

Chapitre III - Droit à un soutien financier supplémentaire



Table des matières

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

Introduction

Les revenus de nombreux salariés avec un salaire minimum et de nombreux bénéficiaires d'allocations se situent en dessous du seuil de risque de pauvreté et du budget de référence nécessaire pour participer pleinement à la société (chapitre I). Dans des conditions bien déterminées, les personnes à faibles revenus peuvent prétendre à différentes formes d'aides financières complémentaires. C'est ainsi qu'ils calculent leur 'revenu bricolé'¹. Cette aide peut constituer un complément de revenu, comme le complément social aux allocations familiales ou l'aide supplémentaire du CPAS, ou peut réduire les coûts, comme l'intervention majorée (IM), le tarif social énergie, les réductions pour les transports publics, ainsi que le loyer social et l'aide au loyer ou l'aide alimentaire. Plutôt que de s'attarder sur la diversité des allocations existantes et leurs caractéristiques spécifiques, ce chapitre se concentre sur les conditions d'éligibilité que les bénéficiaires potentiels doivent remplir. Nous examinons les hypothèses et les principes sous-jacents qui déterminent l'accès à une aide financière supplémentaire ainsi que leur impact sur les moyens de subsistance et l'autonomie des personnes en situation de pauvreté.

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

1. Les bénéficiaires

1.1 Besoin d'un soutien supplémentaire

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

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

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

Les participants à la concertation ont déploré le fait que les personnes se trouvant dans des situations de besoin comparables ne bénéficient pas toutes du même soutien. Par exemple, trop de personnes ayant droit à un logement social se retrouvent sur de longues listes d'attente. On peut également relever que les candidats locataires qui louent un bien sur le marché privé en Flandre n'ont droit à une prime de loyer mensuelle qu'après avoir attendu quatre ans pour obtenir un logement social². *« Il y a une grande différence de budget entre les allocataires sociaux qui louent un logement social et ceux qui doivent louer sur le marché privé. C'est ainsi que le gouvernement creuse un grand fossé entre les personnes vivant dans la pauvreté. Les conditions devraient être modifiées afin que les personnes puissent bénéficier plus rapidement d'une prime au loyer »*³. En outre, il existe des conditions strictes en matière de qualité et de loyer qui ne peuvent pas toujours être respectées en raison du manque de logements décentes et abordables sur le marché locatif privé. Les personnes n'ont souvent pas d'autre choix que de louer un logement de mauvaise qualité à un prix trop élevé, pour lequel ils ne reçoivent pas d'allocation de loyer.

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

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

² Vlaanderen.be - [Voor wie is de Vlaamse huurpremie?](#)

³ Les citations non référencées sont basées sur les interventions survenues lors des réunions de concertation organisées par le Service de lutte contre la pauvreté dans le cadre de la rédaction de ce Rapport bisannuel.

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

Quant à savoir qui a besoin d'un soutien financier supplémentaire, l'évaluation diffère selon que ce sont les personnes elles-mêmes qui répondent à cette question ou les travailleurs sociaux, les assistants sociaux ou les décideurs politiques. Dans le paysage social et politique, le débat sur les prestations sociales destinées à des groupes cibles met souvent l'accent sur la notion de 'pour ceux qui en ont vraiment besoin'. Un participant à la concertation s'y est fermement opposé. « *Je ne veux pas rentrer dans le schéma des 'bons versus mauvais pauvres'* ». En réalité, derrière cette vague intention d'atteindre ceux qui se trouvent dans la situation financière la plus vulnérable, se cachent des suppositions sur qui mérite le plus l'aide, qui gère le mieux l'aide reçue, qui dépense les ressources supplémentaires pour les bonnes choses⁴. Ces idées sont à la base d'une définition de plus en plus stricte des bénéficiaires et des conditions d'octroi des droits, ce qui a pour conséquence que de moins en moins de personnes y ont accès et tombent (plus profondément) dans la pauvreté⁵ (voir le point 2).

