



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

La dimension financière de la pauvreté



CONTRIBUTION AU DÉBAT ET À L'ACTION POLITIQUES

RAPPORT BISANNUEL 2022 - 2023

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

Tables des matières

Introduction	7
---------------------------	----------

Chapitre I - Revenus	9
-----------------------------------	----------

Introduction	10
--------------------	----

1. La pauvreté est toujours un manque d'argent	10
1.1 « On compte les sous et on décompte les jours »	11
1.2 Incertitude financière	12
1.3 Les droits fondamentaux menacés	14
2. À partir de quand une personne est-elle pauvre ?	18
2.1 Mesurer la pauvreté	18
2.2 L'indicateur de risque de pauvreté et le seuil de risque de pauvreté	19
2.3 Les budgets de référence	21
2.4 La complémentarité des indicateurs	23
3. Efficacité de la protection par les revenus minimums	24
3.1 Revenus minimums et leur évolution	24
3.2 Revenus minimums en pourcentage du seuil de pauvreté et des budgets de référence	26
3.3 Et les allocations familiales ?	29
4. Combien de personnes vivent-elles en situation de pauvreté monétaire ?	30
4.1 Risque de pauvreté monétaire	30
4.2 Doit-on parler d'un appauvrissement ?	31
4.3 Réflexion sur les indicateurs et les chiffres de la pauvreté	32
4.4 Pas de pauvreté (#SDG1)	35
4.5 Droit à un revenu décent	35
5. Recommandations	37

Chapitre II - Un coût de la vie en hausse	39
--	-----------

Introduction	40
--------------------	----

1. Une forte augmentation des prix et une inflation sans précédent	40
1.1 L'évolution de l'inflation durant la période 2020-2023	40
1.2 Causes de la forte augmentation du coût de la vie	43
2. Effets sur les ménages à faibles revenus	45

2.1	Pouvoir d'achat et utilisation des budgets.....	45
2.2	Impact de la hausse des prix sur les ménages	45
2.3	Ressources et stratégies pour faire face aux augmentations de prix.....	48
3.	Mesures des autorités pour absorber les hausses de prix	49
3.1	Le système d'indexation comme amortisseur de la hausse des prix	49
3.2	Mesures relatives à l'énergie et au pouvoir d'achat	52
4.	Recommandations	56
Chapitre III - Droit à un soutien financier supplémentaire		58
Introduction		59
1.	Les bénéficiaires.....	59
1.1	Besoin d'un soutien supplémentaire	59
1.2	Mesures sélectives ou universelles	61
1.3	Universalisme proportionnel	62
2.	Conditions d'attribution	63
2.1	Revenu et/ou statut.....	63
2.2	Conditions comportementales	65
3.	Points d'attention	68
3.1	Effets de seuil : tout ou rien.....	68
3.2	Intérêt et avenir du demandeur	69
4.	Tarif social pour l'énergie : un cas intéressant de définition des ayants droit	70
5.	Recommandations	73
Chapitre IV - Surendettement		74
Introduction		75
1.	Le surendettement et ses causes.....	75
1.1	Des revenus trop bas au regard des besoins	75
1.2	Accidents de la vie et risques sociaux classiques	76
1.3	Difficultés à gérer son budget.....	78
1.4	Héritage de dettes	78
1.5	Pratiques de recouvrement problématiques	80
1.6	Vulnérabilités face aux pratiques commerciales agressives et trompeuses	84
1.7	L'ineffectivité des droits.....	84
2.	Surendettement et pauvreté	85
2.1	Dettes de vie et de survie	86
2.2	L'impact psychologique des dettes.....	88

3.	La lutte contre le surendettement	90
3.1	La prévention	90
3.2	Soutien et assistance dans les situations de surendettement	90
3.3	L'administration de biens.....	93
3.4	Initiatives internationales	94
4	Recommandations	96

Chapitre V - L'impact financier de la digitalisation des services et de la monnaie 98

Introduction	99
1. La digitalisation en marche	99
1.1 Une accélération liée à la crise du COVID-19.....	99
1.2 La digitalisation des services comme projet politique	100
1.3 Digitaliser à tout prix ?	102
2. Le coût de la digitalisation pour les personnes en pauvreté	103
2.1 L’achat de matériel et la connexion Internet	104
2.2 Les compétences numériques	105
2.3 Le coût des (non) alternatives non numériques	106
2.4 La gestion plus difficile du budget	107
2.5 La vulnérabilité sur Internet.....	107
3. La numérisation de la monnaie et des services bancaires	108
3.1 Exclusion bancaire et financière	108
3.2 La difficulté croissante de payer en argent liquide	113
4. Ne laisser personne de côté.....	116
5. Recommandations	119

Chapitre VI - Un accès effectif aux droits 121

Introduction	122
1. La question de l'ineffectivité des droits : le non-accès et le non-recours aux droits	122
1.1. L'importance de la terminologie.....	122
1.2. Raisons de l'ineffectivité des droits	124
2. Indications sur le non-recours aux droits	127
3. Comment lutter contre l'ineffectivité des droits ?.....	128
3.1 Simplification de la réglementation et des procédures	128
3.2 Octroi automatique des droits.....	129
3.3 Renforcer la fonction de guichet, l'accompagnement personnel et les opportunités légales d'appel	133

3.4	Démarche proactive	133
3.5	Fourniture d'informations de qualité et accessibles à tous	134
3.6	Renforcer les associations et les organisations de terrain	134
3.7	Collecte de données pour mieux mesurer et comprendre le non-recours et le nonaccès aux droits	136
4.	Recommandations	137
Conclusion.....		138
Annexes.....		143
1.	Liste des organisations impliquées dans l'élaboration du Rapport 2022 – 2023	143
2.	Liste des personnes impliquées dans l'élaboration du Rapport 2022 – 2023	145
3.	Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté.....	148

Introduction



En février 2022, la Commission d'accompagnement du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a choisi la dimension financière de la pauvreté comme thème du Rapport bisannuel 2022-2023.

Le contexte social, avec la hausse des prix de l'énergie et l'importante inflation, a certainement joué un rôle dans ce choix. Mais, l'équipe, et les membres de la Commission d'accompagnement, ont surtout souhaité mettre l'accent sur l'aspect financier de la pauvreté, car les personnes en situation de pauvreté vivent toujours dans des conditions financières difficiles. En effet, la pauvreté commence toujours par un manque d'argent pour supporter les coûts nécessaires pour vivre dans la dignité. Le manque structurel d'argent compromet l'effectivité des droits fondamentaux des personnes en situation de pauvreté, qui sont confrontées à des inégalités et à de l'exclusion dans divers domaines de la vie. Un revenu décent est indispensable pour avoir une maîtrise de sa vie, construire son avenir et exercer ses droits et responsabilités. Le présent Rapport bisannuel aborde cette dimension financière de la pauvreté, sans pour autant ignorer la nature multidimensionnelle des situations de pauvreté.

Le processus de concertation s'est déroulé en plusieurs étapes.

Le 10 mai 2022 avait lieu la première réunion de concertation. Après deux années marquées par la crise du COVID-19 et jalonnées de nombreuses réunions 100 % digitales, les participants ont enfin pu se retrouver en présentiel. Le but de cette rencontre exploratoire était de faire émerger de premiers constats et questions autour de la dimension financière de la pauvreté, à partir de situations concrètes vécues par les participants. Cet échange – qui a réuni des personnes en situation de pauvreté et les associations dans lesquelles elles se rassemblent – s'est poursuivi lors d'une deuxième réunion le 27 juin 2022.

Après les vacances d'été de 2022, les concertations ont été élargies à d'autres acteurs de la lutte contre la pauvreté. Sur base des premières réunions et d'une proposition de l'équipe, il a été convenu de travailler sur les sous-thèmes suivants : les revenus, les inégalités face à la hausse des prix et à l'inflation, l'impact financier de la digitalisation, le surendettement, le soutien financier, et l'accès aux droits.

Ces sous-thèmes ont été explorés au cours d'un certain nombre de réunions, chaque fois sur base d'une note préparatoire du Service de lutte contre la pauvreté, éventuellement combinée à l'apport d'une personne de référence (réunions des 12 septembre, 8 novembre, 19 décembre 2022, et 30 janvier et 14 mars 2023) . Les enseignements tirés des échanges ont ensuite été utilisés pour rédiger une note de travail par sous-thème. Ces notes de travail ont été à nouveau discutées (réunions des 14 mars, 27 avril et 13 juin 2023) et ont, dans un troisième temps, mené à des projets de textes pour les six chapitres du présent Rapport (réunions du 21 septembre et du 3 octobre 2023). Lors des deux dernières réunions, une attention particulière a été portée aux messages clés et aux recommandations qui sont adressés aux décideurs politiques.

Au total, 11 réunions ont eu lieu, chacune rassemblant 40 à 50 participants, issus d'associations dans lesquelles des personnes en situation de pauvreté se rassemblent et d'autres parties prenantes. Ce matériau a également été soumis aux acteurs de la Communauté germanophone le 6 novembre 2023 pour récolter leur apport spécifique. La Commission d'accompagnement du Service de lutte contre la pauvreté a ensuite discuté de la version préliminaire du Rapport le 14 novembre 2023.

Un élément nouveau dans la concertation a été le fait que le Service de lutte contre la pauvreté – à la demande de diverses associations – a donné, au début de chaque réunion, un aperçu du suivi des recommandations et des avis du Service. Ce point fixe de l'ordre du jour a contribué à une meilleure compréhension par les participants de ce qu'il advient des résultats de la concertation et des réponses politiques qui sont apportées. Néanmoins, nous devons souligner que la compétence et la responsabilité de la réponse aux propositions du Service et des autres organisations de lutte contre la pauvreté se situent au niveau politique, et au niveau des différentes autorités.

Dans tous les cas, la question des progrès dans la lutte contre la pauvreté – et de l'évolution des situations et des perspectives pour les personnes et les familles en situation de pauvreté – est soulevée de façon régulière et explicite.

Dans ce Rapport, nous abordons plusieurs sous-thèmes liés à la dimension financière de la pauvreté. Chaque chapitre se termine par des recommandations politiques.

Les citations non référencées dans le texte sont basées sur les interventions survenues lors des réunions de concertation organisées par le Service de lutte contre la pauvreté dans le cadre de la rédaction du Rapport.

Ce Rapport – avec ses analyses et recommandations – sera remis à la Conférence interministérielle (CIM) 'Intégration sociale, Logement et Politique des grandes villes'. La CIM a été relancée – après des années d'inactivité – fin 2022. Le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté voit dans ce redémarrage de la CIM l'occasion de laisser le riche matériau de ce Rapport trouver son chemin vers les différents décideurs politiques aux différents niveaux de compétence, afin que chaque gouvernement – mais aussi en coordination et en collaboration les uns avec les autres – fasse de nouveaux pas en avant dans l'éradication de la pauvreté au sein de notre société.

Parallèlement à ce processus de concertation, le Service de lutte contre la pauvreté a été impliqué dans le processus pour une transition juste. Le Service a présenté son avis 'Transition juste et pauvreté' lors de la Conférence pour une transition juste en Belgique (8-9 novembre 2023). Le matériau des Rapports bisannuels 'Durabilité et pauvreté' et 'Solidarité et pauvreté', tout comme la concertation qui a eu lieu dans le cadre de ce Rapport bisannuel, ont permis d'alimenter cet avis et les travaux associés de manière particulièrement importante. C'est une nouvelle illustration de la façon dont la lutte contre la pauvreté et la politique climatique et de l'environnement doivent aller de pair pour offrir un avenir durable à tous.

L'équipe du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

* Le Service de lutte contre la pauvreté se veut attentif aux discriminations liées au genre. Cependant, pour des raisons de lisibilité, nous n'utilisons pas l'écriture inclusive afin d'éviter des difficultés de lecture pour certaines catégories de personnes (personnes dyslexiques, malvoyantes, etc.).

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

Chapitre I - Revenus



Table des matières

Introduction	10
1. La pauvreté est plus qu'un manque d'argent, jamais moins	10
1.1 « On compte les sous et on décompte les jours »	11
1.2 Incertitude financière	12
1.3 Les droits fondamentaux menacés	14
1.3.1 Le placement des enfants	14
1.3.2 Le statut de cohabitant	15
1.3.3 Interdiction de la mendicité	17
2. À partir de quand une personne est-elle pauvre ?	18
2.1 Mesurer la pauvreté	18
2.2 L'indicateur de risque de pauvreté et le seuil de risque de pauvreté	19
2.3 Les budgets de référence	21
2.4 La complémentarité des indicateurs	23
3. Efficacité de la protection par les revenus minimums	24
3.1 Revenus minimums et leur évolution	24
3.2 Revenus minimums en pourcentage du seuil de pauvreté et des budgets de référence ..	26
3.3 Et les allocations familiales ?	29
4. Combien de personnes vivent-elles en situation de pauvreté monétaire ?	30
4.1 Risque de pauvreté monétaire	30
4.2 Doit-on parler d'un appauvrissement ?	31
4.3 Réflexion sur les indicateurs et les chiffres de la pauvreté	32
4.4 Pas de pauvreté (#SDG1)	35
5. Recommandations	37

Introduction

Ce premier chapitre traite du revenu principal des personnes en situation de pauvreté, qui n'est généralement pas suffisant pour vivre dans la dignité. Lorsque les personnes en situation de pauvreté parlent de leurs revenus, elles les qualifient parfois de 'revenus bricolés'¹. Parce que leur revenu principal, généralement un bas salaire ou une allocation, n'est pas assez élevé, elles doivent « *grappiller toutes sortes d'allocations et de petits riens pour obtenir un revenu suffisant* »². Un revenu digne, en revanche, permet aux personnes d'exercer leurs droits et responsabilités, d'avoir une maîtrise sur leur propre vie et de se construire un avenir³. Les conditions dans lesquelles les personnes à faibles revenus ont droit à une aide financière supplémentaire sont examinées au chapitre III.

Premièrement, nous réfléchissons à ce que l'argent, ou le manque d'argent, signifie pour les personnes en situation de pauvreté. Beaucoup d'entre elles vivent toute leur vie, jour après jour, dans une situation de crise financière. Une situation à laquelle les crises de l'énergie et du pouvoir d'achat sont venues s'ajouter (voir chapitre II). Alors que l'effectivité de leurs droits fondamentaux est menacée, elles développent des stratégies pour (sur)vivre avec des revenus faibles et incertains (point 1). Ensuite, nous étudions deux manières de déterminer si une personne est en situation de pauvreté financière : d'une part, l'indicateur de risque de pauvreté monétaire, qui se concentre sur les revenus et fixe un seuil de revenu en dessous duquel les personnes sont considérées comme pauvres, et d'autre part, les budgets de référence, qui reflètent les dépenses nécessaires pour remplir les besoins minimums pour vivre dans la dignité (point 2). Dans la section suivante, nous donnons la définition des revenus minimums et nous observons que la plupart de ces revenus minimums sont inférieurs au seuil de risque de pauvreté et aux budgets de référence (point 3). Nous examinons ensuite le nombre de personnes pouvant être considérées comme pauvres selon l'indicateur de risque de pauvreté et nous réfléchissons à l'évolution de ce nombre. Nous nous demandons si cette évolution reflète ce que les personnes en situation de pauvreté et les professionnels de la lutte contre la pauvreté vivent dans la pratique. En tout état de cause, les objectifs de réduction de la pauvreté ne sont pas atteints, ils deviennent même moins ambitieux (point 4). Enfin, nous formulons quelques recommandations (point 5).

1. La pauvreté est toujours un manque d'argent

Les personnes en situation de pauvreté et leurs associations soulignent à juste titre que la pauvreté ne se résume pas à un manque d'argent. La pauvreté entraîne des problèmes et des exclusions dans

¹ Intervention de Mieke Mons du Centrum Kauwenberg dans l'atelier autour de la lutte contre la pauvreté – organisé par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale – à la [Conférence pour une transition juste en Belgique](#) les 8 et 9 novembre 2023.

² ATD Vierde Wereld - [Volksuniversiteit op 16 december over inkomen, schulden en sparen](#).

³ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). [Citoyenneté et pauvreté. Une 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.

différents domaines de la vie⁴ et comporte différentes dimensions, parfois cachées⁵. « *Un pauvre n'est pas un riche sans argent* ». ⁶ De même, il n'y a pas de pauvre qui soit riche⁷. La pauvreté commence toujours par un manque d'argent pour faire face aux dépenses nécessaires pour vivre dans la dignité. Les participants à la concertation estiment qu'il est important de le souligner. En effet, la lutte contre la pauvreté ne doit pas se limiter à garantir un repas sain par jour, un ordinateur portable gratuit pour l'école ou un chèque culturel. Les personnes doivent avoir accès à un revenu digne et durable qui leur donne l'espace financier et mental nécessaire pour façonner leur vie et leur avenir⁸. Elles craignent en effet que le problème de la pauvreté ne soit aujourd'hui réduit à une crise du pouvoir d'achat, alors qu'il est bien plus grave : « *Le pouvoir d'achat, c'est bien ; le pouvoir de choix, c'est mieux* »⁹.

1.1 « On compte les sous et on décompte les jours »

Les participants à la concertation issus des associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent trouvent que le Rapport bisannuel est « *l'occasion de rappeler que les personnes en situation de pauvreté ne tiennent plus qu'à un fil depuis très longtemps* ». Leurs budgets ont toujours été serrés, ce qui leur permet difficilement de faire face aux dépenses quotidiennes. Leur capacité financière s'est encore réduite avec l'allongement de la durée de vie de tous les citoyens, qui ont été de plus en plus nombreux à avoir du mal à joindre les deux bouts (voir chapitre II). Lors des concertations, des personnes en situation de pauvreté ont indiqué à quel point (penser à) l'argent les préoccupe. « *On compte les sous et on décompte les jours* ».

Elles développent toutes sortes de stratégies pour économiser de l'argent, payer leurs factures et « *faire des miracles avec le peu qu'elles ont* ». Il est, par exemple, souvent plus facile de payer en plusieurs mensualités. Mais cette option n'est pas toujours possible ou sans conséquence. D'une part, les personnes peuvent se sentir pointées du doigt, d'autre part, les plans de paiement échelonné peuvent coûter de l'argent. Elles vivent en permanence dans la peur de ne pas avoir assez d'argent pour pouvoir faire face à toutes les dépenses et cela génère un stress permanent. « *Je garde toujours le compte de mes frais fixes, afin de pouvoir continuer à les payer. Récemment, j'ai reçu une lettre annonçant que ma connexion internet allait devenir plus chère, et j'ai dû immédiatement tout recalculer* ». Il y a aussi le risque que les gens se privent de certaines choses, ce qui peut conduire à l'exclusion et à la solitude. Par exemple, ils n'assistent pas à une exposition gratuite parce qu'ils n'ont pas d'argent pour se déplacer jusque-là.

⁴ [Netwerk tegen Armoede - Armoede is als een spinnenweb waarin alles met elkaar verweven is.](#)

"Arm zijn is niet alleen arm in geld, het is arm in kansen, arm in mogelijkheden, arm in reputatie, arm in representatie en arm in macht" de Bogaert, Peter Jan (2023). "[Armoede: 'Je voelt je minderwaardig omdat mensen je anders behandelen'](#)", *Sociaal.net*, 14 mai 2023.

⁵ Bray, R. et al. (2019). *Les dimensions cachées de la pauvreté*, Mouvement international ATD Quart Monde, Pierrelaye.

⁶ Intervention d'ATD pendant la discussion sur le choix de la thématique pour le Rapport bisannuel lors de la commission d'accompagnement du 21 février 2022.

⁷ Ghys, Tuur (2017). "[Er zijn geen rijke armen](#)", *Sociaal.net*, 26 avril 2017.

⁸ Degerickx, Heidi e.a. (2023). "Een duurzaam inkomen boven de armoedegrens als basis voor een succesvol traject naar werk", *OVER.Werk*, vol. 33, n°1, pp. 55-61.

⁹ Les citations non référencées sont basées sur les interventions survenues lors des réunions de concertation organisées par le Service de lutte contre la pauvreté dans le cadre de la rédaction de ce Rapport bisannuel.

Les personnes en situation de pauvreté doivent constamment faire des choix quant à la manière d'utiliser leurs ressources financières limitées. Ainsi, elles doivent parfois choisir entre préparer un repas chaud pour leur famille, payer un voyage scolaire ou aller chez le médecin. Par exemple, les parents remettent à plus tard les soins dentaires ou ne se procurent pas les médicaments nécessaires, dans le but de pouvoir acheter des vêtements à leurs enfants ou payer un abonnement internet. Les enfants n'ont pas la chance de développer leurs talents parce qu'il n'y a pas d'argent pour financer un loisir. Il ne s'agit pas seulement de choix difficiles, mais aussi de choix impossibles entre des choses tout aussi nécessaires pour vivre. Ce manque de marge de manœuvre financière peut également conduire à devoir prendre des décisions que l'on ne devrait pas prendre, avec de lourdes conséquences pour les familles. Par exemple, un participant à la concertation a été contraint de demander à son fils de déménager parce que le montant de son indemnité de maladie allait être réduit parce que son fils avait trouvé du travail. *« J'ai donc dû dire à mon fils qu'il était préférable qu'il trouve un logement pour lui. J'ai dû faire un choix rapidement parce qu'avec le coût de la vie, j'aurais été lésé. J'aurais aussi pu renoncer à mon abonnement à internet ou à ma voiture mais comme je vis à la campagne, c'est compliqué de vivre sans voiture. Je regrette de devoir faire de tels choix, alors que justement je ne veux pas tricher ou rentrer dans des magouilles avec la mutuelle ».*

Les études montrent que les effets du manque de ressources et de temps sur notre cerveau et notre fonctionnement sont désastreux¹⁰. L'espace mental nécessaire à la prise de décision se réduit, ce qui n'est pas sans conséquences. La concertation a révélé que les personnes en situation de pauvreté n'aiment pas utiliser le terme 'mental'. Elles estiment que les conséquences d'une situation financière précaire ne doivent pas être psychiatriquées, mais reconnaissent que l'inquiétude constante leur laisse moins de place dans leur tête pour d'autres choses. En revanche, la stabilité et la sécurité des revenus ont un impact direct et positif sur différents domaines de la vie (voir chapitre IV).

1.2 Incertitude financière

Outre le faible niveau de leurs revenus et le coût de la vie croissante, la nature incertaine de leurs revenus est une source d'inquiétude pour les personnes en situation de pauvreté. Ce point a été soulevé à plusieurs reprises lors des réunions de concertation organisées dans le cadre de la préparation des précédents rapports bisannuels.

Les personnes en situation de pauvreté qui travaillent ont souvent des emplois instables, mal rémunérés ou à temps partiel, entrecoupés de périodes sans travail. Leurs revenus sont souvent trop faibles, mais aussi trop irréguliers et imprévisibles pour leur permettre de se projeter dans le futur¹¹. Bien qu'un emploi constitue un tampon important contre la pauvreté (voir point 4.1), celui-ci doit être suffisamment stable dans le temps pour assurer un niveau minimum de sécurité financière sur le long

¹⁰ Mullainathan, Sendhill et Eldar Shafir (2013). *Schaarste, hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*, Maven Publishing.

¹¹ Horemans, Jeroen et al. (2020). [*De kwetsbare werkende. Een profielschets van armoede en financiële bestaanszekerheid bij werkende Belgen*](#), COVIVAT Beleidsnota 4, Louvain/Anvers.

terme¹². Dans le cas contraire, « *un emploi ne permet pas toujours de sortir de la pauvreté* » de manière durable¹³.

Par ailleurs, les bénéficiaires de prestations sont souvent dans l'incertitude quant à leurs revenus et au montant qu'ils recevront. Dans le Rapport bisannuel 'Protection sociale et pauvreté', nous soulignons que l'introduction de la dégressivité dans les allocations de chômage rend le calcul des montants des allocations extrêmement complexe¹⁴. Les montants varient non seulement dans le temps mais aussi en fonction de la situation familiale, du parcours professionnel, de l'âge, etc¹⁵. Il est donc très difficile pour les chômeurs d'avoir une vue d'ensemble sur leur budget pour le mois suivant.

De plus, les participants à la concertation organisée pour préparer le Rapport bisannuel 'Solidarité et pauvreté' ont mis en évidence que « *les conditions d'accès à certaines aides, comme les allocations de chômage, deviennent de plus en plus difficiles. L'une des conséquences de cette évolution est que de nombreuses personnes passent de la sécurité sociale à l'aide sociale* »¹⁶. Bien entendu, ce passage d'un statut à l'autre a des conséquences financières. Par exemple, la mise en œuvre administrative de cette transition peut prendre beaucoup de temps et laisser des personnes sans revenus pendant une certaine période, parfois durant des mois. Lors des dernières concertations, il a été observé que « *le basculement de la sécurité sociale vers l'aide sociale augmente. Les conditions se durcissent et les gens basculent dans la précarité* ». Il serait intéressant de voir l'évolution du taux des personnes en situation de pauvreté chez les personnes sans emploi et de voir quelles sont leurs sources de revenus. En outre, les participants à la concertation ont également noté que de nombreux CPAS ne sont pas en mesure de répondre à temps aux demandes d'aide en raison d'un manque de personnel. Les dossiers ne démarrent que difficilement ou sont lents à progresser, laissant les personnes sur le carreau, sans revenu.

Lors de discussions antérieures au sein du Service de lutte contre la pauvreté sur les allocations familiales, l'accent a été mis sur l'importance d'un montant régulier, prévisible, mais aussi qu'il s'agisse d'un montant dépensable librement¹⁷. 'Dépenser librement' est relatif pour les personnes en situation de pauvreté. En réalité, leurs faibles revenus les obligent déjà à faire des 'choix' pour subvenir à leurs besoins essentiels. Pourtant, le préjugé selon lequel elles ne dépensent pas leur argent pour des choses 'utiles et essentielles' reste très tenace. Il alimente des idées pour des politiques visant à verser

¹² Stroobants, Veerle et Henk Van Hoetegem (2023). [Naar een job die kansen biedt voor bestaanszekerheid en een duurzame toekomst](#), Over.Werk, vol. 33, n°1, pp. 61-72.

¹³ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). [Solidarité 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, p. 45.

¹⁴ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2013). [Protection sociale et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2012-2013](#), Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

¹⁵ Galand, Sophie et Henk Termote (2014). « [La dégressivité renforcée des allocations de chômage : impact sur la pauvreté](#) », *Revue belge de Sécurité Sociale*, 3^{ème} trimestre, pp. 3-39.

¹⁶ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). [Solidarité 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, p. 20.

¹⁷ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2013). [Protection sociale et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2012-2013](#), Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

une partie du revenu d'intégration sous la forme de chèques-repas¹⁸, cesser de verser directement les allocations familiales aux personnes qui demandent un CPAS, ou encore à utiliser une partie du budget des allocations familiales pour la garde des enfants¹⁹. De telles mesures limitent l'autonomie des personnes et accroissent leur niveau de dépendance.

1.3 Les droits fondamentaux menacés

Les situations de pauvreté compromettent l'effectivité des droits fondamentaux des personnes. La grave pénurie de logements abordables et de qualité, par exemple, oblige les personnes en situation de pauvreté à faire des concessions importantes en matière de logement²⁰. Elles vivent souvent dans des logements en mauvais état ou inadaptés à la composition de leur famille. De plus, leurs dépenses de logement se font souvent au détriment d'autres besoins fondamentaux, tels qu'une alimentation de qualité, la consommation d'énergie, les soins de santé, etc. Malgré de nombreuses mesures visant à rendre les soins de santé financièrement accessibles, les personnes à bas revenus se voient encore trop souvent obligées de reporter des soins pour des raisons financières, avec toutes les conséquences que cela entraîne sur leur état de santé²¹. A l'inverse, lorsqu'elles ne peuvent plus retarder les soins, il est fréquent qu'elles accumulent des dettes de santé (voir chapitre IV). L'accès au sport et à la culture n'est pas non plus une évidence. *« Si on a un enfant qui veut faire du football, les frais sont excessivement élevés. Cela veut dire que votre enfant ne peut pas faire de sport ni de musique. Quand on est obligé de demander, c'est qu'on a perdu l'espoir de pouvoir s'en sortir, c'est déjà une forme de pauvreté ».*

1.3.1 Le placement des enfants

L'une des violations les plus graves des droits des personnes vivant en pauvreté est la violation de leur droit à la protection de la vie familiale par le retrait des enfants en raison de la situation socio-économique difficile dans laquelle se trouve la famille. Lors des concertations, il a été relevé que, faute de ressources, des parents sont contraints de louer les logements les moins chers et donc souvent les plus insalubres et inadaptés, avec le risque que leurs enfants soient placés. *« Un logement en mauvais état crée souvent des déchirures familiales et des situations dans lesquelles les parents pensent qu'ils sont de mauvais parents alors qu'ils n'avaient pas d'autre choix pour trouver un logement ».* Bien que

¹⁸ Struys, Jeroen (2023). [“N-VA wil leefloon deels uitbetalen in maaltijdcheques”](#), *De Standaard*, 14 février 2023.

¹⁹ Andries, Simon (2023). [“De politieke jacht op de kinderbijslag is geopend: ‘We stappen niet mee in de perfide visie van de N-VA en Vooruit’”](#), *De Standaard*, 6 mai 2023.

²⁰ Demonty, F., de Vaal, D., Stroobants, V., Van Hootehem, H. (2021). [Logement : une approche socio-constructiviste. Eléments autour de la question du logement sur la base de concertations avec les acteurs de la lutte contre la pauvreté, Deliverable D2.3.1, Re-InVEST.be](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

²¹ Demonty, F., de Vaal, D., Nieto Peña, M., Stroobants, V., Van Hootehem, H. (2023). [Gezondheid: een socio-constructivistische benadering. Elementen van gezondheid op basis van het overleg met actoren in de strijd tegen armoede, Deliverable D3.3.1, Re-InVEST.be](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

les situations de pauvreté soient en soi des raisons infondées pour retirer des enfants à leur famille²², il s'agit d'une dure réalité pour certaines familles et beaucoup d'entre elles vivent dans la peur et l'incertitude à cause de cela²³.

1.3.2 Le statut de cohabitant

Lorsque l'on parle du revenu des personnes en situation de pauvreté, le statut de cohabitant revient systématiquement sur la table. Pour le Service de lutte contre la pauvreté, ce statut englobe toutes les situations dans lesquelles des personnes, du fait qu'elles vivent ensemble, reçoivent un montant inférieur à celui des personnes isolées en matière de prestations de remplacement ou d'aide sociale, d'allocations, de corrections ou d'avantages, voire n'y ont pas droit du tout, qu'il s'agisse de familles, de citoyens solidaires ou de colocations²⁴. Ce statut est problématique. Il viole non seulement le droit à un revenu décent, mais aussi le droit à un logement décent et abordable, le droit à la vie privée, le droit à la protection de la vie familiale, etc. En outre, il empêche la solidarité familiale et sociale, une stratégie importante des personnes en situation de pauvreté pour faire face à leur situation difficile. Cela met en péril non seulement le droit à un revenu décent, mais aussi à un logement décent et abordable, empêche la solidarité familiale et sociale, porte atteinte au droit à la vie privée, menace la vie familiale. Ainsi, des personnes ne peuvent pas vivre en couple sans perdre des revenus, certains parents sont obligés d'évincer leurs enfants majeurs sous peine d'y perdre financièrement, il n'est pas envisageable que plusieurs générations vivent sous le même toit par souci d'économie, etc.

La problématique de la domiciliation d'office est étroitement liée à celle du statut de cohabitant. Il s'agit d'une inscription d'office aux registres de la population national faite par la commune lorsqu'elle présume qu'une personne a sa résidence principale à une adresse précise, sans qu'il y ait eu de demande de la part de la personne concernée. De nombreux participants à la concertation ont critiqué la quatrième circulaire sur l'adresse de référence des personnes sans-abri²⁵ – une adresse administrative pour accéder aux droits sociaux et recevoir de la correspondance – parce qu'elle permet l'enregistrement d'office à partir du moment où une personne réside à la même adresse pendant six mois. Cette inscription risque de s'accompagner d'une perte de revenus inacceptable pour les bénéficiaires de prestations car ils peuvent être considérés comme des cohabitants²⁶.

²² Bouverne-De Bie, Maria et al. (2010). *Existe-il un lien entre pauvreté et mesures d'aide à la jeunesse?*, Gent, Academia Press. Cette [recherche](#) a été réalisée et financée dans le cadre du programme AGORA de Belspo, à la demande du Service de lutte contre la pauvreté.

²³ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Le maintien du lien entre parents et enfants lors d'un placement. Etude de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 8 CEDH](#), Cahier de jurisprudence n° 2, avril 2021.

²⁴ 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.

²⁵ Service public fédéral Intérieur (2023). [Circulaire du 7 juillet 2023 concernant l'adresse de référence pour les sans-abris](#).

²⁶ Robben, Lore-Lise (2023). « [Helpt een referentieadres voor dak- en thuislozen in de strijd tegen armoede?](#) », *Sociaal.net*, 9 november 2023.

Le statut de cohabitant est dénoncé depuis des dizaines d'années par différents acteurs de la lutte contre la pauvreté²⁷. Tous les opposants s'accordent à dire que le statut viole des droits fondamentaux, favorise la pauvreté et prive de liberté. En outre, dans le contexte de la crise du logement et de la crise climatique, il est de plus en plus inacceptable que le statut empêche les solutions de solidarité entre les personnes. Toutes ces conséquences négatives du statut de cohabitant doivent être éliminées et évitées. Cependant, tout le monde n'est pas d'accord sur la manière d'y parvenir. Certains plaident résolument pour une abolition du statut et une individualisation complète des droits sociaux²⁸, d'autres pour une réforme qui tienne compte des économies d'échelle réelles ou qui prévoie des situations exceptionnelles temporaires²⁹.

Le statut de cohabitant n'est pas seulement à l'ordre du jour social, mais aussi à l'ordre du jour politique. Ainsi, depuis peu, pour certaines catégories de personnes (personnes en situation de handicap ayant droit à l'allocation d'intégration³⁰, statut des artistes) et dans certaines situations (chômage temporaire dû à une crise de force majeure, accueil des victimes des inondations de juillet 2021 ou des Ukrainiens réfugiés pendant la période de protection temporaire³¹), le fait de cohabiter ou non n'a plus d'incidence sur les revenus. Le quatrième plan fédéral de lutte contre la pauvreté et les inégalités propose d'examiner si la réglementation sociale et fiscale est encore adaptée aux formes actuelles de cohabitation et, entre autres, d'évaluer la possibilité d'abolir le statut pour les moins de 30 ans³². Lors de la concertation des parties prenantes dans le cadre de la recherche Belmod, organisée par le Service de lutte contre la pauvreté et BAPN, cette option a fait l'objet de nombreux débats³³. Après tout, d'autres groupes d'âge n'ont pratiquement pas d'autre choix que de cohabiter pour trouver un logement décent. En outre, une limite d'âge est arbitraire, entraîne un revers financier à 30 ans et risque d'entraîner une discrimination fondée sur l'âge. Il est possible que l'autorisation de la 'cohabitation intergénérationnelle' offre une solution aux demandeurs d'aide qui vivent avec leurs parents ou leurs enfants adultes qui continuent à vivre chez eux³⁴. Mais même cette piste ne résout pas toutes les situations dans lesquelles les bénéficiaires de prestations sont pénalisés lorsqu'ils vivent

²⁷ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). [Solidarité 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.

²⁸ [Stop au statut de cohabitant.e](#).

De Kerchove, Georges (2023). « Quand le statut 'cohabitant' risque d'entraîner un emprisonnement », [Partenaire](#), n° 125, p. 10, ATD Quart Monde.

²⁹ Netwerk tegen Armoede (2023). [Memorandum van het Vlaams Netwerk tegen Armoede. Verkiezingen 2024, 24 speerpunten voor structureel armoedebeleid in '24](#).

³⁰ [Arrêté royal du 2 mars 2021 modifiant l'arrête royal du 6 juillet 1987 relatif à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration portant limitation des effets du « prix de l'amour »](#), M.B., 23 mars 2021.

Voir aussi : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Abolition du 'prix de l'amour' pour les personnes avec un handicap bénéficiant d'une allocation d'intégration: un pas dans la bonne direction](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

³¹ Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, Myria, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Unia, Kinderrechtencommissariaat et le Délégué général aux droits de l'enfant (2022). [De la bonne pratique aux mesures politiques structurelles – Propositions politiques à partir de l'exemple de l'accueil des Ukrainiens fuyant leur pays](#).

³² SPP Intégration sociale (2022). [Quatrième plan fédéral de lutte contre la pauvreté et les inégalités](#).

³³ SPF Sécurité sociale (2022). [Le non-recours à l'aide sociale en Belgique : propositions politiques. Rapport final du projet BELMOD](#), Bruxelles, SPF Sécurité sociale.

³⁴ Ligue des droits humains et al. (2023). [Nos vœux de la réforme de la loi concernant le droit à l'intégration sociale](#).

ensemble, par exemple les partenaires. Les règles d'exception impliquent à chaque fois de nouvelles inégalités.

La problématique est donc très complexe³⁵, aussi parce que le statut de cohabitant n'a pas la même portée au sein de la sécurité sociale – un système d'assurance basé sur la solidarité dans lequel le statut a été introduit comme mesure d'épargne – qu'au sein de l'assistance sociale – dans laquelle les prestations sont accordées sur la base de la nécessité (et donc le revenu du ménage). Il semble logique de remettre le taux de chômage et les allocations de maladie des cohabitants au même niveau que celui des isolés³⁶. En outre, dans le cadre de l'aide sociale, les montants des allocations pour les cohabitants pourraient être augmentés et rapprochés de ceux des isolés. Les associations dans lesquelles les pauvres se rassemblent ont toutefois insisté, lors de la concertation, pour que les prestations d'aide sociale fassent également l'objet d'une réforme plus approfondie. Sinon, les plus démunis seront une fois de plus oubliés.

Un argument souvent avancé pour justifier l'abolition du statut de cohabitant est qu'il s'autofinance. En effet, des logements se libéreraient, les cohabitants pourraient vivre dans un logement de meilleure qualité avec des conséquences positives sur leur santé et leur facture énergétique, aucun contrôle ne serait à effectuer, ce qui permettrait aux travailleurs sociaux de se concentrer davantage sur l'accompagnement des personnes en demande d'aide, etc. Dans ce contexte, la Chambre des représentants de Belgique a chargé la Cour des comptes d'examiner l'impact budgétaire de l'alignement des prestations pour les cohabitants sur celles des isolés, tant au niveau de la sécurité sociale que de l'aide sociale³⁷. Les résultats sont attendus prochainement. Néanmoins, il ressort de la concertation que le coût budgétaire ne doit pas être un argument pour garantir un revenu décent pour tous.

1.3.3 Interdiction de la mendicité

Une autre violation notable du droit au respect de la vie privée et familiale réside dans l'interdiction de la mendicité par certaines communes. Le Service de lutte contre la pauvreté et l'Institut fédéral des droits humains (IFDH) ont abordé cette question dans un cahier juridique commun³⁸. Bien que la mendicité ne soit plus une infraction pénale en Belgique depuis 1993³⁹ – et n'est donc en principe plus interdite – elle reste proscrite par certaines communes dans leurs règlements locaux sur la mendicité, sous peine de sanctions. Plusieurs villes et communes ont adopté des interdictions fondées sur leur pouvoir de police. Sur les 581 communes que compte la Belgique, 305 d'entre elles possèdent des règlements de police qui l'interdisent complètement, ou en partie. Toutefois, la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu pour la première fois en 2021 que le droit de mendier pouvait bénéficier

³⁵ CESE (2023). [Avis sur le Rapport 2020-2021 du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, intitulé « Solidarité et pauvreté »](#).

³⁶ FGTB (2023). [Abolissons le statut de cohabitant](#).

³⁷ Chambre des Représentants de Belgique (2023). [Résolution visant à charger la Cour des comptes d'évaluer l'impact budgétaire de l'alignement des allocations pour cohabitants sur les allocations pour personnes isolées](#), DOC 55 3098/006, 16 mars 2023.

³⁸ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (2023). [La réglementation de la mendicité sous l'angle des droits humains](#), Cahier de jurisprudence n°3, mai 2023.

³⁹ Art. 28 et 29 de la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, M.B., 4 février 1993.

de la protection de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) dans l'arrêt *Lacatus*⁴⁰. La Cour fait découler cette protection du droit au développement personnel, du droit d'entretenir des rapports avec d'autres êtres humains et avec le monde extérieur – qui est protégé par l'article 8 de la CEDH – ainsi que de la protection de la dignité humaine. Selon la Cour, il est porté atteinte à la dignité humaine dès lors que les personnes en situation de pauvreté sont empêchées de rechercher l'aide d'autrui par la mendicité afin de satisfaire leurs besoins essentiels. Ce droit peut, bien entendu, être restreint mais uniquement dans des circonstances exceptionnelles. En tout état de cause, une interdiction générale de la mendicité – c'est-à-dire une interdiction de toute forme de mendicité, indépendamment du lieu et de la manière dont elle est pratiquée – n'est pas admissible.

Le Conseil d'Etat s'est également penché sur la question de la mendicité. L'analyse du Conseil d'Etat part des restrictions légales à l'exercice des compétences de police au niveau communal (par exemple, l'adoption d'une ordonnance de police communale)⁴¹. Ces compétences sont limitées au maintien de l'ordre public dit 'matériel'⁴². Ces compétences ne s'étendent pas à l'ordre public dit 'moral', sauf « *lorsque le désordre moral s'étend au point de dégénérer ou de menacer de dégénérer en désordre matériel* »⁴³. Dès lors, la mendicité – qui n'est pas interdite par la loi – relevant de l'ordre public dit 'moral', les communes ne peuvent l'interdire en tant que telle par un règlement de police. Tout au plus peuvent-elles imposer des restrictions à l'exercice de la mendicité lorsque celle-ci cause un trouble à la sécurité, à la tranquillité ou à la santé publique (l'ordre public 'matériel'). Les mesures doivent également être proportionnées et limitées au trouble identifié ou soupçonné. Par exemple, l'interdiction générale et permanente de la mendicité, pour lutter contre la mendicité organisée ou pour des motifs commerciaux, est disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi. Bien que le droit de mendier et ses restrictions soient balisés, trop de règlements communaux méconnaissent encore les droits des personnes mendiante. Pas moins de 253 règlements sur la mendicité contiennent au moins une disposition qui, selon l'analyse du Service de lutte contre la pauvreté et de l'IFDH, est problématique du point de vue de la jurisprudence⁴⁴.

2. À partir de quand une personne est-elle pauvre ?

2.1 Mesurer la pauvreté

Dans cette partie nous examinons les manières dont on peut déterminer si une personne se trouve en situation de pauvreté. Dès les premières réunions de concertation, il est apparu clairement que les participants attachaient une grande importance à la manière dont on détermine si une personne est 'pauvre'. Ou plutôt, lorsqu'une personne est 'en situation de pauvreté'. En effet, la pauvreté n'est pas une caractéristique de la personne, mais de sa situation. Lorsque les personnes demandent de l'aide,

⁴⁰ Cour eur. D.H., 19 janvier 2021, n° 14065/15, [Lacatus contre Suisse](#).

⁴¹ Article 135 § 2 de [la Nouvelle loi communale](#) du 24 juin 1988, *M.B.*, 3 septembre 1988.

⁴² C'est-à-dire : maintenir la tranquillité publique (l'absence de trouble ou d'émeute), la sécurité publique (l'absence d'accident ou de risque d'accident pour les personnes ou les biens) et la santé publique (l'absence de maladie ou de risque de maladie).

⁴³ Par exemple, C.E., 18 mars 2010, n° 202.037, § 16, *BVBA Belgium Business Company contre la ville de Bilzen*.

⁴⁴ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (2023). [La réglementation de la mendicité sous l'angle des droits humains](#), Cahier de jurisprudence n°3, mai 2023.

elles sont confrontées aux ‘seuils de pauvreté’ qui sont utilisés comme critère pour l'octroi ou non d'une aide complémentaire (voir chapitre III). *« Il y a des villes qui utilisent les budgets de référence pour attribuer les prestations, mais certaines utilisent le seuil de pauvreté. Le seuil de pauvreté est calculé une fois par an, mais cela arrive trop tard, surtout maintenant que l'index augmente fortement en raison, entre autres, des prix de l'énergie. Cet effet retardateur est désastreux pour certaines personnes »*. Il est également important que les décideurs politiques sachent ce qu'est un revenu décent et qui peut en bénéficier. Après tout, ils ont l'obligation de réaliser le droit à une vie digne pour tous, inscrit à l'article 23 de la Constitution⁴⁵.

La pauvreté est une réalité complexe, difficile à cartographier et à mesurer. Les participants à la concertation souhaitent que la pauvreté soit cartographiée le plus correctement possible, tout en avertissant que derrière les chiffres se cachent toujours des personnes qui souffrent. Pour prendre en compte le plus grand nombre possible de dimensions de la pauvreté, il est nécessaire de combiner différents indicateurs⁴⁶. Les indicateurs les plus couramment utilisés, qui permettent également des comparaisons entre les pays européens, sont l'indicateur de pauvreté monétaire (AROP⁴⁷), l'indicateur de la privation matérielle sévère et l'indicateur de vivre dans un ménage à faible intensité de travail. Ensemble, ces trois indicateurs forment l'indicateur de pauvreté européen de ‘risque de pauvreté ou d'exclusion sociale’ (AROE⁴⁸)⁴⁹. En outre, il existe aussi un indicateur de pauvreté subjective, et les évolutions de la pauvreté sont parfois également décrites selon le nombre de personnes ayant droit au revenu d'intégration sociale (RIS) ou à l'aide alimentaire. La signification et les chiffres relatifs à ces indicateurs sont repris dans la rubrique ‘Faits et chiffres’ du site web du Service de lutte contre la pauvreté⁵⁰. Dans cette partie, l'accent est mis sur deux indicateurs : le seuil de risque de pauvreté utilisé dans l'indicateur de risque de pauvreté monétaire, qui reflète le seuil de revenu en dessous duquel une personne est considérée comme pauvre, et les budgets de référence, qui reflètent le niveau d'un revenu décent.

2.2 L'indicateur de risque de pauvreté et le seuil de risque de pauvreté

L'indicateur de risque de pauvreté est un indicateur permettant de mesurer et de comparer le faible niveau de revenu dans les pays européens. Le taux de risque de pauvreté est la proportion de personnes dont le revenu disponible équivalent (après transferts sociaux, c'est-à-dire après que les bénéficiaires aient reçu une allocation sociale) est inférieur au seuil de risque de pauvreté. Ce seuil de pauvreté est fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian national.

Le ‘revenu médian’ est le revenu qui se situe au milieu de l'ensemble des revenus classés par ordre de grandeur. La moitié de la population a un revenu inférieur au revenu médian, l'autre moitié un revenu supérieur. Le ‘revenu disponible’ comprend une grande variété de composantes du revenu (salaires nets et avantages en nature, prestations sociales et allocations familiales, revenus accessoires tels que les revenus locatifs, les intérêts et les dividendes, les allocations d'éducation et de soins, les pensions

⁴⁵ [La Constitution coordonnée de 17 février 1994, M.B., 17 février 1994.](#)

⁴⁶ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, [Baromètres de la pauvreté](#).

⁴⁷ AROP = At Risk Of Poverty (risque de pauvreté).

⁴⁸ AROPE = At Risk Of Poverty and social Exclusion (risque de pauvreté ou d'exclusion sociale).

⁴⁹ Statbel - [définitions SILC](#).

⁵⁰ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, [rubrique Faits & chiffres](#), fiche : « Combien de personnes vivent-elles dans la pauvreté en Belgique ? ».

alimentaires, etc.)⁵¹. Il s'agit du revenu total d'un ménage, après impôts et autres déductions, qui est donc 'disponible' pour les dépenses ou l'épargne. 'Équivalent' signifie que le seuil de pauvreté tient compte de la composition du ménage.

Il est important de comprendre que cet indicateur monétaire ne mesure pas la richesse ou la pauvreté, mais simplement le niveau des revenus par rapport aux autres résidents du pays. Il fournit un point de comparaison entre les faibles revenus et les revenus plus élevés. Cet indicateur est calculé au niveau européen à partir des données de l'enquête EU-SILC. Il s'agit d'une enquête transversale et longitudinale par sondage sur les revenus, la pauvreté, l'exclusion sociale et les conditions de vie, coordonnée par Eurostat et administrée en Belgique par Statbel (Direction générale Statistique - Statistics Belgium)⁵².

Pour la Belgique, le seuil de pauvreté se situe à 16 388 euros net par an, soit 1 366 euros net par mois pour un isolé, ou de 34 415 euros net par an ou 2 868 euros net par mois pour un ménage composé de deux adultes et deux enfants (< 14ans), selon l'enquête EU-SILC 2022, revenus 2021⁵³. Les personnes dont les revenus se situent en dessous de ce seuil sont considérés comme étant en risque de pauvreté (voir point 4.1). Cette limite, fixée donc à 60 % du revenu disponible équivalent médian national, suit l'évolution des revenus.

Evolution du seuil de pauvreté, revenus annuels, Belgique, SILC 2019-2022

	Taille équivalente du ménage	2019		2020*		2021		2022	
		Montant annuel (€)	Montant mensuel (€)	Montant annuel (€)	Montant mensuel (€)	Montant annuel (€)	Montant mensuel (€)	Montant annuel (€)	Montant mensuel (€)
Personne seule	1,0	€14.765	€ 1.230	€ 15.403	€ 1.284	€ 15.513	€ 1.293	€ 16.388	€ 1.366
Ménage avec 2 adultes	1,5	€22.148	€ 1.846	€ 23.105	€ 1.925	€ 23.270	€ 1.939	€ 24.582	€ 2.049
Ménages avec 1 adulte et 1 enfant	1,3	€19.195	€ 1.600	€ 20.024	€ 1.669	€ 20.167	€ 1.681	€ 21.304	€ 1.775
Ménage avec 1 adulte et 2 enfants	1,6	€23.624	€ 1.969	€ 24.645	€ 2.054	€ 24.821	€ 2.068	€ 26.221	€ 2.185
Ménage avec 2 adultes et 1 enfant	1,8	€26.577	€ 2.215	€ 27.725	€ 2.310	€ 27.923	€ 2.327	€ 29.498	€ 2.458
Ménage avec 2 adultes et 2 enfants	2,1	€31.007	€ 2.584	€ 32.346	€ 2.696	€ 32.577	€ 2.715	€ 34.415	€ 2.868

Source : Statbel - [Seuil de pauvreté](#) - évolution.

Cet indicateur de risque de pauvreté présente l'avantage de permettre des comparaisons internationales et le suivi des évolutions dans le temps. Un inconvénient est qu'il ne prend en compte que le revenu des ménages et non leurs dépenses nécessaires et leurs besoins essentiels. Selon les participants à la concertation, cela rend l'indicateur moins précis, particulièrement en période de

⁵¹ Statbel - [Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale](#). Rubrique Documentation, Formulaires.

⁵² [EU-SILC](#) = European Statistics on Income and Living Conditions (Statistiques européennes sur le revenu et les conditions de vie).

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, [rubrique Faits & chiffres](#),

fiche : « Combien de personnes vivent-elles dans la pauvreté en Belgique ? ».

Un grand merci à Isalyne Stassart du SPF Sécurité Sociale pour sa présentation pendant la concertation du 30 janvier 2023.

⁵³ Statbel - [Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale](#).

hausse des prix et d'inflation⁵⁴. « *Les gens ont un certain contrôle sur leurs dépenses, mais ils n'en ont pas sur les prix du marché* ». Il convient toutefois de mentionner que l'indicateur européen de privation matérielle et sociale (sévère)⁵⁵ – qui est souvent utilisé conjointement avec l'indicateur de risque de pauvreté – donne une indication de la mesure dans laquelle les personnes peuvent se permettre certaines choses nécessaires pour mener une vie convenable, telles que chauffer leur maison de manière adéquate, remplacer des meubles endommagés ou usés, faire une dépense imprévue, etc. Les personnes en situation de pauvreté insistent généralement pour définir le revenu disponible d'une manière qui tienne compte des dépenses fixes, telles que les frais de logement et les dettes⁵⁶. Dans la section 4.2, nous examinons certaines autres caractéristiques de l'indicateur de risque de pauvreté qui devraient être prises en compte lors de son utilisation. Lors de la réunion de la Commission d'accompagnement du Service de lutte contre la pauvreté, il a été noté qu'il est déroutant de parler de 'risque' de pauvreté. D'un point de vue scientifique, le terme 'risque' indique une probabilité statistique. Dans le langage courant, le terme 'risque' indique le danger de tomber dans la pauvreté. Il est clair que les personnes dont les revenus sont inférieurs au seuil de risque de pauvreté ne sont pas simplement en risque ou en danger de pauvreté, mais peuvent être considérées comme étant en situation de pauvreté. A partir de maintenant, nous parlerons donc de seuil de pauvreté.

2.3 Les budgets de référence

Contrairement à l'indicateur de risque de pauvreté, qui détermine un seuil de pauvreté sur base des revenus des personnes, les budgets de référence partent des coûts ou des dépenses nécessaires. Ils répondent à la question de savoir quel est le revenu net minimum dont une famille a besoin pour participer pleinement à la société⁵⁷. Ainsi, une distinction est établie entre les différents types de ménages et de loyers sur le marché locatif privé ou social. En effet, le coût du logement pèse lourdement dans le budget d'un ménage et la différence entre les loyers sur le marché du logement social ou privé, et entre les régions, est très importante. Quelques exemples avec des chiffres pour la Région de Bruxelles-Capitale : en 2023 le budget de référence d'un homme isolé en âge de travailler, qui ne travaille pas et qui loue un logement sur le marché locatif privé à Bruxelles est de 1 649 euros, tandis que le budget de référence quand il loue un logement social est de 1 198 euros. Le budget de référence d'une mère isolée ne travaillant pas avec deux enfants (4 et 8 ans) est de 2 648 euros lorsqu'elle loue sur le marché locatif privé et de 2 055 euros lorsqu'elle loue sur le marché locatif

⁵⁴ Voir aussi: Decenniumdoelen (2023). [Armoedebareometer 2023](#), p. 3.

⁵⁵ Statbel - [SILC définitions](#).

⁵⁶ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2004). [Une autre approche des indicateurs de pauvreté : recherche-action-formation](#).

⁵⁷ Expertisecentrum Budget en Financieel Welzijn Thomas More (CEBUD), [Referentiebudgetten voor een menswaardig inkomen](#).

Un grand merci à Tess Penne de Expertisecentrum Budget en Financieel Welzijn Thomas More (CEBUD) pour sa présentation pendant la concertation du 30 janvier 2023.

Institut pour un développement durable (2022). "[Pauvreté, logement et énergie](#)", *Brève de l'IDD*, 63, 24 août 2022.

social. Le budget de référence d'un couple avec deux enfants de 4 et 8 ans est respectivement de 3 141 euros et 2 543 euros par mois pour les locataires du marché privé et d'un logement social⁵⁸.

Les budgets de référence fixent une limite financière inférieure absolue pour un revenu décent. Ils témoignent de ce dont les familles ont besoin lorsqu'elles louent un logement de qualité, dans une zone facilement accessible par les transports publics, et que tous les membres de la famille sont en bonne santé et possèdent les compétences nécessaires pour gérer le budget familial de manière économique. Lorsque les conditions sont moins favorables, par exemple lorsqu'une voiture privée est nécessaire ou lorsque l'un des membres de la famille n'est pas en bonne santé, les budgets de référence sous-estiment ce qui est nécessaire pour mener une existence digne. Les études montrent que les familles en situation de pauvreté sont plus susceptibles d'être confrontées à des problèmes de santé, d'endettement, de logement, etc. ce qui signifie qu'elles auront besoin de plus de ressources pour participer pleinement à la société que ce qu'indiquent les budgets de référence⁵⁹. Tous les six mois, ces derniers sont indexés en fonction de l'indice des prix à la consommation afin de refléter le plus fidèlement possible le niveau actuel des prix⁶⁰. Le panier de biens et services nécessaires est revu tous les cinq ans.

Les familles dont les revenus sont inférieurs à la limite du budget de référence ne peuvent pas participer pleinement à la société. Les participants à la concertation sont favorables aux budgets de référence parce qu'ils donnent une valeur monétaire à une vie décente et tiennent compte de la durée de vie. En utilisant un outil en ligne⁶¹, une participante à la concertation qui a calculé pour elle-même le budget minimum dont elle a besoin dans sa situation a été « *choquée par la grande différence avec son revenu réel. De nombreuses personnes en situation de pauvreté n'ont pas conscience de ce que signifie réellement vivre dans la dignité* ».

Contrairement à l'indicateur de risque de pauvreté, les budgets de référence se prêtent particulièrement bien à l'élaboration d'indicateurs politiques permettant d'étudier le caractère abordable des biens et des services et l'efficacité des revenus minimums (voir point 3).

Ensuite, ils peuvent également servir de norme d'orientation permettant d'évaluer si les situations de vie individuelles sont conformes à la dignité humaine. En général, les budgets de référence sont calculés pour des familles types dans des circonstances spécifiques (voir ci-dessus). Par conséquent, lors de l'évaluation des situations individuelles, il est important de commencer à examiner dans quelle mesure les circonstances réelles diffèrent de ces budgets et quel en est l'effet sur les coûts nécessaires. Pour faciliter cette tâche, l'outil REDI⁶² a été développé. Il s'agit d'un outil en ligne que les CPAS peuvent utiliser pour évaluer les besoins financiers des demandeurs d'aide sociale sur une base personnalisée et, si nécessaire, accorder une aide supplémentaire, en plus du revenu d'intégration.

⁵⁸ Expertisecentrum Budget en Financieel Welzijn (CEBUD) Thomas More en collaboration avec l'Université de Liège - [Referentiebudgetten voor Brussel 2023](#), budget total pour des familles types qui ne sont pas actives sur le marché du travail, qui louent un logement de qualité sur le marché du logement privé, qui sont en bonne santé et qui n'ont pas besoin de leur propre voiture.

⁵⁹ Expertisecentrum Budget en Financieel Welzijn Thomas More (CEBUD) - [Is een referentiebudget voldoende voor een gezin met een laag inkomen?](#).

⁶⁰ SPP Intégration sociale - [Le niveau des budgets de référence a-t-il été ajusté en fonction de l'inflation ?](#)

⁶¹ Expertisecentrum Budget en Financieel Welzijn Thomas More (CEBUD) - [Budgetcalculator](#).

⁶² REDI est l'acronyme de Reference Budgets for Decent Income (budgets de référence pour un revenu décent).

Voir : Expertisecentrum Budget en Financieel Welzijn Thomas More (CEBUD) - [REDI](#).

