



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

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

La dimension financière de la pauvreté



CONTRIBUTION AU DÉBAT ET À L'ACTION POLITIQUES

RÉSUMÉ

RAPPORT BISANNUEL 2022 - 2023

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

Tables des matières

Introduction	5
Chapitre I - Revenus	7
1. Pauvreté est toujours un manque d'argent	7
2. À partir de quand une personne est-elle pauvre ?	7
3. Efficacité de la protection par les revenus minimums	8
4. Combien de personnes vivent-elles en situation de pauvreté monétaire ?	8
5. Recommandations	9
Chapitre II - Le coût de la vie en hausse.....	11
1. Une forte augmentation des prix et une inflation sans précédent	11
2. Effets sur les ménages à faibles revenus	12
3. Mesures des autorités pour absorber les hausses des prix.....	12
4. Recommandations.....	13
Chapitre III - Droit à un soutien financier supplémentaire	15
1. Les bénéficiaires	15
2. Conditions d'attribution	16
3. Points d'attention	16
4. Tarif social pour l'énergie : un cas intéressant de définition des ayants droit.....	17
5. Recommandations.....	17
Chapitre IV - Surendettement.....	19
1. Le surendettement et ses causes	19
2. Surendettement et pauvreté.....	20
3. La lutte contre le surendettement	20
4. Recommandations.....	21
Chapitre V – L'impact financier de la digitalisation des services et de la monnaie	23
1. La digitalisation en marche.....	23
2. Le coût de la digitalisation pour les personnes en pauvreté.....	24
3. La numérisation de la monnaie et des services bancaires	25
4. Ne laisser personne de côté	25
5. Recommandations.....	26

Chapitre VI - Un accès effectif aux droits.....	28
1. La question de l'ineffectivité des droits : le nonaccès et le non-recours aux droits	28
2. Indications sur le non-recours aux droits	29
3. Comment lutter contre l'ineffectivité des droits ?.....	30
Conclusion.....	33
Annexe	37
1. Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté.....	37

Introduction



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

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

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

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

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

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

Introduction

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Chapitre I - Revenus



Pour les participants à la concertation issus des associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent, ce Rapport bisannuel est « *l'occasion de rappeler que les personnes en situation de pauvreté ne tiennent plus qu'à un fil depuis très longtemps* ». Ce premier chapitre traite donc du revenu des personnes en situation de pauvreté - généralement un bas salaire ou une allocation-, qui n'est généralement pas suffisant pour vivre dans la dignité. En raison d'un manque structurel d'argent l'effectivité de leurs droits fondamentaux est compromise et elles sont confrontées à des inégalités et à de l'exclusion dans divers domaines de la vie. 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 avenir.

1. Pauvreté est toujours un manque d'argent

La pauvreté commence toujours par un manque d'argent pour faire face aux dépenses nécessaires pour vivre dans la dignité. Les personnes en situation de pauvreté développent en conséquence toutes sortes de stratégies pour économiser de l'argent, payer leurs factures et « *faire des miracles avec le peu qu'elles ont* ». En même temps, elles doivent constamment faire des choix quant à la manière d'utiliser leurs ressources financières limitées. Outre le faible niveau de leurs revenus, leur nature incertaine est aussi une source d'inquiétude. Leurs revenus sont souvent trop irréguliers et imprévisibles pour leur permettre de se projeter dans le futur. De plus, le droit à certaines prestations est également soumis à des conditions de plus en plus strictes, ce qui en rend l'accès plus difficile.

Par ailleurs, les situations de pauvreté peuvent conduire à compromettre l'effectivité des droits fondamentaux des personnes. Ainsi, le placement des enfants, le statut de cohabitant et l'interdiction de la mendicité peuvent violer le droit à la protection de la vie familiale, le droit à la vie privée et le droit d'entretenir des rapports avec d'autres êtres humains et avec le monde extérieur.

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

La pauvreté est une réalité complexe, qui est difficile à cerner 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. En effet, lorsque les personnes demandent de l'aide, elles sont confrontées aux 'seuils de pauvreté' qui sont utilisés comme critère pour déterminer de l'octroi ou non d'une aide complémentaire.

Pour prendre en compte le plus grand nombre possible de dimensions de la pauvreté, il est nécessaire de combiner différents indicateurs. Dans cette partie, l'accent est mis sur deux indicateurs. Premièrement, le seuil de risque de pauvreté utilisé dans l'indicateur de risque de pauvreté monétaire,

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

qui reflète le seuil de revenu en dessous duquel une personne est considérée comme pauvre. Pour la Belgique, le seuil de pauvreté se situe à 1 366 euros net par mois pour un isolé, ou à 2 868 euros net par mois pour un ménage composé de deux adultes et deux enfants (< 14ans) (EU-SILC 2022, revenus 2021). Deuxièmement, les budgets de référence reflètent le niveau d'un revenu décent. Ils répondent à la question de savoir quel est le revenu net minimum dont une famille a besoin pour participer pleinement à la société. Le budget de référence d'un couple avec deux enfants de 4 et 8 ans par exemple est respectivement de 3 141 euros et 2 543 euros par mois pour les locataires du marché privé et d'un logement social. Les deux indicateurs ont leurs avantages et leurs inconvénients et donnent une vision différente et complémentaire des situations de pauvreté.

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* ». 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. Par exemple, en août 2022, le montant du revenu d'intégration pour une personne seule correspondait à 78 % du montant du seuil de pauvreté monétaire, pour l'allocation minimale de chômage à 87 %. Selon les budgets de référence, le revenu d'intégration ne suffit à aucun 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 familles. Nous pouvons affirmer que les allocations minimales ne protègent pas suffisamment les bénéficiaires de la pauvreté monétaire. Les augmentations des montants des allocations (dues à l'indexation automatique, à la répartition de l'enveloppe sociale et à la décision politique d'augmenter les minima sociaux) n'ont pas eu d'impact sur l'écart de pauvreté ou l'intensité de la pauvreté, mais plutôt sur l'écart de pauvreté ou l'ampleur de la pauvreté.

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

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 participants à la concertation craignent « *que les chiffres ne soient pas en cohérence avec ce qu'on voit dans la réalité* ». Les groupes les plus vulnérables voient leur situation continuer à se détériorer : les chômeurs, les autres inactifs, les personnes issues de l'immigration, les parents isolés, les locataires et les personnes peu éduquées. De nombreuses associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent rapportent par ailleurs que de plus en plus de personnes issues de la classe moyenne inférieure ou de travailleurs pauvres frappent à leur porte. Enfin, les participants à la concertation craignent aussi 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* ».

Il n'est pas facile de répondre à la question de savoir s'il y a appauvrissement. 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. En outre, certaines caractéristiques inhérentes à l'indicateur de risque de pauvreté monétaire, basé sur les chiffres issus des statistiques EU-SILC, imposent la prudence dans l'interprétation des chiffres, qu'ils indiquent une tendance positive ou négative. De plus, de multiples indicateurs sont nécessaires pour rendre compte de la complexité des différentes situations de pauvreté et de leur multi-dimensionnalité. Enfin, la discussion sur la baisse ou non des chiffres de la pauvreté doit toujours être menée à l'aune des objectifs fixés aux niveaux mondial, européen et belge pour lutter contre la pauvreté. Dans le prolongement du pilier européen des droits sociaux, la Belgique a mis en avant l'objectif de réduire le nombre de personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale de 279 000 d'ici 2030, parmi lesquels 93 000 enfants. Cet objectif est moins ambitieux que l'objectif Europe 2020, alors que les participants aux consultations sont clairs : la pauvreté doit être éradiquée, et non réduite. En gardant cet objectif à l'esprit, l'importance de la légère baisse des taux de pauvreté devient très relative.

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 tel que prescrit par l'article 23 de la Constitution. 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.

5. Recommandations

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

- Atteindre les objectifs de lutte contre la pauvreté, tels qu'envisagés dans l'Agenda 2030 des Nations Unies et le Pilier Européen des Droits Sociaux, auxquels la Belgique s'est engagée. S'efforcer non seulement de réduire la pauvreté, mais de l'éradiquer complètement afin que chacun puisse mener une vie conforme à la dignité humaine.
- Réaliser pour chacun le droit à un revenu décent, dans le cadre du droit à une vie digne, tel que prévu à l'article 23 de la Constitution.
 - Augmenter les revenus minimums (le salaire net minimum, les revenus de remplacement et les allocations sociales) de sorte qu'ils atteignent au moins le niveau du seuil de risque de pauvreté, comme l'a recommandé le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies dans ses observations finales sur le cinquième examen périodique de la Belgique.
 - Garantir la liaison au bien-être des revenus minimums par le biais de l'enveloppe de bien-être, en plus de l'indexation, afin que chacun puisse supporter le coût (croissant) de la vie.
 - Veiller à ce que les revenus minimums soient accessibles à tous les ayants droit et assurer leur stabilité et leur sécurité afin que les personnes soient libres et autonomes pour investir dans leur vie et leur avenir.
- Renforcer les CPAS en leur fournissant le personnel et les ressources nécessaires pour garantir de manière rapide et efficace un revenu digne aux demandeurs d'aide.
 - Financer de manière structurelle l'aide supplémentaire qui peut être accordée par les CPAS avec des fonds fédéraux, afin qu'ils ne doivent pas la payer uniquement avec leurs propres ressources.

- Faire connaître cette aide supplémentaire et la rendre accessible aux bénéficiaires du revenu d'intégration, aux bénéficiaires des allocations de chômage ou d'invalidité et aux travailleurs à bas salaires.
- Promouvoir et intégrer l'outil REDI dans le fonctionnement des CPAS – un outil basé sur les budgets de référence pour allouer une aide supplémentaire afin que les personnes puissent participer pleinement à la société.
- Evaluer le projet de deux ans sur la promotion de l'outil REDI auprès des CPAS, en impliquant les parties prenantes ainsi que les bénéficiaires.
- Encourager la cohabitation et la solidarité au lieu de les pénaliser financièrement.
 - Augmenter à court terme le montant des allocations de remplacement et d'aide sociale pour les cohabitants, en tenant compte des économies d'échelle réelles. Les budgets de référence peuvent fournir des orientations à cet égard.
 - Rechercher des solutions pour l'ensemble des situations de cohabitation (famille, colocation, citoyens solidaires). En effet, des mesures exceptionnelles dans des situations spécifiques ou pour des groupes spécifiques risquent de créer des inégalités supplémentaires.
 - Utiliser les résultats des études relatives aux coûts et aux avantages de la suppression du statut de cohabitant pour les allocations de remplacement et d'aide sociale, et allouer le budget nécessaire à cette fin.
 - Entreprendre à long terme une réforme approfondie de toutes les réglementations dans lesquelles le fait de cohabiter ou non a un impact négatif sur la situation financière des personnes. Ce faisant, utiliser les droits à une vie digne, à la protection de la vie familiale, à la vie privée, au logement, à l'égalité de traitement comme objectifs et comme balises.
- Développer et affiner un ensemble d'indicateurs complémentaires pour mesurer la pauvreté et monitorer les objectifs en matière de lutte contre la pauvreté.
 - Impliquer différentes expertises dans cet exercice (personnes en situation de pauvreté, professionnels d'organisations de terrain, universitaires, analystes de données, personnel d'institutions et d'administrations, etc.).
 - Améliorer la collecte, le partage et l'utilisation des données à tous les niveaux politiques.
 - Ne jamais oublier les personnes, leurs différentes situations, expériences et besoins, derrière les chiffres. Les données ne sont pas une fin en soi.

