



Service de lutte contre la pauvreté,  
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,  
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären  
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

# Avis du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale en vue du 4<sup>e</sup> plan fédéral de lutte contre la pauvreté et de réduction des inégalités



octobre 2021

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

## Table des matières

Introduction.....	3
I. Remarques générales.....	4
II. Recommandations relatives aux différents domaines.....	5
Axe 1 : prévenir et détecter précocement la pauvreté.....	5
1. Non-recours aux droits.....	5
2. Précarité énergétique.....	6
Axe 2 : faire de l’emploi durable un levier essentiel de lutte contre la pauvreté et garantir une vie digne par l’accès à la protection sociale.....	8
3. Emploi.....	8
4. Protection sociale.....	10
Axe 3 : garantir l’émancipation et l’inclusion de chacun dans une société en évolution.....	11
5. Santé.....	11
6. Alimentation.....	12
7. Justice.....	12
8. Sans-abrisme et absence de chez soi.....	13
9. Digitalisation.....	14
10. Culture.....	14
11. Mobilité.....	15
12. Fiscalité.....	16
Axe 4 : au-delà d’une approche nationale - agir sur l’agenda social européen et construire un monde solidaire.....	17
13. Pauvreté infantile.....	17
Conclusion.....	18

## Introduction

Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (ci-après dénommé 'le Service de lutte contre la pauvreté') est une institution indépendante, interfédérale et publique créée en 1999 par l'[Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté](#)<sup>1</sup>. Sa mission consiste en l'évaluation de l'effectivité de l'exercice des droits dans les situations de pauvreté et de précarité. Pour ce faire, il organise, entre autres, une concertation approfondie et structurelle avec des personnes en situation de pauvreté, leurs associations et réseaux, et diverses autres parties prenantes (organisations de terrain, institutions, administrations, chercheurs, ...). Les analyses et les recommandations issues de cette concertation forment la base des Rapports bisannuels du Service, qui à leur tour permettent de nourrir des avis tels que le présent avis en vue du quatrième plan fédéral de lutte contre la pauvreté et de réduction des inégalités. Le Service de lutte contre la pauvreté mène actuellement le processus de concertation qui donnera lieu au prochain Rapport bisannuel 2020-2021 consacré au thème de la pauvreté et de la solidarité. Ce Rapport fait suite au dernier Rapport bisannuel 2018-2019 'Durabilité et pauvreté'<sup>2</sup>.

Le Service de lutte contre la pauvreté tient à remercier la ministre fédérale en charge de la Lutte contre la pauvreté, Madame Karine Lalieux pour la demande de consultation. Le Service s'efforcera d'apporter de façon aussi fidèle que possible les principales recommandations issues de la concertation qu'il a organisée au fil des années – et qu'il continue d'organiser- avec des associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent et d'autres parties prenantes.

Notre avis est structuré comme suit. Une première partie formulera quelques remarques générales sur la note de concept du plan fédéral de lutte contre la pauvreté et mettra en avant certains points d'attention prioritaires aux yeux du Service. Dans une deuxième partie, le Service formule un ensemble de recommandations relatives aux différents thèmes. Ce faisant, nous identifions un certain nombre de propositions concrètes, qui pourront servir dans la mise en œuvre du plan par les différents ministres compétents. Les thèmes sont traités suivant la structure de la note conceptuelle du plan fédéral de lutte contre la pauvreté et selon les quatre axes de travail du plan. L'avis aborde également un certain nombre de thèmes non mentionnés dans la note.

---

<sup>1</sup> [Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, M.B. du 16/12/98 et du 10/07/99.](#)

<sup>2</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). [Durabilité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques.](#) Rapport bisannuel 2018-2019, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

## I. Remarques générales

Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a lu attentivement la note conceptuelle du plan fédéral de lutte contre la pauvreté et de réduction des inégalités et apprécie l'analyse complète et chiffrée de la pauvreté en Belgique qui y est faite. Le caractère multidimensionnel de la pauvreté est un élément que le Service met en avant depuis de nombreuses années dans son appel à mener une politique transversale de lutte contre la pauvreté.

Nous trouvons également que l'accent mis sur la réduction des inégalités est très précieux. Les inégalités sociales figurent de longue date au cœur des travaux du Service, et plus récemment de son Rapport bisannuel 2018-2019 'Durabilité et pauvreté'. Celui-ci pointait déjà le fait que les populations les plus précarisées sont les premières à souffrir des effets du changement climatique. Cela s'est encore manifesté de manière flagrante lors des inondations de juillet 2021. De la même manière, force est de constater que la crise du COVID-19 a mis en lumière et exacerbé les inégalités sociales déjà présentes en Belgique. Une stratégie de lutte contre la pauvreté doit donc inévitablement passer par une politique de réduction des inégalités.

Plusieurs points méritent une attention particulière. Tout d'abord, nous insistons sur le fait que combattre la pauvreté passe par la restauration de l'exercice des droits humains. Dans l'Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, la pauvreté est en effet considérée comme une atteinte aux droits humains. Les différents traités et instruments relatifs aux droits humains constituent dès lors un cadre important pour la lutte contre la pauvreté. Certaines propositions contenues dans ce document sont également mentionnées dans les rapports parallèles publiés par le Service en sa qualité d'institution des droits humains, suivant les procédures de suivi de ces traités<sup>3</sup>.

Pour pouvoir pleinement exercer ces droits, un revenu décent est bien sûr une base importante. Dans ce contexte, le Service souhaite rappeler l'importance d'une augmentation générale des allocations sociales, en visant un niveau de revenu digne.