Contrairement au revenu d'intégration, l'aide supplémentaire n'est pas financée par le gouvernement fédéral, mais par les CPAS eux-mêmes. Afin d'encourager l'utilisation de l'outil REDI, la ministre fédérale de la lutte contre la pauvreté a débloqué des budgets pour 2023 et 2024 pour que cet outil puisse être utilisé par tous les CPAS afin d'objectiver les besoins des demandeurs d'aide et accorder le soutien financier nécessaire pour vivre⁶³. Au total, 424 CPAS sur 581 ont décidé de participer au projet : 16 en Région de Bruxelles-Capitale, 159 en Région wallonne et 249 en Région flamande⁶⁴. Durant les concertations, cette initiative a été accueillie favorablement. Cependant, les participants se demandent ce qu'il adviendra du financement des CPAS une fois les deux années écoulées. Ils craignent également que certains CPAS imposent des conditions supplémentaires avant d'accorder l'aide REDI ou qu'ils ne tiennent pas toujours suffisamment compte des circonstances et des besoins individuels. Bien que les CPAS se voient offrir une formation sur l'outil REDI qui met l'accent sur ce que signifie pouvoir vivre dignement, les CPAS restent, en définitive, maîtres de l'attribution de l'aide complémentaire. Lors de la concertation, il a été suggéré que les associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent puissent également s'engager davantage dans les budgets de référence, « *afin que les gens puissent se présenter au CPAS dans une position de négociation plus forte* », qu'elles perçoivent un revenu d'intégration, une allocation de chômage ou un bas salaire. Entre-temps, une étude d'évaluation du projet REDI auprès des CPAS, menée par l'UCLouvain et la KULeuven, est en cours pour le compte du SPP Intégration sociale. Ils examineront quels CPAS utilisent REDI et lesquels ne l'utilisent pas, comment les CPAS apportent un soutien supplémentaire, comment les CPAS dépensent les fonds fédéraux supplémentaires et de quelle manière les services fournis par les CPAS changent avant et après l'utilisation de REDI. Il est également important d'inclure les expériences des usagers des CPAS dans ce processus.

2.4 La complémentarité des indicateurs

Lorsque l'on compare le seuil de pauvreté défini par l'indicateur de risque de pauvreté avec les budgets de référence, on constate qu'ils sont généralement proches l'un de l'autre bien qu'il y ait des différences selon la composition du ménage, selon que l'on soit propriétaire ou locataire et selon que l'on loue sur le marché locatif social ou privé. Par exemple, le budget de référence pour les personnes seules locataires sur le marché privé, avec ou sans enfants, est supérieur au seuil de pauvreté. Cela indique que toutes les personnes isolées dont le revenu se situe au niveau ou juste au-dessus du seuil de pauvreté n'ont pas les moyens de participer pleinement à la société⁶⁵.

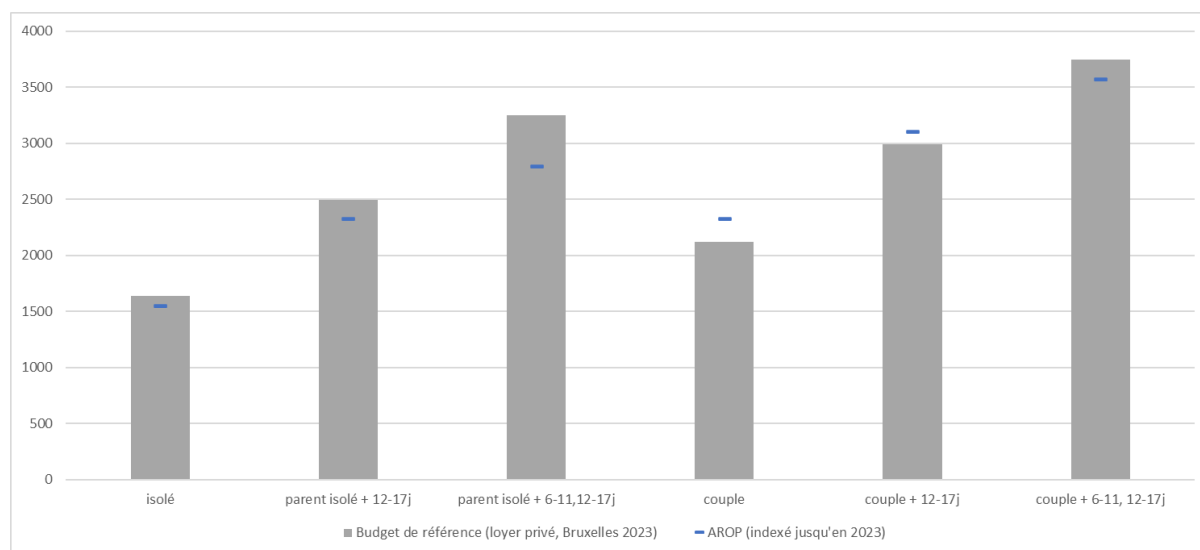
⁶³ Belgium.be - [L'outil REMI bientôt accessible aux CPAS pour l'octroi d'aides financières supplémentaires aux ménages aux revenus insuffisants](#).

SPP Intégration sociale - [REDI, budget de référence pour une vie digne, une application web](#).

⁶⁴ Belgium.be - [424 CPAS utiliseront l'outil REMI pour l'octroi d'aides financières supplémentaires aux ménages aux revenus insuffisants](#).

⁶⁵ Frederickx, M., Delanghe, H., Penne, T., Storms, B. (à publier). *Kan je menswaardig leven met een minimuminkomen in België? Referentiebudgetten als toetssteen*, Geel, Thomas More, Expertisecentrum Budget en Financieel Welzijn Thomas More (CEBUD).

Les budgets de référence versus le seuil de risque de pauvreté 2023 (EUR/mois)



Source : Budgets de référence pour la région de Bruxelles-Capitale (Expertisecentrum Budget en Financieel Welzijn Thomas More (CEBUD), 2023), AROP (Eurostat et Statbel sur la base de EU-SILC 2022, année de revenu 2021) indexé à l'aide de l'indice de santé (Statbel 2023).

Les deux indicateurs, l'indicateur de risque de pauvreté et les budgets de référence, présentent une vision différente et complémentaire des situations de pauvreté : l'accent est mis sur les revenus ou les coûts nécessaires, dans le but de mesurer la pauvreté ou de déterminer si les revenus sont suffisants, en fonction de comparaisons (internationales) au niveau de la population ou de l'amélioration des situations individuelles.

3. Efficacité de la protection par les revenus minimums

Les participants à la concertation sont convaincus que les revenus de nombreuses personnes ne leur permettent pas de vivre dans la dignité. « *Les revenus sont trop faibles pour toute une catégorie de personnes* ». Ils nous rappellent également avec force qu'il y a aussi des personnes qui n'ont aucun revenu, comme par exemple les personnes en situation de sans-abrisme ou d'absence de chez soi et les sans-papiers. Il y a aussi des personnes qui ne peuvent pas faire valoir leur droit à des prestations, comme le revenu d'intégration, pour de nombreuses raisons (voir chapitre VI sur l'ineffectivité des droits). Ce point se concentre sur la protection des revenus minimums. Nous définissons ce que l'on entend par revenus minimums et nous comparons les montants des revenus minimums avec le seuil de pauvreté de l'indicateur de pauvreté monétaire et avec les budgets de référence. Nous constatons que la plupart des revenus n'atteignent pas le seuil de pauvreté.

3.1 Revenus minimums et leur évolution

De nombreuses personnes en situation de pauvreté doivent se contenter d'un revenu minimum pour joindre les deux bouts. Parmi ceux-ci, on peut citer le salaire minimum et le revenu minimum mensuel

moyen garanti (RMMM), les allocations de remplacement de revenu versées par la sécurité sociale et les allocations sociales relevant de l'aide sociale.

En Belgique, les salaires minimums ne sont pas déterminés par la loi, mais sont habituellement fixés par des conventions collectives de travail (CCT) conclues au sein des commissions paritaires. Les montants du salaire minimum des différents secteurs sont disponibles sur base de données des salaires minimums⁶⁶.

Le RMMM du Conseil National du Travail (CNT) constitue la limite inférieure absolue pour la rémunération. Le RMMM n'est pas exactement équivalent à un salaire minimum mensuel. En effet, le RMMM comprend certaines sommes payées dans le courant de l'année. Ainsi, une prime de fin d'année ou un treizième mois, par exemple, entre en ligne de compte pour s'assurer du respect du RMMM. Le salaire minimum s'applique aussi aux travailleurs à temps partiel, mais est alors proportionnel au nombre d'heures prestées⁶⁷. En 2015, le montant du RMMM pour une personne isolée à partir de 18 ans était de 1 501,82 euros bruts mensuels. En 2022, ce montant était de 1 954,99 euros. Les montants du RMMM sont également disponibles sur base de données des salaires minimums.

Quant aux allocations, elles désignent les revenus de remplacement que la Sécurité sociale assure en cas de perte de salaire (chômage, retraite, incapacité de travail), les allocations d'aide pour qui ne dispose plus de manière involontaire d'un revenu professionnel (revenu d'intégration sociale, allocations d'invalidité, garantie de revenu aux personnes âgées (GRAPA)), ainsi que les compléments de revenu pour qui doit supporter certaines 'charges sociales', comme l'éducation d'enfants ou des frais de maladie.

Les revenus minimums sont automatiquement indexés (voir chapitre II). En plus de cette indexation, les allocations sont adaptées à l'augmentation du niveau de bien-être grâce à ce que l'on appelle 'l'enveloppe de bien-être'⁶⁸. La liaison au bien-être des prestations sociales n'est néanmoins pas automatique : un avis commun des partenaires sociaux est obligatoire et le dernier mot est laissé au gouvernement. En plus, le gouvernement a décidé de relever progressivement les minima sociaux (allocations minimales) de 10,75 % d'ici 2024 pour les ramener au niveau du seuil de pauvreté⁶⁹. Dans le cadre de l'accord budgétaire de mars 2023, l'augmentation prévue des allocations sociales minimales et du RIS a été supprimée, à l'exception des pensions minimum et des allocations aux personnes handicapées⁷⁰. Les participants à la concertation regrettent que la dernière étape de l'augmentation progressive ne sera donc pas mise en œuvre et que l'objectif de porter les minima sociaux au niveau du seuil de pauvreté ne sera pas atteint non plus⁷¹.

⁶⁶ Banque de données Salaires minimums - [Revenu minimum par Commission paritaire](#).

⁶⁷ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, [rubrique Faits & chiffres](#), fiche : « Quels sont les montants des [allocations minimales et du salaire minimum](#) ? ».

Voir aussi: Coene, Jill (2022). "Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd", dans Jill Coene (eds.), [Armoede en sociale uitsluiting, jaarboek 2022](#), Leuven, Acco, pp. 387-481.

⁶⁸ Belgium.be - [L'accord sur l'enveloppe bien-être garantit l'augmentation des allocations minimales et des pensions](#).

⁶⁹ [Accord de gouvernement](#), 30 septembre 2020.

⁷⁰ Vanschoubroek, Christof (2023). "[Multinationals en laagste uitkeringen betalen de begrotingsopsmuk](#)", *De Standaard*, 30 mars.

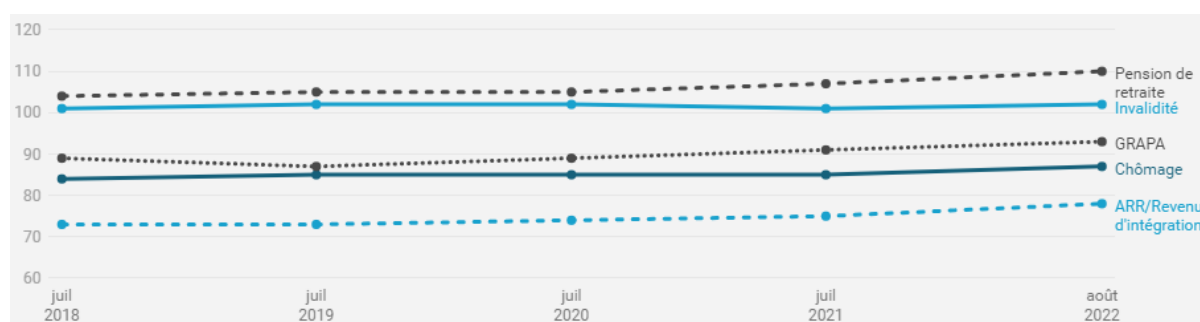
⁷¹ Voir aussi Degerickx, Heidi (2023). "[Breng alle uitkeringen boven de Europese armoederisicogrens](#)", *SamPol - Zomerreeks 2023: 5 minuten politieke moed*.

3.2 Revenus minimums en pourcentage du seuil de pauvreté et des budgets de référence

Pour déterminer l'efficacité des revenus minimums, nous les comparons au seuil de pauvreté de l'indicateur de risque de pauvreté monétaire et aux budgets de référence.

L'augmentation des montants de certaines prestations sociales depuis 2021 a progressivement amélioré l'efficacité de la protection des revenus⁷². Néanmoins, la plupart des prestations minimums restent inférieures au seuil de pauvreté monétaire dans presque toutes les situations. Les graphiques suivants montrent l'évolution des prestations minimales en pourcentage du seuil de pauvreté, pour les personnes seules et pour les familles avec ou sans enfants. En d'autres termes, le montant de l'allocation est comparé au montant du seuil de pauvreté. Par exemple, en août 2022, le montant du revenu d'intégration pour une personne seule correspondait à 78 % du montant du seuil de pauvreté, pour l'allocation minimale de chômage à 87 %, pour la GRAPA à 93 %, pour l'allocation minimale d'invalidité à 102 % et pour la pension de retraite à 110 %. Pour les familles avec ou sans enfants, l'allocation minimale d'invalidité et la pension de retraite sont également inférieures au seuil de pauvreté. Elles sont basées sur le revenu familial net disponible des bénéficiaires de prestations, y compris les allocations familiales et sociales, entre autres, et après l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

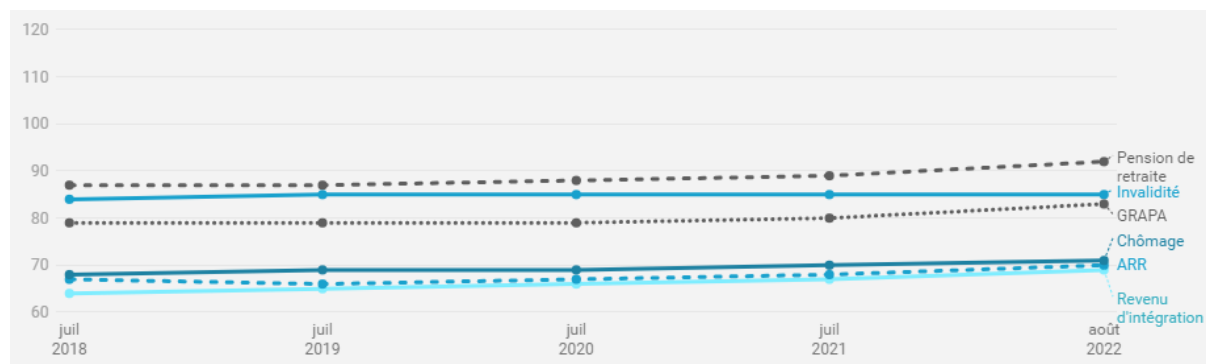
Allocation minimale en pourcentage du seuil de pauvreté, pour les isolés, de 2018 à 2022



Source : SPF Sécurité sociale : DG Analyse et Monitoring

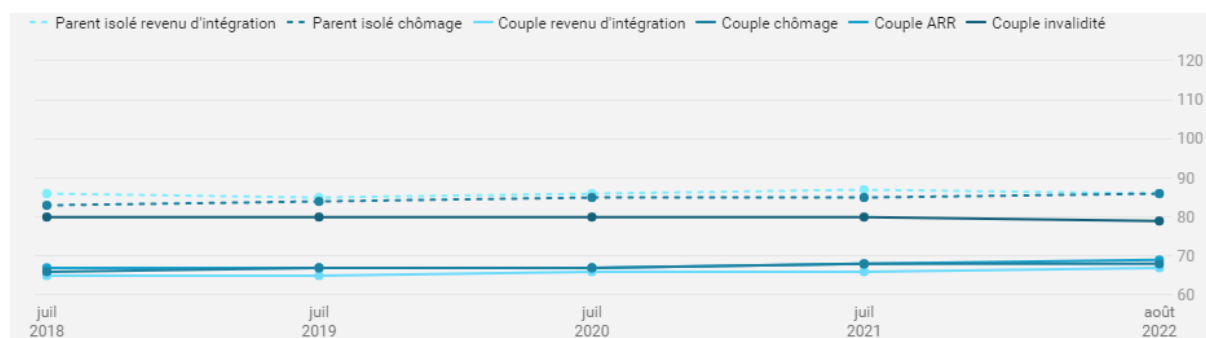
⁷² SPF Sécurité sociale (2022). « [L'efficacité des minima sociaux en temps de crise](#) », Focus sur les chiffres, 17 octobre 2022.

Allocation minimale en pourcentage du seuil de pauvreté, pour une famille sans enfant, de 2018 à 2022



Source : SPF Sécurité sociale : DG Analyse et Monitoring

Allocation minimale en pourcentage du seuil de pauvreté, pour une famille avec enfants, de 2018 à 2022



Source : SPF Sécurité sociale : DG Analyse et Monitoring

Concernant le revenu d'intégration, nous constatons que, malgré les diverses augmentations du revenu d'intégration résultant de l'indexation, de l'adaptation à la prospérité et des décisions politiques, la sécurité des moyens d'existence des bénéficiaires du revenu d'intégration ne s'est pas vraiment améliorée⁷³. En effet, l'évolution du revenu d'intégration en pourcentage du seuil de pauvreté montre peu de progrès et le montant du revenu d'intégration reste inférieur au seuil de pauvreté dans les différentes compositions de ménage.

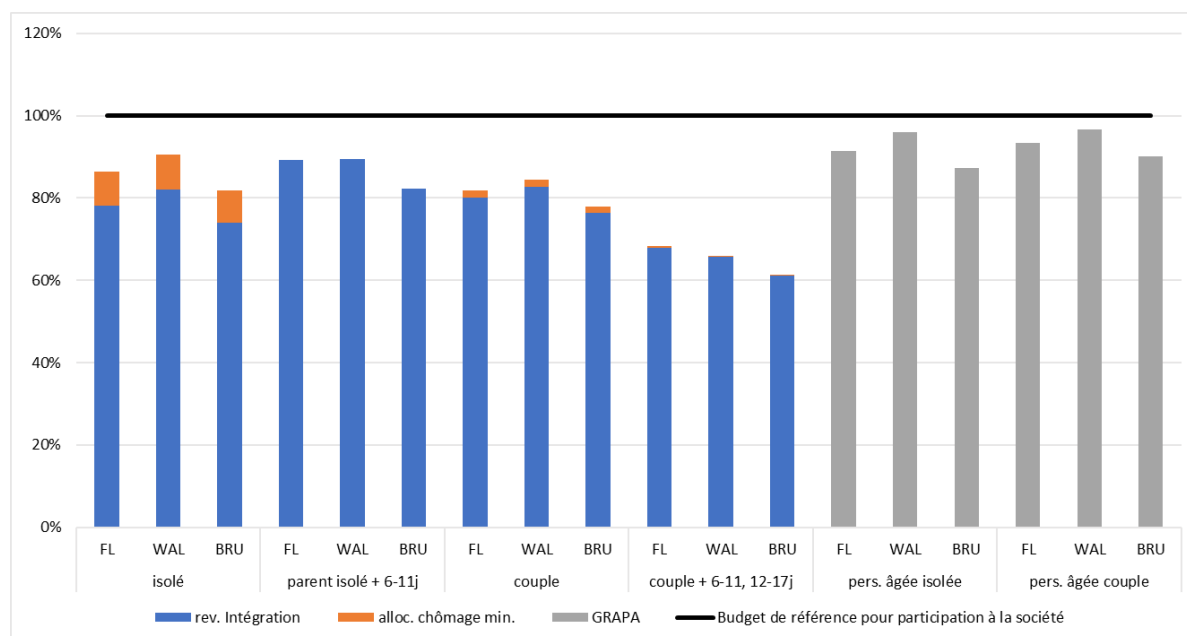
Les budgets de référence sont également un outil précieux pour évaluer la protection des revenus minimums⁷⁴. Ils prennent en effet en compte le coût des biens et services nécessaires pour participer pleinement à la société. Les analyses montrent que de nombreuses prestations n'offrent pas une protection suffisante en termes de revenus. Par exemple, le revenu d'intégration ne suffit à aucun

⁷³ Voir aussi : Woelfle, Guillaume (2023). *Le revenu d'intégration sociale (RIS) du CPAS est-il aussi élevé que le salaire minimum en Belgique ? Les chiffres disent le contraire*, RTBF, 14 janvier 2023.

⁷⁴ Frederickx, Marieke et al. (2021). *"Minimuminkomens beschermen niet tegen armoede"*, *SamPol*, 28, n° 10, pp. 26-32.

type de famille dépendant du marché locatif privé pour vivre dans la dignité. L'allocation de chômage minimale est également insuffisante pour de nombreux types de familles⁷⁵.

Efficacité des revenus minimums pour les familles bénéficiant du revenu d'intégration, de l'allocation de chômage minimum ou de la GRAPA, exprimée en % des budgets de référence avec un loyer privé, 2023



Source : Budgets de référence⁷⁶ (Expertisecentrum Budget en Financieel Welzijn Thomas More – CEBUD, 2023), revenus nets minimums disponibles⁷⁷ (simulations calculées avec EUROMOD (HHoT) version 15.99 pour 2023).

Sur la base du seuil de pauvreté et des budgets de référence, nous pouvons affirmer que les allocations minimales ne protègent pas suffisamment les bénéficiaires de la pauvreté monétaire. Plutôt que d'avoir un impact sur le risque de pauvreté⁷⁸, les augmentations des montants des allocations ont eu un impact sur l'écart de pauvreté ou l'intensité de la pauvreté. En d'autres termes, les allocations n'ont

⁷⁵ Frederickx, M., Penne, T., Delanghe, H. et Storms, B. (2021). [Doeltreffendheid van de minimuminkomens in Vlaanderen](#), working paper 21.01, UAntwerpen et Thomas More, Expertisecentrum Budget en Financieel Welzijn Thomas More (CEBUD).

⁷⁶ Les budgets de référence reflètent les coûts nécessaires pour les familles qui ne sont pas actives sur le marché du travail et qui louent un logement à Bruxelles, en Flandre et en Wallonie. Les membres de la famille sont en bonne santé, louent un logement de qualité, ont les compétences nécessaires pour bien gérer leur budget et ont accès aux biens et services nécessaires. Ils n'ont pas de voiture personnelle et bénéficient d'une journée de garde d'enfants par semaine à un tarif minimum dans une structure d'accueil subventionnée. Les coûts de logement sont calculés sur la base des loyers privés médians pour un logement de qualité, d'après des données d'enquête dans les trois régions. Chiffres mai 2023.

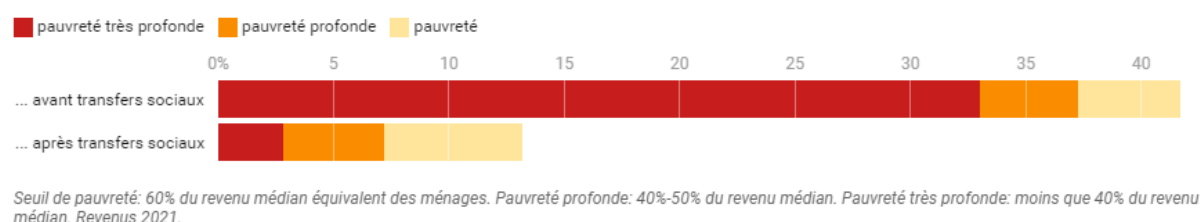
⁷⁷ Le revenu net disponible comprend les allocations familiales et scolaires, les cotisations de sécurité sociale et les paiements ou remboursements de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

⁷⁸ SPF Sécurité sociale (2022). « [L'efficacité des minima sociaux en temps de crise](#) », Focus sur les chiffres, 17 octobre 2022.

pas fait passer les bénéficiaires au-dessus du seuil de pauvreté, mais ont réduit l'écart entre leur revenu et ce seuil de pauvreté⁷⁹ (voir point 4.3).

Pourtant, l'importance de notre solide protection sociale ne peut être sous-estimée. L'étendue et l'intensité de la pauvreté sont bien moindres après qu'avant les allocations sociales. Les transferts sociaux parviennent donc à sortir les gens de la (grande) pauvreté⁸⁰. Il existe toutefois une grande différence entre le groupe des 65 ans et plus et le groupe en âge de travailler (25-54 ans). Bien que l'étendue et l'intensité de la pauvreté dans le groupe en âge actif pour les transferts sociaux soient moindres que dans le groupe des 65 ans et plus, les transferts sociaux sortent moins de personnes âgées de 24 à 54 ans de la pauvreté. C'est une conséquence de la politique consistant à inciter financièrement les chômeurs à chercher du travail en réduisant les allocations.

L'importance de la protection sociale – Part des Belges dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté, selon l'intensité de pauvreté



Source : Denktank Minerva, sur base d'Eurostat EU-SILC 2022.

3.3 Et les allocations familiales ?

Ce chapitre n'aborde pas spécifiquement l'efficacité des allocations familiales pour couvrir les coûts liés à l'éducation des enfants, ni pour lutter contre la pauvreté des enfants. Cela ne veut pas dire que les allocations familiales ne sont pas prises en compte. Tant le calcul du seuil de pauvreté (voir point 2.2) que le niveau des revenus minimums pour déterminer leur efficacité par rapport au seuil de pauvreté ou aux budgets de référence prennent en compte les allocations familiales perçues dans le cadre du revenu net disponible (voir point 3.2). Pour les familles en situation de pauvreté, les allocations familiales constituent en effet une part importante, fixe, prévisible et librement dépensable de leur revenu⁸¹. Avec les allocations sociales destinées aux familles à faible revenu, elles constituent une part importante de leur revenu mensuel. Cependant, lors des concertations, y compris dans la Communauté germanophone, des participants ont parlé du fait qu'il est difficile pour les familles avec enfants de trouver un logement abordable et adapté, de payer les frais de scolarité et les soins de santé, etc.

⁷⁹ Data.gov.be – [Intensité du risque de pauvreté](#).

⁸⁰ Somers, Matthias (2023). « [L'impact des prestations sociales sur la pauvreté](#) », *Minerva paper 2023/7*, Bruxelles, Denktank Minerva.

⁸¹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2013). [Protection sociale et pauvreté. Une contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2012-2013](#), Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

4. Combien de personnes vivent-elles en situation de pauvreté monétaire ?

Bien que les participants à la concertation répètent depuis longtemps qu'ils se sentent submergés et que les crises passées et actuelles les enfoncent encore plus dans la pauvreté, il semble que les taux de pauvreté ont évolué dans un sens légèrement favorable ces dernières années. Les participants à la concertation craignent « *que les chiffres ne soient pas en cohérence avec ce qu'on voit dans la réalité* ». Cette partie examine le nombre de personnes en risque de pauvreté monétaire et quels sont les groupes particulièrement vulnérables. Elle énumère ensuite les explications possibles à l'évolution positive des chiffres relatifs à la pauvreté et se termine par une réflexion critique sur la manière dont la pauvreté est mesurée et combattue.

4.1 Risque de pauvreté monétaire

La question de savoir combien de personnes vivent en risque de pauvreté monétaire peut être éclaircie sur la base des chiffres de l'indicateur de risque de pauvreté et les données collectées dans le cadre de l'enquête EU-SILC. Il n'existe pas de données permettant de mesurer le nombre de personnes vivant en situation de pauvreté sur base de budgets de référence. Le taux de risque de pauvreté correspond au pourcentage de personnes dont le revenu disponible équivalent (après transferts sociaux) est inférieur au seuil de pauvreté, fixé à 60 % du revenu médian national disponible équivalent (après transferts sociaux). Selon les données EU-SILC 2022, basées sur les revenus de 2021, 13,2 % de la population belge appartenait au groupe exposé au risque de pauvreté monétaire⁸².

Outre d'importantes différences régionales – en Flandre, le taux de risque de pauvreté est de 7,7 %, en Wallonie de 17,8 % et en Région de Bruxelles-Capitale de 29,8 % – le taux de risque de pauvreté varie fortement entre les personnes ayant un emploi (3,6 %) et les chômeurs (48,8 %), entre les familles composées de deux adultes et d'un enfant ou plus (9,9 %) et les familles monoparentales (30,5 %), entre les personnes ayant un niveau d'éducation élevé (6,7 %) et celle avec un niveau d'éducation faible (26,2 %), entre les propriétaires (7,6 %) et les locataires (29,1 %) et entre les personnes nées en Belgique (10,5 %) et celles nées en dehors de l'UE (34,6 %). En outre, les groupes les plus vulnérables – les chômeurs, les autres inactifs, les parents isolés, les personnes peu qualifiées, les locataires, les personnes issues de l'immigration – sont plus fortement touchés⁸³.

⁸² Statbel - [EU-SILC 2022](#), AROPE - Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, [rubrique Faits & chiffres](#), fiche : « Combien de personnes vivent-elles dans la pauvreté en Belgique ? ».

⁸³ SPF Sécurité sociale (2023). [Analyse de l'évolution de la situation sociale et de la protection sociale en Belgique. Part 1. EU-SILC 2022 results for Belgium](#).

AROP - Risque de pauvreté monétaire

	2019	2020*	2021	2022
Belgique	14,8%	14,1%	12,7%	13,2%
Région				
Région de Bruxelles-Capitale	31,4%	27,8%	25,4%	29,8%
Région flamande	9,8%	9,3%	7,8%	7,7%
Région wallonne	18,3%	18,2%	17,3%	17,8%

Source : Statbel⁸⁴

Lorsque l'on examine l'évolution du taux de risque de pauvreté, on constate une légère diminution à partir de l'enquête EU-SILC 2019 (revenus 2018), qui stagne avec l'enquête EU-SILC 2022 (revenus 2021) pour la Flandre et augmente à nouveau pour les autres régions. Ce sont principalement les groupes de population qui ont traditionnellement déjà un risque de pauvreté élevé qui sont principalement touchés par cette augmentation récente du risque de pauvreté. En effet, le risque de pauvreté des ménages quasi-inactifs, des personnes issues de l'immigration hors UE, des membres de familles monoparentales, des locataires ou des personnes peu qualifiées a augmenté entre 2021 et 2022⁸⁵.

4.2 Doit-on parler d'un appauvrissement ?

« ...nous sommes dans un contexte où les pauvres deviennent de plus en plus pauvres mais aussi où d'autres personnes basculent dans la pauvreté ».

Bien que les niveaux de pauvreté basés sur l'indicateur de pauvreté monétaire restent relativement stables et ont même affiché une tendance légèrement à la baisse ces dernières années, les groupes les plus vulnérables voient leur situation encore se détériorer : les chômeurs, les autres inactifs, les personnes issues de l'immigration, les parents isolés, les locataires et les personnes peu éduquées présentent un risque de pauvreté plus élevé⁸⁶. L'aggravation de la pauvreté de ces groupes se poursuit encore plus fortement en temps de crise⁸⁷. En Flandre, l'écart de pauvreté est passé de 15 % en 2021 à 18 % en 2022⁸⁸. Lors de la concertation, il a été relevé que cet appauvrissement risque d'être occulté par l'évolution positive des taux de pauvreté.

Cependant, de nombreuses associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent rapportent que de plus en plus de personnes frappent à leur porte⁸⁹. Avec l'augmentation du coût de la vie, de 'nouveaux' groupes à faibles revenus luttent pour joindre les deux bouts et sont menacés de pauvreté (voir chapitre II). Le nombre de Belges déclarant avoir du mal à joindre les deux

⁸⁴ Statbel - [Belgique - EU-SILC 2022](#), AROP - Risque de pauvreté monétaire.

⁸⁵ SPF Sécurité sociale (2023). [Analyse de l'évolution de la situation sociale et de la protection sociale en Belgique. Part 1. EU-SILC 2022 results for Belgium](#).

⁸⁶ SPF Sécurité sociale (2023). [The evolution of the sociale situation and social protection in Belgium. Part 1. EU-SILC 2022 results for Belgium](#).

⁸⁷ Decenniumdoelen (2022). [Armoedebarmeter 2022](#).

⁸⁸ Vlaanderen.be - [Diepte van het armoederisico](#).

⁸⁹ Netwerk tegen Armoede - [Sociale rechtvaardigheid onder druk door hardnekkig hoge armoedecijfers in België](#).

bouts n'a cessé d'augmenter au cours des derniers trimestres⁹⁰. En raison de l'augmentation du coût de la vie, « *une partie importante de la population connaît aujourd'hui les difficultés auxquelles une grande partie des pauvres sont confrontés depuis longtemps, à savoir la lutte quotidienne pour l'existence* »⁹¹. Bien que leurs revenus ne soient pas inférieurs au seuil de pauvreté, ils ne disposent pas de ressources financières suffisantes pour supporter les coûts supplémentaires. Ce groupe, dont les revenus se situent entre 60 et 80 % du revenu disponible équivalent médian national, est financièrement vulnérable⁹².

Enfin, les participants à la concertation soulignent qu'il n'existe pas de chiffres sur le patrimoine des personnes. Ils craignent que « *l'écart réel entre les personnes en situation de pauvreté et les autres soit encore beaucoup plus important que ce que les statistiques montreraient si l'on incluait le patrimoine* ». En effet, le niveau de vie de familles ayant le même revenu net disponible équivalent peut varier considérablement en fonction de leur patrimoine (et de leurs dettes). Au sein de la communauté scientifique, des voix de plus en plus nombreuses s'élèvent pour réclamer l'inclusion du patrimoine et de l'endettement des ménages dans les indicateurs de risque de pauvreté⁹³.

4.3 Réflexion sur les indicateurs et les chiffres de la pauvreté

Lors de la concertation, les participants – des personnes en situation de pauvreté et des acteurs de terrain – ont posé la question suivante : comment se fait-il que le taux de risque de pauvreté monétaire diminue, alors que dans la vie de tous les jours, les gens ont le sentiment de moins bien s'en sortir? Nous proposons quelques éléments de réponse.

Premièrement, la réalité statistique ne coïncide pas avec la réalité humaine. Les chiffres, souvent basés sur des généralisations de résultats produits à partir d'échantillons, ne peuvent jamais rendre compte de la réalité ou de la diversité des situations individuelles. Une dimension humaine se cache derrière les chiffres. En outre, l'indicateur de risque de pauvreté monétaire (AROP) n'est qu'un indicateur, généralement utilisé en combinaison avec l'indicateur de privation matérielle sévère et celui des ménages à faible intensité de travail. Ces indicateurs sont également basés sur les données EU-SILC. Ensemble, ils forment l'indicateur de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (AROPE). Ces dernières années, les indicateurs de privation matérielle sévère et de ménages à faible intensité de travail se sont également stabilisés à des niveaux légèrement inférieurs⁹⁴.

Certaines caractéristiques inhérentes à l'indicateur de risque de pauvreté monétaire imposent la prudence dans l'interprétation des chiffres, qu'ils indiquent une tendance positive ou négative⁹⁵. En effet, les indicateurs AROP et AROPE sont basés sur les données de l'enquête EU-SILC, réalisée à partir d'un échantillon d'environ 7 000 ménages, et ces données ont, de ce fait, leurs limites.

⁹⁰ Statbel - [Les Belges ont toujours plus de mal à joindre les deux bouts](#).

⁹¹ Pironet, Ewald & Han (2022). "De middenklasse kreunt: armoede dreigt voor 1 op de 3 Belgen", interview avec Ive Marx dans *Knack*, 23 mars 2022.

⁹² Horemans, Jeroen et al. (2020). "[De kwetsbare werkende. Een profielschets van armoede en financiële bestaanszekerheid bij werkende Belgen](#)", CSB-bericht, juin 2020.

⁹³ Kuypers, Sarah et Ive Marx (2022). "Armoederisico in België en Europa: het effect van vermogens en schulden", dans Jill Coene (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting, jaarboek 2022*, Leuven, Acco, pp. 83-103.

⁹⁴ Statbel - [Belgique - EU-SILC 2022](#), SMD – Privations matérielles graves et LWI – Faible intensité de travail.

⁹⁵ SPF Sécurité sociale (2022). [Analyse de l'évolution de la situation sociale et de la protection sociale en Belgique 2021 - Résumé et messages clés](#), pp. 4-5.

L'échantillonnage est effectué sur la base du Registre national. Les personnes vivant dans des structures collectives, les personnes sans abri et en absence de chez soi, et les personnes en séjour irrégulier ne sont pas interrogées. Pour y remédier, le Service de lutte contre la pauvreté a lancé en 2010 l'enquête 'SILC-CUT'. Plus précisément, l'enquête EU-SILC a été remaniée en une enquête adaptée à deux groupes : les personnes sans-abri et les personnes en séjour irrégulier⁹⁶. Ces deux groupes cibles sont nettement moins bien lotis que le reste de la population en ce qui concerne les différents indicateurs. Pour l'ensemble de la population belge, le taux de risque de pauvreté était de 14,7 % en 2008. Le risque correspondant atteignait 71,8 % chez les sans-abri et 95,6 % chez les personnes en séjour irrégulier⁹⁷. Aussi la concertation a-t-elle permis de mettre en garde contre le fait que les chiffres sous-estiment de toute façon la pauvreté parce que les groupes les plus vulnérables ne sont pas atteints par l'enquête. « *Comment est-ce qu'on construit des indicateurs si on ne prend pas en considération ces personnes ?* ».

Il existe également un 'effet retard' car les chiffres EU-SILC sont toujours basés sur les données relatives aux revenus de l'année précédente. L'évolution des chiffres est donc difficile à interpréter. En effet, l'impact financier des événements et des mesures gouvernementales n'apparaît bien souvent que plus tard et à plus long terme. En outre, la version belge des enquêtes EU-SILC a subi d'importants changements méthodologiques qui rendent les comparaisons entre années plus difficiles, comme l'utilisation partielle de données administratives, un changement de définition d'un indicateur, etc. La crise du COVID-19 a également eu un impact sur les données collectées. Au lieu d'être menés en face à face, les questionnaires ont dû être réalisés par téléphone ou en ligne, ce qui a conduit à toucher un autre type de ménages et peut donner une image déformée.

Un autre élément à prendre en compte pour interpréter l'évolution des taux de pauvreté est que le taux de risque de pauvreté est influencé par le seuil de pauvreté⁹⁸. Normalement, le seuil de pauvreté augmente progressivement chaque année, avec l'augmentation des revenus due à l'indexation, entre autres. En raison de la crise du COVID-19, au cours de laquelle une partie importante de la population active a subi une perte de revenus, le seuil de pauvreté de 2021, calculé sur la base des revenus de 2020, est resté pratiquement inchangé. Dans le même temps, de nombreuses mesures de soutien étaient en vigueur pendant la pandémie, tant au niveau fédéral que régional⁹⁹, un certain nombre de prestations minimales ont été augmentées au cours de la période 2020-2021 et les minima ont été régulièrement indexés. Par conséquent, on a observé beaucoup de 'mouvements' autour du seuil de pauvreté, concernant en particulier les ménages qui sont passés au-dessus. Cela se reflète dans la comparaison des taux de risque de pauvreté avant les transferts sociaux : sans prestations sociales, le taux de risque de pauvreté augmente, tandis qu'il diminue avec les prestations sociales¹⁰⁰. En 2022, le seuil de pauvreté a augmenté plus fortement que les autres années, ce qui indique que la perte de revenus de la population active a été compensée. Maintenant que les mesures d'aide ont disparu et

⁹⁶ [Sous-représentation des plus pauvres dans les banques de données \(SILC-CUT\)](#).

⁹⁷ Schockaert Ingrid et al. (2012). [Armoede tussen de plooiën. Aanvullingen en correcties op EU-SILC voor verborgen groepen armen](#), KU Leuven, HIVA.

⁹⁸ Statbel - [Belgique - EU-SILC 2022](#), Seuil de pauvreté - 60 % de la médiane du revenu annuel disponible équivalent après transferts sociaux.

⁹⁹ 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](#), 20 juillet 2021.

¹⁰⁰ Statbel - [Belgique – EU-SILC 2022](#), AROP22 – Risque de pauvreté avant transferts sociaux, pensions exclues. E-mail explicatif Valérie Goffin du 4 avril 2022, SPF Economie.

que les politiques relatives au marché du travail ou à la protection sociale n'évoluent guère sur le plan structurel, on observe à nouveau une légère augmentation du taux de risque de pauvreté.

Lors de la concertation, il a été suggéré de mieux prendre en compte le coût de la vie pour déterminer le seuil de pauvreté et mesurer le nombre de personnes en situation de pauvreté. Plusieurs pistes de réflexion se développent dans ce sens. Au niveau européen, des réflexions sont menées – en plus de l'indicateur de pauvreté monétaire, de privation matérielle et sociale (sévère) et de faible intensité de travail – pour inclure la pauvreté énergétique dans l'indicateur 'risque de pauvreté ou d'exclusion sociale' (AROPE)¹⁰¹, pour lequel EU-SILC offre des perspectives intéressantes. Une autre voie possible est également de développer un indicateur de pauvreté qui prenne en compte, outre les revenus, la situation et les besoins réels des personnes (niveau de vie). Une autre option consiste à soustraire au revenu disponible les coûts nécessaires au logement, à l'énergie, à la santé, etc.¹⁰². En Flandre, on étudie les possibilités de développer un indicateur de pauvreté basé sur des budgets de référence. Cet indicateur ne prendrait pas seulement en compte « *le revenu mais aussi les coûts et les avantages sociaux liés à l'utilisation des biens et services nécessaires* »¹⁰³. L'exercice n'est pas facile. Par définition, un indicateur de pauvreté est une généralisation de situations individuelles, ce qui pose des problèmes d'ordre normatif, pratique et méthodologique. Ainsi, l'approche par le niveau de vie et l'approche par les droits pour mesurer la pauvreté entrent en conflit : par exemple, l'utilisation réelle des services de garde d'enfants est-elle prise comme mesure ou seulement l'utilisation souhaitée de ces services?

Il est important de souligner que la question 'doit-on parler d'un appauvrissement ?' n'est pas facile à appréhender. Plusieurs indicateurs sont nécessaires pour rendre compte de la complexité des différentes situations de pauvreté et de leur multi-dimensionnalité, comme le démontre également le projet 'Indicateurs' du Service de lutte contre la pauvreté¹⁰⁴. Toute une série d'initiatives sont mises en place pour mieux refléter la réalité de la pauvreté dans les données. Le SPF Sécurité sociale, qui publie un rapport annuel sur la situation sociale et la protection sociale en Belgique, s'appuie à cet effet sur une série d'indicateurs¹⁰⁵. Suite à la crise liée au COVID-19 et à son impact socio-économique majeur, des recherches ont également été menées sur les indicateurs permettant de suivre les conséquences socio-économiques des crises et l'efficacité des mesures politiques (la recherche BE-FAST)¹⁰⁶. Dans le cadre de la Conférence interministérielle (CIM) 'Intégration sociale, logement et politique des grandes villes', le ministre flamand Benjamin Dalle a expliqué son intention de collaborer avec des experts du monde universitaire afin d'améliorer les indicateurs de pauvreté en fonction de données plus récentes (*nowcasting*) et de prévisions (*forecasting*)¹⁰⁷.

¹⁰¹ Isalyne Stassaert pendant la concertation du 30 janvier 2023.

¹⁰² Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2004). [Une autre approche des indicateurs de pauvreté : recherche-action-formation](#).

Thys, François (2022). "Bientôt 40 % des citoyens belges sous le seuil de pauvreté, comme l'affirment Maxime Prévot et Bruno Colmant ?", *La Libre*, 5 septembre 2022.

¹⁰³ Marchal, Sarah (2022). [Onderzoek naar de haalbaarheid van het ontwikkelen en het gebruik van een bijkomende indicator om armoede te monitoren op Vlaams niveau](#), Louvain, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

¹⁰⁴ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2004). [Une autre approche des indicateurs de pauvreté : recherche-action-formation](#).

¹⁰⁵ SPF Sécurité sociale - [Analyse de l'évolution de la situation sociale et de la protection sociale en Belgique](#).

¹⁰⁶ Belspo.be - [BE-FAST Data Infrastructure and Indicators for Fast Monitoring of Social and Labour Market](#).

¹⁰⁷ [Secrétariat de la Conférence interministérielle 'Intégration sociale, Logement et Politique des grandes villes'](#)

4.4 Pas de pauvreté (#SDG1)

La discussion sur la baisse ou non des chiffres de la pauvreté doit toujours être menée au regard des objectifs fixés aux niveaux mondial, européen et belge pour lutter contre la pauvreté. De fait, *« si l'on écrit que la pauvreté doit diminuer d'un certain pourcentage, c'est choquant. Il est inacceptable que des personnes doivent vivre dans la pauvreté. La pauvreté doit être éradiquée »*¹⁰⁸.

L'objectif de la stratégie Europe 2020 de réduire, entre 2010 et 2020, le nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté ou l'exclusion sociale d'au moins 20 millions en Europe – 380 000 en Belgique – n'a jamais été atteint¹⁰⁹.

Depuis lors, l'Agenda 2030 des Nations Unies, avec ses Objectifs de développement durable, a fait de l'éradication de la pauvreté une priorité absolue et l'objectif numéro un. À l'échelle mondiale, l'extrême pauvreté doit être éradiquée d'ici 2030 pour toutes les personnes disposant de moins de 1,25 dollar par jour. Dans les pays dits 'riches', la proportion de la population vivant dans une situation de pauvreté dans toutes ses dimensions, selon les définitions nationales, doit être réduite de moitié d'ici à 2030¹¹⁰.

En mars 2021, la Commission européenne a adopté un plan d'action visant à mettre en pratique le Socle européen des droits sociaux. Conformément aux Objectifs de développement durable, trois grands objectifs en matière d'emploi, de compétences et de protection sociale devraient être atteints d'ici 2030 : au moins 78 % de la population âgée de 20 à 64 ans devraient avoir un emploi d'ici 2030, au moins 60 % de tous les adultes devraient participer à une formation chaque année, le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale devrait être réduit d'au moins 15 millions d'ici 2030 (dont au moins 5 millions d'enfants). La Belgique a avancé un objectif de réduction du nombre de personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale de 279 000 d'ici 2030, dont 93 000 enfants¹¹¹. Nous notons que cet objectif est moins ambitieux que l'objectif Europe 2020, alors que les participants à la concertation sont clairs : la pauvreté doit être éradiquée, et non réduite. Avec cet objectif en tête, l'importance de la légère baisse des taux de pauvreté devient très relative.

4.5 Droit à un revenu décent

Le fait que tant de personnes doivent survivre avec un revenu inférieur au seuil de pauvreté et aux budgets de référence constitue une violation de leur droit à une existence digne porté par l'article 23 de la Constitution¹¹² (qui comprend le droit à la sécurité sociale et le droit aux allocations familiales). Cela reflète le droit de toute personne à un niveau de vie décent pour assurer sa santé et son bien-être et ceux de sa famille, comme le prévoient plusieurs traités internationaux relatifs aux droits de l'homme (article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, articles 12 et 30 de la Charte sociale

¹⁰⁸ 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, p. 8.

¹⁰⁹ SPF Sécurité Sociale (2019). [The evolution of the social situation and social protection in Belgium 2019](#).

¹¹⁰ SDGs.be - [1. Pas de pauvreté](#).

¹¹¹ SPF Sécurité sociale - [Plan d'action sur la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux](#).

¹¹² [La Constitution coordonnée de 17 février 1994](#), M.B., 17 février 1994.

européenne révisée, article 34 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne)¹¹³. Dans ce cadre, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies recommande également - dans ses observations finales sur le cinquième examen périodique de la Belgique - d'augmenter les prestations minimales légales au-dessus du seuil de pauvreté¹¹⁴.

Depuis le Rapport général sur la pauvreté, le Service lutte contre la pauvreté plaide en faveur d'une protection sociale forte afin de garantir les moyens de subsistance de chacun grâce à un revenu décent. Les personnes ont droit à un revenu suffisant, sûr et stable, ce qui leur permet d'avoir de l'espace dans leur esprit et d'investir dans leur vie et leur avenir. Le Réseau belge du revenu minimum (BMIN) travaille depuis des années sur le concept et l'importance d'un revenu minimum digne en Belgique. Le BMIN plaide auprès des institutions européennes pour augmenter les revenus et prestations les plus bas par l'adoption d'une directive européenne autour du revenu minimum. À cette fin, il travaille avec les partenaires du réseau européen de revenu minimum (EMIN) dans d'autres pays. La Commission européenne a lancé une initiative importante à la fin du mois de septembre 2022, notamment en proposant aux Etats membres européens une recommandation européenne autour du revenu minimum. La proposition a été adoptée par le Conseil de l'Union européenne le 31 janvier¹¹⁵. Alors que cette recommandation fournit aux Etats membres de l'UE des lignes directrices pour améliorer la protection du revenu minimum (accessibilité, adéquation, etc.), les organisations de lutte contre la pauvreté plaident en faveur d'une directive européenne que les Etats membres devraient être obligés de transposer dans leur législation nationale. Elles demandent également une approche explicitement dirigée vers les droits humains afin que chacun ait accès à un revenu décent et adéquat¹¹⁶.

¹¹³ Service de lutte contre la pauvreté (2001). [*En dialogue, six ans après le rapport général sur la pauvreté Premier rapport bisannuel, Annexe 1: Les droits fondamentaux*](#), pp. 245-248. Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

¹¹⁴ Nations Unies, Conseil économique et social (2020). [*Observations finales sur le cinquième rapport périodique de la Belgique*](#), E/C.12/BEL/CO/5.

¹¹⁵ European Commission (2023). [*Council adopts recommendation on adequate minimum income*](#), 30 janvier 2023.

¹¹⁶ BMIN (2022). [*Positie van het Belgian Minimum Income Netwerk \(BMIN\) op het voorstel van de Europese Commissie voor een Aanbeveling met betrekking tot Minimum Inkomens*](#), 17 octobre 2022.

EAPN (2023). [*Minimum Income Council Recommendation: Not Enough To Fight Poverty*](#).

5. Recommandations

Le Service de lutte contre la pauvreté formule les recommandations suivantes.

- Atteindre les objectifs de lutte contre la pauvreté, tels qu'envisagés dans l'Agenda 2030 des Nations Unies et le Pilier Européen des Droits Sociaux, auxquels la Belgique s'est engagée. S'efforcer non seulement de réduire la pauvreté, mais de l'éradiquer complètement afin que chacun puisse mener une vie conforme à la dignité humaine.
- Réaliser pour chacun le droit à un revenu décent, dans le cadre du droit à une vie digne, tel que prévu à l'article 23 de la Constitution.
 - Augmenter les revenus minimums (le salaire net minimum, les revenus de remplacement et les allocations sociales) de sorte qu'ils atteignent au moins le niveau du seuil de risque de pauvreté, comme l'a recommandé le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies dans ses observations finales sur le cinquième examen périodique de la Belgique.
 - Garantir la liaison au bien-être des revenus minimums par le biais de l'enveloppe de bien-être, en plus de l'indexation, afin que chacun puisse supporter le coût (croissant) de la vie.
 - Veiller à ce que les revenus minimums soient accessibles à tous les ayants droit et assurer leur stabilité et leur sécurité afin que les personnes soient libres et autonomes pour investir dans leur vie et leur avenir.
- Renforcer les CPAS en leur fournissant le personnel et les ressources nécessaires pour garantir de manière rapide et efficace un revenu digne aux demandeurs d'aide.
 - Financer de manière structurelle l'aide supplémentaire qui peut être accordée par les CPAS avec des fonds fédéraux, afin qu'ils ne doivent pas la payer uniquement avec leurs propres ressources.
 - Faire connaître cette aide supplémentaire et la rendre accessible aux bénéficiaires du revenu d'intégration, aux bénéficiaires des allocations de chômage ou d'invalidité et aux travailleurs à bas salaires.
 - Promouvoir et intégrer l'outil REDI dans le fonctionnement des CPAS – un outil basé sur les budgets de référence pour allouer une aide supplémentaire afin que les personnes puissent participer pleinement à la société.
 - Evaluer le projet de deux ans sur la promotion de l'outil REDI auprès des CPAS, en impliquant les parties prenantes ainsi que les bénéficiaires.
- Encourager la cohabitation et la solidarité au lieu de les pénaliser financièrement.
 - Augmenter à court terme le montant des allocations de remplacement et d'aide sociale pour les cohabitants, en tenant compte des économies d'échelle réelles. Les budgets de référence peuvent fournir des orientations à cet égard.
 - Rechercher des solutions pour l'ensemble des situations de cohabitation (famille, colocation, citoyens solidaires). En effet, des mesures exceptionnelles dans des situations spécifiques ou pour des groupes spécifiques risquent de créer des inégalités supplémentaires.
 - Utiliser les résultats des études relatives aux coûts et aux avantages de la suppression du statut de cohabitant pour les allocations de remplacement et d'aide sociale, et allouer le budget nécessaire à cette fin.
 - Entreprendre à long terme une réforme approfondie de toutes les réglementations dans lesquelles le fait de cohabiter ou non a un impact négatif sur la situation financière des personnes. Ce faisant,

utiliser les droits à une vie digne, à la protection de la vie familiale, à la vie privée, au logement, à l'égalité de traitement comme objectifs et comme balises.

- Développer et affiner un ensemble d'indicateurs complémentaires pour mesurer la pauvreté et monitorer les objectifs en matière de lutte contre la pauvreté.
 - Impliquer différentes expertises dans cet exercice (personnes en situation de pauvreté, professionnels d'organisations de terrain, universitaires, analystes de données, personnel d'institutions et d'administrations, etc.).
 - Améliorer la collecte, le partage et l'utilisation des données à tous les niveaux politiques.
 - Ne jamais oublier les personnes, leurs différentes situations, expériences et besoins, derrière les chiffres. Les données ne sont pas une fin en soi.

Chapitre II - Un coût de la vie en hausse



Table des matières

Introduction	40
1. Une forte augmentation des prix et une inflation sans précédent	40
1.1 L'évolution de l'inflation durant la période 2020-2023	40
1.1.1 Qu'est-ce que l'inflation ?	40
1.1.2 L'évolution de l'inflation générale, alimentaire et énergétique de 2020 à 2023	41
1.2 Causes de la forte augmentation du coût de la vie	43
2. Effets sur les ménages à faibles revenus	45
2.1 Pouvoir d'achat et utilisation des budgets	45
2.2 Impact de la hausse des prix sur les ménages	45
2.3 Ressources et stratégies pour faire face aux augmentations de prix	48
3. Mesures des autorités pour absorber les hausses de prix	49
3.1 Le système d'indexation comme amortisseur de la hausse des prix	49
3.1.1 Comment fonctionne le système d'indexation ?	49
3.1.2 Inégalités d'indexation	50
3.1.3 Indexations des loyers	51
3.2 Mesures relatives à l'énergie et au pouvoir d'achat	52
4. Recommandations	56

Introduction

La hausse des prix, principalement de l'énergie, à l'époque, a été en partie à l'origine du choix de la dimension financière de la pauvreté comme thème central du Rapport bisannuel 2022-2023, début 2022. Alors que la crise du COVID-19 avait d'abord entraîné l'effondrement de la demande d'énergie, provoquant une forte baisse des cours du pétrole en 2020, les prix de l'énergie (gaz, électricité et charbon) sont repartis à la hausse en 2021, aidés par la reprise économique et l'augmentation de la consommation d'énergie qui en découle. La situation s'est ensuite aggravée, notamment en raison d'événements climatiques et de l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022. Durant le processus de concertation, les prix de l'énergie ont continué d'augmenter fortement. Les prix d'autres biens et services ont également augmenté de manière inédite. Selon un participant à la concertation, *« les allocations de chômage ou de la mutuelle sont des revenus qui ne suffisent pas pour assumer le coût de la vie et son augmentation. On le voit par exemple avec l'augmentation des coûts du logement à Bruxelles ou de l'énergie en général. Selon lui, le budget ne peut être que largement dépassé dans ce contexte. Beaucoup de familles doivent donc faire attention à leurs dépenses et se demandent si elles vont encore pouvoir se chauffer ou pouvoir nourrir correctement leurs enfants¹¹⁷. »*

Dans ce chapitre, nous examinons d'abord comment les prix de l'énergie et des denrées alimentaires ont évolué après la crise du COVID-19. Nous passons en revue l'évolution de l'inflation au cours des dernières années et examinons quelles sont les hausses de prix qui ont entraîné l'inflation (point 1). Nous nous penchons ensuite sur les effets que provoquent la hausse des prix sur la vie des personnes avec un bas revenu (point 2). Enfin, nous examinons certaines mesures prises par les pouvoirs publics pour atténuer les effets de l'augmentation du coût de la vie (point 3) et nous formulons quelques recommandations (point 4).

1. Une forte augmentation des prix et une inflation sans précédent

1.1 L'évolution de l'inflation durant la période 2020-2023

1.1.1 Qu'est-ce que l'inflation ?

Les chiffres de l'inflation¹¹⁸ révèlent l'ampleur des hausses de prix auxquelles sont confrontés les

¹¹⁷ Les citations non référencées sont basées sur les interventions survenues lors des réunions de concertation organisées par le Service de lutte contre la pauvreté dans le cadre de la rédaction de ce Rapport bisannuel.

¹¹⁸ Les chiffres de cette partie et les explications reprises pour l'inflation élevée sont basés sur les publications suivantes :

- SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie (2021). [Analyse des prix. Rapport annuel 2020 de l'Institut des comptes nationaux. Observatoire des prix](#). SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie, Bruxelles.

- SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie (2022). [Analyse des prix. Rapport annuel 2021 de l'Institut des comptes nationaux. Partie I : Evolution de l'inflation en Belgique et dans les pays voisins en 2021. Observatoire des prix](#). SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie, Bruxelles.

- SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie (2023). [Analyse des prix. Rapport annuel 2022 de l'Institut des comptes nationaux. Partie I : Evolution de l'inflation en Belgique et dans les pays voisins en 2022. Observatoire des prix](#). SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie, Bruxelles.

- Les chiffres actualisés mensuellement sur le site de Statbel : [Indice des prix à la consommation](#).

ménages. On parle d'inflation lorsqu'une hausse généralisée des prix se produit. Il s'agit d'une tendance plus générale que la simple fluctuation des prix caractérisant habituellement le marché, lorsque le prix d'un produit augmente en même temps qu'un autre diminue. L'inflation ne survient que lorsque les prix augmentent de manière générale, ce qui signifie également que l'on peut acheter moins avec le même montant qu'auparavant et que la monnaie perd de sa valeur avec le temps.

Pour identifier les variations de prix des biens et services qui sont représentatifs des habitudes de dépenses des ménages, on utilise l'indice des prix à la consommation (IPC). Celui-ci consiste en un 'panier' de biens et de services dont la composition est annuellement révisée. Les produits qui sont devenus moins représentatifs des habitudes de consommation des ménages sont supprimés, d'autres sont ajoutés. De plus, ces produits sont pondérés en fonction de la part qu'ils représentent dans les dépenses totales des ménages.

Pour déterminer l'inflation, on compare l'IPC à celui de l'année précédente. S'il a augmenté, on parle d'inflation. À partir de 1996, un indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) est calculé parallèlement à l'IPC, permettant des comparaisons entre les États membres de l'Union européenne. Nous décrivons ci-dessous l'évolution de l'inflation de 2020 à août 2023. Un graphique est ajouté à la fin de cet aperçu.

1.1.2 L'évolution de l'inflation générale, alimentaire et énergétique de 2020 à 2023

Dans ce point, nous décrivons l'évolution de l'inflation au cours de la période 2020-2023. Nous examinons chaque fois l'inflation générale et l'inflation pour l'énergie et pour les denrées alimentaires.

Alors qu'en 2020, l'inflation n'était que de 0,4 %, principalement en raison de la forte baisse des prix de l'énergie due à la réduction de la demande énergétique provoquée par la crise du COVID-19, elle atteignait déjà 3,2 % en 2021, chiffre le plus élevé depuis 2011. Sans compter que cette moyenne annuelle masque le fait que les prix ont surtout augmenté vers la fin de l'année. Pour les trois premiers mois de 2021, l'inflation était de 0,8 %, alors que pour le dernier trimestre, elle s'élevait à 6,4 %. Une fois de plus, ce sont surtout les prix de l'énergie qui ont déterminé le taux d'inflation. En cause, principalement, la forte hausse des prix des énergies, dont le taux d'inflation annuel a atteint 22,4 %, avec la même tendance à la hausse au cours de l'année : au premier trimestre, l'inflation de l'énergie n'était que de 0,4 %, alors que pour les trois derniers mois, elle atteignait 47,7 %.

