démocratique (Tronto, 2019 et Tronto, 2023).

Du point de vue de la transformation de la protection sociale dans une perspective écologique, ses réflexions sur le risque et le care sont particulièrement pertinentes (2012). Elle souligne que le productivisme a développé un paradigme de maîtrise du risque, selon une approche ex post (« outside of control ») et qui ne concerne que certaines catégories d'individus et de risques. **La transition écologique devrait selon elle s'appuyer sur le postulat d'une vulnérabilité partagée et indépassable, où des besoins devront être rencontrés pour tou.te.s, selon une approche de prévention (attentiveness). En d'autres termes, sa pensée invite à transformer à la fois le mode de gouvernance de la protection sociale ("care démocratique" et développement de la prévention), et ses objectifs (satisfaire les besoins fondamentaux de tou.te.s, en particulier l'accès aux soins et à une vie digne), en soutenant de toutes les manières possibles les métiers et fonctions du "care" (entendu dans son sens le plus large) et en garantissant l'accès aux soins et à une vie digne pour chacu.ne... tout en étant attentif à ce que ce modèle respecte notre "environnement".**

On peut relier de manière très directe son cadre conceptuel à la définition du risque social-écologique et aux notions de vulnérabilités sociale et institutionnelle que nous avons exposées plus haut. L'approche de Tronto fait par ailleurs écho à la notion de « justice sociale-écologique » définie comme « le droit des mondes humains et non humains à vivre et à s'épanouir ensemble dans leur environnement, sans destruction ni dégradation sociale et écologique » (Yaka, 2019, p.11, traduction des auteurs). C'est ce modèle de justice émergent, qui reconnaît l'imbrication et l'interdépendance des systèmes sociaux et écologiques (Fransolet et Laurent, 2024 ; Gunnarsson-Östling et Svenfelt, 2018), et qui dépasse les conceptions anthropocentriques dominantes actuelles de la justice en articulant la justice pour la nature avec la justice entre les différents humains par rapport à leur environnement naturel (Yaka, 2019) qui inspire la définition de la "transition juste".

L'idée de *transition* juste trouve ses origines à la fin du 20ème siècle dans le mouvement syndical, et fait désormais flores, tant dans la littérature scientifique que dans le langage entrepreneurial et politique - national, européen et international. Le rapport du Haut comité pour la transition juste rappelle que cet impératif est cité dans des traités internationaux tels que l'Accord de Paris (voir notamment Lavallée & Maljean-Dubois, 2016 ; De Lassus St-Geniès, 2015 et Kerbrat, Maljean-Dubois & Wemäere, 2015). Dans l'Union européenne, le Green Deal l'a intégré sous le fameux label "*leave no one behind*" et l'a mis en œuvre à travers le fonds social pour le climat et le mécanisme pour une transition juste. Ces objectifs internationaux et européens se trouvent déclinés à leur tour dans différents plans et stratégies nationaux et régionaux en Belgique. Nous empruntons au Haut comité sa définition de la transition juste, soit :

"une transition soutenable dont le principe directeur est la justice sociale-écologique, plaçant les droits sociaux et de participation au cœur de la politique environnementale et qui s'articule autour de quatre dimensions principales :

1. *Assurer la transition vers une société qui garantit la réalisation des droits sociaux et environnementaux pour tou.te.s, à l'intérieur des limites "sûres" du système terrestre ;*
2. *Assurer une répartition équitable des efforts et des avantages liés à la transition soutenable ;*
3. *Assurer la résilience aux risques naturels et de transition pour tou.te.s ;*

4. Assurer une participation significative et continue de tou.te.s dans les processus de prise de décision” (Fransolet et Vanhille, 2023).

PERSPECTIVES DE TRANSFORMATION

Pour répondre aux risques sociaux-écologiques identifiés dans la matrice, et au défi fiduciaire, la protection sociale-écologique doit correspondre à cette définition de la transition juste. L’approche de Tronto, qui propose de mettre au cœur du système le *“care”* sous toutes ses formes, nous paraît toutefois fondamentale et représente un enrichissement substantiel au regard de la définition qui précède. Elle soutiendra en permanence la suite du rapport, comme valeur première d’une protection sociale-écologique.

Dans les trois chapitres suivants, nous développons plusieurs dimensions de la définition de la transition juste : les droits au cœur du système (2), la participation significative et continue de tou.te.s dans les processus de prise de décision (3) et la résilience aux risques naturels et de transition pour tou.te.s (4). Comme nous l’avons signalé dans l’introduction, nous n’aborderons qu’à la marge dans ce rapport les questions liées à la répartition des efforts et des avantages (financement et modalités de versement des prestations), enjeu nécessaire s’il en est d’une délibération démocratique et “significativement participative” autour des paramètres de la protection sociale-écologique.

Encadré 1. Les communs: une source d'inspiration pour une transition juste

Derrière le concept de « communs » se retrouvent une multiplicité de pratiques de terrain destinées à proposer des alternatives au système de marché et à la gouvernance étatique dans l'administration (production, allocation, utilisation, préservation) des ressources collectives. Les communs représentent l'une des pistes de réponse tant aux préoccupations de Fraser liées au "cannibalisme du capital" qu'à l'attention à autrui, à l'environnement et à la démocratie que préconise Tronto. On doit à Elinor Ostrom une première théorisation de ces initiatives (Ostrom, 1990 ; Bollier et Helfrich, 2012), mais de nombreux auteurs lui ont emboîté le pas, y compris dans le monde francophone (Dardot, et Laval, 2014 ; Cornu, Osri et Rochfeld, 2017), en ce compris pour en permettre une réappropriation à l'aune des théories féministes (Federici, 2018). Quoique très hétérogènes, les pratiques des « communs » partagent leur articulation autour d'une ressource collective – l'eau, les matières premières, l'énergie, les forêts, des machines et outils, mais aussi des ressources immatérielles liées au monde numérique, ... Cette ressource est appréhendée comme un « commun » en vertu de ses qualités intrinsèques, de sa valeur et de son utilité sociale, et pour cette raison est non-susceptible d'appropriation par les individus ou par l'autorité publique, surtout pas à des fins d'enrichissement. A l'idée de propriété des ressources est en effet substituée celle d'usage. Cette reconnaissance du caractère collectif de la ressource débouche sur la nécessité de développer de nouveaux instruments politiques pour en administrer les usages. Dans les initiatives des communs, ce sont les communautés qui bénéficient de ce bien commun qui sont appelées à décider de ces usages au travers de mécanismes délibératifs.

Emboitant le pas à Polanyi (2001), Katharina Pistor a brillamment montré que le droit positif en vigueur, national et international, contribue à la reproduction d'un état donné de répartition des richesses et à la destruction des écosystèmes en transformant toutes les ressources en "capital" (Pistor, 2019), appropriable, échangeable et "accumulable" dans les mains d'une minorité. En réponse à ce constat, elle appelle à déployer des réformes juridiques urgentes, nécessaires à la survie-même de nos démocraties. Pour toutes les raisons déjà exposées, la sécurité sociale pourrait constituer le cœur d'un tel mouvement de réforme. On pourrait envisager la reconnaissance du système de sécurité sociale lui-même comme un commun, au regard des finalités fondamentales qu'il poursuit. Ceci conduirait à la nécessité de repenser certains de ses traits historiques, en particulier la manière dont est organisée son gouvernement. Ce nouveau législatif pourrait également prendre la forme d'un soutien aux initiatives des communs, comme solution alternative sérieuse au système en vigueur, susceptible d'être transposée à des contextes variés (Gutwirth et Stengers, 2016).

2. QUELS DROITS ? FAIRE ÉVOLUER LA CONCEPTION INSTITUTIONNELLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE VERS UNE PROTECTION SOCIALE-ÉCOLOGIQUE

Dans le régime fordiste qui se met en place dans l'après-guerre, la « sécurité sociale » couvre des situations susceptibles d'affecter le revenu des travailleurs, soit en raison d'une augmentation de ses dépenses (allocations familiales, soins de santé), soit par une diminution de son salaire (maladie, chômage, pensions, accidents du travail etc.). Elle est définie de manière analytique, à partir d'une liste limitative d'éventualités reprises dans **la Convention 102 de l'OIT de 1952 sur la norme de sécurité sociale**. Les systèmes nationaux s'instituent en "secteurs" ou "branches" selon cette liste de risques. Cependant, dès cette époque, les pays scandinaves « mettent en risque » des éventualités qui s'écartent de celles énumérées par l'OIT (extension horizontale de la notion de sécurité sociale) - comme l'aide au logement ou la formation tout au long de la vie. De même, dans les régimes anglo-saxons, la sécurité sociale, plus universalisée, intègre une dimension préventive (extension verticale de la sécurité sociale) en soutenant des politiques ambitieuses de santé publique et de plein emploi.

En 1992, la Commission européenne publie la **Recommandation 92/442/CEE relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale** qui esquisse une nouvelle conception de la sécurité sociale, axée sur les fonctions qu'elle doit remplir indépendamment de sa structure institutionnelle : garantir un niveau de ressources conforme à la dignité humaine ; offrir un accès aux systèmes de protection de la santé pour tous les résidents légaux, quel que soit leur niveau de ressources ; favoriser l'intégration sociale et professionnelle des individus ; garantir un revenu de remplacement aux travailleurs lors de la cessation d'activité pour diverses raisons ; et explorer des protections appropriées pour les travailleurs non-salariés. La protection sociale se fonde désormais sur un modèle de famille à deux revenus et la Recommandation souligne l'importance de soutenir la « conciliation de la vie familiale et professionnelle ».

En adoptant une définition fonctionnelle, plutôt qu'analytique, de la sécurité sociale, la Recommandation impose dorénavant une approche plus holistique, labellisée « protection sociale », qui ouvre des perspectives d'extension horizontale du concept de sécurité sociale, soit son extension à d'autres risques sociaux. Par ailleurs, l'élaboration du texte donne lieu à un vaste exercice comparatif qui révèle que si la mutualisation des risques demeure l'outil classique qui permet de redistribuer les deux ressources que sont l'argent et

le temps (par la délimitation des périodes légitimant le versement de prestations), certaines fonctions, assurées ici par la mutualisation - par exemple le remboursement à l'acte des soins de santé -, sont assurées dans les systèmes anglo-saxons, scandinaves ou méditerranéens par un service public de santé fournissant des prestations en nature (care). En d'autres termes, il apparaît dorénavant envisageable qu'en vue de s'adapter aux changements sociétaux, la protection sociale recourt à d'autres instruments que la mutualisation, comme des prestations assurées par l'employeur, la fiscalité, ou encore les services d'intérêt général. Enfin, la Recommandation opère une révolution remarquable par l'identification et l'assignation à la sécurité sociale d'autres fonctions que redistributives (extensions verticales de la sécurité sociale) : la prévention en matière d'emploi et de maladie, *ex ante*, et l'accompagnement des bénéficiaires vers le retour sur le marché du travail, ou encore leur « re-commodification » - que l'on qualifiera d'« activation », *ex post*. Cette dernière fonction, inscrite dans la Recommandation sous l'influence de pays scandinaves candidats à l'adhésion, connaîtra plus tard des développements importants dans l'Union européenne et ses États membres (EUR-LEX, 1992). Notons que la Recommandation du Conseil relative à l'accès des travailleurs salariés et non-salariés à la protection sociale (2019/C 387/01), adoptée pour concrétiser le socle européen des droits sociaux, est peu novatrice au regard de la recommandation de 1992 et n'ouvre pas de perspectives vers une protection sociale-écologique.

En 2012 l'OIT adopte la **Recommandation 202 sur les socles de protection sociale** qui réaffirme la sécurité sociale comme un droit de la personne et comme une nécessité économique et sociale. Les socles de protection sociale doivent assurer au minimum à toute personne dans le besoin, tout au long de la vie, l'accès à des soins de santé essentiels et une sécurité élémentaire de revenu qui ensemble garantissent un accès effectif aux biens et services définis comme nécessaires à l'échelle nationale. Entendue à l'origine comme destinée à améliorer la sécurité sociale des pays en voie de développement, la Recommandation 202 concerne aujourd'hui aussi bien les pays développés dont une population croissante n'a plus d'accès effectif à une protection sociale complète.

Encadré 2. La Recommandation 202 de l'OIT et la Convention D'Aarhus

La Recommandation 202 de l'OIT sur les socles de protection sociale n'a pas été conçue dans la perspective de la transition écologique, et ne met pas en place une protection « sociale-écologique ». Néanmoins, dans la foulée de la Recommandation européenne de 1992, elle fournit des pistes pertinentes pour faire progresser la protection sociale dans cette direction. D'un point de vue substantiel, elle préconise ainsi d'appliquer les principes d'universalité de la protection, fondée sur la solidarité sociale ; l'inclusion sociale, y compris des personnes travaillant dans l'économie informelle ; une solidarité en matière de financement, allant de pair avec la recherche du meilleur équilibre possible entre les responsabilités et les intérêts parmi ceux qui financent et bénéficient des régimes de sécurité sociale ; la prise en considération de la diversité des méthodes et approches, y compris des mécanismes de financement et des systèmes de fourniture des prestations ; la cohérence avec les politiques sociales, économiques et de l'emploi ; la cohérence entre les institutions chargées d'assurer les services de protection sociale ; des services publics de qualité améliorant l'efficacité des systèmes de sécurité sociale. Par ailleurs, la Recommandation invite les États à combiner mesures préventives, promotionnelles et actives, prestations et services sociaux.

Dans une *perspective procédurale*, la Recommandation exige le plein respect de la négociation collective et de la liberté syndicale pour tous les travailleurs ; ou encore la participation tripartite avec les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs ainsi que la consultation d'autres organisations pertinentes et représentatives de personnes concernées. Ces derniers prescrits font écho à **la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public à la prise de décisions et l'accès à la justice en matière environnementale (1998)**. S'appuyant sur le Principe 10 non contraignant de la Déclaration de Rio (ONU 1992), la Convention d'Aarhus est un traité international pionnier sur les droits environnementaux participatifs, établissant la norme juridique procédurale pour la démocratie environnementale. La convention se concentre sur trois piliers qui se renforcent mutuellement : l'accès à l'information, la participation publique et l'accès à la justice. Ces droits procéduraux invitent à reconsidérer les modes et les composantes de la participation dans la gouvernance des politiques sociales-écologiques, y compris la protection sociale-écologique.

Sept décennies après l'adoption de Convention 102 de l'OIT sur la norme de « sécurité sociale », la Recommandation 92/442/CEE et la Recommandation 202 de l'OIT nous invitent donc, en termes descriptifs et prescriptifs, à reconsidérer la « protection sociale » tant du point de vue des éventualités qu'elle couvre que de la manière de les couvrir ou encore des fonctions qu'elle assure.

Cependant ces instruments n'intègrent pas les enjeux écologiques qui permettraient d'adapter la protection sociale au nouvel « ordre social institutionnel » qu'appellent les crises et les transitions écologiques. Les spécialistes de la protection sociale, dont l'approche disciplinaire s'enracine dans ce cadre institutionnel, sont dès lors invités à se tourner vers un autre corpus d'instruments internationaux, qui reconnaissent progressivement les droits environnementaux, et qui englobent généralement les droits humains liés à l'environnement, d'une part, et les droits environnementaux participatifs, de l'autre¹.

Les droits participatifs, qui adoptent une approche procédurale des droits environnementaux bénéficient d'une reconnaissance institutionnelle assez solide en tant que condition essentielle de la démocratie environnementale. Ils se réfèrent aux droits des individus et des groupes à participer à la gouvernance environnementale, notamment par le droit d'accès à l'information environnementale, la participation du public à la prise de décisions environnementales et l'accès à la justice en matière environnementale. Les droits environnementaux participatifs sont explicitement reconnus dans plusieurs sources juridiques internationales, régionales et nationales. Nous y revenons par la suite.

Les **droits humains relatifs à l'environnement** adoptent pour leur part une approche substantielle, se référant soit à 1) un droit autonome à un environnement de qualité spécifique, soit 2) au « verdissement » des droits humains existants, incluant le droit à la vie, à la santé, à la vie privée et familiale ou à la propriété (Bogojević and Rayfuse, 2018). Il n'existe toujours pas de reconnaissance universelle d'un droit autonome à l'environnement. C'est au niveau national que ce droit constitutionnel à l'environnement est établi dans la plupart des juridictions (Boyd, 2012). Depuis 1994, la Constitution belge reconnaît d'ailleurs un droit à un environnement sain dans son Article 23, comme élément du « droit à mener une vie conforme à la dignité humaine ». La constitutionnalisation des droits environnementaux favorise de meilleurs résultats en matière d'environnement et de

¹ Plusieurs juridictions étendent les droits environnementaux à des entités non humaines. Dans d'autres systèmes juridiques – y compris le système européen – cela soulève une série de problèmes théoriques et pratiques complexes. Ces développements ne seront pas abordés ici.

droits humains (Jeffords and Gellers, 2017). Le « **verdissement** » **des droits humains** existants fait référence à la « reformulation et à l'expansion des droits et devoirs humains existants dans le contexte de la protection de l'environnement » (Shelton, 1991). Ainsi, bien que la Convention européenne des droits de l'homme ne reconnaisse pas de droit humain autonome à l'environnement, la jurisprudence environnementale de la Cour européenne des droits de l'homme a évolué sur la base du constat que l'existence de dommages environnementaux et l'exposition à des risques environnementaux peuvent compromettre la jouissance de plusieurs droits existants garantis par la Convention (par exemple, droit à la vie, droit à un procès équitable, droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile, liberté d'expression / droit de recevoir et de communiquer des informations, protection de la propriété).

PERSPECTIVES DE TRANSFORMATION

Les cadres institutionnels tels que les grands instruments internationaux jouent un rôle essentiel dans la consolidation d'une communauté épistémique transnationale, tant scientifique que politique, autour de concepts clés comme ceux de sécurité sociale (Convention 102 de l'OIT), puis de protection sociale (Recommandation 92/442/CEE, Recommandation 202 de l'OIT), de transition juste ou - un jour peut-être - de protection sociale-écologique. Or on le voit, malgré son importance, le droit humain à un environnement sain reste fragile, y compris dans le contexte de l'Union européenne, en dépit du Pacte vert pour l'Europe qui devait construire une nouvelle politique européenne. Par ailleurs, c'est surtout à la faveur de la jurisprudence que progresse l'intégration des droits civils et politiques, d'une part, et environnementaux, de l'autre. Et cette intégration ne s'étend que de façon très indirecte aux droits sociaux. Le développement conceptuel et institutionnel de cadres réglementaires internationaux intégrant les droits sociaux et environnementaux dans la perspective d'une "transition juste" (nous y reviendrons plus tard) apparaît donc comme une nécessité. La Belgique pourrait jouer à cet égard un rôle moteur, notamment en contribuant politiquement à "verdir" certains instruments sociaux de l'Union européenne - on pense par exemple au Socle des droits sociaux (EUR-LEX, 2017) non contraignant mais qui sert actuellement de référence aux politiques sociales européennes (Schoukens, Spasova et al. 2024).

3. VERS UN *ENABLING STATE* ? RENFORCER LA LOGIQUE DE DROITS PAR UNE APPROCHE CAPACITANTE POUR RÉPONDRE AUX BESOINS ESSENTIELS

Les perspectives institutionnelles de la protection sociale, dans le chapitre précédent, privilégient une approche par les droits, qui s'est progressivement renforcée et élargie avec l'objectif de répondre de manière collective et solidaire aux besoins humains fondamentaux. D'un point de vue normatif, à côté des droits sociaux et environnementaux, deux autres approches permettent d'appréhender la nécessité pour l'État social d'outiller ses bénéficiaires en vue de faire face aux risques sociaux-écologiques et de répondre à leurs besoins essentiels : les capacités et les besoins humains fondamentaux.

Amartya Sen soutient que l'objectif du développement devrait être l'expansion des capacités humaines plutôt que la simple croissance économique. Le concept de *capabilities* permet de considérer la pauvreté non seulement sous un angle monétaire, mais aussi en termes de libertés d'action et de capacités. Une capacité désigne la possibilité pour un individu de choisir parmi diverses options de « modes de fonctionnement » tels que se nourrir, se déplacer, accéder à l'éducation ou participer à la vie politique. Ancrée dans une approche contextuelle, la théorie de Sen surpasse les théories de la justice fondées sur une approche formelle des droits, car elle reconnaît que la même quantité de ressources peut avoir des impacts différents selon les individus. Elle permet également d'analyser les interactions complexes entre inégalités et obstacles à la participation. Dans son ouvrage "Pauvreté et Famines" (1982), Sen a montré que les famines, notamment en Inde et en Afrique subsaharienne, ne résultent pas seulement de pénuries alimentaires, mais aussi de choix et stratégies politiques inadaptés. Son analyse révèle les inégalités dans les mécanismes de distribution et les droits d'accès à la nourriture, soulignant l'importance du contrôle démocratique des gouvernements pour prévenir les famines. La théorie de Sen a été critiquée pour son absence de liste des capacités de base que Nussbaum a entrepris de cerner : elles incluent notamment la santé, l'affiliation et le contrôle sur son environnement (Sen, 1999 ; Nussbaum, 2000 ; Bonvin et Larufa, 2024). Nussbaum a, par ailleurs, développé une liste similaire de capacités pour les animaux, ce qui fait écho aux impératifs de justice sociale-écologique guidant notre conception de la transition juste.

L'approche de Max-Neef distingue les besoins humains fondamentaux (universels et non hiérarchiques) des "satisfacteurs" (qui varient selon les contextes). Max-Neef identifie neuf besoins fondamentaux (subsistance, protection, affection, etc.), soulignant que les moyens de satisfaire ces besoins évoluent rapidement (Max-Neef, 2017). Raworth pour sa part opte pour un modèle économique alternatif à la croissance, qui garantit à chacun sur la planète l'accès à ses besoins fondamentaux (Raworth, 2023), comme une alimentation et une éducation de qualité, dans le respect de limites planétaires définies par Rockström, de façon à préserver la capacité des générations futures et des non-humains à prospérer et à exister (Rockström et al., 2023). Le rapport du Haut comité pour la transition juste montre que, bien qu'ils proviennent de disciplines différentes, les cadres conceptuels des droits sociaux et environnementaux, des besoins fondamentaux, et des capacités convergent sur la liste des besoins essentiels à satisfaire et les moyens de les réaliser (Fransolet et Vanhille, 2023).

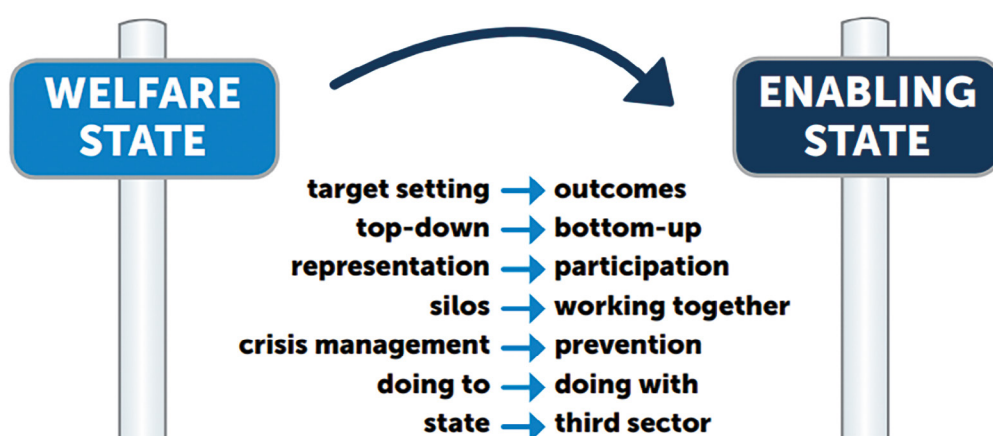
Notre monde en transition est appelé à connaître des crises systémiques, qui - nous l'avons expliqué dans la première partie - sont liées à la conjugaison de vulnérabilités sociales mais aussi institutionnelles. La difficulté des pouvoirs publics à faire face aux inondations de 2021 en Belgique et en Allemagne, et de 2024 en Espagne en constitue une illustration. Mais on peut prendre aussi l'exemple de la saturation des services hospitaliers de réanimation, ou la pénurie de masques lors de la pandémie de COVID19. Ces situations de crise peuvent s'analyser comme une illustration de l'échec du pouvoir – et singulièrement de l'État social (Supiot, 2015 et Delruelle, 2019) – tant à adapter sa dimension protectrice qu'à développer une fonction « capacitante » à l'égard de la société civile pour répondre aux besoins essentiels.

PERSPECTIVES DE TRANSFORMATION

Par rapport à la conception classique d'un État-"providence" (*"welfare State"*), se bornant à mettre en œuvre une mutualisation pécuniaire à grande échelle de la couverture des risques sociaux, on a pu voir un "changement de paradigme" dans le développement par l'État social de la fonction d'"activation" des bénéficiaires de prestations dont nous avons parlé plus haut (Vielle, Pochet, Cassiers, 2005).

Mais pour répondre adéquatement aux défis sociaux-écologiques, Wallace appelle, avec le concept d'«*Enabling State*» (Wallace et al. 2013) - État «capacitant», ou encore «catalyseur» -, un nouveau paradigme étatique, plus engagé et réactif, à une transformation encore bien plus profonde des missions de l'État social, transformation qu'on peut comprendre à la lumière des cadres conceptuels des droits, des capacités et des besoins essentiels développés ci-dessus. Pour Wallace, l'«*Enabling State*» est «*one that seeks to address stubborn inequalities of outcome and gives people and communities more control over the public services they receive to improve their own well-being*» (Wallace, 2019). Cette approche se dégage d'un programme de recherche, basé sur des consultations en provenance de toutes les régions du Royaume-Uni et de l'Irlande, et mené entre 2014 et 2019 en réponse à la reconnaissance croissante des limites des modèles traditionnels de prestation de services publics face aux défis sociaux les plus complexes. Une attention accrue des décideurs et des responsables politiques s'est portée sur des approches innovantes visant à renforcer l'autonomie des citoyens et des communautés. Dans un état des lieux réalisé pour la Fondation Carnegie en 2019, soit six ans après ce premier texte, Wallace identifie sept changements en cours et autour desquels doit évoluer la sécurité sociale belge pour pouvoir répondre au risque socio-environnemental dans la perspective d'un «*Enabling State*» (Wallace, Brothie and Ormston, 2019).

FIGURE 2 THE SHIFT FROM WELFARE STATE TO ENABLING STATE – THE SEVEN INTERCONNECTED POLICY SHIFTS (WALLACE ET AL. 2019)



4. QUEL CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE ? DÉPASSER UNE SÉCURITÉ SOCIALE INSCRITE DANS UN ORDRE SOCIAL CORPORATISTE INSTITUTIONNALISÉ POUR ASSURER UNE PARTICIPATION SIGNIFICATIVE DE TOU.TE.S

Lorsqu’Esping-Andersen (1990) désigne l’Allemagne, la France ou de la Belgique comme des États-providence « corporatistes », il se réfère à l’influence bismarckienne (Bismarck développe les assurances sociales en Allemagne entre 1881 et 1889) sur leurs régimes de sécurité sociale, mais aussi à un contexte politique dont on peut considérer que la Belgique constitue un exemple paradigmatique. Dans ces pays, transformer les institutions de sécurité sociale se révèle difficile, parce qu’elles reposent sur un pacte entre plusieurs composantes de la société (État, interlocuteurs sociaux), raison pour laquelle Esping-Andersen les qualifie aussi de « conservateurs » (Esping-Andersen, 2012). Cette caractéristique constitue pour ces systèmes à la fois une faiblesse – ils s’adaptent avec difficulté aux changements culturels, économiques, sociaux, démographiques, etc. – et une force puisqu’il est difficile de revenir sur « les droits acquis ». A la différence de certains systèmes plus étatiques, comme ceux des pays anglo-saxons, les régimes « conservateurs » ont donc résisté plus longtemps aux exigences des politiques libérales et, plus tard, celles des politiques néolibérales et leurs plans d’austérité.

Institutionnalisés en Belgique de manière progressive depuis la révolution industrielle, notre système de sécurité sociale s’est développé et consolidé à partir du Pacte social de 1945, dans une relation de dépendance réciproque étroite avec le modèle économique qui se mettait en place. Avec l’Angleterre, la Belgique fût l’un des premiers pays à connaître une révolution industrielle, d’abord dans le secteur du textile, puis – en concomitance à la création de l’État belge – dans les secteurs miniers et sidérurgiques. En 1830, l’État belge s’émancipe du joug hollandais (protestant) et sa Constitution consacre un compromis entre les catholiques et « les libéraux » (Delwit, 2019), par l’affirmation du caractère « perpétuellement neutre » du nouvel État (Delwit, 2019). Peu de temps après, la « question sociale » divisera la société belge entre gauche et droite. Le mouvement flamand fera émerger la « question flamande » qui finira par conduire à la partition de la Belgique – et de chacune des composantes précédentes – en subdivisions néerlandophones et francophones. Une nébuleuse d’organisations et mouvements politiques, sociaux et culturels s’est structurée, étape par étape, autour de ces différents axes, y compris dans le champ de la protection sociale. Ce phénomène a été désigné par les chercheurs sous le nom de “consociationalisme” (Lijphart, 1977), de « lotissement » (Seiler, 1999) ou parfois de

« pilarisation » de la Belgique. Ce même phénomène explique que de « nouvelles » formations politiques ou courant religieux (les écologistes, ou les musulmans par exemple) ont rencontré des difficultés à s'imposer et s'ancrer de façon durable dans le paysage institutionnel. Il permet aussi de mieux comprendre le rôle essentiel des « corps intermédiaires » dans le gouvernement du pays et de sa protection sociale.

La Belgique représente sans doute l'un des pays du monde où l'institutionnalisation d'une démocratisation économique a été formalisée de la manière la plus étendue. Le projet d'accord de solidarité sociale de 1944 consacre l'accord des interlocuteurs sociaux autour d'un ensemble de mesures institutionnelles destinées à « faire régner la paix sociale comme condition de l'augmentation de la productivité, de la croissance et des profits, d'une part [reconnaissance des bases capitalistes de l'économie] ; mettre en place les mécanismes d'un nouveau partage des richesses produites dans ce cadre, principalement la Sécurité sociale et la négociation collective de hausses salariales, d'autre part [reconnaissance du fait social et du fait syndical] » (Sinnaeve, 2012). Il s'agissait de « réparer les misères subies pendant l'occupation par la grande masse des travailleurs salariés » et d'« ouvrir la voie à un courant renouvelé de progrès social découlant à la fois de l'essor économique d'un monde pacifié et d'une équitable répartition du revenu d'une production croissante » en instaurant « un régime des salaires », « un système complet de sécurité sociale des travailleurs reposant sur la solidarité nationale » et en restaurant/instaurant « des méthodes de collaboration paritaire entre organisations d'employeurs et organisations de travailleurs » (Projet d'accord de solidarité sociale, 1944).

À la fin de la guerre, le comité de concertation informel a conçu la sécurité sociale comme la pierre angulaire de ce dispositif et de la paix sociale. A cet effet, il a fixé une série de principes : caractère professionnel de la sécurité sociale, principe de solidarité et gestion paritaire – plutôt qu'étatique (Reman & Feltesse, 2003). Les droits sont fortement liés au statut de travailleur et concernent d'abord les travailleurs salariés. Ils sont complétés par des « droits dérivés » pour tenir compte des charges de famille éventuelles du bénéficiaire (envisagé implicitement comme « male breadwinner »). La familialisation des droits dans différents secteurs de la sécurité sociale dissuade le double revenu dans les familles, et décourage l'activité professionnelle des femmes.

Le financement de l'ensemble des assurances sociales, désormais obligatoires, repose sur les cotisations des employeurs et des travailleurs, complétées par une subvention de l'État. Les éventuali-

tés de la Convention 102 de l'OIT sont couvertes dans une logique indemnitaire (compensation de l'augmentation des dépenses, indemnisation de la perte du salaire) en favorisant une redistribution horizontale entre travailleurs actifs et inactifs plutôt qu'une redistribution verticale entre différents niveaux de revenus - la réduction des inégalités est considérée comme un enjeu relevant de la fiscalité. En cas de chômage involontaire, de vieillesse ou de maladie, la sécurité sociale contribue ainsi à « dé-marchandiser », ou « dé-com-modifier » le travailleur.

Enfin le système belge se caractérise par son pluralisme institutionnel (sauf en matière de pensions et de maladies professionnelles) puisque sont maintenues dans une nouvelle structure centralisée sous l'égide de l'Office National de Sécurité Sociale, les institutions créées avant la seconde guerre mondiale à l'initiative des organisations de travailleurs ou d'employeurs (mutualités, caisses de secours mutuel etc) ou de l'État (pensions) (Reman & Feltesse, 2003). Elles sont désormais qualifiées d'« organismes de payement ».

En 1945, cette organisation de la sécurité sociale présente une adéquation parfaite avec une Belgique encore nationale, fortement pilarisée d'un point de vue politique, et qui repose sur un modèle de production industrielle (Vanthemsche, 1994), et sur un « régime de genre » extrêmement conservateur (l'homme y est conçu comme un travailleur à plein temps dont la femme, au foyer, bénéficie de droits dérivés) (Vielle, 2001).