1.2 Mesures sélectives ou universelles

Bien que les personnes en situation de pauvreté aient besoin d'un soutien financier supplémentaire pour vivre dans la dignité, elles perçoivent les mesures sélectives ou spécifiques comme des 'droits de seconde zone', pour des 'citoyens de seconde zone'. Ainsi, elles estiment que « *si un système a besoin de droits supplémentaires, c'est que les bases sont insuffisantes* »⁶. Si elles disposaient d'un revenu décent, une aide supplémentaire ne serait pas nécessaire. De plus, elles estiment que le terme 'avantages sociaux' est incorrect. « *J'entends souvent des personnes non vulnérables dire : vous avez des avantages. Les corrections sociales ne sont pas des avantages. Il s'agit de corriger quelque chose pour vivre une vie digne* ». Il ne s'agit pas d'avantages', de 'suppléments' par rapport à ce que d'autres reçoivent. Elles soulignent le fait que les mesures spécifiques, nécessaires pour certains groupes de la population avec un bas revenu en raison de leur exclusion sociale, relèvent en fait de manquements structurels dans la société et non de problèmes individuels relatifs à ces groupes. Il s'agit de 'corrections sociales' ou de 'compensations sociales' pour un système défaillant.

Dans le Rapport bisannuel 2016-2017 'Citoyenneté et pauvreté'⁷ du Service de lutte contre la pauvreté, nous avons déjà abordé la tension existant entre les mesures universelles et inclusives d'une part, et les mesures sélectives d'autre part. Les deux catégories ont leurs avantages et leurs inconvénients, comme le montre par exemple l'(in)effectivité des nombreuses mesures prises à différents niveaux politiques pour faire face à la crise de l'énergie et du pouvoir d'achat (voir chapitre

⁴ Fierens, Jacques (2018). « Il y a des bons et des mauvais pauvres », dans Le Forum – Bruxelles contre les inégalités, *Pauvrophobie, petite encyclopédie des idées reçues sur la pauvreté*, Waterloo, Editions Luc Pire, pp. 202-205.

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

⁶ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). [Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2016-2017](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 27.

⁷ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). [Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2016-2017](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

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

Les mesures prises pendant la crise énergétique reflètent la recherche d'un équilibre entre les mesures universelles et les mesures sélectives. De nombreuses mesures s'appliquaient à tout le monde, car tout le monde était touché par la crise. Parallèlement à cela, des mesures sélectives ont été mises au point, mais uniquement pour ceux 'qui en avaient vraiment besoin'. Derrière cette idée se cache avant tout une préoccupation concernant le coût budgétaire de ce soutien. Pour justifier l'utilisation des fonds publics, il est, à juste titre, important de savoir si l'utilisation ciblée des fonds est également efficace pour les groupes confrontés à des difficultés financières. Aussi, on peut se demander si les mesures universelles sont toujours justifiées en termes budgétaires. Le recours injustifié à diverses prestations financières suscite également des inquiétudes, en raison du préjugé selon lequel des personnes 'qui n'en ont pas besoin' essaient malgré tout de demander des avantages pour profiter du système⁸. En conséquence, le système risque de devenir de plus en plus strict et restrictif. Toutefois, le problème du non-recours aux droits – c'est-à-dire l'impossibilité pour les titulaires de droits d'y avoir accès – est plus important que le problème de l'octroi injustifié de droits à des non-titulaires (voir chapitre VI).

1.3 Universalisme proportionnel

Les mesures sélectives ne peuvent contribuer que de manière limitée à rendre les droits fondamentaux effectifs pour tous : elles ne sont souvent pas accessibles à l'ensemble de ceux qui en ont besoin, elles contribuent insuffisamment à l'autonomie des personnes et elles ne suffisent la plupart du temps pas pour permettre une existence conforme à la dignité humaine. Les études basées sur les budgets de référence montrent que l'impact des corrections sociales autres que les loyers sociaux est limité et généralement insuffisant pour atteindre un revenu décent⁹. Idéalement, les mesures spécifiques doivent faire partie d'une politique de redistribution sociale qui recherche un équilibre entre l'égalité et l'équité, la sélectivité et l'universalité. Cette approche – dans laquelle des

⁸ Loriaux, Florence (2018). « Les pauvres sont des experts de la fraude à l'aide sociale », dans Le Forum – Bruxelles contre les inégalités, *Pauvrophobie, petite encyclopédie des idées reçues sur la pauvreté*, Waterloo, Editions Luc Pire, pp. 160-163.

⁹ Frederickx, Marieke et al. (2021). « [Minimuminkomens beschermen niet tegen armoede](#) », *Samenleving & Politiek*, 28, n° 10, pp. 26-32.

services universels et accessibles sont complétés par un soutien et des mesures adaptés aux personnes dans le besoin – est également appelée 'universalisme proportionnel ou progressif'¹⁰.