La problématique du recours aux droits requière aussi une attention particulière. Quoique ce sujet soit traité dans la note conceptuelle, le Service appelle à adopter un réel plan de lutte contre le non-recours aux droits, et ceci aux différents niveaux de pouvoir (fédéral et entités fédérées).

Le Service de lutte contre la pauvreté souhaiterait en outre mettre en lumière l'importance tant d'une analyse d'impact *ex ante* (lors de l'introduction de mesures de lutte contre la pauvreté) que d'une évaluation *ex post* (après environ deux ans de mise en œuvre). Le Service se tient d'ailleurs à disposition pour mener de telles évaluations *ex ante* ou *ex post*.

Le Service de lutte contre la pauvreté aimerait également éveiller l'attention sur l'importance d'une synergie entre le plan fédéral de lutte contre la pauvreté et le plan fédéral de développement durable. Les récentes inondations ont montré à quel point les inégalités sociales sont renforcées par les catastrophes climatiques. Les réponses apportées doivent tenir compte de ces injustices. Il nous

---

<sup>3</sup> Ces rapports parallèles sont disponibles sur le site web du Service de lutte contre la pauvreté.

semble dès lors crucial que les deux plans soient menés en étroite collaboration. Dans son avis relatif au plan fédéral de développement durable, le Service insistait d'ailleurs sur l'importance d'une analyse d'impact des mesures environnementales dans les situations de pauvreté et de précarité, dans l'objectif d'une politique de développement durable socialement juste.

Enfin, concernant la mise en œuvre du plan fédéral de lutte contre la pauvreté, il nous semble essentiel de stimuler la collaboration interfédérale. La coordination avec les régions et les communautés et leurs plans respectifs pourrait être davantage renforcée. Lors de l'élaboration d'une nouvelle loi fédérale - qui peut consolider les plans fédéraux en tant qu'instrument - il est particulièrement important d'établir un lien fort avec les principes et les instruments contenus dans l'Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de lutte contre la pauvreté :

- une approche de la pauvreté et de la lutte contre la pauvreté fondée sur les droits humains ;
- la participation et le dialogue avec les personnes en situation de pauvreté, leurs associations et réseaux, et d'autres acteurs ;
- la coopération interfédérale à travers l'organisation de la conférence interministérielle et la structure et le fonctionnement du Service de lutte contre la pauvreté.

Il est également important de poursuivre la concertation avec des personnes vivant dans la pauvreté et d'autres acteurs dans la mise en œuvre du futur plan. Le Service de lutte contre la pauvreté suivra avec grand intérêt la traduction de la note conceptuelle en actions concrètes et se tient à disposition pour la suite du processus.

## II. Recommandations relatives aux différents domaines

### Axe 1 : prévenir et détecter précocement la pauvreté

#### 1. Non-recours aux droits

De très nombreuses personnes n'accèdent pas à des droits dont elles disposent pourtant, pour différentes raisons (manque d'information, procédures difficiles, crainte de stigmatisation, peur des effets pervers de la demande d'aide,...). Par conséquent, il est important à chaque niveau de compétence de développer un plan de lutte contre le non-recours aux droits.

#### **Propositions de mesures :**

- Investir dans la collecte de chiffres sur le recours et le non-recours aux droits pour mieux mesurer le phénomène et examiner systématiquement le risque de non-recours lors de l'adoption d'une nouvelle mesure.
- Avancer pas à pas vers l'octroi automatique des droits, en optant pour l'une des différentes gradations possibles : l'ouverture automatique d'un droit (cf. tarif social gaz et électricité), l'identification des ayants-droits potentiels (cf. GRAPA), l'actualisation automatique (cf. intervention majorée dans les soins de santé, basée sur le statut) et la simplification administrative (cf. MyMinfin). La simplification de la législation a toute son importance, car, dans une législation complexe, l'application automatique des droits est évidemment d'autant plus difficile. La conditionnalité d'un droit a également un effet direct sur les possibilités de

son application automatique. La note du SSP Intégration Sociale et du Service de lutte contre la pauvreté sur l'automatisation des droits<sup>4</sup> peut continuer à servir de base à la réflexion sur le sujet.

- Revoir les conditions liées aux droits sociaux en termes d'accès et de non-recours éventuel. Citons ici la suspension des contrôles de la condition de résidence de la GRAPA durant la période COVID-19, mesure qui mérite d'être évaluée en vue de son maintien éventuel. Le Service de lutte contre la pauvreté souhaite en général référer vers son aperçu interfédéral des mesures COVID-19 prises en soutien aux personnes en situation de pauvreté<sup>5</sup>.
- Dans la détermination des conditions d'accès aux droits, combiner des critères sur la base du revenu et du statut de façon à pouvoir identifier des groupes d'ayants-droits possibles via différents canaux. En ce qui concerne le revenu, accorder la priorité à un critère de revenu progressif plutôt qu'à un seuil absolu de revenu.
- Pour informer les bénéficiaires de leurs droits, travailler la proximité et adopter une communication adaptée aux publics précaires qui passe par :
  - une communication non numérique, sur papier ;
  - un langage clair ;
  - la traduction en différentes langues ;
  - des formes visuelles ;
  - des affiches dans des lieux de passage (salles d'attente, gares ...) ;
  - des initiatives proactives à l'égard de certains groupes ;
  - l'implication des associations qui sont en contact avec des groupes spécifiques de la population ;
  - le contrôle de la qualité de la communication pour les personnes vulnérables, sur la base des initiatives et expériences existantes ;
  - l'accessibilité de l'information pour les sourds et les malentendants, les aveugles et les malvoyants<sup>6</sup>.

