



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

Steunpunt tot bestrijding van armoede,  
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären  
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

## Avis concernant l'impact de la réforme des allocations de chômage du Gouvernement fédéral en matière de non-recours aux droits

---

**14 juillet 2025**

Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale est une institution publique interfédérale et indépendante créée par un Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, dont la mission est d'évaluer l'effectivité de l'exercice des droits fondamentaux dans des situations de pauvreté et de précarité.<sup>1</sup> Pour ce faire, il organise, entre autres, une concertation approfondie et structurelle avec des personnes en situation de pauvreté, leurs associations et réseaux, et diverses autres parties prenantes. Les analyses et les recommandations issues de cette concertation forment la base des Rapports bisannuels<sup>2</sup> du Service, qui à leur tour permettent de nourrir des avis<sup>3</sup> tels que celui-ci.

### Introduction : la réforme du chômage du gouvernement fédéral

Le 31 janvier 2025, la nouvelle coalition gouvernementale s'est accordée sur la politique générale qu'elle envisage de mener durant les cinq prochaines années. L'accord de coalition fédéral 2025-2029 contient, entre autres, plusieurs grandes réformes que le Gouvernement fédéral<sup>4</sup> ambitionne de mettre en œuvre durant la législature en matière de fiscalité, de pension, de marché du travail ou encore de chômage.

Afin de leur donner corps, ces réformes ont été transcrites dans une loi-programme dont le projet a été déposé le 27 mai 2025 auprès de la Chambre des représentants de Belgique. Ce projet de loi-

---

<sup>1</sup> [Accord de coopération](#) relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, *Moniteur belge* du 16 décembre 1998 et du 10 juillet 1999.

<sup>2</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale - [Rapports bisannuels](#)

<sup>3</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale - [Avis et notes](#)

<sup>4</sup> Le Gouvernement fédéral est composé de 5 partis : la N-VA, du MR, de Vooruit, du CD&V et Les Engagés.

programme comprend une série de volets relatifs aux 'Finances' (Titre 1<sup>er</sup>), à la 'Santé publique' (Titre 2), aux 'Affaires sociales' (Titre 3), à l' 'Emploi' (Titre 5), aux 'Pensions' (Titre 6) et aux 'Indépendants'. Le volet 'Emploi' de la loi-programme contient, notamment, la réforme du chômage souhaité par le Gouvernement. Pour le Gouvernement fédéral, la finalité de cette réforme est de « *garantir la viabilité financière et la qualité du système social* »<sup>5</sup>, mais aussi de réaliser des économies afin de réduire le déficit budgétaire de la Belgique. Pour ce faire, le Gouvernement veut « *[encourager] tous ceux qui sont en mesure de travailler à entamer une activité professionnelle et à la poursuivre* »<sup>6</sup> avec pour objectif central d'atteindre, d'ici à 2029, un taux d'emploi de 80 % et d'augmenter la croissance de la productivité du pays.

Cette réforme du chômage se compose de plusieurs mesures, dont la limitation des allocations chômage dans le temps. Le droit aux allocations de chômage, qui était en principe illimité, sera dorénavant limité entre 12 mois et 24 mois maximum. Pour bénéficier de cette durée maximale de deux ans, la personne au chômage devra justifier d'un passé de cinq années de travail : « *Une année de travail au cours des 3 dernières années ouvre le droit à un maximum d'un an d'allocation de chômage. De manière complémentaire, par tranche de quatre mois de travail supplémentaires, vous avez droit à un mois d'indemnité supplémentaire, de sorte qu'après cinq années de travail, vous avez droit à l'indemnité maximale de deux ans* »<sup>7</sup>. En ce sens, le gouvernement entend également réviser les conditions d'accès aux allocations de chômage, la durée du stage d'attente – c'est-à-dire le nombre de jours prestés comme salarié – et la période de référence (qui précède la demande).

Par ailleurs, tout comme les allocations de chômage, les allocations d'insertion seront également réformées. Ainsi, la période durant laquelle un jeune de moins de 25 ans sortant des études peut bénéficier d'une allocation d'insertion sera réduite de 3 ans à 1 an<sup>8</sup>. En revanche, les conditions d'accès aux allocations d'insertion seront facilitées, étant donné que le stage d'insertion (d'attente) qui est actuellement de 310 jours sera limité à 156 jours, soit environ 6 mois<sup>9</sup>.

À la suite d'une concertation avec les fédérations de CPAS, les régions et différents partenaires sociaux, le Gouvernement a décidé d'étaler la mise en œuvre de cette réforme, avec un calendrier des exclusions découpé en plusieurs phases. Premièrement, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2026, elle s'appliquera aux personnes qui sont au chômage depuis plus de 20 ans. Deuxièmement, à partir du 1<sup>er</sup> mars, elle concernera les demandeurs inoccupés depuis 8 à 20 ans. Troisièmement, à partir du 1<sup>er</sup> avril, elle s'appliquera aux personnes qui seront au chômage depuis 2 à 8 ans. Une seconde vague d'exclusion est ensuite prévue à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2026<sup>10</sup> et visera, notamment, les bénéficiaires d'allocations

---

<sup>5</sup> Gouvernement fédéral (31 janvier 2025). [Accord de coalition fédéral 2025-2029](#), p. 15.

<sup>6</sup> Gouvernement fédéral (31 janvier 2025). [Accord de coalition fédéral 2025-2029](#), p. 15.

<sup>7</sup> Gouvernement fédéral (31 janvier 2025). [Accord de coalition fédéral 2025-2029](#), p. 16.

<sup>8</sup> Gouvernement fédéral (27 mai 2025). [Projet de loi-programme](#), p. 494.

<sup>9</sup> Gouvernement fédéral (27 mai 2025). [Projet de loi-programme](#), p. 483.

<sup>10</sup> [La réforme du chômage sera mise en œuvre graduellement, voici le calendrier - RTBF Actus](#), 04/07/25.

d'insertion. Enfin, le 1<sup>er</sup> juillet 2027, les dernières personnes concernées par la période transitoire quitteront le système de l'assurance-chômage.

Selon les dernières estimations communiquées, au total, quelque 184.463 personnes seront exclues du chômage<sup>11</sup>. 46,3 % des personnes impactées par cette exclusion habitent en Wallonie, hors communauté germanophone (85.350), 31,1 % vivent en Flandre (57.400), 22,1 % habitent en Région de Bruxelles-Capitale (40.775) et 0,5 % vivent sur le territoire de la Communauté germanophone (937). En nombre absolu, cette réforme touchera donc un grand nombre de personnes, avec un impact variable selon les régions. Ainsi, par rapport à la population active, cela représente 2,7 fois plus de personnes exclues du chômage en Wallonie qu'en Flandre<sup>12</sup>. Par ailleurs, près de la moitié de ces personnes, soit 47,6 %, sont considérées comme « peu scolarisées » (87.820). La réforme touchera 54,2 % d'homme (99.941) et 45,8 % (84.522)<sup>13</sup>.