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

2. Conditions d'attribution

2.1 Revenu et/ou statut

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

Le statut en tant que critère de droit aux corrections sociales présente l'avantage d'être généralement clair, connu dans les bases de données administratives et donc de permettre l'octroi automatique du droit dans de nombreux cas. Cependant, il présente l'inconvénient que les personnes qui se trouvent dans une situation financière similaire mais qui n'ont pas le bon statut n'y ont pas droit. Citons, par exemple, les personnes qui travaillent pour des salaires très bas (les travailleurs pauvres) mais qui ne reçoivent pas d'allocations leur permettant de bénéficier du tarif social pour l'énergie¹¹. Un autre inconvénient est le non-recours aux droits, qui est important pour le revenu d'intégration par exemple (voir chapitre VI). La concertation a également mis en évidence l'ambivalence qui accompagne le statut des personnes handicapées. Ce dernier confère des droits spécifiques mais entraîne dans le même temps de nombreux problèmes et une certaine stigmatisation. *« J'ai fait une demande de logement social il y a deux ans. J'ai demandé un logement adapté pour mon fils qui a des soucis de santé. Pour avoir des points en plus, je dois faire reconnaître un handicap à mon fils. Je dois rassembler*

¹⁰ L'universalisme progressif ou proportionnel est un principe des politiques sociales, d'assistance et de santé qui vise à traiter les inégalités d'une manière socialement juste. Voir 'proportionate universalism' dans [Fair society, healthy lives. The Marmot review](#) (2010). De nombreuses recommandations politiques du Service de lutte contre la pauvreté s'appuient sur ces éléments. Voir par exemple: Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). [Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2016-2017](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

¹¹ SPF Economie - [Tarif social pour l'énergie](#).

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

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

Nous constatons que cette question est de plus en plus présente dans le débat social. Par exemple, l'Association Belge des Syndicats Médicaux (ABSyM) estime que trop de retraités se voient automatiquement accorder le droit à des prestations augmentées sur la base de pensions peu élevées, sans que leur patrimoine ne soit pris en compte. Si l'on tenait compte de leur patrimoine et des produits de l'épargne-pension ou de l'assurance de groupe, ce ne serait peut-être pas le cas¹². Il est vrai que le patrimoine des retraités n'est pas pris en compte pour vérifier s'ils ont droit à l'intervention majorée. La raison en est qu'il n'existe pas de registre du patrimoine. La création d'un tel registre serait donc judicieuse, comme l'a recommandé le Service de lutte contre la pauvreté dans son Rapport bisannuel 2020-2021¹³. De fait, un registre du patrimoine paraît essentiel non seulement pour une fiscalité équitable, mais aussi pour un examen équitable des ressources. « *En effet, lors de l'enquête sociale préalable à l'attribution du revenu d'intégration, les CPAS ont l'occasion de recueillir des informations sur l'épargne des demandeurs d'aide. Dans le même temps, il est révélateur qu'aucune donnée ne soit conservée sur le patrimoine des personnes. Il y a deux poids, deux mesures* »¹⁴.

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

¹² Association Belge des Syndicats Médicaux (2023). [L'ABSyM ouvre le débat sur le statut de l'intervention majorée](#).

¹³ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Solidarité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2020-2021](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

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

¹⁴ SPF Sécurité sociale (2022). [Le non-recours à l'aide sociale en Belgique : propositions politiques. Rapport final du projet BELMOD](#), Bruxelles, SPF Sécurité sociale.

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

Ces préoccupations ont également été mentionnées dans l'étude Belmod¹⁵ qui s'est penchée sur la question de savoir à quoi pourrait ressembler un examen équitable des ressources en vue de l'octroi de prestations et d'allocations. Cette étude s'interroge sur les revenus du demandeur qui doivent être pris en compte, sur les revenus de la famille/du ménage du demandeur qui doivent être inclus et sur quelle période. Lors de la concertation avec les parties prenantes à cette recherche, organisée par le Service de lutte contre la pauvreté en collaboration avec le SPF Sécurité sociale et avec l'appui de BAPN, certaines questions fondamentales ont été soulevées. Ainsi, les parties prenantes ont relevé l'importance, lors d'un examen des ressources, de ne tenir compte que du revenu disponible du demandeur, et donc de prendre en considération entre autres les dettes problématiques. A l'inverse, il est préférable de ne pas prendre en compte le logement occupé par le demandeur dans l'examen des ressources car, au moment de la demande, il est essentiel pour le demandeur et sa famille/ménage de se loger. En outre, il est souhaitable que l'examen des ressources se fonde sur les données les plus récentes en matière de revenus. *« L'attribution des droits devrait pouvoir se faire rapidement, en fonction de la situation actuelle des personnes, qui évolue souvent rapidement »*¹⁶.