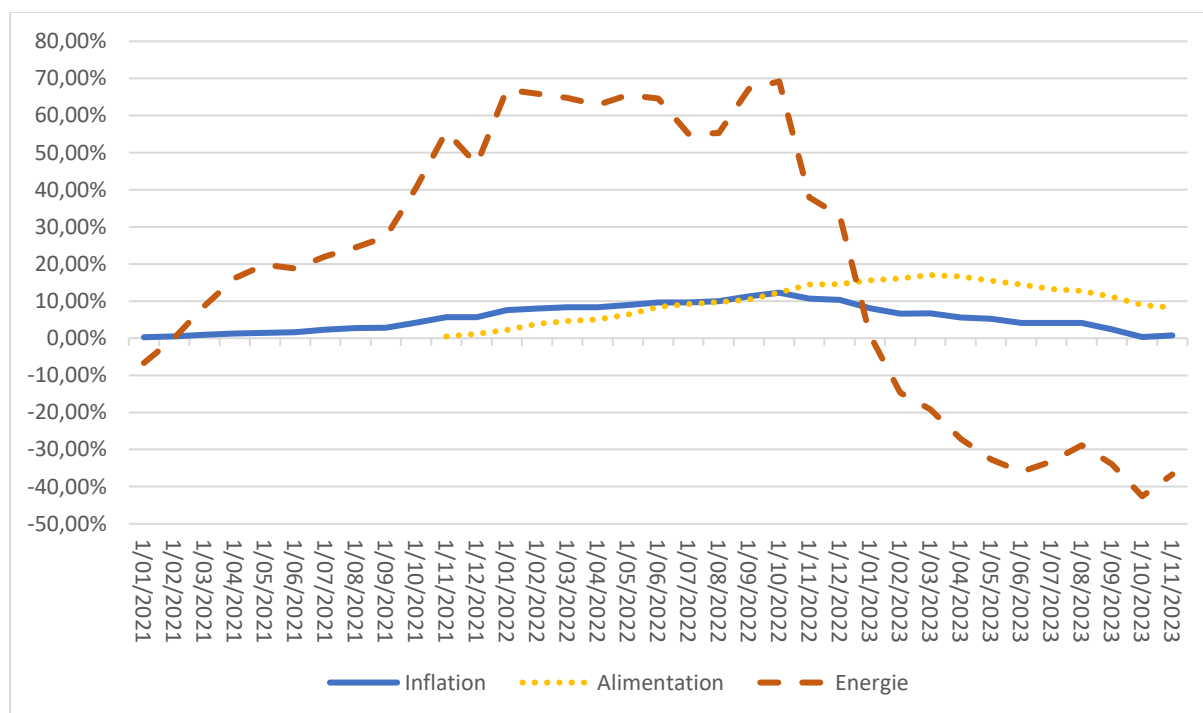
En 2022, l'inflation est montée à un niveau historique et l'IPCH s'est élevé à 10,3 % (base annuelle), un record depuis le passage à cet indice en 1996. Si l'inflation des produits énergétiques a été à nouveau un facteur important de cette hausse, l'inflation des produits alimentaires a également atteint un record historique. Pour les produits énergétiques, l'inflation a atteint un pic de 65,9 % au premier trimestre 2022, pour retomber à 46,1 % au dernier trimestre. Cependant, la hausse des prix des produits alimentaires a continué d'augmenter, atteignant 12,8 % au cours des trois derniers mois de 2022.

Enfin, en octobre 2022, l'inflation a atteint un pic à 12,27 %, suivi d'une baisse prudente à 4,09 % en août 2023. Contrairement aux prévisions du Bureau fédéral du Plan qui s'attendait à une nouvelle baisse, l'inflation a stagné de juin à août 2023. Par la suite, la baisse s'est poursuivie, avec une inflation de 0,76 % en novembre 2023. Cependant, les prix des denrées alimentaires ont continué à augmenter

fortement. En mars 2023, l'inflation des denrées alimentaires a atteint un pic à 17,02 %. Malgré un léger recul, la hausse des prix des denrées alimentaires s'élevait encore à 8,22 % en novembre 2023. La baisse du taux d'inflation générale est donc principalement due à la forte baisse des prix de l'énergie, connaissant une inflation négative depuis janvier 2023. Pour 2024, le Bureau fédéral du Plan prévoit une inflation annuelle de 4,0 %¹¹⁹.

Aussi, le taux d'inflation des denrées alimentaires est une moyenne basée sur toute une gamme de produits. Les augmentations de prix de certains produits de base à certains moments ont été nettement plus élevées que ne l'indique cette moyenne. Étant donné que les personnes en situation de pauvreté consacrent une grande partie de leur budget aux produits de première nécessité et qu'elles n'ont souvent aucune marge de manœuvre pour choisir des alternatives moins chères parce qu'elles doivent déjà systématiquement faire les choix les moins chers, il est frappant d'observer comment le taux d'inflation évolue pour certains groupes de produits. En janvier 2023, sur base de sa comparaison mensuelle des prix de 3 000 produits de supermarché, l'association de consommateurs Test Achats a calculé que les prix avaient augmenté de 20 % par rapport à l'année précédente¹²⁰. Parmi les exemples significatifs, citons les hausses de prix des spaghettis (+53 %), du papier aluminium (+47 %), du papier toilette, du papier absorbant et des mouchoirs en papier (+46 %), du fromage jeune – gouda – (+41 %), de la volaille (+29 %), du détergent liquide pour lave-vaisselle (+24 %), des légumes (+20 %) et de la nourriture pour animaux de compagnie (+21 %).

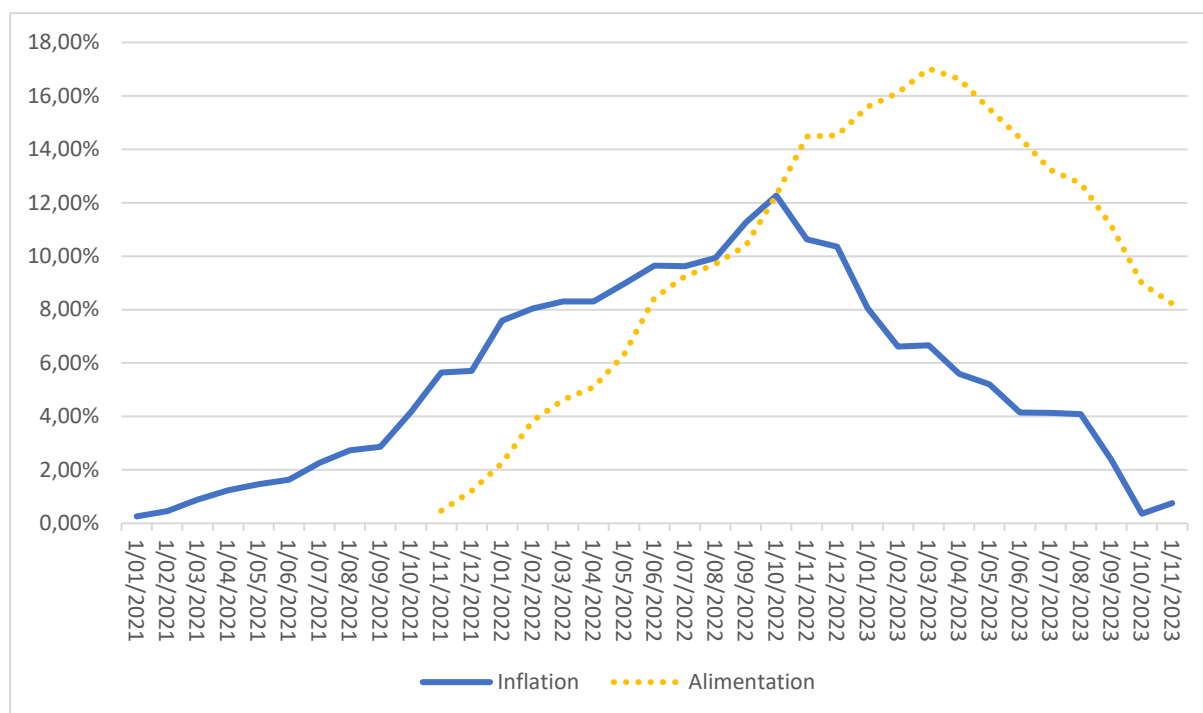
Inflation : générale, alimentaire et énergétique (2021-2023)



Propre graphique (Source: Statbel et Banque Nationale de Belgique)

¹¹⁹ Bureau fédéral du Plan (2023). [Indice des prix à la consommation – Prévisions d'inflation](#), Bruxelles, Bureau fédéral du Plan.

¹²⁰ Test Achats (2023). [Inflation : vos courses sont désormais 20 % plus chères](#).

Inflation : générale et alimentaire (2021-2023)

Propre graphique (Source: Statbel et Banque Nationale de Belgique)

1.2 Causes de la forte augmentation du coût de la vie

Ainsi, à partir de 2020, le coût de la vie a augmenté d'une manière inédite. Les causes de cette augmentation sont, principalement, à chercher dans la succession des crises et dans leurs effets. En 2020, les prix de l'énergie étaient encore en baisse en raison de la forte réduction de la demande de produits énergétiques due aux confinements successifs. Lorsque la demande est repartie à la hausse sous l'effet de la reprise des activités économiques, après la crise du COVID-19, les prix ont recommencé à augmenter. Cette hausse a également été accentuée par un certain nombre d'événements climatiques et géopolitiques, en particulier l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

Avec un certain décalage, les prix des denrées alimentaires ont suivi ceux de l'énergie. L'impact de la hausse des prix de l'énergie sur les coûts de production est évident mais d'autres facteurs sont également à prendre en compte. Par exemple, les chaînes d'approvisionnement, encore affaiblies après les perturbations causées par la crise du COVID-19, ont également été directement impactées par la guerre russo-ukrainienne qui a limité la disponibilité de certaines matières premières.

Il était donc prévisible que les prix des autres produits et services suivraient la hausse des prix de l'énergie. En effet, des prix de l'énergie plus élevés entraîne une augmentation des coûts pour les producteurs et les prestataires de services. En outre, en Belgique, l'indexation – qui protège le pouvoir d'achat des citoyens (voir point 4.1) – garantit que les coûts salariaux augmentent également lorsque l'inflation augmente. L'augmentation des coûts salariaux risque parfois d'entraîner une hausse des

prix, ce que l'on appelle la spirale prix-salaires. Toutefois, les recherches montrent que les hausses de prix, en Belgique, n'ont pas été entraînées par cette spirale prix-salaires¹²¹.

Pourtant, les prix restent élevés malgré la chute des prix de l'énergie. La Banque centrale européenne a souligné qu'une spirale prix-profits pourrait être à l'origine de cette situation¹²². D'une part, les entreprises laisseraient les prix augmenter plus que ne le justifie l'augmentation des coûts et, d'autre part, elles ne laisseraient pas les prix baisser lorsque les coûts diminuent, ceci afin d'augmenter leurs marges bénéficiaires. Lors de l'annonce des résultats annuels au premier semestre 2023, un certain nombre de grandes entreprises semblent avoir enregistré des bénéfices substantiels. Ceci laisse supposer que l'inflation est alimentée par la 'cupideflation' et pas seulement par une hausse des coûts¹²³. Toutefois, selon la Banque nationale de Belgique, ce phénomène ne s'est pas tellement manifesté en Belgique et la plupart des entreprises belges affichent des marges bénéficiaires en baisse¹²⁴. Notons tout de même que les marges bénéficiaires à 40,9 % au premier trimestre 2023 restent nettement plus élevées que les marges bénéficiaires d'environ 36 % enregistrées au cours de la période 1995-2000¹²⁵. Le ministre fédéral de l'Économie Pierre-Yves Dermagne a demandé à l'Observatoire des prix de surveiller l'évolution des prix des denrées alimentaires. En septembre 2023, l'Observatoire des prix a constaté que les prix des denrées alimentaires en Belgique, en France, en Allemagne et aux Pays-Bas augmentaient à peu près au même rythme¹²⁶. Cette constatation a amené le gouvernement, pourtant saisi d'un projet de loi visant à plafonner les prix des denrées alimentaires, à conclure qu'il n'était pas question de plafonner les prix des denrées alimentaires pour le moment.

Les banques ont dépassé leurs prévisions de bénéfices, en partie parce que la Banque centrale européenne (BCE) a relevé les taux d'intérêt directeurs pour lutter contre l'inflation¹²⁷. Les producteurs d'énergie ont affiché des bénéfices colossaux en vendant leurs produits à des prix toujours plus élevés sans que les coûts de production n'augmentent dans les mêmes proportions. La Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (CREG) a constaté dans une étude que les producteurs internationaux de gaz ont enregistré des bénéfices plusieurs fois supérieurs à ceux des périodes comparables des années précédentes. Les producteurs d'électricité nucléaire et les centrales à gaz ont également enregistré les bénéfices les plus élevés depuis des années¹²⁸. En décembre 2022, la Commission de l'Énergie, de l'Environnement et du Climat du parlement fédéral a approuvé un projet de loi visant à introduire une taxe sur les bénéfices excédentaires des entreprises du secteur de l'énergie, en raison des profits élevés réalisés grâce à la crise énergétique. Un grand nombre de ces

¹²¹ Bijmens, Gert (2023). "[Have greed and rapidly rising wages triggered a profit-wage-price spiral? Firm-level evidence for Belgium](#)", *Economics Letters*, Vol. 323.

¹²² Arce, Oscar, et al. (2023). [How tit-for-tat inflation can make everyone poorer](#), *The ECB Blog*, Banque centrale européenne, Francfort.

¹²³ Van Doorslaer, Hielke (2023). [De schande van graaiflatie](#), dans *Samenleving & Politiek*, 27 avril 2023.

¹²⁴ Bijmens, Gert et al. (2023). [Les hausses de prix observées en Belgique sont-elles dictées par l'appât du gain ?](#) Bruxelles, Banque nationale de Belgique.

¹²⁵ De Keyser, T. et al. (2023). "[The development of corporate profit margins and inflation](#)", *NBB Economic Review*, n°8, Bruxelles.

¹²⁶ Lambrecht, Pieter (2023). "Prijs winkelkar stijgt in België niet sneller dan in buurlanden", *De Tijd*, 5 septembre.

¹²⁷ Thijskens, Dimitri (2022). "Wie vaart wel bij hoge inflatie?", *De Morgen*, 16 août, p. 12.

¹²⁸ CREG (2022). [Étude sur l'impact de la persistance de prix élevés sur les marchés de gros du gaz et de l'électricité](#), Bruxelles, CREG.

entreprises se sont opposées à cette loi auprès de la Cour constitutionnelle. La Cour n'a pas encore statué sur ce point.

2. Effets sur les ménages à faibles revenus

2.1 Pouvoir d'achat et utilisation des budgets

Une hausse des prix entraîne une forte baisse du pouvoir d'achat, c'est-à-dire de la quantité de biens et de services que l'on peut acheter avec un revenu donné. Le pouvoir d'achat dépend donc à la fois du niveau de revenu et du niveau des prix. L'évolution du pouvoir d'achat résulte alors de la différence entre l'évolution du revenu des ménages et l'évolution des prix. Si l'augmentation des revenus est supérieure à l'augmentation des prix, le pouvoir d'achat augmente. Dans le cas contraire, il diminue.

Selon la dernière enquête sur le budget des ménages en Belgique menée tous les deux ans par Statbel (l'office statistique belge) les ménages belges ont consacré, en 2022, 13,9 % de leur budget aux produits alimentaires et aux boissons non alcoolisées. Près d'un tiers du budget (30,7 %) a été consacré au logement (loyer, eau, énergie, entretien et autres frais). Un dixième du budget (10,3 %) a été consacré aux transports. Ces chiffres belges cachent des différences régionales frappantes. Ainsi, les ménages bruxellois dépensent proportionnellement plus pour le logement et les activités culturelles et de loisirs. Les transports pèsent plus lourdement sur les ménages wallons et occupent la part la plus faible du budget dans la région de Bruxelles-Capitale. Enfin, les ménages bruxellois et flamands consacrent une part plus importante de leur budget à la restauration qu'en Wallonie¹²⁹.

Le poids de ces dépenses n'est pas le même pour une famille à faibles revenus que pour une famille plus riche. Ainsi, il a été souligné dans la concertation au sein du Service de lutte contre la pauvreté que les ménages à faibles revenus consacrent proportionnellement une part plus importante de leur budget aux produits énergétiques et à l'alimentation. Pour les coûts de logement en général et les dépenses énergétiques en particulier, l'enquête sur le budget des ménages le confirme. Par exemple, la part des dépenses énergétiques (gaz, électricité, combustibles liquides) est 60 % plus élevée pour les 25 % des ménages les plus pauvres que pour les 25 % des ménages les plus riches. Pour l'ensemble des coûts liés au logement, la part du quartile des revenus les plus faibles est supérieure de 45 % à celle du quartile des revenus les plus élevés. La part des dépenses énergétiques du quartile des revenus les plus élevés inclut également les coûts liés à la résidence secondaire, il s'agit donc encore d'une sous-estimation de la différence entre les deux catégories.

2.2 Impact de la hausse des prix sur les ménages

Les fortes hausses des prix de l'énergie et vraisemblablement celles d'autres produits pèsent donc plus lourdement sur le budget des ménages les plus pauvres en raison de la part plus importante qu'ils occupent dans les budgets. Ces ménages subissent une perte de pouvoir d'achat plus importante alors que leur situation budgétaire était déjà très difficile, les obligeant alors à faire des arbitrages impossibles entre se nourrir, se soigner, se loger, se chauffer. En raison de la différence qui existe

¹²⁹ Statbel (2021). [Nouveaux résultats de l'enquête sur le budget des ménages](#), Bruxelles, Statbel.

entre le mode de consommation d'une famille à faibles revenus et celui d'une famille à plus hauts revenus, les familles à faibles revenus sont *de facto* confrontées à une inflation plus élevée.

Les ménages les plus pauvres qui ne peuvent pas bénéficier du tarif social pour l'énergie ont été les plus durement touchés par les hausses de prix. La Banque nationale de Belgique a calculé que les 25 % des ménages les plus pauvres qui ne pouvaient pas bénéficier du tarif social ont été confrontés à une inflation de 9,7 %, contre 7,9 % pour les 25 % des ménages les plus riches, et 5,8 % pour les ménages bénéficiant d'un tarif social¹³⁰.

Pour illustrer l'ampleur de la différence qui peut exister entre chaque ménage, le journal *De Morgen* a comparé deux situations ; celle d'une famille monoparentale disposant d'un revenu mensuel de 2 000 euros, d'une maison mal isolée et de sa propre voiture avec celle d'une famille dont les deux parents travaillent, disposant d'un système de chauffage électrique, de panneaux solaires et d'une voiture de société et dont le revenu mensuel est de 4 000 euros¹³¹. Pour la famille bénéficiant de deux revenus, l'inflation était estimée à 4,6 %. La famille monoparentale, elle, était confrontée à une inflation de 25,5 % alors que l'inflation réelle était de 9,6 %. Soulignons également que le système d'indexation des loyers entraîne une augmentation des coûts de logement encore plus importante pour les locataires que pour les propriétaires. Ce point est abordé plus en détail dans le point suivant.

Certains participants à la concertation craignent que la pauvreté ne s'étende à la classe moyenne inférieure : « *La classe moyenne inférieure vient frapper à la porte des associations. Nous devons éviter que le groupe des pauvres ne s'agrandisse et que ceux qui en font déjà partie ne s'enfoncent encore plus* ». La société de gestion de crédit Intrum note dans le *European Consumer Payment Report 2022*¹³² – une enquête menée dans 20 pays européens – que la persistance de l'inflation affecte presque tout le monde. 69 % des Belges déclarent faire moins d'achats qu'auparavant en raison de la hausse des prix et une famille sur six déclare être dans le rouge chaque mois.

Le fait que de nombreuses familles aient du mal à joindre les deux bouts chaque mois est confirmé par une étude du *Gezinsbond*¹³³, qui examine également comment l'inflation affecte les différentes catégories de revenus. Dans une enquête réalisée en 2022, 73,3 % des familles aux revenus les plus faibles ont déclaré avoir 'difficile à très difficile' à joindre les deux bouts avec le revenu familial disponible et cette même réponse a également été fournie par une famille sur deux des catégories 'bas revenus' et 'classe moyenne inférieure'. L'enquête du *Gezinsbond* montre que les personnes à hauts revenus économisent sur le chauffage, les produits de luxe et les frais de déplacement. Les familles à faibles revenus ou de la classe moyenne inférieure économisent également sur le chauffage et davantage sur les achats de base, les vêtements et les chaussures, les dépenses scolaires non obligatoires et les loisirs, la restauration et les vacances. 4 % des familles à hauts revenus ont déclaré qu'elles économiseraient sur les soins médicaux, tandis que ce pourcentage s'élève à 19 % pour les familles à faibles revenus.

¹³⁰ Banque nationale de Belgique (2022). [Economic impact of the war in Ukraine: a Belgian perspective](#), Bruxelles, Banque nationale de Belgique.

¹³¹ Thijskens, Dimitri (2022). "Waarom inflatie kansarme gezinnen dubbel zo hard raakt", *De Morgen*, 29 juin, p. 10.

¹³² Intrum (2023). [European Consumer Payment Report 2022](#), Stockholm, Intrum.

¹³³ Gezinsbond (2023). [Rapport koopkracht van gezinnen. Inflatie zet gezinnen in de kou](#), Bruxelles, Gezinsbond.

Malgré les mesures prises par les différents gouvernements en réponse aux prix élevés de l'énergie (voir point 3), les chiffres des fournisseurs d'énergie montrent que de nombreux ménages ont éprouvé des difficultés à payer leurs factures d'énergie. Selon la FEBEG, la Fédération des entreprises belges de gaz et d'électricité, les cinq plus grands fournisseurs d'énergie ont, en 2022, accepté ou entamé 26 % de plans d'apurement de la dette en plus – plans de remboursement ou délais de paiement – qu'en 2021. La durée moyenne de ces plans de remboursement est passée de 4,6 à 6,8 mois¹³⁴. Cette tendance est confirmée par le régulateur flamand du marché de l'électricité et du gaz (VREG). Dans le Rapport Social 2022, ce dernier note que tant les mises en demeure que le nombre de plans de remboursement en cours et entamés ont augmenté en 2022 par rapport aux années précédentes. Le montant moyen du remboursement et la durée des plans de remboursement conclus ont également augmenté. Il convient de noter que les utilisateurs bénéficiant d'un tarif social sont sous-représentés dans ces chiffres, ce qui indique que le tarif social a offert une protection décente pendant la crise de l'énergie¹³⁵.

Certaines causes de ces inégalités sont à rechercher dans les effets Matthieu mis en évidence dans les Rapports bisannuels 'Durabilité et pauvreté'¹³⁶ et 'Solidarité et pauvreté'¹³⁷. L'expression 'effets Matthieu' trouve son origine dans un verset de l'Évangile : « *Celui qui a recevra encore plus, et dans l'abondance ; mais celui qui n'a rien, on lui enlèvera même ce qu'il a* » (Matthieu 25:29). Il s'agit de mesures politiques qui sont systématiquement davantage utilisées par les plus riches, alors qu'elles sont moins utilisées – ou pas du tout – par les personnes en situation de pauvreté. L'octroi d'avantages fiscaux et de primes pour encourager les comportements durables permet par exemple aux personnes qui en bénéficient d'être moins touchées par la hausse des prix des combustibles fossiles. Un autre exemple concerne les 'voitures de société', pour lesquelles d'importants avantages fiscaux sont accordés. Cependant, seule une minorité de salariés dispose d'une voiture de société qui peut également être utilisée pour des déplacements privés. Ces utilisateurs appartiennent généralement aux catégories de revenus les plus élevés et sont épargnés par les effets de la hausse des prix des carburants. En mars 2022, le quotidien *De Standaard* a calculé combien une personne qui disposait d'une carte carburant pouvait économiser. Sur la base des données du SPF Mobilité, l'économie réalisée a été estimée à 840 euros par an pour un véhicule diesel, au moment où les prix des carburants étaient au plus haut. Pour les employés qui ne bénéficient pas d'une voiture en leasing et d'une carte carburant, l'employeur intervient aussi souvent dans les frais de déplacement domicile-travail mais ce remboursement évolue beaucoup plus lentement et ne suit pas l'évolution des prix du carburant¹³⁸. Les personnes en situation de pauvreté qui doivent renoncer à utiliser des véhicules trop vieux et trop polluants sont, quant à elles, pénalisées par le manque d'alternatives abordables pour se déplacer.

¹³⁴ FEBEG (2023) – [Report et plans de paiement en hausse en 2022. Les fournisseurs offrent des solutions à leurs clients en difficulté de paiement.](#)

¹³⁵ VREG (2023). [Sociaal Rapport. Sociale statistieken over huishoudelijke afnemers 2022](#), Bruxelles, VREG.

¹³⁶ 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.

¹³⁷ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). [Solidarité 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.

¹³⁸ Decock, Stijn (2022). "Een tankkaart is plots 840 euro meer waard", *De Standaard*, p. 18.

2.3 Ressources et stratégies pour faire face aux augmentations de prix

Le coût de la vie, et donc l'impact des hausses de prix des biens et services essentiels, varie aussi fortement en fonction des ressources dont un ménage peut bénéficier. Ceux qui peuvent investir ou ont investi dans des panneaux solaires, une pompe à chaleur et de l'isolation sont beaucoup moins affectés par la hausse des prix de l'énergie que ceux qui ne le peuvent pas. Durant la concertation au sein du Service de lutte contre la pauvreté, un travailleur social a d'ailleurs fait remarquer qu'il n'a fait que constater l'aggravation de la situation au cours des dernières années : *« Les familles les plus pauvres sont souvent locataires de logements en mauvais état et trop chers. Il y a beaucoup de logements qui sont des passoires énergétiques, ou insalubres. [...]. Malgré le tarif social, les locataires vont encore payer plus. Cela a des conséquences sur les relations intrafamiliales, la scolarité des enfants, la santé, etc. [...] C'est la tempête sur tous les fronts. Nous allons vers des drames. »*

Il existe donc une grande différence dans les moyens dont disposent les ménages pour faire face à la hausse des prix. Pour beaucoup, il n'y a rien d'autre à faire que de se priver de plus de choses : *« C'était en fait déjà difficile avant que les prix ne se mettent à monter (énergie, carburant, alimentation, matériel médical). Les gens s'adaptent. Ils n'achètent plus certaines choses. Ils vont moins à la pharmacie. Dépensent moins en loisirs ou en temps libre à l'extérieur de chez soi »*. À l'occasion de la crise du COVID-19, la Banque nationale de Belgique a relevé que 11 % des ménages ont une réserve d'épargne insuffisante pour couvrir un mois de dépenses courantes¹³⁹. Ces ménages sont également très vulnérables aux chocs de prix et risquent de glisser rapidement vers la précarité d'existence. Selon la dernière enquête EU-SILC sur les revenus et les conditions de vie publiée par Statbel, en 2022, 22,7 % de la population belge n'était pas en mesure de faire face à une dépense imprévue de 1 300 euros. Pour les groupes de population les plus vulnérables tels que les chômeurs, les locataires et les familles monoparentales, ce pourcentage dépasse même 50 %¹⁴⁰.

Lors de la concertation, il est apparu que de nombreuses personnes n'ont en réalité plus aucune marge de manœuvre pour faire des économies supplémentaires. Elles sont donc contraintes de réduire des dépenses essentielles, comme les dépenses de santé : *« Le poste santé est fort impacté. La privation est de l'ordre du sacrifice. On doit calculer pour diminuer les médicaments afin de pouvoir boucler le mois. Les conséquences, c'est aussi ne pas pouvoir acheter des semelles orthopédiques et tout ce qui n'est pas bien couvert par l'assurance santé. Il faut choisir entre se nourrir ou se soigner »*. Un travailleur social d'une association note que *« la majorité des participants disent qu'ils ne chauffent presque plus leur maison, qu'ils ne mangent pas assez, qu'ils n'utilisent pas d'appareils ménagers et que de plus en plus de personnes ont recours à l'aide alimentaire pour économiser de l'argent »*. Tout le monde est confronté à la hausse des prix, mais l'impact sur la vie quotidienne varie considérablement. Un participant à la concertation a ainsi fait remarquer que *« les personnes disposant de revenus élevés peuvent choisir de prendre une semaine de vacances en moins à cause de l'inflation ou de ne faire qu'un seul voyage au lieu de deux. Les personnes en situation de pauvreté, quant à elles, n'ont d'autre choix que de réduire leurs besoins de base »*.

¹³⁹ Banque nationale de Belgique (2021). [Focus statistique. Impact de la crise « COVID-19 » sur les revenus et l'épargne des ménages : bilan d'une année à la lumière de l'enquête auprès des consommateurs](#), Bruxelles, Banque nationale de Belgique.

¹⁴⁰ Statbel (2023). [Plus d'un million de Belges sont en situation de privation matérielle et sociale, avec principalement des difficultés pour les vacances et les dépenses imprévues](#), Bruxelles, Statbel.

3. Mesures des autorités pour absorber les hausses de prix

3.1 Le système d'indexation comme amortisseur de la hausse des prix

3.3.1 Comment fonctionne le système d'indexation ?

En Belgique, l'inflation est (partiellement) compensée par le système d'indexation des salaires et des allocations sociales ; le dépassement d'un certain seuil d'inflation déclenche l'augmentation des revenus des personnes afin de suivre l'augmentation du coût de la vie. Toutefois, ce système ne fonctionne pas avec l'indice des prix à la consommation décrit plus haut. Depuis 1994, l'indice santé est déduit de l'indice des prix à la consommation en soustrayant un certain nombre de produits tels que les boissons alcoolisées, les produits liés au tabac et les carburants (à l'exception du LPG) du panier qui constitue la base de l'indice des prix à la consommation. On prend ensuite la valeur moyenne des indices santé des quatre derniers mois, ce qui donne l'indice santé lissé. Si l'indice santé lissé dépasse un certaine valeur - l'indice pivot calculé chaque fois par le Bureau fédéral du Plan - les salaires, traitements et prestations peuvent être ajustés. Le *European Consumer Payment Report 2022* susmentionné constate que pour les 20 pays européens étudiés, en moyenne 45 % des ménages déclarent que l'inflation a un impact significatif sur leur budget, alors que seuls 37 % des ménages belges donnent cette réponse¹⁴¹. Cela peut indiquer que le mécanisme d'indexation offre une protection décente contre l'impact de l'inflation, ainsi que d'autres mesures de pouvoir d'achat prises par les gouvernements (voir point 3.2).

Les modalités d'application de l'indexation sont très variables. Les salaires du secteur public, les pensions et les allocations sociales sont fixés par la loi. L'adaptation des allocations sociales est la plus rapide : dès que l'indice pivot est dépassé, elles augmentent automatiquement de 2 % le mois suivant. Les salaires des employés du secteur public sont augmentés avec un mois de décalage, soit un mois plus tard que les allocations. Par exemple, l'indice pivot a été dépassé en janvier 2022. Par conséquent, les allocations ont été augmentées de 2 % le 1^{er} février 2022 et les salaires des employés du secteur public le 1^{er} mars 2022. Entre janvier 2022 et décembre 2022, cette indexation a eu lieu cinq fois, illustrant l'ampleur et le caractère exceptionnel de l'inflation. En 2023, l'indice pivot a été dépassé deux fois de plus, ce qui porte à sept le nombre total d'indexations pour 2022 et 2023.

Pour les employés du secteur privé, la méthode d'indexation est fixée par les conventions collectives de travail (CCT) négociées au sein de commissions paritaires (CP). Certains secteurs, comme le secteur non-marchand, suivent le système du secteur public. D'autres utilisent une méthode par laquelle l'indexation des salaires se produit à date fixe, trimestriellement, semestriellement ou annuellement. De plus, ces différents secteurs utilisent des méthodes différentes pour déterminer l'indice sur lequel se base l'indexation.

Il en résulte une situation complexe avec de grandes différences entre les moments où interviennent l'adaptation des salaires et la variation du coût de la vie. Les personnes employées dans un système d'indexation annuelle ont dû par exemple attendre le 1^{er} janvier 2023 pour que leur salaire soit adapté à l'inflation record de 2022. Donc pendant la période où l'indexation n'a pas été appliquée et durant laquelle l'inflation était élevée, ces personnes ont subi une importante perte de pouvoir d'achat, non compensée par la suite.

¹⁴¹ Intrum (2023). [European Consumer Payment Report 2022](#), Stockholm, Intrum, p. 30.

Non seulement certains ménages souffrent plus de l'inflation que d'autres mais, par ailleurs, il existe également de grandes différences entre les secteurs économiques¹⁴².

Enfin, les indépendants ne sont pas concernés par le système d'indexation, alors que certains d'entre eux ont été particulièrement touchés par la hausse des prix de l'énergie et des matières premières. C'est notamment le cas dans les secteurs où les besoins en énergie sont importants. Par exemple, les agriculteurs qui négocient leurs prix annuellement et ne peuvent donc répercuter la hausse de leurs coûts qu'avec un important décalage, subissent une forte pression. Le secteur de l'horeca souffre également de l'obligation de choisir entre répercuter les coûts sur les prix, au risque de voir partir sa clientèle, ou trouver d'autres moyens de faire face aux hausses des prix et des coûts salariaux¹⁴³. Selon une enquête de conjoncture menée par la Banque nationale de Belgique en septembre 2022, 13 % des répondants du secteur du commerce de détail alimentaire (bouchers, boulangers, etc.) craignaient de devoir déposer le bilan dans les 6 mois¹⁴⁴.

3.1.2 Inégalités d'indexation

De même que tout le monde n'est pas affecté de la même manière par la hausse des prix et la baisse du pouvoir d'achat, tout le monde ne bénéficie pas de la même protection offerte par le système d'indexation ou par les mesures gouvernementales prises pour atténuer les effets de l'inflation.

Selon un académique qui a participé à la concertation, si le système d'indexation des salaires protège assez bien contre la perte de pouvoir d'achat, il y a aussi lieu de nuancer. Par exemple, l'indexation est basée sur l'indice santé qui reflète les habitudes de consommation moyennes. Or, comme nous l'avons mentionné précédemment, les habitudes de consommation ne sont pas homogènes et, par conséquent, l'indexation ne protège pas le pouvoir d'achat de tout le monde de la même manière et pas complètement. De plus, comme déjà mentionné plus haut, il existe une multitude de systèmes pour appliquer l'indexation, ce qui entraîne de grandes différences dans le moment où l'indexation est appliquée. *« Quand l'inflation est de 1 %, ça n'a pas beaucoup d'importance. Mais quand elle atteint 10 % comme actuellement, on se retrouve avec certains travailleurs qui ont été indexés en janvier 2022 pour la dernière fois et qui ne le seront plus avant janvier 2023. Entretemps, au fur et à mesure que l'inflation augmente, ils perdent du pouvoir d'achat. Pour les salaires du secteur public, c'est la même chose que pour les allocations sociales avec un mois de décalage. Il y a donc des inégalités à corriger dans le système d'indexation »*. En outre, l'indexation s'applique aux salaires bruts, tandis que les salaires nets et le revenu disponible des personnes n'augmentent pas dans la même proportion. Enfin, une analyse de l'Institut pour un Développement Durable indique que le mécanisme d'indexation ne parvient pas à maintenir le pouvoir d'achat de tous en cas d'inflation élevée et qu'un nombre limité de groupes sont exclus de l'indexation automatique des salaires.

¹⁴² Thijskens, Dimitri (2022). "Wie vaart wel bij hoge inflatie?", *De Morgen*, 16 août, p. 12.

¹⁴³ Thijskens, Dimitri (2022). "Wie vaart wel bij hoge inflatie?", *De Morgen*, 16 août, p. 12.

¹⁴⁴ Banque nationale de Belgique (2022). [La hausse des coûts à laquelle sont confrontées les entreprises pèse de plus en plus sur l'activité économique et cette augmentation n'est pas entièrement répercutée sur les prix de vente](#), Bruxelles, Banque nationale de Belgique.

L'Institut conclut que l'indexation trimestrielle automatique des salaires serait le meilleur moyen de préserver le pouvoir d'achat¹⁴⁵.

En outre, le fait que certaines mesures de soutien soient liées à des seuils de revenus 'stricts' selon lesquels, même si vous vous situez juste au-dessus de la limite de revenus, vous perdez la totalité de l'allocation, signifie que l'indexation peut avoir un impact négatif en augmentant les revenus juste au-dessus du seuil. Cela oblige parfois les ménages à recourir à ce qu'un expert participant à la concertation appelle les 'méthodes d'ingénierie sociale' : s'assurer, par exemple, de prendre quelques jours de congé sans solde pour conserver un travail gratifiant tout en conservant les avantages sociaux.

Enfin, les organisations (sociales) sont également touchées par la forte augmentation des coûts provoquée par le mécanisme d'indexation. Celle-ci n'est pas toujours compensée par l'indexation des différents flux de subsides. Une association dans laquelle les personnes en situation de pauvreté se rassemblent a ainsi été contrainte de revoir son fonctionnement en profondeur et de réduire son offre : *« Deux des quatre membres du personnel ont commencé à travailler un jour de moins par semaine, le lundi est devenu un jour de fermeture, le nombre de stagiaires est drastiquement réduit... En effet, les subsides n'ont pas été indexés. En même temps, les pouvoirs subsidiaires attendent de l'association qu'elle fasse les mêmes choses mais avec moins de ressources et de personnel. C'est une zone de tension difficile ».*

3.1.3 Indexations des loyers

Le système d'indexation n'augmente pas seulement les revenus en indexant les salaires et les allocations mais, pour les locataires, il augmente aussi les coûts car le loyer peut également être indexé. Les propriétaires peuvent – sans y être obligés – indexer annuellement le loyer sur la base de l'indice santé. Ainsi, en cas de forte inflation, le loyer peut augmenter dans les mêmes proportions. Test Achats a d'ailleurs prévenu qu'au début de l'année 2022, les loyers pourraient augmenter de 7 %, en donnant comme exemple un bail contracté pour 900 euros par mois le 1^{er} février 2018 et qui pourrait passer à 1 002,25 euros par mois le 1^{er} février 2022¹⁴⁶. Afin de garantir le caractère abordable du logement et d'encourager les propriétaires à rendre les biens locatifs plus efficaces sur le plan énergétique, il avait été décidé en Flandre, en Wallonie et en Région de Bruxelles-Capitale que la proportion dans laquelle les loyers pouvaient être indexés devait être liée au certificat de performance énergétique des bâtiments (PEB) de l'habitation. La réglementation précise variait légèrement d'une région à l'autre mais de manière générale, le loyer des logements dont le certificat PEB était mauvais ne pouvait pas être indexé, ou seulement partiellement, dans toutes les régions. Une organisation de terrain signale toutefois que *« l'indexation des loyers n'était en principe possible qu'avec un certificat PEB positif. Or, dans de nombreux cas, l'indexation s'est faite sans discussion ni contrôle. Une fois de plus, ce sont les locataires qui sont victimes ».*

Entre-temps, ces restrictions ont été levées, respectivement le 1^{er} octobre 2023 en Flandre, le 13 octobre dans la Région de Bruxelles-Capitale et le 1^{er} novembre en Région wallonne. Dans la Communauté germanophone, qui dispose de sa propre autorité en matière d'indexation des loyers, l'interdiction d'indexer complètement les loyers pour les logements ayant un mauvais PEB sera

¹⁴⁵ Fellahi, Alexi et Greuse, Thomas (2023). [Inflation et mécanismes sectoriels d'indexation en Belgique – Analyse comparative](#), Namur, Institut pour un développement durable.

¹⁴⁶ Test Achats (2022). [Indexation importante des loyers en vue à cause de l'inflation](#).

maintenue au moins jusqu'au 31 décembre 2023 avec une possible prolongation. Il semble en tout cas que le fait de lier l'indexation à la performance énergétique de l'habitation soit une bonne mesure qui, non seulement protège les locataires de logements de mauvaise qualité contre des indexations élevées, mais encourage également les propriétaires à accélérer la rénovation de leurs biens pour les rendre plus efficaces sur le plan énergétique et ainsi contribuer à la réduction des émissions de CO₂. La *Vlaams Huurdersplatform* et les syndicats de locataires plaident donc en faveur du maintien de cette mesure et d'une pérennisation structurelle¹⁴⁷.

Selon la Confédération flamande des professionnels de l'immobilier (CIB Vlaanderen), l'inflation élevée et l'indexation des loyers qui y est associée ont fait de 2022 une année atypique ; un contrat de bail existant a connu une augmentation de loyer plus importante que l'augmentation des loyers rencontrée lors de la conclusion d'un nouveau contrat de bail. Néanmoins, une augmentation significative des loyers sur les nouveaux contrats a tout de même été observée : 4,7 % d'augmentation en Flandre, 4 % à Bruxelles et 4,6 % en Wallonie. Ces augmentations sont chaque fois significativement plus élevée que les années précédentes¹⁴⁸.

3.2 Mesures relatives à l'énergie et au pouvoir d'achat

Comme décrit plus haut, la forte hausse des prix de l'énergie a été à l'origine d'une inflation sans précédent. Tant le gouvernement fédéral que les gouvernements régionaux ont pris une série de mesures pour limiter l'impact de la hausse rapide des factures d'énergie sur le budget des ménages belges. Un certain nombre de mesures de soutien ont également été décidées pour les entreprises. Le Service de lutte contre la pauvreté a réalisé un aperçu interfédéral des mesures prises.

Ces mesures sont très variées et peuvent être temporaires ou permanentes, destinées à certains groupes cibles de la population ou à tous les ménages belges, accordées de manière automatique ou selon une procédure de demande. En voici quelques exemples :

- Prolongation de l'extension du tarif social de l'énergie (fédéral) mise en œuvre durant la crise du COVID-19 : extension aux bénéficiaires de l'intervention majorée (en fonction des revenus), application automatique du 01/02/21 au 30/06/23.
- Réduction de la TVA sur l'électricité et le gaz à 6 % (fédéral) : mesure générale, application automatique, d'abord temporairement du 01/03/22 au 31/03/23 et finalement de manière permanente à partir du 04/04/23.
- Octroi d'une prime de 300 euros pour les ménages se chauffant au mazout ou au propane en vrac (fédéral) : mesure générale, application automatique du 22/07/23 au 31/03/23.
- Forfait de base énergie (fédéral) : mesure générale avec plafonnement des revenus, application automatique de novembre 2022 à mars 2023.
- Prime chauffage de 100 euros (fédéral) : mesure générale, application automatique, une fois en 2022.
- Chèque énergie de 80 euros (fédéral) : pour les bénéficiaires du tarif social de l'énergie, application automatique, une fois en 2022.

¹⁴⁷ Vlaams Huurdersplatform (2023). [Pleidooi voor structurele blokkering huurprijsindexering voor energievervlindende huurwoningen](#), Anvers, Vlaams Huurdersplatform.

¹⁴⁸ CIB (2023). [Huurprijzen sneller gestegen in 2022 maar wel minder dan de helft van de inflatie](#), Gand, CIB.

CIB (2023). [Hoge inflatie duwt Brusselse huurprijzen ruim 4 % omhoog](#), Gand, CIB.

- Statut de client protégé conjoncturel (Région wallonne) : client du CPAS ou d'un organisme social ou statut de chômeur, et en situation de défaut de paiement, procédure de demande auprès du gestionnaire du réseau de distribution, 20/09/20-31/08/23.
- Automatisation partielle de l'accès au statut de client protégé (Région de Bruxelles-Capitale) : pour les ménages ayant des dettes énergétiques, application automatique, depuis le 17/03/22.
- *Mijn VerbouwPremie* (Région flamande) : pour les bénéficiaires de l'intervention majorée, procédure de demande, à partir de 2023.
- Prime énergie (Communauté germanophone) : augmentation de l'allocation pour les bénéficiaires, procédure de demande, à partir du 01/11/21.

En collaboration avec la Banque Nationale de Belgique, le département d'économie de l'Université de Gand a examiné dans quelle proportion trois de ces mesures - la réduction du taux de TVA à 6 %, l'extension du tarif social et l'utilisation de chèques-énergie - ont atteint l'objectif de compensation des coûts énergétiques supplémentaires pour les familles¹⁴⁹. Les ménages confrontés à des factures d'énergie plus élevées pouvaient compenser la baisse de leur revenu disponible de deux manières : en consommant moins, ou en épargnant moins, voire en puisant dans leur épargne. Une combinaison des deux était également possible. Sur cette base, il est possible de calculer la propension marginale à consommer, c'est-à-dire la mesure dans laquelle une variation du revenu disponible se traduit par une variation de la consommation. Une première constatation de l'étude est que cette propension marginale de consommation varie fortement d'un ménage à l'autre et qu'elle est élevée chez les ménages à faibles revenus et les ménages disposant d'une petite réserve d'épargne. Ce sont donc ces ménages qui économisent le plus sur les autres dépenses du ménage lorsque les prix de l'énergie augmentent et qui voient leur pouvoir d'achat diminuer. Ce sont donc aussi principalement ces ménages qu'il convient d'atteindre par des mesures visant à atténuer l'impact de la hausse des prix de l'énergie.

Pour chacune des trois mesures mentionnées ci-dessus, on a examiné comment les familles gèrent l'augmentation du budget disponible induite par les mesures. Pour les tarifs sociaux en particulier, on a constaté que le budget supplémentaire est très largement consacré à d'autres dépenses : une famille financièrement vulnérable consacre 78 % du budget libéré à d'autres dépenses, et cette part peut même monter à 87 % pour une famille composée d'une mère célibataire avec deux enfants. C'est beaucoup moins le cas pour les deux autres mesures. Tant pour la réduction de la TVA que pour le chèque-énergie, le budget libéré est davantage consacré à économiser plutôt qu'à consommer, sauf pour les familles financièrement vulnérables. La différence la plus marquée s'observe dans le cas du chèque-énergie : alors que 85 % du montant de celui-ci atterrit sur un compte d'épargne dans le cas des ménages financièrement solides, seulement 37 % est épargné dans le cas des ménages financièrement vulnérables. Les chercheurs concluent donc que les familles ont surtout été bien soutenues par les tarifs sociaux, mais que les deux autres mesures ont été peu efficaces.

Le 30 juin 2023, les clients qui, grâce à l'élargissement du groupe cible, avaient droit au tarif social de l'énergie ont perdu cet avantage. Dans une lettre ouverte, les organisations *Netwerk tegen armoede*, *SAAMO*, *BAPN*, *Decenniumdoelen* et *HERWIN* ont mis en évidence la panique et l'inquiétude

¹⁴⁹ Peersman, Gert et Wauters, Joris (2022). "[Impact van de energiefactuur op het energieverbruik, consumptie- en spaargedrag van Belgische gezinnen](#)", *Gentse economische inzichten*, n°5.

provoquées au sein de ce groupe d'utilisateurs par l'abandon de cette mesure¹⁵⁰. En effet, ils ont dû à nouveau faire face à des prix de l'énergie en forte augmentation nettement plus élevés que ceux du tarif social. Le journal *De Morgen* a calculé, pour juin 2023, qu'une famille ayant une consommation moyenne paierait en moyenne 2 836 euros par an pour le gaz et l'électricité. Avec un tarif social, le même niveau de consommation coûterait 1 691 euros, soit une différence de 95 euros par mois¹⁵¹. Le Service de lutte contre la pauvreté a également toujours soutenu l'importance de la mesure d'extension du groupe cible, que ce soit dans une proposition lors de la crise du COVID-19 ou dans son avis sur la prolongation de la mesure¹⁵². Le gouvernement fédéral a bien prévu une période de transition de 3 mois pendant laquelle les fournisseurs d'énergie seraient obligés d'offrir le tarif le moins cher aux personnes qui revenaient à un contrat commercial. Cependant, la manière dont cela devrait fonctionner en pratique reste confuse. De plus, il apparaît que les contrats les moins chers ne peuvent généralement être traités qu'exclusivement en ligne, ce qui crée des obstacles supplémentaires.

Comme la Belgique, la plupart des pays européens ont principalement pris des mesures énergétiques pour préserver le pouvoir d'achat de leurs citoyens. Dans certains cas, ils ont également cherché des moyens de contrôler la hausse des prix des denrées alimentaires et d'autres produits de première nécessité. À la suite de la discussion sur la 'cupideflation' (voir point 1.2), le ministre de l'Économie Pierre-Yves Dermagne a chargé, en juillet 2023, l'Observatoire des prix de surveiller les prix des denrées alimentaires et de signaler à l'Autorité belge de la Concurrence les différences significatives par rapport à l'évolution des prix dans les pays voisins. Cette dernière pourrait prendre des mesures en cas d'évolution anormale des prix, comme le gel de ceux-ci. L'organisation de consommateurs Test-Achats, qui compare les prix de 3 000 produits chaque mois, a déposé une plainte auprès de l'Autorité belge de la Concurrence car, malgré la baisse des prix sur les marchés de gros internationaux, elle n'a remarqué pratiquement aucune diminution des prix dans les supermarchés¹⁵³.

En France, le gouvernement a tenté de définir un panier de produits de base pour lesquels des prix bas seraient pratiqués, sans toutefois parvenir à convaincre les fabricants. Un accord a cependant pu être conclu avec la grande distribution pour proposer aux consommateurs des prix bas sur un ensemble de produits de base, chaque distributeur restant libre de définir son propre panier. Selon l'association de consommateurs *UFC Que choisir*, cette mesure a eu trop peu d'impact et des hausses de prix jusqu'à 10 % ont tout de même été constatées¹⁵⁴. En Italie, les organisations de consommateurs ont organisé une 'grève des pâtes' pour dénoncer la flambée des prix des pâtes, qui connaissaient une inflation de 20 %. Après la grève, selon ces organisations, l'Institut national de la

¹⁵⁰ Netwerk tegen armoede et al. (2023). [Geen pauzeknop voor sociaal energietarief voor half miljoen gezinnen](#).

¹⁵¹ Van Lier, Robbe (2023). "Vanaf zaterdag verliezen half miljoen gezinnen sociaal tarief", *De Morgen*, 26 juin, p. 5.

¹⁵² Voir la fiche sur l'extension du tarif social dans : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (juin 2020). [Contribution au groupe de consultation de la task force Groupes vulnérables](#) et : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (juin 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](#).

¹⁵³ Test-Achats (2023). [Communiqué: La baisse de prix des matières premières ne profite pas aux consommateurs, selon Testachats qui interpelle l'Autorité de la concurrence](#), Bruxelles, Test-Achats.

¹⁵⁴ Sudouest.fr (2023). [Le Vrai du faux. Le « trimestre anti-inflation » a-t-il un réel effet sur la hausse des prix ?](#)

statistique et le ministère italien des Entreprise ont enregistré une baisse significative du prix des pâtes¹⁵⁵.

La discussion montre combien il est difficile de maîtriser la hausse des prix, même pour les produits de base. L'exemple français montre qu'un gouvernement peut prendre des mesures, mais qu'il dépend aussi de la bonne volonté des supermarchés et des détaillants. C'est ce que note également un participant d'une association dans laquelle des personnes en situation de pauvreté se rassemblent : *« Ce ne sont pas les personnes présentes aux concertations qui peuvent faire en sorte que les prix restent sous contrôle. Au contraire, ce sont les personnes employées par les grandes entreprises de produits de base qui peuvent le faire. Ce n'est pas moi, petit citoyen, qui peux contrôler les prix dans les supermarchés. Je pense que c'est mon travail de dire que le revenu de quelqu'un n'est pas suffisant pour répondre à ses besoins. Je me demande donc comment on peut arriver à une meilleure répartition des richesses ».*

¹⁵⁵ Dupont, Kevin (2023). [*Pourquoi une grève des pâtes a-t-elle été lancée en Italie?*](#), Moustique.

4. Recommandations

Le Service de lutte contre la pauvreté formule les recommandations suivantes.

- Protéger le pouvoir d'achat, en particulier des biens et services de base.
 - Proposer un panier de produits de base dont les prix sont maintenus sous contrôle et pour lesquels les fortes hausses de prix sont rendues impossibles. Élaborer ce panier en dialogue avec les personnes en situation de pauvreté et leurs associations et réseaux.
 - Assurer un meilleur contrôle des prix grâce à l'Observatoire des prix et fournir les outils nécessaires pour intervenir dans la formation des prix.
 - Lorsque l'inflation est élevée, prévoir une indexation plus fréquente des revenus du travail qui ne sont pas indexés ou qui sont indexés annuellement.
 - Définir des groupes cibles clairs lors de l'élaboration des mesures de soutien et garantir une application automatique dans la mesure du possible. Éviter de prendre des mesures qui apportent le même soutien à tout le monde, prévoir une analyse d'impact ex ante – en cartographiant les effets d'une mesure avant son introduction – et de monitorer le recours à cette mesure.
 - Indexer par défaut toutes les sources de subventions aux organisations sociales afin qu'elles n'aient pas à intervenir dans leurs opérations pour faire face à l'augmentation des coûts.
- Veiller à ce que l'énergie soit abordable.
 - Attribuer le tarif social pour l'énergie sous les deux angles complémentaires du revenu et du statut. Le statut et les critères de l'intervention majorée offrent la plus grande garantie d'atteindre les différents groupes de la population à bas revenus. À cette fin, élaborer un test de moyens de subsistance juste (voir chapitre III).
 - Prévoir des limites de revenus progressives lors de l'attribution d'un tarif social, afin d'éviter un effet 'tout ou rien'.
 - Renforcer la position des consommateurs dans une situation socio-économique vulnérable dans leurs relations avec les fournisseurs d'énergie, via une réglementation solide et le soutien aux organisations qui informent et accompagnent les consommateurs vulnérables.
 - Soutenir davantage les consommateurs dans une position socio-économique faible dans la recherche d'informations sur l'approvisionnement énergétique, via des guichets locaux du logement– avec une offre d'aide et d'orientation relative au logement, à la location, à la recherche d'un logement approprié, aux primes, etc. –, des services d'information régionaux et fédéraux, un portail web belge pour toutes les sources d'énergie et d'eau des trois régions. Prêter ici attention aux personnes qui ne savent ni lire ni écrire et/ou qui ne sont pas à l'aise avec l'informatique.
 - Examiner les différentes composantes du prix de l'énergie et comment elles devraient être financées. Investiguer s'il est possible de financer certaines composantes (par exemple les primes d'économie d'énergie) par des ressources générales (la fiscalité) et non par l'ensemble des clients.
 - Examiner en permanence la libéralisation du secteur de l'énergie. Plaider auprès de la Commission européenne pour qu'elle s'attaque au (quasi-)monopole du marché de l'énergie afin de lutter contre les profits.

- Garantir l'accessibilité financière des logements économes en énergie.
 - Augmenter l'offre de logements, tant sur le marché du logement social que sur celui du logement privé.
 - Assouplir les conditions d'obtention des aides au loyer.
 - Bloquer de manière structurelle l'indexation des loyers pour les logements mal isolés.
 - Établir un lien solide entre la politique du logement et la politique pour une consommation rationnelle de l'énergie et de l'eau, avec une attention particulière pour les ménages en situation de pauvreté et de précarité. Poursuivre les travaux sur les possibilités, les outils et les modèles de financement pour aider les ménages et les locataires à faibles revenus à réaliser des économies structurelles d'énergie et d'eau.
 - Mettre en commun les ressources de différents fonds (régionaux, fédéraux, européens) pour des projets ambitieux de rénovation sociale et de grande envergure, en collaboration avec différents acteurs, dans l'économie sociale en particulier. A cet égard, donner la priorité aux logements sociaux et aux immeubles locatifs occupés par des familles à faibles revenus.

Chapitre III - Droit à un soutien financier supplémentaire



Table des matières

Introduction	59
1. Les bénéficiaires.....	59
1.1 Besoin d'un soutien supplémentaire	59
1.2 Mesures sélectives ou universelles.....	61
1.3 Universalisme proportionnel	62
2. Conditions d'attribution.....	63
2.1 Revenu et/ou statut.....	63
2.2 Conditions comportementales	65
3. Points d'attention	68
3.1 Effets de seuil : tout ou rien.....	68
3.2 Intérêt et avenir du demandeur	69
4. Tarif social pour l'énergie : un cas intéressant de définition des ayants droit	70
5. Recommandations	73

Introduction

Les revenus de nombreux salariés avec un salaire minimum et de nombreux bénéficiaires d'allocations se situent en dessous du seuil de risque de pauvreté et du budget de référence nécessaire pour participer pleinement à la société (chapitre I). Dans des conditions bien déterminées, les personnes à faibles revenus peuvent prétendre à différentes formes d'aides financières complémentaires. C'est ainsi qu'ils calculent leur 'revenu bricolé'¹⁵⁶. Cette aide peut constituer un complément de revenu, comme le complément social aux allocations familiales ou l'aide supplémentaire du CPAS, ou peut réduire les coûts, comme l'intervention majorée (IM), le tarif social énergie, les réductions pour les transports publics, ainsi que le loyer social et l'aide au loyer ou l'aide alimentaire. Plutôt que de s'attarder sur la diversité des allocations existantes et leurs caractéristiques spécifiques, ce chapitre se concentre sur les conditions d'éligibilité que les bénéficiaires potentiels doivent remplir. Nous examinons les hypothèses et les principes sous-jacents qui déterminent l'accès à une aide financière supplémentaire ainsi que leur impact sur les moyens de subsistance et l'autonomie des personnes en situation de pauvreté.

Nous essayons d'abord de comprendre qui a besoin d'un soutien financier complémentaire. Nous distinguons ensuite les mesures conçues spécifiquement pour ces personnes (sélectives), les mesures qui s'appliquent à tous (universelles) ou celles qui combinent les deux (universalisme proportionnel) (point 1). Dans le point suivant, nous discutons du type de conditions utilisées pour accorder un soutien supplémentaire et des questions qui se posent. Nous faisons la distinction entre les conditions basées sur le revenu et/ou le statut et les conditions comportementales (point 2). Nous soulignons ensuite certaines préoccupations qui doivent être prises en compte lors de l'élaboration de conditions d'octroi équitables pour un soutien financier supplémentaire afin qu'elles fassent une réelle différence pour les personnes en situation de pauvreté et de précarité (point 3). A titre d'exemple, nous discutons des conditions d'octroi du tarif social pour l'énergie, suite à l'élargissement temporaire du groupe de bénéficiaires pendant la crise COVID-19 et la crise de l'énergie, ainsi que des défis à venir (point 4). Enfin, nous formulons quelques recommandations (point 5).

1. Les bénéficiaires

1.1 Besoin d'un soutien supplémentaire

Les premiers chapitres de ce Rapport traitent de la capacité financière limitée des personnes en situation de pauvreté. Leurs revenus sont trop faibles pour leur permettre de mener une vie digne par rapport au coût (croissant) de la vie. Pour soutenir ces groupes financièrement vulnérables, notre société fournit une aide financière supplémentaire, également appelée allocations sociales ou prestations sociales. La question soulevée lors des réunions de concertation est la suivante : comment définir qui a besoin d'une aide complémentaire, qui y a ensuite réellement droit, et qui, en définitive, en bénéficie véritablement? La réponse n'est pas si évidente.

¹⁵⁶ Intervention de Mieke Mons du Centrum Kauwenberg à l'atelier autour de la lutte contre la pauvreté – organisé par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale – à la [Conférence pour une transition juste en Belgique](#) les 8 et 9 novembre 2023.

ATD Vierde Wereld - [Volksuniversiteit op 16 december over inkomen, schulden en sparen](#).