Telle est la matrice dans laquelle évolueront après 1945 le cadre institutionnel, les pratiques et les représentations des acteurs de la sécurité sociale belge. On soulignera, dans l'esprit de la « protection sociale » définie par la Recommandation européenne de 1992, le développement d'un régime pour les travailleurs indépendants. Par ailleurs, en complément de la sécurité sociale fondée sur l'assurance et rattachée à l'emploi, s'institutionnalisera de manière précoce le droit à une assistance sociale qui s'appuie sur la solidarité nationale financée par l'impôt. On notera aussi l'indemnisation de congés familiaux. Cependant, dans une direction opposée, la dé-fédéralisation continue de compétences anéantira peu à peu la possibilité d'articuler de manière cohérente les fonctions d'indemnisation, de prévention, et de remédiation de la protection sociale.

En réalité, nonobstant le passage notable à une gestion tripartite (travailleurs, employeurs, État) dans les années 1990 - qui amorce une perte progressive de pouvoir institutionnel des syndicats de travailleurs sur la sécurité sociale dans les décennies suivantes -, la dé-fédéralisation progressive de plusieurs secteurs **ainsi que cer-**

tains changements à la marge relatifs aux prestations ou aux bénéficiaires (montant, conditions d'accès, taux des prestations ou des cotisations), le système de l'après-guerre n'a pas connu de **transformations institutionnelles radicales**. Contrainte par le carcan de sa matrice originelle, affaiblie à partir de la fin des années 70 par des politiques de restrictions budgétaires, paralysée par le spectre d'une dé-fédéralisation, la sécurité sociale belge peine à satisfaire les besoins d'une fraction importante de la population, y compris de la population active, et à s'adapter aux transformations sociétales (Baromètre belge de la pauvreté 2024). Elle n'a pas entièrement évolué vers une « protection sociale » au sens de la Recommandation de 1992, et elle peine à s'ajuster à un nouvel « ordre social institutionnel » capable de faire face aux défis des crises et des transitions écologiques.

PERSPECTIVES DE TRANSFORMATION

Cette “empreinte des origines” représente sans doute l'obstacle institutionnel le plus important à la mise en œuvre d'une réforme en profondeur de la protection sociale belge, susceptible d'apporter une réponse consistante au risque social-écologique. En effet, la transformation des institutions de sécurité sociale dépend in fine de la capacité des interlocuteurs sociaux à adopter sans réserve une conception sociale-écologique dans la gouvernance de la sécurité sociale et des organes de concertation économiques et sociaux, et/ou de la capacité des pouvoirs publics à imposer un élargissement et un approfondissement de la participation aux structures de réponse au risque social-écologique, comme les y invite la Convention d'Aarhus (UNECE, 1998) évoquée au chapitre III.2.

Or, si les représentants des travailleurs manifestent une préoccupation réelle à l'égard des risques de transformations biophysiques et de leur atténuation, comme a témoigné leur réactivité à l'occasion de la pandémie de Covid 19, les prises de position se brouillent lorsqu'ils doivent affronter des risques de transition sociotechniques tels que des restructurations liées aux politiques environnementales. Et du côté du patronat, les enjeux exprimés en lien avec les risques sociaux-écologiques se résument le plus souvent à des considérations de coût et de compétitivité. Par ailleurs, de part et d'autre, et conformément à l'ancrage consociationaliste des institutions économiques et sociales exposé ci-dessus, on observe une vive méfiance à l'égard de l'ouverture à la participation d'autres acteurs aux structures de gouvernance socio-économiques et de sécurité sociale. Du côté des décideurs politiques également, la démocrati-

sation des réponses aux risques sociaux-écologiques en Belgique se déploie dans un contexte marqué par des tensions entre le fédéralisme consociationaliste et l'innovation démocratique (Caluwaerts et Reuchamps, 2020 ; Deschouwer, 2012 et Lijphart, 2012)². Et même si les assemblées parlementaires belges s'intéressent peu à peu à un renouveau démocratique, y compris par l'intégration de la participation citoyenne à la délibération (Sénat de Belgique, 2021 et OECD, 2021), le cadre constitutionnel actuel demeure une contrainte à l'institutionnalisation d'outils de démocratie délibérative dans le processus décisionnel (Clarenne et Jadot, 2021 ; Caluwaerts et Reuchamps, 2020 et Conseil d'État, 2020).

Encadré 3. La concertation sociale face à la transition juste

Pour cerner l'attitude des partenaires sociaux à l'égard d'une évolution vers une protection sociale-écologique, on peut se tourner vers la prise en considération des enjeux environnementaux dans la concertation sociale. L'instauration législative du système de la concertation sociale en Belgique est intimement liée à un compromis dit fordiste au lendemain de la deuxième guerre mondiale. Ce compromis fordiste a été exprimé pour la première fois dans le projet d'accord de Solidarité sociale de 1944, dans l'accord interprofessionnel relatif à la délégation syndicale de 1947 et a été réitérée encore dans la convention collective de travail (CCT) nr 5 de 1971 relative à la délégation syndicale. Il repose sur les prémisses économiques d'une croissance ininterrompue à travers une augmentation de la productivité de la main d'œuvre. Ce modèle était supposé permettre aux patrons belges de financer l'augmentation des rémunérations fixée dans des conventions collectives négociées avec les organisations représentatives des travailleurs. Sur le plan social, le modèle fordiste se traduit en Belgique par la reconnaissance mutuelle des acteurs de la concertation sociale (la liberté syndicale), tandis que sur le plan des relations individuelles, les organisations représentatives des travailleurs se sont engagées à exercer leur influence pour que les travailleurs reconnaissent la nécessité de l'autorité patronale, tout comme les organisations représentatives des employeurs se sont engagées à inciter leurs membres à traiter leurs travailleurs avec dignité.

Ce contexte historique qui s'étale du lendemain de la deuxième guerre mondiale jusqu'à la fin des trente glorieuses se distingue foncièrement du contexte actuel qui prône des limites à la croissance pour des raisons environnementales, et ce en dépit du fait que le monde syndical international, européen et belge se prononce en général en faveur d'une transition écologique juste, dont il demande d'être partie prenante (Metcalf, 2003 ; Conférence européenne pour une transition juste, 2024 et Conférence pour une transition juste en Belgique, 2023), la transition écologique juste comporte plusieurs défis pour le monde du travail, en particulier les risques de transition sociotechnique (pertes d'emploi, divergence entre les compétences requises pour de nouveaux métiers et la formation professionnelle, ou encore des risques inhérents au bien-être du travail affectant à la fois les travailleurs et les riverains (Turner, 2014 ; FGTB, 2020).

² La Belgique a été décrite comme un modèle de fédéralisme consociationaliste, où le fédéralisme et la démocratie consociative coexistent pour accommoder les tensions entre différentes communautés afin d'atteindre la stabilité politique. (Voy. Deschouwer, 2012).

Pour l'entreprise, la nécessité de s'adapter aux impératifs de la transition juste, au-delà d'une simple nécessité de se conformer à la légalité, constitue une décision stratégique. Ces considérations compliquent l'adéquation du système de la concertation sociale en Belgique par rapport à la question de la transition juste. De manière générale, le cadre législatif de la concertation sociale à des niveaux divers et variés (entreprise, professionnel, et interprofessionnel), ignore les questions écologiques. Le champ d'application matériel et les compétences sont construits autour d'une division très artificielle entre des questions économiques et des questions sociales qui conditionnent fortement le degré d'implication des délégués du personnel. La question de la stratégie d'une entreprise, c'est-à-dire de ses objectifs et les moyens de les réaliser, ne relève pas en tant que telle des compétences ni du conseil d'entreprise, ni du comité pour la prévention et la protection au travail. L'information et la consultation dans le domaine économique peut faire l'objet de restrictions, liées à la confidentialité, contrairement à l'information et la consultation dans le domaine social. Un même constat s'impose pour les missions de la délégation syndicale.

Il est donc essentiel pour ces délégués de transposer des questions de nature écologique par le prisme des notions économiques, sociales ou de bien-être. Cette restriction risque de mettre les décisions stratégiques liées à la transition juste à l'abri de la concertation, tandis que les dimensions sociales et économiques de la mise en œuvre de ces décisions font l'objet d'une concertation sociale.

La concertation sociale recouvre également d'autres procédés que l'information et la consultation, comme la négociation collective. Rien ne permet d'exclure qu'un employeur s'engage au niveau d'une entreprise envers ses travailleurs pris collectivement à une politique écologique inspirée par la transition juste, dans la partie normative collective d'une CCT, ou que des organisations représentatives d'employeurs s'engagent dans une CCT conclue dans un organe paritaire à recommander à leurs membres de mener une telle politique. Ces potentialités n'ont pas encore été entièrement explorées. Il convient toutefois de mentionner le rôle qui a été attribué par le législateur aux interlocuteurs sociaux dans le cadre de la négociation collective en vue de décerner un label écologique à des produits et des services de sorte qu'ils puissent être achetés avec des écochèques. Ces écochèques profitent d'un régime fiscal et parafiscal très favorable. La CCT nr 98 établit cette liste. Ce système n'est pas à l'abri de critiques, en ce qu'il restreint la libre disposition du salaire telle que protégée par la Convention de l'OIT nr. 95. En vue du caractère réduit du montant des écochèques, cette restriction semble toutefois respecter les balises de la Convention nr 95.

La transition juste n'a pas encore fait l'objet de beaucoup d'opinions issues des organes de la concertation au niveau interprofessionnel. Il convient de mentionner l'avis conjoint du Conseil national du travail et du Conseil central de l'économie (CCE) relatif à l'avant-projet du plan fédéral de développement durable 2021-2025. La commission consultative du secteur de la construction au sein du CCE a également émis un mémorandum qui énumère des recommandations pour une construction durable et sociale.

III. LES CHANTIERS D'UNE PROTECTION SOCIALE-ÉCOLOGIQUE AU SERVICE DE LA TRANSITION JUSTE

A partir de la matrice des risques sociaux-écologiques (partie I) et des perspectives de transformation de la sécurité sociale vers une protection sociale-écologique répondant aux exigences d'une transition juste (partie II) - et dont l'*Enabling State* de Wallace représente une forme de synthèse -, nous proposons dans cette troisième et dernière partie les principes directeurs de gouvernance qui nous paraissent devoir s'imposer à la protection sociale-écologique (1) ainsi que des instruments concrets susceptibles d'être déployés pour sa mise en œuvre (2).

1. À PARTIR DES DROITS FONDAMENTAUX ET DES BESOINS ESSENTIELS, CONCEVOIR DES STRATÉGIES DE RÉPONSE INTÉGRALE ET RÉFLEXIVE POUR CHAQUE RISQUE SOCIAL-ÉCOLOGIQUE

Bâtir une protection sociale-écologique au service de la transition juste suppose, dans le cadre normatif que nous avons développé dans la partie II, d'élaborer des stratégies intégrales qui répondent à la fois à la vulnérabilité sociale (1.2) et à la vulnérabilité institutionnelle (1.3). Nous abordons auparavant la nécessité de mettre en œuvre une participation significative (1.1) qui constitue un élément fondamental de réponse aux vulnérabilités.

1.1 RENCONTRER IGNORANCES, INCERTITUDES INCOMPRESSIBLES ET DYNAMIQUES SOCIALES-ÉCOLOGIQUES : ÉLARGISSEMENT DE LA PARTICIPATION À LA PRISE DE DÉCISION ET PRINCIPE DE PRÉCAUTION

1.1.1 L'EXIGENCE D'UNE TRANSFORMATION RADICALE DE LA PRISE DE DÉCISION

La seule nature des risques à prendre en compte démontre de facto les limites de l'exercice de prise de décision et de configuration de la réaction collective s'il est conduit de façon traditionnelle. A défaut pour le risque d'être entièrement et exhaustivement objectivable par la science et gouvernable par l'expertise, il faut veiller à organiser l'espace de mise en débat et de décision pour permettre que les incertitudes, ignorances et dynamiques - trois éléments inhérents aux risques sociaux-écologiques évoqués également lors de l'atelier avec les acteurs publics fédéraux - soient rencontrées par des approches de caractérisation et de gouvernance adéquates. **Si l'expertise et la science peuvent cerner les incertitudes liées à l'exposition et à la vulnérabilité, elles ne peuvent se passer du terrain pour comprendre les capacités de la société à réagir et rencontrer les risques à venir, mesurer les degrés de compréhension et d'appréhension qui prévalent au sein de la population, et recueillir les enseignements de l'expérience située.**

TABLEAU 5 SCÉNARIOS DE PRISE DE DÉCISION

Convertir l'incertitude en risque	Connaissance sur les capacités (objectives – capacité à résister au risque - et subjectives – appréhension du risque)	Ambiguïtés sur les valeurs (statiques) et contexte dynamique
Connaissance sur l'exposition et la vulnérabilité	(1) Caractérisation des risques sociaux-écologiques (matrices)	(3) Démocratisation (Atelier) / Institutionnalisation (protection sociale-écologique)
	(2) Retour à l'incertitude : effets systémiques des risques (points de bascules, dynamiques) => scénarios prospectifs (pas traité dans cette étude)	(4) Ignorance => précaution

Le tableau qui précède synthétise les approches de caractérisation du risque et des réponses adéquates. Les matrices de risques sociaux-écologiques (cellule 1 dans le tableau ci-dessous) permettent de mettre en exergue la systématicité des enjeux.

Dans les cas où ces connaissances en matière d'exposition et de vulnérabilité sont peu étayées par exemple parce que les systèmes étudiés sont enclins à des « tipping points » ou “points de basculement” (Otto et al. 2020), la littérature scientifique (Perez-Soba, 2015) et grise explore des approches par le développement de (scénarios de) prospective (cellule 2).

En termes de caractérisation des risques systémiques, les prises de décision les plus complexes émergent dans des situations où la réalité (connue), et l'imaginaire (inconnu), d'exposition et de vulnérabilité se confrontent à des ambiguïtés, voire des contradictions, au niveau des systèmes de valeurs des acteurs concernés. Ces situations sont légion et demandent à chacun de se positionner sur les contours des principes de justice sociale-écologique à adopter, p.ex. sur des aspects de justice cosmopolitaine, inter-espèces ou inter-générationnelle, ou sur la résolution de dilemmes dans l'articulation des solutions à apporter aux risques de transformations biophysiques et de transitions sociotechniques. Face à ces situations, nous avons expérimenté (cellule 3) dans le cadre du présent rapport un embryon de démocratisation institutionnelle en organisant un atelier multi-acteurs au sein des institutions fédérales pour faire émerger des propositions ouvertes multiples (voir encadré 4).

S'ensuit une 4ème situation possible qui, elle, est déjà prévue par le législateur belge et européen : en effet, si l'ignorance sur les expositions et vulnérabilités produit des ambiguïtés fortes en termes de valeur à adopter (cellule 4), **le principe de précaution** devrait sous-tendre toute décision (Bauler, Petit & Froger, 2022).

Encadré 3. Vers une démocratisation des risques sociaux-écologiques : Retour sur l'atelier avec les représentant.e.s d'organismes de sécurité sociale et de SPF

En vue de consolider et d'enrichir la matrice des risques sociaux-écologiques et d'initier une réflexion sur les politiques de sécurité sociale pour répondre à ces risques, nous avons organisé un atelier avec des représentant.e.s d'organismes de sécurité sociale et de certains SPF. Cet atelier, qui s'est tenu le 30 août 2024 de 13h30 à 16h30 à Bruxelles, a rassemblé 13 personnes issues des institutions et organisations publiques suivantes : l'INAMI (2 personnes), l'ONEM (2 personnes), l'ONSS, la CAPAC, l'INASTI, le SPP Intégration Sociale (2 personnes), le SPF Emploi, le SPF sécurité sociale (2 personnes) et le SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement.

L'atelier a été construit sur un dispositif participatif conçu par des chercheurs en prospective de l'IWEPS (Calay et Claisse, 2024[2]) et consolidé par Fransolet et ses collègues dans le cadre d'une recherche prospective sur la transition juste en Région de Bruxelles-Capitale (Phillips et al., 2024[3]). Il s'est déroulé en quatre phases, incluant deux temps de co-construction :

- **Introduction** : Présentation du projet et des objectifs de l'atelier
- **Temps n°1 : Identification des principaux risques liés aux chocs écologiques et aux politiques de transition écologique en Belgique**
 - » Travail en groupe auto-animé (40 minutes)
 - » Mise en commun et discussion en plénière (25 minutes)
- **Temps n°2 : Identification de politiques par secteur de la protection sociale pour répondre à ces risques sociaux-écologiques**
 - » Présentation par le SPF sécurité sociale d'exemples de politiques publiques de réponse par rapport aux risques liés aux changements climatiques
 - » Identification de politiques par secteur de la protection sociale pour répondre à ces risques
 - Réflexion individuelle (15 minutes)
 - Mise en commun et discussion en plénière (45 minutes)
- **Conclusion** : Présentation des prochaines étapes du projet

Lors du premier temps de co-construction, les participant.e.s étaient invité.e.s à réfléchir, d'abord individuellement puis en groupes de travail, à la question suivante : **"Selon vous, quels sont les principaux risques liés aux chocs écologiques et aux politiques de transition écologique en Belgique ?"**. Ce travail en auto-animation a conduit chaque groupe à sélectionner et à reporter, sur une boîte à six facettes (figure 3), les six risques sociaux-écologiques qu'il considérait comme étant les plus importants dans un horizon de 10 ans.

FIGURE 3 CUBE REPRÉSENTANT LES SIX RISQUES SOCIAUX-ÉCOLOGIQUES LES PLUS IMPORTANTS DANS UN HORIZON DE 10 ANS, IDENTIFIÉ PAR LES TROIS GROUPES DE TRAVAIL PENDANT L'ATELIER



Lors de la mise en commun en plénière des réflexions de chaque groupe, de nouveaux risques sociaux-écologiques, qui n'avaient pas encore été considérés par les membres de l'équipe de recherche, ont été évoqués, ce qui a permis d'enrichir ce rapport. Il s'agit notamment des **risques liés aux institutions et à la gouvernance**, qui incluent, en autres, les risques associés à la perte de soutien démocratique aux mesures environnementales, à l'augmentation des dépenses publiques et au dépassement des capacités budgétaire des acteurs publics, au manque de coordination politique, aux incohérences temporelles (court versus long terme), aux difficultés d'identification de situations de risques lorsqu'ils apparaissent, ou encore, à l'assurabilité des risques non encore connus (unknown unknowns). Ces éléments, qui constituent sans doute l'apport le plus significatif de l'atelier, nous ont conduit à intégrer une dimension de vulnérabilité institutionnelle dans la matrice du risque social-écologique et ont alimenté nos réflexions sur les enjeux de gouvernance des risques sociaux-écologiques. Un autre élément important ressorti lors de l'atelier, et ignoré jusque là, est celui des **risques liés aux migrations climatiques**. Cet enjeu, qui a été pointé par deux des trois groupes, nous a amené à mettre davantage l'accent sur la situation des personnes migrantes sans papier et, de façon plus générale, sur les enjeux de justice pour les individus et les groupes sociaux au-delà des frontières de la Belgique (c-à-d.: justice cosmopolitaine). Les autres risques sociaux-écologiques identifiés par les groupes de travail, qui peuvent être consultés dans le compte-rendu de l'atelier (annexe 2), faisaient quant à eux écho aux risques pré-identifiés par l'équipe de recherche.

Partant de ce travail d'identification des risques sociaux-écologiques en Belgique, les participant.e.s étaient conviés, durant le deuxième temps de l'atelier, à réfléchir individuellement à cette question: **"Selon vous, quelles seraient les 3-4 politiques phares de sécurité sociale à mettre en œuvre au niveau fédéral pour répondre aux risques sociaux-écologiques identifiés précédemment ?"**. Lors du tour de table visant à mettre en commun ces réflexions individuelles, les participant.e.s ont principalement proposé des réponses aux risques liés aux institutions et à la gouvernance identifiés lors de la première partie de l'atelier. En effet, la grande majorité des politiques proposées visaient à **refondre le système de gouvernance afin de mieux répondre aux risques sociaux-écologiques**. Elles incluent notamment le renforcement de la coopération entre différentes administrations fédérales et régionales, la mise en place d'une politique de gestion des données via la digitalisation et l'échange de données entre administrations, une simplification des démarches par l'automatisation des droits, une meilleure identification des groupes vulnérables, une communication plus efficace vers les groupes cibles, le développement d'analyse d'impacts distributifs ex-ante des politiques environnementales, ou encore la sensibilisation et la formation des fonctionnaires fédéraux sur les risques sociaux-écologiques. Une liste complète des politiques par secteur de la sécurité sociale a été proposée en annexe 2. Ces propositions de politiques - comme les risques institutionnels et de gouvernance auxquelles elles entendent répondre - nous ont permis d'enrichir notre recherche, en apportant une meilleure compréhension des enjeux que seuls les acteurs directement impliqués dans ce système de gouvernance peuvent apporter.

Si la participation des acteurs publics fédéraux a contribué à mieux cerner les risques institutionnels et de gouvernance associés aux crises écologiques et les réponses qui pourraient être mise en œuvre pour faire face à ces risques, **cet apport nécessite d'être complété avec le concours d'autres acteurs**. La participation des autres acteurs concernés est, en effet, essentielle pour appréhender d'une façon la plus complète possible la multidimensionalité des risques sociaux-écologiques et des solutions possibles pour y faire face.

Pour illustrer ce propos, il nous semble pertinent de mentionner un exercice similaire impliquant un autre type de public réalisé par l'équipe de l'Université libre de Bruxelles (ULB). Le dispositif de l'atelier a, en effet, été répliqué avec des étudiants du Master en Sciences et gestion de l'environnement de l'ULB dans le cadre du cours "action pour changement". Cette **reproduction de l'atelier en impliquant cette fois des jeunes sensibilisés et informés sur les enjeux environnementaux** a donné lieu à des résultats assez différents permettant de mettre en lumière d'autres facettes des risques sociaux-écologiques. Ce public a, en effet, davantage mis l'accent sur des risques menaçant les capacités des humains et des non-humains à prospérer, voire même à exister, ainsi que ceux ayant trait aux conflits et à la stabilité politique. Ont ainsi notamment été évoqués des risques tels que l'insécurité alimentaire, les problèmes de santé publique (pandémies, maladies à transmission vectorielles, éco-anxiété), la "crise du confort" (sobriété, émotions), les pénuries de matériaux critiques pour les transitions éco-techniques (lithium), la crise de la biodiversité (zoonoses, extinction d'espèces), les conflits, la montée des extrêmes, les instabilités politiques et démocratiques, ou encore l'effondrement des régimes de gouvernance néolibéraux et capitalistes. Ces apports, complémentaires à ceux de l'atelier avec les représentant.e.s d'organismes de sécurité sociale et de SPF, montre tout l'intérêt de développer des approches transdisciplinaires impliquant tous les acteurs concernés pour appréhender les incertitudes irréductibles et les ambiguïtés inhérentes à la caractérisation des risques sociaux-écologiques et des réponses pour y faire face.

1.1.2 LES DROITS PARTICIPATIFS ET LEUR TRADUCTION INSTITUTIONNELLE : VERS UNE PARTICIPATION “SIGNIFICATIVE”

La démocratisation désigne ici un processus évolutif visant à renforcer la participation publique dans la prise de décision liée à l'atténuation et la mutualisation des risques sociaux-écologiques. Ce concept n'est pas figé, et se concentre sur le renforcement des institutions existantes, en optimisant et en organisant la participation par le biais de canaux traditionnels comme les élections ou les consultations publiques. Cependant, il peut également se conjuguer avec une approche plus critique, remettant en question les formes conventionnelles de participation pour introduire des méthodes innovantes en vue d'inclure plus efficacement les voix marginalisées (Blaug, 2002), comme les assemblées citoyennes, les panels citoyens, le budget participatif ou encore l'e-démocratie (Smith, 2009).

Nous avons vu dans la partie II qu'en matière de droits environnementaux, la convention d'Aarhus de 1998, ratifiée par la Belgique, impose l'accès à l'information, la participation au processus décisionnel et l'accès à la justice. Mais la reconnaissance juridique des droits participatifs dans le domaine de la protection sociale environnementale n'est pas acquise en Belgique où les droits environnementaux participatifs ne se rapportent qu'à des questions environnementales spécifiques. En raison de la compétence attribuée aux régions par la Loi spéciale de réforme institutionnelle (article 6), les questions environnementales sont définies de manière exhaustive, incluant l'aménagement du territoire, les politiques environnementales et de l'eau, la réhabilitation rurale et la conservation de la nature. L'intégration des droits sociaux et pourrait améliorer la coordination et renforcer la réponse démocratique face aux risques sociaux-écologiques, par exemple en élargissant leur champ d'application à des enjeux comme le logement, l'énergie, l'emploi et la réduction de la pauvreté - interprétation qui est d'ailleurs soutenue par la Convention d'Aarhus (UNECE 1998. art. 7), (Fransolet et Vanhille, 2023).

En s'appuyant sur les travaux de Graham Smith, les défis institutionnels liés à la démocratisation des réponses aux risques sociaux-écologiques peuvent être classés selon les critères de qualité du processus — « inclusivité », « contrôle populaire », « jugement réfléchi », « transparence » — et ceux de faisabilité institutionnelle — « efficacité » et « transférabilité » (Smith, 2009). La satisfaction de l'ensemble de ces critères permet de garantir une participation “significative”.

- **Inclusivité** - Ce critère renvoie à l'accès et à la participation active au processus décisionnel. En Belgique, la participation politique varie selon le niveau d'éducation et les ressources matérielles des citoyens (Beramendi, Besley et Levi, 2024 et Fransolet et Vanhille, 2023). De plus, les autorités privilégient en général l'interaction avec des groupes organisés ou des experts, marginalisant ainsi les citoyens non organisés (Armeni et Lee, 2021). Le défi est double : garantir l'inclusion tout en évitant que l'ouverture de la participation provoque de nouvelles formes d'exclusion (Berger, 2015).
- **Contrôle populaire** - Ce critère concerne la capacité des citoyens à influencer les décisions publiques. Le processus doit couvrir les différentes phases, de la définition du problème à la mise en œuvre des solutions, y compris dans des contextes de co-gouvernance (Smith, 2009). En Belgique, bien que des panels citoyens délibératifs aient été instaurés (Vrydagh, Devillers, Talukder, Jacquet et Bottin, 2001-2018), un véritable contrôle populaire reste difficile à garantir, à la fois en raison des dispositions constitutionnelles qui déterminent les modalités d'exercice du pouvoir normatif (Clarenne et Jadot, 2021) et de l'écart persistant entre les résultats de la participation citoyenne et les décisions finales des autorités publiques.
- **Jugement réfléchi** - La capacité des participants à appréhender les enjeux techniques et à évaluer les différentes positions est ici centrale. Pour y parvenir, les innovations démocratiques doivent mobiliser des ressources institutionnelles, humaines et financières afin de fournir aux participants les connaissances nécessaires à l'exercice d'un jugement éclairé. Cet aspect constitue un défi considérable, notamment en termes d'investissements dans la formation l'accès et le partage de l'information.
- **Transparence** - La transparence exige que les procédures soient ouvertes tant aux participants qu'au public. L'accès à l'information est une condition fondamentale et une obligation légale pour les autorités publiques, essentielle à la légitimité du processus.
- **Efficacité** - L'efficacité évalue le rapport entre les coûts de participation, tant pour les citoyens que pour les autorités, et les bénéfices attendus en termes de qualité des décisions et de légitimité institutionnelle. À cela s'ajoutent les coûts de la non-participation, qui peuvent affecter la confiance dans les institutions et l'acceptation des décisions prises.

- **Transférabilité** - Ce critère examine la possibilité d'appliquer un processus démocratique utilisé pour un risque social-écologique spécifique à d'autres types de risques. En Belgique, malgré une certaine institutionnalisation des innovations démocratiques au niveau régional ou communautaire, l'absence de reconnaissance constitutionnelle les rend vulnérables aux changements législatifs introduits par des gouvernements successifs.

En somme, ces critères offrent des repères précieux pour concevoir et évaluer la démocratisation, mais ils posent également des défis importants, notamment en termes juridiques, de coordination entre les institutions fédérées et les différentes zones de risque. De surcroît, le cadre juridique garantissant la participation à la prise de décision en matière de protection sociale et environnementale doit être renforcé.

Encadré 5. Les experts du vécu, exemple d'une participation significative

La reconnaissance des droits environnementaux participatifs est considérée comme essentielle à la justice environnementale et à la démocratie (Schlosberg, 2009). Cependant, l'application des droits environnementaux et des droits procéduraux présente des défis. L'un de ceux-ci concerne le principe de la participation "significative", qui doit permettre aux citoyens d'influencer réellement les décisions, plutôt que de donner une illusion de participation par le biais de processus non participatifs. Au cœur de la participation se trouve le contrôle citoyen sur le pouvoir : une inclusion adéquate est essentielle pour évaluer qui exerce ce contrôle. Ce principe soutient le rejet d'une participation réduite à une formalité, au profit d'un processus démocratique inclusif. Or, si l'on prend l'exemple des plans de transition juste, la participation ne reflète pas pleinement cette inclusivité, privilégiant certains acteurs organisés au détriment d'une participation citoyenne plus large, incluant les ménages les plus touchés et les groupes non organisés (Armeni, 2023).

A cet égard, l'engagement d'"experts du vécu" dans certaines institutions publiques du secteur social et de la santé apparaît comme une pratique particulièrement inspirante qui pourrait être systématisée et étendue à d'autres secteurs liés aux risques sociaux-écologiques (De Gastines, 2024). Un Expert du Vécu (EdV) désigne une personne ayant vécu la pauvreté ou l'exclusion sociale et capable de transformer ces expériences en une expertise portant un regard critique et constructif au sein d'une institution. Au sein du SPP intégration sociale, un service d'experts du vécu se déploie progressivement depuis 20 ans. Chaque expert du vécu est recruté, formé, puis détaché dans des organisations comme les services sociaux, les hôpitaux ou les administrations (par exemple, le service des pensions). Actuellement, 34 experts opèrent en Belgique, dont 17 dans des services publics fédéraux et 17 dans des projets d'accessibilité santé financés par l'Institut d'assurance maladie invalidité (INAMI).

Leur mission inclut la lutte contre le non-recours aux prestations (non take-up) et l'amélioration de l'accès aux soins pour les populations précarisées, en se concentrant sur l'information et l'accompagnement des usagers dans leurs démarches administratives. En première ligne, les EdV servent d'intermédiaires entre les personnes en situation de pauvreté et les services sociaux et sanitaires. En deuxième ligne, ils identifient les obstacles à l'accès aux soins, formulant des rapports pour signaler les difficultés rencontrées. Ces rapports aident à proposer des solutions pour améliorer l'accessibilité des services, en vue notamment de simplifications administratives et d'amélioration des outils de communication. Enfin si les obstacles observés dépassent le cadre de l'institution partenaire, les EdV les remontent à l'équipe de coordination, qui peut initier des actions ou sensibiliser les décideurs politiques.

Les EdV entretiennent également des liens avec d'autres acteurs de la santé et peuvent participer à des projets ponctuels, comme pour la campagne de sensibilisation aux perturbateurs endocriniens du SPF santé publique (2024) qui représente une parfaite illustration d'une participation effective en matière de mitigation des risques sociaux-écologiques. Cette campagne vise en effet à sensibiliser les futures mères aux bons gestes pour réduire leur exposition. Les EdV ont adapté le vocabulaire, les messages et les outils de communication pour assurer qu'ils touchent adéquatement les publics les plus précaires, particulièrement exposés aux perturbateurs endocriniens.

1.1.3 L'EXPÉRIMENTALISME DÉMOCRATIQUE COMME MODÈLE PARTICIPATIF

Nous l'avons vu, la qualité de la participation peut varier considérablement, selon le degré auquel les citoyens sont en mesure d'exprimer leurs opinions et d'influencer les décisions publiques (Arnstein, 1969). Les théories démocratiques offrent différentes approches de la démocratisation, allant de la démocratie participative (Pateman, 1970) à la démocratie délibérative (Bohman, 2000 ; Dryzek, 2000 ; Gutman and Thompson, 2009 et Elster, 2012) en passant par la démocratie directe (Michael, 1998), la démocratie de la différence (Young, 1990) et la démocratie économique (Steinberger, Guerin, Hofferberth & Pirgmaier, 2024). En matière de protection sociale environnementale, plutôt que de privilégier un outil spécifique, il nous paraît **nécessaire d'adopter une approche expérimentale de la démocratisation de la réponse aux risques sociaux-écologiques**.