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

2.2 Conditions comportementales

De nombreux participants à la concertation ont été confrontés au fait de ne pas savoir clairement sur quelle base ils ont droit à un soutien ou à une aide sociale, comme le RIS ou la GRAPA. Outre les conditions de revenu et/ou de statut, d'autres conditions doivent généralement être remplies. Ces mesures sont souvent difficiles à mettre en œuvre et à contrôler, et sont souvent perçues par les ayants droit comme une violation de leur vie privée. Des conditions plus strictes et davantage de contrôles et de sanctions transforment progressivement les droits sociaux en faveurs et en actes de charité, et augmentent la dépendance des personnes¹⁷.

Premièrement, les participants ont constaté que les procédures de demande de corrections sociales suivent des règles très strictes (dépôt de pièces justificatives, respect de délais courts, correspondance

¹⁵ SPF Sécurité sociale (2022). [Le non-recours à l'aide sociale en Belgique : propositions politiques. Rapport final du projet BELMOD](#), Bruxelles, SPF Sécurité sociale.

¹⁶ SPF Sécurité sociale (2022). [Le non-recours à l'aide sociale en Belgique : propositions politiques. Rapport final du projet BELMOD](#), Bruxelles, SPF Sécurité sociale, p. 47.

¹⁷ Voir aussi : Van Lancker, Anne (2023). ['Voor wat hoort wat' op steroïden](#), *Samenleving & Politiek*, jaargang 30, n° 5, pp. 6-10.

par e-mail, (ré)inscription sur des listes, etc.) qu'il est parfois difficile de respecter pour les personnes en situation de pauvreté. Bien qu'il ne s'agisse pas de conditions au sens strict du terme, elles ont une incidence sur l'octroi des corrections sociales. À Bruxelles par exemple, en 2022, plus de 1 600 ménages ont été radiés de la liste d'attente pour un logement social parce qu'ils n'avaient pas répondu à temps pour mettre à jour leur dossier¹⁸. La Société régionale de logement de Bruxelles a mis fin à ces radiations pour le moment¹⁹. Dans le même temps, les participants ont noté que les services eux-mêmes ne respectent pas toujours les délais dans lesquels un soutien financier supplémentaire devrait être accordé, avec toutes les conséquences (financières) que cela implique pour le demandeur. Par exemple, il a été noté que le CPAS met parfois trop de temps à payer la garantie locative. « *Entre la demande d'aide et la fourniture de la garantie il peut se passer un mois. Pendant ce temps, le logement vous passe sous le nez* ». Au cours de la concertation, il a été souligné qu'il ne s'agit pas de situations nécessairement délibérées, mais qu'elles résultent principalement du manque de soutien, tant financier qu'humain, dont bénéficient les services publics et les organisations sociales.

En outre, il s'agit le plus souvent de conditions comportementales qui restreignent la liberté de choix et l'autonomie des personnes. Par exemple, les bénéficiaires de la GRAPA ne peuvent séjourner à l'étranger que 29 jours par année civile et doivent notifier à l'avance un séjour de plus de cinq jours consécutifs à l'étranger²⁰. « *Il y a deux contrôles par an au domicile et si vous n'êtes pas chez vous, vous risquez de perdre votre GRAPA. Vous devez être en mesure de prouver que vous étiez dans le pays, par exemple en utilisant votre carte bancaire. L'hypothèse sous-jacente est que quelqu'un dont les revenus sont aussi faibles que ceux de la GRAPA ne peut pas voyager. Si la personne voyage, cela signifie qu'elle a de l'argent en réserve* ». Par crainte d'être contrôlées ou de voir leur liberté de mouvement restreinte, certaines personnes ne font pas valoir leur droit à une GRAPA. Ainsi, elles se privent également de droits dérivés tels que l'intervention majorée ou le tarif social pour l'énergie. Il s'agit d'une forme de non-recours aux droits.

