

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 Hoote gem (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 Hootegem, H. (2021). [Logement : une approche socio-constructiviste. Éléments 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 Hootegem, 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 mendiantes. 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, elles sont confrontées aux 'seuils de pauvreté' qui sont utilisés comme critère pour l'octroi ou non

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.

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' (AROPE⁴⁸)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 considérées 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 (€)						
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 en 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 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.

⁵⁴ Voir aussi: Decenniumdoelen (2023). [Armoedebarmeter 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.

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

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. 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 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](#).

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.

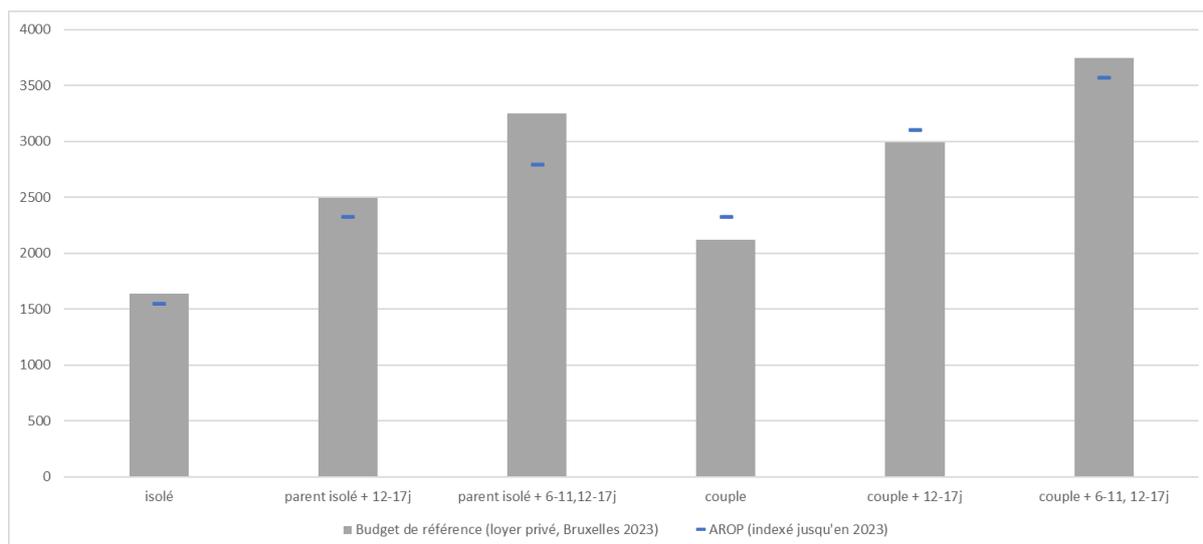
Les budgets de référence versus le seuil de risque de pauvreté 2023 (EUR/mois)

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).



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 (RMMMMG), 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 RMMMGM du Conseil National du Travail (CNT) constitue la limite inférieure absolue pour la rémunération. Le RMMMGM n'est pas exactement équivalent à un salaire minimum mensuel. En effet, le RMMMGM 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 RMMMGM. 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 RMMMGM 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 RMMMGM 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 minimums 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.