En réaction à la complexification des enjeux auxquels les sociétés font face et aux difficultés des dispositifs institutionnels classiques de type « command-and-control » à offrir des solutions efficaces aux problèmes qui émergent, des voix se sont en effet élevées dans le monde académique mais aussi et surtout parmi les acteurs de terrain pour repenser le rôle et l'action de l'État. Parmi les propositions défendues, on retrouve celles qui relèvent de l'expérimentalisme démocratique (Sabel et Simon, 2017 ; Sabel, 2012 ; Unger, 1996 ; Unger, 2007 ; De Munck et Ferreras, 2012 ; Sabel et Zeitlin, 2012 et Cavazzini & Loute, 2021), qui sont inspirées des théories du pragmatisme développées aux États-Unis durant la première moitié du 20^{ème} siècle, en particulier de John Dewey (Dewey, 2010 ; Dewey, 2005 et Dewey, 1937). L'une des prémisses du pragmatisme part d'une observation des processus d'apprentissage de tout individu : pour faire face à des problèmes nouveaux, les personnes ne mobilisent pas un savoir théorique abstrait appris au préalable ; elles élaborent des solutions à partir de ce qu'elles connaissent et les ajustent progressivement par des mécanismes d'essai-erreur. Ce suppose que les solutions soient systématiquement testées et remises en question, jamais figées car les problèmes sont eux aussi toujours différents, contextuels.

L'expérimentalisme juridique (Lamine 2018) approfondit ce constat en le transposant aux organisations complexes et aux États : le développement de solutions collectives reposerait ainsi sur la mobilisation des acteurs de terrain, en prise avec la réalité, à qui serait confiée la définition des objectifs à viser, puis la supervision d'un processus d'expérimentation visant à tester et à ajuster des solutions collectives à des problèmes complexes dont les contours ne cessent d'évo-

luer. Leur élaboration se démarque donc fondamentalement de celle qui prédomine dans les États modernes caractérisés par une prise de décision top-down, par une absence d'implication des acteurs et de délibération, par le caractère figé, *erga omnes* (par opposition à contextuel, relié au terrain) du cadre législatif en vigueur. Bien souvent, tant la définition des objectifs collectifs que des solutions à mettre en œuvre échappent aux acteurs eux-mêmes qui sont tour à tour travailleurs, consommateurs, administrés, avant d'être citoyens. A travers l'expérimentalisme c'est donc à la fois un gain d'efficacité, mais aussi de démocratie – puisqu'il repose sur l'implication des personnes concernées – qui sont visés. Encore faut-il, évidemment, construire les institutions qui organisent l'élaboration expérimentale des solutions collectives – il n'y a pas de formule toute faite et il faut réfléchir à partir de l'existant.

L'*Enabling State* évoqué dans la première partie permet de décrire ce renouveau de l'action publique, à travers les nouvelles formes de soutien que les autorités publiques peuvent apporter à des initiatives de terrain visant à résoudre des problèmes sociaux très concrets, y compris la couverture de besoins fondamentaux. Au-delà des formes classiques (subsidés, marchés publics, ...), il s'agit d'aménager l'espace nécessaire à l'expérimentation/l'innovation de terrain. C'est la seule manière de faire émerger une créativité qui soit à la hauteur des enjeux collectifs.

1.2 CERNER LES VULNÉRABILITÉS SOCIALES AUX RISQUES SOCIAUX-ÉCOLOGIQUES

Compte tenu de la caractérisation du risque social-écologique, le diagnostic des vulnérabilités sociales aux risques sociaux-écologiques fait apparaître simultanément une dispersion de la vulnérabilité socio-écologique, susceptible de frapper toute la population, et - selon des méthodes d'identification innovantes - l'émergence de nouvelles catégories vulnérables, autour de lignes de fractures différentes de celles auxquelles visait à répondre l'État providence. Ces constats appellent à la fois une universalisation de la garantie des besoins essentiels, ainsi que des politiques permettant d'outiller certaines catégories de la population, selon les principes de l'*Enabling State*.

1.2.1 DISPERSION DE LA VULNÉRABILITÉ SOCIALE-ÉCOLOGIQUE

Nous l'avons vu dans la première partie de ce document, la nature même du risque social-écologique conduit à fragiliser toutes les franges de la société et à toucher la population de manière indiscriminée dans ses besoins les plus essentiels. Le tableau 6 recense **18 "personas" reflétant différents publics vulnérables aux risques de transformation biophysique et de transition sociotechnique en Belgique**. Loin d'être exhaustif, cet exercice, qui s'inspire d'un exercice similaire réalisé à l'échelle européenne (voir Laurent et al., 2024), montre la manière dont plusieurs facteurs de vulnérabilité se conjuguent pour former une variété de profils de vulnérabilité aux risques sociaux-écologiques. Ces différents profils mettent également en lumière les interactions entre plusieurs risques sociaux-écologiques leurs effets cumulatifs. La dispersion des profils de vulnérabilité appelle à privilégier une **automatisation (en d'autres termes une réduction de la conditionnalité et des formalités administratives d'accès aux droits) et une universalisation des droits sociaux**.

Tableau 6 Profils de vulnérabilité aux risques sociaux-écologiques en Belgique



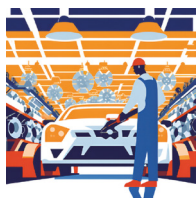
Colette, retraitée touchant une maigre pension et vivant seule dans un immeuble ancien dans un quartier dense d'Uccle, s'inquiète de l'impact des vagues de chaleur sur sa santé et de la décision du Gouvernement de la région de Bruxelles-Capitale lui imposant de rénover son logement d'ici 2033



Koen, ingénieur pétrolier travaillant dans une unité de raffinage du pétrole à Anvers où il habite, est préoccupé par l'impact de la mauvaise qualité de l'air sur le développement cognitif de son fils âgé d'un an et par l'avenir de son emploi dans un futur sans énergies fossiles.



Caroline, mère célibataire louant une maison mal isolée dans la zone périurbaine de Tournai peu accessible en transports en commun et travaillant comme aide-soignante à domicile, appréhende l'impact de la hausse du prix de l'essence et du mazout de chauffage sur sa capacité à subvenir à ses besoins et à ceux de ses enfants.



Sader, ouvrier âgé faiblement qualifié travaillant dans une usine automobile à Gand, craint de perdre son emploi en raison du remplacement progressif des véhicules thermiques par des véhicules électriques et est préoccupé par les vagues de chaleur, dont les effets sont décuplés dans son appartement situé au dernier étage.



Marie et Jean-Baptiste, couple d'agriculteurs propriétaires d'une exploitation de grandes cultures en Hesbaye, s'inquiètent de l'impact de la survenue accrue d'événements climatiques extrêmes et du déclin des insectes pollinisateurs sur la pérennité de leur exploitation, et appréhendent un futur renforcement des politiques environnementales dans le secteur agricole.



Liesbeth, célibataire sans emploi en surpoids vivant dans un logement social énergivore dans un village du Limbourg et bénéficiant de l'aide alimentaire, s'inquiète de l'impact de la précarité énergétique et alimentaire sur sa santé, et regrette ne pas pouvoir faire le choix d'un mode de vie durable, alors qu'elle a une conscience écologique forte.



Charlie, jeune enfant asthmatique vivant dans un quartier dense de la ville de Liège ; ses parents s'inquiètent de l'impact de la pollution de l'air et des vagues de chaleur sur sa santé.



Selim, récemment arrivé de Syrie avec peu de ressources financières et ne maîtrisant pas encore le français, a rencontré beaucoup de difficultés pour évacuer sa famille nombreuse lors des inondations de juillet 2021 qui ont ravagé l'appartement que lui et son épouse louaient à Pepinster, mais aussi pour se reloger et obtenir une indemnisation auprès de son assurance suite à la catastrophe.



Sarah, trentenaire célibataire gérante d'un institut de beauté à Leuven atteinte d'une maladie cardio-vasculaire chronique rare, appréhende une seconde pandémie qui la contraindrait, à nouveau, à se confiner et à fermer son salon, lui ôtant l'accès à la vie sociale et menaçant la pérennité de sa petite entreprise, déjà fortement fragilisée par la crise du COVID-19.



Reinhard, entrepreneur dans le secteur de la construction dans les cantons de l'Est, est préoccupé par les nouvelles compétences que lui et ses ouvriers se doivent d'acquérir pour répondre à la demande croissante de construction durable et par les difficultés à réaliser son travail lors des vagues de chaleur devenant de plus en plus fréquentes, longues et intenses.



Els, jeune Brugeoise employée dans une banque souffrant d'éco-anxiété, peine à se reconverter dans un emploi d'utilité sociale porteur de sens et hésite à avoir des enfants par peur de futures catastrophes climatiques, dont les inondations et les submersions liées à la hausse du niveau de la mer auxquelles sa ville pourrait être exposée à l'avenir.



Christine, habitante d'Arlon enceinte de 8 mois, est inquiète depuis qu'elle a appris qu'un nouveau foyer de moustiques tigres a été signalé dans sa commune ; elle n'ose plus passer de temps avec sa famille dans son jardin par peur d'être piquée par ce moustique invasif vecteur de virus, dont la Zika qui est susceptible de causer des malformations graves chez les fœtus.



Cédric, artiste expulsé de son appartement à Namur dont il ne parvenait plus à payer le loyer lors de la crise du COVID-19 et depuis sans-abri, appréhende chaque été les vagues de chaleur qui rendent ses conditions d'existence encore plus rudes.



Eva, stagiaire au sein de la Commission européenne originaire d'un village en Galice (Espagne) inaccessible en train depuis Bruxelles, s'inquiète de ne plus pouvoir rendre visite régulièrement à sa famille si l'Union européenne ou la Belgique venait à taxer lourdement le kérosène.



Mytilus edulis, moule commune plus connue sous l'appellation de « moule de Zélande », met particulièrement apprécié des Belges, vit dans une parcelle d'élevage dans l'Escaut oriental aux Pays Bas. Les autorités sanitaires alertent sur l'augmentation de la contamination de ces mollusques par les bactéries *Vibrio*, potentiellement dangereuses pour l'homme, sous l'effet du réchauffement des côtes et des vagues de chaleurs, mais aussi sur la hausse des résistances aux antimicrobiens chez ces bactéries.



Margaritifera margaritifera, moule perlière d'eau douce peu connue du grand public, vit enfouie dans le substrat sableux du lit d'une rivière du bassin de la Semois en Ardenne belge, un des derniers écosystèmes où il est encore possible d'observer celle qui fût autrefois un des mollusques les plus communs d'Europe. Des scientifiques s'alarment de l'extinction de cette espèce protégée, dont la capacité de reproduction et la survie sont fortement menacées notamment en raison de l'altération de son habitat par les pollutions des cours d'eaux et les changements climatiques, la présence d'espèces invasives prédatrices tels que le raton laveur, et le déclin des populations de truite fario, le seul poisson-hôte pour cette espèce dans nos régions.



Sani, agriculteur père de quatre enfants au Niger, parvient de plus en plus difficilement à nourrir sa famille sous l'effet des pertes de rendements agricoles liées aux changements climatiques dont les pays du Nord, tels que la Belgique, sont les principaux responsables.



Isma, un jeune homme habitant le centre-ville de Bruxelles en 2050, se tracasse des pénuries d'eau, de nourriture et d'énergie causées par des événements climatiques extrêmes de plus en plus fréquents et intenses ; s'inquiète des guerres civiles que ces problèmes engendrent ; et craint pour sa vie et celles de ses proches dans cet environnement violent, où des zoonoses et des vagues de chaleur mortelles se multiplient et se cumulent.

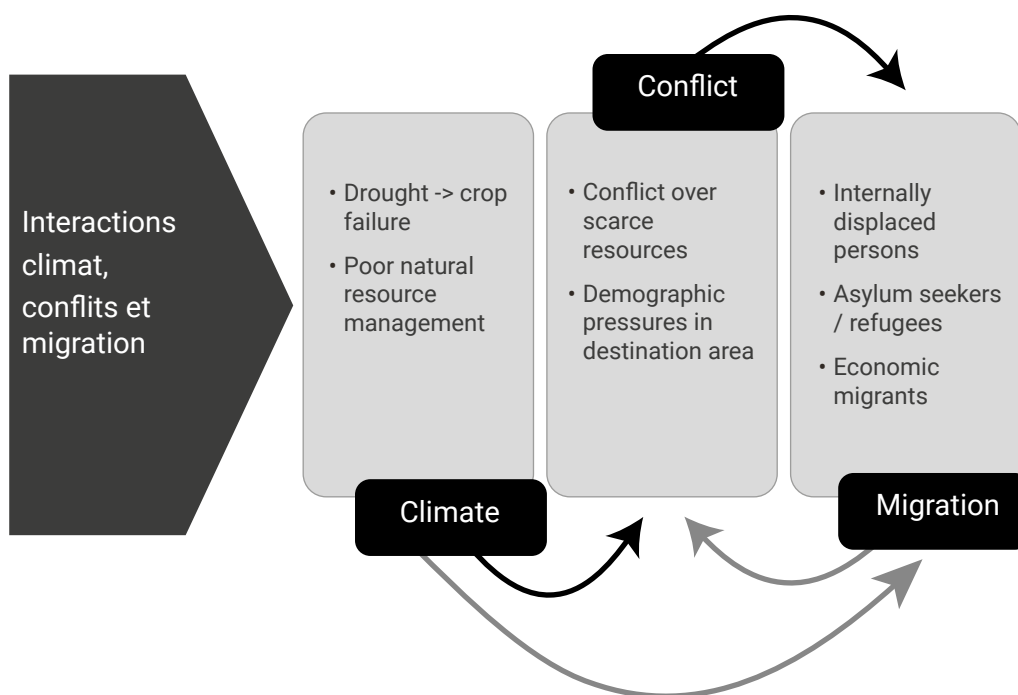
1.2.2 DE NOUVEAUX GROUPES VULNÉRABLES REQUÉRANT UNE ATTENTION SPÉCIFIQUE

Cependant, sous l'effet de décennies de retranchement de l'État social (Walker, Druckman & Jackson, 2021) et de la "non-transition" (Laurent et al., 2024) résultant d'une priorisation des objectifs de croissance économique sur les impératifs sociaux et écologiques, les besoins humains essentiels ne sont aujourd'hui déjà plus assurés pour bon nombre de personnes, et les **vulnérabilités** s'accroissent et se multiplient autour de **nouvelles lignes de fracture**. La pauvreté et les inégalités sociales, la crise du logement abordable et de qualité, la précarité énergétique et hydrique, la pauvreté en matière de mobilité, l'insécurité alimentaire, les inégalités de santé, les inégalités environnementales, la fracture numérique ou encore les inégalités face à "l'épidémie de solitude" constituent des défis majeurs pour la Belgique, qui rendent une part de plus en plus importante de sa population hautement vulnérable aux risques de transformation biophysique et de transition sociotechnique.

Il en résulte que si personne n'est à l'abri des risques sociaux-écologiques, comme nous l'avons montré plus haut, certains groupes sociaux y sont plus vulnérables que d'autres et que leur identification est indispensable pour comprendre comment articuler au mieux les différentes dimensions de la protection sociale-écologique. Dans l'atelier organisé par les IPPS, la protection sociale des **personnes migrantes sans-papiers** a été comme un enjeu majeur de protection sociale. Rappelons que le phénomène migratoire du Sud global vers les pays du Nord est de plus en plus souvent lié, de manière directe ou indirecte, aux crises écologiques. Or, si elles en subissent plus qu'au Nord les conséquences, les populations du Sud global en portent une moindre responsabilité, comme le montrent les travaux

du GIEC (IPCC, 2023). Une protection sociale-écologique adéquate de ce groupe apparaît donc indiscutablement comme un enjeu de transition juste à ce premier titre. Mais en outre, les causes de vulnérabilité de cette population, en termes d'exposition renforcée (carence de logement, nourriture, ressources d'hygiène ou accès aux soins de santé) et de capacité d'adaptation (maîtrise de la langue, liens sociaux) se combinent et se renforcent. Leur situation s'aggrave encore face à la survenance, sur le territoire belge, de risques sociaux-écologiques, comme l'a illustré la pandémie de COVID19 assortie d'une obligation de confinement. Ce groupe requiert donc, en effet, une attention toute particulière de la part des dispositifs de protection sociale-écologique.

FIGURE 4 MODÈLE CONCEPTUEL DES INTERACTIONS ENTRE CLIMAT, CONFLIT ET (ABEL ET AL. 2020)



Mais c'est peut-être le cas emblématique des "**Gilets jaunes**" qui illustre le mieux la manière dont différents facteurs sociaux se croisent et interagissent pour produire des vulnérabilités aux risques de transition sociotechnique. Des travaux ont, en effet, montré que, les protagonistes de ce mouvement social, qui s'opposait en 2019 à l'augmentation du prix des carburants fossiles liés à l'adoption d'une taxe carbone en France, n'appartenaient pas pour la plupart aux populations les plus pauvres (ces derniers tendant à moins posséder de voiture). Il s'agissait plutôt de ménages issus de la "classe moyenne inférieure", avec un faible niveau d'éducation, ne disposant pas des moyens financiers pour acquérir un véhicule électrique alors qu'ils et elles exercent souvent des professions requérant une forte mobilité (ex.: transporteurs, aides soignant.e.s à domicile), et vivent dans des zones rurales ou périurbaines mal desservies en transports en commun (Beaussier et al., 2024 ; Blavier, 2021). Ce sont donc, dans le cas de la taxe carbone en France, plusieurs facteurs liés au statut socio-économique des personnes et à leur situation géographique qui ont fait système pour produire des vulnérabilités aux impacts de la hausse du prix des carburants fossiles.

Les migrants sans papiers, d'un côté, et les Gilets jaunes, de l'autre, ne représentent toutefois que deux des groupes vulnérables aux risques sociaux-écologiques. D'autres formes de vulnérabilités sont, en effet, associées aux risques de transformation biophysique et de transition sociotechniques (Beaussier et al., 2024 ; Mayrhube et al., 2018 ; Rufat et al., 2015). Nous avons expliqué plus haut que la vulnérabilité directe des personnes ou des groupes sociaux résulte de la combinaison de la **sensibilité**, de l'**exposition renforcée** et de la **capacité d'adaptation** de ces personnes ou groupes. Ce caractère multifactoriel de la vulnérabilité entraîne la **coexistence de vulnérabilités plurielles aux risques sociaux-écologiques**. La complexité et la multi-dimensionnalité des vulnérabilités aux risques de transformation biophysique et de transition sociotechnique, mises en évidence à travers la présentation des cas des personnes migrantes sans-papier et des Gilet jaunes en France et via la construction de différents profils de vulnérabilité aux risques sociaux-écologiques en Belgique, compliquent l'identification des publics vulnérables à ces nouveaux risques. Il s'agit d'ailleurs d'un enjeu qui a été souligné à plusieurs reprises lors de l'atelier avec les représentant.e.s d'IPSS et de SPF.

Au vu des éléments avancés précédemment, la démarche suppose des **approches intersectionnelles** impliquant une analyse nuancée, contextualisée et dynamique des multiples facteurs susceptibles de se combiner et d'entraîner une vulnérabilité accrue aux risques sociaux-écologiques (Kuran et al., 2020).

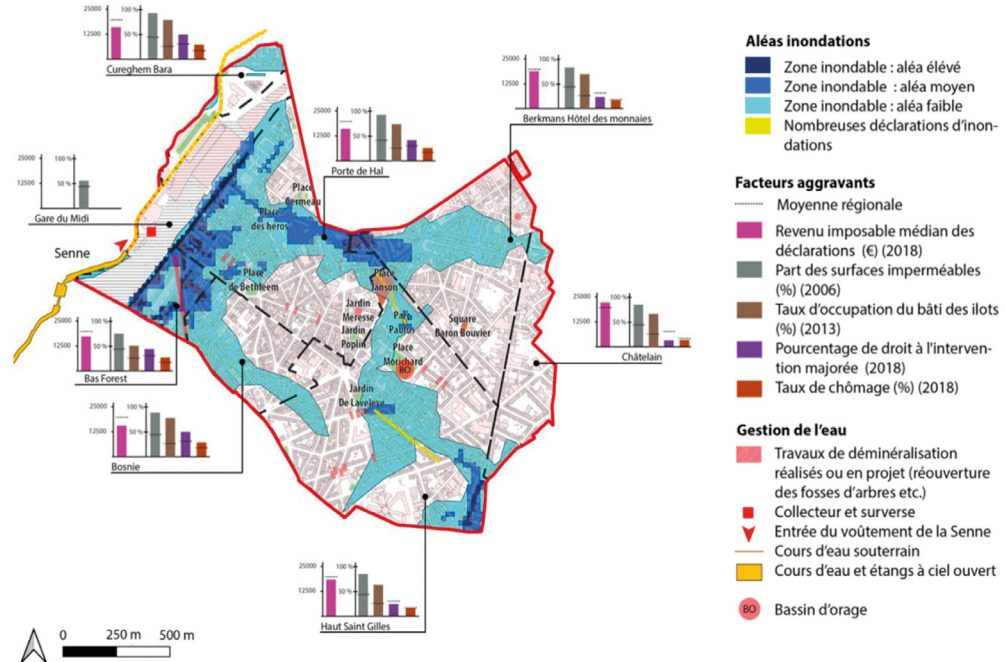
Pour appréhender la diversité des situations, **des processus participatifs** impliquant de façon continue et effective tous les groupes vulnérables sont essentiels. En outre, parmi les multiples vulnérabilités associées aux risques sociaux-écologiques, certaines sont inédites et actuellement peu, voire pas du tout, considérées dans les politiques sociales et environnementales. La prise en compte des préoccupations et des besoins spécifiques de ces nouveaux groupes – dont les habitants des pays du Sud, les générations futures et les êtres vivants non-humains (animaux, plantes, écosystèmes...) – suppose aussi de nous avons vu à plusieurs reprises, l'impact spatial, territorial, des risques écologiques. C'est pourquoi l'outil, ce qui implique de repenser les systèmes démocratiques.

L'**outil cartographique** constitue un outil fécond pour soutenir ce type d'approches, car il permet de croiser des données multiples sur les facteurs de vulnérabilité aux risques sociaux-écologiques avec des données sur le niveau d'expositions à ces risques. Cet outil a notamment été mobilisé pour plusieurs communes de la Région de Bruxelles-Capitale afin d'identifier les publics vulnérables aux risques climatiques dans le cadre de l'élaboration de leur plan d'adaptation aux changements climatiques (voir par ex. : De Muynck et al., 2023 ; 2022 ; De Muynck et Ragot, 2022). Ces cartes, qui superposent des couches cartographiques d'exposition à différents risques climatiques et environnementaux (ex.: îlots de chaleur, inondations, pollutions de l'air) avec des données géographiques sur les facteurs de vulnérabilité à ces risques (ex.: qualité et taux d'occupation des logements, âge de la population, imperméabilisation des sols, accès aux espaces verts) gagneraient à intégrer également la vulnérabilité aux risques de transition sociotechniques et à être réalisées à d'autres échelles géographique.

L'élaboration de cartes de vulnérabilités aux risques sociaux-écologiques pourrait aller de pair avec la construction d'**indices de vulnérabilité** à ces risques. Un effort de construction d'un tel indice a notamment été entrepris en France par le Conseil National des Politiques de Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion Sociale (CNLE). Il propose (CNLE, 2024) un "Indice de cumul des Contraintes sur la

FIGURE 5 EXEMPLE DE REPRÉSENTATION CARTOGRAPHIQUE D'UNE APPROCHE INTERSECTIONNELLE (DE MUYNCK, S., RAGOT, A. ET CRETEUR, L., 2023)

Figure 15. Aléas d'inondation par ruissellement faibles, moyens et élevés à Saint-Gilles (2019), revenu imposable médian des déclarations (€) (2018), part des surfaces imperméables (%) (2006), taux d'occupation du bâti des îlots (%) (2013), pourcentage de droit à l'intervention majorée (2018), taux de chômage (%) (2018) et mesures gestion de l'eau (Sources : Bruxelles Environnement Monitoring des quartiers, 2022 ; AIM, 2018).



Décarbonation". Cet indice synthétique intègre 11 indicateurs correspondant à des contraintes encourageant l'adoption de pratiques moins émettrices (ex.: pauvreté, longue distance domicile-travail, inaccessibilité des réseaux de transports en commun, statut de locataire et permet d'identifier les groupes vulnérables aux politiques de décarbonation et les différents facteurs qui font système pour produire ces vulnérabilités. Le projet "AlphaGeo" fait de même pour les États-Unis en croisant les données liées aux risques de transformation biophysique avec un indice de "résilience sociale", construit à partir de 6 indicateurs (AlphaGeo, novembre 2024). Il serait pertinent d'élaborer un indice similaire pour la Belgique en considérant les autres risques de transition sociotechnique et ceux de transformation biophysique.

Ces **nouvelles formes de vulnérabilité et ces nouveaux groupes vulnérables appellent à la redéfinition du périmètre des bénéficiaires et des prestations.** Elle nécessite à la fois une **automatisation et une universalisation de la couverture des besoins essentiels, et le développement de solutions globales adaptées aux préoccupations et aux besoins spécifiques de chaque grou-**

pe vulnérable.

1.3 RÉDUIRE LES VULNÉRABILITÉS INSTITUTIONNELLES AUX RISQUES SOCIAUX-ÉCOLOGIQUES

L'atelier participatif organisé le 30 août 2024 a mis en évidence la vulnérabilité institutionnelle aux risques sociaux-environnementaux qui s'est révélée à l'occasion des inondations et de la pandémie du COVID 2019. Pour résister aux crises écologiques et proposer des réponses adéquates au bon moment, les institutions de protection sociale-écologique doivent faire preuve à la fois de robustesse et de souplesse. Comment les renforcer ? L'enjeu de la coordination des politiques est apparu central dans l'atelier. Mais la capacité réflexive des institutions, c'est-à-dire leur aptitude à comprendre rapidement le terrain et ses enseignements pour ajuster les réponses, constitue une condition tout aussi importante de leur résilience. Nous proposons ici des principes transversaux de gouvernance susceptibles de mitiger le risque institutionnel.

1.3.1 AJUSTEMENT DES ÉCHELLES D'INTERVENTION ET COORDINATION

L'État providence avait organisé la sécurité sociale autour de l'idée d'État nation, sous la forme d'une redistribution à grande échelle de flux financiers entre les participants au modèle fordiste. Les dernières réformes de l'État ont dé-fédéralisé en tout ou en partie certains secteurs de la sécurité sociale, sans qu'on saisisse toujours le ratio legis de cette redistribution des compétences (l'argument des matières "personnalisables" pourrait aussi bien être appliqué au statut personnel ou à une partie du droit pénal, par exemple). Or la protection sociale-écologique assume des fonctions plus complexes, mobilise des instruments plus variés et s'adresse à des publics moins homogènes. Les risques de transformations biophysiques et de transitions sociotechniques requièrent de penser l'échelon adéquat du redéploiement des fonctions et des instruments de la protection sociale, puis leur coordination.

La détermination de l'échelle d'intervention la plus appropriée pour la protection sociale-écologique peut se fonder sur le principe de subsidiarité, un principe de gouvernance publique très ancien et qui trouve différentes expressions selon les contextes. L'article 5 du Traité de l'Union européenne (TUE) le définit dans le cadre de la délimitation des compétences de l'Union comme il suit: *"en vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa*

compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union". Cependant - et même s'il faut garder à l'esprit cette définition du TUE pour envisager ce qui pourrait être fait à cette échelle - nous préférons la définition de la Cour Suprême du Canada qui reprend des éléments pertinents pour notre propos (c'est nous qui les soulignons) : *"Ce principe veut que le niveau de gouvernement le mieux placé pour adopter et mettre en œuvre des législations soit celui qui est le plus apte à le faire, non seulement sur le plan de l'efficacité mais également parce qu'il est le plus proche des citoyens **touchés** et, par conséquent, le plus sensible à leurs besoins, aux particularités locales et à la diversité de la population »* (L'Heureux-Dube et al., 2001). La mobilisation du principe de subsidiarité, dans ses dimensions verticale et horizontale, doit s'envisager de manière pragmatique, et au cas par cas, instrument par instrument.

Du point de vue de **la subsidiarité verticale**, si l'aspect de la "sensibilité aux besoins de citoyens touchés" peut sembler plaider pour une localisation des instruments et politiques de protection sociale à l'échelon géographique le plus proche des citoyens, des enjeux politiques, économiques ou actuariels d'organisation des solidarités pour couvrir les risques sociaux-écologiques peuvent en revanche justifier l'organisation de garanties à des échelons plus larges, qu'ils soient nationaux, européens ou internationaux. Ainsi les réponses à certains risques de transitions sociotechniques, comme la restructuration de secteurs industriels entiers, peuvent être encadrées et financées (fonds structurel) pour l'ensemble de l'Union européenne, avant d'être concrétisées en Belgique au niveau régional. Par ailleurs, l'expérience belge montre que, bien que certaines politiques de protection sociale aient une forte dimension régionale ou locale, elles sont en réalité étroitement liées aux mesures fédérales (pensons à la restriction des conditions d'accès au chômage qui produit des effets sur les missions des CPAS). Compte tenu de ces considérations, et même si les cadres institutionnels peuvent poser des obstacles à un regroupement de compétences, un champ territorial élargi pour la mobilisation de certaines techniques ou instruments de la protection sociale-écologiques peut s'avérer plus efficace. Ainsi, si l'on prend l'exemple du risque de transformation biophysique "inondations", l'organisation de certains aspects de la protection à l'échelle nationale élargit le financement et dilue le risque, ce qui peut favoriser la stabilité financière du dispositif et son efficacité. Ou encore le morcellement institutionnel du "*package*" de la santé publique entre différents niveaux de pouvoir produit des interactions non

voulues, positives ou négatives, et s'est révélé peu efficace lors de la pandémie de COVID19 (Lefèvre, 2024).

Nous venons d'envisager les enjeux de "subsidiarité verticale", mais la "**subsidiarité horizontale**" moins souvent évoquée n'en est pas moins importante pour mettre en place une protection sociale-écologique. Reprise, comme la subsidiarité verticale, parmi les six shifts de l'*Enabling State*, elle consiste à répartir adéquatement les responsabilités entre l'État et la société civile. Elle est pratiquée en Belgique depuis 1945 en matière économique et sociale, à travers le réseau institutionnel serré de concertation sociale que nous avons évoqué au point II. 4, dont fait partie la sécurité sociale, et qui confie en priorité aux interlocuteurs sociaux la gouvernance sociale et économique. L'enjeu d'une protection sociale-écologique est de déplacer les lignes de démarcation entre gouvernance publique et gouvernance citoyenne pour intégrer la représentation d'intérêts nouveaux et de publics marginalisés à la prise de décision (nous y revenons au point III. 1.1.2 consacré à la participation significative) et de permettre aux citoyens de reprendre le contrôle sur l'organisation des réponses à leurs besoins essentiels dans certaines circonstances où, comme à l'occasion des inondations ou de la pandémie de COVID19, les pouvoirs publics sont en défaut de pouvoir couvrir certains besoins essentiels. Dans cette perspective, on peut, autour de l'idée de "communs", s'inspirer des initiatives à l'origine de la sécurité sociale évoquées dans l'encadré 4, ou encore de pratiques coopératives qui se développent dans les pays du Sud Global pour faire face aux besoins essentiels de la population. C'est d'ailleurs en ce sens qu'a réfléchi, sous la présidence de Michelle Bachelet, le groupe consultatif mondial sur le socle de protection sociale dont les travaux ont conduit à l'adoption de la Recommandation 202 de l'OIT sur les socles de protection sociale (Bureau International du Travail, 2011). Aujourd'hui en Belgique, les initiatives citoyennes de potagers collectifs, de partage d'énergie, ou encore de production de masques pendant la pandémie relèvent d'une répartition horizontale des responsabilités face aux risques sociaux-écologiques, et il appartient à la protection sociale-écologique de les encourager et de les soutenir, par exemple en organisant la libération de temps, en aménageant un cadre normatif de fonctionnement capacitant, et en assurant des ressources aux citoyens qui y participent.

Encadré 6. Les maisons médicales, exemple de pratique inspirante de l'organisation de la protection sociale-écologique à une échelle locale

(Source : site de la fédération belge des maisons médicales)

Les maisons médicales en Belgique représentent une pratique inspirante de l'application du principe de subsidiarité tant horizontal que vertical à l'organisation de la protection sociale-écologique.

Une maison médicale abrite une équipe pluridisciplinaire composée de différents métiers (médecins, kinésithérapeutes, infirmier·e·s, accueillant·e·s, gestionnaires, travailleur·euse·s sociaux·ales, psychologues, diététicien·ne·s, dentistes, ...) qui pratique une médecine de proximité, préventive et accessible à tou·te·s.

Les maisons médicales dispensent des soins de santé primaires :

- globaux, qui tiennent compte de tous les aspects physiques, psychologiques, sociaux et environnementaux de la santé
- intégrés, qui englobent l'aspect curatif, préventif, palliatif ainsi que la promotion de la santé
- continus, qui assurent un suivi des patient·e·s à long terme accessibles sur le plan géographique, financier, et au niveau des horaires.

Les maisons médicales proposent des actions de santé communautaire, de prévention et d'éducation à la santé. Ces actions, en partenariat avec le réseau local, ciblent ce qui influence la santé des habitants d'un quartier : logement, alimentation, conditions sociales, accès aux soins...