Par ailleurs, pour les bénéficiaires du revenu d'intégration, le projet individualisé d'intégration sociale (PIIS)²¹ est souvent problématique. Depuis l'extension de l'application du PIIS à un plus grand nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration, la conditionnalité et la contractualisation accrues de l'accès au revenu d'intégration ont été dénoncées, notamment dans le Rapport bisannuel 'Citoyenneté et pauvreté'²². Une étude plus récente du Réseau belge de lutte contre la pauvreté (BAPN)²³ rappelle qu'il ne peut y avoir de contrat en l'absence d'équilibre entre les deux parties. Elle affirme que le PIIS n'est pas un outil d'orientation pour l'intégration et que le revenu d'intégration ne devrait pas être supprimé lorsque les bénéficiaires ne sont pas en mesure de remplir les conditions fixées. Souvent, ces conditions ne sont pas convenues mais imposées, ne correspondent pas à la réalité d'une vie dans la pauvreté ou ne sont tout simplement pas réalisables en raison du manque d'accès aux services. « *Par ailleurs, ils contiennent souvent trop de choses dont l'individu ne peut en aucun cas être tenu pour responsable. Travailler sur son bien-être mental n'est pas possible si les listes d'attente dans les*

¹⁸ Société de Logement de la Région bruxelloise (2023). [Rapport annuel 2022](#), p. 61.

¹⁹ Parlement bruxellois (2023). [Compte rendu intégral des interpellations et des questions](#), 23 mars 2023, pp. 25-29.

²⁰ Service fédéral des Pensions - [La garantie de revenus aux personnes âgées \(GRAPA\)](#).

²¹ SPP Intégration sociale - [Projet individualisé d'intégration sociale \(PIIS\)](#).

²² Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). [Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2016-2017](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

²³ BAPN (2021). [Le PIIS. Un outil de sanction plus qu'un outil d'accompagnement](#).

centres de santé mentale s'élèvent à plus d'un an. La recherche d'un meilleur logement en vue de favoriser la santé des enfants ne fonctionne pas si vous êtes sur la liste d'attente d'un logement social depuis quatre ans et que vous risquez de devoir attendre cinq ans de plus. Trop de problèmes sociaux sont traduits en problèmes que vous devez résoudre en tant qu'individu ».

Le droit au logement – en particulier en Flandre – est également de plus en plus soumis à des conditions. Outre les conditions de revenu et de propriété et les règles de priorité appliquées dans toutes les régions, certaines conditions comportementales explicites s'appliquent en Flandre²⁴. Par exemple, depuis 2017, il existe une exigence de connaissance de la langue²⁵ qui stipule qu'après un an de location d'un logement social, le locataire social est obligé d'obtenir un niveau de base en néerlandais. À partir du 1^{er} janvier 2023, ce niveau de base est passé de A1 à A2 dans le Cadre européen commun de référence pour les langues. À partir de cette date, les locataires sociaux (et leur conjoint, cohabitant légal ou partenaire de fait) sont également tenus de s'inscrire comme demandeurs d'emploi auprès du VDAB s'ils ne travaillent pas²⁶. Tant les organisations de lutte contre la pauvreté que les organisations de défense des intérêts des locataires se sont opposées à cette conditionnalité accrue et ont dénoncé devant la Cour constitutionnelle plusieurs éléments du décret flamand du 9 juillet 2021 modifiant divers décrets relatifs au logement²⁷. Ils ont souligné non seulement que l'accès au logement social est rendu encore plus difficile pour les personnes à faibles revenus mais aussi que les conditions sont très stigmatisantes²⁸. Cependant, la Cour a jugé que le principe de *standstill* n'était pas violé car le niveau de protection existant n'est pas réduit de manière significative²⁹. Les participants à la concertation ont toutefois rappelé qu'un logement décent et abordable peut offrir la stabilité nécessaire pour apprendre une langue, chercher un emploi, etc.

Une autre condition a été également renforcée en Flandre : l'engagement résidentiel à long terme³⁰. Pour 80 % des attributions, la priorité sera donnée aux candidats locataires qui ont vécu dans la commune de manière continue pendant au moins cinq des dix dernières années. Cela pose un problème pour les personnes en situation de pauvreté, y compris les personnes sans-abri et en absence de chez soi, qui sont plus susceptibles de déménager à la recherche d'un logement abordable et convenable et qui éprouvent donc plus de difficultés à tisser des liens locaux, ainsi que pour les jeunes et les primo arrivants. Ces règles d'attribution peuvent également être en contradiction avec les lois anti-discrimination³¹.