Le Gouvernement fédéral entend également poursuivre la réforme de l'assurance-chômage qui avait été menée en 2012 en renforçant davantage la dégressivité des allocations de chômage. Bien que dans un premier temps le montant des allocations sera plus important qu'actuellement, l'indemnisation perçue décroîtra plus rapidement dans un second temps. Ainsi, après la première année de chômage (du 13<sup>e</sup> au 24<sup>e</sup> mois maximum), les bénéficiaires percevront une allocation forfaitaire qui s'élèvera à 745,48 euros pour un cohabitant, à 1.437,54 euros pour une personne isolée et à 1.773,48 euros pour un chef de famille<sup>14</sup>. En simplifiant et en renforçant la dégressivité des allocations de chômage, la réforme vise à rendre ces allocations plus incitatives au retour à l'emploi. Un montant trop élevé de l'allocation de chômage est perçu par le Gouvernement comme un frein à l'emploi.

## Avis du Service interfédéral de lutte contre la pauvreté sur le projet de loi

Dans cet avis, le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté veut attirer l'attention du Gouvernement fédéral sur les impacts potentiels de cette réforme si celle-ci n'est pas suffisamment pensée au regard des situations de pauvreté. Le Service juge, en effet, que sa mise en œuvre peut engendrer des problématiques de non-recours aux droits (en termes de travail de qualité, de protection sociale ou de revenu digne) pour une part importante des personnes qui seront exclues du système de l'assurance-chômage. L'enjeu en termes de lutte contre la pauvreté est conséquent, car le non-recours appauvrit les personnes qui n'ont pas accès aux droits fondamentaux auxquels elles peuvent prétendre. Ainsi, le Service craint une augmentation dans les prochaines années du taux de

---

<sup>11</sup> [La limitation des allocations de chômage a été adoptée : voici les dates clés et tout ce qu'il faut savoir | RTL Info](#), 04/07/25.

<sup>12</sup> De Standaard, 08/06/25.

<sup>13</sup> [La limitation des allocations de chômage a été adoptée : voici les dates clés et tout ce qu'il faut savoir | RTL Info](#), 04/07/25.

<sup>14</sup> [Réforme du chômage : quand le CPAS doit-il compléter les revenus ? | CPASConnect / FGFB-ABVV | Allocation de chômage : foire aux questions / Allocations de chômage et revenu d'intégration sociale \(CPAS\) : quels sont les montants et leurs différences - RTBF Actus](#), 04/07/2025.

risque de pauvreté ou d'exclusion sociale en Belgique qui concerne déjà près d'une personne sur cinq<sup>15</sup>.

Dans les points qui suivent, nous aborderons tout d'abord la manière dont la réforme du chômage pourrait affecter le recours aux droits de celles et ceux qui seront exclus du système de l'assurance-chômage. Par non-recours aux droits, nous entendons le fait que des personnes pouvant prétendre à des prestations ou à des aides sociales n'en bénéficient pas de manière effective<sup>16</sup>. Si la notion de non-recours aux droits est surtout employée pour qualifier une non-effectivité des droits dans le champ de la protection sociale, nous élargirons ici son utilisation à d'autres droits que le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté juge fondamentaux pour sortir durablement de la pauvreté et mener une vie digne : le droit à un revenu décent et le droit à un emploi de qualité. Dans un second temps, sur la base des travaux du Service, nous formulons cinq recommandations afin de prévenir les conséquences négatives que pourra avoir cette réforme sur l'effectivité des droits des personnes impactées, et ainsi éviter une plus grande précarisation de leurs conditions d'existence.

## **1. L'impact de la réforme sur le recours aux droits**

### *1.1 L'Impact de la réforme sur le recours au droit à l'intégration sociale*

Selon les derniers chiffres communiqués<sup>17</sup>, la limitation des allocations de remplacement entrainera d'ici le 1<sup>er</sup> février 2027, l'exclusion de 184.463 personnes du système de l'assurance-chômage. Néanmoins que deviendront ces personnes lorsqu'elles seront en fin de droit ? Est-ce que cette limitation entrainera bien le retour à l'emploi des exclus du chômage ? Est-ce que les personnes qui ne parviennent pas à retrouver un emploi, et n'auront donc plus de revenu propre, pourront-elles faire valoir leur droit à l'intégration sociale et bénéficier d'un Revenu d'intégration sociale (RIS) si elles sont bien dans les conditions ? Dans les délais imposés, le Service estime qu'il a un risque important qu'une partie de ces allocataires exclus qui n'iront pas vers l'emploi ne recoure pas non plus aux aides octroyées par les CPAS et quitte donc le système de la protection sociale.

Une estimation a souvent été évoquée ces derniers mois dans les médias concernant le devenir des exclus du chômage : un tiers d'entre eux ira vers l'emploi, un tiers vers les CPAS et l'autre tiers 'sortira des radars'<sup>18</sup>. Cette projection se base sur plusieurs enquêtes quantitatives, notamment une étude de

---

<sup>15</sup> [Faits et chiffres - Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale](#)

<sup>16</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). [La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2022-2023 – Chapitre VI – Accès effectif aux droits](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 122.

<sup>17</sup> [La limitation des allocations de chômage à 2 ans adoptée en commission de la Chambre | VRT NWS: le site d'information de référence](#), 04/07/25.

<sup>18</sup> [Un chômeur sur trois bientôt exclu ? Cinq conséquences prévisibles de la réforme du chômage - RTBF Actus](#) 04/07/25.

l'ONEM<sup>19</sup> et une du Forem<sup>20</sup>, réalisées à la suite de la réforme du chômage en 2015. Dans son enquête, l'ONEM a évalué la position socio-économique des exclus des allocations d'insertion, en 2015, au cours des 6 mois qui ont suivi leur exclusion. Il ressort que, sur 28.765 exclus, 30,7 % sont sortis vers l'emploi (régulier), 21,9 % vers le revenu d'intégration, 6,7 % vers l'assurance maladie-invalidité et 40,4 % sont sorties vers une position socio-économique 'inconnue'. Ainsi, quatre personnes exclues sur 10 ont disparu sous les radars : ils ne bénéficiaient d'aucun revenu professionnel ni d'aucun revenu provenant d'une autre forme d'allocation (RIS, pension, assurance maladie-invalidité)<sup>21</sup>.