Chapitre II - Le coût de la vie en hausse

La hausse des prix, principalement de l'énergie, à l'époque, a été en partie à l'origine du choix de la dimension financière de la pauvreté comme thème central du Rapport bisannuel 2022-2023, début 2022. Dans ce chapitre, nous examinons tout d'abord l'évolution des prix de l'énergie et des denrées alimentaires après la crise du COVID-19 et les facteurs qui ont entraîné l'inflation. Nous nous penchons ensuite sur les effets que provoquent la hausse des prix sur la vie des personnes avec un bas revenu. Enfin, nous examinons certaines mesures prises par les pouvoirs publics pour atténuer les effets de l'augmentation du coût de la vie.

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

On parle d'inflation lorsque les prix augmentent de manière générale, ce qui signifie également que l'on peut acheter moins avec le même montant qu'auparavant et que la monnaie perd de sa valeur avec le temps. Pour identifier les variations de prix des biens et services qui sont représentatifs des habitudes de dépenses des ménages, on utilise l'indice des prix à la consommation (IPC). Celui-ci consiste en un 'panier' de biens et de services dont la composition est annuellement révisée. De plus, ces produits sont pondérés en fonction de la part qu'ils représentent dans les dépenses totales des ménages.

La période 2022-2023 a été caractérisée par une inflation sans précédent. Les prix des produits énergétiques en particulier ont connu une évolution très erratique, les prix commençant à augmenter rapidement dès le début de 2021, augmentant fortement jusqu'à la fin de 2022 par rapport à l'année précédente et ne baissant à nouveau qu'à partir de janvier 2023. Avec un certain décalage, les prix des denrées alimentaires ont suivi ceux de l'énergie, l'inflation s'est alors généralisée. L'inflation générale a culminé à 12,27 % en octobre 2022 et les prix des denrées alimentaires à 17,02 % en mars 2023. En novembre 2023, l'inflation des denrées alimentaires était encore de 8,22 %.

Les causes de cette augmentation sont, principalement, à chercher dans la succession des crises et dans leurs effets. Les prix de l'énergie ont augmenté lorsque les activités économiques ont repris après la crise du COVID-19 et ont été poussés à la hausse par un certain nombre d'événements géopolitiques, tels que l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Les prix des denrées alimentaires ont suivi ceux de l'énergie avec un certain retard. L'impact de la hausse des prix de l'énergie sur les coûts de production est évident mais d'autres facteurs sont également à prendre en compte. Par exemple, les chaînes d'approvisionnement, encore affaiblies après les perturbations causées par la crise du COVID-19, ont également été directement impactées par la guerre russo-ukrainienne qui a limité la disponibilité de certaines matières premières. Selon un participant à la concertation, « *les allocations de chômage ou de la mutuelle sont des revenus qui ne suffisent pas pour assumer le coût de la vie et*

son augmentation. On le voit par exemple avec l'augmentation des coûts du logement à Bruxelles ou de l'énergie en général. Selon lui, le budget ne peut être que largement dépassé dans ce contexte. Beaucoup de familles doivent donc faire attention à leurs dépenses et se demandent si elles vont encore pouvoir se chauffer ou pouvoir nourrir correctement leurs enfants.

Les craintes de certains que le système d'indexation des salaires ne déclenche une spirale prix-salaire – une augmentation des coûts salariaux entraînant de nouvelles hausses de prix – se sont révélées infondées selon une étude. D'autres ont soupçonné que les prix étaient propulsés vers le haut par la 'cupideflation' : les entreprises laisseraient les prix augmenter plus que ne le justifie l'augmentation des coûts et, ne laisseraient pas les prix baisser lorsque les coûts diminuent, ceci afin d'augmenter leurs marges bénéficiaires. Toutefois, rien n'indique qu'en Belgique cela ait entraîné une hausse des prix.

2. Effets sur les ménages à faibles revenus

Une hausse des prix entraîne une forte baisse du pouvoir d'achat, c'est-à-dire une baisse de la quantité de biens et de services que l'on peut acheter avec un revenu donné. Les chiffres de l'inflation sont basés sur un modèle de consommation moyen, mais la part de certaines catégories de dépenses diffère de ce modèle pour les ménages en situation de pauvreté, par exemple pour les coûts de l'énergie et du logement. Les chiffres de l'inflation sous-estiment donc potentiellement la perte de pouvoir d'achat subie par les ménages en situation de pauvreté.

Les enquêtes montrent que tout le monde est touché par l'inflation, mais aussi que les familles à faibles revenus doivent économiser sur les achats de base, alors que les familles à haut revenus peuvent réduire leurs dépenses de luxe. Les chiffres du régulateur flamand du marché de l'électricité et du gaz (VREG) montrent que les familles ne peuvent pas toujours faire face à la hausse des prix. Dans le Rapport Social 2022, ce dernier note que tant les mises en demeure que le nombre de plans de remboursement en cours et entamés ont augmenté en 2022 par rapport aux années précédentes, ainsi que le montant moyen du remboursement et la durée des plans de remboursement.

En outre, les familles en situation de pauvreté n'ont pas les mêmes options pour faire face aux hausses des prix comme : utiliser leurs économies ou en opter pour des produits moins chers ou encore en investir dans des solutions alternatives telles que les panneaux solaires. Nombreux sont ceux qui n'ont aucune marge de manœuvre pour faire des économies supplémentaires. Elles sont donc contraintes de réduire des dépenses essentielles, comme les dépenses de santé. « *C'était en fait déjà difficile avant que les prix ne se mettent à monter (énergie, carburant, alimentation, matériel médical). Les gens s'adaptent. Ils n'achètent plus certaines choses. Ils vont moins à la pharmacie. Dépensent moins en loisirs ou en temps libre à l'extérieur de chez soi* » souligne un participant à la concertation.

3. Mesures des autorités pour absorber les hausses des prix

En Belgique, l'inflation est (partiellement) compensée par le système d'indexation des salaires et des allocations sociales ; le dépassement d'un certain seuil d'inflation déclenche l'augmentation des revenus des personnes afin de suivre l'augmentation du coût de la vie. Ce système protège dans une large mesure contre la perte de pouvoir d'achat, mais il présente également certaines inégalités.

L'indexation est donc basée sur l'indice sante, qui reflète les habitudes de consommation moyennes. Or, les habitudes de consommation ne sont pas homogènes et, par conséquent, l'indexation ne protège pas le pouvoir d'achat de tout le monde de la même manière et pas complètement.

De plus, l'indexation n'est pas appliquée de la même manière pour tous. Les prestations sociales sont indexées rapidement, mais les travailleurs du secteur privé doivent parfois attendre jusqu'à un an, dépendant des conventions collectives négociées en commissions paritaires, avant que l'indexation ne soit appliquée. Donc pendant la période où l'indexation n'a pas été appliquée et durant laquelle l'inflation était élevée, ces personnes ont subi une importante perte de pouvoir d'achat, non compensée par la suite. Enfin, le système d'indexation n'augmente pas seulement les revenus en indexant les salaires et allocations, mais l'indexation peut également toucher les loyers, ce qui fait que les locataires sont confrontés à une forte augmentation des coûts du logement lorsque l'inflation est élevée.

Tant le gouvernement fédéral que les gouvernements régionaux ont pris une série de mesures pour limiter l'impact de la hausse rapide des factures d'énergie sur le budget des ménages belges. Ces mesures sont très variées et peuvent être temporaires ou permanentes, destinées à certains groupes cibles de la population ou à tous les ménages belges, accordées de manière automatique ou selon une procédure de demande. Des recherches montrent que les tarifs sociaux en particulier – pour lesquels la population cible a été temporairement élargie – ont bien soutenu les familles, alors que les mesures visant l'ensemble de la population ont été beaucoup moins efficaces.

4. Recommandations

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

- Protéger le pouvoir d'achat, en particulier des biens et services de base.
 - Proposer un panier de produits de base dont les prix sont maintenus sous contrôle et pour lesquels les fortes hausses de prix sont rendues impossibles. Élaborer ce panier en dialogue avec les personnes en situation de pauvreté et leurs associations et réseaux.
 - Assurer un meilleur contrôle des prix grâce à l'Observatoire des prix et fournir les outils nécessaires pour intervenir dans la formation des prix.
 - Lorsque l'inflation est élevée, prévoir une indexation plus fréquente des revenus du travail qui ne sont pas indexés ou qui sont indexés annuellement.
 - Définir des groupes cibles clairs lors de l'élaboration des mesures de soutien et garantir une application automatique dans la mesure du possible. Éviter de prendre des mesures qui apportent le même soutien à tout le monde, prévoir une analyse d'impact ex ante – en cartographiant les effets d'une mesure avant son introduction – et de monitorer le recours à cette mesure.
 - Indexer par défaut toutes les sources de subventions aux organisations sociales afin qu'elles n'aient pas à intervenir dans leurs opérations pour faire face à l'augmentation des coûts.
- Veiller à ce que l'énergie soit abordable.
 - Attribuer le tarif social pour l'énergie sous les deux angles complémentaires du revenu et du statut. Le statut et les critères de l'intervention majorée offrent la plus grande garantie d'atteindre les

différents groupes de la population à bas revenus. À cette fin, élaborer un test de moyens de subsistance juste (voir chapitre III).

- Prévoir des limites de revenus progressives lors de l'attribution d'un tarif social, afin d'éviter un effet 'tout ou rien'.
- Renforcer la position des consommateurs dans une situation socio-économique vulnérable dans leurs relations avec les fournisseurs d'énergie, via une réglementation solide et le soutien aux organisations qui informent et accompagnent les consommateurs vulnérables.
- Soutenir davantage les consommateurs dans une position socio-économique faible dans la recherche d'informations sur l'approvisionnement énergétique, via des guichets locaux du logement– avec une offre d'aide et d'orientation relative au logement, à la location, à la recherche d'un logement approprié, aux primes, etc. –, des services d'information régionaux et fédéraux, un portail web belge pour toutes les sources d'énergie et d'eau des trois régions. Prêter ici attention aux personnes qui ne savent ni lire ni écrire et/ou qui ne sont pas à l'aise avec l'informatique.
- Examiner les différentes composantes du prix de l'énergie et comment elles devraient être financées. Investiguer s'il est possible de financer certaines composantes (par exemple les primes d'économie d'énergie) par des ressources générales (la fiscalité) et non par l'ensemble des clients.
- Examiner en permanence la libéralisation du secteur de l'énergie. Plaider auprès de la Commission européenne pour qu'elle s'attaque au (quasi-)monopole du marché de l'énergie afin de lutter contre les profits.
- Garantir l'accessibilité financière des logements économes en énergie.
 - Augmenter l'offre de logements, tant sur le marché du logement social que sur celui du logement privé.
 - Assouplir les conditions d'obtention des aides au loyer.
 - Bloquer de manière structurelle l'indexation des loyers pour les logements mal isolés.
 - Établir un lien solide entre la politique du logement et la politique pour une consommation rationnelle de l'énergie et de l'eau, avec une attention particulière pour les ménages en situation de pauvreté et de précarité. Poursuivre les travaux sur les possibilités, les outils et les modèles de financement pour aider les ménages et les locataires à faibles revenus à réaliser des économies structurelles d'énergie et d'eau.
 - Mettre en commun les ressources de différents fonds (régionaux, fédéraux, européens) pour des projets ambitieux de rénovation sociale et de grande envergure, en collaboration avec différents acteurs, dans l'économie sociale en particulier. A cet égard, donner la priorité aux logements sociaux et aux immeubles locatifs occupés par des familles à faibles revenus.