Pour des exemples concrets d'automatisation des droits, nous souhaitons nous référer à certaines des mesures proposées ci-dessous, dans les domaines de l'énergie, de la santé et de la mobilité notamment.

## 2. Précarité énergétique

Parmi les causes de la précarité énergétique, il y a le fait que les ménages à faibles revenus rencontrent de plus grandes difficultés que d'autres à bénéficier des mesures publiques (par exemple, les primes pour les mesures d'économie d'énergie) et de certaines offres avantageuses émanant des fournisseurs privés d'énergie qui pourraient alléger leur facture énergétique. Il est donc crucial, parmi les mesures visant à assurer le droit à l'énergie pour toutes et tous, d'accroître le recours aux mesures d'aide

---

<sup>4</sup> SPP Intégration sociale et Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2020). [Automatisation des droits](#), Bruxelles, SPP Intégration sociale et Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

<sup>5</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Aperçu des mesures COVID-19 en soutien aux situations de pauvreté et de précarité](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, dd. 20 juillet 2021.

<sup>6</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Avis du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale relatif à la mise en œuvre de la stratégie de vaccination contre le COVID-19](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, dd. 2 février 2021.

financière (tarif social gaz et électricité, fonds social mazout, Fonds Gaz et Electricité), par une information claire, des initiatives proactives et une analyse des conditions et des procédures d'octroi des aides. La plupart des mesures qui suivent émanent du Rapport bisannuel 2018-2019 'Durabilité et pauvreté'<sup>7</sup>.

### Propositions de mesures:

- Mentionner explicitement le droit à l'énergie dans la Constitution, en tant qu'élément du droit à un logement décent. Soutenir toute initiative de renforcement du droit à l'énergie, sur le plan européen et international.
- Prolonger la mesure fédérale d'élargissement de l'accès au tarif social pour l'électricité et/ou le gaz naturel<sup>8</sup> et la rendre permanente, et l'étendre dans le même temps aux personnes en règlement collectif ou en médiation de dettes, en visant un octroi aussi automatique que possible de ce droit. Le Service de lutte contre la pauvreté se réfère ici à son avis<sup>9</sup> de juin 2021 pour plus d'informations sur l'opérationnalisation de cette mesure.
- Pour une plus grande automatisation du tarif social, il pourrait être fait usage du numéro de registre national. L'utilisation du numéro de registre national (plutôt qu'uniquement le nom du détenteur du contrat) permet d'augmenter le taux de *matching*<sup>10</sup> et donc l'automatisation de l'octroi du tarif social. La présente recommandation est issue de la réflexion menée au sein de la Plateforme de lutte contre la précarité énergétique coordonnée par la Fondation Roi Baudouin<sup>11</sup> dont le Service est membre.
- Continuer à prévoir des fonds suffisants pour revaloriser le Fonds énergie.
- Renforcer la position des consommateurs dans une situation socio-économique vulnérable dans leurs relations aux fournisseurs d'énergie, via une réglementation solide et le soutien aux organisations qui informent et accompagnent les consommateurs vulnérables. Également mieux faire connaître l'accord de consommateurs en menant par exemple une campagne de sensibilisation par rapport à la pratique de vente au porte-à-porte de contrats d'énergie.

---

<sup>7</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). [Durabilité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques](#). Rapport bisannuel 2018-2019, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

<sup>8</sup> [Arrêté royal du 28 janvier 2021 complétant la liste des clients protégés résidentiels visée à l'article 15/10, § 2/2, alinéa 1er, de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations et à l'article 20, § 2/1 alinéa 1er, de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et portant modification de l'arrêté royal du 29 mars 2012 fixant les règles de détermination du coût de l'application des tarifs sociaux par les entreprises de gaz naturel et les règles d'intervention pour leur prise en charge ainsi que de l'arrêté royal du 29 mars 2012 fixant les règles de détermination du coût de l'application des tarifs sociaux par les entreprises d'électricité et les règles d'intervention pour leur prise en charge](#), M.B. 1<sup>er</sup> février 2021.

<sup>9</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Avis du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale relatif à la mesure fédérale d'élargissement de l'accès au tarif social pour l'électricité et/ou le gaz naturel](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

<sup>10</sup> Le *matching* est l'identification et la liaison d'un citoyen à un client énergie, sur base de la recherche de correspondances entre les citoyens du registre national et les clients des fournisseurs d'énergie, en utilisant le nom, l'adresse et le numéro du registre national. Le numéro du registre national et l'adresse du domicile du consommateur d'énergie sont ainsi déterminés. Ce n'est qu'après le rapprochement que la BCSS est invitée à vérifier s'il existe un droit pour le consommateur d'énergie ou un membre de sa famille.

<sup>11</sup> Fondation Roi Baudouin (2021). [Renforcer le tarif social énergie. Recommandations de la Plateforme de lutte contre la précarité énergétique](#), Bruxelles, Fondation Roi Baudouin.

- Soutenir davantage les consommateurs dans une position socio-économique faible dans la recherche d'informations sur l'approvisionnement énergétique et continuer à investir dans une approche personnalisée.
- Créer un portail web belge d'informations – au niveau fédéral et régional- sur toutes les sources d'énergie des trois Régions.
- Etudier les risques et les opportunités liés à la réduction de la TVA à 6% sur les factures d'énergie, en tant que bien de base.
- Examiner les différentes composantes de la facture d'énergie et comment elles devraient être financées. Investiguer s'il est possible de financer certaines composantes (par exemple les primes d'économies d'énergie) par des ressources générales (la fiscalité) et non par l'ensemble des clients.
- Organiser un débat autour de l'accès des personnes en situation de pauvreté aux mesures d'économie d'énergie. Différents systèmes et instruments peuvent ainsi être envisagés, où l'on tient compte du préfinancement, d'un plan de paiement tenable, etc. Le Service de lutte contre la pauvreté se met volontiers à disposition pour organiser une concertation avec des personnes en situation de pauvreté et d'autres parties prenantes au sujet des différents leviers possibles pour améliorer l'accès aux produits économiseurs d'énergie et aux mécanismes d'aide à la réduction de consommation d'énergie.