Le système de paiement adopté par la majorité des maisons médicales est "le forfait". Dans ce système, le patient ne paie ni ses consultations, ni les soins couverts par le forfait (en médecine générale, soins infirmiers et le cas échéant en kinésithérapie). Il repose sur un contrat entre trois parties :

- Le·la **patient·e** qui choisit la maison médicale comme prestataire de soins et s'engage à faire appel à ses services.
- La **mutuelle** qui s'engage à verser chaque mois à la maison médicale un montant fixe par patient·e inscrit·e.
- La **maison médicale** qui s'engage à prodiguer aux patient·e·s inscrit·e·s les soins dont ils·elles ont besoin.

L'ensemble des montants versés par les mutuelles permet à la maison médicale d'organiser les soins pour tou·te·s. Une solidarité se crée ainsi entre les bien-portant·e·s et malades.

Les maisons médicales travaillent en autogestion. Chaque soignant·e participe à l'organisation et à la gestion de la maison médicale. Les relations sont non-hiérarchiques. Cette approche vise à encourager des relations plus égalitaires entre les soignant·e·s mais également vis-à-vis des patient·e·s. Il s'agit de favoriser une prise de conscience critique de chacun vis-à-vis des mécanismes qui entravent la santé. Les patient·e·s, partenaires de leurs soins, sont aussi invité·e·s à participer à la gestion de leur maison médicales.

En tout état de cause, l'organisation de la réponse aux risques sociaux-écologiques mobilisant des instruments variés à des échelons territoriaux différents - et, à un même niveau de pouvoir, dans des services publics différents -, exige la mise en place d'une coordination beaucoup plus élaborée que dans le cadre de l'État providence classique (Vleminckx, 2024). Elle requiert aussi que cette coordination soit plus souple que ce que prévoit actuellement notre régime fédéral (système contraignant de conférences interministérielles, accords de coopération etc), et plus réflexif par l'intégration de la société civile dans les organes de coordination et de décision - nous y reviendrons plus loin. La dimension de « préparation » d'une protection sociale-écologique exige que cette coordination s'organise en *amont* de la survenance du risque, pour – selon une approche prospective – développer différents scénarios, et qu'un habitus s'installe entre les parties prenantes.

1.3.2 INTÉGRER LES OBJECTIFS ENVIRONNEMENTAUX DANS LES RÉPONSES SOCIALES AUX RISQUES SOCIAUX-ÉCOLOGIQUES

La définition de la transition juste croise des enjeux de politiques sociales et de politiques écologiques. Elle trouve sa traduction concrète dans l'un des apports les plus originaux du rapport du Haut comité pour une transition juste (2023 p. 111) qui, à partir des fonctions respectives des politiques sociales et environnementales, construit une matrice à double entrée dessinant les contours d'une protection sociale-écologique.

TABLEAU 7 LA MATRICE DES POLITIQUES SOCIALES-ÉCOLOGIQUES (FRANSOLET ET VANHILLE, 2023)

		Dimensions of ecological policy		
		Mitigation	Adaptation	Restoration and compensation
Dimensions of social protection policy	Provision	Ensuring that low-income households have access to goods and services essential to participate in a society within planetary boundaries, including sustainable models of housing, transport, food & water supply for all	Socially-sensitive early warning systems for situation of environmental risk. Mechanisms to ensure that basic needs (e.g. housing, hygiene, water, food, mobility) are covered in the event of extreme weather situations. Strong and shock-proof health care systems. Adequate minimum income provision, to support adaptive capacity to environmental risk.	Administrative assistance and cash and in-kind transfer programmes for individuals, households and groups that are affected by environmental degradation and disaster.
	Prevention	Decreasing environmental degradation, pollution and emissions (through regulation, pricing policy, and shifting norms) in a way that, for low-income households, the burdens are minimised and benefits are maximised. Social insurance and social protection systems that protect against potential income losses due to shifts and shocks of the economy (unemployment benefits) and that ensure job quality (contract types, working conditions, wages).	Public health and disease prevention do decrease sensitivity to environmental risks. Resilient food systems. National emergency plans that account for social vulnerabilities in the case of heat, heavy precipitation, flooding, crop failure, water scarcity. Combatting social isolation, particularly among the elderly.	Attuned public and private insurance systems. Adapted functioning and financing of the natural disaster fund. Policies that address the insurance gap.

Promotion	Education, training, and reskilling programmes. Enhancing the role of social economy enterprises in the circular economy. Green investments through pension funds.	Deploying synergies between climate-compatible spatial planning and social cohesion. Policies to ensure environmental risk-resilient housing. Enhance green spaces in disadvantaged urban areas while counteracting gentrification dynamics.	Nature restoration programmes. Adequate support systems for farmers enabling reorientation to agricultural practices compatible with planetary boundaries
Transformation	Wealth taxation. Enabling the accessibility of community-owned structures for renewable energy production.	Transparent monitoring and accountability mechanisms of environmentally-affected social rights.	Public employment programmes in the sector of ecological conservation and restoration. Designing systems to ensure a fair distribution of the costs associated with disasters.

Légende : Fonctions des politiques sociales 1. **Garantie des droits sociaux, besoins fondamentaux et capacités** : l'assistance et le soutien aux individus, aux ménages et aux groupes en veillant à ce que les droits sociaux, les besoins fondamentaux et les capacités essentielles soient satisfaits pour tous, dans toutes les circonstances, à un degré minimum nécessaire pour participer à la société. Ces politiques allègent les situations de privation et d'exclusion. 2. **Prévention de (potentielles) privations** : réduire les risques et la probabilité pour les individus, les ménages et les groupes de tomber dans des situations de privation et d'exclusion sociale. Ces politiques se concentrent sur l'identification des déclencheurs concrets et des causes sous-jacentes de la vulnérabilité, tout en favorisant la résilience. 3. **Promotion des droits sociaux et capacités** : améliorer les droits sociaux et les perspectives sociales générales des individus, des ménages et des groupes. Ces politiques visent à créer des opportunités pour un développement durable, une cohésion sociale et une autonomisation. 4. **Transformation des contextes politiques, sociaux et économiques** : refonder les structures et les normes sociales afin de démanteler les barrières qui limitent l'accès égal aux droits sociaux, à la démocratie et à la défense des droits pour les individus, les ménages et les groupes. Ces politiques traitent des déséquilibres de pouvoir socio-économique et politique qui soutiennent les inégalités structurelles, en vue d'atteindre un changement sociétal au niveau systémique.

Fonctions des politiques écologiques 1. **Atténuation de la dégradation environnementale en s'attaquant à ses sources** = prévenir et réduire l'impact des activités humaines sur l'environnement, par exemple en réduisant les émissions de gaz à effet de serre, d'autres polluants ou la pression sur la biodiversité. Cela consiste en une combinaison de politiques d'« innovation » visant à soutenir le développement et la diffusion d'alternatives durables, et de politiques d'« exnovation » visant à déstabiliser et à éliminer ou transformer les industries, technologies, modèles économiques et pratiques non durables (voir Section 1.1.3). 2. **Adaptation pour diminuer la vulnérabilité aux changements environnementaux globaux et locaux** : conçues pour aider les individus, les ménages et les groupes ainsi que les écosystèmes à faire face aux effets néfastes des changements climatiques et des dégradations environnementales, en minimisant les vulnérabilités et en augmentant la résilience. 3/ **Restauration des dommages après qu'ils se soient produits** : s'attaquer aux dommages et à la vulnérabilité après que des dégradations environnementales et des catastrophes naturelles se soient produites, en indemnisant les infrastructures sociales et économiques (publiques et privées) ainsi que les écosystèmes naturels qui ont été affectés ou en fournissant une restitution financière ou non financière pour les dommages causés.

Cette matrice constitue un outil pratique que nous préconisons d'appliquer lors de l'élaboration de la protection des différents risques sociaux-écologiques en mobilisant la participation significative des citoyens et organisations concernées.

Encadré 7. La protection sociale des agriculteurs en France, un exemple d'intégration des fonctions sociales et environnementales

Le secteur agricole est au cœur des débats sur la transition durable. En effet, l'agriculture industrielle et mondialisée figure parmi les importantes causes du dérèglement climatique ce qui rend le secteur particulièrement vulnérable aux risques de transition sociaux-techniques. Le secteur craint d'ailleurs les conséquences sociales de la transition écologique. Par ailleurs, le secteur est exposé et vulnérable à certains risques de transformation biophysique et les rendements de l'agriculture sont d'ores et déjà affectés par les aléas climatiques. Ce constat a déjà conduit de nombreux pays à revoir les mécanismes de protection sociale des agriculteurs. On pense notamment à la loi française du 2 mars 2022, entrée en vigueur le 1er janvier 2023, dont l'article 1er résume les objectifs qui méritent d'être soulignés :

“renforcer la résilience de l'agriculture française face au changement climatique par le biais d'une mobilisation d'un système universel de gestion des risques en agriculture pour la période 2023-2030. [...] vise quatre objectifs :

- 1° Assurer une répartition équilibrée de la prise en charge entre les différents acteurs concernés par la gestion des risques climatiques en agriculture ;
- 2° Développer des dispositifs de prévention et de protection adaptés à toutes les cultures ;
- 3° Créer et mieux diffuser des produits d'assurance et des mécanismes d'indemnisation efficaces et complémentaires entre eux, en accompagnement de stratégies d'adaptation des filières et des bassins de production ;
- 4° Permettre l'intervention de la solidarité nationale en cas de risques climatiques dits catastrophiques.

Les dépenses publiques résultant de la mise en œuvre de ce nouveau système s'inscrivent dans une enveloppe qui pourra atteindre un montant annuel de 600 millions d'euros au cours de la période, au fur et à mesure du développement assurantiel.”

Le dispositif fait en outre la distinction entre les aléas “courants” pris en charge par les agriculteurs, les aléas “significatifs” pris en charge par l'assurance multirisques climatiques subventionnée, et les aléas “exceptionnels” qui déclenchent une intervention de l'État. L'exemple français, et particulièrement en raison du caractère holistique de la réforme entreprise, pourrait certainement constituer une source d'inspiration pour une meilleure couverture sociale des agriculteurs en Belgique ([JORF n°0052 du 3 mars 2022](#)).

1.4 EN SYNTHÈSE : VERS DES RÉPONSES EN TERMES DE “POLITIQUE INTÉGRALE” ET RÉFLEXIVE POUR CHAQUE RISQUE SOCIAL-ÉCOLOGIQUE

Tout risque social-écologique menace un ou plusieurs besoins essentiels et droits fondamentaux de certains individus et groupes sociaux, et est dès lors susceptible de provoquer des injustices. Si l'on envisage les risques de transitions sociotechniques, ils affectent en général l'emploi et les revenus, et portent atteinte au droit à un emploi décent. Lorsqu'on se tourne vers les risques de transformations biophysiques, comme les fortes inondations, on constate qu'ils mettent notamment en péril l'accès à l'eau potable ou à l'alimentation, à un logement décent, ou encore à l'emploi et aux revenus des agriculteurs, qui constituent autant de besoins et droits fondamentaux, et alors même que, nous l'avons vu plus haut, l'agriculture est un secteur appelé à opérer une transition majeure vers des formes de production soutenables. La question qui se posera dans les prochaines années, du point de vue de la protection sociale-écologique, sera dès lors **de satisfaire ces besoins et de garantir ces droits, selon des modalités favorables à la transition écologique.**

Cette façon de formuler la question invite à développer, à l'instar de l'approche “ONE HEALTH” (qui, depuis le début des années 2000, promeut une approche intégrée, systématique et unifiée de la santé publique, animale et environnementale, aux échelles locales, nationales et planétaires), des **stratégies “intégrales”** qui prennent en considération l'ensemble des éléments qui précèdent : préparation, expérimentalisme démocratique, transversalisation des objectifs environnementaux (atténuation, adaptation et restauration), identification des publics vulnérables, choix du niveau de réponse le plus adéquat, de la meilleure répartition des compétences entre les pouvoirs publics et la société civile - en assurant l'accompagnement de celle-ci -, préparation et coordination horizontale et verticale des politiques (Zinsstag, Whittaker & Waltner-Toews, 2020 ; Mallet, Massini, Dubreucq, Padovani, Fond & Guessoum, 2022 et [JORF n°0052 du 3 mars 2022](#)). Cette approche rejoint aussi celle préconisée à l'échelon européen par l'important rapport Niinisö : Safer Together. Strengthening Europe's Civilian and Military preparedness and Readiness (Niinistö, 2024).

A côté des initiatives citoyennes, le monde de la recherche a lui aussi proposé des stratégies globales, dans différents domaines. Nous décrivons ci-dessous deux stratégies emblématiques : 1) la stratégie des **“marchés transitionnels”**, liée directement aux risques de transitions sociotechniques et visant à garantir à chacun.e le droit à un emploi décent et à des revenus suffisants, puis 2) l’idée de **“sécurité sociale de l’alimentation”** qui articule les réponses aux risques de transformations biophysiques qui affectent la production alimentaire, et aux risques de transitions sociotechniques qui affectent les revenus des travailleurs, en garantissant le droit à une alimentation suffisante et adéquate, tout en assurant le revenu des producteurs.

1.4.1 LES MARCHÉS TRANSITIONNELS DU TRAVAIL

La perspective des « Marchés Transitionnels du Travail » (MTT) qui vise à réformer les politiques de l’emploi en Europe est apparue à la fin des années 1990 (Gazier et Bruggeman 2022). Elle postule que le plein emploi ne doit pas être perçu simplement comme l’accès à un emploi, mais plutôt comme un état dynamique qui englobe les séquences de formation, de travail rémunéré de qualité, de travail domestique partagé et de bénévolat. Elle cherche à stabiliser les travailleurs au-delà des marchés internes traditionnels en mettant en avant des dimensions dynamiques du travail et des leviers d’ajustement, et en intégrant des objectifs tels que la réalisation du droit à travail décent et porteur de sens, à un niveau de vie satisfaisant pour répondre aux besoins matériels, et la liberté la plus importante possible d’effectuer ses propres transitions sur le marché du travail. En somme, les MTT visent à créer un cadre plus solidaire et inclusif pour tous les travailleurs, tout en leur fournissant les outils nécessaires pour naviguer dans un marché du travail en mutation. Les MTT s’attachent dès lors à la sécurisation des transitions entre éducation, emploi, chômage, et inactivité, tout en favorisant des droits sociaux tels que des congés parentaux égalitaires et des reconversions professionnelles. En offrant plusieurs options aux travailleurs, les MTT renforcent leur pouvoir de choix et de négociation, contribuant ainsi notamment à une plus grande égalité entre les genres.

L’analyse souligne que la promotion des ajustements axés sur la qualité de l’emploi pourrait renforcer la confiance des travailleurs et des entreprises (ce que nous désignons dans l’introduction comme le “défi fiduciaire”), en les incitant à gérer proactivement les risques de transitions sociotechniques. Trois angles sont suggérés pour favoriser ces ajustements par la qualité : réintroduire une perspective à long terme dans les décisions de formation, expérimenter des intermédiaires entre l’offre et la demande de travail, et envisager un

partage du travail dynamique et négocié. En complément à d'autres dispositifs de redistribution du temps et de l'argent (congrés-formation, congés familiaux etc), l'utilisation de "Droits de Tirage Sociaux" (Supiot 1999) pourrait élargir les choix des travailleurs. Ces droits sont en effet destinés à permettre un élargissement des possibilités de choix pour chacun.e à chaque étape de la vie. Soulignons que ces recherches insistent aussi sur l'importance de structures sociales et économiques adaptées aux transitions écologiques, favorisant des entreprises participatives et réflexives qui prennent en compte les impacts environnementaux de leurs décisions. Cette approche pourrait transformer les perceptions et les pratiques au sein des entreprises, en intégrant les enjeux écologiques dans les discussions sur le travail et la production (voir à ce sujet Ferreras, Battilana et Méda, 2020).

La théorie des marchés transitionnels semble particulièrement bien adaptée pour prendre en compte les risques de transitions socio-techniques (Audet, 2015), si l'on oriente les solutions proposées pour accompagner les travailleurs dans la transition écologique, en leur offrant des opportunités d'emploi et en veillant à ce qu'ils acquièrent les compétences nécessaires pour s'épanouir dans une économie respectueuse des limites planétaires. Ces travaux préconisent le soutien à la création d'emplois verts (économie circulaire, énergies renouvelables etc), l'adaptation de l'éducation, la requalification des travailleurs des secteurs en restructuration, et le soutien à la flexibilité et à la mobilité des travailleurs vers des secteurs à haute valeur pour les transitions écologiques (De Schutter 2023).

Encadré 8. Territoires zéro chômeur de longue durée

Les “territoires zéro chômeur de longue durée” (TZCLD) sont nés en France en 2016, sous l’impulsion d’ATD Quart Monde et ont essaimé en Belgique. Ils constituent une illustration intéressante de marchés transitionnels. L’initiative part de trois constats : “personne n’est inemployable”, “ce n’est pas le travail qui manque”, et “ce n’est pas l’argent qui manque”. En effet, le groupe fondateur constate que la perte d’emploi engendre de nombreuses dépenses pour la société, mais également une perte de revenus (impôts, cotisations sociales) ainsi que des coûts liés aux conséquences sociales du chômage. En 2017, ATD Quart Monde évaluait à environ 43 milliards d’euros le coût de la privation durable d’emploi pour les finances publiques, ce qui correspond à 18 000 euros par personne et par an, soit l’équivalent du salaire minimum de croissance (SMIC) en France. Le mouvement estimait donc qu’il était possible de rediriger ces coûts vers le financement d’emplois pour toutes les personnes concernées, sans engendrer de dépenses supplémentaires pour la collectivité (Rabany, 2023).

En vue de réduire le chômage et de favoriser l’inclusion sociale, les TZCLD cherchent à créer des emplois en développant des activités utiles pour la communauté, souvent durables, en s’appuyant sur des partenariats avec des acteurs locaux pour identifier les besoins et les ressources disponibles et en proposant des accompagnements individualisés tenant compte des spécificités de chaque personne en recherche d’emploi.

Le cadre juridique développé en France autour de cette idée est probablement l’exemple le plus abouti de législation destinée à encadrer et à soutenir des initiatives territoriales expérimentales visant à co-crée des emplois à forte valeur sociale avec les personnes privées de travail depuis longtemps et à l’aide de mécanismes de délibération impliquant les différents acteurs du territoire afin d’identifier les besoins communs à couvrir.

Si les projets français ont connu un succès remarquable, la situation sur 19 territoires en Belgique met en lumière les obstacles liés notamment au consociationalisme et au fédéralisme, qui empêchent la réalisation de politiques de protection sociale-écologique intégrales et innovantes (Charles et al., 2024).

1.4.2 LA SÉCURITÉ SOCIALE DE L'ALIMENTATION

En intégrant des perspectives économiques, sociales et écologiques, les travaux de nombreux auteurs engagés, dont Amartya Sen, Vandana Shiva ou Ellen Gustafson, ont conduit à développer l'idée de sécurité sociale de l'alimentation. Olivier De Schutter (2014) qui, en parallèle de ses travaux scientifiques, a exercé pendant six ans le mandat de rapporteur spécial pour le droit à l'alimentation du Conseil des droits de l'Homme à l'ONU, défend une approche intégrée et holistique de la sécurité de l'alimentation, ancrée dans le respect des droits de l'homme et de la soutenabilité environnementale (De Schutter, 2014). Il souligne l'interconnexion entre la sécurité alimentaire, la santé, le développement économique et la justice sociale, plaidant pour des approches politiques qui prennent en compte ces multiples dimensions. Rappelant que le droit à l'alimentation est un droit fondamental reconnu par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) (art.11), ses propositions encouragent des systèmes alimentaires environnementalement soutenables et résilients face aux défis climatiques, et soulignent l'importance d'une agriculture qui respecte l'environnement et favorise la biodiversité. A cet effet, il soutient le développement de systèmes alimentaires locaux et de circuits courts pour renforcer la sécurité de l'alimentation tout en réduisant l'empreinte écologique. Il met en avant la nécessité pour les pouvoirs publics d'assurer à la fois une alimentation adéquate aux populations vulnérables, et les moyens de se nourrir et de vivre dignement aux agriculteurs qui la produisent. Ses propositions ont inspiré l'idée d'une "sécurité sociale de l'alimentation" aujourd'hui portée dans plusieurs pays par un grand nombre de collectifs de citoyens et d'agriculteurs qui demandent la création d'une nouvelle branche de la sécurité sociale soutenant cette approche intégrale.

Encadré 9. La note du Collectif de réflexion et d'action sur la sécurité sociale de l'alimentation (CREASSA) : "Bien manger dans ma commune en s'appuyant sur la sécurité sociale de l'alimentation. S'inspirer de la sécurité sociale pour réaliser le droit à l'alimentation"

Le CREASSA est une organisation citoyenne qui milite pour la création d'une branche "sécurité sociale de l'alimentation" dans le système fédéral. La note souligne l'urgence d'une sécurité sociale de l'alimentation face aux problèmes actuels : malnutrition touchant une grande partie de la population, coûts cachés de l'alimentation, pauvreté, et impacts environnementaux de l'agriculture. La réappropriation collective de l'alimentation est essentielle, et l'accès à une alimentation de qualité doit être un droit pour tous.

Concrètement, au niveau fédéral, une carte électronique, similaire aux titres-repas, serait attribuée à tous les adultes, leur permettant d'accéder à des produits alimentaires spécifiques pour un montant mensuel fixé (par exemple, 150 € par mois). La gestion de cette carte et la sélection des produits seraient confiées à des caisses primaires locales, gérées démocratiquement, en coordination avec une instance nationale représentant ces caisses. Le financement de cette initiative reposerait sur une augmentation des contributions des affiliés, selon le principe de chacun selon ses moyens. Une planification stratégique et un accompagnement des acteurs seraient essentiels pour adapter progressivement l'offre de produits durables aux nouvelles demandes, ce qui nous inciterait collectivement à soutenir, financer et accompagner la transition de nos agriculteurs et agricultrices de manière beaucoup plus ambitieuse qu'actuellement.

Partant de l'idée que la création de cette nouvelle branche de la sécurité sociale dépend de l'importance du mouvement au niveau territorial, la note encourage les autorités communales et régionales de Bruxelles et de Wallonie à soutenir ou initier des projets pilotes de sécurité sociale de l'alimentation (SSA). Ce modèle s'inspire de la sécurité sociale de la santé et repose sur trois principes : cotisation proportionnelle aux revenus, redistribution universelle et conventionnement démocratique des produits alimentaires.

Les objectifs de la SSA incluent l'amélioration de la santé de la population, l'augmentation du budget alimentaire des ménages, le financement de systèmes alimentaires durables et la démocratisation du contrôle de l'alimentation. Les communes peuvent jouer un rôle de précurseur en mettant en œuvre des projets concrets qui favorisent une alimentation saine pour tous.

La note souligne l'urgence d'une sécurité sociale de l'alimentation face aux problématiques actuelles : malnutrition touchant une grande partie de la population, coûts cachés de l'alimentation, pauvreté, et impacts environnementaux de l'agriculture. La réappropriation collective de l'alimentation est essentielle, et l'accès à une alimentation de qualité doit être un droit pour tous.

Les projets pilotes à l'échelle communale, comme des paniers de légumes, des supermarchés coopératifs, des banquets de quartier, et des initiatives de restauration collective comme des cantines de quartier en circuit court - et permettant la formation professionnelle de cuisiniers - sont présentés comme des moyens concrets d'appliquer ce système et de soutenir l'engagement citoyen.

En conclusion, bien que la mise en place de la SSA nécessite des réformes institutionnelles, la note insiste sur l'importance d'explorer rapidement des projets concrets pour réduire les inégalités et promouvoir une alimentation équitable et durable.

Dans le même sens, en France, la ville de Montpellier a mis en place une caisse alimentaire solidaire, financée par des fonds publics et privés, ainsi que par des cotisations. Genève, qui a inscrit le 18 juin 2023 dans sa constitution cantonale un droit à l'alimentation (droit de toute personne à une alimentation adéquate, ainsi que d'être à l'abri de la faim) (Golay, 2024) examine la possibilité de suivre cet exemple (Azzabi et al, 2023).

On le constate, ces exemples tentent de mettre en œuvre les différents changements qui caractérisent le passage vers un *Enabling State*. En associant la société civile au diagnostic et aux solutions, ces projets 1) commencent par reconnaître l'impact des risques sociaux-écologiques sur les droits fondamentaux, 2) identifient les besoins essentiels menacés, 3) cernent les publics vulnérables, et 4) construisent des stratégies intégrales **dans lesquelles la protection sociale-écologique est appelée à jouer un rôle essentiel**. Ces stratégies articulent étroitement les enjeux sociaux et écologiques. Parmi les facteurs clés de réussite, on retrouve la préparation, le choix adéquat du niveau des instruments (en distinguant les cadres d'action et de financement du niveau concret de mise en œuvre des initiatives), la capacité des **acteurs traditionnels** à s'engager dans de nouvelles formes de dialogues et de partenariats, avec de nouveaux acteurs, **ainsi que** la coordination verticale et horizontale des politiques.

2. LES INSTRUMENTS D'UNE PROTECTION SOCIALE-ÉCOLOGIQUE

Ce chapitre se concentre sur plusieurs techniques susceptibles d'être mises en œuvre dans le cadre des compétences d'un service public fédéral de sécurité sociale. Il n'aborde pas directement, par exemple, des instruments tels que la fiscalité, l'aménagement du territoire, la protection civile, le système éducatif, etc que nous avons évoqués plus haut et qui doivent faire l'objet de coordination horizontale ou verticale dans le cadre de politiques sociales-écologiques.

L'objet du chapitre est de proposer une palette d'instruments à adapter, ou à créer, en vue de répondre, par une mutualisation des moyens, par une "mise en solidarité", aux besoins essentiels affectés par le risque social-écologique. Cela suppose donc au préalable la conclusion d'une convention démocratique, un pacte social-écologique, définissant à partir de la matrice des risques sociaux-écologiques, les besoins qui doivent être couverts et selon quelle organisation sociale de la solidarité. Ce n'est pas l'objet de ce rapport de répondre à ces questions dont la réponse exige, en dernier ressort, que "la société délibère avec elle-même" (Ewald 1989). Nous avons cependant déjà examiné les conditions procédurales auxquelles devrait satisfaire une telle délibération. Després et Bouget (2019) considèrent que l'émergence du "**suffisantisme**" en éthique, renforcée par la transition écologique, justifie l'élaboration d'un **panier de biens essentiels** (Vielle et Bonvin 2010) dont la détermination est l'objet premier de la délibération. Selon Després et Bouget, un premier principe établit que **la satisfaction des besoins fondamentaux d'aujourd'hui prime sur celle des besoins non fondamentaux**, tandis qu'un second, intergénérationnel, affirme que les besoins fondamentaux futurs doivent prévaloir sur **les besoins non fondamentaux présents**. En conjuguant ces deux principes, ils déduisent que **la réduction des inégalités actuelles est indispensable pour garantir les besoins fondamentaux des générations futures**.

Avant d'envisager différentes techniques, nous passons brièvement en revue les critères principaux auxquels elles doivent répondre pour tenir compte des développements qui précèdent.

2.1. DÉFINIR DES CRITÈRES GÉNÉRIQUES POUR LES INSTRUMENTS DE LA PROTECTION SOCIALE-ÉCOLOGIQUE

2.1.1 LES PRESTATIONS NE DOIVENT PAS AGGRAVER LES INÉGALITÉS

Nous l'avons expliqué dans le chapitre précédent, la caractérisation du risque social-écologique entraîne cette conséquence paradoxale qu'il est susceptible d'atteindre chaque personne dans ses besoins les plus essentiels – ce qui appelle à l'universalisation et à l'automatisation des mesures de protection sociale-écologique –, mais que certains groupes apparaissent plus vulnérables que d'autres – ce qui invite en même temps à accorder une attention et un soutien important à ces groupes dans la définition de stratégies globales. Ces deux exigences qui paraissent contradictoires peuvent être rencontrées en s'appuyant sur **le principe selon lequel c'est à partir des besoins des groupes les plus vulnérables qu'on peut construire et généraliser la protection sociale-écologique** (Service de lutte contre la pauvreté, 2023).

Ce constat nous ramène aussi à l'enjeu de la réduction des inégalités, mis en avant par Després et Bouget (2019) ainsi que – dans la foulée de l'ouvrage célèbre de Piketty (2013) – par nombre d'auteurs contemporains. La question de la réduction des inégalités verticales des revenus n'a jamais constitué l'enjeu premier de la protection sociale dans les pays à systèmes bismarckiens (ou corporatiste) – c'est en principe plutôt un enjeu de fiscalité. Dans le cadre la transition écologique, nous avons montré à suffisance que les fonctions prioritaires de la protection sociale-écologique sont de couvrir les besoins essentiels des bénéficiaires, et de réduire par différents moyens leur vulnérabilité au risque social-écologique – ou de renforcer leur *"empowerment"*, c.-à-d. de les *"capaciter"*. Dans le contexte limité de la protection sociale traditionnelle, c'est en réalité surtout du côté du financement du système – que nous n'envisageons pas ici –, conjugué au paramétrage et à la fiscalisation des prestations, que la question de la réduction des inégalités peut éventuellement être rencontrée. Les instances européennes ont manifesté un intérêt récent pour la question des effets distributifs des politiques publiques des États membres, qui s'est exprimé dans une communication de la Commission (Commission européenne, 2022), et traduire dans le développement continu d'un modèle de simulation du **"distributional impact assessment" (DIA), "EUROMOD¹"**, à disposition des chercheurs et des autorités publiques (European Commission, 2022). Il serait intéressant d'examiner dans quelle mesure cet outil intègre les enjeux sociaux-écologiques.

1 <https://euromod-web.jrc.ec.europa.eu/overview/what-is-euromod>

Par ailleurs, dans une optique de transition juste et parmi l'ensemble des instruments susceptibles d'être mobilisés dans le cadre d'une enveloppe budgétaire limitée, les **investissements collectifs** (infrastructures, services publics etc) devraient être envisagés en amont des solutions de type "subventions individuelles", pour des raisons environnementales (un système développé de transports publics est plus rationnel à cet égard qu'un parc étendu de véhicules privés, même électriques) mais aussi de justice sociale, en raison des effets des effets sociaux régressifs (effets d'aubaine et de non-recours) qu'entraînent les solutions individuelles. Le rapport du Haut Comité à la Transition Juste (2024) suggère en effet que l'augmentation des investissements publics réduit les inégalités de revenus, en particulier lorsque les infrastructures génèrent des gains de productivité au-delà des secteurs concernés et lorsque les investissements ne bénéficient pas de manière disproportionnée aux ménages à revenus plus élevés (par exemple, dans les zones urbaines où vivent principalement des populations plus riches). De plus, le financement de ces investissements collectifs peut être une source d'augmentation ou de réduction des inégalités de revenus - l'impact des investissements est donc lié à la progressivité du système fiscal dans son ensemble, qui, en Belgique, est relativement faible (Kuypers et al., 2021).

Depuis plusieurs décennies, la recherche a abondamment montré combien le phénomène du non-recours aux prestations sociales (Van Oorschot 1991, Warin 2018, Bru and Albert 2024, UNIA 2023) et) est un facteur d'aggravation des inégalités. Récemment, la pandémie les inondations, ont confirmé l'importance cruciale d'**automatiser et d'universaliser les prestations** (Dermine et Dumont, 2022), plutôt que de renforcer le ciblage et la conditionnalité. C'est une condition déterminante de l'efficacité de la protection sociale-écologique, parce que de tels phénomènes se caractérisent par des situations larges et souvent soudaines d'extrême vulnérabilité. Dans ces situations, les personnes ne sont pas en mesure ou n'ont plus les moyens matériels disponibles pour remplir des dossiers complexes en vue de réclamer une aide sociale, d'une part, et les services sociaux (caisses de chômage, CPAS) se trouvent très vite submergés par l'examen des dossiers et dans l'incapacité de faire face à toute la demande, de l'autre. Ici encore, les choix d'instruments doivent prendre en considération la situation de groupes qui subissent au quotidien la fracture numérique (Brotcorne et Vendramin, 2021).

2.1.2 ADAPTER LES PARAMÈTRES BUDGÉTAIRES ET ACTUARIELS À LA CRISE ÉCOLOGIQUE

Un autre aspect générique concerne l'adaptation des paramètres budgétaires et actuariels de la sécurité sociale et les situations contradictoires qu'elle doit affronter dans le monde des crises écologiques qui est le nôtre. La crainte de l'insoutenabilité de l'État-providence est comprise en termes financiers (par exemple, la déstabilisation des systèmes de retraite par répartition), en se concentrant sur les indicateurs démographiques (ratio de dépendance entre cotisants et retraités) et socio-économiques (taux d'emploi) et en considérant la croissance économique comme un moyen de rétablir l'équilibre du système. Mais cette vision n'est pas réaliste dans le monde de crises écologiques qui est le nôtre.

Prenons le cas du système des retraites en France. Un concours de circonstances veut que, tandis que le Conseil d'orientation des retraites (COR) baissait en 2022 ses hypothèses de productivité du travail, le GIEC relevait ses prévisions de températures, désormais comprises entre 1 et 5,7 degrés d'ici à la fin du siècle (avec un scénario médian qui va de 1,4 à 4,4). Mais le COR ne prend pas en considération les hypothèses du GIEC. Or il n'y a aucun doute quant à l'influence du climat sur la productivité du travail et plus particulièrement sur le fait que la crise climatique va dégrader celle-ci car c'est déjà le cas.