Les participants à la concertation ont déploré le fait que les personnes se trouvant dans des situations de besoin comparables ne bénéficient pas toutes du même soutien. Par exemple, trop de personnes ayant droit à un logement social se retrouvent sur de longues listes d'attente. On peut également relever que les candidats locataires qui louent un bien sur le marché privé en Flandre n'ont droit à une prime de loyer mensuelle qu'après avoir attendu quatre ans pour obtenir un logement social¹⁵⁷. *« Il y a une grande différence de budget entre les allocataires sociaux qui louent un logement social et ceux qui doivent louer sur le marché privé. C'est ainsi que le gouvernement creuse un grand fossé entre les personnes vivant dans la pauvreté. Les conditions devraient être modifiées afin que les personnes puissent bénéficier plus rapidement d'une prime au loyer »*¹⁵⁸. En outre, il existe des conditions strictes en matière de qualité et de loyer qui ne peuvent pas toujours être respectées en raison du manque de logements décentes et abordables sur le marché locatif privé. Les personnes n'ont souvent pas d'autre choix que de louer un logement de mauvaise qualité à un prix trop élevé, pour lequel ils ne reçoivent pas d'allocation de loyer.

Des participants indiquent également que leur besoin de soutien supplémentaire n'est pas toujours reconnu. Par exemple, le revenu disponible des personnes endettées est bien inférieur à celui pris en compte pour déterminer ce à quoi elles ont droit. *« Je me suis rendu au CPAS, j'ai présenté mes papiers et j'ai demandé une aide alimentaire. Mais ils ne regardent que les revenus que vous avez et non les dettes. J'ai été informé du fait que je n'étais pas éligible à l'aide alimentaire car mes revenus étaient trop élevés »*. De surcroît, il n'est pas facile pour tout le monde de demander une aide supplémentaire. *« A X, on ne pouvait avoir accès à l'épicerie sociale que si l'on bénéficiait d'une intervention majorée et que l'on était orienté par le CPAS. Dans le passé, cela était possible grâce à une recommandation de la part d'une association. D'ailleurs, tout le monde ne frappe pas à la porte du CPAS ; certaines personnes sont trop fières pour le faire et survivent chez elles »*. Des personnes ont également témoigné de l'existence de règles absurdes qui les empêchaient de tirer pleinement parti de l'aide reçue. *« J'étais sans abri et j'ai maintenant trouvé une maison. Je reçois une prime d'installation. J'ai trouvé beaucoup de choses au magasin de seconde main et j'en ai reçu beaucoup. Je veux maintenant acheter une machine à laver d'occasion. Mon assistante sociale dit que ce que j'achète au magasin de seconde main et en occasion n'entre pas en ligne de compte pour la prime d'installation car il faut des factures officielles »*.

La concertation a également permis de confirmer que de nombreuses personnes en situation de pauvreté ne savent pas exactement ce à quoi elles ont droit, notamment en raison d'un manque d'information (voir chapitre VI), mais aussi en raison de la marge de manœuvre des travailleurs sociaux, qu'elles perçoivent comme arbitraire. *« Ils seront plus enclins à donner leur autorisation s'ils vous connaissent. Mais si un inconnu dans la même situation demande de l'aide, il ne l'obtiendra pas »*. *« J'ai demandé un budget supplémentaire de 50 euros pour pouvoir payer un transport et le CPAS me l'a accordé. Il existe de nombreux motifs pour lesquels le CPAS peut accorder une allocation supplémentaire. Mais la manière d'appliquer cela peut varier d'un CPAS à l'autre ; il n'existe pas de ligne directrice univoque à ce sujet. Tous les CPAS ne fournissent pas cette assistance »*. Pour de nombreux demandeurs d'aide, qui échangent leurs expériences à la fois dans le cercle familial, dans les associations ou avec des services tels que le CPAS, ce manque de clarté et de transparence est très

¹⁵⁷ Vlaanderen.be - [Voor wie is de Vlaamse huurpremie?](#).

¹⁵⁸ Les citations non référencées sont basées sur les interventions survenues lors des réunions de concertation organisées par le Service de lutte contre la pauvreté dans le cadre de la rédaction de ce Rapport bisannuel.

difficile à vivre. Il peut engendrer des frustrations et de la colère des uns envers les autres ou envers les services.

Quant à savoir qui a besoin d'un soutien financier supplémentaire, l'évaluation diffère selon que ce sont les personnes elles-mêmes qui répondent à cette question ou les travailleurs sociaux, les assistants sociaux ou les décideurs politiques. Dans le paysage social et politique, le débat sur les prestations sociales destinées à des groupes cibles met souvent l'accent sur la notion de 'pour ceux qui en ont vraiment besoin'. Un participant à la concertation s'y est fermement opposé. « *Je ne veux pas rentrer dans le schéma des 'bons versus mauvais pauvres'* ». En réalité, derrière cette vague intention d'atteindre ceux qui se trouvent dans la situation financière la plus vulnérable, se cachent des suppositions sur qui mérite le plus l'aide, qui gère le mieux l'aide reçue, qui dépense les ressources supplémentaires pour les bonnes choses¹⁵⁹. Ces idées sont à la base d'une définition de plus en plus stricte des bénéficiaires et des conditions d'octroi des droits, ce qui a pour conséquence que de moins en moins de personnes y ont accès et tombent (plus profondément) dans la pauvreté¹⁶⁰ (voir le point 2).

1.2 Mesures sélectives ou universelles

Bien que les personnes en situation de pauvreté aient besoin d'un soutien financier supplémentaire pour vivre dans la dignité, elles perçoivent les mesures sélectives ou spécifiques comme des 'droits de seconde zone', pour des 'citoyens de seconde zone'. Ainsi, elles estiment que « *si un système a besoin de droits supplémentaires, c'est que les bases sont insuffisantes* »¹⁶¹. Si elles disposaient d'un revenu décent, une aide supplémentaire ne serait pas nécessaire. De plus, elles estiment que le terme 'avantages sociaux' est incorrect. « *J'entends souvent des personnes non vulnérables dire : vous avez des avantages. Les corrections sociales ne sont pas des avantages. Il s'agit de corriger quelque chose pour vivre une vie digne* ». Il ne s'agit pas d'avantages, de 'suppléments' par rapport à ce que d'autres reçoivent. Elles soulignent le fait que les mesures spécifiques, nécessaires pour certains groupes de la population avec un bas revenu en raison de leur exclusion sociale, relèvent en fait de manquements structurels dans la société et non de problèmes individuels relatifs à ces groupes. Il s'agit de 'corrections sociales' ou de 'compensations sociales' pour un système défaillant.

Dans le Rapport bisannuel 2016-2017 'Citoyenneté et pauvreté'¹⁶² du Service de lutte contre la pauvreté, nous avons déjà abordé la tension existant entre les mesures universelles et inclusives d'une part, et les mesures sélectives d'autre part. Les deux catégories ont leurs avantages et leurs inconvénients, comme le montre par exemple l'(in)effectivité des nombreuses mesures prises à différents niveaux politiques pour faire face à la crise de l'énergie et du pouvoir d'achat (voir chapitre

¹⁵⁹ Fierens, Jacques (2018). « Il y a des bons et des mauvais pauvres », dans Le Forum – Bruxelles contre les inégalités, *Pauvrophobie, petite encyclopédie des idées reçues sur la pauvreté*, Waterloo, Editions Luc Pire, pp. 202-205.

¹⁶⁰ Van Lancker, Anne (2023). « '[Voor wat hoort wat](#)' op steroïden », *Samenleving & Politiek*, jaargang 30, n° 5, pp. 6-10.

¹⁶¹ 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, p. 27.

¹⁶² 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.

II). Les mesures universelles, telles que l'allocation de chauffage de 100 euros, ont coûté beaucoup d'argent et n'ont été qu'une goutte d'eau dans l'océan pour de nombreux citoyens, tandis que pour beaucoup d'autres, elles ont été un extra. Malgré le fait que ces mesures s'appliquent en principe à tout le monde, certains groupes n'ont pas été atteints, n'ont pas pu en bénéficier ou les ont moins utilisées. Ainsi, l'allocation de chauffage a posé des problèmes aux personnes qui partagent un compteur électrique commun dans des immeubles d'habitation privée. Il existe également un risque que les mesures universelles génèrent des effets Matthieu et profitent davantage aux citoyens les plus aisés. Par ailleurs, nous constatons que les mesures sélectives, telles que le chèque énergie ou le tarif social pour l'énergie, n'atteignent pas tous les groupes dans le besoin. Les groupes financièrement vulnérables ne sont pas faciles à délimiter sans exclure à nouveau des personnes, car ils ne coïncident pas avec des caractéristiques catégorielles. En outre, lorsque les titulaires de droits n'en bénéficient pas, il peut être question de non-recours aux droits (voir chapitre VI).

Les mesures prises pendant la crise énergétique reflètent la recherche d'un équilibre entre les mesures universelles et les mesures sélectives. De nombreuses mesures s'appliquaient à tout le monde, car tout le monde était touché par la crise. Parallèlement à cela, des mesures sélectives ont été mises au point, mais uniquement pour ceux 'qui en avaient vraiment besoin'. Derrière cette idée se cache avant tout une préoccupation concernant le coût budgétaire de ce soutien. Pour justifier l'utilisation des fonds publics, il est, à juste titre, important de savoir si l'utilisation ciblée des fonds est également efficace pour les groupes confrontés à des difficultés financières. Aussi, on peut se demander si les mesures universelles sont toujours justifiées en termes budgétaires. Le recours injustifié à diverses prestations financières suscite également des inquiétudes, en raison du préjugé selon lequel des personnes 'qui n'en ont pas besoin' essaient malgré tout de demander des avantages pour profiter du système¹⁶³. En conséquence, le système risque de devenir de plus en plus strict et restrictif. Toutefois, le problème du non-recours aux droits – c'est-à-dire l'impossibilité pour les titulaires de droits d'y avoir accès – est plus important que le problème de l'octroi injustifié de droits à des non-titulaires (voir chapitre VI).

1.3 Universalisme proportionnel

Les mesures sélectives ne peuvent contribuer que de manière limitée à rendre les droits fondamentaux effectifs pour tous : elles ne sont souvent pas accessibles à l'ensemble de ceux qui en ont besoin, elles contribuent insuffisamment à l'autonomie des personnes et elles ne suffisent la plupart du temps pas pour permettre une existence conforme à la dignité humaine. Les études basées sur les budgets de référence montrent que l'impact des corrections sociales autres que les loyers sociaux est limité et généralement insuffisant pour atteindre un revenu décent¹⁶⁴. Idéalement, les mesures spécifiques doivent faire partie d'une politique de redistribution sociale qui recherche un équilibre entre l'égalité et l'équité, la sélectivité et l'universalité. Cette approche – dans laquelle des

¹⁶³ Loriaux, Florence (2018). « Les pauvres sont des experts de la fraude à l'aide sociale », dans Le Forum – Bruxelles contre les inégalités, *Pauvrophobie, petite encyclopédie des idées reçues sur la pauvreté*, Waterloo, Editions Luc Pire, pp. 160-163.

¹⁶⁴ Frederickx, Marieke et al. (2021). « [Minimuminkomens beschermen niet tegen armoede](#) », *Samenleving & Politiek*, 28, n° 10, pp. 26-32.

services universels et accessibles sont complétés par un soutien et des mesures adaptés aux personnes dans le besoin – est également appelée 'universalisme proportionnel ou progressif'¹⁶⁵.

Ce principe a été renforcé par la réforme des allocations familiales. Dans toutes les entités fédérées, chaque enfant reçoit le même montant de base (universalité/équité). Comme tous les enfants ne naissent pas dans une famille disposant du même niveau de richesse, des compléments sociaux sont accordés à chaque enfant qui grandit dans une famille dont les revenus sont inférieurs à une certaine limite (sélectivité/proportionnalité/justice). Cependant, ici aussi la tension entre sélectivité et universalité persiste. Par exemple, le débat sur la question de savoir si les allocations familiales sont suffisamment sélectives pour lutter contre la pauvreté n'a pas été tranché. Jusqu'où la sélectivité doit-elle aller pour que la redistribution fasse réellement la différence ? Jusqu'où l'universalité doit-elle aller pour recueillir un large soutien ?

2. Conditions d'attribution

2.1 Revenu et/ou statut

Les ayants droit de mesures sélectives sont généralement identifiés sur la base de leur statut ou de leurs revenus. Leur statut peut être lié à la situation dans laquelle ils se trouvent (par exemple une famille monoparentale), à une allocation qu'ils perçoivent (par exemple chômeur de longue durée, bénéficiaire du revenu d'intégration) ou à une caractéristique personnelle (par exemple personne avec un handicap reconnu). Dans d'autres cas, ils peuvent prétendre à des mesures sélectives si leurs revenus se situent sous un certain seuil (par exemple pour le supplément social aux allocations familiales ou le tarif en fonction du revenu dans les services d'accueil de la petite enfance). Dans ce point, nous examinons brièvement les avantages et les inconvénients des deux critères d'attribution et nous nous référons à l'Intervention Majorée qui combine les deux critères.

Le statut en tant que critère de droit aux corrections sociales présente l'avantage d'être généralement clair, connu dans les bases de données administratives et donc de permettre l'octroi automatique du droit dans de nombreux cas. Cependant, il présente l'inconvénient que les personnes qui se trouvent dans une situation financière similaire mais qui n'ont pas le bon statut n'y ont pas droit. Citons, par exemple, les personnes qui travaillent pour des salaires très bas (les travailleurs pauvres) mais qui ne reçoivent pas d'allocations leur permettant de bénéficier du tarif social pour l'énergie¹⁶⁶. Un autre inconvénient est le non-recours aux droits, qui est important pour le revenu d'intégration par exemple (voir chapitre VI). La concertation a également mis en évidence l'ambivalence qui accompagne le statut des personnes handicapées. Ce dernier confère des droits spécifiques mais entraîne dans le même temps de nombreux problèmes et une certaine stigmatisation. *« J'ai fait une demande de logement social il y a deux ans. J'ai demandé un logement adapté pour mon fils qui a des soucis de santé. Pour avoir des points en plus, je dois faire reconnaître un handicap à mon fils. Je dois rassembler*

¹⁶⁵ L'universalisme progressif ou proportionnel est un principe des politiques sociales, d'assistance et de santé qui vise à traiter les inégalités d'une manière socialement juste. Voir 'proportionate universalism' dans [Fair society, healthy lives. The Marmot review](#) (2010). De nombreuses recommandations politiques du Service de lutte contre la pauvreté s'appuient sur ces éléments. Voir par exemple: 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.

¹⁶⁶ SPF Economie - [Tarif social pour l'énergie](#).

plein de papiers mais je me sens pendue à un clou [car les démarches prennent du temps] : plus vous attendez, plus tard vous aurez vos allocations. En attendant, les soins coûtent très cher. Cette obligation d'être catalogué me fait mal au cœur. Si tu es handicapé, tu as deux points en plus. Si tu travailles, tu n'as pas de points ».

Les mesures de corrections sociales sur base de conditions de revenu soulèvent d'autres défis. La toute première question posée lors de la concertation était de savoir quel seuil de revenu est utilisé pour déterminer qui a droit à quelque chose et comment celui-ci est établi : le seuil de revenus prend-il en compte uniquement les éléments de revenus ou également les frais nécessaires pour vivre dignement, comme c'est le cas pour les budgets de référence ? Ensuite, les participants ont relevé qu'en cas d'endettement par exemple, les personnes ne disposent pas toujours effectivement des revenus pris en compte. « Certaines personnes ont un revenu élevé, mais du fait de leurs dettes à rembourser, elles ont peu de ressources pour survivre. On ne peut pas les aider, il faut changer cela ». « Mon propre revenu était trop élevé de quelques euros pour avoir droit à une intervention majorée. Or, le montant de la pension alimentaire que je devais payer a été inclus dans mes revenus, alors que je n'avais pas cet argent à ma disposition ». En revanche, on ne dispose pas d'informations précises sur certains éléments du revenu, notamment sur le revenu réel des travailleurs indépendants et sur le patrimoine des personnes, et cela ne peut donc pas être pris en compte.

Nous constatons que cette question est de plus en plus présente dans le débat social. Par exemple, l'Association Belge des Syndicats Médicaux (ABSyM) estime que trop de retraités se voient automatiquement accorder le droit à des prestations augmentées sur la base de pensions peu élevées, sans que leur patrimoine ne soit pris en compte. Si l'on tenait compte de leur patrimoine et des produits de l'épargne-pension ou de l'assurance de groupe, ce ne serait peut-être pas le cas¹⁶⁷. Il est vrai que le patrimoine des retraités n'est pas pris en compte pour vérifier s'ils ont droit à l'intervention majorée. La raison en est qu'il n'existe pas de registre du patrimoine. La création d'un tel registre serait donc judicieuse, comme l'a recommandé le Service de lutte contre la pauvreté dans son Rapport bisannuel 2020-2021¹⁶⁸. De fait, un registre du patrimoine paraît essentiel non seulement pour une fiscalité équitable, mais aussi pour un examen équitable des ressources. « En effet, lors de l'enquête sociale préalable à l'attribution du revenu d'intégration, les CPAS ont l'occasion de recueillir des informations sur l'épargne des demandeurs d'aide. Dans le même temps, il est révélateur qu'aucune donnée ne soit conservée sur le patrimoine des personnes. Il y a deux poids, deux mesures »¹⁶⁹.

Des questions ont également été soulevées concernant la fréquence à laquelle le revenu est examiné. D'une part, les participants à la concertation ont indiqué qu'il est important de prendre en compte leur revenu le plus récent car cela « pourrait créer des opportunités pour accorder des droits aux gens ». D'autre part, les revenus des personnes en situation de pauvreté, notamment celles qui alternent emplois précaires et périodes sans travail, « peuvent connaître des évolutions très rapides,

¹⁶⁷ Association Belge des Syndicats Médicaux (2023). [L'ABSyM ouvre le débat sur le statut de l'intervention majorée](#).

¹⁶⁸ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Solidarité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2020-2021](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

Andries, Simon (2023). « 40 procent van de Brusselse en Antwerpse jongeren heeft recht op voordeeltarief: 'Daar ligt de echte uitdaging' », *De Standaard*, 22 novembre.

¹⁶⁹ SPF Sécurité sociale (2022). [Le non-recours à l'aide sociale en Belgique : propositions politiques. Rapport final du projet BELMOD](#), Bruxelles, SPF Sécurité sociale.

de sorte que les droits seront accordés et retirés à des degrés divers » selon que leurs revenus se situent au-dessus ou au-dessous du seuil de revenu fixé. Dans leur quête de sécurité financière, il y aura donc « encore plus de pression sur les épaules des gens. Ils devront être constamment vigilants, en se demandant s'ils devraient ou pas travailler en tant qu'intérimaires. Cela signifierait plus de charges et de stress pour les personnes à faibles revenus ».

Ces préoccupations ont également été mentionnées dans l'étude Belmod¹⁷⁰ qui s'est penchée sur la question de savoir à quoi pourrait ressembler un examen équitable des ressources en vue de l'octroi de prestations et d'allocations. Cette étude s'interroge sur les revenus du demandeur qui doivent être pris en compte, sur les revenus de la famille/du ménage du demandeur qui doivent être inclus et sur quelle période. Lors de la concertation avec les parties prenantes à cette recherche, organisée par le Service de lutte contre la pauvreté en collaboration avec le SPF Sécurité sociale et avec l'appui de BAPN, certaines questions fondamentales ont été soulevées. Ainsi, les parties prenantes ont relevé l'importance, lors d'un examen des ressources, de ne tenir compte que du revenu disponible du demandeur, et donc de prendre en considération entre autres les dettes problématiques. A l'inverse, il est préférable de ne pas prendre en compte le logement occupé par le demandeur dans l'examen des ressources car, au moment de la demande, il est essentiel pour le demandeur et sa famille/ménage de se loger. En outre, il est souhaitable que l'examen des ressources se fonde sur les données les plus récentes en matière de revenus. « *L'attribution des droits devrait pouvoir se faire rapidement, en fonction de la situation actuelle des personnes, qui évolue souvent rapidement* »¹⁷¹.

Aussi bien le statut que le revenu présente des imperfections comme critère d'octroi pour une aide financière supplémentaire, mais chacun offre également des opportunités. Le Service de lutte contre la pauvreté est favorable à l'utilisation d'une combinaison des deux critères d'éligibilité, car elle permet d'identifier et d'atteindre les groupes à faibles revenus par le biais de ces deux voies. C'est le cas de la délimitation du groupe cible pour l'intervention majorée, qui permet aux bénéficiaires de payer un ticket modérateur moins élevé pour les soins de santé, mais qui ouvre également la voie à d'autres droits et avantages.

2.2 Conditions comportementales

De nombreux participants à la concertation ont été confrontés au fait de ne pas savoir clairement sur quelle base ils ont droit à un soutien ou à une aide sociale, comme le RIS ou la GRAPA. Outre les conditions de revenu et/ou de statut, d'autres conditions doivent généralement être remplies. Ces mesures sont souvent difficiles à mettre en œuvre et à contrôler, et sont souvent perçues par les ayants droit comme une violation de leur vie privée. Des conditions plus strictes et davantage de contrôles et de sanctions transforment progressivement les droits sociaux en faveurs et en actes de charité, et augmentent la dépendance des personnes¹⁷².

¹⁷⁰ SPF Sécurité sociale (2022). [Le non-recours à l'aide sociale en Belgique : propositions politiques. Rapport final du projet BELMOD](#), Bruxelles, SPF Sécurité sociale.

¹⁷¹ SPF Sécurité sociale (2022). [Le non-recours à l'aide sociale en Belgique : propositions politiques. Rapport final du projet BELMOD](#), Bruxelles, SPF Sécurité sociale, p. 47.

¹⁷² Voir aussi : Van Lancker, Anne (2023). « ['Voor wat hoort wat' op steroïden](#) », *Samenleving & Politiek*, jaargang 30, n° 5, pp. 6-10.

Premièrement, les participants ont constaté que les procédures de demande de corrections sociales suivent des règles très strictes (dépôt de pièces justificatives, respect de délais courts, correspondance par e-mail, (ré)inscription sur des listes, etc.) qu'il est parfois difficile de respecter pour les personnes en situation de pauvreté. Bien qu'il ne s'agisse pas de conditions au sens strict du terme, elles ont une incidence sur l'octroi des corrections sociales. À Bruxelles par exemple, en 2022, plus de 1 600 ménages ont été radiés de la liste d'attente pour un logement social parce qu'ils n'avaient pas répondu à temps pour mettre à jour leur dossier¹⁷³. La Société régionale de logement de Bruxelles a mis fin à ces radiations pour le moment¹⁷⁴. Dans le même temps, les participants ont noté que les services eux-mêmes ne respectent pas toujours les délais dans lesquels un soutien financier supplémentaire devrait être accordé, avec toutes les conséquences (financières) que cela implique pour le demandeur. Par exemple, il a été noté que le CPAS met parfois trop de temps à payer la garantie locative. *« Entre la demande d'aide et la fourniture de la garantie il peut se passer un mois. Pendant ce temps, le logement vous passe sous le nez »*. Au cours de la concertation, il a été souligné qu'il ne s'agit pas de situations nécessairement délibérées, mais qu'elles résultent principalement du manque de soutien, tant financier qu'humain, dont bénéficient les services publics et les organisations sociales.

En outre, il s'agit le plus souvent de conditions comportementales qui restreignent la liberté de choix et l'autonomie des personnes. Par exemple, les bénéficiaires de la GRAPA ne peuvent séjourner à l'étranger que 29 jours par année civile et doivent notifier à l'avance un séjour de plus de cinq jours consécutifs à l'étranger¹⁷⁵. *« Il y a deux contrôles par an au domicile et si vous n'êtes pas chez vous, vous risquez de perdre votre GRAPA. Vous devez être en mesure de prouver que vous étiez dans le pays, par exemple en utilisant votre carte bancaire. L'hypothèse sous-jacente est que quelqu'un dont les revenus sont aussi faibles que ceux de la GRAPA ne peut pas voyager. Si la personne voyage, cela signifie qu'elle a de l'argent en réserve »*. Par crainte d'être contrôlées ou de voir leur liberté de mouvement restreinte, certaines personnes ne font pas valoir leur droit à une GRAPA. Ainsi, elles se privent également de droits dérivés tels que l'intervention majorée ou le tarif social pour l'énergie. Il s'agit d'une forme de non-recours aux droits.

Par ailleurs, pour les bénéficiaires du revenu d'intégration, le projet individualisé d'intégration sociale (PIIS)¹⁷⁶ est souvent problématique. Depuis l'extension de l'application du PIIS à un plus grand nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration, la conditionnalité et la contractualisation accrues de l'accès au revenu d'intégration ont été dénoncées, notamment dans le Rapport bisannuel 'Citoyenneté et pauvreté'¹⁷⁷. Une étude plus récente du Réseau belge de lutte contre la pauvreté (BAPN)¹⁷⁸ rappelle qu'il ne peut y avoir de contrat en l'absence d'équilibre entre les deux parties. Elle affirme que le PIIS n'est pas un outil d'orientation pour l'intégration et que le revenu d'intégration ne devrait pas être supprimé lorsque les bénéficiaires ne sont pas en mesure de remplir les conditions fixées. Souvent, ces conditions ne sont pas convenues mais imposées, ne correspondent pas à la réalité d'une vie dans la pauvreté ou ne sont tout simplement pas réalisables en raison du manque d'accès aux services.

¹⁷³ Société de Logement de la Région bruxelloise (2023). [Rapport annuel 2022](#), p. 61.

¹⁷⁴ Parlement bruxellois (2023). [Compte rendu intégral des interpellations et des questions](#), 23 mars 2023, pp. 25-29.

¹⁷⁵ Service fédéral des Pensions - [La garantie de revenus aux personnes âgées \(GRAPA\)](#).

¹⁷⁶ SPP Intégration sociale - [Projet individualisé d'intégration sociale \(PIIS\)](#).

¹⁷⁷ 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.

¹⁷⁸ BAPN (2021). [Le PIIS. Un outil de sanction plus qu'un outil d'accompagnement](#).

« Par ailleurs, ils contiennent souvent trop de choses dont l'individu ne peut en aucun cas être tenu pour responsable. Travailler sur son bien-être mental n'est pas possible si les listes d'attente dans les centres de santé mentale s'élèvent à plus d'un an. La recherche d'un meilleur logement en vue de favoriser la santé des enfants ne fonctionne pas si vous êtes sur la liste d'attente d'un logement social depuis quatre ans et que vous risquez de devoir attendre cinq ans de plus. Trop de problèmes sociaux sont traduits en problèmes que vous devez résoudre en tant qu'individu ».

Le droit au logement – en particulier en Flandre – est également de plus en plus soumis à des conditions. Outre les conditions de revenu et de propriété et les règles de priorité appliquées dans toutes les régions, certaines conditions comportementales explicites s'appliquent en Flandre¹⁷⁹. Par exemple, depuis 2017, il existe une exigence de connaissance de la langue¹⁸⁰ qui stipule qu'après un an de location d'un logement social, le locataire social est obligé d'obtenir un niveau de base en néerlandais. À partir du 1^{er} janvier 2023, ce niveau de base est passé de A1 à A2 dans le Cadre européen commun de référence pour les langues. À partir de cette date, les locataires sociaux (et leur conjoint, cohabitant légal ou partenaire de fait) sont également tenus de s'inscrire comme demandeurs d'emploi auprès du VDAB s'ils ne travaillent pas¹⁸¹. Tant les organisations de lutte contre la pauvreté que les organisations de défense des intérêts des locataires se sont opposées à cette conditionnalité accrue et ont dénoncé devant la Cour constitutionnelle plusieurs éléments du décret flamand du 9 juillet 2021 modifiant divers décrets relatifs au logement¹⁸². Ils ont souligné non seulement que l'accès au logement social est rendu encore plus difficile pour les personnes à faibles revenus mais aussi que les conditions sont très stigmatisantes¹⁸³. Cependant, la Cour a jugé que le principe de *standstill* n'était pas violé car le niveau de protection existant n'est pas réduit de manière significative¹⁸⁴. Les participants à la concertation ont toutefois rappelé qu'un logement décent et abordable peut offrir la stabilité nécessaire pour apprendre une langue, chercher un emploi, etc.

Une autre condition a été également renforcée en Flandre : l'engagement résidentiel à long terme¹⁸⁵. Pour 80 % des attributions, la priorité sera donnée aux candidats locataires qui ont vécu dans la commune de manière continue pendant au moins cinq des dix dernières années. Cela pose un problème pour les personnes en situation de pauvreté, y compris les personnes sans-abri et en absence de chez soi, qui sont plus susceptibles de déménager à la recherche d'un logement abordable et convenable et qui éprouvent donc plus de difficultés à tisser des liens locaux, ainsi que pour les jeunes et les primo arrivants. Ces règles d'attribution peuvent également être en contradiction avec les lois anti-discrimination¹⁸⁶.

¹⁷⁹ Vlaanderen.be - [Een sociale woning huren bij een woonmaatschappij](#).

¹⁸⁰ Vlaanderen.be - [Taalkennisvereiste bij een sociale woning](#).

¹⁸¹ Vlaanderen.be - [Inschrijven bij de VDAB als sociale huurder](#).

¹⁸² Vlaams Huurdersplatform (2023). [Het Grondwettelijk Hof zet rem op uitkleding sociaal huursysteem](#).

¹⁸³ Ramboer, Timon (2022). [Nieuwe verplichtingen voor sociale huurders vanaf 1 januari: "Eindeloze reeks aan drempels om kwetsbare mensen in het vizier te nemen"](#), VRT NWS, 29 décembre.

¹⁸⁴ Selon le principe de *stand still*, le législateur ne peut pas réduire de manière significative le niveau de protection sociale prévu par la législation pertinente, à moins qu'il n'y ait des raisons liées à l'intérêt public.

¹⁸⁵ Vlaanderen.be - [Lokaal toewijzingsbeleid voor sociale woningen](#).

¹⁸⁶ Unia (2022). [Rapport annuel 2021 – Un autre monde est possible](#), Bruxelles, Unia, Centre interfédéral pour l'égalité des chances.

3. Points d'attention

3.1 Effets de seuil : tout ou rien

Tant un statut qu'un seuil absolu de revenus comme condition d'octroi entraînent des effets de seuil. Soit vous relevez d'un statut spécifique, soit vous n'en relevez pas. Soit votre revenu est inférieur à la limite, soit il ne l'est pas. *« Parfois, en gagnant un euro de plus et en dépassant certains plafonds de revenus, on ne bénéficie pas de nombreux avantages »*. Nous examinons les conséquences directes et indirectes de ces effets de seuil et les solutions apportées lors de la concertation.

La concertation a souligné le fait que le revenu est devenu une condition d'accès aux droits, alors qu'un revenu décent est en soi un droit. Un revenu trop élevé par rapport à une limite absolue de revenu peut entraîner une perte du soutien financier supplémentaire et donc une perte de stabilité et de perspective. Le fait d'avoir droit ou non à une aide financière supplémentaire selon le principe du 'tout ou rien' risque de mettre les gens dans une situation financière et mentale difficile. *« L'effet des limites imposées arbitrairement est sous-estimé. Les limites bloquent les individus, réduisent leur aptitude à agir et sapent leur courage. L'impact social de cette situation est incalculable »*.

De plus, lorsque le travail entraîne une perte financière, il peut générer des effets pervers, certainement en termes d'emploi. Pour maintenir la sécurité de leurs moyens de subsistance, les individus sont, en quelque sorte, contraints de prendre des décisions réfléchies pour lesquelles ils ne disposent pas d'une visibilité et d'un contrôle complets et qui peuvent même se retourner contre eux. Par exemple, un académique qui a participé à la concertation a fait valoir que : *« Ça n'a pas de sens que des gens perdent des avantages pour 1-2 euros de revenus au-dessus d'un seuil. Parfois, il vaudrait mieux que la personne demande à son employeur 3 jours de congé sans solde pour continuer à bénéficier des avantages. On ne va pas commencer à demander aux gens de faire de l'ingénierie sociale. En plus on peut se tromper ! C'est inacceptable de faire reposer sur les épaules des gens le dysfonctionnement des systèmes »*. Dans la Communauté germanophone, qui est fortement confrontée au travail transfrontalier et à la précarité de l'emploi en Allemagne, ce problème se pose avec acuité. Les acteurs se plaignent du manque d'aide aux travailleurs à bas salaires, ce qui rend parfois plus avantageux le fait de rester à la maison. Ils demandent que les possibilités de soutien financier supplémentaire soient également accessibles à ce groupe, sachant qu'il n'est pas évident pour tout le monde de franchir le pas pour s'adresser au CPAS.

En outre, l'effet 'tout ou rien' des mesures de corrections sociales peut créer des inégalités et des sentiments ambivalents parmi ceux qui y ont droit. *« D'une part, j'ai une faible indemnité et une maison mal isolée, de sorte que la chaleur s'échappe par les fenêtres et les portes, et je ne chauffe que jusqu'à 17°. D'autre part, j'ai un tarif social. Il m'arrive d'avoir un revenu net supérieur à celui de personnes dont le revenu est tout simplement trop élevé pour avoir droit à un tarif social. Parfois, je me sens coupable envers la classe moyenne inférieure qui a du mal à s'en sortir et qui est laissée pour compte »*.

Plusieurs solutions possibles ont été discutées lors de la concertation. Par exemple, des plafonds de revenus progressifs plutôt qu'absolus pourraient être utilisés, combinés ou non à un soutien graduel. *« Dans le cadre des impôts, on travaille avec des tranches, pourquoi les avantages sociaux ne pourraient-ils pas également être attribués de cette manière ? Par exemple, lorsque le revenu disponible d'une personne augmente, seulement 80 % - 50 % de l'avantage lui sera accordé »*. Les

parties prenantes à la recherche Belmod¹⁸⁷ mettent également en garde contre l'utilisation d'un seuil de revenu unique comme critère d'éligibilité. Ils suggèrent de travailler avec des fourchettes ou des tranches de revenus afin que les personnes ne soient pas privées de prestations lorsque leur revenu dépasse tout juste le seuil. Par ailleurs, des plafonds de revenus différents pour différentes prestations pourrait éviter à certains groupes de ne pas bénéficier de plusieurs prestations en même temps. Les participants à la concertation préconisent également d'autoriser le maintien du droit aux corrections sociales pendant un certain temps, même s'il expire en raison d'une augmentation des revenus ou du passage à un autre statut, afin de lutter contre le piège à l'emploi. *« Aujourd'hui, il arrive que le travail ne soit pas rentable parce que les revenus des personnes dépassent un certain seuil, ce qui leur fait perdre leurs allocations. Lorsque les avantages sociaux sont encore partiellement versés en fonction des revenus, le travail est payant »*. Dans le même temps, ils ont mis en garde contre les limites de la progressivité. *« La progressivité peut assouplir les limites, mais pas empêcher les gens de les dépasser de toute façon. La question est de savoir comment fixer des limites adéquates »*.

3.2 Intérêt et avenir du demandeur

Selon les participants à la concertation, les conditions d'éligibilité existantes et prévues pour les mesures de corrections sociales ne prennent pas suffisamment en compte les intérêts des personnes en situation financière vulnérable, les empêchant de se construire une perspective d'avenir.

Sur le plan financier par exemple, les bénéficiaires ne peuvent pas se constituer une épargne pour anticiper les dépenses (non) prévues ou pour subvenir aux besoins de leurs enfants dans la construction de leur vie. *« On se concentre trop sur les revenus actuels. En Flandre, il a été décidé que pour avoir droit à un logement social, il faut disposer d'un certain montant maximum sur son compte d'épargne. Les personnes qui veulent épargner pour sortir leurs enfants de la pauvreté et leur donner un avenir sont ainsi empêchées de le faire »*. *« Quand tu reçois la GRAPA tu ne peux hériter de rien. Le montant dont tu hériterais serait déduit de la GRAPA mensuelle pendant 10 ans. Si vous héritez, vous devez dire chaque année à quoi vous avez consacré l'argent. L'achat d'une nouvelle machine à laver avec une facture est autorisé, mais les cadeaux pour les petits-enfants ne le sont pas »*.

De même, les conditions applicables en matière de logement social en ce qui concerne la taille du logement au regard de la composition de la famille ne tiennent pas compte de la manière dont les personnes souhaitent organiser leur vie. *« Mon appartement de deux chambres est en cours de rénovation, ce qui m'oblige à déménager. Or, il s'avère qu'en raison d'une adaptation de la réglementation, je n'ai pas droit à un appartement à deux chambres, alors qu'un bénéficiaire d'une allocation du SPF ou une personne âgée de plus de 60 ans y aurait droit. Au moment où je dois déménager, je n'aurai tout juste pas 60 ans. Je n'ai donc pas droit à une chambre supplémentaire. On m'a dit que je pourrais déménager à nouveau par la suite, mais un déménagement coûte cher. Mes petits-enfants ne pourront plus venir chez moi, beaucoup de choses me sont enlevées »*.

Lors de la concertation avec les parties prenantes de l'étude Belmod portant sur un examen des ressources équitable, l'intérêt du demandeur et du ménage a été placé au premier plan en tant que principe directeur : qu'est-ce qui permettrait au demandeur de s'améliorer dans la situation difficile

¹⁸⁷ SPF Sécurité sociale (2022). [Le non-recours à l'aide sociale en Belgique : propositions politiques. Rapport final du projet BELMOD](#), Bruxelles, SPF Sécurité sociale.

dans laquelle il se trouve ? Qu'est-ce qui augmentera sa capacité à faire valoir son droit à la prestation ou à l'allocation ? Qu'est-ce qui rend possible une existence digne pour le demandeur ? *« Lorsqu'on détermine les moyens de subsistance de quelqu'un, il est important de conserver une perspective. Derrière les faits ou les chiffres, il y a parfois une autre réalité »*¹⁸⁸.

Cette préoccupation appelle à un point de départ différent dans l'attribution d'un soutien financier supplémentaire : la confiance plutôt que la méfiance. *« Les personnes qui demandent de l'aide sont souvent considérées avec méfiance. Elles sont perçues comme voulant obtenir plus que ce à quoi elles ont droit »*. Les demandeurs d'aide sont rarement pris au sérieux immédiatement. Leur situation et leurs revenus sont d'abord soigneusement et longuement vérifiés, ils doivent prouver qu'ils sont dans le besoin à bien des égards avant qu'une aide ne leur soit accordée. Entre-temps, il n'y a rien. La situation pourrait être différente. La plupart des gens ne demandent de l'aide que lorsqu'ils sont acculés à le faire. Sur la base de leur demande d'aide, ils pourraient être aidés immédiatement, mais temporairement. Si après un examen de leur situation et de leurs revenus il s'avérait qu'ils ont reçu indûment une aide financière supplémentaire, celle-ci pourrait être interrompue.

4. Tarif social pour l'énergie : un cas intéressant de définition des ayants droit

Nous développons la discussion autour des conditions d'éligibilité pour un soutien financier supplémentaire en utilisant le tarif social pour l'énergie¹⁸⁹. Il s'agit en effet d'une mesure qui a un impact relativement fort, pour laquelle le groupe de bénéficiaires a été élargi pendant la crise COVID-19 et la crise énergétique puis à nouveau réduit, et qui fait actuellement l'objet d'une réforme (voir aussi chapitre II).

Le tarif social pour l'énergie est une mesure visant à maintenir les factures de gaz naturel et d'électricité des ménages avec un bas revenu à un niveau abordable. L'octroi du tarif social est lié aux statuts. Les statuts suivants ont droit au tarif social¹⁹⁰ : les personnes bénéficiant d'un revenu d'intégration (équivalent) ou d'une GRAPA, les personnes bénéficiant d'une allocation pour personnes handicapées (allocation de remplacement du revenu, allocation d'intégration, allocation pour l'aide d'une tierce personne), les personnes bénéficiant d'une allocation d'aide aux personnes âgées, les personnes bénéficiant d'une allocation supplémentaire pour enfant handicapé, les locataires d'un appartement social avec une installation de chauffage collective. Ainsi, bien qu'un grand nombre des statuts susmentionnés soient accordés sous condition de ressources, le tarif social pour l'énergie n'est pas directement lié aux ressources financières de la famille. Cela signifie que des familles disposant de ressources financières égales provenant d'un travail ou, par exemple, d'une indemnité de maladie, n'ont pas droit au tarif social pour l'énergie.

Lors de la réunion de concertation portant sur cette question, les participants n'étaient pas au clair sur ces différents statuts. Par exemple, l'allocation basée sur une incapacité permanente de 65 % (reconnaissance par le SPF Sécurité sociale) donne droit au tarif social pour l'énergie. Mais des participants ont fait remarquer que s'ils étaient reconnus invalides à 66 %, ils n'avaient pas droit au

¹⁸⁸ SPF Sécurité sociale (2022). [Le non-recours à l'aide sociale en Belgique : propositions politiques. Rapport final du projet BELMOD](#), Bruxelles, SPF Sécurité sociale, p. 43.

¹⁸⁹ SPF Economie - [Tarif social pour l'énergie](#).

¹⁹⁰ Pour une liste détaillée, voir : SPF Economie - [Tarif social pour l'énergie](#).

tarif social. En effet, une prestation versée par une mutualité – lorsqu'une invalidité à 66 % est reconnue par l'INAMI – ne donne pas droit au tarif social pour l'énergie. Pour de nombreuses personnes, les différents critères d'éligibilité et les différents organismes sont très compliqués et peu clairs.

Durant les crises du COVID-19 et de l'énergie, le gouvernement fédéral a décidé d'étendre le groupe de bénéficiaires du tarif social pour l'énergie aux bénéficiaires de l'intervention majorée (IM) dans le domaine des soins de santé¹⁹¹, ce que le Service de lutte contre la pauvreté a également défendu¹⁹². Comme nous l'avons relevé précédemment, l'IM est accordée sur base du statut aussi bien que du revenu.

Malgré la grande utilité de cette extension du groupe cible du tarif social pour l'énergie¹⁹³, le gouvernement a décidé de la supprimer à partir du 1^{er} juillet 2023. De nombreuses organisations de lutte contre la précarité (énergétique), dont le Service de lutte contre la pauvreté, soulignent les conséquences de la fin de l'octroi du tarif social pour le groupe de bénéficiaires élargi des familles en situation de pauvreté. Elles appellent à une extension permanente, structurelle et encore plus ambitieuse du groupe de bénéficiaires¹⁹⁴.

Parallèlement à cela, les autorités travaillent à la réforme du tarif social pour l'énergie. Dans ce contexte, elles veulent surtout éviter les bénéficiaires 'faussement positifs', c'est-à-dire les détenteurs de droits abusifs ou injustifiés. Ainsi, parmi les bénéficiaires du tarif social et de l'IM, il y aurait des familles 'qui n'en ont pas vraiment besoin', avec pour cible particulière les familles qui perçoivent des allocations familiales plus élevées pour un enfant handicapé¹⁹⁵.

¹⁹¹ [Arrêté royal 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^{er} février 2021.

¹⁹² Voir la fiche sur l'extension du groupe cible du tarif social dans : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (juin 2020). [Contribution au groupe de consultation de la task force Groupes vulnérables](#) et Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (juin 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](#).

¹⁹³ Peersman, Gert en Wauters, Joris (2022). « [Impact van de energiefactuur op het energieverbruik, consumptie- en spaargedrag van Belgische gezinnen](#) », *Gentse economische inzichten*, n° 5.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). [Près d'1 Belge sur 5 court un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale: l'aide aux ménages à faibles revenus reste une priorité clé](#), Communiqué de presse, 16 février 2023.

¹⁹⁴ Netwerk tegen Armoede (2023). [Geen pauzeknop voor sociaal energietarief voor half miljoen gezinnen](#). SAAMO (2023). [De onrechtvaardige afbraak van het sociaal tarief](#).

Fondation Roi Baudouin - [Plateforme de lutte contre la précarité énergétique et hydrique](#).

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (juin 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](#).

¹⁹⁵ « [Kern bespreekt eerste steunmaatregelen](#) » (2022). *De Standaard*, 7 septembre.

Vanschoubroek, Kristof (2022). « [Hervorming energiefactuur belooft ideologisch vuurwerk te worden](#) », *De Standaard*, 6 septembre 2022.

Or, soulignons que la grande majorité des statuts donnant droit à l'intervention majorée sont précédés d'un examen des ressources et que les groupes de bénéficiaires sur la base du statut sans condition de ressources sont peu nombreux. Toutefois, lorsque l'intervention majorée est accordée sur la base de revenu, leur patrimoine n'est pas pris en compte dans l'examen des ressources.

L'obtention ou non d'un statut donnant droit à l'IM est presque toujours liée à un examen des ressources. Ce n'est pas le cas pour les mineurs étrangers non accompagnés. Il s'agit toutefois d'un groupe limité (3 098 personnes au 30 juin 2023¹⁹⁶) qui, selon la Cour européenne des droits de l'homme¹⁹⁷, fait partie des personnes les plus vulnérables de la société. Cela vaut aussi pour les orphelins de père et de mère qui ont de ce fait également droit à l'IM sans condition de ressources. Les chiffres d'Opgroeien sur le Groeipakket flamand¹⁹⁸ montrent par exemple que 68,2 % des enfants flamands orphelins de père et de mère (en 2019) cumulent leur allocation d'orphelin avec une allocation sociale, ce qui indique qu'ils ont de faibles revenus. Les familles bénéficiant d'allocations familiales majorées pour des enfants handicapés ont également droit à l'IM sans condition de ressources. C'est ce groupe qui est souvent considéré comme n'ayant pas besoin d'un soutien financier supplémentaire. Selon les chiffres provisoires de 2019 du SPF Sécurité sociale¹⁹⁹, la part des ménages avec au moins un enfant handicapé ayant droit à l'IM est estimée à seulement 3,9 % du nombre total de ménages ayant droit à l'IM. Pour éviter que les familles les plus aisées de ce groupe ne bénéficient d'une aide financière dont elles n'auraient pas besoin, un examen des ressources pourrait éventuellement être introduit. Toutefois, nous pouvons conclure que plus de 90 % des personnes ayant automatiquement droit à l'IM sur la base de leur statut sont soumises à un examen des ressources. Un droit au tarif social pour l'énergie basé sur l'IM en fonction du statut ne générera pas beaucoup de 'faux positifs'.

Le Service de lutte contre la pauvreté²⁰⁰ préconise de fonder l'attribution du tarif social pour l'énergie sur base des deux critères d'attribution que sont le statut et le revenu, car il s'agit de deux moyens différents de définir le groupe cible. Les deux critères d'octroi pour atteindre les groupes à faibles revenus sont déjà réunis pour l'attribution de l'IM, qui est une mesure de correction sociale existante largement accordée automatiquement et pour laquelle les bénéficiaires potentiels peuvent être identifiés de manière proactive. Il semble donc logique de rendre structurel l'élargissement des bénéficiaires du tarif social pour l'énergie aux bénéficiaires de l'IM. Cependant, il conviendrait d'élaborer un critère de ressources plus équitable pour l'attribution du tarif social pour l'énergie en fonction du revenu. En effet, comme dit précédemment, l'examen actuel ne tient pas compte du patrimoine. Par ailleurs, le critère de revenu doit être affiné pour éviter l'effet de seuil (voir point 3.1). Cela pourrait se faire par exemple en travaillant avec différentes limites de revenu et en appliquant le tarif social de manière dégressive au fur et à mesure que les plafonds de revenus augmentent.

¹⁹⁶ Chiffres relatifs au nombre d'assurés ayant le statut de mineurs étrangers non accompagnés (MENA) issus des fichiers d'adhérents de l'INAMI du 31 décembre 2022 et du 30 juin 2023. Il s'agit des MENA scolarisés et des MENA exemptés de l'enseignement obligatoire, ou des petits enfants qui sont suivis par l'ONE.

¹⁹⁷ Cour européenne des droits de l'homme (2019). [Khan c. France](#), 28 février, § 74.

¹⁹⁸ Opgroeien - [Groeipakket](#), Évolution de la part des enfants bénéficiant d'une allocation d'orphelin avec/sans allocation sociale.

¹⁹⁹ SPF Sécurité sociale - [Belmod](#).

²⁰⁰ 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](#), juin 2021.

5. Recommandations

Le Service de lutte contre la pauvreté formule les recommandations suivantes.

- Réaliser pour chacun le droit à un revenu décent, dans le cadre du droit à une vie digne, tel que prévu à l'article 23 de la Constitution (voir chapitre I).
- Garantir le droit à une aide financière supplémentaire pour toutes les personnes à faibles revenus afin que chacun puisse participer pleinement à la société.
 - Respecter le principe d'universalisme proportionnel, en complétant les mesures universellement accessibles par des actions supplémentaires et un soutien adapté aux personnes vivant dans des situations précaires.
 - Partir de la confiance envers les demandeurs d'aide et de leurs besoins et demandes plutôt que d'une attitude de méfiance et de stigmatisation à l'égard des personnes en situation de pauvreté.
- Combiner judicieusement des critères d'octroi objectifs pour avoir droit à une aide financière supplémentaire ou à des corrections sociales. Grâce à des critères basés sur le statut (souvent inclus dans les bases de données) et le revenu (données moins précises et moins complètes dans les bases de données), les bénéficiaires à faibles revenus peuvent être atteints par deux voies.
 - Aligner, simplifier et clarifier les conditions d'éligibilité aux différentes corrections sociales, y compris entre les différents domaines et niveaux politiques.
 - Préférer un critère progressif de revenu plutôt qu'un seuil absolu de revenu, combiné à une aide financière progressive.
 - Permettre le maintien temporaire du droit à une aide financière supplémentaire même s'il expire en raison d'un changement de statut ou d'une augmentation des revenus, afin d'assurer la sécurité financière dans les situations de transition et de permettre aux personnes d'aller de l'avant.
 - Éviter les conditions comportementales qui tendent à être stigmatisantes et restrictives et dont le contrôle risque souvent de violer la vie privée des personnes.
- Elaborer un examen des ressources équitable afin d'allouer l'aide financière supplémentaire du fait de faibles revenus de manière correcte et équitable.
 - Elaborer cet examen en concertation avec les personnes vivant dans la pauvreté et leurs associations ainsi que d'autres parties prenantes.
 - Tenir compte de l'intérêt du demandeur pour qu'il puisse se construire une perspective d'avenir. Par exemple, il est préférable que le logement occupé par son propriétaire ne soit pas pris en compte dans l'examen des ressources, car le logement est essentiel pour vivre dans la dignité. En outre, les personnes devraient également avoir la possibilité d'épargner.
 - Prendre en compte le revenu réellement disponible du demandeur d'aide, et donc les dépenses nécessaires ou les dettes éventuellement problématiques.
 - Créer un cadastre des fortunes afin que la situation financière de chacun soit transparente et connue, et qu'elle puisse servir de base à l'octroi équitable d'une aide financière supplémentaire.
- Garantir que tous les bénéficiaires de corrections sociales puissent effectivement en profiter (voir chapitre VI).

Chapitre IV - Surendettement



Table des matières

Introduction	75
1. Le surendettement et ses causes	75
1.1 Des revenus qui sont trop bas en regard des besoins	75
1.2 Accidents de la vie et risques sociaux classiques	76
1.3 Difficultés à gérer son budget.....	78
1.4 Héritage de dettes	78
1.5 Pratiques de recouvrement problématiques	80
1.5.1 Le recouvrement de dettes d'énergie, d'eau et bancaires	80
1.5.2 Le recouvrement de dettes fiscales	81
1.5.3 L'industrie de la dette	82
1.6 Vulnérabilités face aux pratiques commerciales agressives et trompeuses	84
1.7 L'ineffectivité des droits.....	84
2. Surendettement et pauvreté	85
2.1 Dettes de vie et de survie	86
2.2 L'impact psychologique des dettes.....	88
3. La lutte contre le surendettement	90
3.1 La prévention	90
3.2 Soutien et assistance dans les situations de surendettement	90
3.2.1 Permanences téléphoniques	90
3.2.2 La guidance et la gestion budgétaire	91
3.2.3 La médiation de dettes à l'amiable	91
3.2.4 Le règlement collectif de dettes.....	92
3.3 L'administration de biens.....	93
3.4 Initiatives internationales	94
4. Recommandations	96

Introduction

Le terme 'endettement' fait référence à une situation où une personne contracte une dette auprès d'un particulier ou d'un établissement, qu'elle sera tenue de rembourser. Selon la Chambre des députés belge, le surendettement peut être défini comme « l'incapacité durable ou structurelle de faire face à ses obligations financières »²⁰¹ (crédits, factures, dépenses courantes). Dans le cas des personnes en situation de pauvreté, l'endettement peut devenir une question de survie, et le surendettement²⁰², un lourd fardeau à porter.

Ce texte aborde les différentes causes du surendettement issues du croisement entre les données des Services de Médiation de Dettes agréés (SMD) et les contributions des réunions de concertation organisées par le Service de lutte contre la pauvreté dans le cadre de ce Rapport (point 1). Il aborde ensuite le lien entre le surendettement et la pauvreté, et il parcourt la question des dettes de survie et de l'absence de choix (point 2). Il passe en revue les différents outils de la lutte contre le surendettement et leurs limites, au travers de la vision critique des associations concernées et des participants de la concertation (point 3). Enfin, le dernier point parcourt les recommandations proposées dans la lutte contre le surendettement et la pauvreté (point 4).

1. Le surendettement et ses causes

*« On parle des dettes comme d'un problème personnel. Quand on vit dans la pauvreté et qu'on n'a pas assez d'argent pour payer ses factures, son logement, l'hôpital, sa nourriture, il ne s'agit pas d'un problème personnel. C'est un problème de société »*²⁰³.

Les déclencheurs des situations de surendettement sont souvent extérieurs et peuvent se présenter simultanément²⁰⁴. Ce chapitre aborde les déclencheurs de surendettement les plus récurrents issus du processus de concertation mené par le Service de lutte contre la pauvreté et des dossiers des SMD.

1.1 Des revenus trop bas au regard des besoins

Les revenus trop faibles constituent la principale cause de surendettement puisqu'ils créent un déséquilibre face aux dépenses d'une personne. La problématique des faibles revenus, déjà abordée au sein du chapitre I, est souvent envisagée de manière isolée, alors qu'ils ne peuvent être pris en compte indépendamment des dépenses, qu'elles soient fixes (les 'charges quotidiennes', comme le loyer, les déplacements, l'alimentation, les abonnements, etc.) ou variables (par exemple, les imprévus de la vie). Des dépenses trop importantes couplées à des revenus faibles peuvent rapidement devenir un fardeau trop lourd à porter pour les ménages. Un des participants à la

²⁰¹ Projet de loi du 10 juin 1997 relatif au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente gré à gré des biens immeubles saisis, *Doc. Parl.*, Chambre, 1996-97, n° 1073/1, p. 3.

²⁰² Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, [rubrique Faits & chiffres](#), fiche : Combien de personnes sont-elles surendettées en Belgique ?

²⁰³ Les citations non référencées sont basées sur les interventions survenues lors des réunions de concertation organisées par le Service de lutte contre la pauvreté dans le cadre de la rédaction de ce Rapport bisannuel.

²⁰⁴ Observatoire du Crédit et de l'Endettement (2021). [Prévention et traitement du surendettement en Wallonie – Rapport d'évaluation](#), Charleroi, Observatoire du Crédit et de l'Endettement, pp. 45 -48.

concertation a mis en avant « *l'importance d'augmenter les salaires et les allocations sociales, mais cela ne suffit pas. Si les prix ne sont pas fixés, même si les salaires peuvent augmenter, les gens ne seront toujours pas en mesure de satisfaire leurs besoins, parce que les prix augmenteront également* ». Une association où les personnes en situation de pauvreté se rassemblent a affirmé quant à elle qu'« *il faut agir sur les dépenses également – il faut plus de logements sociaux, par exemple. (...) les frais d'hospitalisation ou les frais scolaires à la rentrée ne sont pas évitables. L'absence de gratuité scolaire continuera à peser sur [certaines] familles* ».

Comme expliqué lors du chapitre II sur l'inflation, les années 2021 et 2022 ont mis à mal les budgets des personnes qui éprouvaient déjà de grandes difficultés pour faire face aux dépenses quotidiennes : « *quand on a un budget serré, on n'a pas assez de place pour faire face [aux] imprévus, qui arrivent tout le temps, et c'est aussi une raison d'endettement et de surendettement* » a expliqué une association dans laquelle les personnes en situation de pauvreté se rassemblent.

1.2 Accidents de la vie et risques sociaux classiques

Selon les dossiers des SMD, les trois déclencheurs de surendettement les plus courants sont respectivement : la perte d'un emploi, la survenance d'une maladie et les changements dans la composition du ménage et du statut.

Premièrement, la perte d'emploi entraîne une perte de revenus, soit partielle, soit totale. Cet événement peut faire basculer rapidement les ménages, et notamment les plus vulnérables, vers une situation de surendettement. En deuxième position se trouve la survenance d'une maladie, qui peut entraîner une diminution des revenus²⁰⁵, voire la perte d'un emploi. En parallèle, cela peut créer de nouvelles dépenses, temporaires ou permanentes, en raison des visites médicales, des traitements ou des chirurgies, des médicaments, du matériel médical (chaise roulante ou lit d'hôpital, par exemple) ou des aménagements (par exemple, rampes pour chaise roulante) dont la personne pourrait avoir besoin et qui viennent s'ajouter aux charges quotidiennes.

La survenance d'une maladie peut donc avoir un lourd impact sur les revenus mais également sur les dépenses d'une personne. Malgré l'existence d'une assurance maladie obligatoire en Belgique, les personnes peuvent être contraintes de payer des tickets modérateurs élevés (participation aux frais supplémentaires et coûts relatifs aux soins non remboursés) liés à la prise en charge de leurs frais médicaux, ce qui s'ajoute à l'impact de la maladie sur leurs revenus. Un rapport de l'Organisation mondiale de la Santé sur les soins de santé en Belgique montre que « *1,1 % des ménages sombrent dans la pauvreté ou s'y enfoncent davantage après s'être acquittés des contributions personnelles* » et « *5,2 % des ménages doivent faire face à des contributions personnelles catastrophiques* »²⁰⁶. Selon ce

²⁰⁵ En cas d'incapacité de travail pour cause de maladie (dans le cas des employés), les personnes perçoivent un salaire complet les 30 premiers jours. Une fois la période de 30 jours dépassée, elles sont à la charge de leur mutualité : elles recevront 60 % de leur salaire pendant les six premiers mois, et à partir du septième mois, les montants de l'allocation varient notamment en fonction de la composition du ménage (chef de famille, personne isolée ou cohabitante).

²⁰⁶ Selon le [site de l'Organisation mondiale de la santé](#), « *encourir des dépenses de santé catastrophiques signifie qu'un ménage ne peut plus se permettre de répondre à ses besoins fondamentaux – nourriture, logement et chauffage – parce qu'il doit supporter lui-même le coût de soins de santé* ».

même rapport, ce sont les tests de diagnostic et les médicaments délivrés en ambulatoire ainsi que les soins ambulatoires²⁰⁷ qui entraînent les difficultés financières au sein des ménages les plus pauvres.

Les séparations et les divorces, abordés ici comme ‘changements dans la composition du ménage’, occupent la troisième place des accidents de la vie les plus courants ayant un impact financier majeur. Les changements dans la composition du ménage peuvent déséquilibrer le budget, en raison du changement au niveau du revenu (passage d’une situation de revenus doubles à une situation de revenu simple) ou des frais supplémentaires qu’ils peuvent engendrer (tels que les honoraires d’un avocat ou la prise en charge de la totalité du loyer) et causer des difficultés financières.