²⁴ Vlaanderen.be - [Een sociale woning huren bij een woonmaatschappij](#).

²⁵ Vlaanderen.be - [Taalkennisvereiste bij een sociale woning](#).

²⁶ Vlaanderen.be - [Inschrijven bij de VDAB als sociale huurder](#).

²⁷ Vlaams Huurdersplatform (2023). [Het Grondwettelijk Hof zet rem op uitkleding sociaal huursysteem](#).

²⁸ Ramboer, Timon (2022). [Nieuwe verplichtingen voor sociale huurders vanaf 1 januari: "Eindeloze reeks aan drempels om kwetsbare mensen in het vizier te nemen"](#), VRT NWS, 29 décembre.

²⁹ Selon le principe de *stand still*, le législateur ne peut pas réduire de manière significative le niveau de protection sociale prévu par la législation pertinente, à moins qu'il n'y ait des raisons liées à l'intérêt public.

³⁰ Vlaanderen.be - [Lokaal toewijzingsbeleid voor sociale woningen](#).

³¹ Unia (2022). [Rapport annuel 2021 – Un autre monde est possible](#), Bruxelles, Unia, Centre interfédéral pour l'égalité des chances.

3. Points d'attention

3.1 Effets de seuil : tout ou rien

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

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

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

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

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

parties prenantes à la recherche Belmod³² mettent également en garde contre l'utilisation d'un seuil de revenu unique comme critère d'éligibilité. Ils suggèrent de travailler avec des fourchettes ou des tranches de revenus afin que les personnes ne soient pas privées de prestations lorsque leur revenu dépasse tout juste le seuil. Par ailleurs, des plafonds de revenus différents pour différentes prestations pourraient éviter à certains groupes de ne pas bénéficier de plusieurs prestations en même temps. Les participants à la concertation préconisent également d'autoriser le maintien du droit aux corrections sociales pendant un certain temps, même s'il expire en raison d'une augmentation des revenus ou du passage à un autre statut, afin de lutter contre le piège à l'emploi. *« Aujourd'hui, il arrive que le travail ne soit pas rentable parce que les revenus des personnes dépassent un certain seuil, ce qui leur fait perdre leurs allocations. Lorsque les avantages sociaux sont encore partiellement versés en fonction des revenus, le travail est payant »*. Dans le même temps, ils ont mis en garde contre les limites de la progressivité. *« La progressivité peut assouplir les limites, mais pas empêcher les gens de les dépasser de toute façon. La question est de savoir comment fixer des limites adéquates »*.

3.2 Intérêt et avenir du demandeur

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

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

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

Lors de la concertation avec les parties prenantes de l'étude Belmod portant sur un examen des ressources équitable, l'intérêt du demandeur et du ménage a été placé au premier plan en tant que principe directeur : qu'est-ce qui permettrait au demandeur de s'améliorer dans la situation difficile dans laquelle il se trouve ? Qu'est-ce qui augmentera sa capacité à faire valoir son droit à la prestation

³² SPF Sécurité sociale (2022). [Le non-recours à l'aide sociale en Belgique : propositions politiques. Rapport final du projet BELMOD](#), Bruxelles, SPF Sécurité sociale.

ou à l'allocation ? Qu'est-ce qui rend possible une existence digne pour le demandeur ? « *Lorsqu'on détermine les moyens de subsistance de quelqu'un, il est important de conserver une perspective. Derrière les faits ou les chiffres, il y a parfois une autre réalité* »³³.

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

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

Nous développons la discussion autour des conditions d'éligibilité pour un soutien financier supplémentaire en utilisant le tarif social pour l'énergie³⁴. Il s'agit en effet d'une mesure qui a un impact relativement fort, pour laquelle le groupe de bénéficiaires a été élargi pendant la crise COVID-19 et la crise énergétique puis à nouveau réduit, et qui fait actuellement l'objet d'une réforme (voir aussi chapitre II).