De même, l'espérance de vie en bonne santé est un paramètre important à considérer quand on fixe l'âge légal de départ à la retraite. Or la crise climatique dégrade aussi cet indicateur clé (notamment via les canicules). Comme l'explique sans détour une étude récente parue dans la revue Science : « une personne née en 1960 subira en moyenne environ 4 ± 2 vagues de chaleur au cours de sa vie... en revanche, un enfant né en 2020 connaîtra 30 ± 9 vagues de chaleur dans un scénario déterminé par les engagements climatiques actuels, qui pourraient être réduites à 22 ± 7 vagues de chaleur si le réchauffement est limité à 2°C, ou à 18 ± 8 vagues de chaleur s'il est limité à 1,5°C. En tout cas, c'est respectivement sept, six ou quatre fois plus que pour une personne née en 1960 » (Thiery et al. 2021).

Il est donc légitime de s'interroger sur le réalisme des scénarios envisagés pour nos systèmes de retraite au regard des enjeux planétaires. Sur la page de son simulateur, le COR les fait reposer sur trois paramètres : l'âge, le niveau de cotisation et le niveau des pensions. Pourquoi ne pas ajouter la température ? Il n'est en tout cas pas raisonnable de formuler aujourd'hui des hypothèses sur l'avenir d'un système de retraite à moyen et long terme sans prendre en

considération une batterie d'indicateurs traduisant la qualité de l'environnement en lien avec la santé, à commencer par des hypothèses climatiques. En toute cohérence, l'hypothèse, jugée la plus favorable pour le système de retraite, où la croissance du PIB est forte et stable, est la plus préoccupante sur le plan environnemental. En effet, le lien entre croissance et émissions de CO2 est clairement établi et les études qui prétendent montrer qu'un découplage entre PIB et CO2 est possible à l'échelon global sont en l'état fort peu convaincantes.

Ainsi, la soutenabilité environnementale du système de retraite est un élément central de sa soutenabilité financière via sa soutenabilité sociale.

Encadré 10. Le changement climatique crée des risques sanitaires graves pour 70 pour cent des travailleurs dans le monde (Flouris et al. 2024)

Les conséquences sanitaires du changement climatique peuvent inclure le cancer, les maladies cardiovasculaires, les maladies respiratoires, les dysfonctionnements rénaux et les problèmes de santé mentale

Le réchauffement climatique a de graves répercussions sur la santé et la sécurité des travailleurs, particulièrement exposés aux températures extrêmes. Le stress thermique entraîne des maladies aiguës (épuisement, coup de chaleur, décès), des maladies chroniques (cardiovasculaires, respiratoires, rénales) et des troubles mentaux. Les accidents de travail augmentent également en raison de performances cognitives réduites et d'équipements de protection inadaptés.

Selon le rapport de l'OIT, 71 % des travailleurs (soit 2,41 milliards de personnes) sont exposés à une chaleur excessive, causant chaque année 22,85 millions de blessures et près de 19 000 décès. Les régions d'Afrique, des États arabes, et d'Asie-Pacifique sont les plus touchées, tandis que l'Europe et les Amériques enregistrent des augmentations significatives des blessures liées à la chaleur. Par ailleurs, 26,2 millions de personnes souffrent de maladies rénales chroniques dues au stress thermique au travail.

Le texte souligne l'urgence d'adopter des mesures de prévention, telles que :

- Plans d'action intégrant la sécurité au travail.
- Adaptation des horaires et pauses régulières dans des zones ombragées et ventilées.
- Accès à l'hydratation et équipements adaptés.
- Sensibilisation et suivi médical.

Des stratégies sectorielles spécifiques sont nécessaires, notamment pour les travailleurs extérieurs, informels, ou en milieux non ventilés. Enfin, il est essentiel de renforcer la collaboration internationale, le dialogue social et la recherche pour mieux protéger les travailleurs face à la montée des températures.

Enfin, les secteurs "accidents du travail" et "maladies professionnelles" devraient prendre en considération cette transformation des risques professionnels, tant d'un point de vue actuariel que du point de vue de la définition des risques couverts.

2.1.3 DES PRESTATIONS ET ORGANISATIONS ÉCO-COMPATIBLES

Il est impératif de **transversaliser la finalité écologique au sein des dispositifs de couverture des risques, dans le cadre du financement, dans l'identification des bénéficiaires, la définition des éventualités à couvrir et les formes de prestations à mettre en place, mais aussi dans la gestion des risques et la gouvernance générale du système.**

La forme des prestations sociales-écologiques constitue à cet égard un critère important. On distingue traditionnellement les **prestations en espèces** des **prestations en nature**. Parmi ces dernières, de nombreuses formules sont souvent envisageables, depuis service public jusqu'à la distribution de biens de première nécessité. Ainsi, pour couvrir **les droits et besoins essentiels** dans la perspective d'une contrainte écologique de la consommation, les **prestations en nature** doivent être privilégiées lorsque c'est possible. Dans le même sens, dans le cadre d'une planification de la transition écologique, les prestations sous forme de "droits de tirage" ou de "tickets de rationnement" peuvent aussi s'avérer utiles si elles sont correctement calibrées (Després et Bouget 2019). En revanche, s'il s'agit de maintenir le revenu [gras], des prestations en espèces [gras] doivent être envisagées dans une série de situations qui aujourd'hui ne sont pas couvertes par la sécurité sociale, par exemple le "revenu de transition" pour soutenir les personnes dans les secteurs-clé de la transition écologique ; l'extension des prestations de chômage à des situations sociales-écologiques etc.

La transversalisation de la dimension écologique dans la gouvernance générale du système représente une démarche qui s'appuie sur les **ESG** (critères Environnementaux, Sociaux et de Gouvernance). Ils permettent de garantir que les organismes de protection sociale prennent pleinement en compte les défis environnementaux et offrent une couverture efficace et durable face aux risques émergents liés aux crises climatiques.

Dans cette optique, la **Charte administration durable**, signée le 12 mars 2024 par les présidents de 18 administrations fédérales, constitue une étape significative pour ancrer les principes de durabilité au sein du secteur public. Bien que la liste des signataires ne soit pas disponible à ce stade, il convient de noter que cette initiative a été portée par le Service Public Fédéral (SPF) Services et appui (BOSA) et le cabinet du ministre de la fonction publique. À travers cette Charte, les administrations fédérales s'engagent à adopter des pratiques exemplaires en matière de gestion environnementale, de diversité, de bien-être des collaborateurs et d'intégrité. Ces engagements vi-

sent à contribuer de manière significative aux objectifs mondiaux de développement durable.

La Charte présente des objectifs clairs et communs aux administrations fédérales, en lien avec leur responsabilité sociétale. Elle définit également la manière dont chaque administration doit organiser ses actions pour atteindre une plus grande durabilité dans son fonctionnement. Ainsi, cette Charte peut être perçue comme un document de référence en matière de gestion durable, offrant un cadre précis pour la mise en œuvre des pratiques écoresponsables au sein des institutions publiques. Elle joue un rôle central en facilitant une meilleure collaboration entre les administrations fédérales, favorisant ainsi une approche cohérente et coordonnée de la transition durable au sein du secteur public.

La signature de la Charte représente une première étape importante. Cependant, il est essentiel de souligner que les prochaines étapes seront tout aussi cruciales, notamment l'intégration de ces principes dans les objectifs stratégiques des administrations et la discussion des investissements nécessaires avec le futur gouvernement fédéral. Pour soutenir cette démarche, BOSA a proposé un accompagnement à travers un partenariat avec KPMG, afin d'aider les administrations à élaborer une feuille de route en lien avec la Charte ou à réaliser un exercice de matérialité. Bien que la liste des administrations impliquées dans cette démarche ne soit pas encore entièrement arrêtée, il est à noter que le SPF Sécurité sociale bénéficie de cet accompagnement pour l'élaboration de sa propre feuille de route.

En parallèle, et en lien avec la gestion des risques climatiques et environnementaux, une nouvelle gouvernance a été mise en place au niveau fédéral. En application de la loi du 15 janvier 2024, qui régit la politique climatique fédérale, ainsi que des arrêtés royaux relatifs à l'organisation et à la composition de la **Task Force fédérale Énergie-Climat**, une équipe de travail a été constituée pour coordonner les actions en matière de climat et d'énergie. Cette Task Force, dotée d'une mission de pilotage et de coordination, a pour objectif d'assurer la mise en œuvre des politiques fédérales en matière de transition énergétique et de gestion des impacts climatiques. Cette initiative législative et organisationnelle renforce l'intégration des enjeux environnementaux dans les décisions publiques et les politiques publiques de manière transversale.

Ces évolutions dans la gouvernance et la gestion durable des administrations fédérales s'inscrivent dans un mouvement plus large de transition vers une société plus durable, et il conviendra de suivre attentivement l'évolution de ces initiatives, notamment en matière de coordination entre les différents acteurs et de mobilisation des ressources nécessaires pour atteindre les objectifs ambitieux de durabilité définis dans la Charte.

Encadré 11. "L'impact environnemental des services de santé tue autant que les erreurs médicales"²

La Suisse dispose d'un système de santé de pointe mais, par habitant, elle émet plus d'une tonne de CO₂, ce qui place son système de santé parmi les plus polluants au monde. Afin d'évaluer l'empreinte carbone du système de santé du canton de Genève, des chercheurs (Mermillod et al. 2024) ont collecté des données brutes sur les activités de ses parties prenantes. Leur analyse révèle qu'en excluant les médicaments et dispositifs médicaux, les hôpitaux sont de loin les plus grands émetteurs de gaz à effet de serre, représentant 48 % des émissions du système de santé. Viennent ensuite les maisons de retraite (20 %), les cabinets privés (18 %), les laboratoires d'analyses médicales (7 %), les pharmacies de dispensation (4 %), les établissements de soins à domicile (3 %) et les services d'ambulance (<1 %). À l'échelle mondiale, les principaux postes d'émission sont les médicaments et dispositifs médicaux, qui représentent 59 % des émissions, suivis par l'exploitation des bâtiments (19 %), les transports (11 %) et la restauration (4 %), entre autres.

Pour réduire activement les émissions de carbone du système de santé genevois, ces chercheurs proposent des mesures directes et indirectes, qu'elles aient un impact immédiat ou qu'elles impliquent des changements systémiques dans la prescription de médicaments, le chauffage et la climatisation des bâtiments, l'utilisation de moyens de transport à faibles émissions, les régimes alimentaires moins carnés et la prévention en santé.

Cette étude, la première du genre en Suisse, identifie les principales sources d'émissions de gaz à effet de serre et propose des leviers d'action pour favoriser des politiques ambitieuses de réduction des émissions. Les chercheurs invitent également les autorités sanitaires à impliquer les fournisseurs de médicaments et de dispositifs médicaux dans la prise de conscience de leurs responsabilités, notamment par l'adaptation des processus et exigences de passation de marchés.

² Titre emprunté au Journal *Le Temps* du 26 octobre 2023

2.2. CONSTRUIRE UNE PALETTE D'INSTRUMENTS MOBILISABLES AUTOUR DES FONCTIONS DE LA PROTECTION SOCIALE-ÉCOLOGIQUE

Le système actuel de protection sociale belge a d'ores et déjà dû faire face à des crises sociales-écologiques. L'on pense en particulier à la crise du Covid-19 et aux inondations de 2021. Les deux phénomènes constituent des risques de transformation biophysique. Plus récemment, les difficultés que traverse l'entreprise Audi et les licenciements en chaîne qui s'ensuivent témoignent de la vulnérabilité de l'économie belge face à un risque de transition sociotechnique.

En sciences sociales, la notion d'**équivalent fonctionnel** désigne un concept ou un phénomène qui, bien que différent en apparence dans des contextes culturels, historiques ou sociaux variés, remplit une fonction ou un rôle similaire (Parsons 1951). Il s'agit d'identifier des institutions, pratiques, comportements ou instruments qui, bien qu'ils ne soient pas identiques, répondent au même type de besoin ou problématique dans des sociétés différentes. L'école comparative néo-institutionnelle, dans la foulée d'Esping Andersen (1989) a ainsi mis en évidence l'idée de "policy mix" susceptible de couvrir certaines éventualités sociales, et dont les composantes - État, marché et famille - s'articulent différemment d'un État à l'autre. L'approche fonctionnaliste permet de montrer qu'un même droit fondamental, par exemple l'accès aux soins de santé, peut être couvert par différentes techniques, selon un *policy mix* variable selon les pays. Pour identifier de manière créative des instruments susceptibles de répondre aux risques sociaux-écologiques, il sera donc utile de développer des approches comparatives, dans la suite notamment des travaux de la Banque Mondiale, du BIT et de l'Association internationale de la sécurité sociale qui présentent l'intérêt majeur d'intégrer des exemples issus de pays confrontés depuis longtemps à des chocs climatiques ou à des situations de raréfaction des moyens (Vleminckx 2024).

Nous mettons en avant, dans ce dernier chapitre quelques instruments de protection sociale-écologique issus de techniques éprouvées de mutualisation des risques. La définition fonctionnelle de la protection sociale, nous l'avons vu, identifie ses trois fonctions essentielles : la sécurisation des revenus, la réponse aux besoins essentiels fondée sur des droits fondamentaux, et l'inclusion dans des activités et des secteurs compatibles avec la transition écologique. Nous regroupons les propositions d'instruments autour de ces fonctions.

Nous renvoyons par ailleurs à l'annexe 2, pour un répertoire plus complet d'exemples concrets issus d'une revue de la littérature.

2.2.1 LA RÉPONSE AUX BESOINS ESSENTIELS

Eau, énergie, alimentation, logement décent, santé, mobilité, communication : la réponse à chacun de ces besoins et droits essentiels doit être calibrée au cas par cas, pour répondre aux critères examinés ci-dessus.

L'accès aux soins de santé peut être renvoyé au marché (offre et demande de soins, avec recours éventuel à des assurances privées), être organisé sous forme de service public universel, comme au Royaume-Uni et dans la plupart des systèmes scandinaves et méditerranéens, faire l'objet d'un remboursement à l'acte, mutualisé par des organismes intermédiaires, comme en Belgique, ou encore être assuré via la dotation de maisons médicales (voir encadré 6). Si l'on se réfère aux critères dégagés dans le chapitre précédent, on peut former l'hypothèse qu'un service public de santé bien organisé répondra mieux aux exigences d'une protection sociale écologique qu'un paiement et un remboursement à l'acte. Mais le modèle des maisons médicales, évoqué plus haut, apparaît plus compatible encore avec l'idée d'un *Enabling State* écologique.

Nous avons souligné plus haut qu'alors qu'il avait été adopté en 2017, le "Socle européen des droits sociaux" n'avait pas pris en considération la transition et la crise écologiques. Cependant, selon le principe 20 du socle, que toute personne a le droit d'accéder à des services essentiels de qualité, présente un intérêt particulier dans ce contexte. Il fournit une liste non exhaustive de ces services, qui comprennent l'eau, l'assainissement, l'énergie, les transports, les communications numériques et les services financiers. Pour la première fois, en 2024, un rapport de la Commission rend compte de la manière dont sont assurés ces services dans les États membres (European Commission, 2024). Ce rapport confirme la grande variété de mesures envisageables, distinctes pour chacun des services énoncés, mais, la Commission a pris le parti de concentrer l'analyse sur les mesures ciblées sur les publics les plus vulnérables.

Quoi qu'il en soit, on voit émerger progressivement un nouveau concept, celui d' "*Universal basic services*" (UBS) - en apparence en contraste avec l'idée d' "*Universal Basic Income*" bien que certains auteurs considèrent comme complémentaires (Buchs, 2021). L'idée fondatrice du concept est de répondre aux besoins de chacun.e dans le respect des limites écologiques.

Encadré 12. L'approche des "Services de base universels" ("Universal Basic Services" ou UBS)

Les services de base universels peuvent être définis comme "a form of social security in which all citizens or residents of a community, region, or country receive unconditional access to a range of free, basic, public services, funded by taxpayers and provided by a government or public institution" (Gough, 2020).

Le terme « services de base universels » englobe donc trois concepts essentiels :

1. Services, c'est-à-dire des activités collectivement générées qui servent l'intérêt public.
2. De base, c'est-à-dire essentielles et suffisantes, et non minimales, en ce sens que ces activités collectives permettent aux individus de répondre à leurs besoins.
3. Universels, c'est-à-dire que chaque personne a droit à des services répondant à ses besoins, indépendamment de sa capacité à payer.

Les UBS doivent constituer un filet de sécurité permettant de garantir à chaque personne ses besoins matériels fondamentaux, et par là d'étendre ses opportunités de contribuer par ses compétences à la société et de participer à la prise de décision politique. Les chercheurs qui travaillent sur les UBS considèrent qu'un soutien en espèces, adéquat et accessible, est nécessaire, mais qu'il devrait être complété par un « salaire social » ou un « revenu virtuel » provenant de services fournis collectivement, qui, sinon, devraient être financés par le budget individuel ou familial.

L'analyse de Coote et al. (2019) suggère que la valeur de ces services peut être comprise à travers quatre dimensions :

- **Équité** : les services ont un fort effet redistributif, car ils ont une valeur bien plus grande pour les personnes à faible revenu que pour celles disposant de revenus plus élevés.
- **Efficacité** : les services permettent de remédier aux défaillances du marché et de réaliser des économies d'échelle. Ils réduisent fortement le phénomène du non-recours.
- **Solidarité** : les services incarnent un intérêt et un objectif communs ; ils peuvent favoriser la cohésion sociale en rassemblant les individus.
- **Durabilité** : les services peuvent générer des avantages continus et cumulatifs ; ils sont organisés de manière à faciliter la réduction des émissions de carbone, à répondre aux risques climatiques et à atteindre une durabilité environnementale à long terme.
- **Réponse au défi fiduciaire** : bien organisés, les SPU sont de nature à renforcer le tissu démocratique et la confiance dans les institutions publiques.

Ces effets dépendent bien entendu de la manière dont les services sont conçus, financés et mis en œuvre, ainsi que de leur portée et de leur qualité.

Coote et al. observent notamment que les services publics (SP) peuvent contribuer positivement à la durabilité par :

- **la prévention des dommages :**

Contrairement aux systèmes marchands axés sur la vente de produits, les SP visent l'intérêt public. Ils favorisent la santé, l'éducation et le bien-être, réduisant ainsi les besoins d'interventions coûteuses à long terme. Par exemple, de bonnes conditions de logement et d'éducation préviennent maladies et comportements antisociaux, tout en diminuant la demande globale sur les services publics. Dans des situations extrêmes, comme l'Ouragan Katrina, la comparaison entre la situation de la Nouvelle-Orléans et de Cuba illustre l'importance de ces services pour répondre aux risques climatiques.

- **la stabilisation économique :**

Les SP offrent des emplois stables et agissent comme un amortisseur face aux cycles économiques, contribuant ainsi à la résilience de l'économie. Leur indépendance relative des fluctuations du marché leur permet de jouer un rôle stabilisateur.

- **la durabilité environnementale :**

Les SP sont souvent plus respectueux de l'environnement que les systèmes privés. Par exemple, le système de santé britannique (NHS) émet proportionnellement moins de carbone que son équivalent américain. Les SP encouragent également les pratiques durables dans les bâtiments, le transport, et la gestion des ressources. Ils suivent plus facilement les directives environnementales car ils partagent des valeurs d'intérêt général. Enfin, ils peuvent par exemple être assortis de tarifs progressifs au-delà du service "de base", en vue d'encourager la sobriété.

Les auteurs observent également qu'alors que chaque besoin essentiel revêt des caractéristiques singulières qui requièrent un design spécifique de l'UBS, chacun de ces services tend à nourrir et supporter les autres dans une spirale vertueuse. A partir d'exemples concrets issus d'une analyse comparative, leur étude envisage des applications pratiques aux domaines des structures d'accueil des enfants, du "care" des personnes âgées dépendantes, des transports, de l'information et de la communication numérique.

2.2.2 LA SÉCURISATION DES REVENUS

La crise du COVID19 a provoqué l'arrêt de pans entiers de l'économie afin de limiter le risque de propagation du virus et a entraîné une réponse sans précédent de notre système de protection sociale. C'est assez logiquement l'assurance chômage qui fût sollicitée, et plus particulièrement **le régime du chômage temporaire** (Neven et Mechelynck, 2020). Dans les premiers mois de la crise, un pic de plus d'un million de chômeurs temporaires a été atteint (Loyen, Nuyts et Sagaer, 2020). Le législateur avait le choix entre l'indemnisation du chômage pour cause économique (Article 51 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail) ou celle pour cause de force majeure (Article 26 de la loi du 3 juillet 1978). Néanmoins, ces règles

en vigueur n'étaient pas adaptées à cette crise inédite. Le législateur passa donc d'abord par une phase de révision temporaire du cadre légal existant. Par ailleurs, les deux régimes obéissant à des règles différentes, il fut contraint de procéder à des aménagements distincts selon le modèle utilisé, tout en poursuivant toujours le même objectif : assouplir les conditions d'octroi et faciliter la procédure administrative afin d'offrir une garantie de revenus aux travailleurs mis à l'arrêt en raison de la situation sanitaire (Dermine 2022 ; Dermine et Dumont 2023).

Dans le cas des inondations dévastatrices des 14 et 15 juillet 2021, le chômage pour cause de force majeure fut également la solution privilégiée par l'Office national de l'emploi (ONEM), qui annonça que toutes les situations de chômage temporaire qui résulteraient des inondations seraient considérées comme du chômage temporaire pour cause de force majeure (Riodoc n° 202577/1, 20 mars 2020). Soulignons que la loi du 3 juillet 1978, en son article 50, prévoit pourtant un régime de chômage temporaire pour cause d'intempéries. Cependant, ce régime ne s'applique qu'aux ouvriers et présente indéniablement des lourdeurs administratives par rapport au régime pour cause de force majeure.

Le droit de la sécurité sociale belge témoigne donc d'ores et déjà d'une certaine flexibilisation à l'égard de défis sociaux-écologiques. Cela ne devrait cependant pas se faire au préjudice d'une réflexion plus globale sur l'adéquation des réponses classiques apportées par la sécurité sociale aux besoins des défis sociaux-écologiques. En effet, les mécanismes mobilisés actuellement interrogent à plusieurs égards.

- Le rôle prépondérant donné à l'ONEM dans l'élaboration des règles encadrant le régime, et particulièrement dans l'interprétation à donner à la notion de force majeure, pose nécessairement des questions au regard des principes de sécurité juridique, de légalité et de légitimité démocratique.
- Les chiffres démontrent l'impact lourd de l'application du régime de force majeure « élargi et assoupli » dans le cadre de la pandémie. Comme le relève le rapport de l'ONEM de 2020, l'impact financier total de la crise du coronavirus sur les allocations s'élève à 4,7 milliards d'euros, dont 4 milliards d'euros pour le chômage temporaire. « La crise a donc eu un coût très élevé au niveau des dépenses de l'ONEM qui ont augmenté de 75% par rapport aux prévisions » (ONEM, 2020).

- Le chômage temporaire pour cause de force majeure n'apporte aucune réponse préventive à la survenance du risque. Bien au contraire, la largesse de la notion a même tendance à cacher l'origine social-écologique de la crise nécessitant son intervention.
- L'assouplissement des conditions d'attribution a connu des abus comme en témoigne la jurisprudence récente - voir notamment les décisions publiées sur le site terralaboris.be : C. trav. Bruxelles, 8 novembre 2023, R.G. 2022/AB/147 ; Trib. trav. Hainaut (div. Charleroi), 20 octobre 2023, R.G. 22/597/A ; Trib. trav. Hainaut (div. Charleroi), 16 décembre 2022, R.G. 21/93/A ; Trib. trav. Liège (div. Dinant), 25 février 2022, R.G. 21/303/A.
- Comme le relève la doctrine, certaines catégories de travailleurs particulièrement précarisés n'ont pas pu bénéficier des allocations de chômage dans le régime pour cause de force majeure-corona (Neven et Mechelynck, 2020).

Encadré 13. L'assurance-chômage dans le secteur culturel - analyser la naissance du risque de "créativité"

Le secteur culturel est qualifié de longue date de "laboratoire de la sécurité sociale". Ledit statut d'artiste, son histoire et l'évolution des règles qui l'encadrent illustrent parfaitement la manière dont le législateur social peut s'emparer d'un risque social nouvellement identifié. En effet, les règles dérogatoires en matière de chômage pour les travailleurs des arts, de même que le traitement social et fiscal avantageux des revenus de droits d'auteurs, ont toujours été justifiés, et cela de manière de plus en plus explicite à travers les années, par la reconnaissance d'un nouveau risque à savoir : le risque de créativité (couplé au risque de l'intermittence) (Nayer et Capiiaux, 1992). Ainsi, même si le risque de créativité ne rentre a priori pas dans la catégorie des risques sociaux-écologiques, il est intéressant d'analyser la naissance de ce nouveau risque, la manière dont il a été consacré par les textes de loi, et les mesures adoptées pour répondre aux dangers qu'il représente, en l'occurrence ici : des revenus faibles, irréguliers et aléatoires. Au gré des différentes réformes sociales et fiscales, le législateur a affiné la définition de ce risque, a déterminé ses caractéristiques et identifié les dangers qu'il entraîne.

Tout récemment, le gouvernement espagnol a franchi un pas supplémentaire en créant des "**permis climatiques**" "**permido climático**" pour protéger le revenu des travailleurs lors de catastrophes naturelles (Sanchez-Hidalgo 2024), garantissant ainsi leur droit à l'absence rémunérée en cas de conditions extrêmes de travail. Ce permis permet aux travailleurs de prendre jusqu'à quatre jours de congé rémunéré si des catastrophes naturelles rendent impossible l'accès au lieu de travail.

- Ces jours peuvent être prolongés si les conditions qui ont causé l'incapacité de travailler persistent.
- Les travailleurs peuvent bénéficier de ces jours sans perte de salaire, avec maintien de leurs cotisations sociales.

En Espagne, le permis climatique fait partie du troisième paquet de mesures urgentes adoptées après la DANA (Dépression Atmosphérique Neigeuse et Vaste), qui avait déjà provoqué de graves dégâts dans le pays à la fin du mois d'octobre 2024. Ce modèle s'inspire de ce qui existe déjà au Canada, où des congés similaires existent en réponse aux catastrophes climatiques. La mesure a été introduite de manière exceptionnelle dans un décret-loi du 11 novembre 2024, qui prévoit également d'autres congés rémunérés pour des situations telles que le nettoyage des domiciles ou la gestion des décès familiaux. Le gouvernement prévoit que les entreprises utilisent, si nécessaire, des dispositifs comme les ERTE (Expediente de Regulación Temporal de Empleo) pour gérer les périodes d'absence prolongée causées par des catastrophes naturelles. Les syndicats auront la possibilité d'arrêter le travail si les conditions climatiques représentent un danger pour la sécurité des employés. De plus, les conventions collectives devront inclure des protocoles de prévention des risques liés aux catastrophes naturelles et aux phénomènes météorologiques extrêmes. Une modification future du Statut des Travailleurs intégrera ces "permis climatiques" dans le droit du travail espagnol. En outre, un nouveau règlement sur la protection des travailleurs face aux effets du changement climatique sera mis en place dans un délai d'un an.

En Belgique, le chômage temporaire pour cause de force majeure ne doit donc certainement pas être vu comme le remède miracle à tous les maux, pas plus que le "permido climatico" espagnol. L'étendue et la diversité nouvelles des conséquences du risque social-écologique, leur coût très élevé, y compris pour les branches traditionnelles de la sécurité sociale, et le constat de leur inassurabilité par des assureurs privés suite au désengagement des ré-assureurs ont conduit Laurent (Laurent, 2023), et plus récemment le Rapporteur spécial des Nations Unies à la lutte contre la pauvreté (De Schutter, 2024) à proposer la création d'une **nouvelle branche de la sécurité sociale** (Laurent, 2023) ou d'un "**dixième risque social**" (De Schutter, 2024). On en trouve également la traduction dans un ambitieux rapport au Sénat français. Cette réforme viserait ainsi à répondre aux nouveaux enjeux liés au changement climatique tout en garantissant une couverture sociale adaptée et pérenne.

Encadré 14. La branche “vulnérabilité sociale-écologique” (Sénat français 2022)

La proposition de créer une nouvelle branche de la sécurité sociale, spécifiquement dédiée aux risques environnementaux et financée par des ressources liées à la transition écologique, permettrait d'affirmer l'engagement de l'État à protéger les citoyens face aux effets du changement climatique tout en renforçant la transparence de l'utilisation des fonds publics. Elle permettrait dès lors de renforcer l'acceptation sociale d'une fiscalité climatique. Toutefois, cette réforme nécessiterait un large consensus, par suite d'un débat national, pour définir le niveau de protection souhaité et garantir son succès. Cette nouvelle branche pourrait assumer plusieurs missions :

- (1) **Remboursement aux autres branches de la sécurité sociale** des dépenses liées au dérèglement climatique ;
- (2) **Financement de la prévention des risques naturels** ;
- (3) **Prise en charge d'une l'assurance récolte** ;
- (4) **Couverture des risques environnementaux devenus** inassurables pour les organismes privés ;
- (5) **Compensation des pertes de revenus** liées au changement climatique ;
- (6) **Prise en charge des dépenses de transition énergétique** (soutien aux énergies renouvelables, etc.) ;
- (7) **Financement de l'accompagnement des mutations professionnelles** liées à la transition écologique ;
- (8) **Soutien au droit à une alimentation saine et durable**, en lien avec les objectifs de durabilité et de transition.

2.2.3 L'INCLUSION DANS L'EMPLOI ET LES SECTEURS COMPATIBLES AVEC LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

L'inclusion dans l'emploi et le soutien aux secteurs compatibles avec la transition écologique sont des leviers essentiels pour favoriser une transformation durable et équitable des sociétés contemporaines, notamment face aux enjeux sociotechniques. Cette évolution nécessite une approche globale et systémique des marchés de travail, comme nous l'avons développé à travers l'exemple des **marchés transitionnels**. Elle serait renforcée par la reconnaissance d'un “right to be reskilled and retrained”, comme le suggèrent certains représentants des travailleurs³.

³ Intervention de Rudy De Leeuw lors du séminaire du 26 novembre 2024. Voir annexe.

FORMER AUX MÉTIERS DE LA TRANSITION JUSTE : UN ENJEU STRATÉGIQUE

La formation joue un rôle fondamental dans la préparation des travailleurs aux nouvelles compétences nécessaires à la transition écologique. Il est donc crucial de renforcer et rediriger tous les dispositifs de sécurité sociale qui soutiennent la formation continue, la requalification professionnelle ou l'outplacement. Dans un contexte où les secteurs traditionnels tels que l'industrie fossile et l'agriculture intensive sont appelés à se réduire, il est indispensable de fournir aux travailleurs les outils pour se reconvertir vers des secteurs plus durables. Ces initiatives doivent s'accompagner d'une forte incitation à l'embauche dans les secteurs porteurs de la transition, comme les énergies renouvelables, la rénovation énergétique des bâtiments, l'agriculture biologique, ou encore l'économie circulaire.

Les réductions de cotisations sociales constituent un levier puissant pour encourager l'embauche dans ces secteurs - tout en prenant en compte les contraintes imposées par la réglementation européenne sur les aides d'État. En effet, toute mesure d'aide publique doit respecter les principes de non-distorsion de la concurrence et de transparence, ce qui nécessite de veiller à ce que ces incitations ne soient pas perçues comme des distorsions du marché. Toutefois, dans une perspective d'investissement social, les avantages économiques à long terme d'une telle politique, en termes de création d'emplois et de renforcement de la compétitivité des secteurs verts, justifient amplement de telles initiatives et justifieraient un plaidoyer à l'échelon de l'Union européenne (Commission européenne, 2023 et 2024).

ÉLARGIR LES DISPOSITIFS DE SÉCURITÉ SOCIALE EXISTANT POUR FAVORISER L'ENGAGEMENT ÉCOLOGIQUE

Les dispositifs sociaux existants, tels que les congés familiaux ou les vacances annuelles, pourraient être élargis à des engagements citoyens ou économiques dans des activités liées à la transition écologique. Par exemple, les congés pourraient être utilisés pour participer à des projets de reforestation, à des activités de solidarité environnementale ou à des formations dans des domaines compatibles avec la transition écologique. De telles initiatives permettraient de renforcer le lien entre les individus et la transformation sociale et environnementale, tout en soutenant des pratiques de durabilité.

Une proposition encore plus ambitieuse serait de créer des revenus de transition spécifiques, destinés à soutenir les travailleurs désireux de se reconvertir dans des métiers en lien avec l'agriculture durable ou dans d'autres secteurs écologiques. Ces revenus pourraient

permettre de compenser la période de transition, en offrant un filet de sécurité pendant la reconversion professionnelle.