S’ajoute également le statut de cohabitant qui entrave l’aide et la solidarité²⁰⁸ qui pourraient permettre aux personnes de surmonter ces épreuves. En effet, le statut de cohabitant a un impact majeur sur la situation des personnes car elles risquent de perdre tout ou une partie de leurs allocations si elles décident, en cas de séparation par exemple, de retourner vivre chez ses parents ou de cohabiter avec d’autres adultes pour des raisons économiques (voir chapitre I).

Dénoncé de nombreuses fois dans les travaux du Service de lutte contre la pauvreté, notamment lors du Rapport bisannuel 2016-2017 ‘Citoyenneté et pauvreté’²⁰⁹, le statut de cohabitant diminue drastiquement les revenus des personnes lorsqu’elles vivent ensemble. À titre d’exemple, depuis le 1^{er} novembre 2023, les montants du revenu d’intégration sociale (RIS)²¹⁰ sont les suivants : 842,12 euros pour chaque personne qui cohabite avec une ou plusieurs personnes ; 1 263,17 euros pour une personne isolée ; 1 707,11 euros pour une personne qui cohabite exclusivement avec une famille à charge. La diminution des revenus en cas de cohabitation a de lourdes conséquences sur les ménages, ce qui a été illustré par un participant à la concertation : « *Un jeune couple de 17 ans avec un bébé. Ils étaient à la rue et le cousin de la fille les a hébergés. 300 euros d’allocations ont été retirés au cousin avant même que le CPAS ait statué sur l’octroi du statut de cohabitant* », ou encore un autre participant qui a expliqué qu’il « *vivait avec son fils de 22 ans et que dès que [ce dernier] a trouvé un premier travail en intérim, [le père] a reçu une lettre d’avertissement de la mutuelle lui disant que ses indemnités de la mutuelle diminueraient si le contrat de son fils devenait un CDI* ».

Lors d’une discussion de la Commission d’accompagnement du Service de lutte contre la pauvreté, il a été souligné que les naissances sont aussi des événements de la vie qui ont un impact important sur le budget d’une famille. Des allocations familiales et d’autres formes de soutien peuvent être accordées, mais elles ne couvrent pas entièrement les dépenses supplémentaires auxquelles une famille doit faire face.

Bouckaert N, Maertens de Noordhout C, Van de Voorde C. (2023). [Can people afford to pay for health care? New evidence on financial protection in Belgium – Executive summary](#), Copenhagen, WHO Regional Office for Europe.

²⁰⁷ Idem.

²⁰⁸ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale (2021). [Solidarité et pauvreté. Contribution au débat et à l’action politiques. Rapport bisannuel 2020-2021](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale.

²⁰⁹ 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, pp. 48-59.

²¹⁰ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale, [rubrique Faits & chiffres](#), fiche : Quels sont les montants des allocations minimales et du salaire minimum ?

Les situations ci-dessus peuvent arriver simultanément et impliquent un bouleversement de la situation financière du ménage. Si les personnes sont dans l'incapacité de faire face à leurs dépenses quotidiennes, elles risquent de tomber dans un cercle vicieux où non seulement elles ne parviennent plus à rembourser leurs dettes, mais elles en contractent de nouvelles.

1.3 Difficultés à gérer son budget

La gestion du budget est une compétence qui s'acquiert avec le temps. Comme l'a expliqué une des participantes, *« c'est lié aux relations qu'on a en grandissant avec sa famille, ses amis, qui permettent aux gens d'apprendre à gérer leur vie »*. Il s'agit d'un apprentissage qui commence dès le plus jeune âge, sur base de l'exemple de l'entourage, et qui continue au fur et à mesure de la vie. Les personnes en situation de pauvreté peuvent être vulnérables aux difficultés liées à la gestion d'un budget. Comme l'a expliqué une participante, *« le manque de compétences est le résultat des expériences de vie »*. Un autre participant a ajouté qu'*« il y a peut-être une partie approximative, 20 % parfois, d'incompétence de la part des personnes à gérer leur budget. Il peut également y avoir 10-15 % de mauvaise évaluation quand on fait des emprunts. Pour le reste, il s'agit des aléas de la vie »*.

Néanmoins, comment gérer son budget si les revenus ne sont pas suffisants ? En effet, si la gestion budgétaire s'apprend avec le temps et au travers des expériences, il est impossible de gérer un budget avec des ressources largement insuffisantes. Les personnes en situation de pauvreté sont souvent confrontées à un déséquilibre financier causé avant tout par de trop faibles revenus, qui ne leur permettent pas de couvrir tous leurs besoins. Comme l'a dit une participante, *« les revenus sont trop faibles pour toute une catégorie de personnes »* et l'éducation financière n'est pas la solution.

1.4 Héritage de dettes

L'héritage de dettes a été pointé du doigt comme une source de surendettement pendant le processus de concertation bien qu'il ne fasse pas partie des causes recueillies par les SMD. Une dette ne disparaît pas avec le décès du débiteur. Au contraire, elle est liée au patrimoine du défunt et fait partie de l'héritage²¹¹. Un participant à la concertation a constaté qu'*« il y a des jeunes qui héritent des dettes de leurs parents parce que ceux-ci ne sont pas solvables. Ils se retrouvent avec des dettes énormes qui ne leur appartiennent pas »*.

Les héritiers ne deviennent pas automatiquement responsables du patrimoine de leur parent décédé : la loi leur accorde la possibilité de refuser l'héritage²¹², de l'accepter (purement et simplement), ou de l'accepter sous bénéfice d'inventaire. Mais l'absence d'information accessible concernant la procédure de succession constitue une entrave à la prise de décisions éclairée des héritiers potentiels. Cela est d'autant plus vrai dans le cas des personnes en situation de pauvreté, pour qui l'héritage de dettes peut être un point de basculement vers une situation de surendettement, comme l'a signalé un participant : *« il est plutôt question d'héritage de dettes que d'héritage quand on parle de personnes »*.

²¹¹ Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale - [Que deviennent les dettes d'une personne décédée ?](#)

²¹² Droits Quotidiens - [Comment puis-je refuser une succession ?](#)

en situation de pauvreté ». De nombreuses personnes ne connaissent pas la composition de l'héritage, ni les différentes options qui s'offrent à elles face à cette situation.

Il est essentiel de disposer d'informations correctes et accessibles pour prendre une décision éclairée lors d'une succession. Parler d'information 'accessible' dans ce contexte a un double sens. Cela fait référence au fait que l'information doit être compréhensible d'une part, mais aussi au fait qu'elle ne doit pas être conditionnée à des montants qui excluent une partie de la population d'autre part.

L'acceptation de la succession peut être signifiée au travers d'un acte authentique ou elle peut être tacite, lorsque la personne pose des actes qui supposent nécessairement son intention d'accepter l'héritage²¹³. Des actes posés par les héritiers, comme le fait de vendre des biens qui appartenaient au défunt ou de vider une maison faisant partie de la succession, peuvent être considérés comme une acceptation tacite de l'héritage, et les créanciers pourront alors s'adresser aux héritiers pour réclamer le paiement des dettes²¹⁴.

En cas d'acceptation sous bénéfice d'inventaire, un héritier potentiel qui ne connaît pas la composition de la succession peut demander à un notaire de dresser un inventaire afin d'évaluer les actifs (biens) et les passifs (dettes) qui en font partie. S'il existe des dettes, celles-ci ne seront pas récupérées sur le patrimoine personnel de l'héritier, mais seulement sur l'ensemble de la succession. Toutefois, les personnes peuvent être soumises à des droits de succession qui peuvent engendrer des dettes supplémentaires ou des ventes forcées, entravant par exemple l'amélioration de la situation en matière de logement de l'héritier.

Le refus de l'héritage et l'acceptation sous bénéfice d'inventaire nécessitent l'intervention d'un notaire, contrairement à l'acceptation pure et simple qui ne nécessite pas de formalité pour être effective. Depuis le 1^{er} janvier 2023, le coût de l'intervention du notaire s'élève à un montant de 195 euros d'honoraires dans le cas des déclarations d'acceptation ou de refus. Dans le cas des renonciations, l'intervention du notaire peut être gratuite (ni les droits d'enregistrement et ni les honoraires ne sont à payer) si la succession ne dépasse pas 6 093,20 euros²¹⁵. De plus, que ce soit dans les cas d'acceptation ou de renonciation, il s'agit de décisions définitives sur lesquelles il n'est pas possible de revenir. Selon les chiffres de la Fédération du notariat, de plus en plus de Belges ont recours à la possibilité de refuser une succession. Pour la période allant de mars 2018 à septembre 2023, 3 995 Belges en moyenne ont refusé un héritage chaque mois. Pour la période de janvier à septembre 2023, cette moyenne est passée à 4 292 refus par mois²¹⁶. Or, malheureusement, le refus d'héritage signifie aussi qu'un héritier renonce à tous les biens d'une succession, y compris les souvenirs personnels sans valeur économique comme les photographies. Selon une association dans laquelle des personnes en situation de pauvreté se rassemblent, il arrive que des héritages soient parfois acceptés tacitement sans qu'on le veuille car les personnes emportent des souvenirs de la maison du défunt.

²¹³ Art. 4.41 al. 3, chapitre 2, sous-titre 6 du Livre 4 du Code Civil sur les successions, donations et testaments, [M.B., 19 janvier 2022](#).

²¹⁴ Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale - [Que deviennent les dettes d'une personne décédée](#).

²¹⁵ Notaris.be - [Accepter ou refuser une succession ?](#)

²¹⁶ Fednot (2023). [Communiqué de presse. Tendance confirmée : de plus en plus de Belges renoncent gratuitement à une succession chez un notaire](#).

1.5 Pratiques de recouvrement problématiques

1.5.1 Le recouvrement de dettes d'énergie, d'eau et bancaires

Dans le point 2.1, nous verrons que les dettes liées à l'énergie sont les dettes les plus courantes dans les dossiers des SMD. En plus de la facture mensuelle, les plans de remboursement échelonné des fournisseurs d'énergie prévoient des paiements mensuels importants. Des plans de remboursement souvent irréalistes, sur une durée trop courte, peuvent mettre en difficulté les personnes à faibles revenus²¹⁷. Des plans de paiement adaptés au budget du ménage sont donc très importants.

L'un des outils visant à réduire les problèmes de paiement des ménages vulnérables est l'utilisation de compteurs à budget et de compteurs à prépaiement. Toutefois, ces dispositifs peuvent avoir un impact majeur sur l'accès à l'énergie. Bien que ces instruments permettent d'éviter l'accumulation de dettes, ils peuvent conduire ces ménages à devoir choisir entre se priver ou s'endetter sur d'autres postes de dépenses. Dans le cas des compteurs à prépaiement pour l'électricité et le gaz sans fourniture minimale²¹⁸ et lorsque le ménage ne peut pas recharger le compteur en raison de problèmes budgétaires, le ménage risque de manquer d'énergie²¹⁹. « *Si on n'a pas d'argent pour recharger le compteur, alors il s'arrête. Mais ce n'est pas les sociétés ou le gouvernement qui l'arrêtent, c'est la personne elle-même qui le fait parce qu'elle n'a plus les moyens pour qu'il continue à fonctionner* ». Fin 2022, la Wallonie comptait 33 337 compteurs à budget actifs pour l'électricité et 21 252²²⁰ compteurs à budget actifs pour le gaz. Quant à la Flandre, elle comptait 49 168²²¹ compteurs à budget actifs pour l'électricité en 2022. Ce système n'existe pas dans la Région de Bruxelles-Capitale.

En ce qui concerne les difficultés de paiement liées à la fourniture en eau, les autorités wallonnes et flamandes ont prévu la possibilité d'installer un limiteur de débit hydraulique²²². Néanmoins, les participants à la concertation ont déjà dénoncé que cette mesure équivaut, en pratique, à un accès très minimal à l'eau pour les ménages ayant des difficultés de paiement. Cet accès très minimal

²¹⁷ Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie (2015). *Aandachtspunten betreffende leveranciers*, note non publiée, 27 février 2015, p. 4.

²¹⁸ Pour des raisons techniques, il n'est pas possible de prévoir un raccordement avec une fourniture minimale dans le cas des compteurs à budget pour le gaz.

²¹⁹ 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, p. 168.

²²⁰ CWAPE (2022). *Rapport annuel spécifique 2022 concernant l'exécution des obligations de service public imposées aux fournisseurs et gestionnaires de réseau*, Namur, CWAPE, pp. 43-49.

²²¹ VREG (2023). *Sociaal Rapport, Sociale statistieken over huishoudelijke afnemers 2022*, Bruxelles, VREG, pp. 41-43.

²²² Article R.270bis-13 du Livre II du Code de l'Environnement constituant le Code de l'Eau, 31 août 2016. *Arrêté du Gouvernement wallon du 31 août 2016 modifiant la partie réglementaire du Livre II du Code de l'Environnement contenant le Code de l'Eau en ce qui concerne les conditions de distribution publique d'eau*, M.B., 12 septembre 2016.

Vlaamse Milieumaatschappij (2023). *Algemeen waterverkoopreglement*, Aalst, Vlaamse Milieumaatschappij. Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale

satisfait très difficilement les besoins essentiels des personnes²²³. Cet avis est partagé par différents acteurs²²⁴.

Un membre de la Commission d'accompagnement du Service de lutte contre la pauvreté a également soulevé la question savoir comment les banques traitent les arriérés sur les prêts immobiliers et les prêts à la consommation : « *Elles pourraient envoyer un rappel après seulement 14 jours mais elles attendent délibérément un mois afin de pouvoir facturer immédiatement des intérêts de retard. Ce genre de pratique en dit long sur la volonté des grands secteurs de réellement faire quelque chose pour résoudre ce problème* ».

1.5.2 Le recouvrement de dettes fiscales

Les dettes fiscales ou les dettes dues aux pouvoirs publics, comme l'Impôt des Personnes Physiques (IPP), les taxes régionales et communales, les amendes pénales, le précompte immobilier ou la taxe de circulation, représentaient 75,2 % pour la Wallonie et 41,36 % pour la Flandre en 2018 des dettes hors crédits. Lorsque les personnes ont des problèmes de paiement, elles sont confrontées aux pratiques du service de recouvrement des autorités fiscales, qui entraînent des frais, des intérêts et des amendes supplémentaires²²⁵, augmentant de manière exponentielle le montant de départ. Le Médiateur fédéral a également souligné que le service en question peut être moins sensible aux difficultés d'ordre social²²⁶. D'autre part, le paiement d'impôts constitue une grande source de stress pour les personnes en situation de pauvreté en raison des possibles conséquences d'une erreur dans leur déclaration fiscale, comme l'explique le Rapport bisannuel 2020-2021 'Solidarité et pauvreté' du Service de lutte contre la pauvreté²²⁷.

Concernant le rôle du gouvernement en tant que créancier, une association a dénoncé dans la concertation qu'il « *donne souvent le mauvais exemple. En effet, lorsque les gens ne paient pas à temps leur impôt sur le revenu des personnes physiques, leur taxe communale, leur taxe de circulation ou, en Flandre, leur prime annuelle de soins de santé, une procédure stricte est appliquée. Une dette initiale qui n'est pas payée dans un délai d'un mois, par exemple, est augmentée par le biais d'amendes et d'intérêts. La dette s'alourdit donc très rapidement. Contrairement à ce qu'il se passe pour d'autres dettes, pour lesquelles le créancier doit d'abord s'adresser au tribunal pour obtenir l'intervention d'un huissier et une saisie, la plupart des administrations publiques peuvent passer cette étape. Dans un court laps de temps, après avoir envoyé deux avis ou rappels, elles peuvent faire appel à un huissier qui se rend au domicile et saisit les biens mobiliers. Cette intervention augmente les coûts. D'une part,*

²²³ 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, p. 35.

²²⁴ Voir [Le Médiateur](#) et [Vivre Ensemble](#).

²²⁵ Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2004). [9^{ème} rapport sur l'état de la pauvreté dans la Région de Bruxelles-Capitale](#), Bruxelles, Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale, pp. 93-94.

²²⁶ Le Médiateur fédéral (2018). [Dettes Fiscales, la stratégie de recouvrement du SPF Finances](#), Bruxelles, le Médiateur fédéral, pp. 26-31.

²²⁷ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Solidarité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2020-2021](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, pp. 71-72.

les pouvoirs publics provoquent l'endettement des personnes ; d'autre part, ils doivent leur venir en aide en finançant des mesures de désendettement ».

1.5.3 L'industrie de la dette

L'industrie de la dette fait référence à l'ensemble des pratiques problématiques et abusives qui sont parfois utilisées dans le cadre du recouvrement de dettes. Ce secteur est aujourd'hui devenu très lucratif mais certaines pratiques engendrent parfois d'importantes conséquences financières pour les personnes en prise avec des dettes qu'elles n'arrivent pas à rembourser rapidement.

L'une des méthodes utilisées pour recouvrer les dettes est le système du 'no cure, no pay'. Comme l'explique le Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale, il s'agit d'un « *modèle économique dans lequel l'huissier de justice propose son intervention pour l'ensemble de la procédure de recouvrement (phases amiable et judiciaire confondues), soit gratuitement, soit moyennant un prix forfaitaire (généralement très bas) par dossier. Que l'huissier récupère ou non le montant de la créance, le créancier ne devra payer que le montant forfaitaire convenu. L'huissier se rémunère, lui, en répercutant ses frais directement sur les débiteurs. Lorsque le contentieux porte sur des milliers de dossiers, l'huissier de justice s'assure, par ce système, de 'remporter' le contrat car il propose ses services à un tarif 'très bas' et de récupérer sur la masse des débiteurs solvables, les frais exposés dans les dossiers où le débiteur est insolvable* ». ²²⁸

Cette pratique, couramment proposée aux créanciers par certaines études d'huissiers, a de lourdes conséquences pour les débiteurs. Les participants à la concertation ont insisté sur les coûts excessifs qui sont souvent associés aux huissiers. Ces coûts « *peuvent aller jusqu'à quelques centaines d'euros à chaque fois* » en raison de la multiplication des actes posés et du manque de transparence ²²⁹ qui y est associé. Certains huissiers factureraient des frais injustifiés ou difficiles à comprendre en raison de la terminologie employée. Une association explique que « *parfois, une petite somme au départ se transforme en un gros montant à cause des intérêts qui s'accumulent* ». Un représentant de la Chambre nationale des huissiers de justice précise : « *La grande majorité des huissiers de justice exercent leurs fonctions légales de manière correcte, honorable et sociale. Quelques-uns abusent du système et jettent injustement le discrédit sur tout un groupe d'huissiers de justice. Ces abus doivent évidemment être sanctionnés sévèrement* ».

Lors de la journée de réflexion 'Le regard des magistrats sur la pauvreté', organisée en décembre 2022 par l'Institut de formation judiciaire et le Service de lutte contre la pauvreté, le Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale a illustré certains de ces abus. A été cité l'exemple d'un recouvrement amiable avec plan de paiement où l'huissier a profité de l'occasion pour facturer des frais après chaque mensualité. Cela a porté les frais à 72,24 euros pour un montant initial dû de 55 euros, portant ainsi les frais à plus de 130 % du montant initial. Un autre exemple a montré que dans le cadre d'une procédure judiciaire les frais peuvent être encore plus

²²⁸ Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale (2022). *Présentation 'Pauvreté et surendettement'*, Journée de réflexion 'Le regard des magistrats sur la pauvreté', Institution pour la Formation Juridique et Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 5 décembre 2022, Bruxelles.

²²⁹ Institut des comptes nationaux (2023). [Le fonctionnement de marché du secteur des huissiers de justice en Belgique](#), Bruxelles, Séverine Waterbley.

extrêmes. Dans le cas en cause, le débiteur a reçu une assignation pour un montant impayé de 31,72 euros, après quoi le montant à payer est passé à 1 063,23 euros en raison des intérêts, des frais de justice et des frais d'encaissement facturés par l'huissier²³⁰.

L'utilisation de menaces pour faire pression sur les débiteurs constitue une autre pratique problématique et semble être une habitude chez certains agents de recouvrement. Comme l'a expliqué une organisation, « *la saisie est parfois utilisée comme moyen de pression. Si les revenus sont trop faibles pour y toucher, la saisie est parfois annoncée sans aucune intention de la réaliser* ». Dans le cas où les revenus sont protégés, une autre organisation a signalé qu'« *il peut y avoir des saisies mobilières, même si les biens n'ont aucune valeur. L'huissier va faire pression, c'est la 'saisie pression' pour reprendre le terme utilisé par les huissiers eux-mêmes* ». De plus, une autre organisation explique que la peur causée par la menace de saisie encourage les gens à « *faire des offres de remboursement d'emblée, laissant moins de revenus disponibles chaque mois que ce à quoi ils ont droit* », ce qui affaiblit encore plus la situation financière des débiteurs.

Les participants à la concertation ont insisté sur le besoin urgent de lutter contre l'industrie de la dette : il est nécessaire d'encadrer les différents acteurs et de lutter contre les pratiques abusives. Cela passe notamment par l'établissement d'un code déontologique contraignant, par le rétablissement d'une liste des comportements interdits en matière de recouvrement amiable qui soit disponible au public, et par une diminution des plafonds fixés pour les pénalités en cas de retard de paiement²³¹. De plus, les associations insistent sur la « *centralisation de tous les actes d'huissier. (...) Il faudrait que tous les exploits d'huissier pour des dettes différentes soient joints afin de limiter les coûts pour la personne endettée* », ce qui constituerait un élément important pour remédier à cette situation. En outre, il est nécessaire de doter les procès-verbaux de carence – un document permettant de constater que les biens meubles saisissables n'ont aucune valeur marchande - d'un caractère obligatoire afin d'assurer leur utilisation et de protéger le débiteur contre les menaces des saisies mobilières.

Plusieurs avancées ont eu lieu dans ce sens récemment dans le cadre du recouvrement de dettes, notamment l'adoption d'une loi par le Parlement fédéral mettant à jour la liste de biens insaisissables²³². En outre, en mai 2023, la loi insérant le livre XIX 'Dettes du consommateur' dans le Code du droit économique²³³ a apporté de nombreux changements au système de recouvrement de dettes. De plus, le statut des huissiers de justice a récemment été revu²³⁴ et un conseil disciplinaire pour ces derniers et pour les notaires a été créé²³⁵. Bien que ces changements soient importants, ils

²³⁰ Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale (2022). *Présentation 'Pauvreté et surendettement'*, Journée de réflexion 'Le regard des magistrats sur la pauvreté', Institution pour la Formation Juridique et Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 5 décembre 2022, Bruxelles.

²³¹ BAPN, SAM et al. (2023). [Communiqué de presse – Lutte contre le business de la dette](#).

²³² Proposition de loi modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne les biens insaisissables, *Doc. Parl.*, Chambre, 2023, n° 0373/003.

²³³ [Loi du 4 mai 2023 portant insertion du livre XIX 'Dettes du consommateur' dans le Code de droit économique](#), M.B., 23 mai 2023.

²³⁴ [Loi du 26 décembre 2022 portant réforme du statut des huissiers de justice et autres dispositions diverses](#), M.B., 30 décembre 2022.

²³⁵ [Loi du 22 novembre 2022 portant modification de la loi du 16 mars 1803 contenant organisation du notariat, introduisant un conseil de discipline pour les notaires et les huissiers de justice dans le Code Judiciaire et des dispositions diverses](#), M.B., 22 décembre 2022.

restent tout de même insuffisants ; selon les organisations de lutte contre la pauvreté, c'est l'ensemble du système de recouvrement qui doit être revu.

Notons toutefois que « *si l'existence de dérives ne peut être passée sous silence, force est de constater que, dans la majorité des cas, elles ne sont le fait que d'une minorité d'huissiers, particulièrement actifs, qui par amalgame, entraînent avec eux dans la tourmente et le discrédit, la profession toute entière* »²³⁶. Les actions entamées par la profession afin de tenter de lutter contre cette problématique sont nombreuses²³⁷ et méritent d'être prises en compte. Il n'en reste pas moins qu'une réforme du système est nécessaire afin d'éliminer complètement les abus. Ainsi, les frais que les huissiers doivent facturer dans le cadre des procédures de recouvrement judiciaire et de saisie pourraient être rendus plus transparents et moins onéreux. Actuellement, ces frais sont élevés même lorsqu'il n'y a pas d'abus²³⁸.

1.6 Vulnérabilités face aux pratiques commerciales agressives et trompeuses

Les personnes en situation de pauvreté peuvent être plus vulnérables aux dettes causées par des pratiques commerciales trompeuses sur internet, dont les offres sont souvent assorties d'une option de paiement différé. On peut par exemple citer les offres 'gratuites' en ligne, qui deviennent ensuite payantes (abonnements YouTube, Netflix, etc.) et qui sont difficiles à résilier. En outre, les personnes sont constamment exposées à la publicité ciblée, ce qui augmente les risques d'arnaques en ligne et de *phishing*. S'ajoutent également la grande variété de facilités de paiement (par exemple, Afterpay ou Klarna, qui permettent de payer en différé), les nombreux moyens de paiement numériques disponibles (cartes de crédit issues par des entités bancaires et des grandes enseignes commerciales) et les incitations aux crédits à la consommation de la part des banques et des enseignes commerciales (voir chapitre V).

1.7 L'ineffectivité des droits

Nombreux sont les éléments qui entravent l'effectivité de l'accès à l'aide autour de l'endettement. Comme l'a expliqué une association, « *on peut très bien savoir qu'une aide existe mais ne pas la demander pour toute une série de raisons : on a honte, la procédure ou les documents administratifs sont trop compliqués, etc* ». S'ajoutent également les longs délais d'attente chez les SMD. Les moyens financiers et humains limités représentent des obstacles importants pour le traitement efficace des dossiers. Par ailleurs, les médiateurs de dettes soulignent que si les personnes pour lesquelles ils interviennent souhaitent que les problèmes d'endettement soient résolus rapidement, de leur côté, ils ont besoin de temps pour analyser la situation²³⁹.

²³⁶ Thibaut, S. et Jeanmart, C. (2022). "[Chapitre 7 : les huissiers de justice et les ménages précarisés](#)" dans *Pauvreté et justice en Belgique*, Bruxelles, SPP Intégration sociale et SPF Justice, p. 261.

²³⁷ Idem.

²³⁸ BAPN et al. (2023). [Lutter contre le surendettement : Pour un système digne et efficace. Avis des organisations actives dans la lutte contre le surendettement et la pauvreté](#), Bruxelles.

²³⁹ Observatoire du Crédit et de l'Endettement (2022). « [Où sont les surendettés ?](#) » *Analyse du faible recours à la médiation de dettes amiable ou judiciaire en période de crise en Belgique*, Charleroi, Observatoire du Crédit et de l'Endettement, p. 18.

La crainte des effets pervers est un point important lié à l'ineffectivité des droits, avec principalement le constat selon lequel de nombreuses personnes ne réalisent pas (ne peuvent pas réaliser) leurs droits. En particulier, la réputation du règlement collectif des dettes est à la source de certaines craintes qui empêcheraient certaines personnes de faire appel à l'aide. Malgré l'effort d'information et de sensibilisation acharné de plusieurs associations, le secteur de la médiation de dettes reste plutôt méconnu. Une organisation a signalé que les personnes « *sont souvent déjà aux prises avec des niveaux d'endettement élevés et des problèmes complexes* » lorsqu'elles finissent par chercher de l'aide, ce qui a été confirmé dans un rapport de l'Observatoire de la Santé et du Social de la Région de Bruxelles-Capitale²⁴⁰. Parallèlement, les personnes peuvent éprouver un important sentiment de honte lorsqu'elles doivent faire appel à des professionnels, ce qui les empêche de pousser la porte des services d'aide. Devoir expliquer sa situation financière et justifier ses choix à une tierce personne peut être infantilisant ou vécu comme tel. De plus, les individus peuvent également faire l'objet de jugements et de messages culpabilisants, qui impactent lourdement l'estime de soi (voir chapitre VI).

2. Surendettement et pauvreté

Sur la base des données collectées par les SMD, il est possible de dresser un profil socio-économique des personnes qui demandent de l'aide dans le cadre d'une ou plusieurs dettes²⁴¹. Ce sont principalement les personnes isolées (38,9 % en Wallonie, 45 % à Bruxelles et 48,8 % en Flandre) et les familles monoparentales (22,9 % en Wallonie et 23 % à Bruxelles, et 20 % en Flandre) qui sont très vulnérables aux situations problématiques d'endettement. Le niveau d'instruction semble également être un facteur déterminant : en Wallonie, 51,8 % des personnes qui font appel aux SMD sont sans diplôme ou ont un diplôme de l'enseignement primaire; 54 % sont peu scolarisées et ne disposent pas d'un diplôme du secondaire supérieur à Bruxelles; 10,8 % disposent au maximum d'un diplôme primaire en Flandre, et 48,7 % disposent au maximum d'un diplôme secondaire. Enfin, la grande majorité des ménages enregistrés par les SMD comptent des personnes qui ne travaillent pas : 69,7 % en Wallonie, 62 % à Bruxelles et 70 % en Flandre²⁴².

S'il faut éviter l'amalgame entre surendettement et pauvreté, force est de constater qu'il existe un croisement important entre le profil des personnes qui font appel aux SMD et le profil des personnes en situation de pauvreté. Un rapport récent sur les SMD flamands a révélé que : « *les personnes*

²⁴⁰ Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2020). [*La problématique du surendettement en Région bruxelloise, conséquences et facteurs aggravant de situation de pauvreté*](#), Bruxelles, Commission Communautaire Commune, p. 30.

²⁴¹ Les questions posées au sein des différentes enquêtes citées ci-dessous ne sont pas identiques. Certaines estimations ont été faites lorsque les questions étaient différentes afin de pouvoir comparer les informations collectées.

²⁴² Observatoire du Crédit et de l'Endettement (2019). [*Les ménages en situation de surendettement : Profil, endettement et éléments déclencheurs des difficultés financières*](#), Charleroi, Observatoire du Crédit et de l'Endettement, pp. 4-14.

SAM, steunpunt Mens en Samenleving (2019). [*Cijfers- en profielgegevens van de Vlaamse huishoudens in budget- en/of schuldhelpverleninganno 2018 : Onderzoeksrapport*](#), Anvers, SAM, steunpunt Mens en Samenleving, pp. 14-22.

Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2020). [*La problématique du surendettement en région bruxelloise, conséquences et facteurs aggravant de situation de pauvreté*](#), Bruxelles, Commission Communautaire Commune, pp. 12-19.

bénéficiant d'un revenu de remplacement ou d'un revenu faible ou précaire (par ex. travail temporaire) restent le groupe le plus important dans le cadre de l'aide autour de l'endettement. Elles ont un déficit structurel de revenu pour payer leurs besoins de base»²⁴³. Dans ce point, le problème du surendettement est abordé du point de vue des personnes vivant dans la pauvreté.

2.1 Dettes de vie et de survie

Contrairement aux catégories de population plus aisées, qui s'endettent généralement en contractant des crédits, les personnes en situation de pauvreté peuvent parfois s'endetter afin de subvenir à leurs besoins de base. Le groupe de dialogue du projet de recherche-action 'Une autre approche des Indicateurs de pauvreté : recherche – action – formation' du Service de lutte contre la pauvreté a relevé comme particulièrement problématique la catégorie de dettes qui relève des besoins ou droits fondamentaux tels que la santé, l'enseignement, le logement, l'énergie et les télécommunications²⁴⁴. Dans ce cadre, en 2021 la Centrale des crédits aux particuliers a précisé que : « 37,4 % des personnes font appel à la procédure de règlement collectif de dettes sans qu'aucun défaut de paiement sur un contrat de crédit n'ait été enregistré. Les consommateurs doivent en effet faire face à d'autres difficultés de paiement, par exemple, des dettes en rapport avec les soins de santé, les factures d'énergie, de téléphonie, des dettes de loyer ou fiscales »²⁴⁵.

Les trois types de dettes hors crédit qui reviennent le plus fréquemment dans les dossiers des SMD, tant en Wallonie²⁴⁶ qu'en Flandre²⁴⁷, sont :

- les dettes d'énergie²⁴⁸ ;
- les dettes de soins de santé ;
- les dettes de télécommunication.

²⁴³ SAM, steunpunt Mens en Samenleving, (2023). [Gezinnen in budget- en/of schuldhulpverlening in Vlaanderen. Gegevens 2019-2022](#), Anvers, SAM, steunpunt Mens en Samenleving, p. 47. Cette publication ne présente que brièvement le profil des familles prises en charge pour une aide concernant leur surendettement. Les chiffres de 2018 ont donc été utilisés pour décrire le profil socio-économique des demandeurs.

²⁴⁴ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2004). [Une autre approche des indicateurs de pauvreté](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, pp. 66-67.

²⁴⁵ Centrale des crédits aux particuliers (2021). [Statistiques 2021](#), Bruxelles, Banque Nationale de Belgique, p. 12.

²⁴⁶ Observatoire du Crédit et de l'Endettement (2019). [Les ménages en situation de surendettement : Profil, endettement et éléments déclencheurs des difficultés financières](#), Charleroi, Observatoire du Crédit et de l'Endettement, pp. 22-26.

²⁴⁷ SAM, steunpunt Mens en Samenleving (2019). [Cijfers- en profielgegevens van de Vlaamse huishoudens in budget- en/of schuldhulpverlening anno 2018](#), Anvers, SAM, steunpunt Mens en Samenleving, pp. 29-30. L'ensemble des questions des deux enquêtes ne sont pas identiques. Certaines estimations ont été faites lorsque les questions étaient différentes afin de pouvoir comparer les informations collectées.

²⁴⁸ Gaz, électricité, chauffage (mazout, charbon, bois), etc. Les dettes d'eau sont comprises dans les dettes d'énergie dans les dossiers flamands, ce qui n'est pas le cas dans les dossiers wallons. Les dettes d'eau en Wallonie représentent 33,9 % et occupent la 4^{ème} place des dettes hors crédit les plus récurrentes dans les dossiers des SMD agréés wallons.

Aucune enquête de ce type n'a été réalisée en Région de Bruxelles-Capitale. Cependant, un rapport réalisé par l'Observatoire de la Santé et du Social²⁴⁹ auprès de SMD agréés de quatre CPAS en Région bruxelloise en 2018 montre que les dettes résultant de besoins fondamentaux représentent 57 %²⁵⁰ de l'ensemble des déclencheurs de surendettement cités dans leurs dossiers.

La crise énergétique qui s'est installée depuis 2021 a lourdement impacté le budget des ménages et a accentué les difficultés des plus vulnérables. Ainsi, une enquête d'ING²⁵¹ publiée en novembre 2022 montre que neuf Belges sur dix utilisent des stratégies pour réduire leurs dépenses énergétiques, et que six sur dix économisent sur leurs dépenses quotidiennes telles que la nourriture. En 2018 déjà, les dettes énergétiques constituaient jusqu'à 56,2 % en Wallonie et 40,8 % en Flandre des dettes hors crédit.

Le risque de pauvreté étant plus important chez les locataires²⁵², les dettes de logement sont un problème récurrent auprès des SMD. En 2018, elles revenaient dans 16,8 % des dossiers pour la Wallonie et dans 37,6 % pour la Flandre. Il ressort de l'enquête réalisée par l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale²⁵³ que dans les dossiers des trois services interrogés, 89 % des personnes sont locataires, dont 65 % dans le marché locatif privé et 24 % dans le marché locatif public (essentiellement logement social). De même, l'enquête réalisée en 2018 par l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement en Wallonie montre que la majorité (près de deux-tiers) des personnes consultant un SMD sont des locataires d'un immeuble privé (61,5 %) et qu'un ménage sur cinq (20,3 %) habite dans un logement social ou à loyer modéré²⁵⁴.

Scinder purement et simplement les dettes qui relèvent de la consommation et celles qui relèvent des besoins de base et des droits fondamentaux rend invisible une partie de la problématique. A titre d'exemple, une famille « *a été obligée de reprendre un deuxième crédit pour pouvoir acheter les lits pour les enfants, alors que les parents savaient très bien qu'ils n'allaient pas pouvoir les rembourser, mais ils ne pouvaient pas faire autrement* » afin d'éviter que leurs enfants soient placés. En effet, une dette de consommation peut parfois cacher une dette liée aux besoins de base et aux droits fondamentaux. Aussi est-il difficile de faire une simple distinction entre les deux.

²⁴⁹ Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2020). [La problématique du surendettement en région bruxelloise, conséquences et facteurs aggravant de situation de pauvreté](#), Bruxelles, Commission Communautaire Commune, pp. 22-26.

²⁵⁰ Cela concerne uniquement les données provenant des services de médiation de dettes agréés des CPAS de Bruxelles-Ville, Forest et Woluwe-Saint-Lambert, en 2018, et basées sur un échantillon de 1 595 personnes. De plus, il convient de mentionner que le sous-chapitre 'Types de dettes perçus comme éléments déclencheurs du surendettement' est marqué par un certain degré de subjectivité : il ne s'agit pas de l'ensemble des dettes de la personne ayant fait appel aux services de médiation de dettes, mais de son appréciation concernant les dettes qui ont déclenché la situation de surendettement.

²⁵¹ ING (2022). [Enquête ING auprès des consommateurs, Les Belges se serrent la ceinture](#), Bruxelles.

²⁵² Baromètre de la pauvreté - [Risque de pauvreté pour le locataire/propriétaire](#).

²⁵³ Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2020). [La problématique du surendettement en région bruxelloise, conséquences et facteurs aggravant de situation de pauvreté](#), Bruxelles, Commission Communautaire Commune, p. 15.

²⁵⁴ Observatoire du Crédit et de l'Endettement (2018). [Les ménages en situation de surendettement : Profil, endettement et éléments déclencheurs des difficultés financières](#), Charleroi, Observatoire du Crédit et de l'Endettement, p. 10.

2.2 L'impact psychologique des dettes

Être en situation de pauvreté, c'est « *sans cesse faire des 'choix', qui sont plutôt des renoncements* », comme l'a formulé une participante à la concertation. Ces '*renoncements*' constituent en réalité des privations que les personnes en situation de pauvreté s'infligent afin d'essayer de s'en sortir. Une participante a signalé que « *sur la question de la privation et du choix, le caddy est clairement plus petit qu'avant, le budget était pourtant déjà serré* ». Une autre participante a affirmé que « *beaucoup de personnes endettées se privent de médecin pour pouvoir payer leurs factures* ».

Comme l'a illustré une participante « *quand on est endetté, cela a des répercussions sur d'autres domaines, ce sont d'autres factures qui ne seront pas payées* ». Les revenus insuffisants contraignent les individus à faire des '*choix*' impossibles afin de décider quelle facture est la plus importante à payer. Ces situations sont des sources de stress et de fatigue, qui font que les personnes en situation de pauvreté tirent constamment sur la corde : elles sont toujours plus fatiguées, toujours plus malades et deviennent toujours plus vulnérables. Cela, combiné à l'absence de choix, conduit les personnes en situation de pauvreté à faire des '*mauvais choix*' et à s'endetter. L'endettement peut alors être une question de survie. Un participant a affirmé que « *les gens vivent de crédits, ils connaissent les conséquences. C'est ce qu'on leur fait vivre qui les force à agir de la sorte. Les personnes pourraient mieux s'en sortir si elles avaient un meilleur revenu* ». Une association a expliqué que « *parfois les gens n'ont pas le choix de faire autrement, malgré toute l'information disponible. Parfois, les individus savent qu'ils font un mauvais choix qui va aggraver leur situation, mais ils en n'ont pas d'autre* ».

Ainsi, vivre dans une situation de précarité prolongée peut être à la source de comportements qui renforcent les difficultés rencontrées. Cela peut également constituer un obstacle important à la mise en place d'une planification à long terme qui permettrait d'améliorer la situation. En effet, il est complexe de suivre un plan à long terme quand les moyens ne sont pas au rendez-vous, et que l'urgence, le stress et la fatigue font partie du quotidien. Le manque de motivation et d'efficacité, les difficultés de planification, les oublis et les '*mauvais*' choix sont souvent perçus comme les '*causes de la pauvreté*'. Les personnes en situation de pauvreté sont jugées incompetentes dans la gestion de leur budget²⁵⁵ et ce, en raison d'une '*consommation irréfléchie de biens superflus*', qui serait à la source du problème d'endettement²⁵⁶. Mais il s'agit en fait des conséquences directes de la pauvreté.

En outre, les stéréotypes et les préjugés ont un lourd impact sur la santé mentale des personnes et peuvent davantage complexifier l'appel à l'aide. La stigmatisation dont sont victimes les personnes en situation de pauvreté surendettées suscite un sentiment de honte qui « *est dû au fait qu'[elles] sont constamment jugé[e]s, comme [si elles] avaient fait plein d'erreurs dans leurs vies et qu'[elles] ne savaient pas gérer leur budget, alors que ce n'est pas le cas* ». Un participant à la concertation a ajouté que « *les gens ne vont pas aller spontanément vers la médiation de dettes à l'amiable ou le règlement collectif de dettes car ils sont déjà dans une situation difficile, et le regard de la société pèse sur eux* ».

Ensuite, la peur constitue un autre impact psychologique souvent présent dans les situations de surendettement. Que ce soit la peur d'être endetté, la peur d'être jugé ou la peur entraînée par la réputation du système de recouvrement, il s'agit d'un frein important pour les demandes d'aide comme l'a illustré une participante dont un « *proche a des problèmes de santé et cela génère des frais* ».

²⁵⁵ Voir point 1.3.

²⁵⁶ Le Forum - Bruxelles contre les inégalités (s.d.). *Pauvrophobie, Petite encyclopédie des idées reçues sur la pauvreté*, Bruxelles, Le Forum – Bruxelles contre les inégalités, pp. 380-383.

De ce fait, il est en situation de surendettement mais il a peur de se faire aider car il ne veut pas se retrouver dans une situation où il n'a plus de quoi vivre. J'ai essayé de le convaincre de se faire aider mais il a peur qu'on lui prenne tout ce qu'il possède ».

Le manque chronique d'argent engendre un état de stress et d'inquiétude permanent, qui force et maintient les individus dans un état de survie. Les recherches montrent que ce phénomène entraîne une accapARATION de l'attention et de l'espace mental des individus par des problèmes immédiats²⁵⁷. Du fait que certains problèmes sont ressentis comme étant plus urgents en raison de leur immédiateté, ils capturent davantage l'attention des personnes, qui s'y investissent plus intensément afin de les résoudre²⁵⁸. Cependant, cet investissement signifie que d'autres problèmes peuvent être laissés de côté. Or, il se peut que les problèmes les plus urgents ne soient pas les plus importants, comme l'a illustré une association : « *La pression des saisies mobilières amène les personnes à payer l'huissier le plus agressif, mais pas nécessairement la dette la plus importante, comme leur loyer, le gaz ou l'électricité* », ce qui implique des lourdes conséquences pour un ménage à budget serré. Néanmoins, ce constat ne s'applique pas uniquement à la pauvreté, mais plus largement au fait de manquer de quelque chose, et les effets que cela peut avoir sur les capacités cognitives des personnes²⁵⁹. Ainsi, le manque de nourriture et le manque de temps produisent le même type d'effets²⁶⁰. La recherche a prouvé qu'une personne qui a faim sera plus concentrée sur les éléments liés à la nourriture, ou qu'une personne qui manque de temps portera davantage d'attention aux échéances les plus urgentes. La conclusion de ces études est que les personnes vont se concentrer davantage sur les aspects saillants de la précarité (au sens large) : « *Que les riches aient trop peu de temps ou que les pauvres aient trop peu d'argent, c'est cette précarité qui est à l'origine d'un certain type de comportement. Mais si le manque de temps peut être résolu en disant 'non' pour une fois, on ne peut pas simplement ne pas être pauvre pour une fois. Le manque d'argent est à l'origine du problème. Il condamne les gens à faire des choix qu'ils ne feraient pas ou qu'ils feraient différemment dans d'autres circonstances* »²⁶¹.

Un participant à la concertation a affirmé que « *les personnes en situation de pauvreté ne choisissent pas d'être pauvres ou endettées, même si la société pense souvent que c'est le cas* ». Le surendettement, tout comme la pauvreté, sont des cercles vicieux qui s'auto-alimentent. En définitive, et comme l'a dit un participant, « *si les gens disposaient des moyens dont ils ont besoin, alors ils n'auraient peut-être pas besoin de s'endetter pour donner à manger à leurs enfants (...) Il y a des gens qui ne savent pas faire autrement et pour qui c'est vital* ».

²⁵⁷ Mani A., Mullainathan S., Shafir E., Zhao J. (2013). *Poverty impedes cognitive function*, New York, Science ; Shah A., Mullainathan S., Shafir E. (2012). *Some consequences of having too little*, New York, Science ; Sheehy-Skeffington J., Rea J. (2017). *How poverty affects people's decision-making processes*, York, JRF, pp. 13-18.

Banerjee A., Duflo E. (2012). *Repenser la pauvreté*, Paris, éditions du Seuil.

²⁵⁸ Shah A., Mullainathan S., Shafir E. (2021). *Some consequences of having too little*, New York, Science, p. 682.

²⁵⁹ « *Ce sont les capacités de notre cerveau qui nous permettent d'être en interaction avec notre environnement : elles permettent de percevoir, se concentrer, acquérir des connaissances, raisonner, s'adapter et interagir avec les autres* », [Centre ressource réhabilitation - Les fonctions cognitives](#).

²⁶⁰ Shah A., Mullainathan S., Shafir E. (2021). *Some consequences of having too little*, New York, Science, p. 682.

²⁶¹ Van Lancker, W. (2023). « [Kinderarmoede: 'Te weinig geld is de basis van het probleem'](#) », *Sociaal.net*.

3. La lutte contre le surendettement

La lutte contre le surendettement commence par la prévention, pour éviter que les personnes et les ménages tombent dans la spirale du surendettement. Selon les services d'aide en matière d'endettement, la prévention devrait être davantage priorisée dans notre société. Pour les personnes qui rencontrent des difficultés d'endettement, plusieurs outils sont disponibles afin de leur permettre de retrouver l'équilibre financier. Elles peuvent faire appel à différents professionnels, en fonction des problèmes qu'elles rencontrent et de la gravité de leur situation.

3.1 La prévention

L'augmentation des revenus, le renforcement des droits sociaux (augmenter le nombre de logements sociaux, garantir la gratuité scolaire, améliorer la prise en charge des soins de santé, etc.) et un meilleur contrôle des prix occupent une position prioritaire dans le cadre de la lutte contre le surendettement. En effet, rappelons-le, les revenus insuffisants constituent la principale source du surendettement en ce qu'ils engendrent le déséquilibre financier qui fait tomber les personnes dans la spirale de la dette.

Parallèlement à cela, l'accompagnement financier a été mis en avant comme un levier qui permettrait de limiter le nombre de situations dramatiques. Une organisation a proposé d'investir dans « *des formes complémentaires de conseil, comme les séances de groupe ou le travail en binôme* » afin d'alléger la charge des principaux acteurs de l'aide contre le surendettement, tout en renforçant la solidarité et l'aide mutuelle. Une autre organisation a insisté sur le fait que « *l'automatisation des droits permettrait de dégager du temps des travailleurs sociaux pour aller rencontrer la personne et travailler avec elle* ».

3.2 Soutien et assistance dans les situations de surendettement

3.2.1 Permanences téléphoniques

En Wallonie, l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement propose des permanences téléphoniques²⁶² afin de fournir du conseil juridique concernant les difficultés financières, l'endettement et l'aide disponible. Il s'agit d'un service gratuit disponible pour les particuliers, les indépendants, les entreprises et les professionnels qui aident les personnes en difficulté financière. Dans la Région de Bruxelles-Capitale, le Centre d'appui aux Services de Médiation de dettes²⁶³ propose un service similaire. Bien qu'aucune initiative de ce type n'existe en Flandre, les personnes peuvent contacter les CAW (Centrum voor Algemeen Welzijnswerk) par e-mail, chat ou téléphone pour des questions d'aide sociale²⁶⁴. Ces services peuvent, comme les CPAS, renvoyer les personnes avec des problèmes d'endettement vers la forme appropriée d'aide sociale. Les personnes peuvent également contacter

²⁶² [Observatoire du Crédit et de l'Endettement](#) (071/33.12.59), disponible les mercredis et les vendredis, de 9h à 12h.

²⁶³ [Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles Capitale](#) (02/217.88.05), disponible les mercredis et les vendredis de 14h à 16h30.

²⁶⁴ CAW - [Contactgegevens CAW](#) (0800/13.500).

le 1207, la ligne générale des autorités flamandes, qui peut les orienter vers des services de conseil juridique gratuits.

3.2.2 La guidance et la gestion budgétaires

Parmi les outils d'aide disponibles, on peut d'abord citer la guidance budgétaire. Elle consiste en un suivi mensuel réalisé par un travailleur social qui fournit au demandeur une aide et des conseils en matière de gestion du budget personnel. Ensuite, la gestion budgétaire quant à elle constitue en une prise en charge temporaire du budget du demandeur par un professionnel afin de l'aider à rétablir un équilibre financier. Dans ce cadre, le travailleur social ouvre un compte au nom du demandeur sur lequel les revenus sont versés afin de prendre en charge tous les paiements. Il s'agit d'un accompagnement en principe volontaire mais qui peut également être imposé dans le cadre du règlement collectif de dettes. Il vise à aider les personnes à atteindre l'autonomie budgétaire. Une autre alternative, disponible dans certains cas, est de convenir d'un plan de paiement avec son créancier. Il s'agit d'un remboursement échelonné, avec un étalement des paiements sur une courte durée.

3.2.3 La médiation de dettes à l'amiable

La médiation de dettes à l'amiable est une procédure non judiciaire et volontaire qui vise, avec l'aide d'un médiateur de dettes, le remboursement des dettes contractées. Quand elle est pratiquée par des services spécifiquement agréés, il s'agit d'un service gratuit. Le médiateur de dettes fait une analyse de la situation financière du médié et demande au créancier un décompte des dettes²⁶⁵. Cela permet de déterminer le montant mensuel disponible pour la personne et de proposer un plan de paiement aux créanciers. La médiation de dettes à l'amiable n'a pas de limite temporelle légale et elle permet aux débiteurs de garder de l'autonomie dans la gestion de leurs finances. Le médiateur de dettes assure un suivi et est en mesure de négocier la limitation ou la suppression de certains frais²⁶⁶.

La critique la plus importante à l'heure actuelle autour de la médiation de dettes à l'amiable concerne l'absence de portée juridique pour protéger le débiteur après le démarrage du processus et pour obliger les créanciers et les agents de recouvrement à coopérer dans ce processus²⁶⁷. Doter cet outil d'une portée juridique permettrait de garantir le gel de dettes, de frais et d'intérêts, d'interdire les visites d'huissiers de justice ou encore d'obliger les créanciers à accepter le plan de paiement proposé par le médiateur de dettes. Une association a considéré qu'« *il serait plus intéressant de franchir le pas de la médiation et de la gestion des dettes si, comme dans le cas du règlement collectif des dettes, on pouvait garantir le gel des dettes et l'interdiction de la visite des huissiers. En outre, l'objectif de la médiation de dettes en tant que mesure d'assistance n'est pas seulement de travailler sur les problèmes de dettes, mais de fournir un accompagnement dans tous les domaines de la vie (...) Dans la pratique, ce n'est pas toujours le cas, en raison de la charge de travail* ».

²⁶⁵ Document reprenant le type et le montant des dettes, les intérêts de retard et les frais.

²⁶⁶ Observatoire du Crédit et de l'Endettement (2021). [Prévenir le surendettement](#), Charleroi, Observatoire du Crédit et de l'Endettement, pp. 20-21.

²⁶⁷ BAPN et al. (2023). [Lutter contre le surendettement : Pour un système digne et efficace. Avis des organisations actives dans la lutte contre le surendettement et la pauvreté](#), Bruxelles.

3.2.4 Le règlement collectif de dettes

Le règlement collectif de dettes est une procédure judiciaire qui vise à établir un plan d'apurement pour les dettes d'une personne, moyennant certaines conditions. Elle est pratiquée par un médiateur de dettes judiciaire désigné par un juge du tribunal du travail. Afin d'entamer cette procédure, la personne doit déposer une requête au greffe du tribunal du travail de son arrondissement judiciaire. Le dépôt d'une requête est gratuit si le demandeur la remplit et la dépose lui-même, ou payante s'il fait appel à un avocat. Toutefois, il est généralement possible de faire appel à un avocat pro deo à cette fin. De plus, le travail du médiateur de dettes désigné par le juge est également payant et les montants sont définis par la loi.

Après l'établissement d'un plan de paiement, le médiateur de dettes est chargé de l'ouverture et de la gestion du compte bancaire où tous les revenus du médié seront versés. Une partie des revenus sera utilisée pour payer les dettes du médié et pour le pécule de médiation²⁶⁸ et le reste, l'allocation dite de subsistance, lui sera reversé sur son compte bancaire. La personne n'a ainsi accès qu'à une partie de ses revenus pour couvrir ses dépenses mensuelles habituelles, ce qui se traduit par une perte d'autonomie. Le règlement collectif de dettes a une durée de cinq à sept ans et peut, en fin de procédure, mener à une remise de dettes partielle ou totale²⁶⁹. Fin 2022, la Centrale des crédits aux particuliers comptait 274 899 personnes avec au moins un crédit défaillant et 59 717 personnes ayant une procédure de règlement collectif de dettes en cours, dont 60 % disposaient déjà d'un plan de remboursement (judiciaire ou amiable) établi²⁷⁰.

Malgré qu'il soit envisagé par certains participants comme un « *outil qui peut encore être amélioré* » mais qui « *permet de dégager du temps à la personne concernée pour travailler sur les causes de son surendettement* », le règlement collectif de dettes manque cruellement d'une « *dimension d'accompagnement* » et est souvent perçu comme un outil « *répressif et punitif* ». Faisant écho à ces critiques, un autre participant a affirmé qu'« *une fois que vous êtes en règlement collectif de dettes, vous n'avez plus le droit de rien faire* ».

Un élément essentiel à aborder dans le cadre de cette procédure est le pécule du médié. Une participante a témoigné de la situation d'« *[une personne] qui est en médiation de dettes et qui, comme trois ou quatre autres personnes [qu'elle connaît], ne reçoit que 50 ou 60 euros par semaine., (...) Ils ne peuvent même pas voir toutes les transactions, ni ce qui reste sur le compte d'épargne* ». Un des principes fondamentaux du règlement collectif de dettes est de permettre au demandeur d'honorer ses engagements financiers, tout en lui permettant de mener une existence digne. De ce fait, des limites minimales ont été fixées pour le montant du pécule, qui ne peut pas être inférieur au montant sur lequel une saisie salariale peut être imposée²⁷¹. Cependant, les minimums prévus par la loi restent tout de même insuffisants pour mener une vie digne. Comme BAPN l'explique : « *Quand nous comparons ces limites minimales avec les budgets de référence, qui sont des standards scientifiques et objectifs déterminant le minimum nécessaire pour pouvoir participer à notre société, il apparaît que ces limites minimales déterminées par la loi ne sont pas suffisantes pour presque tous les*

²⁶⁸ Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale - [Les montants insaisissables en 2023](#).

²⁶⁹ Observatoire du Crédit et de l'Endettement (2021). [Prévenir le surendettement](#), Charleroi, Observatoire du Crédit et de l'Endettement, pp. 22-25.

²⁷⁰ Centrale des crédits aux particuliers (2022). [Statistiques 2022](#), Bruxelles, Banque Nationale de Belgique, p.8.

²⁷¹ BAPN, (n.d.). [Note d'opinion sur l'endettement BAPN](#), Bruxelles, BAPN, pp. 7-8.

types de familles. Les budgets de référence devraient constituer le seuil minimum absolu. En dessous de ce seuil, personne ne peut vivre dignement. Toutefois, cela ne signifie pas que ces normes scientifiques seront automatiquement suffisantes pour tous. Le médiateur de dettes ne peut établir un budget décent que si, avec le débiteur, il identifie toutes les dépenses nécessaires et examine ce dont cette personne a réellement besoin pour joindre les deux bouts sur une base mensuelle. Ce n'est qu'après que le médiateur de dettes ait fait ce calcul qu'il peut déterminer le montant des dettes que le demandeur peut rembourser »²⁷².

Cela conduit à un autre problème posé par cette procédure : le caractère arbitraire de certaines décisions, que ce soit celles des médiateurs de dettes ou celles des juges. Une organisation a signalé que le règlement collectif de dettes « *peut être un outil pour apurer les dettes, mais certains éléments sont aléatoires : comment la personne qui prend en charge le dossier voit-elle la situation ? Comment peut-elle apprécier ce qui est nécessaire pour vivre ? La loi prévoit seulement des minimums, qui sont trop faibles. Les personnes ont besoin de plus, mais combien ? Tout dépend de l'assistante sociale* ». Une autre participante a regretté que « *les personnes dépendent de la bonne volonté du médiateur une fois qu'elles ont fait le pas de demander de l'aide* ». En effet, une grande partie des participants à la concertation partage ce sentiment. Certains médiateurs de dettes fixent le montant du pécule sur base de leur propre cadre de référence ou des moyennes disponibles, sans impliquer le médié dans ce processus²⁷³. Cette situation conduit à des péculs irréalistes et inadaptés, qui ne tiennent pas compte des besoins des personnes et qui sont contraires à l'objectif réel de la procédure en question. De plus, le manque de communication et de transparence, de souplesse et d'empathie de certains professionnels est aussi régulièrement source d'incompréhension, de méfiance et de peur.

3.3 L'administration de biens

L'administration de biens peut être imposée à une personne en raison d'un 'état de prodigalité'. Bien que la loi ne définisse pas la prodigalité, cette notion fait référence à la situation « *d'une personne qui dépense son argent de manière excessive, en mettant en péril ses finances* »²⁷⁴. Lorsqu'il est question d'un état de prodigalité, il suffit de présenter au juge des preuves de mauvaise gestion (existence d'une situation de surendettement, nombre de crédits en cours, etc.) pour entamer la procédure.

Les participants à la concertation ont dénoncé les dérives de certains hôpitaux, qui conditionnent l'accès aux soins pour les personnes surendettées à l'acceptation de cette mesure, afin de s'assurer qu'ils seront payés pour leurs prestations : « *Une personne (...) s'est rendue à l'hôpital. On lui a dit qu'elle serait admise à condition d'accepter une administration provisoire de biens afin de mieux gérer ses dettes. La personne a signé car elle avait besoin d'être hospitalisée et c'est seulement après qu'elle a réalisé ce que cela voulait dire* ». Il est question ici d'une pratique préjudiciable, qui contraint et limite l'accès (et le droit) aux soins de santé. « *Beaucoup de personnes n'ont pas conscience des implications d'une telle mesure, ni de l'impact de celle-ci sur leur quotidien. Il y a souvent une confusion entre le règlement collectif de dettes ou la médiation de dettes alors qu'on se trouve ici dans un régime d'incapacité, beaucoup plus intrusif. Les personnes vivant en situation de pauvreté ne disposent pas de*

²⁷² BAPN (2020). [Sortir de l'endettement – le règlement collectif de dettes : problèmes et solutions pour et par les personnes en situation de pauvreté](#), Bruxelles, BAPN, pp. 28-29.

²⁷³ Ibid., pp. 26-31.

²⁷⁴ Droits Quotidiens - [Puis-je être mis sous administration de biens si je gère mal mon argent?](#)

suffisamment d'informations pour faire un choix éclairé et se retrouvent dans un régime dont elles n'arrivent plus à sortir ». ²⁷⁵ Comme l'a signalé une participante, le point commun entre ces procédures est « *le manque d'autonomie, le manque de liberté de faire ses propres choix par rapport au peu qu'il nous reste* ».