Le tarif social pour l'énergie est une mesure visant à maintenir les factures de gaz naturel et d'électricité des ménages avec un bas revenu à un niveau abordable. L'octroi du tarif social est lié aux statuts. Les statuts suivants ont droit au tarif social³⁵ : les personnes bénéficiant d'un revenu d'intégration (équivalent) ou d'une GRAPA, les personnes bénéficiant d'une allocation pour personnes handicapées (allocation de remplacement du revenu, allocation d'intégration, allocation pour l'aide d'une tierce personne), les personnes bénéficiant d'une allocation d'aide aux personnes âgées, les personnes bénéficiant d'une allocation supplémentaire pour enfant handicapé, les locataires d'un appartement social avec une installation de chauffage collective. Ainsi, bien qu'un grand nombre de statuts susmentionnés soient accordés sous condition de ressources, le tarif social pour l'énergie n'est pas directement lié aux ressources financières de la famille. Cela signifie que des familles disposant de ressources financières égales provenant d'un travail ou, par exemple, d'une indemnité de maladie, n'ont pas droit au tarif social pour l'énergie.

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

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, p. 43.

³⁴ SPF Economie - [Tarif social pour l'énergie](#).

³⁵ Pour une liste détaillée, voir : SPF Economie - [Tarif social pour l'énergie](#).

personnes, les différents critères d'éligibilité et les différents organismes sont très compliqués et peu clairs.

Durant les crises du COVID-19 et de l'énergie, le gouvernement fédéral a décidé d'étendre le groupe de bénéficiaires du tarif social pour l'énergie aux bénéficiaires de l'intervention majorée (IM) dans le domaine des soins de santé³⁶, ce que le Service de lutte contre la pauvreté a également défendu³⁷. Comme nous l'avons relevé précédemment, l'IM est accordée sur base du statut aussi bien que du revenu.

Malgré la grande utilité de cette extension du groupe cible du tarif social pour l'énergie³⁸, le gouvernement a décidé de la supprimer à partir du 1^{er} juillet 2023. De nombreuses organisations de lutte contre la précarité (énergétique), dont le Service de lutte contre la pauvreté, soulignent les conséquences de la fin de l'octroi du tarif social pour le groupe de bénéficiaires élargi des familles en situation de pauvreté. Elles appellent à une extension permanente, structurelle et encore plus ambitieuse du groupe de bénéficiaires³⁹.

Parallèlement à cela, les autorités travaillent à la réforme du tarif social pour l'énergie. Dans ce contexte, elles veulent surtout éviter les bénéficiaires 'faussement positifs', c'est-à-dire les détenteurs de droits abusifs ou injustifiés. Ainsi, parmi les bénéficiaires du tarif social et de l'IM, il y aurait des familles 'qui n'en ont pas vraiment besoin', avec pour cible particulière les familles qui perçoivent des allocations familiales plus élevées pour un enfant handicapé⁴⁰.

Or, soulignons que la grande majorité des statuts donnant droit à l'intervention majorée sont précédés d'un examen des ressources et que les groupes de bénéficiaires sur la base du statut sans condition

³⁶ [Arrêté royal complétant la liste des clients protégés résidentiels visée à l'article 15/10, § 2/2, alinéa 1er, de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations et à l'article 20, § 2/1 alinéa 1er, de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et portant modification de l'arrêté royal du 29 mars 2012 fixant les règles de détermination du coût de l'application des tarifs sociaux par les entreprises de gaz naturel et les règles d'intervention pour leur prise en charge ainsi que de l'arrêté royal du 29 mars 2012 fixant les règles de détermination du coût de l'application des tarifs sociaux par les entreprises d'électricité et les règles d'intervention pour leur prise en charge](#), M.B., 1^{er} février 2021.

³⁷ Voir la fiche sur l'extension du groupe cible du tarif social dans : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (juin 2020). [Contribution au groupe de consultation de la task force Groupes vulnérables](#) et Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (juin 2021). [Avis du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale relatif à la mesure fédérale d'élargissement de l'accès au tarif social pour l'électricité et/ou le gaz naturel](#).

³⁸ Peersman, Gert en Wauters, Joris (2022). « [Impact van de energiefactuur op het energieverbruik, consumptie- en spaargedrag van Belgische gezinnen](#) », *Gentse economische inzichten*, n° 5. Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). [Près d'1 Belge sur 5 court un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale: l'aide aux ménages à faibles revenus reste une priorité clé](#), Communiqué de presse, 16 février 2023.

³⁹ Netwerk tegen Armoede (2023). [Geen pauzeknop voor sociaal energietarief voor half miljoen gezinnen](#). SAAMO (2023). [De onrechtvaardige afbraak van het sociaal tarief](#).