Ces revenus de transition pourraient également inclure des droits de tirage sociaux, qui offriraient une flexibilité accrue en fonction des besoins des travailleurs et des secteurs concernés. Cependant, l'introduction de tels mécanismes soulève des questions complexes, notamment en termes de justice sociale. Il convient de veiller à ce que ces dispositifs soient accessibles de manière équitable à tous les citoyens, sans discriminations liées au genre, à la classe sociale ou à d'autres critères. Une évaluation ex ante rigoureuse de ces mesures et une délibération démocratique sont donc nécessaires pour en garantir l'efficacité et la justice.

VALORISER LES MÉTIERS DU CARE ENVERS LES PERSONNES ET LA NATURE : UN AXE CRUCIAL DE LA TRANSITION

Il est également impératif de valoriser les métiers du care, qui jouent un rôle central dans la prise en charge des personnes vulnérables, mais aussi dans l'accompagnement des transitions individuelles vers une société plus durable. Ces métiers, souvent sous-évalués, doivent bénéficier de conditions de travail améliorées, de rémunérations adéquates et d'une meilleure reconnaissance sociale. Le soutien aux métiers du care doit également passer par la mise en place d'infrastructures adaptées et accessibles, ainsi que par des politiques publiques qui promeuvent un modèle de société inclusif et solidaire.

Les métiers du care sont d'autant plus importants dans un contexte de transition écologique, qu'ils participent à la construction de communautés résilientes, capables de faire face aux défis posés par le changement climatique. Il est donc essentiel de réévaluer leur place dans l'économie verte et d'encourager leur développement par des subventions, des programmes de formation et des réductions fiscales, en cohérence avec les objectifs de la transition.

EN GUISE DE CONCLUSION : PERSPECTIVES D'INSTITUTIONNALISATION DE LA PROTECTION SOCIALE-ÉCOLOGIQUE

L'exposition au risque social-écologique est et sera notre condition humaine, permanente. Ce rapport a amplement montré que transformer la sécurité sociale belge en une "protection sociale-écologique" représente une condition fondamentale de notre devenir écologique, social et démocratique et exige un changement paradigmatique rapide qui requiert l'implication de tous les acteurs, la transformation de nos institutions et l'adaptation des instruments de l'État social. Sommes-nous prêts ?

Nous proposons en guise de conclusion, une série de recommandations. Elles s'adressent en priorité au SPF sécurité sociale, mais aussi à d'autres organisations et acteurs concernés. Elles se fondent sur l'idée qu'il importe dès à présent de sortir d'une logique réactive de gestion de crise et d'entrer dans une approche structurelle proactive de mitigation, de préparation et d'accompagnement du risque social-écologique. Elles sont assorties de pistes de recherches à développer pour soutenir la décision politique.

La recherche n'a abordé qu'à la marge et de manière indirecte les enjeux de financement de la sécurité sociale. Un premier enjeu serait dès lors de compléter le présent document par une recherche explorant des scénarios de financement d'une protection sociale-écologique émancipée d'un modèle consumériste et productiviste fondé sur le seul indicateur de croissance économique dont la majorité de la communauté scientifique s'accorde pour reconnaître que la poursuite est l'un des principaux moteurs de la crise écologique. Comme l'expriment bien Corlet Walker et al. (2021) :

"Economic growth is no longer a sustainable solution to these problems. It is therefore imperative that we consider how welfare systems will cope with these challenges in the absence of economic growth. We review the literature tackling this complex problem. We identify five interconnected dilemmas for a post-growth welfare system: 1) how to maintain funding for the welfare system in a non-growing economy ; 2) how to manage the increasing relative costs of welfare ; 3) how to overcome structural and behavioural growth dependencies within the welfare system ; 4) how to manage increasing need on a finite planet ; and 5) how to overcome political barriers to the transformation of the welfare State. There is now need for further research investigating the macro-economic dynamics

of post-growth welfare systems ; trialling preventative, relational, low-resource models of welfare provision ; and seeking to better understand political barriers to a post-growth welfare transition. We also make the case for considering post-growth welfare studies as a field in its own right, with the aim of improving coherence and cross-fertilisation between disciplines.”

1. LE “TRIANGLE VERT”, PRINCIPE D’ÉLABORATION ET DE MISE EN ŒUVRE DE LA PROTECTION SOCIALE-ÉCOLOGIQUE

La protection sociale-écologique devra s’ancrer dans le paradigme d’un Enabling State qui exige une transformation radicale de culture, tant dans le champ de la prise de décision publique que dans celui de la recherche : la caractérisation des risques de transformation biophysique et de transition sociotechnique, et la définition de politiques de protection sociale-écologiques pour y faire face à l’aide de matrice, ne peuvent plus s’inscrire dans des processus désincarnés de “gouvernance par les nombres” (Supiot, 2015) mais doivent reposer sur des **processus pragmatiques, consultatifs et délibératifs** rassemblant l’ensemble des acteurs concernés. C’est un véritable triangle vert ou “**green triangle**”¹ (Woodward, 2004) qui doit être mis en place à tous les niveaux, associant en permanence dans une coopération étroite et dynamique les acteurs de la décision politique (administration et responsables politiques), les acteurs de la recherche, et les acteurs du terrain (ONGs, représentants du monde du travail et citoyens). Ces processus doivent permettre de dépasser le modèle consociationnel belge, intrinsèquement conservateur, pour **refonder des alliances nouvelles autour de l’objectif de transition juste**.

¹ A l’instar du “velvet triangle” conçu par ‘Alison Woodward dans le domaine des politiques d’égalité de genre, 2004 (Woodward, 2004).

A vibrant, hand-drawn illustration representing the scientific method. At the center is a large green pyramid with a microscope on its base. Surrounding the pyramid are various scientific symbols: test tubes with colored liquids, a beaker, a microscope, a classical building, a statue, a globe, a flower diagram, a plant in a flask, and a group of people holding hands in a circle at the bottom.

Recherches susceptibles d'être encouragées :

- Analyse interdisciplinaire des réponses apportées par la société civile aux besoins essentiels lors de la survenance de risques précédents (pandémie - carence de masques par exemple -, inondations, etc.) avec méthodes participatives de décision pour cerner les obstacles posés par la gouvernance actuelle et le rôle attendu de l'État. A cette occasion il faudrait stimuler le développement d'un champ de recherches s'inspirant de l'approche de l'"autopsie sociale des catastrophes naturelles" qui considère l'ensemble des phénomènes sociaux qui contribuent à l'aggravation ou l'atténuation des effets des catastrophes naturelles sur les personnes. Ainsi, l'écologie des relations sociales préexistantes aux catastrophes, que ce soit en termes de densité sociale, de support culturel aux relations de solidarité, mais également d'organisation de l'espace public et d'accès aux services essentiels, apparaît comme un facteur explicatif de la mortalité, autant que les facteurs strictement liés à l'état de santé des victimes (Klinenberg, 2002).
- Cartographie nationale des acteurs de terrain par risque/ besoins/ droits.
- Cartographie nationale des lieux de recherche susceptibles d'être organisés en réseau.
- Établissement de pistes pratiques de mise en oeuvre du "green triangle".
- Révision du cadre de la concertation sociale pour favoriser la concertation autour des enjeux sociaux-écologiques à tous les échelons de la négociation.
- Institutionnalisation d'une Plateforme de démocratisation des risques sociaux-écologiques réunissant des acteurs du terrain (dans ou en combinaison avec l'Observatoire présenté plus loin).
- Établissement des priorités de la protection sociale-écologique (dans les enjeux à couvrir) via un dispositif participatif.
- Financement d'initiatives pilotes dans une perspective d'expérimentations démocratiques.
- Évaluation des progrès de l'Enabling State via des démarches participatives.

2. LA MATRICE DU RISQUE AU CŒUR D'UN DISPOSITIF DE VEILLE DU RISQUE SOCIAL-ÉCOLOGIQUE

Dans le chapitre consacré à la matrice des risques, nous avons proposé un outil original de caractérisation des risques de transformation biophysique et de transition sociotechnique visant à soutenir l'élaboration de politiques de protection face à ces risques: la matrice du risque social-écologique. Nous avons introduit le cadre conceptuel du risque qui le sous-tend et illustré son application à travers l'analyse de trois risques sociaux-écologiques majeurs auxquels la Belgique est confrontée aujourd'hui, et dans les prochaines décennies.

Nous encourageons désormais les acteurs de la gouvernance des risques sociaux-écologiques en Belgique à **s'approprier l'outil** afin d'approfondir ces analyses, de les élargir à d'autres risques de transformation biophysique et de transition sociotechnique, et de concevoir sur cette base des dispositifs de protection sociale-écologique. Nous les invitons également à **étendre les analyses des risques sociaux-écologiques à d'autres échelles territoriales** que l'échelle nationale belge. Le développement de différentes matrices des risques sociaux-écologiques intégrant des indicateurs à l'échelle locale (ex. immeuble, rue, quartier, ville, commune...), régionale (ex.: région administrative, bassin fluvial...), nationale (ç-à-d: Belgique) et internationale (ex.: Europe) permettrait, en effet, de rendre compte des particularités et des besoins spécifiques des territoires, mais aussi des inégalités socio- spatiales face aux risques de transformation biophysique et de transition sociotechnique. Dans cette optique, l'intégration de la matrice des risques sociaux-écologiques dans le système politico-administratif gagnerait à s'opérer à **tous les niveaux de gouvernance, du niveau local au niveau Européen**.

L'institutionnalisation de cette matrice comme outil de gouvernance des risques sociaux-écologiques devrait aussi s'inscrire dans le cadre de la mise en place d'un **dispositif de veille** visant à enrichir et à mettre à jour en continu des connaissances nouvelles sur les risques de transformation biophysique et de transition sociotechnique en Belgique. La mission de veille sur les risques sociaux-écologiques pourrait être réalisée dans le cadre des activités d'un **Observatoire des transitions justes en Belgique (OTJB)**, à l'image de celui qui sera mis en place très prochainement au niveau Européen ([EU Fair Transition Observatory](#)).

L'OTJB constituerait ainsi le **lieu privilégié d'élaboration des stratégies de préparation face au risque**, dont le SPF Sécurité sociale est l'un des acteurs importants, mais qui dépassent ses compétences. C'est en son sein que pourrait se **concrétiser le "triangle vert", autour de coopérations horizontales et verticales**. Du côté des pouvoirs publics, la coopération horizontale devrait réunir a minima les SPF sécurité sociale, environnement, emploi et intégration sociale, ainsi que des parastataux comme le CERAC, le Bureau fédéral du plan, le Centre Belge du Climat, le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté et le Conseil central de l'économie. De manière coordonnée, selon les risques envisagés, d'autres organisations pourraient être associées dans les domaines de l'emploi, de l'énergie, de la mobilité, etc. Quant à la coopération verticale, le séminaire du 26 novembre 2024 (voir annexe 3) a montré la complexité du modèle fédéral belge et l'importance d'associer étroitement les différents niveaux de pouvoir. C'est au sein de l'OTJB que pourrait dès lors être mise à l'étude la **redéfinition des échelles d'intervention depuis le niveau européen jusqu'au niveau le plus local**.

Le séminaire du 26 novembre 2024 a également invité les pouvoirs publics à plaider auprès des instances de l'Union européenne en faveur des mesures suivantes :

- Le principe d'une "UE de réassurance" qui mette en œuvre pour certains risques sociaux-écologiques des dispositifs de solidarités inter-régionaux, ou entre États-membres
- La réorientation des fonds européens pour mieux répondre aux risques sociaux-écologiques tant de transformation biophysique que de transition socio-technique
- La nécessité de garantir un cadre de fonctionnement adéquat pour l'établissement de services de base universels (UBS), en conformité avec l'art. 14 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union
- La nécessité de neutraliser les dépenses liées à la transition juste dans le Pacte de stabilité.

Recherches devant être encouragées :

Du point de vue de la mesure du risque :

- Élaborer une matrice pour d'autres risques de transformation biophysique ou de transition sociotechnique
- Compléter et mettre en cohérence l'appareil statistique (base des calculs actuariels)
- Proposition d'indicateurs relatifs à la transition juste, intégrant l'efficacité de la protection sociale-écologique

- Traduction du risque social-écologique en termes économiques et d'évaluation d'impact de la "non-adaptation" et de la "non-transition"
- Examiner et revoir la manière dont les assurances privées peuvent couvrir les dommages causés en cas de chocs de transformations biophysiques en se basant sur une analyse comparée de mécanismes existants dans d'autres pays.

Du point de vue de la préparation :

- Cartographie, pour chaque risque social-écologique, des acteurs de terrain sur qui s'appuyer
- Pour chaque éventualité : mapping en droit public et en politiques sociales et environnementales des niveaux d'intervention pour les réponses au risques social-écologique et propositions de redéfinition d'échelle
- Cartographie des synergies et tensions des instruments proposés au niveau belge avec le cadre européen dans les différents secteurs de la protection sociale.

3. DE NOUVELLES MÉTHODES POUR RECONNAÎTRE LES RISQUES, BESOINS ESSENTIELS ET VULNÉRABILITÉS MULTIPLES

La matrice du risque social-écologique nécessite d'être complétée par d'**autres outils d'analyse des risques**. En effet, bien que la matrice constitue un outil particulièrement pertinent pour caractériser de façon systématique les risques sociaux-écologiques à travers leurs déterminants, elle ne permet ni d'analyser les interactions entre ces risques, ni d'entrevoir leurs évolutions (CERAC, 2024) à plus long terme. Or, une compréhension des interactions et des évolutions futures possibles des risques sociaux-écologiques est essentielle pour concevoir des dispositifs de protection sociale-écologique robustes. Les risques sociaux-écologiques sont, en effet, étroitement connectés et interdépendants. Ils peuvent se combiner et se renforcer mutuellement pour créer des vulnérabilités multiples et des effets cumulatifs. Les dynamiques de co-évolution dans lesquelles les risques sociaux-écologiques s'inscrivent peuvent en outre mener à terme à des points de basculement sociaux ("social tipping points") déclenchant des changements rapides et non linéaires susceptibles de rendre la mise en œuvre de dispositifs de protection sociale-écologique de plus en plus difficile, voire impossible (en raison, par exemple, d'une perte substantielle de soutien démocratique

pour les politiques environnementales ou de capacités à financer les fonctions de l'État social). Ces effets systémiques et dynamiques des risques sociaux-écologiques peuvent être appréhendés avec des outils tels que **la prospective et la cartographie dynamique**, en développant et renouvelant les **approches intersectionnelles** pour tenir compte des nouvelles lignes de fracture liées à la transition et aux crises écologiques. A cet égard, il sera intéressant de s'appuyer sur les **travaux du CERAC** qui s'est engagé dans un exercice ambitieux d'étude d'impact du risque écologique, dont la première étape sera un rapport méthodologique. Il serait également pertinent d'explorer l'extension des mécanismes de protection sociale-écologique aux **générations futures et aux êtres vivants non humains**.

L'identification des besoins essentiels doit s'accompagner de leur **reconnaissance institutionnelle**. Le SPF sécurité sociale peut à cet égard contribuer à cette reconnaissance au niveau belge, en proposant une législation ou une réforme constitutionnelle, mais aussi aux échelons de l'UE et international (OIT, OMS, Conseil de l'Europe etc).

Exemples de recherches susceptibles d'être encouragées

- Renouvellement des approches intersectionnelles pour tenir compte des nouvelles lignes de fracture sociales-écologiques, en prenant en considération une approche critique de la notion de "vulnérabilité" et de son impact sur la perception et le vécu des inégalités et des risques sociaux-écologiques, ainsi que sur le système de care (Voy. Brown , 2011 et Kuran et al., 2020)
- Recherche prospective : exploration de différents scénarios d'évolution des risques sociaux-écologiques - prenant en compte, leurs interactions systémiques et les "tipping points" sociaux - et leurs impacts à long terme à différentes échelles spatiales, du local à l'UE. Sur cette base, identification des formes de solidarité à mettre en œuvre aux différents échelons.
- Développement des méthodes cartographiques pour mieux saisir les enjeux intersectionnels des vulnérabilités sociales-écologiques
- Recherche sur l'intégration juridique des systèmes de protection des droits sociaux et environnementaux et leur reconnaissance institutionnelle au niveau belge UE, régional et international.

4. SOUTENIR LES MÉTIERS DU CARE

La pandémie l'a montré : soutenir les métiers du care apparaît comme une priorité essentielle pour garantir la robustesse de la société face au risque social-écologique, mais aussi pour que celle-ci soit **plus inclusive, équitable et résiliente** et place le soin au cœur de son développement y compris le soin de la nature.

L'amélioration des **conditions de travail** et des **rémunérations** des travailleurs et travailleuses du care est un levier fondamental pour assurer la pérennité de ces métiers et leur capacité à répondre aux besoins croissants d'une société en mutation. En effet, les **inégalités salariales** et la précarisation de l'emploi dans le secteur du care ont conduit à une sous-évaluation systématique du rôle de ces professions, malgré leur rôle clé dans le maintien du tissu social et la gestion des vulnérabilités. Une telle politique de revalorisation salariale et d'amélioration des conditions de travail vise à réduire les inégalités entre les secteurs économiques, tout en contribuant à l'attractivité et à la professionnalisation des métiers du care. Cette approche ne se limite pas à l'augmentation des salaires, mais inclut également la mise en place de dispositifs garantissant la **sécurité de l'emploi**, la **formation continue** et la gestion du **stress professionnel**, souvent exacerbé dans ces métiers à forte charge émotionnelle et physique.

La **reconnaissance sociale** des métiers du care, tant pour les travailleurs rémunérés que pour ceux qui exercent dans le cadre familial ou bénévole, est un enjeu clé dans le processus de transformation des sociétés vers une transition juste. Cette reconnaissance passe par une valorisation explicite des compétences et des rôles des personnes œuvrant dans ce domaine, qui sont souvent invisibilisées dans les discours dominants et dans la hiérarchie sociale des professions. En **redéfinissant ces métiers comme essentiels** et en les intégrant pleinement dans les politiques de développement social et économique, il devient possible de repenser les rapports sociaux de genre, de classe et de race, qui marquent souvent ces professions, notamment dans le cadre des soins à domicile ou des emplois dans le secteur de la petite enfance, des personnes âgées et des services de santé communautaires.

Le soutien aux métiers du care inclut également la mise en place d'**infrastructures adaptées et accessibles**, tant pour les travailleurs que pour les usagers des services de soin. Cela comprend la **création de structures de santé et d'accueil** respectant les normes écologiques et les principes de durabilité, tout en garantissant leur accessibilité pour tous, notamment pour les populations vulnérables. Les infrastructures doivent être conçues non seulement pour

faciliter le travail des soignants (par exemple, des équipements ergonomiques et des espaces de travail adaptés), mais aussi pour renforcer les capacités des systèmes de santé à répondre à des besoins environnementaux (notamment en termes d'efficacité énergétique, de gestion des déchets et de gestion des ressources naturelles).

Enfin, une approche intégrée du care doit permettre de relier les enjeux sociaux et écologiques, dans une dynamique qui reconnaît les **interdépendances entre les besoins humains et la santé des écosystèmes**. Cela implique une **reconnaissance du soin écologique** comme partie intégrante du système de care. Dans une logique de transition juste, il est crucial d'envisager la prise en charge des populations vulnérables dans un environnement sain, qui protège et préserve les ressources naturelles par la préservation des espaces naturels, la gestion durable des ressources en eau et en énergie, et la réduction des pollutions.

Recherches susceptibles d'être encouragées :

- Evaluation participative du système de soins de santé, dans différents secteurs (hospitalier, soins à domicile, médecine de première ligne etc) à l'aune de ces critères.

5. ASSURER LES FONCTIONS DE LA PROTECTION SOCIALE-ÉCOLOGIQUE

La protection sociale écologique doit continuer à assumer ses fonctions de maintien du revenu, de réponse aux besoins essentiels (dont nous avons observé qu'elle devra considérablement se développer et se renforcer) et l'inclusion sociale. Nous rappelons sous ce point les pistes développées dans le corps du *document* à cet effet.

Les organismes de protection sociale devront pour leur part maîtriser leur propre impact écologique. A cet égard, des **audits pilotes en termes d'ESG** pourraient être organisés par le SPF sécurité sociale et/ou un parastatal de sécurité sociale et/ou par exemple un hôpital. Sur cette base, l'outil pourrait ensuite être adapté et étendu à d'autres organisations. Par ailleurs nous préconisons une **participation active à la task-force énergie-climat**, et la mise en place d'un **processus réflexif d'évaluation continue** et d'adaptation de la Charte et des instruments d'évaluation.

Recherches transversales devant être encouragées :

- Poursuite de recherches comparatives pour identifier les solutions innovantes et compléter la matrice des réponses au risque social-écologique (annexe 2). Mise à l'épreuve et amélioration de cette matrice.
- Systématisation de l'évaluation du non-recours dans toutes les branches dans la perspective de renforcer l'automatisation des droits.
- Elaboration d'un texte juridique transversal reprenant les principes d'une protection sociale-écologique, et pouvant s'inspirer de la charte de l'assuré social et/ou de la loi sur les principes généraux de la sécurité sociale.
- Mise à l'épreuve du modèle "EUROMOD" (Distributional impact assessment) et examen critique de son paramétrage à l'aune des principes de l'*Enabling State* et de l'identification des vulnérabilités sociales-écologiques.

5.1 VERS L'INSTITUTIONNALISATION D'UN SECTEUR "VULNÉRABILITÉS SOCIALES-ÉCOLOGIQUES"

Tous les **secteurs classiques** de la sécurité sociale, tels qu'ils sont définis dans la loi de 2018 sur les principes de la sécurité sociale, doivent être adaptés de manière systématique **à la lumière du risque social-écologique**, du point de vue de leurs paramètres juridiques (champ d'application personnel et matériel) et actuariels, et de leur organisation institutionnelle (en s'inspirant par exemple de l'expérience des maisons médicales en matière de soins de santé).

En complément, la piste d'un **nouveau secteur "vulnérabilités sociales-écologiques"**, organisée à l'échelon national, nous semble devoir être privilégiée. Nous renvoyons à cet égard à l'encadré 14. Nous mesurons les difficultés à surmonter dans le contexte belge, mais en raison de la nature même du risque social-écologique, il paraît difficile de justifier une régionalisation de sa couverture. A défaut, ou en attendant que ce secteur voie le jour, nous proposons au point III. 2.2.2 d'**adapter certaines prestations existantes**.

Recherches devant être encouragées :

- Réinterprétation et adaptation de chacun des risques "classiques" couverts par la sécurité sociale à l'aune de la matrice du risque social-écologique
- Recherche actuarielle pour intégrer les paramètres écologiques dans le budget de la sécurité sociale (risques classiques et nouveaux risques)

5.2 LA RÉPONSE AUX BESOINS ESSENTIELS ET DROITS FONDAMENTAUX : DES STRATÉGIES GLOBALES FONDÉES SUR DES SERVICES DE BASE UNIVERSELS

A partir de la matrice du risque, les besoins fondamentaux devraient être appréhendés à travers des **stratégies globales**, autour de l'**organisation de services de base universels**. Nous avons développé dans le corps du document des stratégies de réponse pour plusieurs de ces besoins (droit à l'insertion dans l'emploi à travers les marchés transitionnels, santé à travers les maisons médicales, sécurité sociale de l'alimentation). Une approche analogue devrait être mise en œuvre pour le logement, l'eau, l'énergie, la mobilité, les services de communication etc. A défaut, ou dans l'attente de leur mise en place, il conviendrait à tout le moins d'examiner la possibilité de délivrer des **prestations spécifiques** pour répondre à ces besoins, selon les critères développés dans la partie III.2.1.1.

Recherches susceptibles d'être encouragées :

- Recherches de prospective participative explorant pour différents contextes à quoi ressemble une économie assurant la satisfaction des besoins fondamentaux dans le respect des limites planétaires (économie du bien-être), et les politiques à mettre en œuvre pour assurer la transition vers cette économie alternative
- Recherches juridiques sur les possibilités de mise en œuvre de services de base universels dans le cadre réglementaire européen
- Recherches comparatives sur les SBU existants dans d'autres pays

5.3 SOUTENIR LES SECTEURS ET ACTIVITÉS DE LA TRANSITION

La sécurité sociale peut constituer un levier important d'encouragement d'activités éco-compatibles, en particulier dans les secteurs où une transition sociotechnique est à l'oeuvre ou attendue - on pense aux secteurs hautement producteurs d'émissions de gaz à effets de serre tels que la mobilité, le logement, l'industrie ou l'agriculture. Les outils mobilisables à cet effet sont les **réductions de cotisations sociales** et des **revenus de transition** (qui peuvent prendre la forme d'un revenu garanti, d'une assurance de reconversion professionnelle, de droits de tirage de transition etc). On peut envisager également des systèmes de garantie d'emploi dans les **métiers d'intérêt social écologique**. Enfin, la **réduction du temps de travail** pour assurer une distribution plus équitable du travail disponible demeure une piste qui mérite d'être explorée.

L'encouragement aux **formations et aux métiers de la transition écologique** dans le cadre des dispositifs de remise à l'emploi constitue un autre levier important. Un **droit à la requalification** face aux risques de transition sociotechnique devrait d'ailleurs faire l'objet d'une inscription légale ou constitutionnelle, voire au niveau européen ou international.

Enfin, des **dispositifs de sortie de carrière adaptés**, assortis d'une indemnisation équitable et adéquate, devraient être mis en place pour les travailleurs âgés victimes de restructurations liées aux transitions sociotechniques.

Recherches devant être encouragées :

- Etude de l'institutionnalisation d'un "droit d'être requalifié et réformé" face aux risques sociotechniques.
- Réduction de cotisations sociales pour encourager les activités éco-compatibles : légalité et efficacité.
- Etude comparative : examen approfondis de modèles de revenus de transition/ assurance reconversion professionnelle/ droits de tirage de transition.
- Cartographie des "métiers de la transition" et des parcours de formation permettant de les exercer.

BIBLIOGRAPHIE

- Abel Gj, Brottrager M, Cuaresma Jc And Muttarak R (2019) Climate, conflict and forced migration. *Global Environmental Change* 54 239-249
- AlphaGeo, The business of geography. Data and products. <https://alphageo.ai/our-data/> . Consulté le 28 novembre 2024.
- Andersen, J. G. (2012). Welfare States and welfare State theory. https://vbn.aau.dk/ws/portalfiles/portal/72613349/80_2012_J_rgen_Goul_Andersen.pdf
- Armeni, C. (2023). What justice? The scope for public participation in the European Union Just Transition, *Common Market Law Review* 60, 1027 – 1054.
- Armeni, C. et Lee, M. (2021). Participation in a time of climate crisis. *Journal of Law and Society*, 48, 549-572.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Assemblée Générale des Nations Unies (12 août 1992). *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*. A/CONF.151/26 (Vol. I). <https://www.un.org/french/events/rio92/aconf15126vol1f.htm>
- Audet, R. (2015). Le champ des sustainability transitions : origines, analyses et pratiques de recherche. *Cahiers de recherche sociologique* 58, 73–93. <https://doi.org/10.7202/1036207ar> .
- Aven, T., & Renn, O. (2020). Some foundational issues related to risk governance and different types of risks. *Journal of Risk Research*, 23(9), 1121–1134. <https://doi.org/10.1080/13669877.2019.1569099>.
- Azzabi, O, Studer, B., Zbinden, L., Küzli, C-A., Wuest, D., Erhardt, M., Qerkini, H, Ruysschaert, D., Delacoste, B. Dramé, A., Herren, Y., Baehler, L. (2023). [MOTION] Création d'une Caisse Alimentaire Commune en Ville de Genève. https://www.google.com/url?q=https://verts-ville-ge.ch/blog/actualites/motion-creation-dune-caisse-alimentaire-commune-en-ville-de-geneve&sa=D&source=docs&ust=1736185717272644&usg=AOvVaw2X4UeWZaNYnNRu-d2eX_rBX

- Baromètre de la pauvreté : information en ligne <https://www.chif-frespauvrete.be> (consulté le 7 janvier 2025)
- Bauler, T., Petit, O., & Froger, G. (2022). *Économie écologique : Une perspective européenne*. De Boeck Supérieur.
- Beaussier, A.-L., Chevalier, T., & Palier, B. (2024). Qui supporte le coût de la transition environnementale ? Penser les inégalités face aux risques sociaux liés au changement climatique : *Revue Française Des Affaires Sociales*, 1, 207–230. <https://doi.org/10.3917/rfas.241.0207>.
- Benaroyo, L. (2004). Genèse d'un paradoxe clinique : L'institution de l'assurance maladie en Allemagne. *Ethique & Santé*, 1(3), 148-152.
- Beramendi, P., Besley, T., Levi M. (2024). Political equality: what is it and why does it matter 2024/3. *Oxford Open Economics*, i262–i281.
- Berger, M. (2015). Des publics fantomatiques - Participation faible et démophobie. *Sociologies*, 1-39 ; Reuchamps, M. (2020). Belgium's experiment in permanent forms of deliberative democracy. *Constitution Net*, 1-9.
- Blaug, R. (2002). Engineering Democracy. *Political Studies*, 50, 102-116.
- Blavier, P. (2021). *Gilets jaunes, la révolte des budgets contraints*. PUF.
- Bogojević, S. and Rayfuse, R. (eds.). (2018). *Environmental Rights in Europe and Beyond*. Hart publishing.
- Bohman, J. (2000), *Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy*. MIT Press.
- Bollier, D. et Helfrich, S. (2012). *The Wealth of the Commons: A World beyond Market and State*. Levellers Press.
- Bonvin, J. M., & Laruffa, F. (2024). Transforming Social Policies and Institutions in a Capability Perspective: Agency, Voice and the Capability to Aspire. *Journal of Human Development and Capabilities*, 25(4), 575-594.
- Boyd, D., 'The Constitutional Rights to a Healthy Environment. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 2012/54, 3-15.