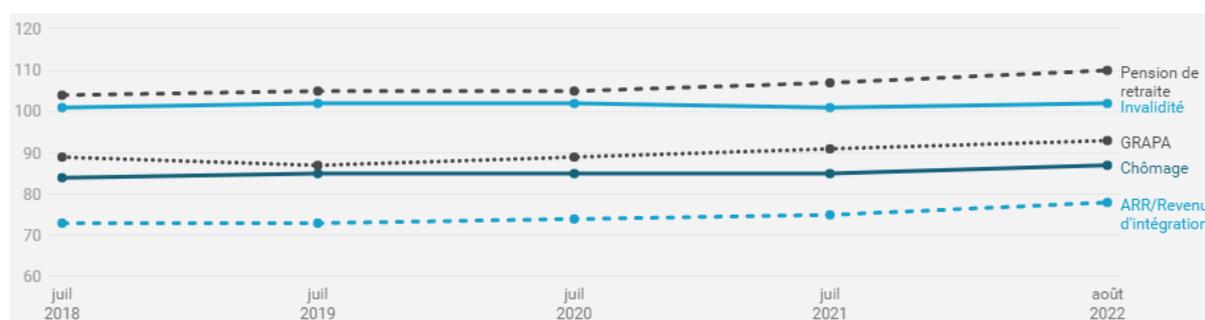
⁷¹ Voir aussi Degerickx, Heidi (2023). "[Brenge alle uitkeringen boven de Europese armoederisicogrens](#)", *SamPol - Zomerreeks 2023: 5 minuten politieke moed*.

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.

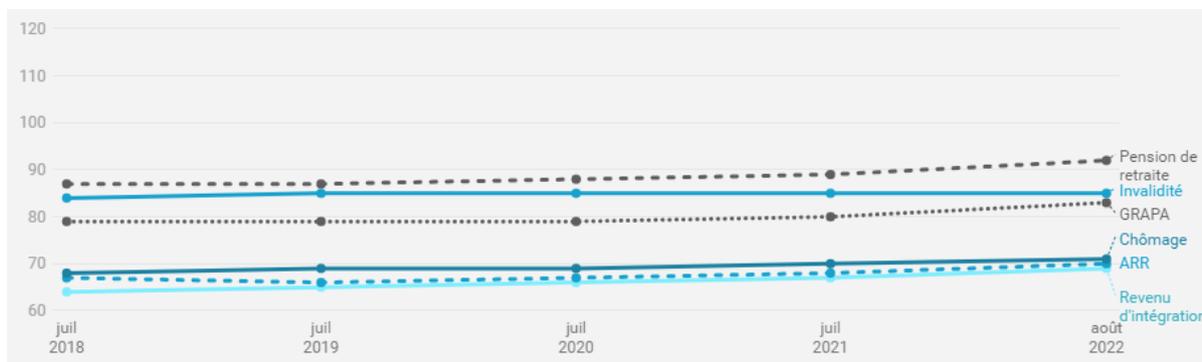
Allocation minimale en pourcentage du seuil de pauvreté, pour les isolés, de 2018 à 2022



Source : SPF Sécurité sociale : DG Analyse et Monitoring

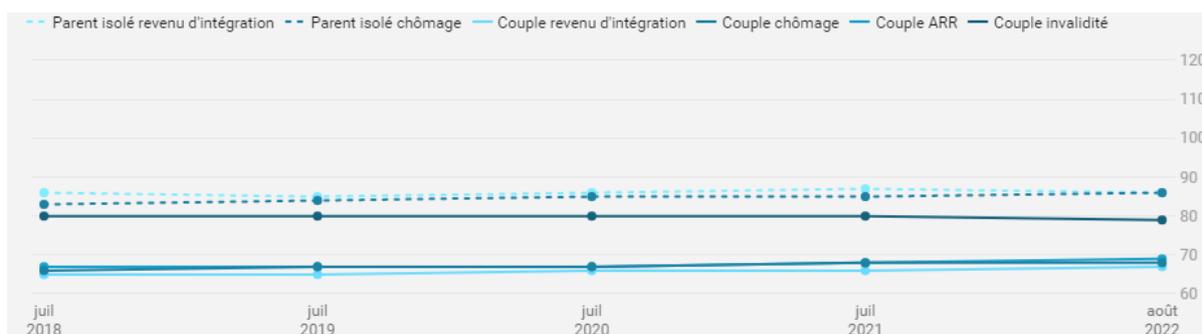
⁷² SPF Sécurité sociale (2022). « [L'efficacité des minima sociaux en temps de crise](#) », Focus sur les chiffres, 17 octobre 2022.

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.