## Axe 2 : faire de l'emploi durable un levier essentiel de lutte contre la pauvreté et garantir une vie digne par l'accès à la protection sociale

### 3. Emploi

Dans les Rapports bisannuels 2014-2015<sup>12</sup> et 2018-2019<sup>13</sup>, l'emploi est traité de manière approfondie, sur base d'une concertation avec des personnes en situation de pauvreté et d'autres acteurs. Le message clé est d'améliorer l'accès à des conditions de travail et à un emploi de qualité (et durable), qui aident les personnes à sortir (structurellement) de la pauvreté.

#### Propositions de mesures :

- Favoriser la création d'emplois durables et de qualité, en particulier pour les personnes faiblement qualifiées.
- Etudier la transposition de l'initiative 'Territoires Zéro Chômeurs de Longue Durée' (TZCLD) en Belgique, tout en maintenant la philosophie initiale du projet et en maintenant le côté volontaire de la démarche. Etudier les bénéfices pour la société et les personnes concernées. Le Service se réfère en outre à ces pistes proposées par ATD Quart-Monde<sup>14</sup>:

<sup>12</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2015). [Services publics et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques](#). Rapport bisannuel 2014-2015, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

<sup>13</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). [Durabilité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques](#). Rapport bisannuel 2018-2019, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

<sup>14</sup> Mouvement ATD Quart-Monde (2021). [Les Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée en Belgique. L'emploi décent comme un droit pour toutes et tous](#), Bruxelles, Mouvement ATD Quart-Monde.



- Prévoir un soutien financier du fédéral afin d'assurer le développement des TZCLD dans les trois Régions.
- Mener une réflexion sur le montant du salaire proposé dans le cadre des TZCLD – en lien avec la perte éventuelle de certaines aides lors de la mise à l'emploi et les frais de garde des enfants - et envisager une hausse du salaire minimum pour garantir les conditions d'un travail décent pour toutes et tous.
- Mieux contrôler l'application des règles sur la limitation du travail intérimaire dans le temps, afin de faire en sorte que les travailleurs aient effectivement accès à un CDI lorsqu'ils y ont droit.
- Développer un statut qui permet aux travailleurs dans les emplois dits 'nouveaux' (au sein notamment des plateformes *Deliveroo* ou *Uber*) d'acquérir des droits de sécurité sociale corrects.
- Etudier la possibilité de combiner le travail et les allocations
  - Permettre aux chômeurs qui trouvent un emploi de continuer à faire usage pendant une certaine période de certains avantages dont ils disposent grâce à leur statut de chômeur.
  - Etudier la possibilité de combiner chômage et volontariat, tel que cela a été permis en période COVID-19<sup>15</sup>. En effet, le chômage temporaire pouvait être combiné avec du volontariat avec maintien de l'allocation de chômage, sans devoir le signaler ou en demander l'autorisation à l'ONEM.
- Effectuer une recherche scientifique qualitative et quantitative approfondie sur les trajets professionnels réalisés par les personnes en situation de pauvreté.
- Combattre toutes les formes de discrimination dans l'accès à l'emploi. Le Service de lutte contre la pauvreté souhaite référer ici vers les recommandations d'Unia, qui demandent entre autres de :
  - Investir les moyens financiers et humains nécessaires pour développer les techniques de *datamining*<sup>16</sup> et soutenir la coopération entre acteurs fédéraux et régionaux compétents en la matière<sup>17</sup>.
  - Améliorer le système de tests de discriminations et stimuler le transfert d'expertise entre Régions<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Aperçu des mesures COVID-19 en soutien aux situations de pauvreté et de précarité](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, dd. 20 juillet 2021.

<sup>16</sup> Le *datamining* désigne tout une série d'outils statistiques et informatiques qui permettent l'analyse d'une grande quantité de données. L'objectif du *datamining* est de faire apparaître des liens dans les données et des dynamiques récurrentes qui ne sont pas visibles directement quand on considère la masse de données dans son ensemble.

<sup>17</sup> Unia, Centre interfédéral pour l'égalité des chances (2020). [Concrétiser l'utilisation du datamining pour lutter contre la discrimination sur le marché du travail](#), Bruxelles, Unia, dd. 22 octobre 2020.

<sup>18</sup> Unia, Centre interfédéral pour l'égalité des chances (2020). [Les tests de situation sur le marché du travail bruxellois](#), Bruxelles, Unia.

#### 4. Protection sociale

Le Service de lutte contre la pauvreté plaide depuis de nombreuses années<sup>19</sup> pour garantir une protection sociale efficace et effective des personnes vivant en situation précaire afin de concrétiser le droit à une vie décente.