Le manque de communication et de transparence de la part de l'administrateur de biens est une autre problématique importante. Une association dans laquelle les personnes en situation de pauvreté se rassemblent a signalé avoir « *trop de témoignages de gens qui ne savent pas où en est leur administrateur dans la gestion de leurs dettes. On est considéré comme incapable* ». Il en va de même pour le caractère arbitraire de la procédure car, comme l'a expliqué une autre association, « *pour les personnes qui sont sous administration de biens, l'argent de poche dépend du bon vouloir de l'administrateur* », ce qui peut mener également à des dérives telles qu'une mauvaise gestion des biens de la part de l'administrateur.

Enfin, une participante à la concertation a signalé que « *l'administrateur ne peut pas toujours payer toutes les factures car il n'y a parfois pas assez de ressources. Dans ce cas-là, que se passe-t-il ? S'il ne paye pas le loyer, le propriétaire se retourne contre qui ? Le locataire. Si la facture de téléphone, de gaz ou d'électricité n'est pas payée, le fournisseur ne peut pas se retourner contre l'administrateur de biens* ». En effet, s'il existe déjà une absence de moyens permettant de couvrir toutes les dépenses d'une personne, ce n'est pas cette mesure qui produira un changement. Comme expliqué dans le Rapport bisannuel 2016-2017 'Citoyenneté et pauvreté' du Service de lutte contre la pauvreté, « *un administrateur de biens qui prend en charge la gestion du budget d'une personne ayant de très faibles revenus sera tout aussi incapable que l'administré de faire face aux dépenses et aux dettes* » ²⁷⁶. Si certaines personnes sont demandeuses d'être sous administration de biens, il est tout de même nécessaire d'établir un code de conduite contraignant, assorti de sanctions, ainsi qu'un meilleur contrôle des administrateurs de biens, afin de mieux protéger les administrés contre les dérives.

3.4 Initiatives internationales

Durant la concertation, plusieurs initiatives d'autres pays ont été citées. Une organisation a mentionné une procédure à l'œuvre « *au Royaume-Uni, (...) qui vous permet de prouver au tribunal que vous n'avez pas les moyens de rembourser vos dettes et qui vous permet de sortir du tribunal sans dettes après [sa] décision* » ²⁷⁷. Cette organisation a aussi mentionné qu'il existe une autre forme de règlement collectif de dettes aux Pays-Bas qui « *ne dure que trois ans, et pour les parcours commencés après le 1^{er} juillet 2023, même seulement 18 mois* » ²⁷⁸. (...) *il existe également des banques de crédit municipales qui remboursent les dettes, après quoi [on rembourse] le crédit avec une mensualité convenue en fonction des revenus. Il y a également des projets pilotes* ²⁷⁹, notamment destinés aux jeunes, où la dette, si elle n'est pas trop élevée, est prise en charge sans avoir à être remboursée. Elle est ensuite suivie d'une orientation, notamment vers l'emploi ». Un autre exemple est le système

²⁷⁵ 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, p. 46.

²⁷⁶ Idem.

²⁷⁷ Government UK - [Options for paying off your debts: Debt Relief Orders](#).

²⁷⁸ Het Juridisch Loket - [Hoe verloopt een Wsnp-traject?](#)

²⁷⁹ Daniel Boffey (2020). [Amsterdam to buy out young people's debt to offer 'new start'](#), *The Guardian*.

français, qui offre la possibilité d'une renonciation personnelle sans liquidation judiciaire²⁸⁰. Cette procédure consiste à l'effacement des dettes d'une personne surendettée lorsque sa situation financière ne permet aucune mesure de traitement du surendettement et évite la vente de ses biens.

Les participants ont signalé la nécessité de trouver des solutions pour les débiteurs incapables de rembourser leurs dettes et pour lesquels aucune issue ne semble possible : « *Il faut qu'on réfléchisse aux personnes qui sont endettées et qui ne pourront jamais s'en sortir, qui ne pourront jamais payer et qui sont sanctionnées* ». En effet, une organisation a signalé que l'ensemble du système de médiation amiable ou judiciaire de dettes reste un outil limité qui « *n'apporte pas de solutions à l'insolvabilité structurelle* ».

²⁸⁰ Service Public France - [Surendettement : rétablissement personnel sans liquidation judiciaire](#).

Jeanmart, C. (2023). « Focus : une procédure française beaucoup plus souple » dans *Echos du crédit et de l'endettement*, n°78, pp. 6-7.

4 Recommandations

Le Service de lutte contre la pauvreté formule les recommandations suivantes.

- Éviter de créer des dettes et promouvoir une approche préventive.
 - Augmenter les revenus minimums (salaire minimum, revenus de remplacement et prestations sociales) au moins jusqu'au niveau du seuil de risque de pauvreté, ce qui constitue un élément essentiel de prévention des problèmes d'endettement.
 - Adopter une approche préventive, avec des informations facilement accessibles, y compris par le biais d'une ligne d'assistance téléphonique et de guichets physiques, et en renforçant l'offre d'accompagnement financier. Mettre en place un service de conseil téléphonique pour les situations d'endettement en Région flamande, à l'instar du modèle de l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement et du Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes.
- Éviter l'héritage de dettes.
 - Rendre l'information financièrement accessible, et compréhensible.
 - Fournir cette information automatiquement aux personnes susceptibles d'être héritières lors de l'envoi de l'acte de décès.
 - Réformer la procédure d'acceptation d'une succession afin que l'acceptation expresse devienne obligatoire, au même titre que le refus ou l'acceptation sous bénéfice d'inventaire.
 - Augmenter le montant qui permet au notaire d'intervenir gratuitement en cas de renonciation à la succession (actuellement 6 093,20 euros) afin d'étendre la protection aux plus vulnérables.
 - Étendre le système de gratuité de l'intervention du notaire aux acceptations sous bénéfice d'inventaire et l'appliquer selon les mêmes conditions.
 - Permettre que des souvenirs personnels sans valeur économique soient réclamés en cas de refus d'héritage.
 - Réformer les droits de succession, en augmentant le montant exonéré d'impôt et les taux pour les grands héritages (recommandation du Rapport bisannuel 'Solidarité et pauvreté').
- Renforcer l'allègement de la dette dans les services de médiation de dette agréés.
 - Encourager les initiatives à bas seuil, par une communication ciblée et des informations sur l'offre existante de conseil et de planification budgétaire dans des lieux de rencontre à bas seuil (tels que les maisons de quartier, par exemple).
 - Investir dans l'aide à l'endettement par les services de médiation de dettes agréés afin d'améliorer leur accessibilité, de permettre au personnel de consacrer plus de temps à chaque personne et de mettre fin aux listes d'attente existantes.
 - Harmoniser la collecte de données auprès des services de médiation de dettes agréés dans les trois régions.
- Renforcer la médiation de la dette à l'amiable existante et la rendre plus efficace.
 - Mettre en place une protection juridique contre les recouvrements judiciaires lorsqu'une médiation de la dette est engagée.
 - Permettre au médiateur de dettes à l'amiable de saisir le tribunal lorsqu'un créancier refuse une proposition de remboursement raisonnable et que le tribunal peut imposer un arrangement de remboursement.

- Adapter le système du règlement collectif de dettes.
 - Mettre en place un meilleur cadre juridique pour la détermination de l'allocation de subsistance qui garantisse effectivement le droit à une existence digne pendant la procédure.
 - Etablir un code déontologique contraignant, assorti de sanctions, pour les différents acteurs de la procédure.
 - Offrir une aide locale, éventuellement par le biais d'une personne de confiance, en cas de problèmes de communication ou de conflit avec le médiateur de dettes assigné, et pour de tels problèmes, faciliter l'accès du débiteur au tribunal du travail.
 - Améliorer l'accès aux tribunaux du travail, sans devoir exposer des frais.
 - Garantir une plus grande participation du médié à la construction de son plan de paiement et assurer le suivi.
 - Investir davantage dans la formation des médiateurs de dettes, notamment en ce qui concerne la manière de communiquer avec les personnes en situation d'endettement.
- Limiter le coût des procédures de recouvrement.
 - Éviter le recours systématique et rapide à des mesures coercitives dans le cadre du recouvrement, même lorsque des instruments juridiques sont disponibles à cet effet. Exhorter les secteurs fournissant des services essentiels – tels que les hôpitaux, les banques et les fournisseurs d'énergie – à éviter les recouvrements judiciaires et les procédures dont les coûts augmentent rapidement.
 - Améliorer le fichier central des avis de saisie afin de mieux atteindre ses objectifs statutaires, en partie pour éviter des saisies répétées inutiles à l'égard d'un même débiteur.
 - Offrir une protection juridique aux personnes qui – en raison d'un manque de revenus temporaire ou structurel – ne seront pas en mesure de rembourser leurs dettes dans un délai réaliste, contre les recouvrements successifs, les saisies et l'accumulation des frais.
 - Organiser les pratiques de recouvrement des pouvoirs publiques – qui, en tant que créanciers, ont un rôle d'exemplarité important à jouer – afin qu'ils ne s'orientent pas trop rapidement vers le recouvrement judiciaire ou qu'ils n'adoptent pas d'autres pratiques qui entraînent une augmentation des coûts. Un plan de remboursement sur mesure devrait être un droit pour toute personne ayant une dette envers les pouvoirs publics.
 - Prolonger à un mois le délai de paiement de factures avant le début des rappels et des frais de retard.
 - Assurer la distribution correcte des envois postaux afin que les factures et les courriers recommandés parviennent au destinataire de manière fiable et dans les délais impartis.
 - Éviter l'accumulation de dettes grâce à la détection précoce des premiers signes de difficultés financières et à la mise en place d'un cadre juridique pour la coopération entre tous les acteurs.

Chapitre V - L'impact financier de la digitalisation des services et de la monnaie

Table des matières

Introduction	99
1. La digitalisation en marche	99
1.1 Une accélération liée à la crise du COVID-19	99
1.2 La digitalisation des services comme projet politique	100
1.3 Digitaliser à tout prix ?	102
2. Le coût de la digitalisation pour les personnes en pauvreté	103
2.1 L'achat de matériel et la connexion Internet	104
2.2 Les compétences numériques	105
2.3 Le coût des (non) alternatives non numériques	106
2.4 La gestion plus difficile du budget	107
2.5 La vulnérabilité sur Internet	107
3. La numérisation de la monnaie et des services bancaires,	108
3.1 Exclusion bancaire et financière	108
3.1.1 Difficultés d'accès aux services bancaires en ligne	108
3.1.2 Difficultés d'usage des moyens de paiement et des services bancaires en ligne...	110
3.1.3 Frais bancaires et coûts des services	112
3.2 La difficulté croissante de payer en argent liquide	113
3.2.1 Un accès limité au cash	113
3.2.2 Un droit de payer en cash qui s'effrite	114
3.2.3 Favoriser les moyens de paiement électronique	115
4. Ne laisser personne de côté	116
5. Recommandations	119

Introduction

La digitalisation de notre société, des services publics comme du secteur privé, progresse rapidement en Belgique comme ailleurs. Cette évolution numérique bouleverse profondément l’organisation et le fonctionnement de notre société, à tous les niveaux : économique, social, politique, individuel... Elle est à la fois porteuse d’opportunités et de menaces et a connu une nette accélération ces deux dernières années dans le contexte de la pandémie de Covid-19. Au cœur de cette révolution, la transformation digitale n’est pas sans conséquences sur l’accès aux services essentiels et aux droits des personnes incapables de suivre le rythme imposé²⁸¹. Elle pose, pour elles particulièrement, un grand nombre d’enjeux d’ordre financier. Ce chapitre explore ceux-ci.

En effet, le point 1 propose un tour d’horizon du processus de digitalisation de la société qui s’est accéléré suite à l’épidémie de Covid-19 et qui s’inscrit de plus en plus au niveau politique. Il pose ensuite la question : faut-il digitaliser à tout prix ? Le point 2 approfondit la question du coût de la digitalisation pour les personnes en situation de pauvreté en terme d’achat de matériel et de connexion Internet, de compétences numériques et de coût des (non) alternatives non numériques. Il aborde aussi la gestion plus difficile du budget et la vulnérabilité sur Internet. Le point 3 développe quant à lui l’impact financier de la numérisation de la monnaie et des services bancaires pour les personnes en situation de pauvreté, en approfondissant les questions d’exclusion bancaire et financière d’une part, et de difficulté croissante de payer en argent liquide d’autre part. Ce chapitre sur la digitalisation appelle enfin à ne laisser personne de côté dans cette évolution digitale (point 4) et propose dès lors différentes pistes de recommandations, en soulignant l’importance des canaux d’information et de contact non numériques en tant que moyens d’accès effectif aux droits (point 5).

1. La digitalisation en marche

1.1 Une accélération liée à la crise du COVID-19

Dans le Rapport bisannuel ‘Solidarité et pauvreté’²⁸² publié en décembre 2021, des participants ont souligné combien la crise du COVID-19 avait amplifié et accéléré la digitalisation de la société.

Dans ses travaux précédents, le Service de lutte contre la pauvreté pointait déjà des situations dans lesquelles la digitalisation pouvait compliquer l’accès à certains services pour les personnes en situation de pauvreté. Dans le secteur de l’énergie, par exemple, la souscription d’un contrat numérique offre souvent des avantages financiers dont ces personnes peuvent être exclues. La perte de contact humain, pour la transmission des données des compteurs, constitue une difficulté supplémentaire pour les personnes les plus vulnérables. Cette digitalisation accrue touche également d’autres domaines, comme la mobilité - avec la disparition progressive des guichets des sociétés de transport et leur remplacement par des bornes digitales - ou encore les services bancaires et les soins de santé.

²⁸¹ UNIA et Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale (2023). [Avis relatif à l'impact de la digitalisation des services \(publics ou privés\)](#).

²⁸² Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale (2021). [Rapport bisannuel 2020-2021 ‘Solidarité et pauvreté’](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale.

La fracture numérique, préexistante à la crise sanitaire, s’est aggravée à la suite des mesures prises par les autorités²⁸³, avec le recours massif au télétravail, à l’enseignement à distance, aux outils numériques pour les soins et les services, aux paiements électroniques... Pendant le confinement, les personnes ne disposant pas d’un accès internet à domicile ont non seulement été privées de certaines formes de contacts et de solidarité, elles ont également été plus fortement touchées par l’absence de continuité de certains services publics. Une majorité de services et administrations ont fermé leurs guichets, n’étant plus accessibles que par le biais de leur site internet ou sur rendez-vous, à prendre en ligne la plupart du temps. Cela a considérablement compliqué l’accès aux services essentiels et aux droits sociaux, augmentant ainsi le risque de non-recours, par lequel une personne ne bénéficie pas des droits auxquels elle peut prétendre (voir chapitre VI). Avec les mesures sanitaires, les éléments de dossier sont par exemple devenus plus difficiles à collecter pour les bénéficiaires, contraints de s’adapter à une situation qu’ils ne maîtrisent pas, ou très mal.

Les constats suivants concernant l’impact de la pandémie de Covid-19 ont été dressés lors du colloque ‘Pauvreté et Transition juste’²⁸⁴. Le premier est que *« l’expérience du Covid nous a montré que ce qui arrive aux publics les plus fragiles finit par arriver à tout le monde : la fracture numérique aujourd’hui touche beaucoup de monde, même des gens qui ne souffrent pas de problèmes socio-économiques mais qui deviennent fous avec le numérique »*. Le second constat réside dans le non retour à la situation d’avant Covid concernant l’accès aux droits : *« Pour n’importe quel service, pour un déménagement, pour essayer de demander des panneaux à la commune, il faut aujourd’hui passer par des démarches en ligne. Pendant la crise du covid-19, tout le monde a dit ‘aïe, aïe, aïe, quelle catastrophe, ces fermetures de guichets, ça fait reculer l’accès aux droits’. Tout le monde est d’accord, pourtant, à peine la crise terminée, on a un ministre qui met sur la table une ordonnance pour accélérer la digitalisation des services publics »*.

1.2 La digitalisation des services comme projet politique

Les ambitions de digitalisation accélérée de nos sociétés sont clairement inscrites à tous les niveaux de pouvoir. Le 1^{er} février 2023, l’Union européenne a adopté la ‘Déclaration européenne sur les droits et principes numériques pour la décennie numérique’²⁸⁵. Celle-ci pose les principaux objectifs suivants pour 2030 : au moins 80 % de la population devrait posséder des compétences numériques de base ; 75 % des entreprises devraient utiliser l’informatique en nuage (*cloud computing*) ; l’intelligence artificielle et les mégadonnées, 80 % des citoyens devraient utiliser l’identification numérique, et plus de 90 % des PME devraient parvenir au moins à un niveau élémentaire d’intensité numérique²⁸⁶.

En Belgique, les différents niveaux de gouvernement ont également mis en place diverses stratégies ou plans numériques ces dernières années. En 2021, le gouvernement fédéral a adopté une nouvelle

²⁸³ 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](#).

²⁸⁴ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale - [Colloque ‘Pauvreté et transition juste’](#).

²⁸⁵ Parlement européen Conseil Commission européenne (2023). « [Déclaration européenne sur les droits et principes numériques pour la décennie numérique](#) », *Journal officiel de l’Union européenne*, 23 janvier 2023, 2023/C 23/01.

²⁸⁶ Commission européenne, Représentation en Belgique - [La stratégie numérique européenne en Belgique](#).

stratégie digitale #SmartNation²⁸⁷ qui vise à « accélérer le processus de numérisation tout en assurant une approche coordonnée dans toute la Belgique »²⁸⁸. La Flandre a élaboré un plan de relance régional en décembre 2020 qui prévoit la transformation numérique²⁸⁹. La Fédération Wallonie-Bruxelles a inclus un chapitre sur la numérisation dans sa stratégie globale pour 2020-2025²⁹⁰. Quant à la Wallonie, elle dispose également d'une stratégie numérique pour 2019-2024, avec 'Digital Wallonia'²⁹¹. Dans le plan national pour la reprise et la résilience de la Belgique²⁹², la composante numérique est principalement axée sur les compétences et l'administration en ligne.

Quant à la Région bruxelloise, elle envisage prochainement l'adoption d'une ordonnance intitulée 'Bruxelles numérique'²⁹³ dont l'objectif est la numérisation des services publics. Le projet d'ordonnance, approuvé fin septembre 2023, est fortement décrié par de nombreuses organisations et professionnels du secteur social bruxellois qui craignent la poursuite de la fermeture des guichets et la disparition de l'accompagnement humain²⁹⁴. Comme l'avance la Fédération des Services Sociaux, « [cette ordonnance] impose la mise en ligne de toutes les procédures administratives sans garantir les guichets physiques dans les services publics ». En effet, « l'ordonnance prévoit le droit d'interagir avec un agent de l'autorité publique, 'a minima par un accueil physique et/ou un service téléphonique et un contact par voie postale'. Ce 'ou' pose problème. A cause de ce terme, [l'avant-projet d'ordonnance] ne garantit pas l'accueil physique dans les administrations ». Les organisations ont été très surprises par le projet d'accélérer encore la numérisation des services publics à Bruxelles, « car dans les exemples étrangers, cela conduit toujours à la suppression progressive des guichets physiques, même si ce n'est pas prévu au départ. En France, on a constaté qu'après la suppression des services physiques, d'autres structures ont dû être mises en place pour y faire face. Ainsi, la numérisation peut aussi devenir très coûteuse »²⁹⁵.

²⁸⁷ Belgium.be - [SmartNation - #convergence #inclusion #ambition](#).

²⁸⁸ Belgium.be - [À propos | SmartNation](#).

²⁸⁹ Vlaamse Regering (2020). [Vlaamse Veerkracht. Relanceplan Vlaamse Regering](#), Bruxelles, Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken.

²⁹⁰ Fédération Wallonie-Bruxelles (2021). [FÉDÉ 20 > 25. Notre engagement pour un service public accessible et de qualité](#), Bruxelles, Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

²⁹¹ DigitalWallonie.be - [Digital Wallonia. Stratégie numérique de la Wallonie](#).

²⁹² [Plan national pour la reprise et la résilience](#) (2021). Bruxelles, Cabinet du Secrétaire d'Etat à la Relance et aux Investissements Stratégiques, en charge de la Politique Scientifique.

Voir aussi: 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](#).

²⁹³ Parlement de la Région de Bruxelles-capital (2023), [Projet de décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française relatifs à la transition numérique des autorités publiques, Exposé de motifs](#), A-758/1 – 2023-2024, B-164/1 – 2023-2024.

²⁹⁴ Voir parmi d'autres actions :

- la Carte Blanche publiée en novembre dans La Libre et signée par plus de 200 associations : La libre - [Le projet "Bruxelles numérique" du gouvernement Vervoort mettra en difficulté un Bruxellois sur deux](#).

- le rassemblement fait contre l'ordonnance « Bruxelles numérique » le 6 décembre 2022 : Lire et Écrire - [Un millier de Bruxellois-es exigent des guichets pour accéder à leurs droits](#).

²⁹⁵ Fédération des services sociaux (2023). [Critique de l'avant-projet d'ordonnance 'Bruxelles numérique' approuvé par le gouvernement en deuxième lecture](#).

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

En 2019, au début de la législature actuelle, les déclarations de politiques générales des différentes entités du pays se faisaient déjà l'écho de cette volonté de dématérialisation des services. A Bruxelles, cette mutation est essentiellement justifiée par la nécessité « *d'encourager la simplification maximale des procédures, la dématérialisation, la réduction des délais de traitement des dossiers des citoyens, l'accès facile aux informations, la réduction des coûts administratifs et des déplacements tout en engageant l'administration vers la gestion paperless et l'exemplarité environnementale* »²⁹⁶. En Wallonie, il est précisé que cette digitalisation doit s'accompagner d' « *actions adéquates pour éviter la fracture numérique et s'assurer que le service reste universel* »²⁹⁷.

Nous pouvons penser que parmi les objectifs de la digitalisation des services, il y a également la volonté de réduire les coûts, notamment en limitant le personnel, et d'externaliser une partie du travail vers l'utilisateur, le client. La question est de savoir quelle est l'ampleur réelle de ces économies, car de nouvelles structures sont également mises en place pour soutenir les personnes qui ont des difficultés à accéder aux services numériques. Par exemple, une association dans laquelle des personnes pauvres se rassemblent constate que « *si on veut prendre un rendez-vous à la Ville de Bruxelles, il faut le faire en ligne, surtout en dehors des heures d'ouverture. Par contre, si vous vous rendez sur place, il y a du personnel sur place pour vous aider avec les ordinateurs. Il faut se rendre à la commune pour prendre un rendez-vous et ensuite on peut se rendre au rendez-vous* »²⁹⁸.

1.3 Digitaliser à tout prix ?

« Je ne sais pas vers quel monde on va, mais je ne veux pas de ce monde-là. Je ne veux pas que des personnes qui ont le pouvoir décident à ma place, je veux pouvoir maîtriser ma vie ».

Le présupposé selon lequel la digitalisation est inéluctable constitue souvent le point de départ de bon nombre de réflexions, débats et décisions politiques. Mais faut-il vraiment tout digitaliser ? Concernant l'accès aux services publics, le mot d'ordre aux différents niveaux de pouvoir du pays est de passer au 'digital par défaut', c'est-à-dire que « *l'offre privilégiée pour interagir avec le citoyen pour qu'il réalise ses démarches va être numérique* »²⁹⁹. Si le développement des technologies numériques est devenu essentiel dans la vie sociale, économique, culturelle et politique de nos sociétés et peut s'avérer un vrai progrès pour les personnes présentant une situation administrative simple ou disposant des compétences et des outils numériques adéquats, il n'en va pas de même pour quantité de citoyens, qu'ils soient précarisés ou non. Nombreux sont ceux qui se retrouvent démunis face à un questionnaire informatique incompréhensible ou face à un robot en ligne pour répondre à leurs questions.

Lors du colloque 'Pauvreté et transition juste', de même que lors de la concertation, de nombreuses réticences ont été évoquées quant au 'tout numérique'. « *Tout le monde dit qu'on ne peut pas rater le train du numérique. Je ne suis pas tout à fait d'accord. Je ne sais pas très bien pour qui il roule et à*

²⁹⁶ Gouvernement bruxellois (2019). [Déclaration de politique générale commune au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune, législature 2019-2024](#), p. 108.

²⁹⁷ Gouvernement wallon (2019). [Déclaration de politique régionale pour la Wallonie, 2019-2024](#), p. 41.

²⁹⁸ Les citations non référencées sont basées sur les interventions survenues lors des réunions de concertation organisées par le Service de lutte contre la pauvreté dans le cadre de la rédaction de ce Rapport bisannuel.

²⁹⁹ Conseil bruxellois de coordination sociopolitique – ['Bruxelles numérique', l'ordonnance de la discorde](#).

quoi ça nous sert ». Plusieurs exemples de numérisation trop poussée ont ainsi été cités, comme celui d'un logement social dont la porte ne peut être ouverte qu'avec un smartphone.

Dans le même temps, les participants en situation de pauvreté reconnaissent différents avantages et impacts positifs de la digitalisation du point de vue financier. De manière générale, les démarches sur Internet permettent par exemple une certaine automatisation des droits. De plus, le coût des différentes démarches est plus bas quand les personnes y ont accès sur internet. « *autrefois, postuler à un emploi coûtait cher. Pour envoyer une lettre, les gens devaient acheter une enveloppe et un timbre. Désormais, une lettre peut être envoyée à 80 adresses par courrier, sans frais. La digitalisation offre également des avantages dans la recherche de biens. En ligne, il n'y a pas de personnes qui portent des jugements et tout va beaucoup plus vite* ». Autre exemple, dans le domaine du logement, « *si on sait dans quel quartier une personne cherche un logement et quel est son budget, la recherche en ligne prend moins de temps que relever des affiches dans les quartiers. En outre, le site web vous donne déjà une idée de l'état et de l'emplacement de la propriété* ».

2. Le coût de la digitalisation pour les personnes en pauvreté

La digitalisation de la société engendre un certain coût pour les ménages, pour l'achat de matériel ou d'abonnements de télécommunications par exemple. Bien entendu, ces dépenses, lorsqu'elles sont réalisées, impactent davantage les ménages avec des revenus plus faibles. Mais outre le coût de la digitalisation à proprement parler, c'est le coût des inégalités numériques qui pèse lourd pour les personnes en situation de pauvreté. En effet, c'est surtout le manque de matériel adéquat, l'incapacité ou la peur d'utiliser les services en ligne ou encore la vulnérabilité accrue sur Internet qui coûte cher.

La 'fracture numérique', cette expression tant usitée dans les médias, est apparue dans les années 1990 avec le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC). Aujourd'hui, elle a acquis plusieurs significations, se référant aussi bien à l'accès matériel à ces technologies qu'aux inégalités sociales qui résultent des usages différents que l'on en fait³⁰⁰. « *Les technologies changent notre société à la vitesse de l'éclair. Mais les pratiques numériques ne suivent pas pour autant le même rythme ; tout le monde ne surfe pas avec la même aisance sur la vague numérique (...) de nombreuses personnes ne bénéficient pas des possibilités offertes par le numérique, ce qui entrave leur accès à certains droits sociaux* »³⁰¹. Il est habituellement considéré que la fracture numérique se marque à plusieurs niveaux : l'accès au matériel et à l'Internet, la maîtrise des compétences liées au numérique et l'accès aux services digitaux (administration, services bancaires, santé...). En Belgique, la fracture numérique reste importante entre les personnes peu et hautement qualifiées. De manière générale, on peut dire que plus le niveau d'instruction et les revenus sont élevés, plus avancées sont les compétences numériques. On observe également quelques disparités entre les régions³⁰².

³⁰⁰ UNIA et Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). [Avis relatif à l'impact de la digitalisation des services \(publics ou privés\)](#), p. 6.

³⁰¹ Fondation Roi Baudouin (2022). [Baromètre de l'inclusion numérique 2022](#), Bruxelles, FRB, p. 1.

³⁰² Fondation Roi Baudouin (2022). [Baromètre de l'inclusion numérique 2022](#), Bruxelles, FRB.

Dans ce point, nous énumérons différents éléments liés à la digitalisation qui représentent un certain coût pour les ménages en situation de pauvreté, en particulier ceux qui subissent la fracture numérique.

2.1 L’achat de matériel et la connexion Internet

L’achat de matériel informatique ainsi qu’une connexion Internet représente un coût non négligeable pour les personnes en situation de pauvreté. Au cours de ces dernières années, l’accès à ce matériel et à Internet n’a cessé de progresser dans notre pays. Selon l’office belge de la statistique, Statbel, en 2023, 94 % des ménages disposaient de l’internet à domicile, contre 54 % en 2006³⁰³. Néanmoins, ces statistiques *a priori* positives cachent d’énormes disparités liées aux revenus et à la composition des ménages selon le baromètre 2022 de l’inclusion numérique. « En 2021, près d’un ménage pauvre sur cinq (18 %) en Belgique ne dispose pas de connexion à internet à son foyer. Cette proportion correspond environ à 183 000 ménages, alors que les ménages disposant des revenus les plus élevés sont désormais pratiquement tous connectés à internet depuis leur domicile ». Selon cette étude, dans 9 cas sur 10 « *les raisons pour lesquelles ces personnes ne disposent pas d’une telle connexion sont principalement d’ordre économique* »³⁰⁴.

Lors de la concertation, les associations de terrain ont-elles aussi estimé que les politiques devraient « *regarder davantage sur le terrain pour se rendre compte de l’ampleur de la fracture numérique. 40 % du quartier de Nieuw-Gent, où se trouve De Zuidpoort, n’a pas d’accès à l’internet. Les enfants sont collés contre les bâtiments où ils peuvent accéder à l’internet* ». Notons que « *la baisse du nombre de personnes sans internet ou équipement informatique peut également être liée aux efforts déployés pendant l’épidémie de covid pour permettre à tous les citoyens d’accéder à Internet. Mais il s’agissait d’une approche ponctuelle, et s’il n’y a pas d’effort soutenu dans ce domaine, tous ces appareils seront obsolètes d’ici l’année prochaine. Ces budgets doivent être ancrés, et les budgets doivent être fournis sur une base permanente* ».

En outre, les besoins évoluent (applications plus gourmandes, appels vidéo...) et exigent des débits de plus en plus rapides, ce que les abonnements bon marché ne permettent généralement pas. Le fossé a donc tendance à se creuser à mesure que les technologies progressent. Les connexions mobiles à haut débit gagnent du terrain et sont le plus souvent liées à l’utilisation d’une tablette ou d’un *smartphone*, plus onéreux, comme le faisaient remarquer les participants à la concertation qui a mené au Rapport bisannuel ‘Solidarité et pauvreté’³⁰⁵ : « *il y a de plus en plus une obligation d’avoir un smartphone mais c’est un objet qui coûte cher et que tout le monde ne sait pas utiliser* ».

Par ailleurs, la présence de matériel informatique et d’une connexion Internet au sein des ménages n’est pas un gage d’accès au numérique. En effet, beaucoup de personnes en situation de pauvreté rencontrent des problèmes de qualité du matériel, de la puissance de ceux-ci, de l’espace disponible, ou encore de logiciels compatibles.

³⁰³ Statbel - [Utilisation des TIC auprès des ménages](#).

³⁰⁴ Fondation Roi Baudouin (2022). [Baromètre de l’inclusion numérique 2022](#), Bruxelles, FRB, p. 6-7.

³⁰⁵ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale (2021). [Solidarité et pauvreté. Contribution au débat et à l’action politiques. Rapport bisannuel 2020-2021](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale.

Enfin, de nouvelles inégalités liées au développement de l'intelligence artificielle apparaissent dans le domaine des objets et des maisons connectés. *« De nouvelles lacunes en matière de propriété se profilent, comme les appareils intelligents et la domotique dans le secteur de l'énergie, qui permettent souvent d'économiser de l'argent. Une nouvelle fracture numérique se profile donc dans le secteur de l'énergie, mais ce secteur admet lui-même qu'il n'y a pas encore eu de débat à ce sujet, pas même au niveau européen ».*

2.2 Les compétences numériques

Par manque de compétences numériques, qu'elles soient liées à la langue, au type de langage utilisé, ou à l'outil numérique à proprement parlé, un certain nombre de personnes renoncent à utiliser Internet, que ce soit pour effectuer des achats en ligne, pour chercher des informations ou encore pour remplir et transmettre des formulaires aux pouvoirs publics.

Selon les derniers résultats de l'enquête sur l'utilisation des TIC auprès des ménages organisée annuellement par Statbel, l'utilisation d'Internet a poursuivi sa hausse en 2023 : 95 % des Belges de 16 à 74 ans utilisent internet contre 89 % en 2018 et 82 % en 2013³⁰⁶. Ces chiffres renferment pourtant de grandes disparités et inégalités parmi la population, dont une partie n'est toujours pas ou est peu connectée. Selon le baromètre 2023 de maturité numérique des citoyens wallons, 6% de la population wallonne n'a jamais utilisé Internet, principalement les plus de 75 ans. Le nombre de citoyens wallons qui ne font aucun usage du numérique a par ailleurs augmenté, passant de 5,5% en 2021 à 6,5% en 2023. 29 % des Wallons se disent éloignés du numérique³⁰⁷. De plus, toujours selon Statbel, *« 16 % des 65 et 74 ans et 18 % des personnes souffrant de problèmes de santé de longue durée n'utilisent pas internet ou ne l'ont, en tous cas, pas utilisé dans les trois mois précédant l'enquête »*³⁰⁸.

Concernant les compétences numériques à proprement parler, *« le pourcentage de Belges (âgés de 16 à 74 ans) qui possèdent au moins des compétences numériques de base a augmenté de 54 % en 2021 à 59 % en 2023 »*³⁰⁹. Si cette évolution est positive, cela signifie néanmoins que 41 % des Belges ne disposent toujours pas des compétences de base, ce qui représente une part très importante de la population. En outre, rappelons que les statistiques ne prennent en compte que la population âgée de 16 à 74 ans. On ne peut donc qu'imaginer la fracture numérique que subissent les 1 100 000 Belges âgés de 75 ans et plus, ainsi que toutes les autres personnes non reprises dans les statistiques (demandeurs d'asile, etc). Le baromètre de l'inclusion numérique 2020 publié par la Fondation Roi Baudouin pointait déjà que *« 57 % des internautes peu diplômés et 56 % de ceux ayant de faibles revenus n'avaient jamais effectué de démarches administratives en ligne, alors qu'ils étaient censés le faire »*³¹⁰. En 2023 et selon Statbel, *« ce sont les étudiants et les personnes occupées qui possèdent le plus de compétences numériques: 72 % et 67 % d'entre eux, respectivement, possèdent au moins des compétences numériques de base. Les chômeurs (47 %), les inactifs (41 %) et les retraités (40 %) éprouvent plus de difficultés. L'âge et le niveau d'instruction jouent également un rôle: on observe une*

³⁰⁶ Statbel - [Compétences numériques](#).

³⁰⁷ Digital Wallonia (2023). [Baromètre de maturité numérique 2023 des citoyens wallons](#), Agence du Numérique.

³⁰⁸ Statbel - [Utilisation des TIC auprès des ménages](#).

³⁰⁹ Statbel - [Compétences numériques](#).

³¹⁰ Fondation Roi Baudouin (2020). *Baromètre de l'inclusion numérique 2020*, Bruxelles, FRB, p. 5.

nette baisse des compétences numériques après 45 ans et chez les personnes à faible niveau d’instruction »³¹¹.

Si le terme ‘illelectronisme’ est parfois utilisé pour désigner les personnes qui se trouvent en situation de fracture numérique par manque de compétences, ce terme ne reflète pas la réalité. En effet, il a été avancé lors de la concertation que la société n’est pas divisée entre les personnes qui sont montées dans le train du numérique et celles qui n’y comprennent rien : toute personne, à des degrés divers, peut un jour se heurter à la complexité d’une technologie, d’un programme ou d’un outil. Il est, selon les participants à la concertation, illusoire de penser que la formation des individus à l’outil numérique rattrapera un jour le développement effréné de technologies numériques toujours plus compliquées à comprendre et à manier. C’est ce que pointe également le baromètre 2022 de l’inclusion numérique en affirmant que *« si les compétences tendent à augmenter au fil du temps, cette amélioration est toutefois soumise à la pression d’un monde en constante évolution et toujours plus complexe. (...) La nécessité de développer sans cesse de nouvelles compétences numériques qui sont de plus, souvent imprévisibles, se traduit dans les données par la hausse du niveau de vulnérabilité numérique »³¹².*

En outre, tout citoyen peut être un jour confronté à une difficulté pour accéder à des informations en ligne concernant la santé, à utiliser un service bancaire en ligne ou à entrer en contact avec une administration. Rien n’est pire pour l’accès aux droits que de se retrouver devant un message d’erreur ou à un questionnaire incompréhensible sans interlocuteur humain : *« Il est impossible de ‘négocier’ face à un ordinateur. A qui demander les explications ? Quand on a des cases à cocher, on ne sait pas toujours lesquelles cocher pour être en ordre. Il faut comprendre ce que les formulaires électroniques veulent dire. Ce n’est pas facile ».*

Malgré tout, les autorités locales et supralocales s’efforcent d’offrir un soutien et des conseils pour renforcer les compétences numériques, en combinaison ou non avec la fourniture (temporaire) de matériel TIC. Selon les participants à la concertation, cette offre est essentielle et constitue l’une des pistes possibles pour réduire la fracture numérique, mais elle a aussi ses limites. Par exemple, elle semble plus facile à organiser dans un contexte urbain que dans un contexte rural. Elle s’accompagne également de nouvelles incertitudes, par exemple en ce qui concerne le prêt de matériel informatique. Un employé d’un Digipunt déclare : *« Nous sommes maintenant confrontés pour la première fois à un ordinateur portable volé : l’ordinateur n’est pas remplacé et l’emprunteur n’en reçoit pas un nouveau. Ce qui se passe en cas de dommages causés par l’emprunteur n’est pas clair, rien n’a été défini à ce sujet ».* Un travailleur d’une association dans laquelle des pauvres se rassemblent s’inquiète également de savoir si *« on ne risque pas de responsabiliser, voire de culpabiliser, ceux qui n’utilisent pas ce soutien de ne pas avoir recours à ces initiatives ».*

2.3 Le coût des (non) alternatives non numériques

Différents exemples de différences de prix entre les paiements en ligne et les paiements en espèces ont été donnés lors de la concertation. C’est le cas par exemple des différentes sociétés de transport en commun, de commerces divers, d’offres de télécommunications, de billetterie d’activités

³¹¹ Statbel - [Compétences numériques](#).

³¹² Fondation Roi Baudouin (2022). [Baromètre de l’inclusion numérique 2022](#), Bruxelles, FRB, p. 23 et 26.

culturelles, etc. Il s’agit par exemple de tarification différenciée, de réductions et offres uniquement sur Internet, ou encore de programmes de fidélité dont les personnes non connectées sont exclues. *« Certains supermarchés collaborent avec des applications offrant des remises ou des points de fidélité en plus des remises en magasin. Tout le monde ne peut pas en bénéficier ».*

Plus problématique du point de vue de l’égalité entre les citoyens, ces différences de tarif concernent parfois des démarches ou l’obtention de document auprès de la commune. Celles-ci peuvent en effet être gratuites en ligne et payantes au guichet, ce qui crée une inégalité entre les citoyens connectés et ceux non connectés.

Enfin, c’est parfois les déplacements qui coûtent plus cher quand le service n’est plus accessible autrement qu’en ligne -et plus par téléphone- et qu’une aide est donc nécessaire.

2.4 La gestion plus difficile du budget

La digitalisation des services rend plus difficile la gestion du budget pour les personnes en situation de pauvreté qui sont victimes de fracture numérique ou qui souhaitent continuer de gérer celui-ci sur papier. En effet, elles n’ont plus de vue claire sur leur budget, leurs comptes bancaires, leur solde, et leurs factures à payer lorsque celles-ci arrivent sur un espace client en ligne, par exemple. Il en va de même des extraits de compte et des chèques repas qui sont de moins en moins disponibles en version papier, même sur demande³¹³.

De plus, elle ne peuvent pas comparer facilement les offres et les prix, par exemple en matière de téléphonie ou de fournisseurs d’énergie. Or, pouvoir comparer sur Internet les différentes offres des contrats d’énergie ou des opérateurs de télécommunications permet souvent de belles économies.

Il en va de même pour la déclaration fiscale qui est difficile, voire impossible, à rendre sans interlocuteur à qui s’adresser en cas de problème, que la personne soit à l’aise avec le numérique ou non.

2.5 La vulnérabilité sur Internet

Les participants à la concertation confirment la vulnérabilité accrue face aux arnaques et tentatives de phishing en raison de l’absence d’interlocuteur et de compétences numériques plus faibles : *« La peur des arnaques est bien présente, surtout pour les gens qui ne connaissent que peu les outils numériques ».* Ces personnes sont de fait plus exposées au risque de se faire pirater leurs données ou ou extorquer de l’argent, d’éprouver des difficultés à gérer leurs comptes et mots de passe ou encore à compléter correctement des formulaires contenant des données personnelles. En outre, les utilisateurs ne peuvent être tenus pour seuls responsables lorsqu’ils sont victimes d’escroqueries numériques. Un travailleur d’une organisation sociale note que *« les systèmes gouvernementaux eux-mêmes ne sont souvent pas sécurisés et subissent des violations de données. Aujourd’hui, il semble que les gens eux-mêmes soient principalement responsables lorsqu’ils sont victimes d’hameçonnage. Lorsque ces systèmes seront améliorés, les utilisateurs seront mieux protégés et se sentiront plus en sécurité ».*

³¹³ Bpost - [Carte bpaid | Extraits de compte](#).

Il y a en outre un risque d'endettement plus important. « *Les gens sont plus susceptibles d'être tentés de consommer dans le cadre du commerce électronique parce que les applications leur proposent constamment des publicités ciblées. La publicité est partout* » (voir le chapitre IV).

3. La numérisation de la monnaie et des services bancaires

Le secteur bancaire et financier est sans doute l'un des plus digitalisés à l'heure actuelle³¹⁴ : les moyens de paiement en ligne ne cessent de se multiplier et remplacent progressivement les transactions en argent liquide, les banques en ligne se développent, les applications et services bancaires numériques se multiplient, etc. Dans le même temps, le nombre d'agences bancaires avec présence physique sont réduites à peau de chagrin.

Certains aspects de cette évolution comportent de nombreux avantages, y compris pour les personnes en situation de pauvreté, à condition qu'ils aient accès à ces applications numériques. Comme le reconnaissent les participants à la concertation qui vivent des situations de pauvreté, « *l'argent numérique permet de faire des paiements à distance, ce qui est pratique pour les personnes qui ont du mal à se déplacer* » ; « *la possibilité de faire des transactions immédiates est un avantage entre particuliers* », « *grâce aux applications bancaires, les gens peuvent vérifier leur solde n'importe où...* ».

Toutefois, cette digitalisation des services bancaires et cette numérisation des moyens de paiement peut à l'inverse compliquer considérablement la vie des citoyens, en particulier des personnes déconnectées du monde numérique qui parviennent difficilement à payer leurs factures ou à avoir accès à certains services. Les personnes en situation de pauvreté expérimentent également un accès plus difficile aux services bancaires et financiers : comptes à vue, épargnes, assurances ou encore crédits leur sont parfois refusés ou sont inaccessibles pour diverses raisons, avec un impact important sur leurs finances et la gestion de leur budget.

3.1 Exclusion bancaire et financière

En matière d'exclusion financière, les inégalités sont de plusieurs types. Elles concernent l'accès à un compte bancaire et aux services bancaires en ligne, l'usage de ceux-ci, ainsi que les frais bancaires.

3.1.1 Difficultés d'accès aux services bancaires en ligne

La première condition pour effectuer des transactions électroniques et profiter de services bancaires et financiers réside dans l'obligation de posséder un compte et une carte bancaires. Si c'est le cas pour 98 % des ménages ayant une résidence légale sur le territoire national³¹⁵, certaines personnes sont encore laissées pour compte. Selon un rapport de Myria sur « l'accès aux services bancaires et inclusion financière des étrangers » publié en 2023, « *Myria et Unia sont régulièrement contactés par la société civile, les services sociaux et les particuliers au sujet de problèmes rencontrés par les*

³¹⁴ Commune de Rixensart – [Bientôt un distributeur de cash au centre de Rixensart ?](#)

HLN – [Affligem bant cash gel dop het gemeentehuis.](#)

³¹⁵ De Sola Perea M. & L. Van Bemme (2022). « [Premiers résultats de la quatrième vague de l'enquête sur le comportement financier des ménages belges](#) », *Revue économique*.

étrangers pour accéder aux services bancaires. Ce problème existait déjà auparavant, mais les signalements ne concernaient alors que les personnes en séjour irrégulier et les personnes sans document d'identité qui ne pouvaient dès lors pas ouvrir de compte bancaire. Désormais, ils concernent aussi les personnes en séjour régulier, en particulier les nouveaux arrivants comme les demandeurs d'asile, les personnes bénéficiant d'une protection internationale ou les mineurs non accompagnés. Ainsi, même les personnes titulaires d'une carte A temporaire, mais renouvelable, n'ont souvent pas accès à un compte bancaire »³¹⁶. Les personnes en difficulté financière n'obtiennent pas facilement non plus un compte courant auprès d'une banque. Comme le souligne le Rapport susmentionné de Myria : « un aspect commercial est également en jeu. Les banques sont des entreprises privées qui recherchent le profit ». Les clients moins riches sont donc moins attrayants commercialement pour les banques.

Afin de remédier à ce genre de situation, la loi du 24 mars 2003 modifiée le 1^{er} avril 2007³¹⁷ impose aux banques l'obligation de fournir un service bancaire de base à tout particulier qui le demande et qui n'a pas d'autres comptes ouverts. « Chaque banque est tenue d'ouvrir aux personnes en difficulté un compte à vue assorti d'une carte de débit. De cette manière, elles pourront effectuer un certain nombre d'opérations de base »³¹⁸. Pour peu que le compte soit suffisamment approvisionné -car un solde négatif est exclu-, les personnes peuvent « déposer et retirer de l'argent, effectuer des virements, réaliser des ordres de paiement permanents, exécuter des domiciliations, payer par carte de débit, mais pas par carte de crédit, utiliser les canaux numériques de la banque, recevoir des extraits électroniques ou imprimés »³¹⁹. Le service bancaire de base n'est pas nécessairement gratuit. La banque peut demander jusqu'à 19,10 euros par an (montant en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2023).

Cela étant dit, il n'est pas rare, selon des membres d'associations dans lesquelles les personnes en pauvreté se rassemblent, que les banques ne remplissent pas leurs obligations en matière de service bancaire de base : soit en refusant de l'octroyer, pour des (pseudo)raisons d'identification par exemple, soit en décourageant les personnes qui le demandent par des délais de traitement de la demande anormalement longs ou des prises de rendez-vous impossibles³²⁰. De fait, « la clientèle (du service bancaire de base) est souvent moins riche et donc moins attrayante commercialement pour les banques : les coûts d'un compte bancaire de base sont plus élevés que les bénéfices, et l'ensemble du processus que la banque doit suivre pour se conformer aux réglementations anti blanchiment d'argent est onéreux »³²¹.

Une autre question d'accès est celle des services bancaires en ligne pour les personnes victimes de la fracture numérique ou qui n'utilisent tout simplement pas les outils en ligne. Pour « répondre aux besoins du groupe de client-e-s qui n'ont guère, voire pas recours aux canaux numériques pour régler leurs affaires financières », un dispositif de 'service bancaire universel' a été créé via une Charte datant

³¹⁶ Myria (2023). [Accès aux services bancaires et inclusion financière des étrangers](#), MyriaDocs#12, p. 2.

³¹⁷ Loi du 24 mars 2003 instaurant un service bancaire de base, modifiée le 1^{er} avril 2007, *Moniteur Belge*, 15 mai 2003.

³¹⁸ Febelfin - [Demander le service bancaire de base](#).

³¹⁹ Febelfin - [Demander le service bancaire de base](#).

³²⁰ Cela est confirmé par Myria, l'Association pour le droit des étrangers (ADDE) et le Service Droit des jeunes de Bruxelles. Voir : [L'ouverture d'un compte en banque pour les personnes en séjour irrégulier ou précaire : Quand les banques bafouent leurs propres règles](#).

³²¹ Myria (2023). [Accès aux services bancaires et inclusion financière des étrangers](#), MyriaDocs#12.

de 2021 entre Febelfin et le Gouvernement³²². Toute personne « *qui, pour une raison quelconque, n'a pas accès aux applications en ligne proposées par les banques* » peut bénéficier du service bancaire universel. Il s'agit d'un paquet de services comprenant à tout le moins les éléments suivants, pour un montant de maximum 60 euros par an (tarif en vigueur jusqu'au 30 juin 2024)³²³ :

- au minimum 60 opérations manuelles par an; (par exemple : virements papier à remettre à l'agence et, si l'infrastructure de l'agence le permet, retraits d'espèces au guichet, etc.)
- une carte de débit;
- au moins 24 retraits d'espèces au guichet automatique de la banque propre ;
- l'impression des extraits de compte aux guichets automatiques de la banque propre dans l'agence, les retraits mensuels d'extraits au guichet (si proposés par la banque) ou leur envoi mensuel à la demande du/de la client/e.

Notons que l'effectivité de ce service bancaire universel est nettement diminuée par la disparition des agences bancaires, des guichets physiques et des distributeurs d'argent liquide. Il devient en effet de plus en plus difficile d'effectuer des opérations bancaires manuellement quand il faut parcourir des kilomètres pour trouver une banque. De plus, ce service apparaît très réduit au regard de la réalité des ménages. A titre d'exemple, la plupart des ménages effectuent plus de 60 virements par an (ce qui représente 5 virements par mois).

Enfin, un autre cas de non accès à une carte bancaire et aux services bancaires en ligne concerne les personnes sous administration de biens. Selon les participants à la concertation qui vivent en situation de pauvreté, « *les personnes sous administration de bien n'ont pas accès à des cartes bancaires 'normales'. Elles ont des cartes qu'elles appellent des 'cartes argent de poche'. Ces cartes ne peuvent pas être utilisées pour faire des achats en ligne. Elles peuvent seulement être utilisées pour retirer de l'argent d'un distributeur de billets ou pour payer dans un magasin. On ne peut même pas les utiliser pour vérifier son solde sur un distributeur. C'est pourquoi les personnes retirent en une fois tout l'argent que leurs administrateurs ont donné pour la semaine - ça les permet d'avoir une idée exacte de combien d'argent leur reste. En plus, les dépenses sur les cartes sont limitées à 100 € par jour - donc si qqn veut acheter un frigo, etc, il faut aller retirer de l'argent à un distributeur pendant plusieurs jours d'affilée* ». En outre, selon les mêmes participants, beaucoup d'administrateurs de biens « *considèrent que l'internet est un 'luxe' (...). Avec la tendance à déplacer les services en ligne, cette idée est très dépassée* ».

3.1.2 Difficultés d'usage des moyens de paiement et des services bancaires en ligne

Selon un chercheur qui a participé à la concertation, « *on considère souvent que l'inclusion financière n'est plus un problème car 99 % des gens ont un compte à vue. Mais ça ne suffit pas. Il faut une carte bancaire, il faut savoir l'utiliser... Il faut remplir d'autres conditions que simplement celle d'avoir un compte. Si on regarde vers les 40 % les plus pauvres, 98 % ont un compte. Mais seulement 93 % d'entre eux ont une carte bancaire, 83 % utilisent cette carte. Il faut donc distinguer les problématiques d'accès et d'usage* ».

³²² Gouvernement et Febelfin (2021). [Charte entre Febelfin et le Gouvernement concernant l'offre d'un 'service bancaire universel'](#).

³²³ Febelfin - [Tout sur le service bancaire universel](#).

Ce n’est pas parce qu’une personne dispose d’un compte bancaire qu’elle sait l’utiliser ou qu’elle a effectivement accès aux services et produits financiers. Les personnes en situation de pauvreté éprouvent de plus grandes difficultés à manier les services bancaires en ligne et les applications mobiles. Bien entendu, la majorité de ces difficultés se recoupe avec les problématiques liées à la fracture numérique : non accès à du matériel de qualité, pas de connexion à Internet à domicile, compétences numériques insuffisantes...

De fait, l’utilisation des services bancaires en ligne (e-banking ou banque électronique) reste bien plus faible pour les groupes de population à faible revenus, même si elle s’est améliorée ces dernières années selon une étude réalisée par l’AB-REOC, une association sans but lucratif offrant une plateforme aux différentes organisations de défense des consommateurs. *« Concernant l’e-Banking, en 2022, il y a une augmentation assez remarquable dans son utilisation au sein du groupe avec les revenus relevant du 1er quintile (désormais 65 % des ménages du 1er quintile de revenus utilisent l’e-Banking, contre 55 % en 2021). Il s’agit d’une augmentation de 10 points de pourcentage. Les autres groupes de revenus n’ont augmenté que de 3 points de pourcentage en moyenne. Une des explications possibles se trouve dans les programmes de déploiement du matériel IT lors de la période de COVID. La différence entre le pourcentage de ces internautes utilisant l’e-Banking et la totalité des Belges utilisant l’e-Banking a diminué de moitié dans le groupe de revenus relevant du 1^{er} quintile, et est resté stable pour les autres groupes de revenus »*³²⁴. Malgré cette évolution, cela signifie que plus d’un ménage sur trois appartenant au groupe avec les revenus relevant du 1er quintile n’utilise pas l’e-banking.

Les participants à la concertation ont rappelé l’importance des agences bancaires et de l’accompagnement humain pour toutes les personnes qui possèdent des compétences numériques insuffisantes pour avoir accès à l’information ou utiliser les applications, qui ont peur de se tromper, etc. Notons que l’accompagnement humain reste également capital pour toute personne qui se heurte à une difficulté en ligne ou dans la gestion de son dossier. Or, force est de constater que la tendance est à la fermeture des agences et de l’accompagnement humain : il devient de plus en plus difficile d’obtenir un rendez-vous, d’avoir un professionnel au téléphone, d’être accompagné dans ses démarches... Une participante raconte qu’elle *« a assisté à une scène insupportable la semaine dernière : une dame qui avait perdu sa carte et avait besoin d’argent rentre dans une banque sans avoir de rendez-vous. Les rendez-vous de l’après-midi se prenaient avec un QR code, or elle ne savait pas en utiliser. Les employés de la banque n’ont pas voulu lui donner de rendez-vous alors qu’elle était présente sur place. Elle est intervenue pour aider cette dame et insister pour qu’on lui donne un rendez-vous. Le personnel de la banque était vraiment imperméable à la réalité des personnes »*.

Les démarches bancaires en ligne exigent également de comprendre le langage utilisé et de pouvoir remplir des formulaires. Selon les participants à la concertation, *« il serait également nécessaire que les banques uniformisent leurs applications. Les applications devraient prévoir la possibilité d’obtenir certaines informations plus facilement pour les personnes/professionnels aidant les personnes vulnérables. Même si ces applications sont digitales elles-mêmes »*. Dans certaines familles, ce sont les enfants qui doivent faire les paiements.

³²⁴ AB-REOC (2023). [*Réduire la fracture numérique pour l’ensemble des consommateurs dans la société*](#), Bruxelles, AB-REOC, p. 12.

Enfin, les démarches en ligne à effectuer par le citoyen lui-même expose par ailleurs ce dernier à davantage de tentatives d'escroquerie et de *phishing*. Les banques exigent en effet des consommateurs qu'ils effectuent leurs opérations bancaires par voie numérique, mais lorsque des codes sont transmis et que des personnes se font escroquer, certaines banques refusent de les rembourser parce que c'est la faute de l'utilisateur. Cela transfère la responsabilité au consommateur, qui n'a pas les connaissances nécessaires pour cela. C'est pourquoi il a été rappelé lors du colloque 'Pauvreté et transition juste'³²⁵ que *« Le plus important est de ne pas forcer les gens à passer au numérique, car cela les rend trop vulnérables à la fraude »*. Les chiffres montrent en effet que *« L'augmentation de l'utilisation d'internet, et surtout de l'e-Banking, n'est pas sans danger lorsque l'on considère que la connaissance des mesures de sécurité en ligne est plus faible pour les ménages en situation de pauvreté (revenu du ménage dans le 1er quintile) : 35% de ces ménages n'ont même pas de connaissances de base pour mieux se protéger en ligne (moyenne pour les belges : 28%) »*³²⁶. Il a été exprimé lors du colloque que *« l'accessibilité des pouvoirs publics fait l'objet de nombreuses plaintes, auxquelles le gouvernement tente de répondre en créant de nouveaux intermédiaires, comme dans le cas des digibanques. Mais il s'agit de personnes avec lesquelles on n'a pas toujours une relation de confiance et avec lesquelles on doit renoncer à sa vie privée »*.

3.1.3 Frais bancaires et coûts des services

Une autre raison d'inégalités en matière de services bancaires et financiers réside dans le coût de ceux-ci. Pour les personnes en situation de pauvreté, les frais bancaires peuvent être élevés³²⁷ ; ils sont prélevés à la source, et peuvent mettre le compte à découvert. Un participant sous administration de biens a par exemple relevé lors de la concertation que dans son cas, les frais bancaires représentent une charge très importante : *« Avec mes 70 euros par semaine, je ne peux que survivre et lorsque la banque me facture des frais, elle les prélève sur cet argent »*. De plus, il existe une obligation légale des banques de fournir une synthèse annuelle des frais bancaires mais ces synthèses sont difficilement accessibles et lorsqu'on les a, la plupart des gens est souvent très surprise du montant des frais. Les opérations bancaires qui ne sont pas numériques tels que les virements et les extraits de compte deviennent en outre de plus en plus cher, ce qui pèse lourdement sur le budget des plus précaires.

Par ailleurs, les banques traitent différemment leurs 'meilleurs' et leurs 'moins bons' clients. Il existe un effet redistributif négatif pour les pauvres qui payent cher des frais pour des opérations qui sont gratuites pour les clients haut de gamme. On observe que l'utilisation de moyens de paiement électroniques haut de gamme (cartes Visa Gold, World élite) pour ceux qui y ont accès, donne lieu à une différence de traitement : *« Les banques ont le droit de refuser des clients et concernant les paiements, une série d'acteurs - Visa, Bancontact... - se rémunèrent. Un paiement par carte, c'est trois sources de frais : terminal, réseau et banque. Ces moyens de paiement font aussi l'objet de marchandisation et doivent être rentable. Tout cela pose des questions d'inclusion »*.

³²⁵ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale - [Colloque 'Pauvreté et transition juste'](#).

³²⁶ AB-REOC (2023). [Réduire la fracture numérique pour l'ensemble des consommateurs dans la société](#), Bruxelles, AB-REOC, p. 12.

³²⁷ Le Soir – [BNP, Bpost...: plusieurs banques augmentent leurs frais en 2022](#).

3.2 La difficulté croissante de payer en argent liquide

« Les moyens numériques sont de plus en plus encouragés : cartes bancaires, virements en ligne... On augmente les plafonds de paiement sans contact, il y a de moins en moins de distributeurs de cash. La disparition des moyens de dépôts d’argent liquide incite également les commerçants à ne plus prendre de cash ».

L’évolution des moyens de paiement est un sujet qui occupe régulièrement le devant de l’actualité : face aux annonces de disparition progressive de l’argent liquide dans les pays nordiques par exemple, ou encore à l’arrivée de nouveaux modes de paiement... Notre société se dirige immanquablement vers une utilisation de plus en plus réduite des billets de banque et des pièces de monnaie³²⁸. Les moyens électroniques sont de plus en plus présents et encouragés (virements en ligne, cartes bancaires) au détriment du cash, des chèques, etc.