Le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté estime que ces chiffres sont intéressants et aussi très parlants, mais qu'il faut les accueillir de manière prudente, car le contexte et les publics visés par la mesure sont différents. En tout cas, ils fournissent une première indication. Pour y voir plus clair, l'Observatoire de la Santé et du Sociale de Bruxelles-Capitale a publié, en janvier 2025, une note visant à apporter des estimations sur le devenir possibles des 24.668 Bruxellois exclus du chômage<sup>22</sup> dans le cadre de la réforme du Gouvernement De Wever<sup>23</sup>. Ainsi, « *Sur base de ces estimations, en Région bruxelloise, parmi ces 24.668 exclus potentiels, 32 % se retrouveraient avec un revenu d'intégration sociale (RIS) du CPAS (soit 7.949 personnes), 21 % se retrouveraient en emploi, 5 % dans l'assurance maladie-invalidité et 42 % (soit 10.240 personnes) se retrouveraient sans revenu propre (issu de la Sécurité sociale) au cours des 6 mois suivants leur expulsion* »<sup>24</sup>.

Dans son Rapport bisannuel 2022-2023 'La dimension financière de la pauvreté', le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté identifie plusieurs raisons possibles au non-recours aux droits<sup>25</sup>. Celle-ci peuvent, en partie, expliquer pourquoi certaines personnes exclues du chômage qui n'ont pas retrouvé un emploi, mais qui sont éventuellement dans les conditions pour bénéficier d'un RIS ne frapperont pas à la porte du CPAS pour faire valoir leur droit à l'intégration sociale.

---

<sup>19</sup> Office national de l'emploi (2017). [Impact de la limitation du droit aux allocations d'insertion](#), Bruxelles, Office national de l'emploi

<sup>20</sup> Le Forem (2017). [Que sont devenues les personnes arrivées en fin de droit aux allocations d'insertion ? Suivi de parcours des demandeurs d'emploi en fin de droit en 2015 identifiés dans les bases de données du Forem](#), Bruxelles, le Forem.

<sup>21</sup> Office national de l'emploi (2017). [Impact de la limitation du droit aux allocations d'insertion](#), Bruxelles, Office national de l'emploi, p. 35.

<sup>22</sup> Depuis cette publication, le nombre de Bruxellois impacté par la réforme du chômage a été revu à la hausse, celui-ci s'élevant désormais à 40.775 personnes. Source : [La limitation des allocations de chômage à 2 ans adoptée en commission de la Chambre | VRT NWS: le site d'information de référence](#), 04/07/25.

<sup>23</sup> Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2025). [Projet de limitation de la durée d'octroi des allocations de chômage à deux ans : le devenir possible des exclus du chômage et effets potentiels sur les CPAS. \(texte arrêté en janvier 2025\)](#), Bruxelles, Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale, p.1.

<sup>24</sup> Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2025). [Projet de limitation de la durée d'octroi des allocations de chômage à deux ans : le devenir possible des exclus du chômage et effets potentiels sur les CPAS. \(texte arrêté en janvier 2025\)](#), Bruxelles, Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale.

<sup>25</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). [La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2022-2023](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 123.

Tout d'abord, la réglementation est souvent à l'origine de l'ineffectivité, en raison de sa complexité, des conditions d'exercice des droits, de l'absence ou de la difficulté d'accès aux voies de recours. Beaucoup de barrières dans l'accès aux droits proviennent également de l'offre, des procédures complexes, des obstacles administratifs, et des longs délais de traitement des demandes. Le manque de connaissances et d'informations sur les droits et les avantages possibles est une autre raison du non-recours aux droits. La numérisation de la société et des services a, par ailleurs, considérablement compliqué cet accès à l'information pour les groupes précaires. En outre, plus une situation est précaire sur le long terme, plus les personnes se sentent moins sujets de droits et plus elles pensent qu'elles n'ont pas de droit. À cela s'ajoutent des conditions de vie difficiles, le stress de la survie. Parfois aussi, des personnes n'osent pas faire valoir leur droit, par crainte d'effets pervers liés à la demande d'aide. Enfin, la peur de la stigmatisation, d'être qualifié de 'pauvre' ou de 'profiteur', peut également entrer en ligne de compte.

Selon le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, les personnes, qui sortiront des 'radars sociaux' risquent, sans revenu, de tomber dans une spirale de pauvreté et devront vivre de 'débrouille' pour subvenir, tant bien que mal, à leurs besoins : recours à la solidarité familiale, aux associations caritatives, à l'économie informelle, etc. Indirectement, les enfants vivant dans les ménages impactés seront également touchés et subiront la pauvreté de leur famille. De manière générale, la réforme va amplifier davantage l'ampleur déjà fort élevée du non-recours aux droits en Belgique. En effet, le projet TAKE (2015-2022) qui avait pour but d'analyser le non-recours aux prestations et allocations sociales a mesuré que le taux de non-recours au revenu d'intégration est estimé à 45 %<sup>26</sup>. Une étude plus récente, menée par la KU Leuven et l'UCL en collaboration avec le Service, démontre que le taux de non-recours au RIS basé sur les revenus disponibles est de 46 % en 2022<sup>27</sup>. Il s'agit de 'pauvreté cachée', mais aussi de personnes difficiles à orienter vers le marché du travail, car elles n'ont probablement plus aucun lien avec la Sécurité sociale ni avec les services de l'emploi.

Pour le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, les pouvoirs publics ont le devoir moral de continuer à garantir le droit à la protection sociale de tous les citoyens et doivent donc rechercher activement les personnes qui risquent de disparaître des radars. Il ne suffit donc pas de s'occuper des 30 % de chômeurs qui se tourneront vers le CPAS : il faut essayer d'augmenter ce pourcentage jusqu'à ce que l'on soit certain que personne ne passe entre les mailles du filet et que chacun puisse faire valoir son droit à l'intégration sociale. Mais il va de soi que les services doivent également disposer de moyens suffisants pour pouvoir mener à bien cette mission.

---

<sup>26</sup> Tim Goedemé, Julie Janssens, Johannes Derboven, Raf Van Gestel, Eva Lefevère, Gerlinde Verbist, Jorik Vergauwen, Martine Vandervelden (2022). [Reducing poverty through improving take up of social policies. Take. Final report](#), p. 55.

<sup>27</sup> Katleen Van den Broeck, Péline Brotcorne, Katrien Steenssens, Josepha Moriau & Martin Wagener avec Lynn De Smedt (2024). [Étude sur le non-recours au revenu d'intégration et aux droits dérivés](#), Leuven, KU Leuven, p. 35.