Fondation Roi Baudouin - [Plateforme de lutte contre la précarité énergétique et hydrique](#). Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (juin 2021). [Avis du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale relatif à la mesure fédérale d'élargissement de l'accès au tarif social pour l'électricité et/ou le gaz naturel](#).

⁴⁰ « [Kern bespreekt eerste steunmaatregelen](#) » (2022). *De Standaard*, 7 septembre.

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

de ressources sont peu nombreux. Toutefois, lorsque l'intervention majorée est accordée sur la base de revenu, leur patrimoine n'est pas pris en compte dans l'examen des ressources.

L'obtention ou non d'un statut donnant droit à l'IM est presque toujours liée à un examen des ressources. Ce n'est pas le cas pour les mineurs étrangers non accompagnés. Il s'agit toutefois d'un groupe limité (3 098 personnes au 30 juin 2023⁴¹) qui, selon la Cour européenne des droits de l'homme⁴², fait partie des personnes les plus vulnérables de la société. Cela vaut aussi pour les orphelins de père et de mère qui ont de ce fait également droit à l'IM sans condition de ressources. Les chiffres d'Opgroeien sur le Groeipakket flamand⁴³ montrent par exemple que 68,2 % des enfants flamands orphelins de père et de mère (en 2019) cumulent leur allocation d'orphelin avec une allocation sociale, ce qui indique qu'ils ont de faibles revenus. Les familles bénéficiant d'allocations familiales majorées pour des enfants handicapés ont également droit à l'IM sans condition de ressources. C'est ce groupe qui est souvent considéré comme n'ayant pas besoin d'un soutien financier supplémentaire. Selon les chiffres provisoires de 2019 du SPF Sécurité sociale⁴⁴, la part des ménages avec au moins un enfant handicapé ayant droit à l'IM est estimée à seulement 3,9 % du nombre total de ménages ayant droit à l'IM. Pour éviter que les familles les plus aisées de ce groupe ne bénéficient d'une aide financière dont elles n'auraient pas besoin, un examen des ressources pourrait éventuellement être introduit. Toutefois, nous pouvons conclure que plus de 90 % des personnes ayant automatiquement droit à l'IM sur la base de leur statut sont soumises à un examen des ressources. Un droit au tarif social pour l'énergie basé sur l'IM en fonction du statut ne générera pas beaucoup de 'faux positifs'.

Le Service de lutte contre la pauvreté⁴⁵ préconise de fonder l'attribution du tarif social pour l'énergie sur base des deux critères d'attribution que sont le statut et le revenu, car il s'agit de deux moyens différents de définir le groupe cible. Les deux critères d'octroi pour atteindre les groupes à faibles revenus sont déjà réunis pour l'attribution de l'IM, qui est une mesure de correction sociale existante largement accordée automatiquement et pour laquelle les bénéficiaires potentiels peuvent être identifiés de manière proactive. Il semble donc logique de rendre structurel l'élargissement des bénéficiaires du tarif social pour l'énergie aux bénéficiaires de l'IM. Cependant, il conviendrait d'élaborer un critère de ressources plus équitable pour l'attribution du tarif social pour l'énergie en fonction du revenu. En effet, comme dit précédemment, l'examen actuel ne tient pas compte du patrimoine. Par ailleurs, le critère de revenu doit être affiné pour éviter l'effet de seuil (voir point 3.1). Cela pourrait se faire par exemple en travaillant avec différentes limites de revenu et en appliquant le tarif social de manière dégressive au fur et à mesure que les plafonds de revenus augmentent.

⁴¹ Chiffres relatifs au nombre d'assurés ayant le statut de mineurs étrangers non accompagnés (MENA) issus des fichiers d'adhérents de l'INAMI du 31 décembre 2022 et du 30 juin 2023. Il s'agit des MENA scolarisés et des MENA exemptés de l'enseignement obligatoire, ou des petits enfants qui sont suivis par l'ONE.

⁴² Cour européenne des droits de l'homme (2019). [Khan c. France](#), 28 février, § 74.

⁴³ Opgroeien - [Groeipakket](#), Évolution de la part des enfants bénéficiant d'une allocation d'orphelin avec/sans allocation sociale.

⁴⁴ SPF Sécurité sociale - [Belmod](#).

⁴⁵ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Avis du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale relatif à la mesure fédérale d'élargissement de l'accès au tarif social pour l'électricité et/ou le gaz naturel](#), juin 2021.

5. Recommandations

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

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