Comme dit précédemment, cette évolution peut constituer une menace pour l’accès à certains droits fondamentaux, notamment des groupes précaires. La numérisation des moyens de paiement crée de l’exclusion sociale et a un impact sur les finances et sur la gestion du budget des ménages en situation précaire. Une association dans laquelle des pauvres se rassemblent a déclaré lors de la concertation que *« les gens devraient pouvoir choisir librement, sans pénalités. Vous ne devriez pas être pénalisé si vous choisissez de ne pas effectuer vos opérations bancaires par voie numérique »*. Ce point développe trois constats et tendances actuelles qui limitent cette liberté de choisir les moyens de paiement : la difficulté croissante de se procurer de l’argent liquide, l’effritement du droit de payer en cash et la préférence politique pour les moyens de paiement électronique.

3.2.1 Un accès limité au cash

Il devient de plus en plus difficile de se procurer de l’argent liquide en raison de la fermeture des distributeurs et des agences. Il y a en outre une mauvaise couverture dans les communes défavorisées et cela coûte cher (déplacement, frais de retrait).

Notons que cette question de l’accès au cash est au cœur de l’actualité politique et bancaire, notamment avec le projet Batopin³²⁹. Le projet, initié par les quatre plus grandes banques du pays en 2019, vise à supprimer les 5 062 distributeurs installés dans leurs agences par 2 240 appareils dits ‘neutres’ répartis sur un moindre nombre de sites, entre 675 à 725, d’ici 2024. Ce projet a reçu bon nombre de critiques de tous bords (consommateurs, collèges communaux, élus, etc). Une proposition de résolution a été déposée au Sénat belge en janvier 2023, renforçant ces préoccupations et appelant, entre autres, à l’imposition d’un moratoire sur la fermeture des distributeurs automatiques de billets jusqu’à ce qu’une solution politique concrète soit trouvée pour assurer une couverture suffisante³³⁰. Un accord sur l’accès aux distributeurs de billets a finalement été conclu en mars 2023 entre les ministres fédéraux Pierre-Yves Dermagne, Vincent Van Peteghem, la secrétaire d’Etat Alexia

³²⁸ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale (2018). [Newsflash – Le droit de payer en argent liquide](#).

³²⁹ [Batopin \(Belgian ATM OPTimization INitiative\)](#) est un projet de Belfius, BNP Paribas Fortis, ING et KBC pour gérer ensemble le développement d’un réseau optimisé de distributeurs automatiques de billets en Belgique.

³³⁰ [Proposition de résolution visant à assurer l’accessibilité et la proximité équitables des distributeurs automatiques de billets en Belgique](#), *Parl. St., Senaat*, 2023, nr. S. 7-413.

Bertrand et la fédération belge du secteur financier, Febelfin et Batopin. Il est notamment question d'améliorer « *les taux de couverture de la population se trouvant à moins de 2 km par la route d'un distributeur en zone urbaine, à moins de 3 kilomètres en zone dite intermédiaire, et à moins de 5 kilomètres en zone rurale* » via l'installation de 207 nouveaux distributeurs installés dans des lieux stratégiques³³¹. Cet accord reste toutefois critiqué et considéré comme largement insuffisant par de nombreux acteurs qui n'y trouvent pas de garanties suffisantes. C'est le cas notamment de Financité, qui a publié en avril 2023 une analyse détaillée de cet accord³³².

3.2.2 Un droit de payer en cash qui s'effrite

Il devient difficile de payer en cash : de plus en plus de commerçants refusent les paiements en liquide. Or, c'est normalement un droit, qui n'est pas respecté dans beaucoup de situations, comme l'a expliqué un chercheur lors de la concertation : « *Il existe la notion de cours légal de la monnaie qui est une notion juridique, et on ne peut pas la refuser comme moyen de paiement. Si on a une dette envers quelqu'un, il ne peut pas refuser ces moyens légaux comme moyen de paiement. Dans un commerce, on est plus proche de la notion de liberté contractuelle. Avec l'utilisation des euros, en Belgique, des limites sont posées pour le cash : on ne peut pas payer un montant avec plus de x pièces, on ne peut pas utiliser un billet dont la valeur est disproportionnée par rapport à l'achat. De plus en plus, les magasins qui refusent les paiements en liquide évoquent le principe de bonne foi : un commerçant peut refuser le cash pour des raisons de sécurité. Il peut légitimement refuser le cash. Du point de vue de la Banque nationale de Belgique (BNB), c'est illégal. On peut le signaler au SPF économie, mais il n'existe pas de sanctions derrière ces plaintes. Il y a une différence dans la loi et dans les faits* ».

Le droit de payer en argent liquide sera peut-être mieux protégé à l'avenir. En effet, un nouveau projet de loi porté par le ministre fédéral de l'Economie Pierre-Yves Dermagne a été déposé à la Chambre en novembre 2023 et doit être voté en plénière le 21 décembre 2023. Il vise à obliger les commerçants, sous peine de sanctions, à accepter les paiements en espèces afin que « *le consommateur ait toujours le choix de payer électroniquement ou pas. Sans imposer aucun mode de paiement au détriment de l'autre* »³³³. Ce projet est toutefois fort critiqué par les acteurs du secteur, comme Unizo et Comeos, notamment en raison de la différence de traitement entre les services publics locaux et les commerçants. « *Le gouvernement n'applique pas lui-même ce qu'il veut imposer aux autres. De fait, une grande partie des services publics communaux n'acceptent plus les paiements en cash : piscines, bibliothèques, communes, horodateurs,... : il y est souvent imposé de payer par carte* »³³⁴. La réflexion mériterait justement de s'étendre aux acteurs publics.

Dans tous les cas, l'accès de plus en plus limité à l'argent liquide contribue à exclure les personnes les plus précaires, qui ne s'en sortent pas avec les paiements numériques. *Comment on fait pour les personnes qui ne savent pas se déplacer et pour lesquelles un voisin fait les courses. Comment paie-t-*

³³¹ Pierre-Yves Dermagne - [Un accord solide pour garantir l'accès au cash](#).

³³² Fily, Anne (2023). [Accord sur l'accès aux distributeurs de billets. Le compte n'y est pas](#), Bruxelles, Financité avec testachats et Okra.

³³³ Le Vif. - ["Ce projet sent l'improvisation, si pas pire" : les commerces belges bientôt obligés d'accepter les paiements en cash](#).

³³⁴ Le Vif. - ["Ce projet sent l'improvisation, si pas pire" : les commerces belges bientôt obligés d'accepter les paiements en cash](#).

on ? Comment payer le seconde main entre personnes ? On dit que c'est du noir mais si on vend une armoire, et qu'on supprime le cash, comment fait-on le paiement ? Le coût lié aux paiements numériques, a également été pointé du doigt. « Dans notre association, un café coûte 25 cents. Ils ont regardé combien coûte un terminal numérique, mais le coût est disproportionné par rapport aux recettes ».

En outre, les personnes en situation de pauvreté rapportent une forme de stigmatisation, voire de honte parfois, de payer en argent liquide, dans un magasin par exemple. *« Quand on arrive à la caisse d'un magasin et que l'on paie par carte, s'il manque un centime sur la carte, on ne peut pas payer et on nous regarde comme des mendiants ».* Dans le même temps, dans d'autres situations, le paiement en carte n'est pas toujours possible pour les petits montants.

Enfin, les inégalités augmentent d'autant plus pour les personnes sous administration de biens et les personnes illettrées.

3.2.3 Une politique de promotion des paiements électroniques

L'État a plutôt une position d'encourager les moyens de paiement numériques. On le voit dans l'actualité politique, comme avec le projet d'ordonnance 'Bruxelles numérique' ou l'obligation, depuis le 1er juillet 2022, que toutes les entreprises en relation avec des consommateurs, des plus petites aux plus grandes, mettent à la disposition de leurs clients au minimum une solution leur permettant de payer électroniquement leur achat³³⁵.

Autre exemple, amené lors de la concertation, *« l'accord de gouvernement est assez illustratif de ce point de vue. Il indique qu'il faut étendre considérablement les paiements électroniques, et que chaque commerçant doit pouvoir offrir un moyen de paiement électronique. Ensuite, le gouvernement entend réduire de manière drastique les paiements en espèces. L'objectif politique est pleinement affiché. L'exclusion monétaire peut être vue comme un problème par les institutions, mais il est vu comme un problème qui peut être circonscrit et transitoire. L'idée est qu'on va résoudre la situation. Et c'est vu comme une évolution politique souhaitable. Les politiques n'y voient que de bons côtés et estiment qu'on peut régler ça avec de l'accompagnement ».*

Dans le même temps, le secteur des paiements est actuellement essentiellement organisé autour du secteur privé ; la monnaie est de moins en moins une affaire publique. En effet, *« les pièces et les billets sont aujourd'hui la seule forme de monnaie publique à laquelle nous ayons accès. (...) Les euros électroniques actuels sont des monnaies privées, émises par des banques commerciales privées et qui transitent via des fournisseurs de services de paiement également privés. Ces euros représentent des créances sur la banque commerciale où ils sont détenus et ne sont pas sans risque puisqu'une banque commerciale peut faire faillite »*³³⁶.

Pour remédier à cette perte de souveraineté monétaire et renforcer l'autonomie stratégique de la zone euro, la Banque centrale européenne table actuellement sur un projet d'euro numérique qui serait un nouveau moyen de paiement pour les Européens. Il s'agirait de créer une monnaie digitale publique qui ait les mêmes avantages que l'argent liquide pour les consommateurs : *« Un euro numérique leur faciliterait la vie en proposant quelque chose qui n'existe pas actuellement : un moyen*

³³⁵ SPF Economie - [Obligation de proposer un moyen de paiement électronique](#).

³³⁶ Dissaux, Tristan (2023). [Numérisation de la monnaie et société inclusive](#), Bruxelles, ULB/ATD Quart Monde.

de paiement numérique universellement accepté dans l'ensemble de la zone euro, pour les paiements dans les magasins, en ligne ou entre particuliers. Comme les espèces, un euro numérique serait sans risque, largement accessible, facile à utiliser et gratuit pour les utilisations de base »³³⁷.

Lors de la concertation, les organisations de lutte contre la pauvreté ont émis des réticences face à un tel projet, en exprimant notamment leur crainte que l'utilisation de l'argent liquide devienne encore plus difficile, voire impossible.

De plus, elles ont pointé différents enjeux liés à la vie privée, la traçabilité et l'accessibilité d'un tel moyen de paiement pour les personnes les plus vulnérables, comme les personnes sans abri et les personnes en situation de séjour irrégulier. Le scientifique Tristan Dissaux³³⁸ a expliqué lors de la concertation que *« l'euro numérique se rapproche du système Proton et il ne devrait pas pouvoir être refusé par les magasins car on se réfère au cours légal de la monnaie. Au niveau de la traçabilité, l'euro numérique ne génère pas de données et donc pas de consultations possibles par des tiers. Les billets de banque ont un numéro de série qui permet de contrôler leur validité sans savoir à qui ils appartiennent. On pourrait avoir un système comparable avec l'euro numérique. Des solutions techniques existent. Par rapport aux personnes en situation irrégulière, l'euro numérique pourrait justement être une piste. On pourrait avoir des cartes non nominatives que l'on pourrait se procurer en librairie, y recevoir des euros numériques, réaliser des transferts entre cartes, etc. C'est un moyen concret d'accéder à la monnaie sans être exclu ».*

Enfin, elles ont souligné l'importance de tester un tel projet à grande échelle, avec la participation de personnes vivant dans la pauvreté, afin d'éviter que certaines personnes ne soient exclues d'emblée³³⁹.

4. Ne laisser personne de côté

Face à la digitalisation grandissante de notre société, les différents gouvernements et niveaux de pouvoir expriment leur volonté de *« placer les personnes et leurs droits au centre de la transformation numérique »*, comme l'énonce la 'Déclaration sur les droits et principes numériques européens'³⁴⁰. Mais dans le même temps, ces gouvernements encouragent les applications numériques par de nombreuses mesures. La 'Déclaration sur les droits et principes numériques européens' met ainsi l'accent sur les principes de solidarité, d'inclusion, de liberté de choix en ligne, de participation à l'espace numérique, ou encore de sûreté et d'automatisation des personnes. Mais que deviendront ces principes pour les personnes qui ne seront pas capables de suivre le rythme du numérique ? S'il est important de développer ces valeurs dans l'espace numérique, il est essentiel de garantir le même niveau de protection des droits en dehors de cet espace.

³³⁷ Banque centrale européenne - [Questions fréquemment posées sur un euro numérique](#).

³³⁸ EURACTIV.fr - [L'euro numérique concerne la société et pas seulement la finance](#).

³³⁹ Voir à ce sujet la recherche menée en 2022-2023 par Tristan Dissaux en collaboration avec l'association ATD Quart-Monde : Dissaux, Tristan (2023). [Numérisation de la monnaie et société inclusive](#), Bruxelles, ULB/ATD Quart Monde.

³⁴⁰ Commission européenne - [Droits et principes numériques européens | Bâtir l'avenir numérique de l'Europe](#). Union européenne (2021). [Une boussole numérique pour 2030: l'Europe balise la décennie numérique](#), Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne. EU2020.de - [berlin-declaration-digital-society](#).

Si l’Europe estime que d’ici 2030, au moins 80 % de la population devrait posséder des compétences numériques de base, les différents plans et déclarations ne donnent aucune garantie sur la protection des droits des personnes laissées de côté. La même critique est adressée au niveau belge par de nombreux acteurs et associations concernant par exemple le projet d’ordonnance bruxelloise ‘Bruxelles numérique’. De plus en plus de voix se lèvent pour rappeler que le numérique est et doit rester une option parmi d’autres dans les contacts d’un citoyen avec l’administration, dans l’accès à ses droits et dans sa participation à la société³⁴¹. Une personne ne peut pas être mise en situation d’exclusion sociale parce qu’elle se trouve en difficulté avec le monde numérique.

C’est pourquoi le Service de lutte contre la pauvreté et les participants à la concertation se joignent aux nombreuses voix qui insistent sur l’importance de maintenir des services publics accessibles pour tous les citoyens. Cela implique de veiller à garder un accès non numérique aux services publics, en maintenant un nombre suffisant de guichets et de dispositifs de soutien. Parallèlement, une communication adaptée aux groupes cibles est essentielle pour lutter contre le non-recours aux droits. Cela passe par exemple par une communication papier ainsi que par des initiatives proactives à l’égard de certains groupes avec l’implication des associations et des autorités locales.

De plus, des mesures concrètes sont nécessaires si l’on veut éviter que les personnes les plus vulnérables ne restent au bord de l’autoroute numérique et ne se voient priver de certains droits.

Inscrire le droit à l’internet dans la Constitution pourrait y contribuer, en renforçant de ce fait la protection des droits sociaux. Dans ses différents travaux, le Service de lutte contre la pauvreté a mis en lumière l’absence de continuité des services publics pour les personnes privées d’accès à l’internet et œuvre pour garantir l’accessibilité à des services publics de qualité, même à l’ère numérique. L’Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (IFDH) reprend ces éléments dans son avis relatif aux propositions de révision de l’article 23 de la Constitution en vue de consacrer le droit à l’internet et la neutralité des réseaux internet. L’IFDH soutient ainsi qu’ « *une consécration explicite du droit d’accès à l’internet dans la Constitution est susceptible de renforcer la protection, la jouissance et l’exercice d’autres droits humains, en ce compris les droits économiques, sociaux et culturels* »³⁴². Preuve de l’importance de l’accès à Internet pour l’effectivité des droits, le matériel informatique nécessaire à accéder à Internet dans le cadre de la poursuite des études, de la formation professionnelle ou de la profession du saisi ou de sa famille fait maintenant partie des biens insaisissables lors d’une saisie et ce, jusqu’à concurrence de 2 500 euros³⁴³.

Par ailleurs, dans un avis concernant l’avant-projet de loi portant réforme des tarifs sociaux relatifs aux services de communications électroniques³⁴⁴, le Service de lutte contre la pauvreté a recommandé l’instauration d’un tarif social pour les bénéficiaires de l’intervention majorée (BIM), avec un octroi automatique par le biais des données BIM disponibles auprès de la Banque carrefour de la sécurité sociale. Début novembre 2022, la proposition de réforme des tarifs sociaux pour la communication

³⁴¹ Fédération des Services Sociaux - [Communiqué de presse : Critique de l’avant-projet d’ordonnance « Bruxelles Numérique »](#).

³⁴² Institut Fédéral pour la Protection et la Promotion des Droits Humains (IFDH) (2022). [Propositions de révision de l’article 23 de la Constitution en vue de consacrer le droit à l’internet et la neutralité des réseaux internet](#), avis nr. 4/2022 du 18 février 2022.

³⁴³ Article 1408 du Code judiciaire.

³⁴⁴ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale (2022). [Avis du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale concernant l’avant-projet de loi portant réforme des tarifs sociaux relatifs aux services de communications électroniques](#).

électronique de la ministre De Sutter a été acceptée. Le nouveau tarif social télécom vaudra pour les personnes qui ont déjà droit au tarif social pour le gaz et l’électricité – et donc pas pour le groupe plus important avec l’intervention majorée – et entrera en vigueur en mars 2024. Cette initiative vise à réduire la fracture numérique en offrant à des groupes cibles spécifiques un forfait internet fixe de base à un prix maximum déterminé. Pour lutter contre le non-recours à cette mesure, un courrier sera envoyé aux ayants droits pour les informer de manière proactive de cette offre.

Enfin, les autorités ont un rôle important à jouer en faisant en sorte de rendre accessible le matériel nécessaire et en encourageant le développement des compétences requises. Des leviers existent, au niveau européen notamment, grâce aux moyens financiers octroyés pour la relance belge. Il est essentiel qu’une partie importante de ces moyens soient utilisée pour combattre les inégalités, y compris en termes d’accessibilité numérique.

Concernant la numérisation de la monnaie, différentes pistes de recommandations ont été évoquées lors de la concertation pour réduire les inégalités liées aux moyens de paiement comme le fait de maintenir un ‘service public de la monnaie’ et de maintenir de manière légale la possibilité de payer en argent liquide. L’objectif, à nouveau, est de garantir des possibilités de paiement accessibles à tous et de lutter contre l’exclusion financière.

5. Recommandations

Le Service de lutte contre la pauvreté formule les recommandations suivantes.

- Considérer l'accès numérique aux services publics comme l'une des possibilités d'entrer en contact avec les autorités ou les services, tout en conservant les autres formes d'accès comme canaux de contact à part entière.
 - Adopter une politique complémentaire et diversifiée en termes de contact avec les citoyens. Maintenir et renforcer les différents canaux d'accès aux / du contact avec les services de base, en plus des nouvelles opportunités numériques.
 - Assurer la présence de guichets physiques, avec des heures d'ouverture suffisamment larges, une accessibilité téléphonique facile et des possibilités de soutien, ainsi que la possibilité de s'adresser aux autorités par courrier.
 - Précéder la mise en œuvre de chaque mesure de digitalisation des services par une analyse d'impact en termes d'atteinte du public cible. Prévoir des mesures visant à maintenir et à renforcer les autres canaux de contact. Viser la complémentarité des canaux et l'atteinte maximale de chaque citoyen.
 - Inciter les acteurs privés (comme les fournisseurs d'énergie) à maintenir des possibilités de contact physiques, et par téléphone et par courrier, en plus des voies de contact numériques.
 - Garantir l'égalité de traitement entre les citoyens qui utilisent les canaux numériques dans leurs contacts avec les services publics et ceux qui utilisent les autres canaux (qualité des services, coût des démarches et délais de traitement).
 - Ne pas lier les réductions de tarifs ou les réductions, par exemple dans les transports publics, à l'utilisation numérique de ces services et les rendre également disponibles par le biais de réseaux locaux et prévoir au maximum un octroi automatique.
- Renforcer le droit d'accès à Internet.
 - Renforcer la nature juridique de l'accès à l'internet en étendant à ce droit l'article 23 de la Constitution.
 - Élargir le groupe cible du tarif social pour la téléphonie et Internet à toute personne ayant droit à une intervention majorée et attribuer le plus possible automatiquement ce tarif sur la base des données de la Banque Carrefour de la sécurité sociale. À cette fin, élaborer un test de moyens de subsistance juste (voir chapitre III).
 - Prévoir des budgets structurels pour doter durablement les personnes en situation de pauvreté d'un équipement informatique qualitatif suffisant en vue d'assurer l'inclusion numérique. Combiner cela avec des formations à bas seuil pour améliorer leurs compétences numériques, en accordant une attention particulière à l'utilisation sécurisée d'Internet et pour les personnes peu ou pas alphabétisées.
- Renforcer l'accès aux services bancaires et financiers.
 - Imposer effectivement l'acceptation de l'argent liquide dans les établissements commerciaux, ainsi que dans les services privés et publics, et contrôler la mise en œuvre de cette obligation.
 - Garantir une couverture suffisante de distributeurs automatiques de billets afin que chacun ait accès à de l'argent liquide sans frais.

- Garantir l'accès aux services bancaires pour tous, notamment en généralisant l'accès aux services bancaires de base et en contrôlant la bonne application de la loi définissant le droit à un service bancaire de base par les banques.
- Augmenter le nombre de transactions qui peuvent être effectuées sans frais supplémentaires, à la fois dans le cadre du service bancaire de base et du service bancaire universel.
- Ne pas faire de distinction de frais dans la fourniture des services bancaires numériques et non numériques afin de garantir l'égalité de traitement entre les utilisateurs des services bancaires numériques et les utilisateurs des services bancaires non numériques.
- Développer un projet autour de l'euro numérique où des cartes anonymes peuvent être utilisées pour des transactions numériques. Prévoir un test de pauvreté impliquant les différents acteurs.

Chapitre VI - Un accès effectif aux droits



Tables des matières

Introduction	122
1. La question de l'ineffectivité des droits : le non-accès et le non-recours aux droits	122
1.1. L'importance de la terminologie.....	122
1.2. Raisons de l'ineffectivité des droits	124
1.2.1. Raisons au niveau de la réglementation	124
1.2.2. Raisons au niveau des services et des institutions	125
1.2.3 Raisons au niveau de l'individu	126
2. Indications sur le non-recours aux droits	127
3. Comment lutter contre l'ineffectivité des droits ?	128
3.1 Simplification de la réglementation et des procédures	128
3.2 Octroi automatique des droits.....	129
3.2.1. Avantages de l'octroi automatique	129
3.2.2. Mais aussi des points d'attention	129
3.2.3. Un projet d'avis de décision automatique pour l'octroi du revenu d'intégration .	132
3.3 Renforcer la fonction de guichet, l'accompagnement personnel et les opportunités légales d'appel	133
3.4 Démarche proactive	133
3.5 Fourniture d'informations de qualité accessibles à tous	134
3.6 Renforcer les associations et les organisations de terrain	134
3.7 Collecte de données pour mieux mesurer et comprendre le non-recours et le non-accès aux droits	136
4. Recommandations	137

Introduction

Dans ce chapitre, nous nous penchons sur la question de l'accès effectif aux droits dans le cadre du soutien financier d'un ménage.

Notre société offre un certain nombre de dispositifs et de formes de soutien aux personnes qui se trouvent dans une situation de revenu problématique. L'un d'eux est le système de sécurité sociale (avec des prestations de remplacement de revenus telles que les allocations de chômage, d'invalidité, etc.), le système d'aide sociale (revenu d'intégration, GRAPA, allocation de remplacement de revenus pour les personnes handicapées, etc.) et un certain nombre d'autres formes de soutien aux personnes ayant un certain statut ou niveau de revenu (tarif social pour l'énergie, allocation de loyer pour les personnes inscrites sur la liste d'attente d'un logement social depuis plusieurs années, etc.).

Mais toutes les personnes qui ont droit à ces prestations ou à ces aides ne peuvent pas faire valoir ces droits de manière effective. Ces situations sont généralement qualifiées de 'non-recours aux droits'. Dans le point 1, nous présenterons le débat sur ce terme, basé sur les différentes raisons pour lesquelles les individus n'accèdent pas ou n'utilisent pas certaines aides financières. Dans le point 2, nous verrons que les indications existantes montrent que la problématique est très importante. Dans le point 3, nous examinerons un certain nombre de pistes pour lutter contre le non-accès et le non-recours aux droits, afin que les personnes puissent effectivement faire valoir leurs droits aux aides financières. Enfin, nous formulerons quelques recommandations (point 4).

1. La question de l'ineffectivité des droits : le non-accès et le non-recours aux droits

1.1. L'importance de la terminologie

La question – de ce qu'on appelle généralement le 'non-recours aux droits' – a déjà été abordée à plusieurs reprises ces dernières années dans les Rapports bisannuels du Service de lutte contre la pauvreté. Une note du Service de lutte contre la pauvreté en 2013 sur l'application automatique des droits en relation avec les compétences fédérales a suscité plusieurs initiatives sur le sujet, notamment sur base de la décision suivante issue des conclusions : « *Le Service de lutte contre la pauvreté propose donc de poursuivre la réflexion sur le non-recours, entamée par le biais de l'automatisation des droits, et de s'intéresser aux multiples causes de cette réalité. Une telle démarche exige de prêter l'oreille à la subjectivité des personnes qui ne revendiquent pas leurs droits. Elle pose la question de l'acceptabilité des droits, celle de leur pertinence, en amont de celle de leur effectivité. Seule une meilleure compréhension des raisons de la non-demande permettra d'identifier les pistes à suivre pour y remédier, outre l'automatisation* »³⁴⁵.

³⁴⁵ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2013). [Automatisation de droits qui relèvent de la compétence de l'État fédéral](#), Note rédigée à la demande de la Commission d'accompagnement, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

Lors de la préparation du colloque 'Pauvreté et ineffectivité des droits. Non-accès et non-recours aux droits'³⁴⁶ que le Service de lutte contre la pauvreté a organisé en 2014 au Sénat, en collaboration avec la Fondation Roi Baudouin, les échanges avec les associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent et d'autres acteurs avaient déjà suscité un important débat sur les termes pour désigner la problématique, notamment sur base de ses possibles raisons.

Plus loin dans ce point – sur base de divers travaux et publications du Service et d'autres acteurs³⁴⁷, ainsi que des concertations en vue de la rédaction de ce Rapport – nous abordons les raisons possibles des situations de non-accès et de non-recours aux droits. Ces raisons peuvent se situer au niveau de la réglementation elle-même, au niveau des organisations et des services qui mettent en œuvre la réglementation, et au niveau du citoyen concerné. Le terme 'non-recours' – et donc celui de 'non-take-up' en anglais – met l'accent sur les raisons au niveau individuel. Le terme 'non-accès', quant à lui, met l'accent sur les raisons au niveau de la réglementation et des services chargés de sa mise en œuvre.

Les participants à la concertation au sein du Service de lutte contre la pauvreté pour ce Rapport bisannuel ont rappelé que « *ce n'est pas la faute des ayants-droits s'ils n'ont pas recours à leurs droits. Souvent, on pointe du doigt ceux ou celles qui n'ont pas fait valoir leurs droits* »³⁴⁸. En effet, les raisons ne sont souvent pas à chercher du côté des titulaires de droits eux-mêmes, mais avant tout du côté de la réglementation et de son application, de sorte que le terme 'non-recours' ne reflète pas correctement le problème : « *Lorsque l'on sait que les causes ne sont pas tant le fait des personnes en situation de pauvreté que des institutions, le terme de 'non-recours' est mal choisi. Il implique à nouveau que les personnes ne font pas valoir leurs droits et que la responsabilité leur incombe* ». L'utilisation de ce terme laisse penser que « *si vous n'utilisez pas ce qui existe, c'est de votre faute* ».

C'est également la raison de la formulation du titre du colloque de 2014, où les deux termes ont été utilisés, 'l'ineffectivité des droits' étant un terme générique pour désigner la problématique. Après tout, il s'agit de situations dans lesquelles les droits ne sont pas réalisés. L'utilisation de ce terme est en même temps un signal politique, qui souligne la responsabilité du gouvernement dans la réalisation des droits : « *Il ne faut pas comprendre que le rôle des pouvoirs publics est passif, qu'ils offrent quelque chose et que c'est aux personnes d'aller le prendre. Au contraire, c'est la tâche des autorités que tous les citoyens reçoivent ce à quoi ils ont droit. Ce n'est pas aux citoyens de tout mettre en œuvre pour avoir accès à leurs droits* »³⁴⁹.

En même temps, il faut savoir qu'au niveau international, c'est le terme 'non-recours' qui est le plus souvent utilisé, et nous continuerons à l'utiliser régulièrement, afin qu'il soit reconnaissable.

³⁴⁶ Service de lutte contre la pauvreté – [Colloque Pauvreté et ineffectivité des droits - Non-accès et non-recours aux droits](#).

³⁴⁷ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (ed.) (2017). [Pauvreté et ineffectivité des droits, non-recours aux droits](#), Bruges, La Charte.

Observatoire de la Santé et du Social de la Région de Bruxelles-Capitale (2017). [Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise. Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016](#), Bruxelles, Commission Communautaire Commune.

³⁴⁸ Les citations non référencées sont basées sur les interventions survenues lors des réunions de concertation organisées par le Service de lutte contre la pauvreté dans le cadre de la rédaction de ce Rapport bisannuel.

³⁴⁹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). [Colloque 'Pauvreté et transition juste'](#), Groupe de travail 'Une politique axée sur l'effectivité des droits : non-recours aux droits et analyse d'impact', 22 juin 2023, Bruxelles.

Quoi qu'il en soit, l'attention portée à la question en Belgique s'est considérablement accrue ces dernières années, avec des initiatives au niveau de la sensibilisation³⁵⁰, des rapports³⁵¹, de la recherche³⁵², du travail des administrations³⁵³, et du débat politique³⁵⁴. Nous reviendrons sur plusieurs de ces initiatives dans la suite du texte.

1.2. Raisons de l'ineffectivité des droits

Sur base des diverses activités du Service de lutte contre la pauvreté et d'autres acteurs, nous pouvons identifier plusieurs raisons possibles au non-recours aux droits. La concertation menée par le Service a permis de confirmer ces différentes raisons possibles.

1.2.1. Raisons au niveau de la réglementation

La réglementation elle-même est souvent une cause de l'ineffectivité des droits, en raison de sa complexité, de sa conditionnalité, de l'absence ou de la difficulté d'accès aux voies de recours, etc.

Il existe souvent un lien étroit entre la complexité de la réglementation et la conditionnalité des droits. Ces dernières années, le Service de lutte contre la pauvreté a observé un renforcement de la conditionnalité des droits dans ses Rapports bisannuels (voir chapitre III). Ce constat a été confirmé par une professionnelle dans la concertation, qui a déclaré que « *le durcissement des conditions d'accès à un droit est la conséquence d'un manque de confiance dans les déclarations des demandeurs d'aide. Cette méfiance est un problème social majeur. Elle se demande donc s'il est possible de soutenir la simplification et l'automatisation lorsqu'une logique de contrôle domine si fortement ?* ».

Comme dernier recours dans l'accès aux droits, il est possible de faire appel d'une décision et de faire valoir ses droits devant un tribunal ou une autre instance d'appel. Mais comme nous le savons, l'accès à la justice pour les groupes précaires n'est pas évident non plus, et il existe plusieurs obstacles. Il convient donc de souligner ici l'importance de l'aide juridique de première et de deuxième ligne dans l'accès à la justice pour les personnes à faibles revenus, et le soutien des organisations sociales dans

³⁵⁰ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et Cera (2016). [Vidéo 'Droits & Non-take-up'](#), juin 2016.

Publication sur base du colloque du Service de lutte contre la pauvreté en 2014 : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (ed.) (2017). [Pauvreté et ineffectivité des droits, non-recours aux droits](#), Bruges, La Charte.

³⁵¹ L'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale a consacré son rapport 2017 à une analyse approfondie de la question : Observatoire de la santé et du social de la Région Bruxelles capitale (2017). , Bruxelles, Commission communautaire commune. [Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise. Cahier thématique du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016](#), Bruxelles, Commission communautaire commune.

³⁵² Projet de recherche TAKE, 2016 – 2022 : Tim Goedemé et al. (2022). [TAKE: Reducing poverty through improving the take up of social policies. Final Report](#), Brussels, Belgian Science Policy Office.

³⁵³ SPP Intégration sociale et SPF Sécurité sociale (2021). [Proposition d'actions transversales pour un plan de lutte contre le non-recours aux droits sociaux. Pour un meilleur accès aux prestations sociales et aux droits dérivés](#), mars 2021.

³⁵⁴ Discussion sur le sujet au Parlement de la Commission communautaire française : Commission des Affaires sociales, de la Famille et de la Santé du Parlement francophone bruxellois (2021). [Session ordinaire 2020-2021. Auditions relatives à « La lutte contre la pauvreté sous l'angle du non-recours aux droits »](#), février 2021.

cette démarche, ainsi que l'importance des actions collectives des associations œuvrant pour l'accès aux droits de leur(s) groupe(s) cible(s).

1.2.2. Raisons au niveau des services et des institutions

Beaucoup de barrières dans l'accès aux droits se situent au niveau de l'offre, des procédures complexes, des obstacles administratifs, et des longs délais de traitement des demandes. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le Service de lutte contre la pauvreté – en collaboration avec Cera – a réalisé une vidéo³⁵⁵ qui peut servir de base pour un débat au sein des différentes organisations et institutions responsables de la mise en œuvre des réglementations et de la réalisation des droits.

Par exemple, la concertation a permis de faire remarquer que *« de nombreuses personnes sans séjour légal ne font pas valoir leur droit à l'aide médicale urgente. La cause en est souvent que les CPAS, à partir de directives internes ou de la propre initiative de certains travailleurs sociaux, créent des seuils supplémentaires en fixant des conditions qui s'ajoutent aux conditions légales. De nombreuses preuves sont exigées, les temps d'attente sont longs, les personnes ne parviennent pas à passer le guichet d'accueil, etc. En particulier dans les situations où les personnes veulent entamer des soins médicaux urgents, mais où il leur faut beaucoup de temps avant d'avoir la certitude qu'ils seront pris en charge, elles deviennent désespérées et abandonnent »*.

En outre, l'accès aux droits dépend parfois de la possession du bon document. Ainsi un participant d'une association où les pauvres se rassemblent déclare : *« Je dépends d'un service mobile de Lijn parce que le Lijnwinkel est trop loin. Ce service mobile passe une fois par semaine. J'avais sur moi un imprimé de mes revenus, mais on m'a dit que j'avais besoin d'un autre document pour acheter une carte d'abonnement, alors que l'imprimé montre aussi que je remplis les conditions pour bénéficier du tarif social. J'ai dû revenir la fois suivante avec le bon document, ce qui fait que je n'ai eu ma carte d'abonnement que deux semaines plus tard »*.

Cependant, la concertation a mis en évidence le fait que de nombreux services publics sont confrontés à des réductions budgétaires et à d'un manque de personnel, ce qui pèse lourdement sur la qualité des services et sur l'accès aux droits.

Ici aussi, il convient de mettre en évidence la numérisation toujours plus rapide des services : *« Les procédures se complexifient mais surtout la numérisation et la fermeture des guichets rendent l'accès de plus en plus difficile. Des personnes sont a priori exclues de leurs droits parce qu'elles ne parviennent pas à prendre rendez-vous. Cela risque de s'aggraver si l'on regarde les plans politiques, c'est le cas pour de nombreuses institutions »*. Cette numérisation – et son accélération considérable ces dernières années – est particulièrement problématique et constitue un véritable défi pour les années à venir en ce qui concerne la réalisation des droits des citoyens, c'est pourquoi elle est abordée dans plusieurs chapitres du présent Rapport.

³⁵⁵ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et Cera (2016). [Vidéo 'Droits & Non-take-up'](#), juin 2016.

1.2.3 Raisons au niveau de l'individu

Dans le débat sur le non-recours aux droits, le manque de connaissances et d'informations sur les droits et avantages possibles est très souvent désigné comme l'une des principales raisons mais ce n'est certainement pas la seule. Souvent, des informations compréhensibles ne sont pas disponibles au moment où les gens en ont besoin. Un participant d'une association où les pauvres se rassemblent déclare : *« Cela fait 30 ans que je suis bénévole dans l'association et je constate chaque jour combien il est difficile d'apporter des informations aux gens. Les personnes ne vont chercher l'information que lorsqu'elles en ont besoin. C'est alors à l'association d'écouter activement et de trouver où elles peuvent trouver cette information ou la donner eux-mêmes »*. Mais même pour les professionnels, il n'est pas toujours évident de disposer des informations les plus récentes, ou alors les réglementations sont particulièrement complexes.

De plus, la numérisation de la société et des services – et la crise du COVID-19 – ont considérablement compliqué l'accès à l'information (voir chapitre V). Un professionnel d'une organisation qui travaille sur le terrain depuis longtemps a constaté une augmentation du nombre de personnes ayant besoin d'aide : *« Ce besoin d'aide est notamment lié au manque d'accessibilité des services administratifs : il n'y a plus de guichets, ou ils sont difficilement accessibles. C'est trop difficile d'être en contact avec un agent par téléphone, les temps d'attente sont trop longs ou les menus déroulants de leurs sites sont trop complexes pour certaines personnes, surtout pour celles qui ont des difficultés pour lire et écrire. Elles ne savent pas utiliser les applications bancaires. Elles reçoivent énormément de mails, mais elles ne peuvent pas y répondre car elles ne savent pas utiliser leur boîte mail, ou elles ont oublié leur mot de passe. Comme il n'y a plus de courrier postal, ou en tout cas de moins en moins, les personnes ne reçoivent pas les informations. Elles abandonnent pour diverses raisons »*.

On n'envisage que peu souvent qu'une situation soit tellement précaire – et ce sur le long terme – que les personnes ne se sentent plus sujets de droits, qu'elles pensent qu'elles n'ont pas de droits. À cela s'ajoutent des conditions de vie difficiles, le stress de la survie : *« Certaines personnes vivent dans la rue, tandis que d'autres ont un logement précaire. Elles doivent établir des priorités et voir chaque jour ce qui est faisable pour elles à ce moment-là. Elles ont en principe de nombreux droits, mais elles sont tellement concentrées sur leur survie qu'elles n'en font pas une priorité. Par exemple, certaines personnes peuvent profiter des offres pour partir en voyage avec leurs enfants pendant les vacances de Pâques, mais ce n'est pas ce qui les préoccupe à ce moment-là. Elles veulent trouver leur propre logement le plus rapidement possible pour pouvoir s'occuper à nouveau des enfants »*.

Parfois, des personnes craignent aussi qu'il y ait des effets pervers lorsqu'elles veulent demander de l'aide. Dans la vidéo du Service de lutte contre la pauvreté et de Cera, une personne raconte comment, en demandant des allocations de loyer lors d'un déménagement, la qualité du nouveau logement a été vérifiée, ce qui a entraîné une nouvelle menace d'expulsion. Les participants d'une association ont insisté sur le fait que, même si parfois ils en sont informés, ils ne vont pas oser faire valoir leurs droits : *« Ou alors, il faut se battre, avec parfois l'aide d'associations. Si on y va tout seul, on n'arrive pas toujours à avoir accès à ses droits. ... La question va au-delà de la peur : il y a la peur que des gens viennent fouiller chez vous, que vous ne soyez plus maître de la situation. Les gens se demandent : "Si j'exerce ce droit, que m'arrivera-t-il après ? Quelles seront les conséquences ?" »*.

Enfin, la peur de la stigmatisation, d'être qualifié de 'pauvre' ou de 'profiteur', entre également en ligne de compte. Une association dans laquelle les personnes en situation de pauvreté se rassemblent

a signalé qu'en discutant des recommandations de ce texte, ses membres ont demandé « *qu'on arrête de les juger. Les personnes sont tout le temps dans une situation culpabilisante* ».

2. Indications sur le non-recours aux droits

Nous disposons en Belgique de relativement peu de chiffres sur le phénomène, contrairement aux pays ayant une plus grande tradition dans ce domaine, comme la France et le Royaume-Uni. Cependant, grâce à une attention accrue ces dernières années, nous disposons de plus en plus de matériau qui donne des indications sur le problème, que nous appelons ici le 'non-recours' pour faciliter la compréhension.

Il convient également de noter que le non-recours aux droits est bien plus important que le recours injustifié ou l'abus auxquels le débat politique et social fait référence régulièrement. En outre, au sommet de l'échelle sociale, les avantages dont bénéficient les personnes (cf. effets Matthieu³⁵⁶, qui montrent que les ménages aisés – qui ont déjà beaucoup – profitent davantage que les ménages plus pauvres) sont beaucoup moins mis en évidence ou problématisés.

Ainsi, les résultats du projet de recherche TAKE confirment l'ampleur particulièrement élevée du non-recours aux droits³⁵⁷ : le taux de non-recours au revenu d'intégration est estimé à environ 45 %, pour la Garantie de revenu pour les personnes âgées (GRAPA) à environ 50 %, pour le statut intervention majorée (BIM) à environ 45 % pour les actifs et 24 % pour les 65+, pour l'allocation de chauffage entre 78 % et 94 % pour les personnes actives et entre 67 % et 88 % pour les 65+.

En Flandre, une prime pour le loyer est déjà accordée depuis plusieurs années aux demandeurs de logement social qui sont sur liste d'attente depuis quatre ans ou plus et qui louent un logement privé. Les ménages figurant sur la liste d'attente reçoivent une lettre les informant de leur éventuel droit à une prime pour le loyer, mais doivent néanmoins renvoyer eux-mêmes un formulaire. Une étude du Steunpunt Wonen estime à 46 % le taux de non-recours à cette prime pour le loyer³⁵⁸.

Une autre indication concerne la mesure 'Hello Belgium Railpass' pendant la crise du COVID-19. Toute personne âgée de plus de 16 ans pouvait obtenir un pass gratuit de 12 trajets en train pendant le mois de septembre 2020 mais devait en faire la demande en ligne en communiquant son numéro de registre national. Une analyse par le Service de lutte contre la pauvreté de la demande de Railpass gratuit montre de grandes différences de recours selon le revenu, l'éducation, la nationalité et l'origine. Par exemple, parmi les 20 % des ménages les plus pauvres, le taux de recours est de 30,9 %, alors qu'il est de 41 % pour les 20 % des ménages les plus riches. Le taux de recours pour les 20 % des ménages les plus riches est donc supérieur de 1,3 à celui des 20 % pour les ménages les plus pauvres³⁵⁹.

³⁵⁶ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). [Solidarité 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.

³⁵⁷ Tim Goedemé et al. (2022). [TAKE: Reducing poverty through improving the take up of social policies. Final Report](#), Bruxelles, Belgian Science Policy Office.

³⁵⁸ Van den Broeck, K., et Vermeir, D. (2023). [Non-take-up huurpremie en huursubsidie](#), Steunpunt Wonen, p. 59.

³⁵⁹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Analyse du \(non-\)recours au Hello Belgium Railpass](#), décembre 2021.

Il n'est pas facile d'obtenir des chiffres précis sur l'ampleur du non-recours aux droits, mais les indications ci-dessus suggèrent que la problématique est particulièrement importante. Et, la proportion à laquelle le soutien fourni est utilisé par les titulaires de droits montre l'efficacité de la politique. C'est en même temps une question importante de démocratie, comme l'a souligné une association dans laquelle les personnes en situation de pauvreté se rassemblent : « *Il faut peut-être relier ce nonaccès aux droits et cet angle mort de la démocratie. A partir du moment où des citoyens n'ont pas accès à leurs droits, on peut parler de déni de démocratie. De plus, quel est le montant global des économies faites par la collectivité suite au non-recours aux droits ? A combien cela se chiffre-t-il ? Quelque part, ce sont des économies faites sur le dos des plus pauvres* ».

3. Comment lutter contre l'ineffectivité des droits ?

Ces dernières années, de nombreuses réflexions ont été menées par rapport aux pistes envisageables pour que les personnes fassent valoir leurs droits à un soutien financier. Nous passons en revue quelques pistes, en présentant pour chacune une ou plusieurs pratiques intéressantes.

3.1 Simplification de la réglementation et des procédures

La complexité des réglementations et des procédures prévues est certainement une raison majeure de l'accès problématique aux droits. Plus les réglementations sont complexes, plus il est également difficile d'automatiser le droit. Il en va de même pour la conditionnalité : plus un droit est conditionnel, plus il est difficile d'y accéder, et plus il est difficile de l'appliquer automatiquement. Il reste donc prioritaire pour le législateur de simplifier au maximum la réglementation et les procédures, ainsi que les démarches à effectuer pour pouvoir faire valoir un droit : « *L'automatisation est une piste, mais il y a beaucoup de réserves et s'il y a des erreurs, parce qu'il y en aura, il faut que les pouvoirs publics prennent en charge cette responsabilité. Il faut vraiment commencer par la base, simplifier la procédure, le langage, les critères, etc. et aussi l'harmonisation des catégories. Une simplification, même dans les définitions légales* »³⁶⁰.

Dans ce contexte, il est également important de noter la loi 'Only once' du 1^{er} janvier 2016. Cette loi fédérale stipule que les citoyens et les entreprises ne doivent pas fournir les mêmes informations à plusieurs reprises. De telles dispositions existent également aux autres niveaux de compétence, mais nécessitent beaucoup plus d'attention de la part des administrations concernées. Lors de la réunion de la Conférence interministérielle 'Intégration sociale, Logement et Politique des grandes villes' du 27 octobre 2023, le Service de lutte contre la pauvreté a été chargé d'examiner comment le principe de 'only once' peut également être appliqué entre les différents niveaux de gouvernement³⁶¹.

³⁶⁰ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). [Colloque 'Pauvreté et transition juste'](#), Groupe de travail 'Une politique axée sur l'effectivité des droits : non-recours aux droits et analyse d'impact', 22 juin 2023, Bruxelles.

³⁶¹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale - [Communication sur les travaux de la Conférence interministérielle 'Intégration sociale, Logement et Politique des grandes villes'](#).

3.2 Octroi automatique des droits

3.2.1. Avantages de l'octroi automatique

Une piste qui vient très souvent à l'esprit dans la lutte contre le non-recours aux droits est celle de l'octroi automatique des droits³⁶². Octroyer automatiquement des droits offre de nombreuses possibilités pour lutter contre le non-recours aux droits. En effet, les droits sont accordés par un service ou une institution habilitée, sans que le titulaire du droit n'ait à prendre d'initiative.

Toutefois, cette piste ne va pas de soi, car le gouvernement doit disposer de bases de données dans lesquelles les bénéficiaires potentiels du droit peuvent être identifiés.

Un bon exemple d'octroi automatique est le tarif social pour l'énergie. Initialement, les bénéficiaires d'un certain statut (bénéficiaire du revenu d'intégration, de la GRAPA, etc.) devaient transmettre une attestation de l'organisme – responsable du paiement de la prestation – à leur fournisseur d'énergie afin de bénéficier du tarif social. Grâce à l'automatisation de la procédure d'attribution, une forte augmentation du nombre de ménages bénéficiant du tarif social pour l'énergie a pu être observée. Et l'élargissement du groupe cible en janvier 2021, dans le cadre de la crise COVID-19, au groupe des bénéficiaires de l'intervention majorée (en fonction du revenu) – qui a permis un doublement du nombre de bénéficiaires en conséquence – a également pu être réalisé de manière automatique grâce aux bases de données à disposition.

Un autre exemple intéressant concerne les suppléments apportés par la Flandre au *Groeipakket* (allocations familiales) pendant la crise du COVID-19. Une première mesure avec un supplément COVID, pour laquelle le bénéficiaire potentiel devait introduire une demande, n'a pas été utilisée, à près de 90 % : le supplément a été accordé à 12 806 enfants. Pour le deuxième supplément COVID par contre, le gouvernement flamand a opté pour un octroi automatique, permettant à 177 457 enfants de bénéficier de cette aide. Cette illustration montre clairement l'impact d'une automatisation dans l'octroi d'un droit sur l'ampleur du non-recours et sur la mesure dans laquelle les titulaires de droits peuvent les utiliser effectivement.

Par souci d'exhaustivité, nous mentionnons également dans cette section la piste de l'actualisation automatique des situations. Cette piste porte sur la possibilité pour les administrations compétentes d'actualiser – sur base des données disponibles – la situation des ayants droit. Cela évite que les bénéficiaires doivent prendre eux-mêmes l'initiative de signaler des changements dans leur situation. Cela évite, par exemple, les recouvrements de montants indûment versés. Bien entendu, tout dépend de la disponibilité des bases de données dans lesquelles ces changements de situation sont visibles.

3.2.2. Mais aussi des points d'attention

Néanmoins, une grande prudence est également de mise quant à l'utilisation des données

³⁶² Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2013). [Automatisation de droits qui relèvent de la compétence de l'État fédéral](#), Note rédigée à la demande de la Commission d'accompagnement, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.
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.

personnelles à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été initialement récoltées par une institution. A cet égard, il est intéressant de se référer aux échanges dans le cadre de l'étude Belmod³⁶³. Cette recherche, coordonnée par le SPF Sécurité sociale, a étudié la possibilité d'un examen des ressources, qui serait à la fois perçu comme équitable par les bénéficiaires et qui permettrait d'identifier plus facilement et plus rapidement les bénéficiaires potentiels. En effet, les participants à la concertation des parties prenantes de cette étude, organisée par le Service de lutte contre la pauvreté en collaboration avec le SPF Sécurité sociale et BAPN, s'accordaient sur le fait que les citoyens devaient pouvoir garder un certain contrôle sur leur situation et qu'ils puissent contrôler l'utilisation de leurs données personnelles.

La vigilance et la prudence ont également été préconisées lors de la concertation menée dans le cadre du présent Rapport : « *L'octroi automatique est en effet une solution importante au problème du non-recours. L'octroi automatique du tarif social énergie et des allocations sociales dans le cadre du groeipakket garantissent qu'ils ont atteint les personnes qui en ont le plus besoin. Ce principe devrait s'appliquer à de nombreuses autres prestations. Mais il y a aussi des risques. Les données privées utilisées à cette fin doivent être correctement sécurisées et leur accès doit être strictement réglementé. En outre, il est important de se rendre compte que cela ne résoudra pas tout. L'octroi automatique du revenu d'intégration est une piste intéressante et pourrait donner aux travailleurs sociaux l'espace dont ils ont besoin pour s'atteler à de l'aide concrète. Il devrait y avoir moins de contrôles et les gens devraient immédiatement disposer d'un revenu suffisant pour rechercher des solutions structurelles. L'assistance et le conseil aux personnes restent très importants* ».

Il convient d'accorder une attention toute particulière aux éventuelles erreurs de système et à une approche trop rigide basée sur des algorithmes. En effet, les bases de données comportant certaines limites et les erreurs étant possibles, des personnes pourtant éligibles à des droits peuvent s'en voir exclues³⁶⁴. L'affaire dite 'Toeslagenaffaire' aux Pays-Bas l'a démontré de façon malheureuse. Chez nos voisins, dans un contexte de réduction des coûts, et ce déjà avant 2013, un certain nombre de mesures strictes avaient déjà été mises en œuvre dans la législation anti-fraude, y compris la 'Fraudewet', une loi obligeant les bénéficiaires de l'aide sociale et les bénéficiaires de l'allocation chômage à rembourser l'intégralité de l'allocation en cas d'erreurs minimales, plus une amende égale à tout ou une partie de l'allocation. Cette approche très stricte des erreurs a mis beaucoup de personnes en difficulté. En 2013, plusieurs rapports ont donné l'impression qu'il y avait une fraude massive (de la part de certains groupes de la population) aux allocations néerlandaises pour le loyer, les soins et la garde d'enfants. En réponse à ces rapports, la législation existante a été appliquée de manière plus stricte et une nouvelle législation anti-fraude a été adoptée. Mais dans la 'Toeslagenaffaire', il ne s'agit pas seulement de l'approche stricte, mais aussi d'erreurs majeures dans le système et de l'impact énorme qu'elles ont eu sur de très nombreux ménages : des personnes accusées à tort d'être des fraudeurs se sont retrouvées en difficulté financière en raison d'une législation anti-fraude stricte et d'une politique de recouvrement très sévère. L'affaire a explosé en 2017, lorsqu'il s'est avéré que

³⁶³ SPF Sécurité sociale (2022). [*Le non-recours à l'aide sociale en Belgique : propositions politiques. Rapport final du projet BELMOD*](#), Bruxelles, SPF Sécurité sociale.

³⁶⁴ Observatoire de la santé et du social de la Région Bruxelles capitale (2017). [*Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise. Cahier thématique du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016*](#), Bruxelles, Commission communautaire commune.

Eloy, Valérie (2021). « [*L'automatisation des droits sociaux : une solution périlleuse pour lutter contre le non-recours aux droits sociaux*](#) », dans *Revue des droits fondamentaux et pauvreté*, n° 3.

l'équipe de lutte contre la fraude travaillait à la limite de la loi, allant parfois au-delà, et procédait à un profilage et à un ciblage fondés sur l'appartenance ethnique. C'est par rapport à la fraude aux prestations de garde d'enfants et c'est là que l'affaire a été la plus connue, mais les problèmes se sont produits bien avant 2013, y compris pour d'autres allocations. Environ 26 000 parents et 70 000 enfants ont été touchés rien que pour les allocations familiales. 9 000 autres citoyens auraient été touchés dans le cadre d'autres prestations. Plus de 2 000 enfants de parents dupés ont été placés entre 2015 et 2022.³⁶⁵ Par ailleurs, le Conseil néerlandais des droits humains note que depuis cette affaire, de nombreuses personnes ont peur de demander de l'aide ou des prestations³⁶⁶.

C'est pourquoi il y a dans la concertation également un appel à une transparence suffisante dans l'application des algorithmes et des méthodes de calcul utilisés dans les décisions d'automatisation relatives à l'octroi d'un droit.

L'octroi automatique des droits exige également une grande attention à l'égard de ceux qui ne rentrent pas dans les cases, du fait aussi qu'ils changent régulièrement de statuts, en lien notamment avec l'instabilité des parcours de nombreuses personnes en situation de pauvreté³⁶⁷ : *« Ceux qui ne font pas partie des cases seront encore plus exclus qu'avant »*. *« L'inconvénient de l'automatisation est qu'elle sera souvent liée à des statuts et que de nombreuses personnes se trouvent entre ces statuts ou ont des problèmes de revenus et n'ont pas le statut requis. Ces personnes ont également besoin d'être aidées »*. Il est donc particulièrement important de prévoir des procédures parallèles : *« L'automatisation peut créer l'illusion que tout va bien pour tout le monde, ce qui ne ferait qu'accroître le risque de non-recours pour les personnes se trouvant dans une situation d'exception. En dehors de l'automatisation, il doit y avoir suffisamment de possibilités pour avoir recours à ses droits »*.

En ce qui concerne l'octroi automatique, nous sommes évidemment très dépendants des bases de données disponibles, et il y a encore beaucoup de travail à faire dans ce domaine : *« On pourrait avoir des grandes avancées grâce à l'automatisation des droits, mais elle ne va pas tout résoudre parce qu'elle est rendue possible par des données. Au niveau du partage des données, il y a encore beaucoup de progrès à faire. Les autorités ne savent pas tout, souvent on pense que c'est le Big Brother, mais ce n'est pas vrai. Ils ne savent pas tout et ils ne savent pas qui est vulnérable »*³⁶⁸.

Néanmoins, les participants à la concertation continuent de souligner l'importance de l'octroi automatique des droits, tout en maintenant des procédures parallèles non automatiques et des possibilités suffisantes de contacts humains, de systèmes de guichets et d'accompagnement : *« L'automatisation pourrait simplement permettre de réduire les contrôles et de raccourcir les délais d'attente, ce qui permettrait aux personnes d'obtenir leurs droits plus rapidement et de résoudre les problèmes les plus importants au niveau des revenus. Les services accessibles et le travail de proximité devraient être maintenus et même améliorés. Mais l'automatisation pourrait donner de l'espace aux travailleurs sociaux pour ce qui devrait être leur mission principale : fournir un accompagnement*

³⁶⁵ Centraal bureau voor de statistiek - [Actualisatie uithuisplaatsingen toeslagenaffaire, 2015 t/m 2021](#).

³⁶⁶ Information du *College voor de Rechten van de Mens*.

³⁶⁷ Observatoire de la santé et du social de la Région Bruxelles capitale (2017). [Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise. Cahier thématique du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016](#), Bruxelles, Commission communautaire commune.

³⁶⁸ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). [Colloque 'Pauvreté et transition juste'](#), Groupe de travail 'Une politique axée sur l'effectivité des droits : non-recours aux droits et analyse d'impact', 22 juin 2023, Bruxelles.

soutenu. Ce n'est pas le cas actuellement, en partie parce que trop d'énergie est consacrée aux contrôles ».

Dans le cadre de la concertation, il a également été relevé que l'octroi automatique pouvait conduire à un retrait automatique de l'aide si l'on ne remplissait plus les conditions. Ce retrait doit être communiqué avec beaucoup d'attention afin que les citoyens concernés soient conscients de ce changement et puissent en tenir compte.

3.2.3. Un projet d'avis de décision automatique pour l'octroi du revenu d'intégration

Une étude récente de la KU Leuven³⁶⁹ porte sur la manière dont le revenu d'intégration pourrait être accordé via une procédure plus rapide, grâce à la consultation par le CPAS des sources de données disponibles. Cette étude, menée auprès de 240 personnes ayant introduit une demande de revenu d'intégration dans 12 grandes villes flamandes, montre que le délai de traitement entre le premier contact du bénéficiaire avec le CPAS et la décision finale est de 32 jours. Il s'agit ici d'un trop long délai, notamment parce que le revenu d'intégration est un droit pour les personnes en situation précaire. Plusieurs éléments expliquent ce long délai de traitement : « (1) la recherche de l'exhaustivité et de l'exactitude lors de la préparation des dossiers ; (2) une charge documentaire élevée, avec 40 % des documents demandés inutilement ou illégalement ; (3) la complexité externe des procédures de demande ; (4) la division du processus de demande en différentes parties, souvent menées par différents travailleurs sociaux, dont certains qui ont leur propre focus et (5) la difficulté pour des CPAS d'atteindre certaines bénéficiaires »³⁷⁰.

Les chercheurs ont développé une première approche pour résoudre cette complexité persistante, à savoir un avis de décision automatique pour les travailleurs sociaux. L'avis est donné par un ordinateur à l'aide d'un algorithme, sur base des données administratives du demandeur, disponibles dans la Banque Carrefour de la sécurité sociale (BCS). Les chercheurs ont pu prédire correctement 47 % des cas avec leur modèle, avec une fiabilité d'au moins 95 %. Deux avis sont possibles. Soit le travailleur social reçoit un avis 'enquête sociale complémentaire', qui est donné pour les demandes pour lesquelles d'autres éléments doivent être examinés, tels que les revenus de la personne ou sa situation de cohabitation. Soit il reçoit un avis d'octroi, parce qu'il n'y a aucun signe de revenu dans la BCSS (pas d'emploi, pas d'allocations, pas d'invalidité, pas de statut d'indépendant, pas de propriété, etc.) et parce que la personne est domiciliée dans la commune d'introduction de la demande. Dans ce cas, il est conseillé à l'assistant social d'accorder l'aide sans enquête supplémentaire.

Si l'assistant social suit l'avis de décision (= 'fast track award of living wage'), il rédige un rapport social abrégé et le soumet au comité spécial du CPAS, qui doit prendre une décision d'octroi dans les trois mois. Pendant ces trois mois, le travailleur social peut se consacrer pleinement à l'épuisement des droits, à l'activation, à la préparation du Projet individualisé d'intégration sociale (PIIS) et à la poursuite de l'enquête sociale sur la situation du bénéficiaire. Si le client a toujours droit à l'allocation après trois mois, une allocation lui est accordée pour une période plus longue.

³⁶⁹ De Wilde, M., Van Lancker, W. (2022). *Onderzoeksrapport. Een automatisch beslissingsadvies leefloon? Een verkennende studie in 12 Vlaamse steden*, Louvain, Centre for Sociological Research, KU Leuven.