## 1.2 L'Impact de la réforme sur le droit à un emploi durable et de qualité

Comme souligné ci-dessus, une partie seulement des chômeurs accédera à l'emploi une fois exclu. Malgré le nombre d'emplois salariés vacants en Belgique - estimé à 170.382 au premier trimestre 2025, et donc inférieur au nombre total d'exclus du chômage<sup>28</sup> - il semble que pour un grand nombre le passage du système de l'assurance-chômage à l'emploi ne se fera pas de manière mécanique. Le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté s'interroge donc quant au réel effet incitatif qu'aura la réforme sur le retour au travail des chômeurs en fin de droit. En effet, pour la plupart des chômeurs de (très) longue durée, et qui sont par définition fort éloignés de l'emploi, il sera certainement très difficile de retrouver un travail. Ainsi, les participants à la concertation au sein du Service déploraient déjà que « *les politiques ne parlent que de 'jobs, jobs, jobs' sans regarder la situation de vie des gens au moment où on les enjoint à trouver un travail* »<sup>29</sup>.

Par ailleurs, pour les exclus qui iront vers l'emploi, le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté estime que, dans les délais imposés, certains d'entre eux devront se tourner vers des emplois précaires, c'est-à-dire des emplois qui ne sont pas de qualité et ne permettent pas de sortir durablement de la pauvreté. Comme déjà souligné dans le Rapport bisannuel 2020-2021 'Solidarité et pauvreté', « *le contexte de manque d'emplois de qualité pour certains groupes – qui perdure depuis au moins trois décennies – contraint en effet de nombreuses personnes en situation de pauvreté et de précarité à accepter d'exercer des emplois précaires en termes de revenus et/ou de qualité pour tenter de s'assurer une sécurité financière souvent minimale. En outre, certaines évolutions – comme l'émergence de nouvelles activités économiques (livraison de repas, plateformes de partage, etc.) – favorisent davantage des emplois qu'on peut considérer comme précaires* »<sup>30</sup>.

Selon le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, l'emploi précaire est une réalité aux multiples facettes. Des emplois peuvent être considérés comme précaires pour différentes raisons et ces raisons se combinent même souvent pour un seul emploi<sup>31</sup>. Dans son Rapport bisannuel 2020-2021 'Solidarité et pauvreté', le Service a identifié quatre dimensions qui caractérisent un emploi précaire.

Tout d'abord, un emploi peut être précaire sur le plan financier, par rapport au revenu qu'il permet au travailleur d'obtenir. Certains emplois ne permettent en effet pas de vivre dignement, ni même parfois d'assurer correctement les besoins de base (logement décent, nourriture suffisante et de qualité, etc.). Ensuite, les personnes en situation de pauvreté travaillent souvent sous des statuts précaires ou des

---

<sup>28</sup> [Emplois vacants | Statbel](#)

<sup>29</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Solidarité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2021-2022](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 39.

<sup>30</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Solidarité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2021-2022](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 44.

<sup>31</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Solidarité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2021-2022](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 44.

‘sous-statuts’. Leur position faible sur le marché du travail les pousse aussi plus souvent que d’autres groupes sociaux à accepter du travail au noir, ou en freelance, sur des plateformes de partage. Ces formes d’emploi ne permettent pas aux travailleurs d’envisager sereinement l’avenir. En effet, ces ‘nouveaux’ emplois ne leur laissent pas la possibilité de se constituer des droits (convenables) en matière de sécurité sociale. Il en va de même pour le travail en intérim et sous des statuts hyperflexibles.

Un emploi peut aussi être considéré comme précaire au niveau des conditions de travail qu’il offre à la personne qui l’occupe. Ces conditions peuvent être caractérisées par l’éventuelle pénibilité, voire la dangerosité, des tâches que le travailleur doit réaliser. L’exercice de l’emploi peut aussi exiger de travailler à des horaires particuliers et nécessiter d’importants déplacements (domicile-travail). Enfin, certains emplois pourtant ‘essentiels’ au fonctionnement quotidien de notre société sont globalement peu reconnus, voire dépréciés ou mal perçus dans la société. Les emplois moins ‘valorisés’ dans la société (ex. : le nettoyage, le ramassage des déchets), les emplois pénibles et potentiellement néfastes pour la santé, le travail de nuit sont encore majoritairement occupés par des personnes présentant un niveau d’instruction plus faible.

De surcroît, le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté s’inquiète de la volonté du Gouvernement de renforcer la flexibilité de l’emploi. Plusieurs mesures reprises dans sa réforme du marché du travail seront, en effet, susceptibles de précariser les conditions de travail des emplois vers lesquels les chômeurs iront : la suppression de l’interdiction du travail de nuit, l’annualisation du temps de travail, l’augmentation de la limitation du travail étudiant à 650 heures ou encore de la généralisation des flexi-jobs à tous les secteurs<sup>32</sup>. Dans ce contexte de précarisation de l’emploi, les personnes en situation de pauvreté, dont celles au chômage, devront accepter un emploi sans avoir beaucoup de marge de choix. Il y a dès lors peu de chance que le travailleur y trouve du sens et puisse s’y épanouir. Or, comme le soulignait un participant d’une association dans laquelle des pauvres se rassemblent « *il faut du travail avec du sens. Le libre choix est inscrit dans la constitution, mais une grande partie de la population n’y a pas accès* »<sup>33</sup>.

Au-delà de la qualité de l’emploi en lui-même, le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté estime aussi que la qualité de la recherche d’emploi sera impactée par la réforme. Outre la question du délai relativement court pour trouver un emploi, la dégressivité renforcée des allocations de chômage peut aussi être problématique pour les demandeurs d’emploi. En effet, comme déjà mentionné par le Service dans le cadre de la réforme du chômage de 2012, « *le renforcement de la dégressivité augmentera la difficulté pour les chômeurs de supporter les coûts liés à la recherche d’un emploi. Ces coûts sont très variés : frais de téléphone et d’internet, déplacements pour se rendre à un entretien d’embauche, dans des services régionaux de l’emploi ou des centres de formation, garde*

---

<sup>32</sup> Gouvernement fédéral (31 janvier 2025). [Accord de coalition fédéral 2025-2029](#), pp. 18-19.

<sup>33</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale (2021). [Solidarité et pauvreté. Contribution au débat et à l’action politiques - Rapport bisannuel 2021-2022](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale, p. 44.

d'enfants... »<sup>34</sup>. Tout comme en 2012<sup>35</sup>, la réforme du Gouvernement De Wever ne semble pas être associée à des mesures visant à améliorer la mobilité et l'accès aux services sociaux (crèches, garderies...) pour les chercheurs d'emploi. Pour le Service, cela risque d'impacter particulièrement la remise à l'emploi des familles monoparentales qui seront exclues du chômage, dont la plupart sont des mères célibataires.