##### Propositions de mesures :

- Continuer à augmenter les minima sociaux jusqu'à un revenu digne. La mesure temporaire COVID-19 d'une augmentation mensuelle de 50 euros<sup>20</sup> pour les revenus du RIS, de la GRAPA et des allocations pour personnes handicapées peut être la base d'un rattrapage indispensable des allocations sociales, en comparaison avec l'augmentation du bien-être.
- Augmenter le montant des allocations de remplacement et d'aide sociale pour les cohabitants, compte tenu des économies d'échelle réelles réalisées. Cette augmentation doit être substantielle afin qu'il s'agisse d'une réelle incitation à adopter le statut de cohabitant et que les gens ne se voient plus obligés (pour des contraintes financières) à privilégier le statut d'isolé<sup>21</sup>.
- Calculer les avantages et éventuels inconvénients d'une abrogation du statut cohabitant, tant sur le plan des dépenses et recettes publiques que pour les personnes concernées (plus de pouvoir d'achat, solidarité, réseau social...)<sup>22</sup>.
- Evaluer le système de dégressivité des allocations de chômage dans le temps en matière de précarité et d'accès effectif au marché du travail. Partant de cette évaluation, adapter ce système. A noter que durant la période COVID-19, un gel de la dégressivité des allocations de chômage a été temporairement effectif<sup>23</sup>.
- Procéder à une révision du financement de la sécurité sociale :
  - Diversifier les sources de revenus de la sécurité sociale, à travers la perception, par exemple, de cotisations sociales générales sur l'ensemble des revenus, y compris ceux issus du patrimoine, et pas uniquement sur les revenus du travail.
  - Faire en sorte que la politique de réduction de charges salariales vouée à stimuler l'emploi mène effectivement à la création d'emplois pour les groupes vulnérables. Aujourd'hui, le retour sur investissement par le biais de la création d'emplois n'est pas toujours au rendez-vous. En outre, les emplois ainsi créés sont bien souvent pourvus

---

<sup>19</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2013). [Protection sociale et pauvreté](#), Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

<sup>20</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Aperçu des mesures COVID-19 en soutien aux situations de pauvreté et de précarité](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, dd. 20 juillet 2021.

<sup>21</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). [Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques](#). Rapport bisannuel 2016-2017, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

<sup>22</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2018). [Mémoire du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale en vue des élections fédérales et régionales 2019. Reconnaître, soutenir et encourager la cohabitation](#), décembre 2018, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

<sup>23</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Aperçu des mesures COVID-19 en soutien aux situations de pauvreté et de précarité](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, dd. 20 juillet 2021.

à des ménages où une personne travaille déjà, ce qui creuse encore davantage le fossé entre les ménages avec et sans emploi.

### Axe 3 : garantir l'émancipation et l'inclusion de chacun dans une société en évolution

#### 5. Santé

L'accès aux soins de santé est traité en profondeur dans le Rapport bisannuel 'Durabilité et pauvreté'<sup>24</sup>. L'ensemble des mesures proposées visent à garantir l'accès à des soins de santé de qualité et assurer une continuité des soins pour toutes et tous.

#### Propositions de mesures :

- Appliquer correctement le système du tiers payant existant, le généraliser au plus vite à tous les patients chez le médecin traitant et, à terme, l'élargir à toutes les prestations effectuées par les prestataires de soins en première et deuxième ligne.
- Continuer à œuvrer pour atteindre un taux de recours au droit à l'intervention majorée aussi élevé que possible. Le flux proactif ou l'échange de données entre l'administration fiscale et les organismes assureurs est désormais inscrit dans un Arrêté royal<sup>25</sup> et constitue une étape positive dans la lutte contre le non-recours aux droits. D'autres initiatives visant à accroître le recours à l'intervention majorée sont néanmoins nécessaires.
- Continuer à investir dans l'assurance maladie obligatoire, de sorte que les assurances hospitalisation privées deviennent superflues.
- Etablir des règles strictes régissant le conventionnement, les suppléments d'honoraires, etc.
- Elargir la couverture de l'assurance maladie obligatoire aux médicaments qui sont aujourd'hui encore considérés comme des médicaments de confort, à la psychothérapie, aux soins dentaires, aux appareils auditifs, aux lunettes, au transport de malades, etc.
- Renforcer la collaboration entre les CPAS, les mutualités et les services médicaux de la ligne 0,5 (une ligne de soins intermédiaire), afin de procéder à la régularisation des affiliés en matière d'assurance maladie obligatoire.
- Garantir que les personnes pauvres soient informées de leurs droits et y aient accès
- Simplifier la procédure de régularisation et de réinscription auprès de l'organisme assureur.
- Mettre en place une politique socialement équitable en matière de médicaments. Les prestataires de soins doivent être encouragés à prescrire des médicaments uniquement lorsque c'est nécessaire. Ils devraient en outre être obligés de proposer la variante générique du médicament, de qualité égale.
- Faciliter l'accès à l'aide médicale urgente et généraliser les bonnes pratiques existantes des CPAS, organisations de terrain, mutualités...

---

<sup>24</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). [Durabilité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques](#). Rapport bisannuel 2018-2019, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

<sup>25</sup> [Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 15 janvier 2014 relatif à l'intervention majorée de l'assurance visée à l'article 37, § 19, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, M.B. 26 mars 2020.](#)

- Evaluer l'impact des réformes dans le secteur des soins de santé (première ligne et hôpitaux) sur les personnes en situation de pauvreté, sur leur santé et sur leur accès aux soins (évaluation *ex ante* et *ex post*).
- Continuer à élargir l'offre de maisons médicales, en prêtant attention à leur bonne répartition géographique, tant en ville qu'à la campagne.

## 6. Alimentation

Ces dernières années, nous avons constaté une forte augmentation du nombre de personnes qui doivent compter sur l'aide alimentaire. De nombreuses personnes n'ont pas accès à une alimentation suffisante, saine et de qualité. L'enjeu ici est d'assurer le droit à une alimentation de qualité ainsi que la liberté de choisir un mode de consommation durable pour toutes et tous. Ce domaine est abordé dans le Rapport bisannuel 'Durabilité et pauvreté'<sup>26</sup>.