- Brotcorne et Vendramin (mars 2021). Une société en ligne productrice d'exclusion ? *Sociétés en changement* n°11 ; pp.1-8. <https://www.google.com/url?q=https://cdn.uclouvain.be/groups/cms-editors-iacchos/societes-en-changement-note-thematique/IACCHOS-Vulnerabilite%25CC%2581numerique-WEB.pdf&sa=D&source=docs&ust=1736185717275413&usg=AOvVaw-24WezoOXErewbSGeDez9yY>
- Brown, K. (2011). Vulnerability: Handle with Care. *Ethics and Social Welfare*, 5(3), 313–321. <https://doi.org/10.1080/17496535.2011.597165>
- Bruggeman, V. & Faure.M. (2019).The Compensation for Victims of Disasters in Belgium, France, Germany, and the Netherlands, 31 LOY. CONSUMER L. REV. 259.
- Brunet, S., & Guyot, J.-L. (2019). Prospective et analyse des risques : *Une tentative de rapprochement* (IWEPS Working Paper 28).
- Büchs, M. (2021) Sustainable welfare: How do universal basic income and universal basic services compare?, *Ecological Economics*, Volume 189, 107152, <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2021.107152>.
- Bureau fédéral du Plan–Statbel. (2020). Perspectives démographiques 2019-2070. *Population et ménages*. <https://statbel.fgov.be/fr/nouvelles/perspectives-demographiques-2019-2070> .
- Bureau International du Travail (2011). *Socle de protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive*. Rapport du groupe consultatif présidé par Michelle Bachelet, mis en place par le BIT avec la collaboration de l'OMS. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_176520.pdf
- C. frav. Bruxelles (huitième chbre), 8 novembre 2023, R.G. 2022/AB/147, disponible sur www.terralaboris.be ; Trib. trav. Hainaut (div. Charleroi), 5e chbre, 20 octobre 2023, R.G. 22/597/A, disponible sur www.terralaboris.be ; Trib. trav. Hainaut (div. Charleroi), 16 décembre 2022, R.G. 21/93/A, disponible sur www.terralaboris.be ; Trib. trav. Liège (div. Dinant), 25 février 2022, R.G. 21/303/A, disponible sur www.terralaboris.be.
- Calay, V. et Claisse, F. (2024). *Lutter contre la pauvreté des enfants en Wallonie : rétrospective, scénarios à l'horizon 2050 et pistes stratégiques*. Rapport de recherche de l'IWEPS hors-série. <https://www.iweps.be/publication/lutter-contre-la-pauvrete-des-enfants-en-wallonie-une-analyse-prospective/>

- Callon, M., Lascoumes, P., & Barthe, Y. (2001). *Agir dans un monde incertain : Essai sur la démocratie technique*. Seuil. <http://banq.pret-numerique.ca/accueil/isbn/9782021157499>.
- Caluwaerts, D., Reuchamps M. (2020). Still Consociational: Belgian Democracy, 50 Years after “the Politics of Accommodation”. *Politics Low Countries*, 2, 54-76.
- Cassiers, I., Pochet, P., & Vielle, P. (Eds.). (2005). *L'État social actif: Vers un changement de paradigme?*. Peter Lang.
- Cavazzini, A. et Loute, A. (2021). Critique de l'expérimentation : paradigmes politiques et technologies gouvernementales. *Cahier du GRM*, 2021/18, <https://0-doi-org.catalogue.libraries.london.ac.uk/10.4000/grm.3075>.
- Centre de crise national (2018). *Risque technologique*. https://centredecrise.be/sites/default/files/documents/files/BNRA_CBRNFR.pdf.
- Centre de crise National. (2018). *Inondation*. <https://centredecrise.be/fr/risques-en-belgique/risques-naturels/inondation>
- Centre interfédéral pour l'égalité des chances : UNIA (2023). *Avis relatif à l'impact de digitalisation des services (publics ou privés)*. https://www.unia.be/files/avis_relatif_%C3%A0_l'impact_de_la_digitalisation_des_services_publics_ou_priv%C3%A9s.pdf#page=2.69.
- CERAC (2024). *La première évaluation européenne des risques climatiques ! Quels sont les avantages pour la Belgique ?* <https://www.cerac.be/fr/publications/2024-04-la-premiere-evaluation-europeenne-des-risques-climatiques-quels-sont-les>.
- Charles, J. ; Démotier ; Dermine, E. ; De Smedt, K. ; Hermant, P., Lamine A. et Laroussi, M. (2024). *Cheminement vers des territoires zéro chômeur de longue durée en Belgique*, CESEP.
- Chèque énergie : un manque de cohérence avec les objectifs climatiques. (3 mars 2022). *Vie publique*. <https://www.vie-publique.fr/en-bref/284166-cheque-energie-manque-de-coherence-avec-les-objectifs-climatiques>

- Clarenne J. et Jadot, C. (2021). Les outils délibératifs auprès des parlements sous l'angle du droit constitutionnel belge. *Courrier hebdomadaire* n° 2517-2518, 5-60. Climat.be. (2024). *Émissions par secteur*. Climat.Be - Le Site Belge Pour Une Information Fiable Sur Les Changements Climatiques. <https://climat.be/en-belgique/climat-et-emissions/emissions-des-gaz-a-effet-de-serre/emissions-par-secteur>
- CNLE. (2024). *Faire de la transition un levier de l'inclusion sociale : L'impact social de l'écologie* (p. 318). <https://solidarites.gouv.fr/publication-du-rapport-faire-de-la-transition-ecologique-un-levier-de-linclusion-sociale>
- Collectif de réflexion et d'action sur la sécurité sociale : CREASSA (mars 2023). Pour une sécurité sociale de l'alimentation. *Note de positionnement*. Disponible via <https://www.fian.be>
- Collectif de réflexion et d'action sur la sécurité sociale de l'alimentation : CREASSA. (2024). *Bien manger dans ma commune en s'appuyant sur la sécurité sociale de l'alimentation. S'inspirer de la sécurité sociale pour réaliser le droit à l'alimentation*. <https://cbcs.be/wp-content/uploads/2024/09/SSA-COMMUNE-08-24.pdf>
- Commission européenne (2023). *Communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions. La compétitivité à long terme de l'UE : se projeter au-delà de 2030*. <https://www.google.com/url?q=https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15418-2023-REV-2/en/pdf&sa=D&source=docs&ust=1736185717288203&usg=AOvVaw2uHw6G5YitPVp62dN9W4a6>
- Commission européenne (2022). *Communication de la Commission au parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Attirer des compétences et des talents dans l'UE*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0657&from=EN>
- Conférence européenne pour une transition juste (4 et 5 mars 2024). <https://www.developpementdurable.be/fr/conference-europeenne-pour-une-transition-juste>
- Conférence pour une transition juste en Belgique (8 et 9 novembre 2023). <https://www.developpementdurable.be/fr/news/conference-pour-une-transition-juste-en-belgique-8-et-9-novembre-2023>

- Conseil central de l'économie (mars 2024). *Recommandations prioritaires pour une construction durable et sociale*. <https://www.ccecrb.fgov.be/p/fr/1164/recommandations-prioritaires-pour-une-construction-durable-et-sociale/10> . Consulté le 29 novembre 2024.
- Conseil d'État. (29 décembre 2020). Avis n° 68.041/AG concernant Parlement wallon, *Proposition de décret institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen*, n° 221/1, 1er septembre 2020 et n° 221/1bis, 2 septembre 2020.
- Convention collective de travail no 147 du 18 mars 2020 « établissant un régime de suspension totale de l'exécution du contrat de travail et/ou un régime de travail à temps réduit en cas de manque de travail résultant de causes économiques pour les employés en raison de la crise du coronavirus », rendue obligatoire par l'arrêté royal du 25 mars 2020, M.B., 10 avril 2020.
- Coote, A., Kasliwal, P. and Percy, A. (2019). *Universal basic services: theory and practice. A literature review. Institute for Global Prosperity*. https://ubshub.wordpress.com/wp-content/uploads/2019/05/ubs_report_online.pdf
- Coriat (ss la dir.), B. (2015). *Le retour des communs. La crise de l'idéologie propriétaire*. Les liens qui libèrent.
- Cornu, M., Osri, F., Rochfeld, J. (Dir.). (2017). *Dictionnaire des biens communs*. Presses Universitaires de France.
- Dardot, P. et Laval, C. (2014). *Commun : Essai sur la révolution au XXIe siècle*. La Découverte.
- De Gastines, C. (24 juin 2024). Les expert.es du vécu en pauvreté : 20 ans de regard critique et constructif. *Education Santé*. <https://educationsante.be/les-expert-es-du-vecu-en-pauvrete-20-ans-de-regard-critique-et-constructif/> .
- De Lassus St-Geniès, G. (2015). L'Accord de Paris sur le climat : quelques éléments de décryptage. *Revue québécoise de droit international*, 28(2), 27-51.
- De Munck, J. et Ferreras, I. (Juillet 2012). The democratic exchange, as the combination of deliberation, bargaining, and experimentation. Jean De Munck, Claude Didry, Isabelle Ferreras and Annette Jobert (eds.), *Renewing Democratic Deliberation in Europe. The Challenge of Social and Civil Dialogue*. Peter Lang, 149-169.

- De Muynck, S., & Ragot, A. (2022). *Perspectives climatiques et diagnostic des risques et vulnérabilités de Forest face aux changements climatiques* (p. 67). Rapport réalisé pour le compte de l'Administration communale de Forest.
- De Muynck, S., Ragot, A. et Creteur, L. (2023). *État des lieux des risques et vulnérabilités liés au changement climatique de la commune de Saint-Gilles sous l'angle des inégalités environnementales*. Rapport pour l'administration communale de Saint-Gilles.
- Deschouwer, K. (2012). *The politics of Belgium*. Basingstoke: Palgrave Macmillan ; Lijphart, A. (2012). *Patterns of Democracy*. Yale University Press.
- De Schutter, O. (2024). *Eradicating poverty beyond growth: report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights*. A/HRC/56/61. <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5661-eradicating-poverty-beyond-growth-report-special-rapporteur>.
- De Schutter, O. (2014). *Final Report: The transformative potential of the right to food*. Final Report of the Special Rapporteur on the right to food to the 25th session of the Human Rights Council. A/HRC/25/57.
- De Schutter, O. (2023). *Changer de boussole. La croissance ne vaincra pas la pauvreté*, Paris, Les Liens qui libèrent.
- Delruelle, É. (2019). *Philosophie de l'État social*. Editions Kimé. <https://shs.cairn.info/philosophie-de-l-État-social--9782841849607>.
- Delwit P. (2019). Introduction. *Du parti libéral au MR, 170 ans de libéralisme en Belgique*. Delwit, Pascal (Ed.). Editions de l'Université libre de Bruxelles, p.8.
- Dermine E. (2023). Towards a sustainable social law: what role for legal scholars? *International journal of comparative labour law and industrial relations*, 39/ 3, pp. 315-335.
- Dermine, E. et Dumont D. (2022). A Critical Perspective on Social Law: Disentangling an Ambivalent Relationship with Productivism. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 38/3, 2022, pp. 237-268.
- Deschouwer, K. (2012). *The politics of Belgium*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Dewey, J. (1937). Democracy and Educational Administration. *School and Society*, n°45, 457-467.
- Dewey, J. (2005). La réalité comme expérience. *Tracés. Revue de Sciences Humaines*, n°9, 83-92.
- Dewey, J. (2010). *Le public et ses problèmes*. Gallimard. coll. « Folio Essais ».
- Dixson-Decleve, S. (with Gaffney, O., Ghosh, J., Randers, J., Rockstrom, J., & Stoknes, P. E.). (2022). *Earth for All: A Survival Guide for Humanity* (1st ed). New Society Publishers, Limited.
- Dryzek, J. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Cambridge University Press.
- Eiler, D.-L. (1999). Un État entre importation et implosion : consociativité, partitocratie et lotissement dans la sphère publique en Belgique. *Gouverner la Belgique, clivages et compromis dans une société complexe*, Delwit Pascal (Ed.). Editions de l'Université libre de Bruxelles, 1999, pp. 15-52.
- Elster, J. (2012), *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. New Jersey: Princeton University Press. ISBN 9780069028573.
- Etoka, S., Sengupta, S. and Costella, C. (2020). *Social protection for extreme temperatures: Experiences from the UK, USA and France*. Climate centre. <https://www.climatecentre.org/wp-content/uploads/Extreme-temps-case-studies.pdf> .
- EU-LEX (2017). *Socle européen des droits sociaux*. <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/glossary/european-pillar-of-social-rights.html> .
- EUR-LEX (1992). 92/442/CEE : Recommandation du Conseil, du 27 juillet 1992, relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale. *Journal officiel* n° L 245 du 26/08/1992 p. 0049 – 0052. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A31992H0442> .
- European Commission (2024). Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. *Report on access to essential services in the EU – Commission staff working document*, Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/447> .

European Commission (2024). Employment and Social Developments in Europe. Upward social convergence in the EU and the role of social investment. *Annual Review*.

Extension of the 2022 water bonus: everything you need to know. (5 octobre 2022). Delta & immobiliare. <https://agenziadeltaimmobiliare.it/en/extension-of-the-2022-water-bonus-everything-you-need-to-know/> .

FAO & UNDP. 2023. *Evaluation of the impact of unemployment insurance on the socioeconomic conditions of small-scale fishers*. Rome, FAO.

Federici, S. (2018). *Re-enchanting the World: Feminism and the Politics of the Commons*. PM Press.

Ferreras, I., Battilana, J. et Méda, D. (2020). *Le Manifeste Travail. Démocratiser, démarchandiser, dépolluer*. Seuil. <https://www.google.com/url?q=https://www.seuil.com/ouvrage/le-manifeste-travail-isabelle-ferreras/9782021470499&sa=D&source=docs&ust=1733239835475598&usg=AOvVaw17qcv9SISs2TMCbZ0FOHKb>

FGTB (décembre 2020). Défi climatique à l'horizon. *Magazine syndicats* 75/11,15-19.

Fischer, B. & Tronto, J. (1991). Towards a Feminist Theory of Care. E. Abel & M. Nelson (dir.). *Circles of Care: Work and Identity in Women's Lives*, 40. State University of New York Press.

Flouris, A., Azzi, M., Graczyk, H., Nafradi, B., and Scott, N., eds. (2024). *Heat at Work: Implications for Safety and Health. A Global Review of the Science, Policy and Practice*. ILO.

FPS Public Health - DG Environment - Climate Change Section. (2021). *Scenarios for a climate neutral Belgium by 2050*. <https://climat.be/doc/climate-neutral-belgium-by-2050-report.pdf> .

Fransolet, A., & Laurent, E. (2024). *Mapping and Institutionalizing Social-Ecological Inequalities for a Just Transition in Europe* (SET papers No.1). Sciences Po, forthcoming.

Fransolet, A. et Vanhille, J. (2023). *Just Transition in Belgium: Concepts, Issues at Stake, and Policy Levers: Scientific Report on behalf of the High Committee for a Just Transition for the Belgian Federal Minister for Climate, Environment, Sustainable Development and Green Deal*. Université Libre de Bruxelles. <https://difusion.ulb.ac.be/vufind/Record/ULB-DIPOT:oai:dipot.ulb.ac.be:2013/365729/Holdings>

- Fraser, N. (1989). Talking about needs: interpretive contests as political conflicts in welfare-State societies. *Ethics*, 99(2), 291-313.
- Fraser, N. (2022). *Cannibal Capitalism. How Our System Is Devouring Democracy, Care and the Planet – and What We Can Do about It*. Verso.
- Funtowicz, S. O., & Ravetz, J. R. (1994). Uncertainty, complexity and post-normal science. *Environmental Toxicology and Chemistry*, 13(12), 1881–1885. <https://doi.org/10.1002/etc.5620131203>.
- Galgóczi, B. and Pochet, P. (2023), Just Transition and Welfare States: a Largely Unexplored Relation, 165(3) *Sociology of Labour* 46-67.
- Gazier, B. et Bruggeman, F. (juin 2022), *Vers un plein emploi de transition écologique ?* 11^e Congrès de l'AFEP Association française d'Economie Politique 2022. <https://hal.science/hal-03900330/document>.
- Godfrey-Wood, R. et Flower, B.C.R. (août 2017). “Does guaranteed employment promote resilience to climate change? The case of India’s mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (MGNREGA)”, *Development Policy Review*, 36, O586-O604.
- Golay, C. (2024). Le droit à l'alimentation à Genève. Pour une transition juste vers des systèmes alimentaires durables. Geneva Academy. https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Briefing%2024_Web.pdf.
- Gough, I. (2020). The Case for Universal Basic Services. *LSE Public Policy Review* 1 (2). doi:10.31389/lseppr.12.
- Gunnarsson-Östling, U., & Svenfelt, Å. (2018). Sustainability discourses and justice: Towards social-ecological justice. In R. Holifield, J. Chakraborty, & G. P. Walker (Eds.), *The Routledge handbook of environmental justice*, 160–171. Routledge.
- Gutman, A. and Thompson, D. (2009). *Why Deliberative Democracy?* Princeton University Press.
- Gutwirth, S. et Stengers, I. (2016). Le droit à l'épreuve de la résurgence des commons, *Revue Juridique de l'Environnement*, 2016/2, 306-343.
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the State: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative politics*, 275-296.

- Hensher, M., Canny, B., Zimitat, C., Campbell, J., Palmer (2020). *A Health care, overconsumption and uneconomic growth: a conceptual framework*. Soc Sci Med. 2020 ; 266113420.
- Hood, C., Rothstein, H., & Baldwin, R. (2001). *The Government of Risk: Understanding Risk Regulation Regimes* (1st ed.). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199243638.001.0001>.
- IIASA. (2017). *Agricultural drought insurance: Austria as a case study - factsheet*, International Institute for Applied Systems Analysis. https://previous.iiasa.ac.at/web/home/research/researchPrograms/RISK/IIASA_drought_insurance_factsheet_AT.pdf.
- Institut Royal Météorologique de Belgique : IRM (2020). *Rapport climatique 2020. De l'information aux services climatiques*. https://www.meteo.be/resources/misc/climate_report/RapportClimatiqueBref-2020.pdf.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (Ipcc). (2022). *Climate Change 2022 – Impacts, Adaptation and Vulnerability: Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (1st ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009325844>.
- International Labour Office. (2024). *World Social Protection Report 2024-2026: Universal Social Protection for Climate Action and a Just Transition*, Geneva: International Labour Office.
- International Labour Organization (1952). C102 - Convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247
- International Labour Organization (2012). *Recommandation 202*. <https://doi.org/10.1111/issr.12017>
- IOECD. (2022). *Monitoring exposure to climate-related hazards: Indicator methodology and key results* (OECD Environment Working Papers 201 ; OECD Environment Working Papers, Vol. 201). <https://doi.org/10.1787/da074cb6-en>.
- IPCC (2023) Summary for Policymakers. *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 1-34, doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001.

- IRGC. (2015). *IRGC guidelines for emerging risk governance: Guidance for the Governance of Unfamiliar Risks* (p. 60). International Risk Governance Council (IRGC).
- IRGC. (2017). *Introduction to the IRGC risk governance framework: Revised Version 2017* (p. 50). EPFL International Risk Governance Center.
- IRGC. (2018). *IRGC guidelines for the governance of systemic RISKS in systems and organisations in the context of transitions* (p. 82). International Risk Governance Council (IRGC).
- Jacquemyn, A.-S (2017). Naissance, évolution et avenir du concept « risques sociaux » en Belgique. *Revue belge de sécurité sociale* 4/ Trimestre 2017 ; 579-622, <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/rbss-0417-06-naissance-evolution-et-avenir-du-concept-risques-sociaux-en-belgique.pdf> .
- Jeffords, C. and Gellers, J.C. (2017). Constitutionalizing Environmental Rights: A Practical Guide. *Journal of Human Rights Practice*, 9, 136-145.
- [JORF n°0052 du 3 mars 2022.](#)
- Kazmierczak, A. (2015). *Analysis of social vulnerability to climate change in the Helsinki Metropolitan Area: Final report* (p. 51). Helsinki Region Environmental Services Authority.
- Kerbrat, Y., Maljean-Dubois, S., & Wemäere, M. (2015). Conférence internationale de Paris sur le climat en décembre 2015 : comment construire un accord évolutif dans le temps ?. *Journal du droit international (Clunet)*, (4).
- Klinenberg, E. (2015). Heat Wave. A Social Autopsy of Disaster in Chicago. The University of Chicago Press. <https://press.uchicago.edu/ucp/books/author/K/E/au5414790.html> .
- Knight, F. H. (1921). Risk, uncertainty and profit. *Hart, Schaffner and Marx*. Cambridge: The Riverside Press.
- Kuran, C. H. A., Morsut, C., Kruke, B. I., Krüger, M., Segnestam, L., Orru, K., Nævestad, T. O., Airola, M., Keränen, J., Gabel, F., Hansson, S., & Torpan, S. (2020). Vulnerability and vulnerable groups from an intersectionality perspective. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 50, 101826. <https://doi.org/10.1016/j.ij-drr.2020.101826>.

- Lamine, A (2018). *L'expérimentation institutionnelle au service de la démocratie ? Introduction théorique et analyse de deux initiatives en cours*. SMart Research in Progress ; 5 (2018) 56 pages.
- Laurent, E (2024), *Pour l'état social-écologique, le bel avenir de l'État providence*, Editions Les liens qui libèrent.
- Laurent, É. (2022). La pleine santé sur une planète vivante. *Pratiques*, 97(2), 48-52.
- Laurent, É. (2023). *Économie pour le XXI^e siècle : manuel des transitions justes*. La Découverte.
- Laurent, É., Steinberger, J., Saheb, Y., & Denuit, F. (2024). *A Blueprint for A European Social and Green Deal: Policy Orientations for a Consistent Social-Ecological Future for the EU* (p. 30) [A GREENS/EFA Policy Brief].
- Lavallée, S., & Maljean-Dubois, S. (2016). L'Accord de Paris : fin de la crise du multilatéralisme climatique ou évolution en clair-obscur ? *Revue juridique de l'environnement*, (1), 19-36.
- Lefèvre, V. (2024). La démocratie face aux « crises » globales : la Belgique entre unité et division. *Courrier hebdomadaire* n° 2619-2620, 1-123 .
- Lestrade, B. (2016). La protection sociale en Allemagne–Une conception différente, des résultats inégaux. *Revue française des affaires sociales*, (4), 41-50.
- L'Heureux-Dube, G., Lacobucci, M., Bastarache, A., & JJ, L. (2001). 114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) v. *Hudson (Town)*.
- Lijphart, A. (1977). *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. Yale University Press.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of Democracy*. Yale University Press.
- Loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail (M.B. 22 août 1978).
- Loi du 3 juillet 1978. PEUCH, Jonathan, Politique, revue belge d'analyse et de débat, n°116, "L'État un agent économique, initiatives publiques à l'épreuve du capitalisme" 6 juin 2021, disponible sous <https://www.revuepolitique.be/appliquer-le-droit-a-l'alimentation-une-obligation-pour-l'État/>

Loi n° 2022-298 du 2 mars 2022 d'orientation relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture, JORF n°0052 du 3 mars 2022.

Loyen, C. Nuyts, N. et SAGAERT, M. (2020). L'impact de la pandémie de Covid-19 sur le chômage : premiers résultats », *R.B.S.S.*, 2020/1, 65.

Mallet, J., Massini, C., Dubreucq, J., Padovani, R., Fond, G., & Gues-soum, S. B. (2022). Mental health during the Covid pandemic, a narrative review. *Annales Médico-Psychologiques* (Vol. 180, No. 7, pp. 707-712).

Maupain, F. (2013). *The future of the International Labour Organization in the global economy*. Bloomsbury Publishing.

Max-Neef, M. (2017). Development and Human Needs. *In Development Ethics* (pp. 169-186). Routledge.

Mayrhuber, E. A.-S., Dückers, M. L. A., Wallner, P., Arnberger, A., Alex, B., Wiesböck, L., Wanka, A., Kolland, F., Eder, R., Hutter, H.-P., & Kutalek, R. (2018). Vulnerability to heatwaves and implications for public health interventions – A scoping review. *Environmental Research*, 166, 42–54. <https://doi.org/10.1016/j.envres.2018.05.021>.

McMillan, D. W., & Chavis, D. M. (1986). Sense of community: A definition and theory. *Journal of community psychology*, 14(1), 6-23.

Metcalf, D. (2003). Trade unions. *The Labour Market Under New Labour: The State of Working Britain 2003*, 170-187.

Michael S. (1998)., *The Terms of Democracy*. Polity Press.

Mormont, M. ; Franssen, A. ; Eliane Godelet ; John Cultiaux ; Delforg-es, F. (2010). *Les experts du vécu, des acteurs de changement*, Rapport de mission du jobcoaching des experts du vécu en matière de pauvreté et d'exclusion sociale et de leurs encadrants, Brussels.

Mustafa et L. Nazare(avril 2019). Retrained and forgotten. Measures for mitigating the impact of layoffs from the mines in the Jiu Valley. <https://bankwatch.org/wp-content/uploads/2019/04/Rom-briefing-EN.pdf>

Myrdal, G. (1957). *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. London: Gerald Duckworth.

- Nations Unies, O. (1966). Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. *Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. Publications et ressources*. https://protect-lawyers.org/wp-content/uploads/pacte_international_droits_economiques_sociaux_et_culturels.pdf
- Nations Unies, O. (2015). Accord de Paris, https://unfccc.int/sites/default/files/french_paris_agreement.pdf.
- Nayer, A et Capiaux, S. (novembre 1992). *Solutions concrètes pour la sécurité sociale et la fiscalité des artistes*, CERP.
- Niinistö, S. (2024). *Safer Together. Strengthening Europe's Civilian and Military preparedness and Readiness*. https://commission.europa.eu/document/download/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en?filename=2024_Niinisto-report_Book_VF.pdf.
- Nussbaum, M. (2000). *Women and Human Development: The Capabilities Approach (The Seeley Lectures)*, Cambridge, Cambridge University Press.
- OECD. (14 December 2021). Eight ways to institutionalise deliberative democracy. *OECD Public Governance Policy Papers*, n°. 12.
- OECD. (2022). *Monitoring exposure to climate-related hazards: Indicator methodology and key results* (OECD Environment Working Papers 201 ; OECD Environment Working Papers, Vol. 201). <https://doi.org/10.1787/da074cb6-en>.
- ONEM (2020). Rapport annuel ONEM 2020. <https://www.onem.be/espace-presse/rapport-annuel-onem-2020>.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. CUP.
- Otto, IM, Donges, JF, Cremades, R, Bhowmik, A, Hewitt, RJ, Lucht, W, Rockstro, M.J, Allerberger, F, McCaffrey, M, Doe, S.S. and Lenferna, A. (2020). Social tipping dynamics for stabilizing Earth's climate by 2050. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 117(5), 2354-2365.
- Owens, S. and Cowell, R. (2011). *Land and Limits: Interpreting Sustainability in the Planning Process* (2nd edn), Routledge.

- Papathoma-Köhle, M., Thaler, T., & Fuchs, S. (2021). An institutional approach to vulnerability: Evidence from natural hazard management in Europe. *Environmental Research Letters*, 16(4), 044056. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/abe88c>.
- Passaga, É., & Salin, M. (2021). Risque, incertitude et anticipations en économie. *Regards croisés sur l'économie*, 29(2), 164-172. <https://shs.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2021-2-page-164?lang=fr&tab=texte-integral>.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press.
- Pérez-Soba, M, Maas, R. (2015). Scenarios: Tools for Coping with Complexity and Future Uncertainty? *The Tools of Policy Formulation: Actors, Capacities, Venues and Effects*, Jordan, A. J., Turnpenny, J. R. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Phillips A., Fransolet A., Lambert D. and Tung T.A. (2024). *Prospective Diagnosis: Social-Ecological Inequalities in Green Infrastructures, Housing and Mobility in Brussels-Capital Region*. COGITO Deliverable 3.3.
- Pistor, K. (2019). *The Code of Capital. How the Law Creates Wealth and Inequality*. PUP.
- Polanyi, K. (2001). *The Great Transformation*. (Première édition 1944). Beacon Press.
- Pörtner, H.-O., Scholes, R. J., Agard, J., Archer, E., Bai, X., Barnes, D., Burrows, M., Chan, L., Cheung, W. L. (William), Diamond, S., Donatti, C., Duarte, C., Eisenhauer, N., Foden, W., Gasalla, M. A., Handa, C., Hickler, T., Hoegh-Guldberg, O., Ichii, K., ... Ngo, H. (2021). *IPBES-IPCC co-sponsored workshop report on biodiversity and climate change* (Version 2). Zenodo. <https://doi.org/10.5281/ZENODO.4782538>
- Prieur, M. (1999). La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale. *Revue juridique de l'Environnement*, 24(1), 9-29.
- Projet d'accord de solidarité sociale, 1944.
- Projet de loi-programme du 24 novembre 2022, Chambre des représentants, Doc 55 3015/001.

- Rabany, S. (29 août 2023). *Territoires zéro chômeur de longue durée : un pas vers le droit à l'emploi ?*, 29 août 2023. Vie publique. <https://www.vie-publique.fr/eclairage/286834-territoires-zero-chomeur-de-longue-duree-vers-un-droit-lemplo> .
- Raworth, K. (2023). What on Earth is the Doughnut? <https://www.kateraworth.com/doughnut/>
- REICH 1993-7, SS Labour Clinton Administration. ETUI seminar 3 October 2024.
- Reman, P. (2016). Le Pacte social, un modèle sur le fil. *La Revue Nouvelle*, 1(1), 52-60.
- Reman, P., & Feltesse, P. (2003). L'évolution de la gestion paritaire de la sécurité sociale en Belgique. *Reflets et Perspectives de la vie économique*, (4), 101-113.
- Renn, O. (2008). *Risk governance: Coping with uncertainty in a complex world*. Earthscan.
- Renn, O. (2016). Systemic Risks: The New Kid on the Block. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 58(2), 26-36. <https://doi.org/10.1080/00139157.2016.1134019>.
- Reuchamps, M. (2020). Belgium's experiment in permanent forms of deliberative democracy. *Constitution Net*, 1-9.
- Riodoc n° 202577/1, Chômage temporaire consécutif à l'épidémie du coronavirus Covid-19 – simplification de la procédure, 20 mars 2020.ONEM le 21 mars 2022, « Conditions climatiques exceptionnelles (inondations) - Règles spécifiques en matière de chômage ». <https://www.onem.be/actualites/2022/03/21/conditions-climatiques-exceptionnelles-inondations-regles-specifiques-en-matiere-de-chomage>
- Rufat, S., Tate, E., Burton, C. G., & Maroof, A. S. (2015). Social vulnerability to floods: Review of case studies and implications for measurement. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 14, 470-486. <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2015.09.013>.
- Sabel, C. (2012). Dewey, democracy, and democratic experimentalism. *Contemporary pragmatism*, 9(2), 35-55.
- Sabel, C. et J. Zeitlin, J. (2012). *Experimental governance*, David Levi-Faur (ed.), The Oxford Handbook of Governance. OUP, 169-184.

- Sabel, C. et Simon, W.H. (2017). Democratic experimentalism. Justin Desautels-Stein & Christopher Tomlins (éds.), *Searching for Contemporary Legal Thought*. Cambridge University Press, 477- 498.
- Salas, y. et Mélia, D. (avril, 2022). Les principaux enseignements du 6^{ème} rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). In *Annales des Mines-Responsabilité et environnement*, n° 2, pp. 11-16. <https://shs.cairn.info/revue-responsabilite-et-environnement-2022-2-page-11?lang=fr> .
- Sanchez Hidalgo, E. (2024), El Consejo de Ministros aprueba “permisos climáticos” para evitar desplazamientos durante catástrofes. El Pais, 28 novembre 2024.
- Service de Lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023), Avis 'Transition juste et pauvreté' ; Contribution pour la Conférence des 8 et 9 novembre 2023 pour une transition juste en Belgique, Bruxelles
- Schlosberg. (2009). Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature (OUP, 2007) ; Ebbesson and Okowa (Eds.), *Environmental Law and Justice in Context*. Cambridge University Press.
- Schoukens P., Spasova S., De Becker E., Haapanala H. and Marengo M. (June 2024). *Improving Access to Social Protection in the European Union: a proposal for further action*. OSE Paper Series, Research Paper n°. 64.
- Schwarze, R., Schwindt, M., Weck-Hannemann, H., Raschky, P., Zahn, F. and Wagner, G.G. (2011), Natural hazard insurance in Europe: tailored responses to climate change are needed. *Env. Pol. Gov.*, 21: 14-30.
- Sciensano (Belgium), Université Catholique de Louvain (Belgium), Universiteit Gent (Belgium), & Chair persons: Eduardo Bracho Montes de Oca (Belgium), Laura Int Panis (Belgium). (2024). 11. A. Scientific session: Overcoming Real-World Challenges in Setting up Health Data Linkages for Public Health Policy. *European Journal of Public Health*, 34(Supplement_3), ckaf144-680.
- Sciensano. (2024). *Mobility week. New research confirms the health impacts caused by traffic-related air pollution in Belgium*. Sciensano. <https://www.sciensano.be/en/press-corner/mobility-week-new-research-confirms-health-impacts-caused-traffic-related-air-pollution-belgium> .

- Seiler, D.-L. (1999). Un État entre importation et implosion : consociativité, partitocratie et lotissement dans la sphère publique en Belgique. *Gouverner la Belgique, clivages et compromis dans une société complexe*, Delwit, Pascal (Ed.). Editions de l'Université libre de Bruxelles, 1999, 15- 52.
- Sen, A. (1982). *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*. Oxford university press.
- Sen, A. (1999), *Development as freedom*, Oxford paperbacks, Oxford, United Kingdom.
- Sénat de Belgique, Commission du Renouveau démocratique et de la Citoyenneté (31 mai 2021). *Rapport d'information sur la nécessaire modernisation de notre système démocratique en complétant la démocratie représentative par une participation accrue des citoyens dans la prise de décisions aux différents niveaux de pouvoir ainsi qu'au sein de la société*. Rapport, n° 117/4, 31 mai 2021.
- Shelton, D. (1991). Human Rights, Environmental Rights and the Right to the Environment. *Stanford Journal of International Law* 28/103, 117.
- Sinnaeve, M. (2012), Le Pacte social de 1944 : le grand compromis capital-travail. Analyse 2012-21. Présence et Action culturelle. <http://www.pac-g.be> (consulté en ligne le 29 octobre 2018).
- Smith, G. (2009). *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge University Press.
- Steinberger, J., Guerin, G., Hofferberth, E., & Pirgmaier, E. (2024). Democratizing provisioning systems: a prerequisite for living well within limits. *Sustainability : Science, Practice and Policy*, 20(1).
- Supiot, A. (2015). *La gouvernance par les nombres*. Fayard.
- Swaton, S. (2018). *Pour un revenu de transition écologique*. PUF ; (2020). *Revenu de transition écologique : mode d'emploi*. PUF.
- Territoires zéro chômeur de longue durée : un pas vers le droit à l'emploi ?", 29 août 2023 <https://www.vie-publique.fr/eclairage/286834-territoires-zero-chomeur-de-longue-duree-vers-un-droit-lemploi> .
- Tronto, J. C. (2009)., *Un monde vulnérable, pour une politique du care* (p.240). La Découverte.

- Tronto, J. C. (2012). *Le risque ou le care ?* Paris, PUF.
- Tronto, J. C. (2019). Creating caring institutions: Politics, plurality, and purpose. *Care Ethics*, 51-64. Routledge.
- Tronto, J. C. (2019). *Un monde vulnérable, pour une politique du care* (p.240). La Découverte.
- Tronto, J. C. (2023). Can Democratic Caring Save our Planet? *Revue Philosophique de Louvain*, 120(1), 21-40.
- Turner, B. (2014). International Trade Union Confederation (ITUC). *The Statesman's Yearbook: The Politics, Cultures and Economies of the World 2015*, 50-51.
- UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus, 25 June 1998) UNTS 2161, 446.
- Unger, R. (1996). *What should legal analysis become?* Verso.
- Unger, R. (2007). *The Self Awakened: Pragmatism Unbound*, Harvard University Press.
- Vanthemsche, G. (1994). *La sécurité sociale. Les origines du système belge. Le présent face à son passé*, De Boeck Université.
- Vielle, P. (2001). La sécurité sociale et le coût indirect des responsabilités familiales. Une approche de genre. Bruxelles, Bruylant
- Vielle, P., Pochet, P. et Cassiers, I. (dir.) (2005). L'État social actif. Vers un changement de paradigme ? Bruxelles, PIE-Peter Lang, collection Travail & Société, vol. 44
- Vielle, P. et Bonvin, J.-M. (2010). Des droits sociaux communautaires. Renégocier un nouveau panier de sécurité pour les citoyens européens. *Revue Belge de Sécurité Sociale*, p. 553-571
- Vielle, P. (2022). Un régime de protection sociale au service de la transition climatique. Contribution de la pensée écoféministe. *Annales de droit de Louvain* 31-48.
- Vleminckx, K. (2024) Face au changement climatique : comment la protection sociale et les mesures en faveur du travail et de l'emploi peuvent-elles soutenir l'adaptation et l'atténuation ? *Revue belge de sécurité sociale* 65/2,406-407.