Chapitre III - Droit à un soutien financier supplémentaire

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. Dans des conditions bien déterminées, les personnes à faibles revenus peuvent prétendre à différentes formes d'aides financières complémentaires. Cette aide peut constituer un complément de revenu, comme le complément social aux allocations familiales, ou peut réduire les coûts, comme l'intervention majorée (IM), ainsi que le loyer social. Ce chapitre se concentre sur les conditions d'éligibilité que les bénéficiaires potentiels doivent remplir.

1. Les bénéficiaires

Il n'est pas simple de définir qui a besoin d'une aide complémentaire, qui y a effectivement droit, et qui, en définitive, en bénéficie véritablement. 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. Ils 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. De plus, pour de nombreuses personnes en situation de pauvreté, il n'est pas évident de savoir exactement ce à quoi elles ont effectivement droit.

Le débat social et politique sur les prestations sociales met souvent l'accent sur la question de 'qui en a vraiment besoin'. Toutefois, 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 à bon escient. Ces idées conduisent à une définition toujours 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.

Les personnes en situation de pauvreté perçoivent les mesures sélectives comme des 'droits de seconde zone'. Elles estiment que « si un système a besoin de droits supplémentaires, c'est que les bases sont insuffisantes ». De plus il ne s'agit pas 'd'avantages' sociaux, de 'suppléments' par rapport à ce que d'autres reçoivent. Les mesures spécifiques pour certains groupes de la population relèvent en fait de manquements structurels dans la société et non de problèmes individuels. Il s'agit plutôt de 'corrections sociales' pour un système défaillant.

Les mesures sélectives ne contribuent 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. Idéalement, il devrait y avoir un 'universalisme proportionnel ou progressif', dans laquelle des services universels et accessibles sont complétés par un soutien et des mesures adaptés aux personnes dans le besoin.

2. Conditions d'attribution

Les ayants droit de mesures sélectives sont généralement identifiés sur la base de leur statut (lié à une situation, une allocation ou une caractéristique personnelle) ou de leurs revenus. Le statut 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. Les mesures de corrections sociales fondées sur des conditions de revenu soulèvent d'autres questions : quel est le seuil de revenu utilisé ? Quels sont les éléments de revenu pris en compte (dettes, patrimoine, ...) ? Le Service de lutte contre la pauvreté est favorable à une combinaison des deux critères d'éligibilité pour identifier et atteindre les groupes à faibles revenus par des canaux, comme c'est le cas pour l'IM.

Outre les conditions de revenu et/ou de statut, les ayants droits potentiels doivent généralement satisfaire à d'autres conditions, qui sont difficiles à mettre en œuvre et à contrôler, et sont souvent perçues comme une violation de la vie privée. Tant pour le droit à la GRAPA, le projet individualisé d'intégration sociale (PIIS) dans le cadre du droit au revenu d'intégration, que pour le droit au logement social, des conditions de comportement s'appliquent, limitant la liberté de choix et l'autonomie des personnes.

3. Points d'attention

Selon les participants à la concertation, les conditions d'éligibilité 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. Lors de l'élaboration d'un test de moyens de subsistance juste, les intérêts et la confiance du demandeur et de son ménage devraient être primordiaux : qu'est-ce qui permettrait au demandeur de s'améliorer dans la situation difficile dans laquelle il se trouve ?

Par ailleurs, il est important d'éliminer les effets de seuil causés à la fois par un statut et par une limite absolue de revenu comme condition d'éligibilité aux corrections sociales. En effet, ils peuvent placer les personnes dans une situation financière difficile et avoir des effets pervers sur leurs possibilités d'emploi. Des plafonds de revenus progressifs plutôt qu'absolus, combinés ou non à un soutien graduel, peuvent remédier à cette situation.

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

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. 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'IM, qui est également octroyée en fonction des revenus. Malgré la grande utilité de cette extension du groupe cible les autorités ont décidé de la supprimer. Entretemps elles travaillent à la réforme du tarif social, dans le cadre de laquelle elles veulent surtout éviter les bénéficiaires 'faussement positifs', c'est-à-dire les détenteurs de droits abusifs ou injustifiés. Or, soulignons que la grande majorité des statuts donnant droit à l'intervention majorée sont précédés d'un examen des ressources et que le groupe de bénéficiaires sur base du statut sans condition de ressources est très restreint.

Le Service de lutte contre la pauvreté 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, qui sont déjà réunis pour l'attribution de l'IM, qui est 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, l'examen actuel ne tient pas compte du patrimoine. Par ailleurs, le critère de revenu doit être affiné pour éviter l'effet de seuil. 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.

5. Recommandations

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

- Réaliser pour chacun le droit à un revenu décent, dans le cadre du droit à une vie digne, tel que prévu à l'article 23 de la Constitution (voir chapitre I).
- Garantir le droit à une aide financière supplémentaire pour toutes les personnes à faibles revenus afin que chacun puisse participer pleinement à la société.
 - Respecter le principe d'universalisme proportionnel, en complétant les mesures universellement accessibles par des actions supplémentaires et un soutien adapté aux personnes vivant dans des situations précaires.
 - Partir de la confiance envers les demandeurs d'aide et de leurs besoins et demandes plutôt que d'une attitude de méfiance et de stigmatisation à l'égard des personnes en situation de pauvreté.
- Combiner judicieusement des critères d'octroi objectifs pour avoir droit à une aide financière supplémentaire ou à des corrections sociales. Grâce à des critères basés sur le statut (souvent inclus dans les bases de données) et le revenu (données moins précises et moins complètes dans les bases de données), les bénéficiaires à faibles revenus peuvent être atteints par deux voies.
 - Aligner, simplifier et clarifier les conditions d'éligibilité aux différentes corrections sociales, y compris entre les différents domaines et niveaux politiques.

- Préférer un critère progressif de revenu plutôt qu'un seuil absolu de revenu, combiné à une aide financière progressive.
- Permettre le maintien temporaire du droit à une aide financière supplémentaire même s'il expire en raison d'un changement de statut ou d'une augmentation des revenus, afin d'assurer la sécurité financière dans les situations de transition et de permettre aux personnes d'aller de l'avant.
- Éviter les conditions comportementales qui tendent à être stigmatisantes et restrictives et dont le contrôle risque souvent de violer la vie privée des personnes.
- Elaborer un examen des ressources équitable afin d'allouer l'aide financière supplémentaire du fait de faibles revenus de manière correcte et équitable.
 - Elaborer cet examen en concertation avec les personnes vivant dans la pauvreté et leurs associations ainsi que d'autres parties prenantes.
 - Tenir compte de l'intérêt du demandeur pour qu'il puisse se construire une perspective d'avenir. Par exemple, il est préférable que le logement occupé par son propriétaire ne soit pas pris en compte dans l'examen des ressources, car le logement est essentiel pour vivre dans la dignité. En outre, les personnes devraient également avoir la possibilité d'épargner.
 - Prendre en compte le revenu réellement disponible du demandeur d'aide, et donc les dépenses nécessaires ou les dettes éventuellement problématiques.
 - Créer un cadastre des fortunes afin que la situation financière de chacun soit transparente et connue, et qu'elle puisse servir de base à l'octroi équitable d'une aide financière supplémentaire.
- Garantir que tous les bénéficiaires de corrections sociales puissent effectivement en profiter (voir chapitre VI).

Chapitre IV - Surendettement

Le terme 'endettement' fait référence à une situation où une personne contracte une dette auprès d'un particulier ou d'un établissement, qu'elle sera tenue de rembourser. Nous abordons d'abord les principales causes du surendettement, après quoi nous voyons comment les questions de pauvreté et de surendettement sont liées. Enfin, nous parcourons différents outils dans la lutte contre les situations de surendettement et nous présentons les recommandations relatives à cette problématique.

1. Le surendettement et ses causes

Il existe différentes causes aux situations de surendettement qui sont souvent extérieures et peuvent se présenter simultanément. Les revenus trop faibles constituent la principale cause de surendettement puisqu'ils créent un déséquilibre face aux dépenses d'une personne. Les accidents de la vie et les risques sociaux classiques parmi lesquels la perte d'un emploi, la survenance d'une maladie et les changements dans la composition du ménage et du statut, peuvent également faire basculer des personnes dans une situation de surendettement. A ces derniers, s'ajoute également le statut de cohabitant qui entrave l'aide et la solidarité qui pourraient justement permettre aux personnes de surmonter ces épreuves.

En outre, les personnes en situation de pauvreté peuvent être vulnérables aux difficultés liées à la gestion d'un budget, mais il faut insister sur le fait qu'il est de toute façon impossible de gérer un budget avec des ressources largement insuffisantes. *« On parle des dettes comme d'un problème personnel. Quand on vit dans la pauvreté et qu'on n'a pas assez d'argent pour payer ses factures, son logement, l'hôpital, sa nourriture, il ne s'agit pas d'un problème personnel. C'est un problème de société »*. L'héritage de dettes – et l'absence d'information accessible concernant la procédure de succession – est une autre cause possible de surendettement.

Par ailleurs, des pratiques de recouvrement problématiques que ce soit en matière d'énergie, d'eau, de services bancaires ou sur le plan fiscal, peuvent conduire des ménages à devoir choisir entre se priver de l'accès à ces services ou s'endetter pour d'autres postes de dépenses. En effet, des plans de remboursement souvent irréalistes, sur une durée trop courte, peuvent mettre en difficulté les personnes à faibles revenus. Les personnes en situation de pauvreté peuvent également être plus vulnérables aux dettes causées par des pratiques commerciales trompeuses sur internet, dont les offres sont souvent assorties d'une option de paiement différé.

Enfin, l'ineffectivité de certains droits et donc le manque d'accès à des aides, notamment en matière d'accompagnement en cas de surendettement, constituent une autre cause ou un facteur aggravant dans de telles situations.

2. Surendettement et pauvreté

S'il faut éviter l'amalgame entre surendettement et pauvreté, force est de constater qu'il existe un croisement important entre le profil des personnes qui font appel aux Services de Médiation de Dettes et le profil des personnes en situation de pauvreté.

Contrairement aux catégories de population plus aisées, qui s'endettent généralement en contractant des crédits, les personnes en situation de pauvreté peuvent parfois s'endetter afin de subvenir à leurs besoins de base (tels que la santé, l'enseignement, le logement, l'énergie et les télécommunications). Il est alors question de dettes de vie et de survie. « *Beaucoup de personnes endettées se privent de médecin pour pouvoir payer leurs factures* ». De plus, le fait de s'endetter cause un impact psychologique important pour les personnes en situation de pauvreté pour lesquelles le manque chronique d'argent engendre un état de stress et d'inquiétude permanent.

3. La lutte contre le surendettement

La lutte contre le surendettement commence par la prévention, pour éviter que les personnes et les ménages tombent dans cette spirale. L'augmentation des revenus, le renforcement des droits sociaux (augmenter le nombre de logements sociaux, garantir la gratuité scolaire, améliorer la prise en charge des soins de santé, etc.) et un meilleur contrôle des prix occupent ainsi une position prioritaire dans le cadre de la lutte contre le surendettement. « *Si les gens disposaient des moyens dont ils ont besoin, alors ils n'auraient peut-être pas besoin de s'endetter pour donner à manger à leurs enfants (...) Il y a des gens qui ne savent pas faire autrement et pour qui c'est vital* ».