### Propositions de mesures :

- Assurer le droit à une alimentation de qualité ainsi que la liberté de choisir un mode de consommation durable grâce à des mesures structurelles de lutte contre la pauvreté, notamment en garantissant un revenu digne à chacun.
- Subsidier l'alimentation durable et intégrer des produits bios dans les épiceries sociales, afin de la rendre accessible aux personnes en situation de pauvreté.
- Sensibiliser les acteurs du secteur de l'alimentation durable à ouvrir l'accès à une alimentation durable à tous (prix, mobilité).
- Autoriser la participation à des projets citoyens/collectifs, comme les potagers collectifs, aux bénéficiaires d'allocations.

## 7. Justice

Les personnes en situation de pauvreté rencontrent de nombreux obstacles pour faire valoir leurs droits en justice, notamment le manque d'informations sur leurs droits, la crainte d'effets pervers d'une demande d'aide, la peur du système judiciaire et les coûts financiers. Nous livrons ici quelques pistes pour renforcer l'accès à la justice pour les personnes en situation de pauvreté<sup>27</sup>.

### Proposition de mesures :

- Donner les moyens à la justice d'exercer son rôle de garante de l'effectivité des droits.
- Améliorer l'accès financier à la justice pour les personnes en situation de pauvreté :
  - Supprimer la TVA de 21 % sur les honoraires des avocats ou au moins diminuer le taux pour les particuliers.
  - Evaluer l'application de la nouvelle législation sur l'assurance protection juridique, diminuer les seuils financiers (droits de rôle, ...)

<sup>26</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). [Durabilité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques](#). Rapport bisannuel 2018-2019, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

<sup>27</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2015). [Services publics et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques](#). Rapport bisannuel 2014-2015, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

- Evaluer le système de l'aide juridique de deuxième ligne et son accessibilité (seuils financiers d'accès, charges administratives reposant sur les avocats et les demandeurs, création de cabinets d'avocats spécialisés en aide juridique, ...).
  - Dissocier l'accès à l'aide juridique de deuxième ligne de la composition du ménage du demandeur. L'accès à la justice est un droit fondamental qui devrait être lié à l'individu, indépendamment de sa situation de logement ou de sa situation familiale.
- Eriger un plan de lutte contre le non-recours aux droits dans le domaine de la justice.
  - Simplifier les procédures : réintroduire la présomption irréfragable de manque de moyens dans l'obtention de l'aide juridique de deuxième ligne et rendre automatique l'assistance judiciaire gratuite lorsque l'aide juridique de deuxième ligne est accordée.
  - Sensibiliser et former les acteurs judiciaires afin de garantir plus d'accessibilité et de compréhension (langage clair) pour tous les citoyens/justiciables. Privilégier l'utilisation de différents canaux d'information et maximiser la coopération entre les différents acteurs dans l'information aux citoyens.
  - Sensibiliser les acteurs judiciaires à la pauvreté et à la précarité par des actions d'information et de formation, mais aussi par la concertation avec les différentes associations dans lesquelles se rassemblent les personnes en situation de pauvreté et avec d'autres acteurs.
  - Soutenir également les modes alternatifs de résolution de conflits (conciliation, médiation) tout en veillant aux rapports de force négatifs pour les personnes en situation de pauvreté.

## 8. Sans-abrisme et absence de chez soi

Le sans-abrisme et l'absence de chez soi requièrent des solutions structurelles pour rendre le logement plus accessible aux personnes à faibles revenus. Mais au-delà d'une politique de logement préventive qui se situe davantage au niveau régional, l'Etat fédéral peut également prendre des mesures, en coordination avec les régions. L'Accord de coopération sur le sans-abrisme et l'absence de chez-soi – dans lequel le Service de lutte contre la pauvreté est mandaté comme point de collecte général des données sur le sans-abrisme et l'absence de chez-soi – est une base importante pour une politique forte des différentes autorités, avec un rôle essentiel pour l'Etat fédéral.

### Propositions de mesures :

- Concernant l'adresse de référence :
  - Clarifier la législation et la réglementation relatives à l'obtention de l'adresse de référence afin d'éviter les différences locales d'application par les CPAS et les communes.
  - Diminuer le nombre de circulaires relatives à l'adresse de référence et veiller à ce qu'une nouvelle circulaire – qui remplacerait les autres circulaires – n'ait pas pour impact de réduire l'accès à certains droits (notamment pour les personnes vivant de manière temporaire chez des amis ou des membres de leur famille).
  - Veiller à ne pas sanctionner la solidarité, donc créer un cadre légal favorable aux formes alternatives de logement (voir également le mémorandum du Service sur le statut de cohabitant).
- Mieux cartographier et chiffrer le sans-abrisme en Belgique, à intervalles réguliers. Le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a été désigné comme point de collecte de données par l'Accord de coopération sur le sans-abrisme et l'absence de

chez-soi du 12 mai 2014. Dans sa note pour la concrétisation de son mandat, le Service dégage différentes pistes en vue de mieux cartographier le sans-abrisme et l'absence de chez soi en Belgique. Le Service demande à ce que les pistes détaillées dans la note soient validées dans le cadre d'une CIM. Parmi les différentes pistes, figurent les recommandations suivantes :

- Organiser un dénombrement national régulier (un dénombrement tous les deux ou quatre ans, en coordination avec les dénombrements locaux coordonnés par la Fondation Roi Baudouin et le dénombrement à Bruxelles), avec un financement interfédéral où les différentes autorités contribuent à un volet spécifique d'une telle initiative (autorités fédérales, régionales, locales).
- Produire des statistiques annuelles sur : (a) le nombre de personnes avec une adresse de référence, (b) les difficultés de logement (EU SILC), (c) le nombre de ménages qui consacrent plus de 40% de leurs revenus au logement (EU SILC), (d) le nombre d'expulsions judiciaires, (e) le nombre de personnes sur une liste d'attente de logement social.