### 1.3 L'Impact de la réforme sur le droit à un revenu décent

Le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté considère que la réforme du chômage constituera un obstacle supplémentaire pour les personnes exclues dans l'accès au droit à un revenu décent. Pour le Service, un revenu digne ou décent est un revenu suffisant et stable permettant de subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille. Mais c'est aussi un revenu qui permet aux personnes d'exercer leurs droits et responsabilités, d'avoir une maîtrise sur leur propre vie et de se construire un avenir<sup>36</sup>. Pour être décent, le Service estime qu'un revenu ne doit pas être inférieur au seuil de pauvreté. En 2024, ce seuil a été fixé à 1.520 euros/mois pour une personne seule, à 2.431 euros pour un ménage d'un adulte et de deux enfants et à 3.191 euros pour un ménage avec 2 adultes et 2 enfants. Face à la hausse croissante du coût de la vie<sup>37</sup>, le Service redoute qu'une part conséquente des personnes en fin de droit au chômage n'accède pas à un revenu leur permettant de vivre dignement.

Tout d'abord, concernant les exclues du chômage qui iront vers l'emploi, comme déjà évoqué « *un emploi ne permet pas toujours de sortir de la pauvreté de manière durable* »<sup>38</sup>. Bien qu'il constitue un tampon important contre la pauvreté, celui-ci doit être suffisamment stable dans le temps pour assurer un niveau minimum de sécurité financière sur le long terme. Dans un contexte de flexibilisation du marché du travail, le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté craint que, même en occupant un emploi, de plus en plus de personnes connaissent des situations de privation matérielle et sociale. Les personnes en situation de pauvreté qui travaillent ont souvent des emplois instables, mal

---

<sup>34</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2014). [La dégressivité renforcée des allocations de chômage : impact sur la pauvreté](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 22.

<sup>35</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2014). [La dégressivité renforcée des allocations de chômage : impact sur la pauvreté](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 23.

<sup>36</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). [La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2022-2023](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 10.

<sup>37</sup> Concernant la hausse du coût de la vie, voir le chapitre II du Rapport bisannuel 2022-2023 'La dimension financière de la pauvreté'.

<sup>38</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). [La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2022-2023](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 13.

rémunérés ou à temps partiel, entrecoupés de périodes sans travail. Leurs revenus sont souvent trop faibles, mais aussi trop irréguliers et imprévisibles pour leur permettre de se projeter dans le futur<sup>39</sup>.

Par ailleurs, pour celles et ceux qui seront dans les conditions pour bénéficier d'un RIS, le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté redoute que la sécurité des moyens d'existence ne s'améliore pas. En effet, malgré les diverses augmentations du revenu d'intégration ces dernières années, son montant reste inférieur au seuil de pauvreté dans les différentes compositions de ménage. En 2024, le montant du RIS était de 858,97 euros pour un cohabitant, de 1.288,46 euros pour une personne isolée et de 1.741,29 euros pour un chef de famille<sup>40</sup>. Quant aux personnes qui seront sans emploi et n'auront recours à aucune prestation sociale (RIS ou indemnité d'invalidité), sans revenu propre et sans protection sociale, une part non négligeable d'entre elles verra sans doute ses conditions d'existence fortement se détériorer avec un risque de plonger dans une grande pauvreté. Ces personnes n'auront pas d'autres choix que de mettre en place des stratégies de survie pour garder la tête hors de l'eau.

Concernant l'assurance-chômage, elle doit permettre d'offrir une protection contre la pauvreté en octroyant des revenus de remplacement aux personnes qui, de manière involontaire, perdent leur emploi et sont privés de rémunération. Ainsi, comme inscrit dans l'accord de coopération de 1998 : « (...) *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* »<sup>41</sup>. Néanmoins, force est de constater que cette branche de la Sécurité sociale ne prémunit pas entièrement les chômeurs contre la pauvreté. En effet, ils connaissent un risque de pauvreté bien plus élevé que le reste de la population<sup>42</sup>. En 2024, 43 % d'entre eux étaient à risque de pauvreté monétaire – c'est-à-dire, vivant avec un revenu inférieur au seuil de pauvreté<sup>43</sup> - contre 11,8 % de la population belge. La même année, 18,2 % de la population belge était à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale ; ce pourcentage s'élevait à 69 % pour les personnes au chômage<sup>44</sup>.

Bien que les niveaux de pauvreté basés sur l'indicateur de pauvreté monétaire aient diminué ces dernières années, les groupes les plus vulnérables, dont les personnes au chômage, voient leur

---

<sup>39</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). [La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2022-2023](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 12.

<sup>40</sup> [Montants RIS | Primabook](#)

<sup>41</sup> [Accord de coopération](#) relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, *Moniteur belge* du 16 décembre 1998 et du 10 juillet 1999.

<sup>42</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2014). [La dégressivité renforcée des allocations de chômage : impact sur la pauvreté](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 18.

<sup>43</sup> Le seuil de pauvreté est fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian national. En 2024, ce seuil était de 1.520 euros par mois pour une personne isolée et de 3191 euros pour un ménage de deux adultes avec deux enfants à charge. Sources : [SILC definitions | Statbel](#)

<sup>44</sup> [Publication Silc STATBEL FR.xlsx](#)

situation encore se détériorer<sup>45</sup>. L'aggravation des conditions de vie des chômeurs risque donc de se poursuivre avec la dégressivité renforcée des allocations de chômage, à partir du 13<sup>e</sup> mois. En effet, les allocations forfaitaires dont ces personnes bénéficieront depuis plus d'un an vont fortement diminuer. Ces allocations, hormis le fait d'être inférieurs au seuil de pauvreté, seront inférieures au montant du RIS octroyé par les CPAS. Le cas le plus révélateur est celui du chômeur avec le statut 'cohabitant'<sup>46</sup>. Pour cette catégorie, le montant forfaitaire à partir du 13<sup>e</sup> mois de chômage sera de 745,94 euros, soit de 130,19 euros sous le montant du RIS pour un cohabitant qui s'élève, en 2025, à 876,13 euros<sup>47</sup>.