Pour les personnes qui rencontrent des difficultés d'endettement, plusieurs outils sont disponibles afin de leur permettre de retrouver l'équilibre financier. Elles peuvent faire appel à différents professionnels, en fonction des problèmes qu'elles rencontrent et de la gravité de leur situation. Il peut s'agir notamment de permanences téléphoniques ou de dispositifs de guidance et de gestion budgétaires. Mais il y a également la médiation de dettes à l'amiable qui consiste en une procédure non judiciaire et volontaire qui vise, avec l'aide d'un médiateur de dettes, le remboursement des dettes contractées. Celle-ci est gratuite quand elle est pratiquée par des services spécifiquement agréés. Ou le règlement collectif de dettes qui est une procédure judiciaire visant à établir un plan d'apurement pour les dettes d'une personne, moyennant certaines conditions. Elle est pratiquée par un médiateur de dettes judiciaire désigné par un juge du tribunal du travail. Un élément essentiel à aborder dans le cadre de cette procédure est le pécule du médié. Un des principes fondamentaux du règlement collectif de dettes est de permettre au demandeur d'honorer ses engagements financiers, tout en lui permettant de mener une existence digne. De ce fait, des limites minimales ont été fixées pour le montant du pécule, qui ne peut pas être inférieur au montant sur lequel une saisie salariale peut être imposée. Cependant, les minimums prévus par la loi restent tout de même insuffisants pour mener une vie digne. Une association dans laquelle les personnes en situation de pauvreté se rassemblent a signalé avoir « *trop de témoignages de gens qui ne savent pas où en est leur administrateur dans la gestion de leurs dettes. On est considéré comme incapable* ».

D'autres initiatives existent à l'étranger comme par exemple en France où une procédure permet l'effacement des dettes d'une personne surendettée lorsque sa situation financière ne permet aucune mesure de traitement du surendettement, évitant ainsi la vente de ses biens. D'une façon générale, les participants à la concertation ont signalé la nécessité de trouver des solutions pour les débiteurs incapables de rembourser leurs dettes et pour lesquels aucune issue ne semble possible.

4. Recommandations

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

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

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

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



La digitalisation de notre société, des services publics comme du secteur privé, progresse rapidement en Belgique comme ailleurs. Cette évolution numérique bouleverse profondément l'organisation et le fonctionnement de notre société, à tous les niveaux. Elle n'est aussi pas sans conséquences sur l'accès aux services essentiels et aux droits des personnes incapables de suivre le rythme imposé. Elle pose, pour elles particulièrement, un grand nombre d'enjeux d'ordre financier.

1. La digitalisation en marche

La crise du COVID-19 a amplifié et accéléré la digitalisation de la société. La fracture numérique, préexistante à la crise sanitaire, s'est aggravée à la suite des mesures prises par les autorités, avec le recours massif au télétravail, à l'enseignement à distance, aux outils numériques pour les soins et les services, aux paiements électroniques... Pendant le confinement, les personnes ne disposant pas d'un accès internet à domicile ont été plus fortement touchées par l'absence de continuité de certains services publics. Depuis la fin de la pandémie, on constate un non retour à la situation d'avant Covid concernant l'accès aux droits : beaucoup de procédures ne sont plus qu'accessibles en ligne et de nombreux guichets n'ont pas rouvert.

Les ambitions de digitalisation accélérée de nos sociétés sont clairement inscrites à tous les niveaux de pouvoir. En Belgique, les différents niveaux de gouvernement ont également mis en place diverses stratégies ou plans numériques ces dernières années, comme l'adoption par la Région bruxelloise d'une ordonnance intitulée 'Bruxelles numérique' dont l'objectif est la numérisation des services publics. Nous pouvons penser que parmi les objectifs de la digitalisation des services, il y a également la volonté de réduire les coûts, notamment en limitant le personnel, et d'externaliser une partie du travail vers l'utilisateur, le client. La question est de savoir quelle est l'ampleur réelle de ces économies, car de nouvelles structures sont également mises en place pour soutenir les personnes qui ont des difficultés à accéder aux services numériques.

Dans le même temps, les participants en situation de pauvreté reconnaissent différents avantages et impacts positifs de la digitalisation du point de vue financier, comme une meilleure automatisation des droits et certaines économies.

Mais le présupposé selon lequel la digitalisation est inéluctable constitue souvent le point de départ de bon nombre de réflexions, débats et décisions politiques. Or, faut-il vraiment tout digitaliser ? Si le développement des technologies numériques peut s'avérer un vrai progrès pour les personnes présentant une situation administrative simple ou disposant des compétences et des outils

numériques adéquats, il n’en va pas de même pour quantité de citoyens, qu’ils soient précarisés ou non.

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

La digitalisation de la société engendre un certain coût pour les ménages. Mais outre le coût de la digitalisation à proprement parler, c’est le coût des inégalités numériques qui pèse lourd pour les personnes en situation de pauvreté. Différents éléments liés à la digitalisation représentent un certain coût pour les ménages en situation de pauvreté, en particulier ceux qui subissent la fracture numérique.

Premièrement, l’achat de matériel informatique ainsi qu’une connexion Internet représente un coût non négligeable pour les personnes en situation de pauvreté. De plus, les besoins évoluent (applications plus gourmandes, appels vidéo...) et exigent des débits de plus en plus rapides, ce que les abonnements bon marché ne permettent généralement pas. Le fossé a donc tendance à se creuser à mesure que les technologies progressent. Les connexions mobiles à haut débit gagnent du terrain et sont le plus souvent liées à l’utilisation d’une tablette ou d’un *smartphone*, plus onéreux. Par ailleurs, la présence de matériel informatique et d’une connexion Internet au sein des ménages n’est pas un gage d’accès au numérique. En effet, beaucoup de personnes en situation de pauvreté rencontrent des problèmes de qualité du matériel, de la puissance de ceux-ci, de l’espace disponible, ou encore de logiciels compatibles.

Ensuite, par manque de compétences numériques, qu’elles soient liées à la langue, au type de langage utilisé, ou à l’outil numérique à proprement parlé, un certain nombre de personnes renoncent à utiliser Internet. Le pourcentage de Belges (âgés de 16 à 74 ans) qui possèdent au moins des compétences numériques de base a augmenté de 54 % en 2021 à 59 % en 2023. Si cette évolution est positive, cela signifie néanmoins que 41 % des Belges ne disposent toujours pas des compétences de base, ce qui représente une part très importante de la population. Si le terme ‘illectronisme’ est parfois utilisé pour désigner les personnes qui se trouvent en situation de fracture numérique par manque de compétences, ce terme ne reflète pas la réalité. En effet, il a été avancé lors de la concertation que la société n’est pas divisée entre les personnes qui sont montées dans le train du numérique et celles qui n’y comprennent rien : toute personne, à des degrés divers, peut un jour se heurter à la complexité d’une technologie, d’un programme ou d’un outil. Il est, selon les participants à la concertation, illusoire de penser que la formation des individus à l’outil numérique rattrapera un jour le développement effréné de technologies numériques toujours plus compliquées à comprendre et à manier.

Par ailleurs, le coût des alternatives non numériques constitue une autre inégalité entre les personnes connectées et les autres. En effet, des différences de prix entre les paiements en ligne et les paiements en espèces existent en matière de transport en commun, de commerces divers, d’offres de télécommunications, de billetterie d’activités culturelles, etc. Plus problématique du point de vue de l’égalité entre les citoyens, ces différences de tarif concernent parfois des démarches ou l’obtention de document auprès de la commune.

En outre, la digitalisation des services rend plus difficile la gestion du budget pour les personnes en situation de pauvreté qui sont victimes de fracture numérique ou qui souhaitent continuer de gérer

celui-ci sur papier. En effet, elles n’ont plus de vue claire sur leur budget, leurs comptes bancaires, leur solde, et leurs factures à payer lorsque celles-ci arrivent sur un espace client en ligne, par exemple.

Enfin, les participants à la concertation confirment la vulnérabilité accrue face aux arnaques et tentatives de phishing en raison de l’absence d’interlocuteur et de compétences numériques plus faibles.

3. La numérisation de la monnaie et des services bancaires

Le secteur bancaire et financier est sans doute l’un des plus digitalisés à l’heure actuelle. Par ailleurs, notre société se dirige inmanquablement vers une utilisation de plus en plus réduite des billets de banque et des pièces de monnaie. Certains aspects de ces évolutions comportent de nombreux avantages, y compris pour les personnes en situation de pauvreté, à condition qu’elles aient accès à ces applications numériques. Toutefois, cette digitalisation des services bancaires et cette numérisation des moyens de paiement peuvent à l’inverse compliquer considérablement la vie des citoyens, en particulier des personnes déconnectées du monde numérique qui parviennent difficilement à payer leurs factures ou à avoir accès à certains services.

En matière d’exclusion financière, les inégalités sont de plusieurs types. Elles concernent l’accès à un compte bancaire et aux services bancaires en ligne, l’usage de ceux-ci, ainsi que les frais bancaires. Force est de constater que la tendance est à la fermeture des agences et de l’accompagnement humain : il devient de plus en plus difficile d’obtenir un rendez-vous, d’avoir un professionnel au téléphone, d’être accompagné dans ses démarches... Les participants à la concertation ont rappelé l’importance des agences bancaires et de l’accompagnement humain pour toutes les personnes qui possèdent des compétences numériques insuffisantes.

Parallèlement à la numérisation des moyens de paiement, on constate une difficulté croissante de payer en argent liquide, ce qui peut constituer une menace pour l’accès à certains droits fondamentaux, notamment des groupes précaires. Or, comme l’a rappelé une association dans laquelle des personnes en pauvreté se rassemblent, « *les gens devraient pouvoir choisir librement, sans pénalités. Vous ne devriez pas être pénalisé si vous choisissez de ne pas effectuer vos opérations bancaires par voie numérique* ». Le texte développe trois constats et tendances actuelles qui limitent cette liberté de choisir les moyens de paiement : la difficulté croissante de se procurer de l’argent liquide -notamment en raison de la fermeture des distributeurs et des agences-, l’effritement du droit de payer en cash – avec le refus de plus en plus de commerçants des paiements en argent liquide- et la préférence politique pour les moyens de paiement électronique – alors que le secteur des paiements est actuellement essentiellement organisé autour du secteur privé.

4. Ne laisser personne de côté

Face à la digitalisation grandissante de notre société, les différents gouvernements et niveaux de pouvoir expriment leur volonté de « *placer les personnes et leurs droits au centre de la transformation numérique* », comme l’énonce la ‘Déclaration sur les droits et principes numériques européens’. Mais que deviendront ces principes pour les personnes qui ne seront pas capables de suivre le rythme du

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

C'est pourquoi le Service de lutte contre la pauvreté et les participants à la concertation se joignent aux nombreuses voix qui insistent sur l'importance de maintenir des services publics accessibles pour tous les citoyens. Des mesures concrètes sont nécessaires si l'on veut éviter que les personnes les plus vulnérables ne restent au bord de l'autoroute numérique et ne se voient priver de certains droits.

5. Recommandations

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

- Considérer l'accès numérique aux services publics comme l'une des possibilités d'entrer en contact avec les autorités ou les services, tout en conservant les autres formes d'accès comme canaux de contact à part entière.
 - Adopter une politique complémentaire et diversifiée en termes de contact avec les citoyens. Maintenir et renforcer les différents canaux d'accès aux / du contact avec les services de base, en plus des nouvelles opportunités numériques.
 - Assurer la présence de guichets physiques, avec des heures d'ouverture suffisamment larges, une accessibilité téléphonique facile et des possibilités de soutien, ainsi que la possibilité de s'adresser aux autorités par courrier.
 - Précéder la mise en œuvre de chaque mesure de digitalisation des services par une analyse d'impact en termes d'atteinte du public cible. Prévoir des mesures visant à maintenir et à renforcer les autres canaux de contact. Viser la complémentarité des canaux et l'atteinte maximale de chaque citoyen.
 - Inciter les acteurs privés (comme les fournisseurs d'énergie) à maintenir des possibilités de contact physiques, et par téléphone et par courrier, en plus des voies de contact numériques.
 - Garantir l'égalité de traitement entre les citoyens qui utilisent les canaux numériques dans leurs contacts avec les services publics et ceux qui utilisent les autres canaux (qualité des services, coût des démarches et délais de traitement).
 - Ne pas lier les réductions de tarifs ou les réductions, par exemple dans les transports publics, à l'utilisation numérique de ces services et les rendre également disponibles par le biais de réseaux locaux et prévoir au maximum un octroi automatique.
- Renforcer le droit d'accès à Internet.
 - Renforcer la nature juridique de l'accès à l'internet en étendant à ce droit l'article 23 de la Constitution.
 - Élargir le groupe cible du tarif social pour la téléphonie et Internet à toute personne ayant droit à une intervention majorée et attribuer le plus possible automatiquement ce tarif sur la base des

données de la Banque Carrefour de la sécurité sociale. À cette fin, élaborer un test de moyens de subsistance juste (voir chapitre III).