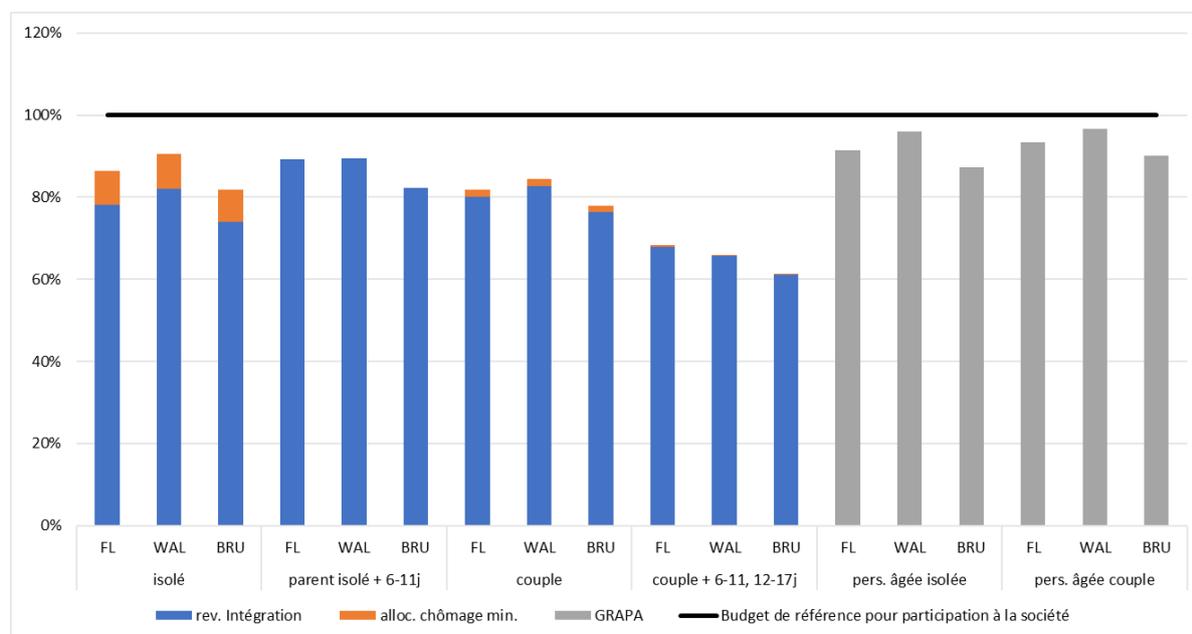
Les budgets de référence sont également un outil précieux pour évaluer la protection des revenus minimums⁷⁴. Ils prennent en effet en compte le coût des biens et services nécessaires pour participer pleinement à la société. Les analyses montrent que de nombreuses prestations n'offrent pas une protection 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.

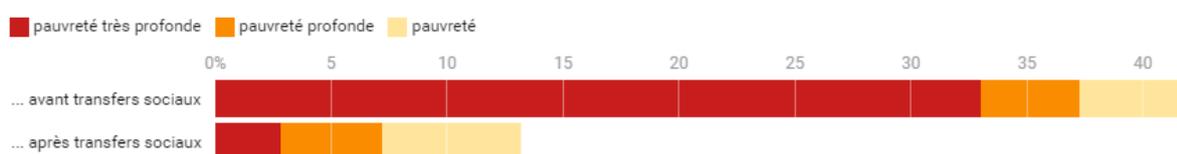
⁷⁷ Le revenu net disponible comprend les allocations familiales et scolaires, les cotisations de sécurité sociale et les paiements ou remboursements de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

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



Seuil de pauvreté: 60% du revenu médian équivalent des ménages. Pauvreté profonde: 40%-50% du revenu médian. Pauvreté très profonde: moins que 40% du revenu médian. Revenus 2021.

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 des 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' (ARPE)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, etc¹⁰². En Flandre, on étudie la possibilité 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.