Dans cette situation, un chômeur, s'il est dans les conditions pour obtenir le RIS, pourra néanmoins faire une demande de RIS partiel auprès du CPAS afin de compléter ses revenus à hauteur du RIS. Pour autant, les allocataires concernés seront-ils suffisamment informés de leur droit à l'intégration sociale sous la forme d'un RIS partiel ? Quand bien même, pour les raisons déjà citées, combien d'entre eux pousseront réellement la porte d'un CPAS pour faire valoir ce droit ? Selon le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, la question de la dégressivité des allocations vue sous cet angle risque donc de brouiller (encore) un peu plus les cartes pour l'ayant droit entre le système assurantiel et le système assistanciel, mais aussi d'augmenter le non-recours aux droits, dont le droit à un revenu décent.

Le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté souhaite également soulever la problématique des chômeurs de longue durée qui travaillent à temps partiel et qui toucheront un RIS après leur exclusion du chômage. Lors de leur passage des allocations de chômage vers le RIS, cette catégorie de chômeurs risque d'être doublement pénalisée sur le plan financier : ils disposeront d'une allocation plus faible et leur salaire sera dorénavant 'imposé à 100 %'. En effet, au chômage, ils peuvent cumuler un salaire pour les jours travaillés et une allocation pour les jours de chômage. S'il frappe à la porte du CPAS, leur salaire sera entièrement déduit de leur RIS. Travaillant déjà au moment où ils introduisent leur demande de RIS, ils ne pourront pas bénéficier de l'exonération partielle de leurs revenus professionnels lors du calcul du montant de l'allocation (immunisation socioprofessionnelle – ISP).

En outre, face aux allocations de plus en plus faibles, aux emplois précaires et à la concurrence entre travailleurs, augmente le risque de voir les chômeurs se tourner vers des 'stratégies de survie' « *puisque'ils seront exclus ou parce qu'il leur reste quelques euros pour vivre chaque jour quand ils ont payé leur loyer et leurs factures d'énergie* ». Ces 'stratégies de survie' seront, plus que jamais, nécessaires pour vivre dignement. « *Demain plus qu'aujourd'hui, il s'agira de sauver sa peau.* »<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). [La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2022-2023](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 31.

<sup>46</sup> [Réforme du chômage : quand le CPAS doit-il compléter les revenus ? | CPASConnect](#)

<sup>47</sup> [Montants RIS | Primabook](#)

<sup>48</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2014). [La dégressivité renforcée des allocations de chômage : impact sur la pauvreté](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 24.

#### 1.4 L'impact de la réforme sur les CPAS et les autres acteurs de terrain

Outre l'impact de la réforme sur les personnes qui seront exclues de l'assurance-chômage et leur famille, celle-ci aura également un impact indéniable sur les communes et les CPAS. Une première répercussion sera l'augmentation de la charge de travail social et administratif. La sortie du chômage vers les CPAS ne se fera pas de manière automatique. Les travailleurs sociaux des CPAS devront donc traiter de nombreuses demandes de RIS et d'aide sociale supplémentaires, ce qui implique entre autres la réalisation d'enquêtes sociales pour vérifier si les personnes sont dans les conditions en bénéficier. Par ailleurs, les travailleurs sociaux des CPAS devront aussi effectuer des accompagnements additionnels dans le cadre, notamment, de la mise en œuvre des nouveaux projets individualisés d'intégration sociale (PIIS). Le Gouvernement souhaitant en effet étendre « *dans les meilleurs délais, le champ d'application du PIIS à tous les bénéficiaires d'un revenu d'intégration (ou équivalent)* »<sup>49</sup>. Le tout dans un contexte dans lequel les CPAS sont déjà en difficulté pour trouver du personnel.

Une autre incidence de la réforme sur les CPAS, mais aussi sur les communes, sera d'ordre financier. Face à l'afflux massif de nouveaux allocataires sociaux à la suite de leur exclusion du chômage, le nombre de RIS supplémentaires va probablement exploser. Or le financement des RIS est en partie à charge des Pouvoirs locaux.

Cette importante hausse risque donc de grever lourdement le budget des CPAS déjà mis à mal par la précédente réforme du chômage. Qui plus est, dans le cadre de la dégressivité des allocations de chômage, le versement de RIS partiels risque également d'impacter financièrement les CPAS, mais aussi d'augmenter la charge administrative des travailleurs sociaux déjà sous pression. L'engagement de personnel supplémentaire pour faire face à cette charge de travail grandissante aura aussi un impact financier non négligeable pour les CPAS. Au niveau des communes, ces nouvelles dépenses risquent donc de peser sur le financement d'autres services publics pourtant essentiels.

En janvier 2025, l'accord de coalition fédéral annonçait que « *l'impact de la limitation des allocations de chômage dans le temps sur un afflux supplémentaire de bénéficiaires du revenu d'intégration sera compensé pour les CPAS par une augmentation du financement du revenu d'intégration par l'autorité fédérale* »<sup>50</sup>. À la mi-juin 2025, le Gouvernement De Wever s'est accordé sur une compensation pour financer le surcoût financier engendré par la réforme du chômage pour les CPAS. Celle-ci serait de 234 millions d'euros en 2026 et en 2027, de 302 millions en 2028 et de 342 millions d'euros en 2029<sup>51</sup>.

Selon les estimations de l'Observatoire de la Santé et du Sociale de Bruxelles-Capitale publiées en janvier 2025, le nombre de RIS supplémentaires au cours du premier semestre 2026 serait de 12.198 RIS, soit une augmentation de 27 % par rapport au nombre de RIS octroyés en août 2024 (45.533). Ainsi, l'Observatoire estime à 124 millions d'euros les budgets nécessaires annuels à charge des CPAS et communes de la Région bruxelloise pour financer les RIS supplémentaires (44 millions d'euros), les

---

<sup>49</sup> Gouvernement fédéral (31 janvier 2025). [Accord de coalition fédéral 2025-2029](#), p. 79.

<sup>50</sup> Gouvernement fédéral (31 janvier 2025). [Accord de coalition fédéral 2025-2029](#), p. 17.

<sup>51</sup> [Réforme du chômage : les CPAS recevront au moins 234 millions d'euros dès 2026 | L'Echo](#), 04/07/25.

aides sociales complémentaires, ainsi que le personnel supplémentaire. De l'avis de certains analystes, si le fédéral compense à 100 % sa réforme, le coût budgétaire pour les RIS et les besoins supplémentaires en personnel pourrait atteindre en 2027, et pour l'ensemble du Royaume, les 805,4 millions d'euros<sup>52</sup>. À la lecture de ces chiffres, le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté craint que les compensations financières prévues par le fédéral soient insuffisantes pour couvrir l'ensemble des coûts supplémentaires qui seront à charge des Pouvoirs locaux.