- Prévoir des budgets structurels pour doter durablement les personnes en situation de pauvreté d'un équipement informatique qualitatif suffisant en vue d'assurer l'inclusion numérique. Combiner cela avec des formations à bas seuil pour améliorer leurs compétences numériques, en accordant une attention particulière à l'utilisation sécurisée d'Internet et pour les personnes peu ou pas alphabétisées.
- Renforcer l'accès aux services bancaires et financiers.
 - Imposer effectivement l'acceptation de l'argent liquide dans les établissements commerciaux, ainsi que dans les services privés et publics, et contrôler la mise en œuvre de cette obligation.
 - Garantir une couverture suffisante de distributeurs automatiques de billets afin que chacun ait accès à de l'argent liquide sans frais.
 - Garantir l'accès aux services bancaires pour tous, notamment en généralisant l'accès aux services bancaires de base et en contrôlant la bonne application de la loi définissant le droit à un service bancaire de base par les banques.
 - Augmenter le nombre de transactions qui peuvent être effectuées sans frais supplémentaires, à la fois dans le cadre du service bancaire de base et du service bancaire universel.
 - Ne pas faire de distinction de frais dans la fourniture des services bancaires numériques et non numériques afin de garantir l'égalité de traitement entre les utilisateurs des services bancaires numériques et les utilisateurs des services bancaires non numériques.
 - Développer un projet autour de l'euro numérique où des cartes anonymes peuvent être utilisées pour des transactions numériques. Prévoir un test de pauvreté impliquant les différents acteurs.

Chapitre VI - Un accès effectif aux droits

Dans ce chapitre, nous nous penchons sur la question de l'accès effectif aux droits dans le cadre du soutien financier d'un ménage.

Notre société offre un certain nombre de dispositifs et de formes de soutien aux personnes qui se trouvent dans une situation de revenu problématique. L'un d'eux est le système de sécurité sociale (avec des prestations de remplacement de revenus telles que les allocations de chômage, d'invalidité, etc.), le système d'aide sociale (revenu d'intégration, GRAPA, allocation de remplacement de revenus pour les personnes handicapées, etc.) et un certain nombre d'autres formes de soutien aux personnes ayant un certain statut ou niveau de revenu (tarif social pour l'énergie, allocation de loyer pour les personnes inscrites sur la liste d'attente d'un logement social depuis plusieurs années, etc.). Mais toutes les personnes qui ont droit à ces prestations ou à ces aides ne peuvent pas faire valoir ces droits de manière effective. Ces situations sont généralement qualifiées de 'non-recours aux droits'.

D'abord, nous présenterons le débat sur ce terme, basé sur les différentes raisons pour lesquelles les individus n'accèdent pas ou n'utilisent pas certaines aides financières. Ensuite, nous verrons que les indications existantes montrent que la problématique est très importante. Et enfin, nous examinerons un certain nombre de pistes pour lutter contre le nonaccès et le non-recours aux droits, afin que les personnes puissent effectivement faire valoir leurs droits aux aides financières.

1. La question de l'ineffectivité des droits : le nonaccès et le non-recours aux droits

Sur base de divers travaux et publications du Service et d'autres acteurs, ainsi que des concertations en vue de la rédaction de ce Rapport, nous abordons les raisons possibles des situations de nonaccès et de non-recours aux droits. Ces raisons peuvent se situer au niveau de la réglementation elle-même, au niveau des organisations et des services qui mettent en œuvre la réglementation, et au niveau du citoyen concerné. Le terme 'non-recours' – et donc celui de 'non-take-up' en anglais – met l'accent sur les raisons au niveau individuel. Le terme 'nonaccès', quant à lui, met l'accent sur les raisons au niveau de la réglementation et des services chargés de sa mise en œuvre. Les participants à la concertation au sein du Service de lutte contre la pauvreté pour ce Rapport bisannuel ont rappelé que « *ce n'est pas la faute des ayants-droits s'ils n'ont pas recours à leurs droits. Souvent, on pointe du doigt ceux ou celles qui n'ont pas fait valoir leurs droits* ». En effet, les raisons ne sont souvent pas à chercher du côté des titulaires de droits eux-mêmes, mais avant tout du côté de la réglementation et de son application, de sorte que le terme 'non-recours' ne reflète pas correctement le problème. En même

temps, il faut savoir qu'au niveau international, c'est le terme 'non-recours' qui est le plus souvent utilisé, et nous continuerons à l'utiliser régulièrement, afin qu'il soit reconnaissable.

La réglementation elle-même est donc souvent une cause de l'ineffectivité des droits, en raison de sa complexité, de sa conditionnalité, de l'absence ou de la difficulté d'accès aux voies de recours, etc. Il y a souvent un lien étroit entre la complexité de la réglementation et la conditionnalité des droits. Ces dernières années, le Service de lutte contre la pauvreté a observé un renforcement de la conditionnalité des droits dans ses Rapports bisannuels (voir chapitre III). Comme dernier recours dans l'accès aux droits, il est possible de faire appel d'une décision et de faire valoir ses droits devant un tribunal ou une autre instance d'appel. Mais comme nous le savons, l'accès à la justice pour les groupes précaires n'est pas évident non plus, et il existe plusieurs obstacles.

Beaucoup de barrières dans l'accès aux droits se situent au niveau de l'offre, des procédures complexes, des obstacles administratifs, et des longs délais de traitement des demandes. Cependant, la concertation a mis en évidence le fait que de nombreux services publics sont confrontés à des réductions budgétaires et à un manque de personnel, ce qui pèse lourdement sur la qualité des services et sur l'accès aux droits. Ici aussi, il convient de mettre en évidence la numérisation toujours plus rapide des services. Cette numérisation – et son accélération considérable ces dernières années – est particulièrement problématique et constitue un véritable défi pour les années à venir en ce qui concerne la réalisation des droits des citoyens, c'est pourquoi elle est abordée dans plusieurs chapitres du présent Rapport.

Dans le débat sur le non-recours aux droits, le manque de connaissances et d'informations sur les droits et avantages possibles est très souvent désigné comme l'une des principales raisons mais ce n'est certainement pas la seule. Souvent, des informations compréhensibles ne sont pas disponibles au moment où les gens en ont besoin. On n'envisage que peu souvent qu'une situation soit tellement précaire – et ce sur le long terme – que les personnes ne se sentent plus sujets de droits, qu'elles pensent qu'elles n'ont pas de droits. À cela s'ajoutent des conditions de vie difficiles, le stress de la survie : « *Certaines personnes vivent dans la rue, tandis que d'autres ont un logement précaire. Elles doivent établir des priorités et voir chaque jour ce qui est faisable pour elles à ce moment-là* ». Parfois, des personnes craignent aussi qu'il y ait des effets pervers lorsqu'elles veulent demander de l'aide, ou elles ont peur d'être stigmatisées, d'être qualifiées de 'pauvres' ou de 'profiteurs'.

2. Indications sur le non-recours aux droits

Nous disposons en Belgique de relativement peu de chiffres sur le phénomène, contrairement aux pays ayant une plus grande tradition dans ce domaine, comme la France et le Royaume-Uni. Cependant, grâce à une attention accrue ces dernières années, nous disposons de plus en plus de matériau qui donne des indications sur le problème.

Il convient également de noter que le non-recours aux droits est bien plus important que le recours injustifié ou l'abus auxquels le débat politique et social fait référence régulièrement. En outre, au sommet de l'échelle sociale, les avantages dont bénéficient les personnes (cf. effets Matthieu, qui montrent que les ménages aisés – qui ont déjà beaucoup – profitent davantage que les ménages plus pauvres) sont beaucoup moins mis en évidence ou problématisés.

Les résultats du projet de recherche TAKE confirment l'ampleur particulièrement élevée du non-recours aux droits : le taux de non-recours au revenu d'intégration est estimé à environ 45 %, pour la Garantie de revenu pour les personnes âgées (GRAPA) à environ 50 %, pour le statut intervention majorée (BIM) à environ 45 % pour les actifs et 24 % pour les 65+, pour l'allocation de chauffage entre 78 % et 94 % pour les personnes actives et entre 67 % et 88 % pour les 65+.

Il n'est pas facile d'obtenir des chiffres précis sur l'ampleur du non-recours aux droits, mais les indications ci-dessus montrent clairement que la problématique est particulièrement importante. Et, la proportion à laquelle le soutien fourni est utilisé par les titulaires de droits montre l'efficacité de la politique.

3. Comment lutter contre l'ineffectivité des droits ?

La complexité des réglementations et des procédures prévues est certainement une raison majeure de l'accès problématique aux droits. Plus les réglementations sont complexes, plus il est également difficile d'automatiser le droit. Il en va de même pour la conditionnalité : plus un droit est conditionnel, plus il est difficile d'y accéder, et plus il est difficile de l'appliquer automatiquement. Il reste donc prioritaire pour le législateur de **simplifier** au maximum la réglementation et les procédures, ainsi que les démarches à effectuer pour pouvoir faire valoir un droit,

Une piste qui vient très souvent à l'esprit dans la lutte contre le non-recours aux droits est celle de l'octroi automatique des droits. **Octroyer automatiquement** des droits offre de nombreuses possibilités pour lutter contre le non-recours aux droits. En effet, les droits sont accordés par un service ou une institution habilitée, sans que le titulaire du droit n'ait à prendre d'initiative. Toutefois, cette piste ne va pas de soi, car les autorités doivent disposer de bases de données dans lesquelles les bénéficiaires potentiels du droit peuvent être identifiés. Un bon exemple d'octroi automatique est le tarif social pour l'énergie.

Néanmoins, une grande prudence est également de mise quant à l'utilisation des données personnelles à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été initialement récoltées par une institution. Il convient d'accorder une attention toute particulière aux éventuelles erreurs de système et à une approche trop rigide basée sur des algorithmes. En effet, les bases de données comportant certaines limites et les erreurs étant possibles, des personnes pourtant éligibles à des droits peuvent s'en voir exclues. L'affaire dite '*Toeslagenaffaire*' aux Pays-Bas l'a démontré de façon malheureuse. Les participants à la concertation soulignent l'importance de l'octroi automatique des droits, tout en maintenant des procédures parallèles non automatiques et des possibilités suffisantes de contacts humains, de systèmes de guichets et d'accompagnement.

Lors des concertations, il a été demandé d'inclure explicitement la piste visant **le renforcement de la fonction de guichet, l'accompagnement personnel et les opportunités légales d'appel**. En effet, la réduction du nombre de guichets a des conséquences majeures pour les organisations sur le terrain, et la responsabilité de la mise en œuvre des services – et de la réalisation des droits – risque de leur être transférée.