³⁷⁰ De Wilde, M., Van Lancker, W. (2022). *Onderzoeksrapport. Een automatisch beslissingsadvies leefloon? Een verkennende studie in 12 Vlaamse steden*, Louvain, Centre for Sociological Research, KU Leuven, p. 3.

Il est important de noter que la plupart des CPAS concernés partent du principe qu'ils ne reviendront pas sur une décision positive si l'octroi est injustifié et ne feront donc pas de demande de remboursement. Les chercheurs plaident en faveur de garanties sur ce point dans le cadre d'éventuels futurs projets. L'étude de la manière dont le projet pourrait être suivi dans les CPAS est en cours.

3.3 Renforcer la fonction de guichet, l'accompagnement personnel et les opportunités légales d'appel

Lors de la concertation, le suivi de la piste suivante a été explicitement demandé : *« La question des guichets ne devrait pas être une recommandation pour l'une des pistes mais cela devrait être une piste en soi. Les guichets font partie du service public. Il serait donc normal de conserver plusieurs possibilités pour envoyer et recevoir les informations. La plupart des gens vont utiliser le numérique. De ce fait, ne peut-on pas améliorer les guichets en les rendant plus accueillants ? Par exemple en permettant aux personnes de disposer de conseils, d'aide ou encore d'une traduction lorsque c'est nécessaire ».*

La concertation a également fait remonter que la réduction des guichets a des conséquences majeures pour les organisations sur le terrain, et que la responsabilité de la mise en œuvre des services – et de la réalisation des droits – risque d'être transférée vers eux : *« Lorsque les guichets sont supprimés ou réduits, on nous dit toujours que la société civile n'est pas censée assumer cette fonction, mais dans la pratique, c'est ce qu'elle fait. Les gens sont renvoyés vers les digipoints et les digibanques, qui recherchent tous des volontaires pour fournir des services. Mais c'est difficile de trouver des volontaires. Nous avons également le sentiment que de nombreux services souhaitent se débarrasser des guichets parce qu'ils prennent beaucoup de temps au personnel et que les bénévoles peuvent alors prendre en charge ces tâches. L'inconvénient supplémentaire est qu'il y a moins de contacts avec les ayants droit, ce qui signifie qu'ils ne sont plus au courant de leurs préoccupations ».*

3.4 Démarche proactive

Une autre piste importante dans la lutte contre le non-recours consiste pour les services ou institutions – responsables de l'octroi d'un droit – à prendre des initiatives proactives et à s'adresser aux ayants droit eux-mêmes. Son importance a été fortement soulignée par une association dans laquelle les pauvres se rassemblent : *« Un public qu'il faudrait atteindre c'est celui qui ne s'adresse même pas aux guichets, c'est peut-être en priorité envers ce public qu'il faudrait déployer des initiatives proactives "pour aller à sa rencontre" ».*

Un exemple de pratique intéressante à cet égard est celui du flux proactif dans le cas de l'intervention majorée (IM). L'IM, basée sur les revenus, nécessite toujours une demande de la part du bénéficiaire potentiel. En 2015, une expérience a été lancée dans laquelle les mutualités ont été informées, par le SPF Finances, des affiliés qui pourraient être éligibles au statut BIM, parce que leur revenu imposable était inférieur au seuil de revenu du BIM selon les données du SPF Finances. Ces personnes pouvaient alors être encouragées à introduire une demande pour avoir accès au statut BIM.

Une étude a été menée en collaboration avec l'Université d'Anvers pour mesurer l'impact de la prise de contact proactive de la part de la Mutualité Chrétienne, sur l'utilisation de cette aide par les familles à faibles revenus. Il s'est avéré que ces contacts ont eu un impact clair : dans le groupe expérimental,

le pourcentage de familles demandant l'aide était trois à quatre fois plus élevé que dans le groupe de contrôle. Ce flux proactif de données du SPF Finances vers les mutualités, initialement conçu comme un dispositif ponctuel, a ensuite été pérennisé par l'arrêté royal du 26 mars 2020 comme un dispositif organisé annuellement³⁷¹.

3.5 Fourniture d'informations de qualité et accessibles à tous

Souvent, les personnes ne font pas valoir leurs droits parce qu'elles ne disposent pas des informations nécessaires. Il est donc important que tant les autorités publiques que les services et institutions chargés de l'octroi des droits fournissent des informations compréhensibles et facilement accessibles.

A cet égard, il faut certainement mentionner l'importance du support (papier et/ou numérique) utilisé pour fournir l'information ainsi que les lieux où l'information est disponible. En effet, nous constatons que les moyens et canaux numériques sont beaucoup plus utilisés, une évolution encore accélérée par la crise du COVID-19³⁷². Cette numérisation est problématique pour l'accès aux droits et aux services du fait de la fracture numérique à laquelle sont confrontés de nombreux groupes précaires (voir chapitre V).

Dans le cadre de la stratégie de vaccination contre le COVID-19, le Service a plaidé dans deux avis³⁷³ en faveur d'une communication adaptée aux groupes vulnérables, notamment en ce qui concerne l'accès à des autotests moins coûteux.

On peut citer la pratique intéressante au niveau local du guide pour les bénéficiaires du CPAS, élaboré avec un groupe de bénéficiaires du CPAS de Gand. Avec ce guide, les initiateurs du projet veulent expliquer de la manière la plus claire et la plus accessible possible quels sont les droits et les devoirs des bénéficiaires du CPAS et ce qu'ils peuvent concrètement attendre de leur CPAS.

Notons, par rapport à l'importance d'une information claire et accessible, que la Charte de l'assuré social contient de nombreuses instructions pour les services, institutions et administrations à cet égard, et devrait être appliquée beaucoup plus au sein des différentes administrations.

3.6 Renforcer les associations et les organisations de terrain

L'importance de soutenir les différentes associations et organisations dans la réalisation des droits a été mentionnée à plusieurs reprises.

³⁷¹ 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.

³⁷² Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (avril 2021). [*Note interfédérale sur l'impact de la crise du COVID-19 dans les situations de pauvreté et de précarité*](#), 29 avril 2021, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

³⁷³ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2020). [*Avis du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale sur la vaccination contre le Covid-19 pendant la phase aiguë de la pandémie*](#).

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*](#).

Tout d'abord, il y a l'aspect collectif d'une association : *« Ensemble, on peut faire valoir les droits de tous. Par exemple, encourager une démarche au CPAS ou ailleurs par la présence d'une personne qui vient vous fournir de l'aide et vous accompagner. C'est une action qui est déjà menée par plusieurs associations afin de faire valoir les droits des personnes ».*

Il a été dit à plusieurs reprises dans la concertation que l'intervention d'une association ou d'une organisation avait permis de faire avancer un dossier : *« L'aspect collectif est très important pour résoudre les problèmes auxquels font face les personnes précarisées. Par exemple, un couple qui ne touchait pas son allocation et qui voyait ses demandes être refusées tous les mois. Ils se sont fait épauler et grâce à l'aide de personnes avec plus de connaissances, ils ont pu pointer du doigt des conditions illégales qui leur étaient imposées. Par exemple, on leur refusait certaines allocations sous prétexte que le conjoint n'avait pas d'adresse alors que ce n'est pas prévu par la loi. En fin de compte, le CPAS n'a pas pu justifier le refus de l'octroi. Lorsque Monsieur ou Madame se rendait au CPAS, on leur racontait plein de choses. L'aspect collectif et le fait de se référer à la loi a fait la différence ».* Un autre exemple concernait *« une femme qui n'avait récemment pas accès à l'adresse de référence en Flandre. Elle l'a obtenu grâce à l'assistante sociale de l'hôpital où elle allait accoucher qui est intervenue auprès du CPAS ».*

Au sein de la concertation le modèle SAAMO 'Café et papiers' a également été évoqué, dans le cadre duquel ils tentent de faire valoir leurs droits en coopération avec le 'Centrum voor Algemeen Welzijnswerk' (CAW). Ils ont travaillé sur la GRAPA, en particulier pour les personnes qui ont travaillé en Espagne ou en Italie. En collaboration avec les mutuelles, ils se sont également penchés sur l'octroi du tarif social et la réduction des avances. Ce modèle a été développé en 2016 et est maintenant mis en œuvre dans plusieurs endroits. Les personnes qui ne trouvent pas le chemin des services peuvent s'y rendre pour poser des questions. Il fonctionne avec des bénévoles qui reçoivent également une formation. Les personnes peuvent venir prendre un café et raconter leur histoire. Ensuite, leur situation est examinée, leurs droits sont étudiés et on leur demande ce qu'elles veulent aborder en priorité. Le dispositif est connu grâce à un travail de proximité et à une présence dans les lieux que les personnes fréquentent déjà. Cela permet d'établir une relation de confiance. Il existe également une collaboration avec d'autres organisations telles que les associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent et les mutuelles. Mais on peut également observer un effet pervers : *« Il n'est plus possible d'inverser cette tendance, les services parlent même de SAAMO comme de l'endroit où l'on peut réaliser ses droits. Les services responsables de la réalisation des droits se réfèrent donc à ce dispositif, dans le cadre de laquelle nous travaillons avec des bénévoles, plutôt que d'adopter ce mode de mise en œuvre de services à bas seuil ».*

Dans plusieurs villes, il existe également des initiatives par lesquelles des professionnels ou des bénévoles sont présents dans des associations ou dans la rue pour orienter les personnes vers des services ou des institutions, en fonction de leurs droits : les personnes-relais du CPAS de Gand, le projet de *Community Health Workers* dans les quartiers de plusieurs villes belges³⁷⁴, les personnes-relais de SAAMO à Renaix³⁷⁵, l'initiative 'Une famille, un plan' du secteur de l'aide à la jeunesse, etc. Dans cette dernière initiative, par exemple, les travailleurs sociaux d'une institution pour jeunes ont une partie de leur temps dégagé pour travailler dans les quartiers afin d'aider les familles qui ont des questions. Une association a témoigné d'une bonne expérience en la matière : *« une famille dont la*

³⁷⁴ [Intermut - Community Health Workers](#).

³⁷⁵ SAAMO – [Brugfiguren](#).

jeune mère est endettée. En travaillant de manière généraliste, elle a pu faire valoir des droits qu'elle n'aurait jamais pu obtenir sans conseil. Ce sont de bonnes initiatives, mais peut-être un peu trop à petite échelle ».

Néanmoins, l'attention a été attirée sur le fait que le gouvernement ne devrait pas se décharger complètement de son rôle sur la société civile, et qu'il doit faire respecter les droits de manière effective, par la communication des informations, des initiatives proactives, etc. Les professionnels sur le terrain sont débordés et souffrent souvent d'un grave manque de financement : « *Le problème est qu'on part du principe que la société civile va résoudre le problème, alors que ce n'est pas leur tâche. Que les citoyens fassent valoir leurs droits est un objectif pour les autorités ».*

3.7 Collecte de données pour mieux mesurer et comprendre le non-recours et le nonaccès aux droits

Comme mentionné plus haut, en Belgique, nous disposons de peu de chiffres sur l'ampleur du non-recours et du nonaccès aux droits, principalement en raison du manque de données et de bases de données sur lesquelles fonder les analyses.

Cependant, il est très important de disposer de ces chiffres afin de mieux évaluer l'ampleur, puis de pouvoir mieux élaborer et mettre en œuvre une politique pour le combattre. Les différentes autorités devraient se donner les moyens (collecte de données, bases de données) de recueillir les données nécessaires pour mesurer le recours et le non-recours. En effet, l'efficacité des politiques qu'elles mettent en œuvre en dépend. C'est également dans ce sens que le Service a pris l'initiative d'analyser la mesure *Hello Belgium Railpass*, montrant ainsi que les pouvoirs publics devraient fournir plus systématiquement de telles analyses de leurs mesures. En effet, les tests d'impact sur la pauvreté de ces nouvelles mesures peuvent également fournir des informations intéressantes pour les données et les indicateurs qui sont nécessaires à de telles recherches sur le (non-)recours.

Outre la collecte de données quantitatives, il est également important de poursuivre les efforts visant à recueillir davantage d'informations qualitatives auprès des personnes vivant dans la pauvreté et la précarité, afin d'essayer de mieux comprendre avec elles les raisons de cette non-effectivité des droits, et d'élaborer en concertation avec elles des options politiques concrètes pour le réduire.

4. Recommandations

Le Service de lutte contre la pauvreté formule les recommandations suivantes.

- Prévoir aux différents niveaux politiques – fédéral, régional et communautaire, et local – un plan visant l'exercice effectif des droits, pour lutter contre le non-recours et le nonaccès aux droits. Fournir systématiquement une mesure et une analyse du recours et du non-recours aux mesures et mettre ce matériau à la disposition des différents acteurs de la lutte contre la pauvreté à des fins d'échange et de concertation.
- Appliquer au maximum les différentes possibilités d'octroi automatique des droits, dans ses différents degrés.
 - S'engager systématiquement dans la simplification des réglementations, en accordant une attention particulière à l'impact de la conditionnalité des droits sur leur mise en œuvre.
 - Harmoniser autant que possible les concepts de ménage et de revenu issues des différentes réglementations.
 - Déployer des initiatives proactives de la part des services et institutions compétentes, par lesquelles elles-mêmes prennent des mesures à l'égard des potentiels titulaires de droits, en fonction de la réalisation de leurs droits. En ce qui concerne le revenu d'intégration – sur la base des informations disponibles dans les bases de données – les bénéficiaires potentiels peuvent être encouragés à introduire une demande.
 - Prévoir une application automatique maximale des droits.
 - Veiller à ce que les citoyens concernés conservent le contrôle de l'utilisation de leurs données et à ce que des procédures parallèles non automatiques soient maintenues, ce qui permettrait de corriger les erreurs et d'accorder des droits à ceux qui risquent de passer entre les mailles du filet du système.
 - Fournir des possibilités de recours gratuites et accessibles pour la correction des erreurs du système.
- Fournir une communication de qualité et accessible aux citoyens, en particulier à ceux qui vivent dans des situations précaires.
 - Préserver et renforcer les différents canaux de contact et d'information (y compris la fonction de guichet) dans les services publics et privés, ainsi que les possibilités de contact humain et d'accompagnement.
 - Fournir des informations compréhensibles et facilement accessibles.
 - Donner un rôle aux associations et organisations de confiance dans cette communication.
 - Continuer à utiliser d'autres médias et outils, en plus des canaux et ressources numériques.
 - Appliquer plus largement les dispositions de la Charte de l'assuré social.
- Analyser, en collaboration avec les différents acteurs de la lutte contre la pauvreté, les risques de non-recours et de nonaccès aux droits lors de l'analyse d'impact ex ante des nouvelles réglementations (teste d'impact pauvreté).
- Renforcer les associations et les organisations sur le terrain avec les budgets nécessaires, dans le cadre de la coopération nécessaire avec les services et les institutions.

Conclusion



En choisissant la dimension financière de la pauvreté comme thème de ce Rapport bisannuel, les membres de la Commission d'accompagnement et de l'équipe du Service interfédéral de lutte contre la pauvreté ont voulu souligner un point important. Il est vrai que la pauvreté touche les différents domaines de la vie et est multidimensionnelle mais il s'agit en fait toujours d'un manque de ressources financières. Un manque de ressources qui hypothèque les droits fondamentaux des personnes vivant dans la pauvreté, les confrontant aux inégalités et à l'exclusion dans différents domaines de la vie. Ce Rapport bisannuel traite de cette dimension financière de la pauvreté, sans ignorer la nature multidimensionnelle des situations de pauvreté.

Un revenu décent est essentiel pour avoir une maîtrise de sa propre vie, construire son avenir et exercer ses droits et responsabilités. Les mesures sur des actions du type des repas scolaires gratuits ou des bons pour acheter des produits de base ignorent l'importance de disposer d'un revenu digne. Les mesures qui visent à augmenter les revenus doivent être accompagnées de la mise en œuvre de services publics de qualité et accessibles dans les différents secteurs (mobilité, garde d'enfants, etc.), afin de réaliser le droit de chacun à une vie digne.

Pourtant, dans chaque Rapport bisannuel, nous devons faire le constat que les allocations sont inférieures au seuil de risque de pauvreté, une limite monétaire qui indique, selon une méthodologie européenne largement acceptée, que des personnes vivent dans la pauvreté. Des efforts manifestes ont été déployés pour augmenter les allocations, mais l'objectif de les porter au niveau du seuil de pauvreté n'a pas été atteint. En outre, ces efforts ont été en partie annihilés par l'augmentation du coût de la vie. Dans ses observations finales sur le cinquième examen périodique de la Belgique, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies³⁷⁶ appelle, une fois de plus, à augmenter les prestations minimales légales au-dessus du seuil de risque de pauvreté.

En ce qui concerne ces allocations, le statut de cohabitant est problématique dans différentes situations de vie ; pour les familles bénéficiaires d'allocations, les citoyens solidaires et les colocataires. Le Rapport bisannuel 2016-2017 'Citoyenneté et pauvreté'³⁷⁷, et le mémorandum thématique du Service³⁷⁸ qui a suivi, ont fortement mis l'accent sur ce point. Les concertations qui ont précédé la rédaction du présent Rapport 2022-2023 ont également souligné l'ampleur et l'urgence de la question ; le statut de cohabitant empêche les personnes de faire un choix de vie essentiel – vivre ensemble avec un être cher, des enfants, un ami ou un membre de la famille – et entrave la solidarité mutuelle qui permet de réduire les difficultés financières et de faire face ensemble aux dépenses

³⁷⁶ Nations Unies, Conseil économique et social (2020). [Observations finales sur le cinquième rapport périodique de la Belgique](#). E/C.12/BEL/CO/5.

³⁷⁷ 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.

³⁷⁸ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2018). [Reconnaître, soutenir et encourager la cohabitation. Mémorandum pour les élections fédérales et régionales de 2019](#), décembre 2018, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

essentielles de la vie, telles que le loyer et les autres frais liés au logement. Entre-temps, le statut de cohabitant a été aboli pour l'allocation d'intégration pour les personnes avec un handicap et des situations exceptionnelles temporaires et limitées sont prévues (réfugiés ukrainiens). Mais une réforme majeure de ce statut est plus urgente que jamais.

Au cours des deux dernières années, la population a, dans un premier temps, été confrontée à une forte augmentation des prix de l'énergie suivie d'une hausse générale des prix. Pour ceux qui vivaient déjà dans la pauvreté avec des revenus insuffisants, ces hausses de prix les ont frappés doublement. Pour d'autres ménages – qui se situaient juste autour ou juste au-dessus du seuil de pauvreté – cette hausse des prix a également été synonyme d'appauvrissement. Les personnes en situation de pauvreté ne disposent d'aucune marge financière pour faire face à de telles hausses des prix. Elles n'ont pas non plus la possibilité d'absorber structurellement l'augmentation du coût de la vie en adoptant, par exemple, des mesures d'économie d'énergie (telles que l'isolation des fenêtres et des murs ou l'installation de panneaux solaires). Les inégalités et les effets Matthieu décrits dans les Rapports bisannuels précédents 'Durabilité et pauvreté'³⁷⁹ et 'Solidarité et pauvreté'³⁸⁰ sont d'autant plus marqués en période de crise. Ainsi, les taux d'inflation ne reflètent pas la perte réelle de pouvoir d'achat subie par les personnes en situation de pauvreté et les mesures de soutien prises par les gouvernements n'ont pas toujours été efficaces : les avantages ont profité aux ménages qui ont moins ressenti l'impact de l'augmentation du coût de la vie sur leur budget alors que d'autres ménages – pour diverses raisons propres au non-recours aux droits – n'ont pas eu accès à ces mesures. Cela montre l'importance d'une analyse d'impact ex ante lors de la conception des mesures de soutien, ainsi que d'une délimitation des groupes cibles qui soient correcte et équitable. D'autres mesures – telles que l'élargissement du groupe cible bénéficiaire du tarif social et l'indexation du loyer en fonction de la performance énergétique du logement – ont été abandonnées. Il s'agissait pourtant de mesures efficaces qui mériteraient d'être pérennisées.

L'insuffisance des revenus – et l'augmentation des prix des produits de première nécessité – provoquent de grandes difficultés chez les personnes en situation de pauvreté pour faire face aux dépenses essentielles de la vie, ce qui les conduit à s'endetter. La cause principale du surendettement chez les personnes en situation de pauvreté est cette insuffisance de revenus. Elles sont constamment confrontées à des choix impossibles, contraintes de ne pas engager certaines dépenses (des dépenses de santé pourtant nécessaires, par exemple) ou de contracter des dettes liées à des droits fondamentaux (par rapport aux frais scolaires, aux frais d'énergie, aux factures d'hôpitaux, etc.). En outre, les coûts supplémentaires – renforcés par les pratiques et les mécanismes pervers de l'industrie de la dette – réduisent les chances et les opportunités pour les personnes de sortir des situations de surendettement. Garantir un revenu adéquat est donc l'action la plus préventive dans ce domaine. En parallèle, il est nécessaire d'investir davantage dans le service de médiation de dettes, y compris dans la mise à disposition d'informations accessibles à cet égard. En ce qui concerne l'instrument du règlement collectif de dettes, il convient de redoubler d'efforts afin de veiller à ce que les personnes

³⁷⁹ 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.

³⁸⁰ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [*Solidarité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2020-2021*](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

concernées puissent mener une vie digne et qu'elles aient donc également à disposition les moyens pour ce faire.

Notre société connaît une importante évolution digitale, renforcée par la crise du COVID-19. Cette digitalisation a un impact majeur sur l'accès aux services publics et sur l'effectivité des droits. Elle a également des implications financières : pour ceux qui n'ont pas accès à internet, aux équipements TIC ou aux compétences numériques, l'utilisation des services bancaires en ligne et des applications mobiles est rendue problématique, voire plus coûteuse. De plus, il devient de plus en plus difficile de prendre rendez-vous, de parler à un employé de banque au téléphone ou d'obtenir de l'aide pour les démarches administratives. L'accès à l'argent liquide et son utilisation sont également de plus en plus limités. Le nombre de guichets bancaires a fortement diminué et il devient de plus en plus difficile d'effectuer des paiements en cash dans de nombreux magasins. Il est également plus difficile de payer en cash un certain nombre de services. La numérisation des moyens de paiement et la digitalisation des services bancaires ont clairement un impact sur les finances et la gestion du budget des ménages en situation de pauvreté. La digitalisation des services – tant publics que privés – doit faire l'objet d'un examen critique. Pour garantir l'accès aux services pour tous, il faut maintenir et renforcer les différents canaux de contact et d'information, et pas seulement se concentrer sur les services en ligne. Le présent Rapport préconise donc la mise en place de guichets physiques, avec des heures d'ouverture suffisamment longues, une accessibilité téléphonique aisée et des possibilités de soutien.

Notre société prévoit diverses mesures de soutien en ce qui concerne le revenu des ménages. Dans les Rapports précédents, nous avons souligné à plusieurs reprises l'importance de garantir une sécurité sociale forte. Les différents chapitres de ce Rapport présentent des propositions visant à soutenir le budget des personnes en situation de pauvreté et de précarité, tant du côté des revenus – augmenter les allocations minimales pour qu'elles atteignent au moins le seuil de risque de pauvreté – que du côté des dépenses. Ces dernières années, l'accent a été mis sur les coûts de l'énergie et le groupe cible du tarif social pour l'énergie a été élargi à toutes les personnes ayant droit à l'intervention majorée pour les soins de santé. Cette mesure a été introduite – en partie sur l'avis du Service de lutte contre la pauvreté – comme mesure de soutien lors de la crise du COVID-19, et a été étendue lors de la crise énergétique. D'un seul coup – grâce à l'octroi automatique – le groupe cible a environ doublé. En 2023, 18,55 %³⁸¹ des ménages ont eu droit au tarif social pour l'énergie, un pourcentage similaire au pourcentage (18,7 %) fourni par l'indicateur européen AROPE sur le nombre de ménages en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale en Belgique (bien qu'il s'agisse du même résultat, la manière de les calculer est différente). A l'heure actuelle, et avec les bases de données dont nous disposons, le statut et les critères de l'intervention majorée offrent la plus grande garantie pour atteindre les différents groupes de la population à bas revenus. L'élaboration d'un examen des ressources équitables peut améliorer l'octroi de l'allocation sur la base des revenus. Il y a cependant encore une part importante de non-recours pour ce statut également.

Les mesures de soutien financier peuvent être élaborées d'une meilleure façon en prévoyant des limites de revenus progressives, afin d'éviter un effet 'tout ou rien' : de cette manière, l'aide financière

³⁸¹ Ce pourcentage est basé sur la base de données du SPF Economie qui est responsable de l'application automatique du tarif social. Par conséquent, ce chiffre dépend de la qualité des données fournies, peut contenir des données dupliquées et ne comprend pas les attributions du tarif social pour l'énergie basées sur une attestation papier.

peut être octroyée de manière dégressive au fur et à mesure que les plafonds des revenus augmentent. Concernant cette réflexion et son élaboration concrète, nous nous référons aux résultats de la recherche Belmod réalisée par le SPF Sécurité sociale, en collaboration avec BAPN et le Service de lutte contre la pauvreté³⁸².

Il s'agit en même temps d'une application du principe d'universalisme proportionnel, qui suppose un accès universel aux services publics, complété par un soutien et des mesures adaptés aux personnes en situation de pauvreté et de précarité. Ce principe s'applique à différents domaines, tels que les coûts de l'énergie et de l'eau, les services de garde d'enfants, etc.

Au cours de la prochaine législature, et pour les nouvelles mesures (ou les ajustements aux réglementations existantes) qui seront élaborées par les différentes autorités, une analyse d'impact ex ante systématique – un test d'impact sur la pauvreté – est nécessaire afin d'évaluer, en amont, l'impact possible de ces mesures sur les situations de pauvreté et de précarité et de prévoir ainsi les ajustements nécessaires. Cette analyse devrait impliquer les personnes en situation de pauvreté, leurs associations et réseaux, ainsi que d'autres parties prenantes. Le Service de lutte contre la pauvreté est disponible pour apporter son expertise, basée sur des échanges autour des différents instruments existants et de tests concrets d'impact sur la pauvreté. Une attention particulière doit être portée à la définition du/des groupe(s) cible(s) de la mesure, au risque de non-recours (non-utilisation et non-accès) et aux effets Matthieu, et donc à la rencontre des intérêts des bénéficiaires. Enfin, il s'agit de garantir l'effectivité de la politique : le soutien profite-t-il bien aux personnes que l'on souhaite atteindre?

Pour lutter contre le non-recours aux droits, il faut prévoir aux différents niveaux politiques un plan avec des actions construites autour des pistes mentionnées et développées dans ce Rapport, afin que chaque personne puisse accéder à ses droits et les exercer.

Le non-recours aux droits a été l'un des thèmes abordés lors des dernières réunions de la Conférence interministérielle 'Intégration sociale, Logement et Politique des grandes villes' (CIM)³⁸³. Après plusieurs années sans réunion, la CIM a été relancée avec le ministre flamand Benjamin Dalle comme président en 2023 et la ministre fédérale Karine Lalieux comme présidente en 2024. Le Service de lutte contre la pauvreté – qui a également été désigné comme Secrétariat de la CIM – se réjouit que cette coopération interfédérale ait trouvé un nouvel élan. Tant le Rapport Général sur la Pauvreté que l'Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté considèrent cette coopération comme essentielle. Il est nécessaire de travailler ensemble pour la lutte contre la pauvreté. Différents thèmes imposent une approche interfédérale : la lutte contre le sans-abrisme, le non-recours aux droits, la mesure de la pauvreté, la digitalisation de la société, la précarité énergétique, etc.

En outre, l'énorme défi que représente une transition juste exige des gouvernements qu'ils s'engagent ensemble à mettre en œuvre des politiques fortes de lutte contre la pauvreté. En effet, les politiques climatiques et environnementales équitables et les politiques de lutte contre la pauvreté vont de pair. Les recommandations énoncées dans l'avis que le Service a rédigé pour la Conférence pour une

³⁸² SPF Sécurité sociale (2022). [*Le non-recours à l'aide sociale en Belgique : propositions politiques. Rapport final du projet BELMOD*](#), Bruxelles, SPF Sécurité sociale.

³⁸³ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale - [*Secrétariat de la Conférence interministérielle 'Intégration sociale, Logement et Politique des grandes villes'*](#).

transition juste en Belgique³⁸⁴ sont maintenant sur la table pour inspirer et soutenir les différents gouvernements dans leurs politiques. Les différents fonds disponibles devront également être utilisés de manière ciblée pour que les groupes précaires soient réellement soutenus dans la réalisation de leurs droits fondamentaux³⁸⁵, et ce dans la perspective de construire un avenir durable.

³⁸⁴ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). [*Avis 'Transition juste et pauvreté' – Contribution pour la Conférence pour une transition juste en Belgique*](#), octobre 2023.

³⁸⁵ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, IFDH, Unia, Myria, Kinderrechtencommissariaat et Délégué général aux droits de l'enfant (2023). [*Avis 'Transition juste et droits humains'*](#), Bruxelles, octobre 2023.

Annexes



1. Liste des organisations impliquées dans l'élaboration du Rapport 2022 – 2023

- ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België
- AZ Ephata (sozialer Treffpunkt)
- Bind-Kracht in Armoede
- Brussels Platform Armoede
- CAW Halle-Vilvoorde
- Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale - Steunpunt voor de Diensten Schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest
- Centre de Médiation des Gens du Voyage et des Roms en Wallonie
- Centrum Kauwenberg
- Chambre Nationale des Huissiers de Justice – Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders
- Crédal
- De Brug Hasselt
- De Fakkel
- De Vrolijke Kring
- Dienststelle der Deutschsprachigen Gemeinschaft für selbstbestimmtes Leben
- Dorfhaus Eynatten (sozialer Treffpunkt)
- Expertisecentrum Budget en Financieel Welzijn (CEBUD) Thomas More
- Fachbereich Familie und Soziales des Ministeriums der Deutschsprachigen Gemeinschaft
- Fachbereich Justizhaus des Ministeriums der Deutschsprachigen Gemeinschaft
- Febelfin
- Fédération des CPAS Bruxellois - Federatie van Brusselse OCMW's
- Financité
- Frauenliga VoG
- Front Commun SDF Wallonie-Bruxelles-Flandres - Gemeenschappelijk Daklozenfront Walonië-Brussel-Vlaanderen
- Institut pour un Développement Durable (IDD)
- Intego
- Intego-Wohnen
- Jugendbüro der Deutschsprachigen Gemeinschaft
- Koninklijk Orthopedagogisch Centrum Antwerpen (KOCA)
- KU Leuven - Centrum voor Sociologisch Onderzoek
- La Rochelle –Maison de Quartier asbl
- Lire et Écrire Bruxelles ASBL
- Miteinander Teilen
- Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL (LST)
- Netwerk tegen Armoede
- Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale - Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel Hoofdstad
- Observatoire du crédit et de l'endettement - Observatorium Krediet en Schuldenlast
- Ombudsdienst der Deutschsprachigen Gemeinschaft
- ÖSHZ Eupen
- ÖSHZ Raeren
- ÖWOB
- Patchwork (sozialer Treffpunkt)

- Prisma VoG
- Réseau belge de lutte contre la pauvreté - Belgisch Netwerk Armoedebestrijding
- Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté (RWLP)
- Réseaux Solidaires
- SAAMO Antwerpen
- SAAMO Beleid
- SAM, Steunpunt Mens en Samenleving
- Service public de Wallonie – SPW Intérieur et Action Sociale
- Service public fédéral Finances - Federale Overheidsdienst Financiën
- Service public fédéral Sécurité sociale - Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid
- Stad Gent – Dienst Lokaal Sociaal Beleid
- SPP Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes, Service politique de lutte contre la pauvreté et cohésion urbaine - POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid, Dienst armoedebestrijdingsbeleid en stedelijke samenhang
- Streetwork
- 't Kringske
- Telefonhilfe VoG
- Tri-Landum
- UNIA
- Université Libre de Bruxelles - Vrije Universiteit Brussel
- VHS
- Viertelhaus Cardijn (sozialer Treffpunkt)
- Vlaams Kenniscentrum Mediawijs
- Welzijnsschakel Ôze Plekke
- Welzijnszorg
- Wohnraum für alle

2. Liste des personnes impliquées dans l'élaboration du Rapport 2022 – 2023

Martine ('t Kringske), Gaëlle AMERIJCKX (Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale - Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel Hoofdstad), Claire ANDRÉ (Réseaux Solidaires - Front Commun SDF Wallonie-Bruxelles-Flandres / Gemeenschappelijk Daklozenfront Walonië-Brussel-Vlaanderen), Carole ANSEENMACKER (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL – LST), Mamadou BAH (ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België), Marylise BEGAUX (ATD Vierde Wereld België – ATD Quart Monde Belgique), Ellen BERTELS (SAAMO Antwerpen), Driss BIDANE (SAAMO Antwerpen), Eddy BLEYEN (De Brug Hasselt), Luc BOLSENS (Front Commun SDF Wallonie-Bruxelles-Flandres / Gemeenschappelijk Daklozenfront Walonië-Brussel-Vlaanderen), Joost BONTE (CAW Halle-Vilvoorde), Véronique BOUDLET (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté – RWLP), Corinne BOUILLON (ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België), Nina BRESSELEERS (SAAMO Antwerpen), Patrick CAMBRAYE (ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België), Annabel CARDOEN (Welzijnszorg), Dirk CHRISTIAANSEN (Centrum Kauwenberg), Bie COOLS ('t Kringske), Ilse CORNELIS (Expertisecentrum Budget en Financieel Welzijn (CEBUD) Thomas More), Marc COUILLARD (ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België), Barbara CROÉ (ÖSHZ Raeren), Bianca CROÉ (Viertelhaus Cardijn (sozialer Treffpunkt)), Christiane CUGNET (ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België), Fabienne DAMOISEAUX (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL –LST), Emma DECEUNINCK ('t Kringske), Andrée DEFAUX (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL -LST), Philippe DEFEYT (IDD –Institut pour un Développement Durable), Anne DEFOSSEZ (Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale - Steunpunt voor de Diensten Schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest), Steven DE GEYNST (SAAMO Antwerpen), Marthe DELODDER (Université Libre de Bruxelles - Vrije Universiteit Brussel, Sien DE PRETER (Netwerk tegen Armoede), Elisa DEHON (Observatoire du crédit et de l'endettement - Observatorium Krediet en Schuldenlast), Kajhan DE JONGE (De Vrolijke Kring), Georges DE KERCHOVE (ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België), Yves DELFOSSE (De Vrolijke Kring), Noellie DENOMERENGE (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté – RWLP), Sien DE PRETER (Netwerk tegen Armoede), Patrick DESPRETZ (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL –LST), Kristel DE VOS (SAAMO Beleid), Marjolijn DE WILDE (KU Leuven, Centrum voor Sociologisch Onderzoek), Tristan DISSAUX (Université Libre de Bruxelles – Vrije Universiteit Brussel), Céline DOCK (ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België), Jean-Marc DUBOIS (SPP Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes, Service politique de lutte contre la pauvreté et cohésion urbaine - POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid, Dienst armoedebestrijdingsbeleid en stedelijke samenhang), Valérie DUBOIS (UNIA), Valentin EGON (Service public de Wallonie – SPW Intérieur et Action Sociale), Chaima EL BOUJOUFI (De Brug Hasselt), Nadia ELKHALFIOUI (SAAMO), Martine ENGELS (ÖSHZ Eupen), Marion ENGLERT (Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale - Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel Hoofdstad), Florent FAGOO (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL –LST), Stéphane FAIVRE (Observatoire du crédit et de l'endettement - Observatorium Krediet en Schuldenlast), Anne FILY (Financité), Piet FRANÇOIS (Febelfin), Iria GALVÁN CASTAÑO (Lire et Écrire Bruxelles ASBL), Michel GERARD (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL –LST), Barbara GOETHALS (Brussels Platform Armoede), Claire GUFFENS (Miteinander Teilen), Caroline HAGELSTEIN (Cabinet

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

Antonios Antoniadis. Vice-Ministre-Président et Ministre de la Santé et des Affaires Sociales, de l'Aménagement du Territoire et du Logement), Julie HAHN (VHS), Marlene HARDT (Ombudsdienst der Deutschsprachigen Gemeinschaft), Paul HERMANT (Fédération des Services Sociaux), Marissa HEUER (Streetwork), Philippe HODRU (ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België), Ludo HOREMANS (Réseau belge de lutte contre la pauvreté - Belgisch Netwerk Armoedebestrijding), Ignace HUYGHEBAERT (Welzijnsschakel Ôze Plekke), Suge IIDLE (Service public fédéral Finances - Federale Overheidsdienst Financiën), Anastasiya ILNYTSKA (Frauenliga VoG), Tessy IRTHUM (Intego-Wohnen), Saskia JACOBS (ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België), Tony JACOBS (De Brug Hasselt), Alicja JAMROZOWICZ (SAAMO Antwerpen), Caroline JEANMART (Observatoire du crédit et de l'endettement – Observatorium Krediet en Schuldenlast), Indinah JOLY (De Vrolijke Kring), Carole KERIS (Tri-Landum), Marina KNAEPEN (De Brug Hasselt), Claudia KOCHANOWSKI (VHS), Zeno KOEKE (De Vrolijke Kring), Daniel KRYSZKIEWIEZ (Febelfin), Yulia KUZNETSOVA (AZ Ephata (sozialer Treffpunkt)), Dominique LANGLOIS (La Rochelle –Maison de Quartier asbl), François-Louis LEBOUTTE (ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België), Stefanie LUK (SAAMO Antwerpen), Pascal MAES (Bind-Kracht in Armoede), Christine MAHY (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté – RWLP), Françoise MAINGUET (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté – RWLP), Georgy MANALIS (Fédération des CPAS Bruxellois - Federatie van Brusselse OCMW's), Ludivine MARTIN (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL –LST), Alexander MC INTOSH (Centrum Kauwenberg), Marie MEIRMANS (Centrum Kauwenberg), Véronique MEIRSCHAERT (Front Commun SDF Wallonie-Bruxelles-Flandres / Gemeenschappelijk Daklozenfront Walonië-Brussel-Vlaanderen), Josee MENTENS (Koninklijk Orthopedagogisch Centrum Antwerpen (KOCA)), Mieke MONS (Centrum Kauwenberg), Laetitia MONTINO (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL – LST), Patricia MOREAU (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL –LST), Marcel MURAILLE (SPP Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes, Service politique de lutte contre la pauvreté et cohésion urbaine - POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid, Dienst armoedebestrijdingsbeleid en stedelijke samenhang), Ann NEELS (Chambre Nationale des Huissiers de Justice – Nationale Kamer Gerechtsdeurwaarders), Laurence NOËL (Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale - Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel Hoofdstad), Katleen NUYTS (SAAMO Antwerpen), Valéry PATERNOTTE (Financité), Jean PEETERS (Front Commun SDF Wallonie-Bruxelles-Flandres / Gemeenschappelijk Daklozenfront Walonië-Brussel-Vlaanderen), Marie-Charlotte PEETERS (SPP Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes, Digilab – Fonds européens - POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid, Digilab – Europees fonds), Tess PENNE (Expertisecentrum Budget en Financieel Welzijn (CEBUD) Thomas More), Gaëlle PETERS (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté – RWLP), Leen PETERS (Centrum Kauwenberg), Chantal PIERLOT (Jugendbüro der Deutschsprachigen Gemeinschaft), Britta PLATTES (Wohnraum für alle), Krist POLFYN (Stad Gent – Dienst Lokaal Sociaal Beleid), Annabell POMMÉ (ÖWOB), Hilda PUT (De Brug Hasselt), Raf ROLLIER (Febelfin), Katrin REUTER (Patchwork (sozialer Treffpunkt)), Sarah REUTER (Intego), Catherine ROMANCZAK (ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België), Sigrid ROOBROECK (Telefonhilfe VoG), Bushra SADIA (ÖSHZ Raeren), Patrick SAROLÉA (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL – LST), Virginie SAUTIER (Observatoire du crédit et de l'endettement - Observatorium Krediet en Schuldenlast), Yvonne SCHNEIDER (Dienststelle der Deutschsprachigen Gemeinschaft für selbstbestimmtes Leben), Charles SCHOENMAKERS (Welzijnsschakel Ôze Plekke), Julie SCHUMACHER (Patchwork (sozialer Treffpunkt)), Liliane SLOCK (Welzijnsschakel Ôze Plekke), Imara SMEETS (De Brug Hasselt), Aurélie SMETS (SAM, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt Mens en Samenleving), Michèle SOIRON (Fachbereich Justizhaus des Ministeriums der Deutschsprachigen Gemeinschaft), Estelle SPROTEN (Prisma VoG), Jeffrey STAS (De Brug Hasselt, Isalyne STASSAERT (Service public fédéral Sécurité sociale - Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid), Bérénice STORMS (Expertisecentrum Budget en Financieel Welzijn (CEBUD) Thomas More), Lisa STÜTTGEN (Fachbereich Familie und Soziales des Ministeriums der Deutschsprachigen Gemeinschaft), Ria SZEKER (De Fakkel), Christophe TEIRLINCK (Netwerk tegen Armoede), Elena TENEVA (ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België), Sabine THIBAUT (Observatoire du crédit et de l'endettement - Observatorium Krediet en Schuldenlast), Yvette TILLEMANN (ATD Vierde Wereld België –ATD Quart Monde Belgique), Virginie TIMSONET (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté - RWLP), Sébastien TOLLENAERE (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL –LST), Philippe TOSSENS (Crédal), Ivo VAN BULCK (Febelfin), Sarah VANCOMPERNOLLE ('t Kringske), Leen VAN DEN BULCK (SAAMO Antwerpen), Leen VANDENHAUTE (De Vrolijke Kring), Céline VANDENPLAS (CMGV – Centre de Médiation des Gens du Voyage et des Roms en Wallonie), Marc VANDEVOORDE (ATD Quart Monde Belgique - ATD Vierde Wereld België), Anne-Line VAN HOUTTEGHEM (De Vrolijke Kring), Christiane VAN OPDENBOSCH (Front Commun SDF Wallonie-Bruxelles-Flandres / Gemeenschappelijk Daklozenfront Walonië-Brussel-Vlaanderen), Hanne VAN REGEMORTEL (Netwerk tegen Armoede), Robin VAN TRIGT (SAM, Steunpunt Mens en Samenleving), Anke VERBEKE (Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale - Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel Hoofdstad), Bruno VINIKAS (Réseau belge de lutte contre la pauvreté - Belgisch Netwerk Armoedebestrijding), Aline VISÉ (Intego-Wohnen), Inga VOSS (Wohnraum für alle), Christelle WAUTHIER (Observatoire du crédit et de l'endettement - Observatorium Krediet en Schuldenlast), Claudia WETZELER (Dorfhaus Eynatten (sozialer Treffpunkt)), Caroline WIJNRUIT (Centrum Kauwenberg), Myriam WILLEMS (Mouvement Luttes Solidarités Travail ASBL –LST) et Céline ZIMMERMAN (Fachbereich Familie und Soziales des Ministeriums der Deutschsprachigen Gemeinschaft)

Nous tenons à remercier toutes les personnes qui, d'une manière ou l'autre, ont contribué à la rédaction du Rapport 2021 –2022.

Nous remercions également les membres de la Commission d'Accompagnement du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

Malgré le soin apporté à la confection de cette liste, il est possible que certaines personnes ou organisations n'y figurent pas ou soient mentionnées de façon erronée. Nous leur présentons d'avance nos excuses.

3. Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté

L'accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté a été signé à Bruxelles le 5 mai 1998. Il a été approuvé par :

- >> La Communauté flamande, décret du 17 novembre 1998, M.B. du 16 décembre 1998
- >> L'Etat fédéral, loi du 27 janvier 1999, M.B. du 10 juillet 1999
- >> La Communauté française, décret du 30 novembre 1998, M.B. du 10 juillet 1999
- >> La Communauté germanophone, décret du 30 novembre 1998, M.B. du 10 juillet 1999
- >> La Région wallonne, décret du 1er avril 1999, M.B. du 10 juillet 1999
- >> La Région de Bruxelles-Capitale, ordonnance du 20 mai 1999, M.B. du 10 juillet 1999

TEXTE DE L'ACCORD

Vu l'article 77 de la Constitution;

Vu la loi spéciale du 8 août 1980 de réforme des institutions, notamment l'article 92bis, §1, inséré par la loi spéciale du 8 août 1988 et modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993;

Vu la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, notamment les articles 42 et 63;

Vu la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, notamment l'article 55bis, inséré par la loi du 18 juillet 1990 et modifié par la loi du 5 mai 1993;

Vu la décision du Comité de concertation Gouvernement fédéral - Gouvernements des Communautés et des Régions du 3 décembre 1997;

Considérant que la précarité d'existence, la pauvreté et l'exclusion sociale, économique et culturelle, fût-ce d'un seul être humain, portent gravement atteinte à la dignité et aux droits égaux et inaliénables de tous les êtres humains;

Considérant que la restauration des conditions de la dignité humaine et de l'exercice des droits de l'Homme définis par la Déclaration universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 et par les deux Pactes internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels, et aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966 est un objectif commun de chaque Autorité du pays;

Considérant que la réalisation de cet objectif passe, notamment, par un effort constant de chaque Autorité, tant de son côté qu'en coordination avec les autres pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de politiques de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société;

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

Considérant que la sécurité sociale est prioritaire pour le maintien de la cohésion sociale, pour la prévention de la précarité, de la pauvreté et des inégalités sociales et pour l'émancipation de l'être humain;

Considérant qu'il importe d'assurer la continuité de ces politiques d'intégration, notamment par l'adaptation et le développement des services publics;

Considérant que la participation de toutes les personnes concernées par ces politiques d'intégration, dès leur élaboration, doit être garantie par les Autorités;

- >> L'Etat fédéral, représenté par le Premier Ministre, la Ministre des Affaires sociales, la Ministre de l'Emploi et du Travail chargée de la Politique d'Egalité des Chances entre Hommes et Femmes, le Ministre de la Santé publique et des Pensions et le Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale;
- >> La Communauté flamande et la Région flamande, représentées par son Gouvernement, en la personne du Ministre-Président et des Ministres chargés de la coordination de la politique pauvreté ainsi que de l'aide aux personnes;
- >> La Communauté française, représentée par son Gouvernement en la personne de la Ministre-Présidente;
- >> La Communauté germanophone, représentée par son Gouvernement, en la personne du Ministre-Président et du Ministre de la Jeunesse, de la Formation, des Médias et des Affaires sociales;
- >> La Région wallonne, représentée par le Ministre-Président et le Ministre de l'Action sociale;
- >> La Région de Bruxelles-Capitale, représentée par le Ministre-Président;
- >> La Commission communautaire commune, représentée par les membres du Collège réuni chargés de l'Aide aux Personnes;

Ont convenu ce qui suit :

ARTICLE 1

Dans le respect de leurs compétences respectives, les parties signataires s'engagent à poursuivre et à coordonner leurs politiques de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société, sur la base des principes suivants :

- >> La concrétisation des droits sociaux inscrits à l'article 23 de la Constitution;
- >> Un accès égal pour tous à tous ces droits, ce qui peut également impliquer des mesures d'action positive;
- >> L'instauration et le renforcement des modalités de participation de toutes les Autorités et personnes concernées, en particulier les personnes vivant dans un état de pauvreté, à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de ces politiques;
- >> Une politique d'intégration sociale est une politique transversale, globale et coordonnée, c'est-à-dire qu'elle doit être menée dans tous les domaines de

compétence et qu'elle requiert une évaluation permanente de toutes les initiatives et actions entreprises et envisagées.

ARTICLE 2

A cet effet, les parties signataires s'engagent à contribuer, chacune dans la limite de ses compétences, à l'élaboration d'un Rapport sur la Précarité, la Pauvreté, l'Exclusion sociale et les Inégalités d'accès aux droits, ci-après dénommé "le Rapport". Celui-ci est rédigé tous les deux ans pour le mois de novembre par le "Service de lutte contre la pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale" prévu à l'article 5 du présent accord, sur la base des contributions des parties. Le Rapport est établi dans les trois langues nationales.

Il contient au moins :

- >> Une évaluation de l'évolution de la précarité des conditions d'existence, de la pauvreté et de l'exclusion sociale sur la base des indicateurs définis conformément à l'article 3;
- >> Une évaluation de l'exercice effectif des droits sociaux, économiques, culturels, politiques et civils ainsi que des inégalités qui subsistent en matière d'accès aux droits;
- >> Un inventaire et une évaluation des politiques et des actions menées depuis le précédent rapport;
- >> Des recommandations et des propositions concrètes en vue d'améliorer la situation des personnes concernées dans tous les domaines visés au présent article, tant à long terme qu'à court terme.

ARTICLE 3

Après concertation avec le monde scientifique, les administrations et institutions compétentes, les interlocuteurs sociaux et les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, les parties signataires examineront quels sont les indicateurs quantitatifs et qualitatifs et les instruments qui peuvent être utilisés et/ou élaborés afin d'analyser l'évolution dans tous les domaines visés à l'article 2 de façon à permettre aux Autorités compétentes d'intervenir de la manière la plus adéquate. Une première série d'indicateurs sera déterminée pour le 15 novembre 1998.

Dans le respect des lois et règlements relatifs à la protection de la vie privée des individus, les parties signataires s'engagent à mettre gratuitement à la disposition du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale, toutes les données au sujet desquelles un accord préalable sera intervenu, ou à faciliter l'accès à ces données si elles appartiennent à des services extérieurs. Les parties signataires ont également accès à ces données.

ARTICLE 4

- §1 Le Rapport est remis via la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale mentionnée à l'article 9 au Gouvernement fédéral ainsi qu'aux Gouvernements des Communautés et des Régions, qui s'engagent à le transmettre à leurs Conseils, Parlements ou Assemblées.
- §2 Dans le mois qui suit sa réception, le Rapport est transmis par le Gouvernement fédéral au Conseil National du Travail et au Conseil Central de l'Economie, qui rendent un avis dans le mois, à propos notamment des domaines qui relèvent de leurs missions. Selon la même procédure, les Communautés et les Régions demandent également un avis à leurs propres organes d'avis compétents dans ce domaine.
- §3 Toutes les parties signataires s'engagent à tenir un débat relatif au contenu du Rapport et des avis et, en particulier, aux recommandations et propositions formulées dans le rapport.

ARTICLE 5

- §1 Afin de mettre en œuvre ce qui précède un « Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale » est créé avec pour missions de :
- >> Répertorier, systématiser et analyser les informations en matière de précarité d'existence, de pauvreté, d'exclusion sociale et d'accès aux droits sur la base des indicateurs définis conformément à l'article 3;
 - >> Formuler des recommandations et des propositions concrètes en vue d'améliorer les politiques et les initiatives de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société;
 - >> Rédiger, au moins tous les deux ans, un Rapport tel que défini à l'article 2;
 - >> À la demande d'une des parties signataires, de la Conférence interministérielle pour l'Intégration sociale ou d'initiative, émettre des avis ou rédiger des rapports intérimaires sur toute question relative aux domaines relevant de ses missions;
 - >> Organiser une concertation structurelle avec les plus démunis.
- §2 Pour réaliser les objectifs définis sous §1^{er}, le Service associe d'une manière structurelle et continue à ses travaux les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, en faisant usage de la méthodologie basée sur le dialogue, telle qu'elle a été développée lors de l'élaboration du « Rapport Général sur la Pauvreté ».

Le Service peut également faire appel à toute personne ou organisation publique ou privée ayant expertise en la matière.

ARTICLE 6

§1 Le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale est trilingue et est créé au niveau fédéral, au Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme. Il est subsidié par tous les partenaires. Pour 1998, un budget de vingt millions de francs est mis à disposition :

- >> 15.000.000 francs par l'Etat fédéral;
- >> 2.800.000 francs par la Communauté flamande et la Région flamande;
- >> 1.700.000 francs par la Région wallonne (en concertation avec les Communautés française et germanophone);
- >> 500.000 francs par la Région de Bruxelles-Capitale (en concertation avec la Commission communautaire commune).

Les montants sont indexés annuellement. Le budget peut être adapté moyennant l'accord de toutes les parties concernées après évaluation, par un avenant au présent accord de coopération.

Les montants sont versés pour le mois de mars de l'année à laquelle ils se rapportent.

§2 Une collaboration permanente et structurelle doit avoir lieu entre le Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale et les administrations compétentes au niveau des Communautés et des Régions. A cette fin, des collaborateurs scientifiques sont mis, sous une forme ou une autre, à la disposition du Service par les trois Régions, à savoir : 1,5 équivalent temps plein par la Région flamande, 1 équivalent temps plein par la Région wallonne et 1/2 équivalent temps plein par la Région de Bruxelles-Capitale. S'il s'agit de fonctionnaires, ceux-ci continuent à faire partie du personnel de la Région.

§3 Dans le respect de leurs compétences et de leurs budgets, les Communautés et les Régions veillent à reconnaître et à encourager des organisations dans lesquelles des personnes démunies s'expriment.

ARTICLE 7

§1 Un Comité de Gestion du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale est mis en place avec les missions suivantes :

- >> La garantie de la bonne exécution du présent accord de coopération;
- >> Sur proposition de la Commission d'Accompagnement prévue à l'article 8, la faculté de recourir à des établissements scientifiques ou à des services d'étude spécialisés qui, étant donnée leur expérience et le matériel dont ils disposent, peuvent assister le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion

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

sociale dans l'accomplissement de ses missions; dans ce cas, une convention doit être conclue avec le Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme;

- >> L'élaboration pour le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale d'un projet de budget dont la gestion est strictement séparée de la dotation organique du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme;
- >> La détermination du programme des besoins en personnel et en particulier du profil des fonctions du coordinateur.

§2 Le Président et le Vice-Président du Comité de Gestion et le coordinateur du Service de lutte contre la pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale assistent avec voix consultative aux assemblées du Conseil d'administration du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme quand des points concernant le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale sont à l'ordre du jour.

§3 Outre le Représentant du Premier Ministre qui le préside, le Comité de Gestion se compose de 12 membres, parmi lesquels :

- >> 4 membres présentés par l'Etat fédéral;
- >> 3 membres présentés par la Communauté flamande et la Région flamande;
- >> 2 membres présentés par la Région wallonne en concertation avec la Communauté française;
- >> 2 membres présentés par la Région bruxelloise en concertation avec la Commission communautaire commune, dont un néerlandophone et un francophone;
- >> 1 membre présenté par la Communauté germanophone.

Ces membres sont désignés en fonction de leurs compétences et de leur expérience dans les domaines visés par le présent accord de coopération. Ils sont désignés par les Gouvernements respectifs, et sont nommés pour un mandat renouvelable de 6 ans par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.

§4 En outre, le Directeur et le Directeur adjoint du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme ainsi que le coordinateur du Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale sont membres avec voix consultative du Comité de Gestion.

ARTICLE 8

Il est créé une Commission d'Accompagnement qui, sous la présidence du Ministre ou Secrétaire d'Etat compétent pour l'Intégration sociale, accompagne les travaux du Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale. La Commission d'Accompagnement veille également au respect de la méthodologie et des critères prévus

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

à l'article 3, ainsi qu'au bon avancement du Rapport. La Commission d'accompagnement est composée des membres du Comité de Gestion prévu à l'article 8, auxquels viennent s'ajouter, au moins :

- >> 4 représentants des interlocuteurs sociaux, présentés par le Conseil National du Travail;
- >> 2 représentants des organismes assureurs, présentés par le Collège Intermutualiste National;
- >> 5 représentants présentés par les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, dont un représentant des sans-abri;
- >> 3 représentants présentés par la Section Aide sociale de l'Union des Villes et des Communes belges.

Ces représentants sont proposés en fonction de leurs compétences et de leur expérience dans les domaines visés par le présent accord de coopération. Le Comité de Gestion leur octroie un mandat de 6 ans.

ARTICLE 9

En vue de garantir la concertation entre les différents Gouvernements, la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale se réunit au moins deux fois par an.

Dans le respect des compétences des Autorités qui la composent, elle a pour mission de veiller à une approche globale, intégrée et coordonnée des politiques de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société.

Elle est présidée par le Premier Ministre et préparée en collaboration avec le Ministre ou Secrétaire d'Etat qui a l'Intégration sociale dans ses attributions. Ils en assurent également le suivi. A cet effet, ils font appel à la compétence de la Cellule Pauvreté au sein de l'Administration de l'Intégration sociale et du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale.

ARTICLE 10

Dans le cadre de la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale, les parties signataires évalueront annuellement le fonctionnement du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale et la bonne exécution du présent accord de coopération.

ARTICLE 11

Le présent accord de coopération vise à renforcer la mission du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, telle que définie à l'article 2 de la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, en particulier dans

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

le domaine de la lutte contre toute forme d'exclusion. C'est pourquoi, à l'occasion du renouvellement du Conseil d'administration du Centre, le Gouvernement fédéral invitera le Parlement à tenir compte de ce renforcement sur la base de l'évaluation prévue à l'article 10.

Fait à Bruxelles, le 5 mai 1998, en 7 exemplaires.

Pour l'Etat fédéral : J.-L. DEHAENE, Premier Ministre ; M. COLLA, Ministre de la Santé publique ; M. DE GALAN, Ministre des Affaires sociales ; M. SMET, Ministre de l'Emploi et du Travail ; J. PEETERS, Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale ;

Pour la Communauté flamande et la Région flamande : L. VAN DEN BRANDE, Ministre-Président ; L. PEETERS, Ministre des Affaires intérieures, de la Politique urbaine et du Logement ; L. MARTENS, Ministre de la Culture, de la Famille et de l'Aide sociale ;

Pour la Communauté française : L. ONKELINX, Ministre-Présidente ;

Pour la Communauté germanophone : J. MARAITE, Ministre-Président ; K.-H. LAMBERTZ, Ministre de la Jeunesse, de la Formation, des Médias et des Affaires sociales ;

Pour la Région wallonne : R. COLLIGNON, Ministre-Président ; W. TAMINIAUX, Ministre de l'Action sociale ; Pour la Région de Bruxelles-Capitale : CH. PICQUE, Ministre-Président ;

Pour la Commission communautaire commune : R. GRIJP, D. GOSUIN, Membres du Collège réuni chargés de l'Aide aux Personnes.

Rapport bisannuel 2022-2023

La dimension financière de la pauvreté

Contribution au débat et à l'action politiques

Bruxelles, décembre 2023



Auteur	Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale Place Victor Horta 40 boîte 40, 1060 Bruxelles (Saint-Gilles) T: 02 212 31 67 luttepauvrete@cntr.be - www.luttepauvrete.be –  @Luttepauvrete
Rédaction	Mounjy Belhaloumi, Christophe Blanckaert, François Demonty, David de Vaal, Mélanie Joseph, Moré Nieto Peña, Veerle Stroobants et Henk Van Hootegem
Recherche documentaire	Annelies Decat, Michiel Commère et Zoé Storme
Mise en page	Catherine Boone

Ce rapport est principalement disponible en version électronique, sur le site web du Service : www.luttepauvrete.be.

Dit verslag is ook verkrijgbaar in het Nederlands.

Un résumé de ce Rapport bisannuel est disponible en néerlandais, français, allemand et anglais.

Le Service partage des connaissances, mais il insiste sur le respect dû aux auteurs et contributeurs de tous les textes de cette publication. Ce texte ne peut être utilisé comme source d'information que moyennant mention de l'auteur et de la source du fragment. Aucune reproduction, exploitation commerciale, publication ou adaptation partielle ou intégrale des textes ou de tout autre élément protégé par des droits d'auteur ne pourra en être faite sans l'accord préalable et écrit du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

Veuillez citer cette publication de la façon suivante :

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). *La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2022-2023*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.



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

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

Place Victor Horta 40 boîte 40, 1060 Bruxelles (Saint-Gilles)



WWW.LUTTEPAUVRETE.BE