D'après le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, un autre effet de cette réforme est qu'il sera demandé aux CPAS de remettre de plus en plus de monde à l'emploi. D'ailleurs, pour le Gouvernement, l'augmentation du financement des CPAS dans le cadre de celle-ci « *dépend de la conclusion d'un PIIS et des résultats liés au nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration qui trouvent un emploi durable.* »<sup>53</sup> Ainsi, le Service redoute que la mission d'insertion socioprofessionnelle des CPAS prenne le pas sur les autres missions légales, dont la mission fondamentale de droit à l'aide sociale. Il a aussi un risque que ce glissement plus prononcé vers la remise à l'emploi crée un flou supplémentaire pour les bénéficiaires entre les missions des CPAS et les missions des Services régionaux de l'emploi (VDAB, Forem, Actiris). Par ailleurs, le travail d'accompagnement vers l'emploi et/ou la formation que mènent ces acteurs auprès des chômeurs de longue durée risque d'être réduit à néant par leur exclusion de l'assurance-chômage.

Les mutuelles seront aussi impactées, certains chômeurs de longue durée, en raison de leur état de santé, ne pourront pas retourner à l'emploi et basculeront vers le régime de l'invalidité. En outre, pour celles et ceux qui sortiront des radars de la protection sociale, une des dernières options pour survivre sera le recours aux associations caritatives. Les demandes d'aide auprès des services d'aide alimentaire risquent, notamment, de fortement augmenter. Le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté pense que, à moyen terme, les services actifs dans la lutte contre le (sur)endettement, mais aussi les structures d'accueil 'bas seuil' pour les personnes sans-abri et sans chez soi seront affecté par la réforme du chômage. De manière générale, il est à redouter que les services de première ligne du secteur de l'aide sociale et de la santé (mentale) voient le nombre de leurs bénéficiaires croître en raison d'une plus grande ineffectivité des droits et de la pauvreté.

## **2. Réforme du chômage : recommandations pour éviter le non-recours aux droits**

Dans le but de prévenir certains des impacts de la réforme du chômage sur l'effectivité des droits des personnes qui seront exclues à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2026, le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté émet dans cette partie une série de recommandations à destination du Gouvernement

---

<sup>52</sup> Philippe Defeyt (2025). [\*Note statistique - Exclusions des chômeurs : les compensations annoncées seront-elles suffisantes pour les CPAS ?\*](#), p. 4.

<sup>53</sup> [Accord gouvernemental-Bart De Wever fr.pdf](#), p. 17.

fédéral. Ces dernières sont principalement issues du Rapport bisannuel 2022-2023 'La dimension financière de la pauvreté'<sup>54</sup>.

## 2.1 Garantir un revenu décent

Dans le cadre du processus de concertation du Rapport bisannuel 2022-2023, les personnes en situation de pauvreté et les associations qui les représentent ont souligné que la pauvreté ne se résumait pas à un manque d'argent. Pour autant, elles estiment aussi que la pauvreté commence toujours par un manque d'argent pour faire face aux dépenses nécessaires pour vivre dans la dignité<sup>55</sup>. Par ailleurs, « *de nombreuses personnes en situation de pauvreté doivent se contenter d'un revenu minimum pour pouvoir joindre les deux bouts* »<sup>56</sup> : salaire minimum, allocation de remplacement ou allocation sociale. La plupart de ces prestations minimums sont, cependant, inférieures au seuil de pauvreté. D'après le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, les allocations minimales ne protègent donc pas suffisamment les bénéficiaires de la pauvreté monétaire<sup>57</sup> et en raison d'un manque structurel d'argent, l'effectivité des droits fondamentaux des personnes en situation de pauvreté est constamment menacée.

Dans ce même Rapport bisannuel, le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté notait que « *le fait que tant de personnes doivent survivre avec un revenu inférieur au seuil de pauvreté et aux budgets de référence constitue une violation de leur droit à une existence digne porté par l'article 23 de la Constitution* »<sup>58</sup>. Ainsi, le Service juge qu'il est nécessaire de réaliser pour chacun le droit à un revenu décent, dans le cadre du droit à une vie digne, comme prévu à l'article 23 de la Constitution. Pour ce faire, il recommande d'« *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* »<sup>59</sup>.

---

<sup>54</sup> Nous voulons aussi référer vers l'[avis de l'Institut Fédéral pour la Protection et la Promotion des Droits Humains sur la réforme du chômage](#).

<sup>55</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). [La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2022-2023](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 11.

<sup>56</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). [La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2022-2023](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 24.

<sup>57</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). [La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2022-2023](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 28.

<sup>58</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). [La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2022-2023](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 35.

<sup>59</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). [La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2022-2023](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 37.

Le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté se réjouit de la volonté du Gouvernement d'augmenter les salaires minimums. Néanmoins, pour préserver de la pauvreté les chômeurs qui se tourneront vers les emplois avec les revenus les plus bas, le Service juge que cette augmentation doit rendre effectif le droit à un revenu décent. Le Service estime également comme positif le fait de relever le montant de l'allocation de chômage la première année. Il n'est, en revanche, pas favorable à la dégressivité renforcée de ces allocations, après un an, qui précarisera financièrement les personnes au chômage. Le Service considère donc que ces allocations doivent, de même que le RIS, être revalorisées au moins à hauteur du seuil de pauvreté par le Gouvernement. Par ailleurs, pour certains groupes vulnérables difficilement orientables vers le marché du travail (les chômeurs âgés, les femmes avec une carrière incomplètes, les personnes avec un emploi adapté, les chômeurs malades de longue durée ou en situation de handicap, etc.) le Gouvernement fédéral peut encore décider de prendre des mesures exceptionnelles afin qu'ils puissent continuer à percevoir leurs allocations.

Depuis le Rapport général sur la pauvreté, le Service de lutte contre la pauvreté plaide donc 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<sup>60</sup>.

Par ailleurs, concernant plus spécifiquement les chômeurs de longue durée qui travaillent à temps partiel et qui bénéficieront d'un RIS après leur sortie du système de l'assurance-chômage, le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté propose d'étendre l'exonération ISP à cette catégorie de chômeurs dans le cadre du calcul du RIS basé sur les ressources. De la sorte, ces derniers ne seront pas (ou moins) pénalisés s'ils poursuivent une activité professionnelle à temps partiel après leur passage du chômage vers le revenu d'intégration.