Une autre piste importante dans la lutte contre le non-recours consiste pour les services ou institutions – responsables de l'octroi d'un droit – **à prendre des initiatives proactives et à s'adresser**

aux ayants droit eux-mêmes. Son importance a été fortement soulignée par une association dans laquelle les pauvres se rassemblent : « *Un public qu'il faudrait atteindre c'est celui qui ne s'adresse même pas aux guichets, c'est peut-être en priorité envers ce public qu'il faudrait déployer des initiatives proactives "pour aller à sa rencontre" ».*

Souvent, les personnes ne font pas valoir leurs droits parce qu'elles ne disposent pas des informations nécessaires. Il est donc important que tant les autorités publiques que les services et institutions chargés de l'octroi des droits fournissent **des informations compréhensibles et facilement accessibles**. A cet égard, il faut certainement mentionner l'importance du support (papier et/ou numérique) utilisé pour fournir l'information ainsi que les lieux où l'information est disponible. En effet, nous constatons que les moyens et canaux numériques sont beaucoup plus utilisés. Cette numérisation est problématique pour l'accès aux droits et aux services du fait de la fracture numérique à laquelle sont confrontés de nombreux groupes précaires (voir chapitre V).

L'importance de **soutenir les différentes associations et organisations** dans la réalisation des droits a été mentionnée à plusieurs reprises. Dans plusieurs villes et communes, il existe également des initiatives par lesquelles des professionnels ou des bénévoles sont présents dans des associations ou dans la rue pour orienter les personnes vers des services ou des institutions, en fonction de leurs droits. Néanmoins, l'attention a été attirée sur le fait que le gouvernement ne devrait pas se décharger complètement de son rôle sur la société civile. Les professionnels sur le terrain sont débordés et souffrent souvent d'un grave manque de financement.

Enfin, il est très important **de disposer de chiffres** afin de mieux évaluer l'ampleur du non-recours aux droits, puis de pouvoir mieux élaborer et mettre en œuvre une politique pour le combattre. Les différentes autorités devraient se donner les moyens (collecte de données, bases de données) de recueillir les données nécessaires pour mesurer le recours et le non-recours. En effet, l'efficacité des politiques qu'elles mettent en œuvre en dépend. Les tests d'impact sur la pauvreté de ces nouvelles mesures peuvent également fournir des informations intéressantes pour les données et les indicateurs qui sont nécessaires à de telles recherches sur le (non-)recours. Outre la collecte de données quantitatives, il est également important de poursuivre les efforts visant à recueillir davantage d'informations qualitatives auprès des personnes vivant dans la pauvreté et la précarité, afin d'essayer de mieux comprendre avec elles les raisons de cette non-effectivité des droits, et d'élaborer en concertation avec elles des options politiques concrètes pour le réduire.

4. Recommandations

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

- Prévoir aux différents niveaux politiques – fédéral, régional et communautaire, et local – un plan visant l'exercice effectif des droits, pour lutter contre le non-recours et le nonaccès aux droits. Fournir systématiquement une mesure et une analyse du recours et du non-recours aux mesures et mettre ce matériau à la disposition des différents acteurs de la lutte contre la pauvreté à des fins d'échange et de concertation.
- Appliquer au maximum les différentes possibilités d'octroi automatique des droits, dans ses différents degrés.

- S'engager systématiquement dans la simplification des réglementations, en accordant une attention particulière à l'impact de la conditionnalité des droits sur leur mise en œuvre.
- Harmoniser autant que possible les concepts de ménage et de revenu issues des différentes réglementations.
- Déployer des initiatives proactives de la part des services et institutions compétentes, par lesquelles elles-mêmes prennent des mesures à l'égard des potentiels titulaires de droits, en fonction de la réalisation de leurs droits. En ce qui concerne le revenu d'intégration – sur la base des informations disponibles dans les bases de données – les bénéficiaires potentiels peuvent être encouragés à introduire une demande.
- Prévoir une application automatique maximale des droits.
- Veiller à ce que les citoyens concernés conservent le contrôle de l'utilisation de leurs données et à ce que des procédures parallèles non automatiques soient maintenues, ce qui permettrait de corriger les erreurs et d'accorder des droits à ceux qui risquent de passer entre les mailles du filet du système.
- Fournir des possibilités de recours gratuites et accessibles pour la correction des erreurs du système.
- Fournir une communication de qualité et accessible aux citoyens, en particulier à ceux qui vivent dans des situations précaires.
 - Préserver et renforcer les différents canaux de contact et d'information (y compris la fonction de guichet) dans les services publics et privés, ainsi que les possibilités de contact humain et d'accompagnement.
 - Fournir des informations compréhensibles et facilement accessibles.
 - Donner un rôle aux associations et organisations de confiance dans cette communication.
 - Continuer à utiliser d'autres médias et outils, en plus des canaux et ressources numériques.
 - Appliquer plus largement les dispositions de la Charte de l'assuré social.
- Analyser, en collaboration avec les différents acteurs de la lutte contre la pauvreté, les risques de non-recours et de nonaccès aux droits lors de l'analyse d'impact ex ante des nouvelles réglementations (teste d'impact pauvreté).
- Renforcer les associations et les organisations sur le terrain avec les budgets nécessaires, dans le cadre de la coopération nécessaire avec les services et les institutions.

Conclusion



En choisissant la dimension financière de la pauvreté comme thème de ce Rapport bisannuel, les membres de la Commission d'accompagnement et de l'équipe du Service interfédéral de lutte contre la pauvreté ont voulu souligner un point important. Il est vrai que la pauvreté touche les différents domaines de la vie et est multidimensionnelle mais il s'agit en fait toujours d'un manque de ressources financières. Un manque de ressources qui hypothèque les droits fondamentaux des personnes vivant dans la pauvreté, les confrontant aux inégalités et à l'exclusion dans différents domaines de la vie. Ce Rapport bisannuel traite de cette dimension financière de la pauvreté, sans ignorer la nature multidimensionnelle des situations de pauvreté.

Un revenu décent est essentiel pour avoir une maîtrise de sa propre vie, construire son avenir et exercer ses droits et responsabilités. Les mesures sur des actions du type des repas scolaires gratuits ou des bons pour acheter des produits de base ignorent l'importance de disposer d'un revenu digne. Les mesures qui visent à augmenter les revenus doivent être accompagnées de la mise en œuvre de services publics de qualité et accessibles dans les différents secteurs (mobilité, garde d'enfants, etc.), afin de réaliser le droit de chacun à une vie digne.

Pourtant, dans chaque Rapport bisannuel, nous devons faire le constat que les allocations sont inférieures au seuil de risque de pauvreté, une limite monétaire qui indique, selon une méthodologie européenne largement acceptée, que des personnes vivent dans la pauvreté. Des efforts manifestes ont été déployés pour augmenter les allocations, mais l'objectif de les porter au niveau du seuil de pauvreté n'a pas été atteint. En outre, ces efforts ont été en partie annihilés par l'augmentation du coût de la vie. Dans ses observations finales sur le cinquième examen périodique de la Belgique, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies appelle, une fois de plus, à augmenter les prestations minimales légales au-dessus du seuil de risque de pauvreté.

En ce qui concerne ces allocations, le statut de cohabitant est problématique dans différentes situations de vie ; pour les familles bénéficiaires d'allocations, les citoyens solidaires et les colocataires. Le Rapport bisannuel 2016-2017 'Citoyenneté et pauvreté, et le mémorandum thématique du Service qui a suivi, ont fortement mis l'accent sur ce point. Les concertations qui ont précédé la rédaction du présent Rapport 2022-2023 ont également souligné l'ampleur et l'urgence de la question ; le statut de cohabitant empêche les personnes de faire un choix de vie essentiel – vivre ensemble avec un être cher, des enfants, un ami ou un membre de la famille – et entrave la solidarité mutuelle qui permet de réduire les difficultés financières et de faire face ensemble aux dépenses essentielles de la vie, telles que le loyer et les autres frais liés au logement. Entre-temps, le statut de cohabitant a été aboli pour l'allocation d'intégration pour les personnes avec un handicap et des situations exceptionnelles temporaires et limitées sont prévues (réfugiés ukrainiens). Mais une réforme majeure de ce statut est plus urgente que jamais.

Au cours des deux dernières années, la population a, dans un premier temps, été confrontée à une forte augmentation des prix de l'énergie suivie d'une hausse générale des prix. Pour ceux qui vivaient déjà dans la pauvreté avec des revenus insuffisants, ces hausses de prix les ont frappés doublement.

Pour d'autres ménages – qui se situaient juste autour ou juste au-dessus du seuil de pauvreté – cette hausse des prix a également été synonyme d'appauvrissement. Les personnes en situation de pauvreté ne disposent d'aucune marge financière pour faire face à de telles hausses des prix. Elles n'ont pas non plus la possibilité d'absorber structurellement l'augmentation du coût de la vie en adoptant, par exemple, des mesures d'économie d'énergie (telles que l'isolation des fenêtres et des murs ou l'installation de panneaux solaires). Les inégalités et les effets Matthieu décrits dans les Rapports bisannuels précédents 'Durabilité et pauvreté' et 'Solidarité et pauvreté' sont d'autant plus marqués en période de crise. Ainsi, les taux d'inflation ne reflètent pas la perte réelle de pouvoir d'achat subie par les personnes en situation de pauvreté et les mesures de soutien prises par les gouvernements n'ont pas toujours été efficaces : les avantages ont profité aux ménages qui ont moins ressenti l'impact de l'augmentation du coût de la vie sur leur budget alors que d'autres ménages – pour diverses raisons propres au non-recours aux droits – n'ont pas eu accès à ces mesures. Cela montre l'importance d'une analyse d'impact ex ante lors de la conception des mesures de soutien, ainsi que d'une délimitation des groupes cibles qui soient correcte et équitable. D'autres mesures – telles que l'élargissement du groupe cible bénéficiaire du tarif social et l'indexation du loyer en fonction de la performance énergétique du logement – ont été abandonnées. Il s'agissait pourtant de mesures efficaces qui mériteraient d'être pérennisées.

L'insuffisance des revenus – et l'augmentation des prix des produits de première nécessité – provoquent de grandes difficultés chez les personnes en situation de pauvreté pour faire face aux dépenses essentielles de la vie, ce qui les conduit à s'endetter. La cause principale du surendettement chez les personnes en situation de pauvreté est cette insuffisance de revenus. Elles sont constamment confrontées à des choix impossibles, contraintes de ne pas engager certaines dépenses (des dépenses de santé pourtant nécessaires, par exemple) ou de contracter des dettes liées à des droits fondamentaux (par rapport aux frais scolaires, aux frais d'énergie, aux factures d'hôpitaux, etc.). En outre, les coûts supplémentaires – renforcés par les pratiques et les mécanismes pervers de l'industrie de la dette – réduisent les chances et les opportunités pour les personnes de sortir des situations de surendettement. Garantir un revenu adéquat est donc l'action la plus préventive dans ce domaine. En parallèle, il est nécessaire d'investir davantage dans les services de médiation de dettes, y compris dans la mise à disposition d'informations accessibles à cet égard. En ce qui concerne l'instrument du règlement collectif de dettes, il convient de redoubler d'efforts afin de veiller à ce que les personnes concernées puissent mener une vie digne et qu'elles aient donc également à disposition les moyens pour ce faire.