Dans ce cadre, le Service peut être appelé à jouer un rôle interfédéral dans la collecte des différents types de données, à remplir son mandat de point de collecte général des données, à publier les données et à contrôler la qualité de la collecte des données.

## 9. Digitalisation

On assiste à une digitalisation des services d'aide et administratifs mais les différents groupes de population seront-ils équipés de façon égale pour ces services numériques en constante expansion ? Des actions doivent être développées pour garantir l'accès de tous à l'Internet, en plus de favoriser l'accès à du matériel et l'acquisition de compétences TIC<sup>28</sup>. Il convient par ailleurs de maintenir des services avec un contact humain, afin de garantir le meilleur accès possible aux droits pour tout le monde.

### Propositions de mesures :

- Veiller à une démocratisation de l'accès à Internet, via un tarif social télécom octroyé automatiquement.
- Fournir du matériel informatique (*soft* et *hardware*) aux familles à faibles revenus.
- Former et soutenir les personnes en situation de pauvreté dans l'utilisation des TIC.
- Conserver la possibilité d'effectuer des procédures sur papier parallèlement aux procédures numériques. En effet, les personnes en situation de pauvreté que nous avons rencontrées lors de la concertation organisée par le Service ont souligné l'importance du contact humain et de l'accompagnement pour pouvoir faire un usage effectif de leurs droits.

## 10. Culture

Le droit à la culture est inscrit dans divers instruments de droit, telle que la Déclaration universelle des droits de l'homme (article 27), ou encore la Constitution belge (article 23). Mais dans l'accès à l'offre

---

<sup>28</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [\*Contribution du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale dans le cadre du Plan National pour la Reprise et la Résilience\*](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, dd. 13 avril 2021.

culturelle et à sa propre création culturelle, différentes barrières entrent aussi en jeu pour les personnes en situation de pauvreté. La compétence de la culture se situe principalement au niveau des communautés, mais des initiatives peuvent également être prises au niveau fédéral pour améliorer l'accès à la culture des personnes à faibles revenus.

#### **Propositions de mesures :**

- Inscrire le droit à la culture à l'ordre du jour d'une Conférence interministérielle, en vue de réaffirmer que la culture est un droit fondamental aussi essentiel que les autres droits fondamentaux
- Rendre l'offre des institutions culturelles fédérales accessible financièrement :
  - Maintenir et développer le soutien financier fédéral aux initiatives des institutions culturelles fédérales qui contribuent à rendre accessible leur offre culturelle.
  - Prendre en compte les frais connexes à ceux du prix d'entrée (trajets, garde des enfants...) dans les mesures destinées à rendre la culture plus abordable sur le plan financier.
  - Tenir compte de la diversité des situations de pauvreté et de précarité dans la définition des critères utilisés pour déterminer qui a droit aux tarifs sociaux relatifs à la participation culturelle. Dans le cadre du Rapport bisannuel 'Services publics'<sup>29</sup>, les membres de la concertation au sein du Service ont plaidé en faveur de critères larges, qui tiennent compte de la situation personnelle des gens, par exemple le fait d'avoir des frais de soins de santé élevés ou d'être en médiation de dettes.
  - Investir davantage dans l'accompagnement des personnes qui bénéficient de mesures facilitant l'accessibilité financière aux activités culturelles.
- Adopter des démarches pro-actives pour atteindre les personnes en situation de pauvreté dans leur milieu de vie, pour qu'elles puissent participer à la création et à l'offre culturelles.

#### 11. Mobilité

Le renforcement de l'offre en transports publics, notamment ferroviaire, constitue un enjeu de société majeur car la mobilité conditionne fortement l'exercice de nombreux droits fondamentaux tels que l'enseignement, la vie de famille, le travail, le logement, les soins de santé et la culture. L'absence de moyen de transport ou leur inaccessibilité (surtout financière) empêche les ménages les plus précarisés d'accéder à un emploi ou à une formation, de rendre visite à leurs enfants (en situation de placement), de faire leurs courses, ou encore d'aller chez le médecin.

#### **Propositions de mesures :**

- Renforcer l'offre de transports publics.
- Garantir leur accessibilité, tant au niveau financier qu'en termes de fracture numérique:
  - Informer correctement les utilisateurs sur les services en diffusant l'information également sur support papier.
  - Maintenir et renforcer les possibilités de contact humain, notamment les guichets dans les gares.

---

<sup>29</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2014). [Services publics et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques](#). Rapport bisannuel 2014-2015, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

- Diversifier les options de paiement, et maintenir la possibilité de paiement en argent liquide.
- Automatiser le plus possible les avantages sociaux pour les transports publics. Dans ce contexte, automatiser l'octroi des cartes de réduction pour les bénéficiaires de l'intervention majorée.
- Généraliser la possibilité d'acheter un abonnement mensuel à tarif réduit pour les transports publics, et non pas seulement annuel.

## 12. Fiscalité

Dans le cadre de la concertation sur la durabilité et la pauvreté<sup>30</sup>, l'importance d'une fiscalité équitable a une fois de plus été mise en avant. Dans le processus de concertation actuel au sein du Service de lutte contre la pauvreté en vue du Rapport bisannuel 2020-2021 'Solidarité et pauvreté', ce thème est approfondi : les contributions à la société, ainsi que la redistribution des ressources, peuvent être organisées de manière plus équitable.