- Vrydagh, J., Devillers, S., Talukder, D., Jacquet, V., et Bottin, J., Les mini-publics en Belgique (2001-2018) : expériences de panels citoyens délibératifs. *Courrier hebdomadaire 2020/ 32 n° 2477-2478* CRISP.
- Walker, C.C., Druckman, A., & Jackson, T. (2021). Welfare systems without economic growth: A review of the challenges and next steps for the field. *Ecological Economics*, 186, 107066. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2021.107066>.
- Wallace, J. (2019). *The Rise of the Enabling State: A review of policy and evidence across the UK and Ireland*. Carnegie UK Trust.
- Wallace, J., Brotchie, J. and Ormston, H. (2019). *The Enabling State: Where are we now? Review of policy developments 2013-2018 Summary Report*. Carnegie UK Trust. file:///Z:/LOW-RES-3570-ES-Summary-Report-Overview-2.pdf .
- Wallace, J., Brotchie, J., Ormston, H. (2013), *The Enabling State: Where are we now? Review of policy developments 2013-2018*, Carnegie UK Trust.
- Williot, J. P. (1998). Sandrine Kott, L'État social allemand. Représentations et pratiques. *Histoire, économie & société*, 17(1), 217-218.
- Woodward, A. (2004). Building Velvet Triangles: Gender and Informal Governance. *Book: Informal Governance in the European Union* (pp.76 – 93). Publisher: Edward Elgar. DOI:10.4337/9781843769729.00011.
- Yaka, Ö. (2019). Rethinking Justice: Struggles For Environmental Commons and the Notion of Socio-Ecological Justice. *Antipode*, 51(1), 353–372. <https://doi.org/10.1111/anti.12422>.
- Young, I.M. (1990). *Justice and Politics of Difference*. Princeton University Press.
- Zinsstag J., Whittaker M. & Waltner-Toews D. (2020). *One health, une seule santé : Théorie et pratique des approches intégrées de la santé*. Versailles : Édition Quae. https://sites.uclouvain.be/reso/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=1004883 .



ANNEXE 1. MATRICE DES RÉPONSES POLITIQUES

Fonction assumée par la mesure	Type de mesure	Aléa et type de risque social-écologique (i) Transformation biophysique (ii) Transition socio-technique	Nom de la mesure (pays, date)	Type d'instrument ou branche de la protection sociale mobilisée (assistance sociale, régulation du marché de l'emploi, services sociaux, assurance sociale, etc.), et caractéristiques principales de la mesure	Commentaires (liens, questions, critique, etc.)
Réponse à un choc environnemental Maintien du revenu des particuliers et professionnels suite aux chocs (par une compensation pour les pertes matérielles)	Régime structurel d'indemnisation des catastrophes naturelles	Inondation Risques de transformation biophysique / catastrophe environnementale	Régime « cat-Nat » (France, 1982) ¹	(i) Régime d'assurance obligatoire « public-privé » pour les catastrophes non assurables par le privé (ii) Etat de catastrophe naturelle décrété par arrêté (iii) Financement par une cotisation sur les contrats d'assurance (iii) Couvre les dommages matériels en cas d'inondations, séismes, sécheresses, cyclones,... Pas les pertes de revenus professionnels	(i) Refus fréquent de la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. (ii) Système à bout de souffle alors que les catastrophes se multiplient. Proposition de revalorisation annuelle des primes. (iii) Nécessité d'encourager les mesures de prévention individuelle afin de diminuer le risque de sinistralité. Financer la prévention par des incitants - Fonds Barnier.
			Wet Tegemoetkoming Schade bij rampen en zware ongevalen (disaster compensation act) ² (Pays-Bas, 1998)	(i) Fond d'indemnisation public (ii) Couvre le risque de perte de logement, de pertes commerciales, de dommages matériels (iii) Intervention résiduaire (si l'individu n'est pas assuré autrement) (iv) Financé par les impôts	(i) Tension avec le système d'assurance privée qui refuse d'offrir une assurance contre les inondations (ii) Pourrait indirectement accroître la vulnérabilité des citoyens

			Subsidised drought insurance system for farmers ³ (Autriche, 2016)	(i) Régime d'assurance « public-privé » au sein duquel le public partage le risque avec les agriculteurs - prise en charge de 55% de la prime par le public. (ii) Remplace les systèmes de compensation ad-hoc (iii) Financement par les fonds publics, des contributions du secteur privé et des contributions individuelles des fermiers (iv) Compensation automatique après un certain nombre de sécheresse ou de jours de pluie, si un certain ratio est atteint, basé sur une moyenne sur 10 ans. En plus d'une compensation financière plus classique basée sur la perte de revenus. (v) Objectifs de compensation financière directe mais également d'apaisement de la pression mentale grâce au système de compensation automatique.	
	Mesure d'indemnisation ad-hoc suite à une catastrophe naturelle spécifique ⁴	Inondation	(Pologne, 1997 et 2010)	(i) Fonds ad-hoc financés par l'impôt (ne génèrent pas un droit formel d'accès à l'indemnisation) (ii) Compensation pour dommage matériel subi par des personnes non-assurées (Allemagne) ou par toute personne (Pologne)	(i) Ce type de mesure n'est pas durable face l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des catastrophes sociaux-climatiques (ii) Voir autres exemples similaires en Europe : Rapport de l'Agence Européenne pour l'Environnement, <i>Responding to climate change impacts on human health in Europe: focus on floods, droughts and water quality</i> , 2024/3 (p. 94-95)
		Risques de transformation biophysique / catastrophe environnementale	(Allemagne, 2002 - 2021)		

Réponse à un choc environnemental Maintien du revenu des ménages suite aux chocs	Transfert direct de revenus (a posteriori, suite à un choc environnemental) aux ménages précarisés/vulnérables	Risques de transformation biophysique / catastrophe environnementale	Cold weather payment (UK - 1988)	(i) Assistance sociale (système non-contributif) au bénéfice de ménages précarisés/vulnérables	
			Chèque énergie (France, 2018)		
Compenser les impacts négatifs de la lutte contre le changement climatique	Prêt de la Banque Mondiale pour des programmes de soutien aux travailleurs licenciés (suite à la restructuration du secteur minier)	Risques de transition socio-technique / fermeture de secteurs polluants	Mines Closure and Social Mitigation projects (Roumanie, 2000-2012)	(i) Régulation du marché de l'emploi (ii) Systèmes de micro-crédit (iii) Soutien aux entrepreneurs (iv) Incitants à l'emploi et à la formation pour les entreprises (v) Programme de développement économique et social visant à couvrir le risque de chômage de masse et améliorer les conditions de vie, régime de développement social	(i) Constats après 20 ans : l'économie s'est diversifiée (éviter la dépendance mono-secteur), un encadrement long-terme stable mais adaptable aux besoins locaux, la réussite est due à un soutien et un appui fort aux autorités locales ⁷

	Couverture par la sécurité sociale nationale des pertes de revenus de certaines catégories de travailleurs vulnérables	Risques de transition socio-technique / interdiction temporaire d'exploitation afin de régénérer la faune et flore	Seguro Defeso, (Brésil, 1990)	(i) assurance chômage pour les pêcheurs durant les périodes d'interdiction de la pêche (ii) Système d'enregistrement des pêcheurs concernés (iii) Le fond de financement est géré par un organe tripartite (travailleurs, employeurs, Etat) (iv) Bénéfice sous conditions, notamment de formation professionnelle	(i) Programme combinant les impératifs sociaux et environnementaux
			(Chine, 2010)	(i) Soutien aux travailleurs impactés par l'interdiction d'abattage (ii) Retraite anticipée les travailleurs âgées (iii) Formation et programmes d'éducation pour les jeunes travailleurs	
Réduction de la vulnérabilité globale au changement climatique Réduction de la pauvreté et soutien à l'adaptation des modes de vie et de consommation	Sécurité sociale alimentaire	Risques de transition socio-technique / relocalisation de la production alimentaire et promotion de l'agriculture paysanne et respectueuse de l'environnement / augmentation du prix de l'alimentation) Risques de transformation biophysique / pénuries alimentaires (des circuits mondiaux) liées au dérèglement climatique	« Expérimentation d'une sécurité sociale de l'alimentation » (France, Bordeaux, 2023-2024)	(i) Objectif de création d'une sixième branche de la sécurité sociale dédiée à l'alimentation. (ii) En pratique - pour une cotisation mensuelle de 10€, les participants reçoivent chaque mois, 100 eGemmes, monnaie numérique basée sur la Gemme, monnaie locale girondine dont la valeur équivaut à celle de l'euro et dont l'utilisation permet d'assurer le suivi de l'expérimentation. Une somme qu'ils peuvent ensuite dépenser dans des magasins conventionnés (magasins d'alimentation qui encouragent les pratiques respectueuses de l'environnement, une consommation responsable pour une alimentation saine et durable et les circuits courts).	Voir également projet de FIAN Belgique, "Pour une sécurité sociale de l'alimentation", développé par le Collectif de réflexion et d'action sur la Sécurité Sociale de l'Alimentation, qui propose de : (i) augmenter les budgets alimentaires (ii) dégager des financements pour la transition des systèmes alimentaires (iii) démocratiser le contrôle politique de l'alimentation (iv) une cotisation proportionnelle aux revenus (v) une redistribution universelle (vi) un conventionnement démocratique vers des produits durables, justes et en circuits-courts ⁸

	Bonus social (en nature)	Risques de transformation biophysique / pénuries en eau liées au dérèglement climatique	« Bonus idrico » (Italie 2016) ⁹	(i) Free water allowance of 50 litres per capita per day to cover essential needs for households experiencing economic and social hardship ¹⁰	
Soutien structurel à l'adaptation et l'atténuation Contribution au développement humain et à la résilience des populations plus vulnérables	Revenus de transition vers des métiers durables	Risques de transition socio-technique / construction d'un nouveau modèle économique, écologique et social	(Expérimentations en France à partir de 2017) (Suisse, 2024) ¹¹	(i) aide financière pour investir dans un métier durable (ii) accompagnement personnalisé (iii) adhésion à une structure démocratique local (coopérative de transition écologique)	(i) L'idée a été développée par S. Swaton ¹²
			MGNREGA (Inde, 2005) -	(i) Garantie d'un revenu de base (wage employment) pendant 100 jours pour les adultes des ménages ruraux qui s'engagent à entreprendre une activité manuelle peu qualifiée (en priorité des activités durables et œuvrant à la préservation du milieu)	(i) Voir notamment l'analyse faite par R. Godfrey-Wood et BCR. Flower et les constats faits par ces auteurs ¹³
			Bolsa Floresta (Brésil, 2008)	(i) Programme qui comporte 4 volets : revenu, famille, association et social (ii) Soutien financier aux activités génératrices de revenus durables (iii) Subside aux familles qui s'engagent à ne pas déboiser et inscrire leurs enfants à l'école	(i) Baisse drastique de la déforestation (ii) Formation et garanties de revenus à des familles à très faibles revenus (iii) Hausse du revenu moyen
Soutien structurel à l'adaptation Financement de systèmes de prévention des risques biophysiques	Soutien financier à la relocalisation des ménages et entreprises en dehors des zones à risque d'inondations	Risques de transformation biophysique / changements environnementaux à évolution lente Montée du niveau des mers	Making room for River Programme, (Pays-Bas, 2020) ¹⁴	(i) Financement par le rachat de bâtiments situés dans zones inondables, pour en faire des zones de rétention d'eaux (ii) Aide à la recherche de nouveaux territoires agricoles (iii) Aide financière pour les personnes non-désireuses d'être délocalisées mais investissant dans des systèmes de protection contre la montée des eaux ¹⁵ .	

	Soutien financier à l'installation de systèmes de conservation d'eau de pluie	Risques de transformation biophysique / pénuries en eau liées au dérèglement climatique	My Water » programme (Pologne, 2020)	(i) Financement de systèmes de rétention des eaux de pluie sous la forme de subsides ¹⁶	
--	---	---	--------------------------------------	--	--

NOTES INFRAPAGINALES – RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

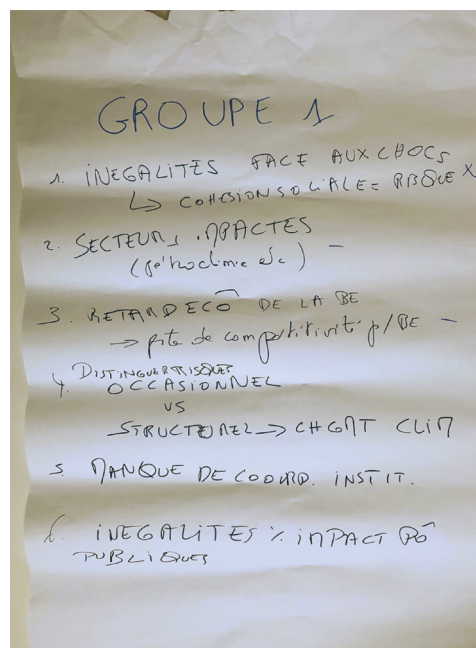
- 1 Lavarde C. (2024), Régime catnat : *prévenir la catastrophe financière*, Rapport d'information n° 603, Session ordinaire du Sénat 2023-2024, p. 6.
- 2 Bruggeman V., Faure, M. (2019), *Compensation for Victims of Disasters in Belgium, France, Germany, and the Netherlands*, 31 Loy. Consumer L. Rev. 259.
- 3 European Environment Agency (2024), Responding to climate change impacts on human health in Europe: focus on floods, droughts and water quality, p. 173.
- 4 Schwarze, R., Schwindt, M., Weck-Hannemann, H., Raschky, P., Zahn, F. and Wagner, G.G. (2011), *Natural hazard insurance in Europe: tailored responses to climate change are needed*. Env. Pol. Gov., 21: 14-30.
- 5 Etoka, S. Sengupta, S., Costella, C. (2020), *Social protection for extreme temperatures : Experiences from the UK, USA and France*, Climate Centre.
- 6 La Rédaction (vie publique) (2022), *Chèque énergie : un manque de cohérence avec les objectifs climatiques*, disponible sur www.vie-publique.fr
- 7 Mustata, A., Nazare L. (2019), *Retrained and forgotten. Measures for mitigating the impact layoffs from the mines in the Jiu Valley*, Bankwatch for People and Environment.
- 8 Site internet : www.fondation.univ-bordeaux.fr : Le projet « Expérimentation d'une Sécurité Sociale de l'Alimentation », nouveau lauréat !
- 9 Extension of the 2022 water bonus: everything you need to know, page du blog accessible à www.agenziadeltaimmobiliare.it
- 10 European Environment Agency (2024), Responding to climate change impacts on human health in Europe: focus on floods, droughts and water quality, p. 173
- 11 Noualhat, L. (2022), *Pour accompagner leur désertion, le revenu de transition écologique*, disponible sur www.reporterre.net
- 12 Swaton, S. (2022), *Le revenu de transition écologique allier le social et l'écologie pour créer de nouveaux emplois*. Informations sociales, n° 206(2), pp. 85-92
- 13 Voir le site internet: www.nrega.nic.in ; Tenzing JD (2020), *Integrating social protection and climate change adaptation: A review*. WIREs Clim Change. 2020, 11.
- 14 van Alphen, S. (2020), *Room for the River: Innovation, or Tradition? The Case of the Noordwaard, in Adaptive Strategies for Water Heritage: Past, Present and Future*, Springer International Publishing, Cham, pp. 308-323
- 15 European Environment Agency (2024), Responding to climate change impacts on human health in Europe: focus on floods, droughts and water quality, p. 173
- 16 European Environment Agency (2024), Responding to climate change impacts on human health in Europe: focus on floods, droughts and water quality, p. 17

ANNEXE 2. COMPTE-RENDU DE L'ATELIER AVEC LES REPRÉSENTANT.E.S DES IPSS ET DES SPF

TEMPS N°1: IDENTIFICATION DES PRINCIPAUX RISQUES LIÉS AUX CHOCS ÉCOLOGIQUES ET AUX POLITIQUES DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE EN BELGIQUE.

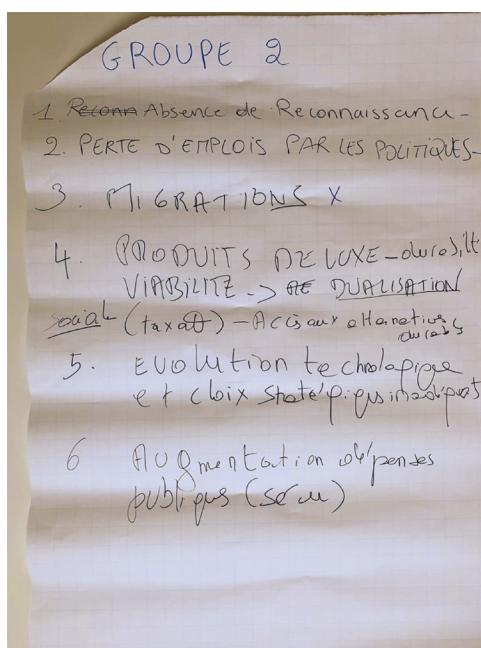
GRUPE 1

- **Risque d'inégalités sociales** (→ cohésion sociale)
- **Risque de pertes d'emploi dans certains secteurs** (pétrochimie, automobile)
- **Risque de retard écologique de la Belgique** (à la traîne en termes de solutions écologiques → Si on investit pas, perte de compétitivité au niveau économique et puis donc social), ; **perte d'adhérence à la gouvernance**
- **Risque d'incohérences temporelles** (court vs long-terme); **risques occasionnels versus structurels**
- **Risque de manque de coordination institutionnelle** (Belgique !)
- **Inégalités dans les impacts des risques** (personnes déjà vulnérables). Compétences & capacités diverses pour certains groupes sociaux de s'adapter à des mesures politiques, potentiellement engendrant des perceptions négatives envers la politique climatique.



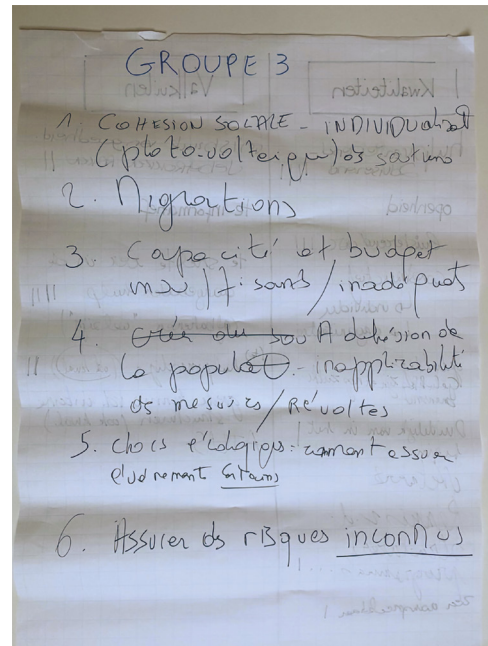
GROUPE 2

1. **Nécessité/difficulté de pouvoir identifier/reconnaître des situations de risques quand ils apparaissent**
2. **Risque de pertes d'emploi dans certains secteurs, différentes profondeurs d'impacts des politiques publiques de transition sur les emplois**
3. **Risques de flux migratoires nouveaux vers la Belgique**
4. **Non-accès généralisé à des solutions durables, notamment technologiques (= produits de luxe, ex. : Tesla) et la dualisation sociale qui risque de s'en suivre**
5. **Adaptations dépend d'évolutions technologiques et de choix stratégiques politico-économiques qui peuvent ne pas être adéquats**
6. **Augmentation des dépenses publiques (protection sociales), impossibilité d'intégrer tous les impactés dans les mesures de protection**



GROUPE 3

1. **Risque de non-cohésion sociale, i.e. jusqu'à quel degré peut-on individualiser les solutions et leur soutien** (ex.: Panneaux solaires, voitures électriques)?
2. **Risques de flux migratoires**
3. **Risques de dépasser les capacités budgétaires des acteurs publics**
4. **Risque de perdre le soutien sociétal aux mesures climatiques → inapplicabilités des mesures, révoltes**
5. **Difficulté d'identifier quels risques vont être « sûr et certain » p/r à des risques qui vont rester conjoncturels, i.e. risque assurantiel**
6. **Assurabilité des risques non encore connus, i.e. unknown unknowns**



TEMPS N°2: IDENTIFICATION DE POLITIQUES PAR SECTEUR DE LA PROTECTION SOCIALE POUR RÉPONDRE À CES RISQUES SOCIAUX-ÉCOLOGIQUES

Gouvernance

- Assurance "mauvais choix" (ex.: hydrogène)
- Création d'un organe de crise au niveau de la sécurité sociale → application cohérente des mesures de crise
- Développer et coordonner un plan de communication → pour les citoyens et les collaborateurs en cas de choc écologique
- Préparer un plan de communication lors de crises proactivement pour la sécurité sociale → en commun → Là où nécessaire, développer ou optimiser des canaux de communication (contacter de manière efficace les groupes cibles)
- Prévoir un cadre structurel qui soutient les employeurs lorsque leur entreprise a été touchée par une catastrophe climatique
- Organiser plus de coopération entre différentes administrations du gouvernement
- Équilibre entre les initiatives privées et publiques + responsabilisation



- Focus sur les groupes vulnérables → identifier les groupes les plus précaires (bien les identifier), éventuellement les soutenir davantage (ex.: locataires, personnes avec revenu d'intégration...)
- Donner la priorité aux actions à triple dividende, ex.: construire des logements sociaux durables (→ emploi + efficacité énergétique + inclusion) (+ ex. issus du domaine de la sécurité sociale?)
- Logements sociaux + durable = actions à triple dividende
- Analyse d'impact distributifs obligatoire pour toutes les mesures, et de préférence ex-ante → impact social des politiques
- Assurer risque UE ; SURE "GREEN" ré-assurance → assurance éco obligatoire. 1) Fonds: booster compétitivité, réparer dégâts, compenser les budgets ; 2) maladies tropicales ; 3) catastrophes naturelles
- GREEN Flex Action: Modalités de réserve; capacités technico/administratives; "MODE" GFA
- Aide à l'innovation (commercialiser de nouvelles et bonnes idées)

- Construire un récit positif autour de l'action climatique; modèles de consultation de la sécurité sociale

Prévention

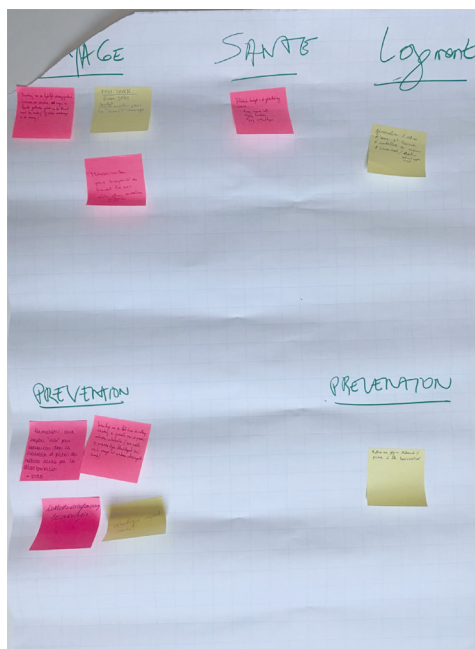
- Sensibiliser et éduquer les fonctionnaires fédéraux à la durabilité et à la résilience
- Avoir un cadre de crise uniforme (global et intégré) dans
 - 1) les moyens,
 - 2) l'activation, et
 - 3) le cadastre
- Pilotage clair des mesures de prévention et de soutien (coopération régions et fédéral)
- Stress test de notre système face à un choc (moyens financiers, niveau des infrastructures et communication)
- Planification des éventualités:
 - 1) Scénarios,
 - 2) groupes cibles associés,
 - 3) mesures et mécanismes, et
 - 4) mécanismes financiers
- Groupes-cibles des mesures de crise → sur la base des données existantes (UGM) → octroi semi-automatique (automatisation des droits pour réduire le nombre de démarches sur base de la pléthore de données existantes sur les citoyen-nes)

- Fond d'urgence pour ménages en situation précaire touchés par des catastrophes naturelles
- Formation continue
- Bon Planning budgétaire : augmenter suffisamment le budget pour les mécanismes de protection existants (ex.: assurance maladie et chômage temporaire), avoir suffisamment de latitude pour augmenter le budget
- Simplification du système(s) (ç-à-d.: du système de manière transversale, mais aussi dans chaque organisation → agilité/flexibilité)
- Digitalisation et échange des données (intra-administrations) → vraie politique de gestion des données
- Intégration des politiques et pilotage unique (pour les crises)
- Préparation transversale des fonctionnaires (Mise en place d'une équipe transversale des organisations de sécurité sociale; réfléchir sur nécessité de se préparer (réactions trop ad hoc))
- Formations obligatoire dans tous les SPF pour intégrer les scénarios climatiques et les impacts sur leurs domaines politiques

- Mise en place de fonds de réserve pour les défis climatiques qui nous attendent pour donner certaine confiance à la population
- Prévoir réglementation à appliquer face à des éventualités (cadre, fonctionnaires, financement, réglementation)

Chômage

- Revenu de remplacement temporaire lorsqu' un événement en lien avec le changement climatique survient (ex.: inondation dans la maison)
- Fast track "green job": guichet pour toutes les personnes qui se retrouvent au chômage suite à la transition ; trajet accéléré pour le transit au chômage vers les green jobs (activation en priorité)
- Mesure de soutien pour incapacité de travail liée aux événements climatiques extrêmes → développer des seuils plus claires pour définir les chômeurs temporaires



Prévention

- Formation/reconversion vers futurs emplois verts pour travailler dans la transition et prévenir des métiers touchés par la décarbonation → emploi
- Garantir un lien entre l'octroi d'allocations de chômage et la prévention en passant par le conseiller de prévention pour prévenir que des travailleurs tombent en incapacité de travail
- Simplifier le règlement pour l'allocation chômage
- Analyser impacts santé

Santé

- Prévoir suffisamment de budget pour les soins de santé pour faire face à l'augmentation des maladies tropicales, des allergies aux pollens et des cancers de la peau liés à une exposition accrue au soleil

Logement

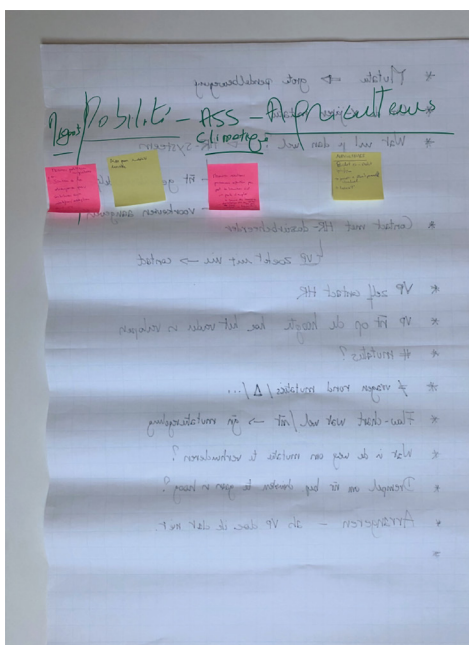
- Généraliser l'octroi d'une deuxième prime d'installation si victime d'inondation ou autre catastrophe naturelle

Prévention

- Mettre en place subventions/ primes à la rénovation, pour les personnes en situation précaire (maintenant seulement fond social mazout)

Migrants

- Mesures politiques migratoires (coopération sociales / internationale), par ex.:
1) soutien à la diaspora climatique pour contribuer aux stratégies adaptation au changements climatiques,
2) Migrations circulaires et temporaires - orientation des migrants vers les métiers en pénurie (quand il y a des compétences et de l'envie)



Mobilité

- Aide et accès à la mobilité durable

Assurance climatique

- Mesure soutien personnes affectées par politiques de transition écologique:
 - 1) pertes d'emploi à cause de mesures vertes, réorientation vers emploi verts,
 - 3) interfédéral → travailleurs mobiles (Flandre - Wallonie)
- Régime d'assurance qui couvre toute la population → "Closing the climate insurance protection gap" (problèmes dédommagements) (voir recommandations conférence organisées par Service fédéral climat en octobre 2023)
 - ; pertes d'emplois fossiles (climate-proof jobs tout de suite pour ne pas les pénaliser doublement) et d'assets

Agriculteurs

- Agriculteurs: Guichet pour aider et statut spécifique:
 - 1) Prévoir un droit passerelle structurel (agriculture),
 - 2) transition

ANNEXE 3 : SEMINAIRE « A CLIMATE-PROOFED SOCIAL PROTECTION »



SEMINAR

A CLIMATE-PROOFED SOCIAL PROTECTION

How to face Social-Ecological Risks?

26 November 2024

Place: KBR (Royal Library of Belgium), 28 Monts des Arts, 1000 Brussels



GOALS

- Presentation of a matrix of social-ecological risks and an analysis grid for social protection in green transition, accompanied by indicators;
- Exchange on concrete ways forward and proven practices in Belgium and in other countries;
- Creation of a multidisciplinary network of researchers and practitioners on the challenges of social protection under green transition.

PROGRAMME

9:00 - 9:45

WELCOME COFFEE/TEA AND REGISTRATION OF ATTENDEES

9:45 - 10:00

WELCOME WORDS AND INTRODUCTION

Ms Marie Ranty, Senior Policy Advisor, DG Policy Coordination and International Relations, Belgian Ministry of Social Security

10:00 - 10:15

**KEYNOTE SPEECH: INITIAL RESULTS OF THE FRANCE STRATÉGIE
WORKING GROUP "CLIMATE CRISIS AND MUTUALISATION OF RISKS"**

Ms Mathilde Viennot, France Stratégie

10:15 - 12:15

SESSION 1: SOCIAL-ECOLOGICAL RISKS CHALLENGING SOCIAL PROTECTION

• **Opening and chairmanship of the session:**

Ms Slavina Spasova, Director, European Social Observatory

• **Presentation of the matrix of social-ecological risks and the analysis grid for social protection under green transition, accompanied by indicators:**

Mr Tom Bauler & Ms Aurore Fransolet, Université Libre de Bruxelles (ULB)

• **Discussion on the matrix of social-ecological risks with:**

Mr Rudy De Leeuw, European Economic and Social Committee;

Ms Ineke de Bisschop, Adviser, Competence Centre Labour and Social Security, FEB (Belgian federation of enterprises);

Mr Luc Bas, Director, CERAC (Climate Risk Assessment Center);

Mr Pierre Kerkhofs, Head of the DG Environnement, FPS Public Health and Environment;

Ms Amandine Crespy, Director, CEVIPOL/Institute for European Studies, Université Libre de Bruxelles

• **Exchange with participants**



- **Conclusion of the session:**

Mr Olivier De Schutter, Special Rapporteur on extreme poverty and human rights

12:15 - 13:45

LUNCH AND NETWORKING

13:45 - 14:00

KEYNOTE SPEECH: PRESENTATION OF WORLD SOCIAL PROTECTION REPORT 2024-2026

Ms Shahra Razavi, Director Social Protection, ILO

14:00 - 14:15

QUESTIONS FROM PARTICIPANTS

14:15 - 15:45

SESSION 2: PUBLIC POLICIES TO PREVENT AND MANAGE SOCIAL-ECOLOGICAL RISKS

Opening and chairmanship of the session:

Mr Eloi Laurent, Professor, Sciences Po Paris

14:15 - 14:30

Presentation on the findings of the research on public policies to address social-ecological risks:

Ms Pascale Vielle, Professor, Université Catholique de Louvain

14:30 - 15:30

Panel:

ISSA: Ms Shea McClanahan, Senior Officer in Social Security and Social Policies;

European Commission: Mr Frank Siebern-Thomas, Head of Unit for Fair Green and Digital Transitions, Research, DG EMPL;

Academic: Ms Josefine Vanhille, Post-doctoral researcher, University of Antwerp;

BE: Mr Koen Vleminckx, Responsible for scientific research, Belgian Ministry of Social Security;

CZ: Ms Maggie Škabraha Dokupilová, Director of the Department of Financing the Decarbonization of the Economy, Ministry of the Environment of the Czech Republic

15:30 - 15:45

EXCHANGE WITH PARTICIPANTS

15:45 - 16:00

SESSION 3: CONCLUSIONS AND WAYS FORWARD

Mr Philippe Pochet, Professor, Université Catholique de Louvain

16:00 - 16:15

CLOSING WORDS

Mr Peter Samyn, President, Belgian Ministry of Social Security

16:15 - 17:00

GOODBYE COFFEE-TEA