Notre société connaît une importante évolution digitale, renforcée par la crise du COVID-19. Cette digitalisation a un impact majeur sur l'accès aux services publics et sur l'effectivité des droits. Elle a également des implications financières : pour ceux qui n'ont pas accès à internet, aux équipements TIC ou aux compétences numériques, l'utilisation des services bancaires en ligne et des applications mobiles est rendue problématique, voire plus coûteuse. De plus, il devient de plus en plus difficile de prendre rendez-vous, de parler à un employé de banque au téléphone ou d'obtenir de l'aide pour les démarches administratives. L'accès à l'argent liquide et son utilisation sont également de plus en plus limités. Le nombre de guichets bancaires a fortement diminué et il devient de plus en plus difficile d'effectuer des paiements en cash dans de nombreux magasins. Il est également plus difficile de payer en cash un certain nombre de services. La numérisation des moyens de paiement et la digitalisation des services bancaires ont clairement un impact sur les finances et la gestion du budget des ménages en situation de pauvreté. La digitalisation des services – tant publics que privés – doit faire l'objet d'un

examen critique. Pour garantir l'accès aux services pour tous, il faut maintenir et renforcer les différents canaux de contact et d'information, et pas seulement se concentrer sur les services en ligne. Le présent Rapport préconise donc la mise en place de guichets physiques, avec des heures d'ouverture suffisamment longues, une accessibilité téléphonique aisée et des possibilités de soutien.

Notre société prévoit diverses mesures de soutien en ce qui concerne le revenu des ménages. Dans les Rapports précédents, nous avons souligné à plusieurs reprises l'importance de garantir une sécurité sociale forte. Les différents chapitres de ce Rapport présentent des propositions visant à soutenir le budget des personnes en situation de pauvreté et de précarité, tant du côté des revenus – augmenter les allocations minimales pour qu'elles atteignent au moins le seuil de risque de pauvreté – que du côté des dépenses. Ces dernières années, l'accent a été mis sur les coûts de l'énergie et le groupe cible du tarif social pour l'énergie a été élargi à toutes les personnes ayant droit à l'intervention majorée pour les soins de santé. Cette mesure a été introduite – en partie sur l'avis du Service de lutte contre la pauvreté – comme mesure de soutien lors de la crise du COVID-19, et a été étendue lors de la crise énergétique. D'un seul coup – grâce à l'octroi automatique – le groupe cible a environ doublé. En 2023, 18,55 % des ménages ont eu droit au tarif social pour l'énergie, un pourcentage similaire au pourcentage (18,7 %) fourni par l'indicateur européen AROPE sur le nombre de ménages en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale en Belgique (bien qu'il s'agisse du même résultat, la manière de les calculer est différente). A l'heure actuelle, et avec les bases de données dont nous disposons, le statut et les critères de l'intervention majorée offrent la plus grande garantie pour atteindre les différents groupe de la population à bas revenus. L'élaboration d'un examen des ressources équitable peut améliorer l'octroi de l'allocation sur la base des revenus. Il y a cependant encore une part importante de non-recours pour ce statut également.

Les mesures de soutien financier peuvent être élaborées d'une meilleure façon en prévoyant des limites de revenus progressives, afin d'éviter un effet 'tout ou rien' : de cette manière, l'aide financière peut être octroyée de manière dégressive au fur et à mesure que les plafonds des revenus augmentent. Concernant cette réflexion et son élaboration concrète, nous nous référons aux résultats de la recherche Belmod réalisée par le SPF Sécurité sociale, en collaboration avec le Réseau belge de Lutte contre la Pauvreté (BAPN) et le Service de lutte contre la pauvreté.

Il s'agit en même temps d'une application du principe d'universalisme proportionnel, qui suppose un accès universel aux services publics, complété par un soutien et des mesures adaptés aux personnes en situation de pauvreté et de précarité. Ce principe s'applique à différents domaines, tels que les coûts de l'énergie et de l'eau, les services de garde d'enfants, etc.

Au cours de la prochaine législature, et pour les nouvelles mesures (ou les ajustements aux réglementations existantes) qui seront élaborées par les différentes autorités, une analyse d'impact ex ante systématique – un test d'impact sur la pauvreté – est nécessaire afin d'évaluer, en amont, l'impact possible de ces mesures sur les situations de pauvreté et de précarité et de prévoir ainsi les ajustements nécessaires. Cette analyse devrait impliquer les personnes en situation de pauvreté, leurs associations et réseaux, ainsi que d'autres parties prenantes. Le Service de lutte contre la pauvreté est disponible pour apporter son expertise, basée sur des échanges autour des différents instruments existants et de tests concrets d'impact sur la pauvreté. Une attention particulière doit être portée à la définition du/des groupe(s) cible(s) de la mesure, au risque de non-recours (non-utilisation et nonaccès) et aux effets Matthieu, et donc à la rencontre des intérêts des bénéficiaires. Enfin, il s'agit de

garantir l'effectivité de la politique : le soutien profite-t-il bien aux personnes que l'on souhaite atteindre?

Pour lutter contre le non-recours aux droits, il faut prévoir aux différents niveaux politiques un plan avec des actions construites autour des pistes mentionnées et développées dans ce Rapport, afin que chaque personne puisse accéder à ses droits et les exercer.

Le non-recours aux droits a été l'un des thèmes abordés lors des dernières réunions de la Conférence interministérielle 'Intégration sociale, Logement et Politique des grandes villes' (CIM). Après plusieurs années sans réunion, la CIM a été relancée avec le ministre flamand Benjamin Dalle comme président en 2023 et la ministre fédérale Karine Lalieux comme présidente en 2024. Le Service de lutte contre la pauvreté – qui a également été désigné comme Secrétariat de la CIM – se réjouit que cette coopération interfédérale ait trouvé un nouvel élan. Tant le Rapport Général sur la Pauvreté que l'Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté considèrent cette coopération comme essentielle. Il est nécessaire de travailler ensemble pour la lutte contre la pauvreté. Différents thèmes imposent une approche interfédérale : la lutte contre le sans-abrisme, le non-recours aux droits, la mesure de la pauvreté, la digitalisation de la société, la précarité énergétique, etc.

En outre, l'énorme défi que représente une transition juste exige des gouvernements qu'ils s'engagent ensemble à mettre en œuvre des politiques fortes de lutte contre la pauvreté. En effet, les politiques climatiques et environnementales équitables et les politiques de lutte contre la pauvreté vont de pair. Les recommandations énoncées dans l'avis que le Service a rédigé pour la Conférence pour une transition juste en Belgique sont maintenant sur la table pour inspirer et soutenir les différents gouvernements dans leurs politiques. Les différents fonds disponibles devront également être utilisés de manière ciblée pour que les groupes précaires soient réellement soutenus dans la réalisation de leurs droits fondamentaux, et ce dans la perspective de construire un avenir durable.

Annexe



1. Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté

L'accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté a été signé à Bruxelles le 5 mai 1998. Il a été approuvé par :

- >> La Communauté flamande, décret du 17 novembre 1998, M.B. du 16 décembre 1998
- >> L'Etat fédéral, loi du 27 janvier 1999, M.B. du 10 juillet 1999
- >> La Communauté française, décret du 30 novembre 1998, M.B. du 10 juillet 1999
- >> La Communauté germanophone, décret du 30 novembre 1998, M.B. du 10 juillet 1999
- >> La Région wallonne, décret du 1er avril 1999, M.B. du 10 juillet 1999
- >> La Région de Bruxelles-Capitale, ordonnance du 20 mai 1999, M.B. du 10 juillet 1999

TEXTE DE L'ACCORD

Vu l'article 77 de la Constitution;

Vu la loi spéciale du 8 août 1980 de réforme des institutions, notamment l'article 92bis, §1, inséré par la loi spéciale du 8 août 1988 et modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993;

Vu la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, notamment les articles 42 et 63;

Vu la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, notamment l'article 55bis, inséré par la loi du 18 juillet 1990 et modifié par la loi du 5 mai 1993;

Vu la décision du Comité de concertation Gouvernement fédéral - Gouvernements des Communautés et des Régions du 3 décembre 1997;

Considérant que la précarité d'existence, la pauvreté et l'exclusion sociale, économique et culturelle, fût-ce d'un seul être humain, portent gravement atteinte à la dignité et aux droits égaux et inaliénables de tous les êtres humains;

Considérant que la restauration des conditions de la dignité humaine et de l'exercice des droits de l'Homme définis par la Déclaration universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 et par les deux Pactes internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux

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

et culturels, et aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966 est un objectif commun de chaque Autorité du pays;

Considérant que la réalisation de cet objectif passe, notamment, par un effort constant de chaque Autorité, tant de son côté qu'en coordination avec les autres pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de politiques de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société;

Considérant que la sécurité sociale est prioritaire pour le maintien de la cohésion sociale, pour la prévention de la précarité, de la pauvreté et des inégalités sociales et pour l'émancipation de l'être humain;

Considérant qu'il importe d'assurer la continuité de ces politiques d'intégration, notamment par l'adaptation et le développement des services publics;

Considérant que la participation de toutes les personnes concernées par ces politiques d'intégration, dès leur élaboration, doit être garantie par les Autorités;

- >> L'Etat fédéral, représenté par le Premier Ministre, la Ministre des Affaires sociales, la Ministre de l'Emploi et du Travail chargée de la Politique d'Egalité des Chances entre Hommes et Femmes, le Ministre de la Santé publique et des Pensions et le Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale;
- >> La Communauté flamande et la Région flamande, représentées par son Gouvernement, en la personne du Ministre-Président et des Ministres chargés de la coordination de la politique pauvreté ainsi que de l'aide aux personnes;
- >> La Communauté française, représentée par son Gouvernement en la personne de la Ministre-Présidente;
- >> La Communauté germanophone, représentée par son Gouvernement, en la personne du Ministre-Président et du Ministre de la Jeunesse, de la Formation, des Médias et des Affaires sociales;
- >> La Région wallonne, représentée par le Ministre-Président et le Ministre de l'Action sociale;
- >> La Région de Bruxelles-Capitale, représentée par le Ministre-Président;
- >> La Commission communautaire commune, représentée par les membres du Collège réuni chargés de l'Aide aux Personnes;

Ont convenu ce qui suit :

ARTICLE 1

Dans le respect de leurs compétences respectives, les parties signataires s'engagent à poursuivre et à coordonner leurs politiques de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société, sur la base des principes suivants :

- >> La concrétisation des droits sociaux inscrits à l'article 23 de la Constitution;
- >> Un accès égal pour tous à tous ces droits, ce qui peut également impliquer des mesures d'action positive;

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

- >> L'instauration et le renforcement des modalités de participation de toutes les Autorités et personnes concernées, en particulier les personnes vivant dans un état de pauvreté, à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de ces politiques;
- >> Une politique d'intégration sociale est une politique transversale, globale et coordonnée, c'est-à-dire qu'elle doit être menée dans tous les domaines de compétence et qu'elle requiert une évaluation permanente de toutes les initiatives et actions entreprises et envisagées.

ARTICLE 2

A cet effet, les parties signataires s'engagent à contribuer, chacune dans la limite de ses compétences, à l'élaboration d'un Rapport sur la Précarité, la Pauvreté, l'Exclusion sociale et les Inégalités d'accès aux droits, ci-après dénommé "le Rapport". Celui-ci est rédigé tous les deux ans pour le mois de novembre par le "Service de lutte contre la pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale" prévu à l'article 5 du présent accord, sur la base des contributions des parties. Le Rapport est établi dans les trois langues nationales.

Il contient au moins :

- >> Une évaluation de l'évolution de la précarité des conditions d'existence, de la pauvreté et de l'exclusion sociale sur la base des indicateurs définis conformément à l'article 3;
- >> Une évaluation de l'exercice effectif des droits sociaux, économiques, culturels, politiques et civils ainsi que des inégalités qui subsistent en matière d'accès aux droits;
- >> Un inventaire et une évaluation des politiques et des actions menées depuis le précédent rapport;
- >> Des recommandations et des propositions concrètes en vue d'améliorer la situation des personnes concernées dans tous les domaines visés au présent article, tant à long terme qu'à court terme.