### Proposition de mesures :

- Inclure systématiquement les idées et les recommandations du prochain Rapport bisannuel 2020-2021 'Solidarité et pauvreté' du Service au débat politique en réponse aux réformes fiscales prévues.
- Privilégier les impôts progressifs aux taxes linéaires ou forfaitaires : introduire par exemple des tarifs plus élevés pour les plus hautes tranches de revenus dans l'impôt des personnes physiques et des sociétés.
- Introduire la globalisation des revenus (salaires, allocations, revenus mobiliers et immobiliers) dans l'imposition des personnes physiques et des sociétés.
- Effectuer des tests d'impact pauvreté sur des impôts existant et futurs pour éviter les effets régressifs<sup>31</sup> et, partant,
  - prévoir des corrections sociales (diminution ou exonération de taxe) pour compenser l'impact plus important d'un impôt forfaitaire sur les familles à faibles revenus, avec une application automatique maximale ;
  - atténuer le principe du pollueur-payeur/coût-vérité en fonction du principe de service public ;
  - assurer une tarification-carbone équitable.

Le Service est disponible pour participer à une telle évaluation *ex ante*, sur la base du matériel qu'il collecte dans le cadre de ses processus de concertation.

---

<sup>30</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). [Durabilité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques](#). Rapport bisannuel 2018-2019, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

<sup>31</sup> Par effets régressifs, nous entendons les situations où l'impôt a un impact financier plus lourd sur les personnes aux petits revenus que sur celles avec un revenu élevé.



- Rendre le conseil fiscal plus accessible pour les personnes en situation de pauvreté, pour réaliser leur droit à certains avantages.
- Viser une plus grande harmonisation entre les différents impôts locaux (ex : taxes communales sur l'enlèvement des ordures) et plus de solidarité entre communes riches et pauvres.
- S'attaquer aux échappatoires fiscales.
- Prévoir des crédits d'impôt distribuables en cas de systèmes d'exonérations ou de déductions fiscales.
- Combattre la fraude fiscale en donnant les moyens à l'administration fiscale et à la justice de le faire.

## Axe 4 : au-delà d'une approche nationale - agir sur l'agenda social européen et construire un monde solidaire

### 13. Pauvreté infantile

Un enjeu majeur ici est de garantir à chaque famille, quelle qu'en soit la composition, un revenu permettant de vivre conformément à la dignité humaine. Tout aussi important est l'accès égal à des services de qualité pour toutes et tous, notamment l'école et l'accueil de la petite enfance, de même qu'une approche de la pauvreté infantile comme faisant partie intégrante de la pauvreté des familles.

#### **Propositions de mesures :**

- Adopter une stratégie coordonnée de lutte contre la pauvreté infantile, impliquant tous les niveaux de compétence, via l'organisation d'une conférence interministérielle et la mise sur pied d'un plan national de lutte contre la pauvreté infantile. Une telle stratégie doit tenir compte du fait que la pauvreté infantile s'inscrit dans la pauvreté des familles.
- Garantir l'accessibilité financière des services de base (accueil de la petite enfance, école, justice , énergie, soins de santé...) de façon à ce que les personnes puissent satisfaire les besoins de base de leur famille sans devoir contracter des ' dettes de survie'.
- Mener une réflexion entre l'Etat fédéral et les communautés pour garantir un système de crèche accessible et de qualité pour toutes et tous.
- Le Service insiste sur l'importance des principes de la Garantie pour l'enfance de l'UE en tant qu'élément du Pilier européen des Droits sociaux. Cela implique, au niveau fédéral, un screening de tous les domaines politiques depuis le point de vue des droits des enfants, en commençant par les soins de santé et l'alimentation.

## Conclusion

Tant la crise du COVID-19 que les inondations nous ont montré que ce sont les personnes en situation précaire qui risquent gros face aux catastrophes sanitaires et climatiques. Celles-ci tantôt aggravent les vulnérabilités et les inégalités existantes – en touchant aux besoins primaires tels que le logement, l'alimentation, les aspects psychosociaux ou encore la culture – tantôt font basculer les personnes dans une situation de vulnérabilité sans précédent. Ces inégalités risquent d'avoir un impact sur le long terme, comme nous l'indique notre note sur l'impact du COVID-19 sur les situations de pauvreté<sup>32</sup>. Les défis en matière de lutte contre la pauvreté étaient déjà particulièrement importants avant ces crises, si bien que fin 2019 – avec la publication du Rapport bisannuel 2018-2019 – nous avons également constaté que les objectifs visés dans le cadre de la stratégie UE2020 n'avaient pas été atteints.

Le Service de lutte contre la pauvreté tient en tous les cas à souligner l'importance d'une évaluation systématique *ex ante* et *ex post* des mesures politiques, où il est tenu compte des effets possibles sur les personnes les plus pauvres dans les différents domaines de leur vie. Nous tenons à remercier la ministre fédérale en charge de la Lutte contre la Pauvreté d'avoir demandé au Service de faire des propositions dans le cadre du quatrième plan fédéral de lutte contre la pauvreté et de réduction des inégalités, sur base de son mandat interfédéral dans l'Accord de coopération relative à la continuité de la politique en matière de lutte contre la pauvreté et de ses processus de concertations avec les personnes en situation de pauvreté et d'autres acteurs. Nous espérons que ce premier avis du Service pourra inspirer les différents ministres et administrations compétents. Il est bien entendu également à la disposition des décideurs politiques et des administrations lors de l'élaboration du plan fédéral, de la concrétisation des mesures et de leur évaluation *ex ante* et *ex post*.

---

<sup>32</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Note interfédérale sur l'impact de la crise du COVID-19 dans les situations de pauvreté et de précarité](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, avril 2021.