ARTICLE 3

Après concertation avec le monde scientifique, les administrations et institutions compétentes, les interlocuteurs sociaux et les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, les parties signataires examineront quels sont les indicateurs quantitatifs et qualitatifs et les instruments qui peuvent être utilisés et/ou élaborés afin d'analyser l'évolution dans tous les domaines visés à l'article 2 de façon à permettre aux Autorités compétentes d'intervenir de la manière la plus adéquate. Une première série d'indicateurs sera déterminée pour le 15 novembre 1998.

Dans le respect des lois et règlements relatifs à la protection de la vie privée des individus, les parties signataires s'engagent à mettre gratuitement à la disposition du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale, toutes les données au sujet desquelles un accord préalable sera intervenu, ou à faciliter l'accès à ces données si elles appartiennent à des services extérieurs. Les parties signataires ont également accès à ces données.

ARTICLE 4

- §1 Le Rapport est remis via la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale mentionnée à l'article 9 au Gouvernement fédéral ainsi qu'aux Gouvernements des Communautés et des Régions, qui s'engagent à le transmettre à leurs Conseils, Parlements ou Assemblées.
- §2 Dans le mois qui suit sa réception, le Rapport est transmis par le Gouvernement fédéral au Conseil National du Travail et au Conseil Central de l'Economie, qui rendent un avis dans le mois, à propos notamment des domaines qui relèvent de leurs missions. Selon la même procédure, les Communautés et les Régions demandent également un avis à leurs propres organes d'avis compétents dans ce domaine.
- §3 Toutes les parties signataires s'engagent à tenir un débat relatif au contenu du Rapport et des avis et, en particulier, aux recommandations et propositions formulées dans le rapport.

ARTICLE 5

- §1 Afin de mettre en œuvre ce qui précède un « Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale » est créé avec pour missions de :
- >> Répertorier, systématiser et analyser les informations en matière de précarité d'existence, de pauvreté, d'exclusion sociale et d'accès aux droits sur la base des indicateurs définis conformément à l'article 3;
 - >> Formuler des recommandations et des propositions concrètes en vue d'améliorer les politiques et les initiatives de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société;
 - >> Rédiger, au moins tous les deux ans, un Rapport tel que défini à l'article 2;
 - >> À la demande d'une des parties signataires, de la Conférence interministérielle pour l'Intégration sociale ou d'initiative, émettre des avis ou rédiger des rapports intérimaires sur toute question relative aux domaines relevant de ses missions;
 - >> Organiser une concertation structurelle avec les plus démunis.
- §2 Pour réaliser les objectifs définis sous §1^{er}, le Service associe d'une manière structurelle et continue à ses travaux les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, en faisant usage de la méthodologie basée sur le dialogue, telle qu'elle a été développée lors de l'élaboration du « Rapport Général sur la Pauvreté ».

Le Service peut également faire appel à toute personne ou organisation publique ou privée ayant expertise en la matière.

ARTICLE 6

§1 Le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale est trilingue et est créé au niveau fédéral, au Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme. Il est subsidié par tous les partenaires. Pour 1998, un budget de vingt millions de francs est mis à disposition :

- >> 15.000.000 francs par l'Etat fédéral;
- >> 2.800.000 francs par la Communauté flamande et la Région flamande;
- >> 1.700.000 francs par la Région wallonne (en concertation avec les Communautés française et germanophone);
- >> 500.000 francs par la Région de Bruxelles-Capitale (en concertation avec la Commission communautaire commune).

Les montants sont indexés annuellement. Le budget peut être adapté moyennant l'accord de toutes les parties concernées après évaluation, par un avenant au présent accord de coopération.

Les montants sont versés pour le mois de mars de l'année à laquelle ils se rapportent.

§2 Une collaboration permanente et structurelle doit avoir lieu entre le Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale et les administrations compétentes au niveau des Communautés et des Régions. A cette fin, des collaborateurs scientifiques sont mis, sous une forme ou une autre, à la disposition du Service par les trois Régions, à savoir : 1,5 équivalent temps plein par la Région flamande, 1 équivalent temps plein par la Région wallonne et 1/2 équivalent temps plein par la Région de Bruxelles-Capitale. S'il s'agit de fonctionnaires, ceux-ci continuent à faire partie du personnel de la Région.

§3 Dans le respect de leurs compétences et de leurs budgets, les Communautés et les Régions veillent à reconnaître et à encourager des organisations dans lesquelles des personnes démunies s'expriment.

ARTICLE 7

§1 Un Comité de Gestion du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale est mis en place avec les missions suivantes :

- >> La garantie de la bonne exécution du présent accord de coopération;
- >> Sur proposition de la Commission d'Accompagnement prévue à l'article 8, la faculté de recourir à des établissements scientifiques ou à des services d'étude spécialisés qui, étant donnée leur expérience et le matériel dont ils disposent, peuvent assister le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale dans l'accomplissement de ses missions; dans ce cas, une convention

doit être conclue avec le Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme;

- >> L'élaboration pour le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale d'un projet de budget dont la gestion est strictement séparée de la dotation organique du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme;
- >> La détermination du programme des besoins en personnel et en particulier du profil des fonctions du coordinateur.

§2 Le Président et le Vice-Président du Comité de Gestion et le coordinateur du Service de lutte contre la pauvreté, la Précarité en l'Exclusion assistent avec voix consultative aux assemblées du Conseil d'administration du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme quand des points concernant le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale sont à l'ordre du jour.

§3 Outre le Représentant du Premier Ministre qui le préside, le Comité de Gestion se compose de 12 membres, parmi lesquels :

- >> 4 membres présentés par l'Etat fédéral;
- >> 3 membres présentés par la Communauté flamande et la Région flamande;
- >> 2 membres présentés par la Région wallonne en concertation avec la Communauté française;
- >> 2 membres présentés par la Région bruxelloise en concertation avec la Commission communautaire commune, dont un néerlandophone et un francophone;
- >> 1 membre présenté par la Communauté germanophone.

Ces membres sont désignés en fonction de leurs compétences et de leur expérience dans les domaines visés par le présent accord de coopération. Ils sont désignés par les Gouvernements respectifs, et sont nommés pour un mandat renouvelable de 6 ans par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.

§4 En outre, le Directeur et le Directeur adjoint du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme ainsi que le coordinateur du Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale sont membres avec voix consultative du Comité de Gestion.

ARTICLE 8

Il est créé une Commission d'Accompagnement qui, sous la présidence du Ministre ou Secrétaire d'Etat compétent pour l'Intégration sociale, accompagne les travaux du Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale. La Commission d'Accompagnement veille également au respect de la méthodologie et des critères prévus à l'article 3, ainsi qu'au bon avancement du Rapport. La Commission d'accompagnement

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

est composée des membres du Comité de Gestion prévu à l'article 8, auxquels viennent s'ajouter, au moins :

- >> 4 représentants des interlocuteurs sociaux, présentés par le Conseil National du Travail;
- >> 2 représentants des organismes assureurs, présentés par le Collège Intermutualiste National;
- >> 5 représentants présentés par les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, dont un représentant des sans-abri;
- >> 3 représentants présentés par la Section Aide sociale de l'Union des Villes et des Communes belges.

Ces représentants sont proposés en fonction de leurs compétences et de leur expérience dans les domaines visés par le présent accord de coopération. Le Comité de Gestion leur octroie un mandat de 6 ans.

ARTICLE 9

En vue de garantir la concertation entre les différents Gouvernements, la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale se réunit au moins deux fois par an.

Dans le respect des compétences des Autorités qui la composent, elle a pour mission de veiller à une approche globale, intégrée et coordonnée des politiques de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société.

Elle est présidée par le Premier Ministre et préparée en collaboration avec le Ministre ou Secrétaire d'Etat qui a l'Intégration sociale dans ses attributions. Ils en assurent également le suivi. A cet effet, ils font appel à la compétence de la Cellule Pauvreté au sein de l'Administration de l'Intégration sociale et du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale.

ARTICLE 10

Dans le cadre de la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale, les parties signataires évalueront annuellement le fonctionnement du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale et la bonne exécution du présent accord de coopération.

ARTICLE 11

Le présent accord de coopération vise à renforcer la mission du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, telle que définie à l'article 2 de la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, en particulier dans le domaine de la lutte contre toute forme d'exclusion. C'est pourquoi, à l'occasion du renouvellement du Conseil d'administration du Centre, le Gouvernement fédéral invitera le

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

Parlement à tenir compte de ce renforcement sur la base de l'évaluation prévue à l'article 10.

Fait à Bruxelles, le 5 mai 1998, en 7 exemplaires.

Pour l'Etat fédéral : J.-L. DEHAENE, Premier Ministre ; M. COLLA, Ministre de la Santé publique ; M. DE GALAN, Ministre des Affaires sociales ; M. SMET, Ministre de l'Emploi et du Travail ; J. PEETERS, Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale ;

Pour la Communauté flamande et la Région flamande : L. VAN DEN BRANDE, Ministre-Président ; L. PEETERS, Ministre des Affaires intérieures, de la Politique urbaine et du Logement ; L. MARTENS, Ministre de la Culture, de la Famille et de l'Aide sociale ;

Pour la Communauté française : L. ONKELINX, Ministre-Présidente ;

Pour la Communauté germanophone : J. MARAITE, Ministre-Président ; K.-H. LAMBERTZ, Ministre de la Jeunesse, de la Formation, des Médias et des Affaires sociales ;

Pour la Région wallonne : R. COLLIGNON, Ministre-Président ; W. TAMINIAUX, Ministre de l'Action sociale ; Pour la Région de Bruxelles-Capitale : CH. PICQUE, Ministre-Président ;

Pour la Commission communautaire commune : R. GRIJP, D. GOSUIN, Membres du Collège réuni chargés de l'Aide aux Personnes.

Rapport bisannuel 2022-2023

La dimension financière de la pauvreté

Contribution au débat et à l'action politiques

Résumé

Bruxelles, décembre 2023



Auteur	Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale Place Victor Horta 40 boîte 40, 1060 Bruxelles (Saint-Gilles) T: 02 212 31 67 luttepauvrete@cntr.be - www.luttepauvrete.be –  @Luttepauvrete
Rédaction	Mounjy Belhaloumi, Christophe Blanckaert, François Demonty, David de Vaal, Mélanie Joseph, Moré Nieto Peña, Veerle Stroobants et Henk Van Hootegem
Recherche documentaire	Annelies Decat, Michiel Commère et Zoé Storme
Mise en page	Catherine Boone

Ce rapport est principalement disponible en version électronique, sur le site web du Service : www.luttepauvrete.be.

Un résumé de ce Rapport bisannuel est disponible en néerlandais, allemand et anglais.

Le Service partage des connaissances, mais il insiste sur le respect dû aux auteurs et contributeurs de tous les textes de cette publication. Ce texte ne peut être utilisé comme source d'information que moyennant mention de l'auteur et de la source du fragment. Aucune reproduction, exploitation commerciale, publication ou adaptation partielle ou intégrale des textes ou de tout autre élément protégé par des droits d'auteur ne pourra en être faite sans l'accord préalable et écrit du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

Veuillez citer cette publication de la façon suivante :

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2024). *La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Résumé. Rapport bisannuel 2022-2023*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.



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

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

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

Place Victor Horta 40 boîte 40, 1060 Bruxelles (Saint-Gilles)



WWW.LUTTEPAUVRETE.BE