## 2.2 Créer des emplois de qualité

Dans son Rapport bisannuel 2020-2021 'Solidarité et pauvreté', le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté attire l'attention sur l'importance de créer des « *emplois de qualité et durables, en particulier pour ceux qui ont des difficultés sur le marché du travail, qui aident les personnes à sortir (structurellement) de la pauvreté* »<sup>61</sup>. Ce message était déjà présent dans les Rapports bisannuels 'Services publics et pauvreté'<sup>62</sup> et 'Durabilité et pauvreté'<sup>63</sup> et a également occupé une place

---

<sup>60</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). [La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2022-2023](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 36.

<sup>61</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Solidarité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2020-2021](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 41.

<sup>62</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2015). [Services publics et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politique. Rapport bisannuel 2014-2015](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

<sup>63</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). [Durabilité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politique. Rapport bisannuel 2018-2019](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

importante dans les travaux du Service en commentaire au plan de relance de la crise du COVID-19 (voir, entre autres, sa contribution à l'analyse de l'impact social du Plan National de Reprise et de Résilience<sup>64</sup>). Par rapport à l'objectif de création d'emplois de qualité et durable, différentes pistes existent et pourraient être explorées. Nous en évoquerons ici trois qui, à leur manière, proposent des initiatives qui se veulent d'une part centrée sur les besoins locaux et d'autre part, sur mesure pour les personnes<sup>65</sup>.

Premièrement le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté invite les différents gouvernements – les régions en collaboration avec le Gouvernement fédéral - à poursuivre le soutien et le développement de l'économie sociale qui regroupe l'ensemble des entreprises mettant en œuvre un projet économique, tout en poursuivant une finalité sociale et en travaillant de la façon la plus participative possible. En règle générale, les projets d'emploi dans le cadre de l'économie sociale sont considérés comme essentiels dans la réalisation du droit au travail pour les groupes fort éloignés du marché du travail régulier. En outre, l'économie sociale remplit également d'autres fonctions essentielles telles que l'amélioration du statut social, la structuration du temps, le renforcement de l'interaction et de la communication, et le développement de réseaux sociaux<sup>66</sup>.

Deuxièmement, le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté souhaite remettre en avant le modèle des 'territoires zéro chômeur de longue durée' (TZCLD) comme une réponse locale possible à la suppression des allocations de chômage. Le gouvernement fédéral ne peut pas financer l'emploi du groupe cible en tant que tel, mais il peut financer les comités locaux pour l'emploi qui sont indispensables au bon fonctionnement des TZCLD. Tous les acteurs concernés (employeurs, syndicats, commune, services publics, associations) s'associent autour d'un agenda commun : persévérer jusqu'à ce que la dernière personne en situation de chômage de longue durée ait trouvé un emploi sur mesure, avec tout ce que cela implique. Un contrat à durée indéterminée, un salaire complet et une couverture sociale totale, un accompagnement social et une formation, ainsi que la participation à la vie de l'entreprise. En Région wallonne, 17 projets de ce type bénéficient actuellement d'un financement du FSE+ ; en Flandre, SAAMO mène des projets dans cinq villes sous le nom de 'Sterk Werk', avec pour objectif à terme de mettre en œuvre le modèle du TZCLD.

Troisièmement, le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté soutient également la nécessité de renforcer et de valoriser d'autres initiatives proposant des emplois sur mesure, en fonction des besoins locaux, et prenant en compte la question de l'orientation. Un exemple est les services de proximité et de voisinage en Flandre dont le financement est fixé depuis 2015 par le décret 'Lokale

---

<sup>64</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Contribution du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale dans le cadre du Plan National de Reprise et de Résilience](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

<sup>65</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Solidarité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2020-2021](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 41.

<sup>66</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Solidarité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2020-2021](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 41.

*diensteneconomie*'. Dans le cadre de ces initiatives, les emplois sont développés en fonction des besoins existant dans les quartiers : restaurants sociaux, garderies de quartier, entretien des espaces verts ou d'un jardin collectif, exploitation d'abris vélos, d'une salle de sports, etc<sup>67</sup>. Un autre exemple est le projet *W<sup>2</sup>* - traduit en Flandre et à Bruxelles en '*Werk-welzijnstrajecten*' – impulsé à Alost par l'association '*Mensen voor Mensen*'. L'objectif de ce projet était d'inclure davantage le respect du bien-être dans les parcours d'insertion socioprofessionnelle pour les personnes sans emploi<sup>68</sup>.

Au-delà de ces trois initiatives, dans son Rapport bisannuel 2020-2021 '*Solidarite et pauvreté*', le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté invite également à lever les freins et obstacles pouvant empêcher les personnes en situation de pauvreté, chômeurs ou bénéficiaires du RIS, à réaliser une activité de volontariat. Le volontariat, en ce compris l'implication dans des projets citoyens ou durables au niveau local, constitue une forme de contribution à la société et de participation à la vie sociale. En outre, une activité de volontariat peut également être un élément potentiellement valorisable dans une démarche de recherche d'emploi. Pour autant, les personnes en situation de pauvreté ne doivent pas se voir imposer ce type d'activité par les autorités dans le cadre de dispositifs d'activation. Le volontariat, comme son nom l'indique, implique une démarche volontaire et donc libre de la personne qui s'engage dans une telle activité.

Par ailleurs, face au constat d'un manque d'emplois de qualité susceptibles d'offrir un avenir (durable) pour les groupes les plus éloignés du marché du travail, le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté recommandait, dans son avis '*Transition juste et pauvreté*'<sup>69</sup>, d'utiliser les opportunités offertes par la transition pour créer activement de tels emplois dans des secteurs durables (économie circulaire, gestion du paysage, nouvelles formes d'énergie...), en fonction des besoins de la société. Utiliser le potentiel de l'économie sociale, des services communautaires et de proximité... Proposer des formations accessibles à tous.

Le gouvernement fédéral dispose de compétences limitées en matière de politique de l'emploi, mais un instrument important pourrait être une réduction importante des cotisations patronales pour l'embauche de chômeurs de plus de deux ans. Une telle mesure a généralement une efficacité limitée en raison des effets d'aubaine (l'employeur aurait de toute façon procédé au recrutement, même sans prime), de substitution et de rotation, mais elle peut, dans ce cas, aider temporairement à amortir le choc provoqué par le départ massif des chômeurs suspendus. Pour les employeurs privés, la réduction des coûts peut contribuer à surmonter les préjugés à l'égard des chômeurs de longue durée, et pour les employeurs publics et non lucratifs, il s'agit d'une aide bienvenue pour faire face aux coûts.

---

<sup>67</sup> [Overgangsmatregelen VOP, SINE, LDE en MWA | Vlaanderen.be](#)

<sup>68</sup> [W<sup>2</sup>. Werk- en Welzijnstrajecten op maat. Een totaalconcept | Vlaanderen.be](#)

<sup>69</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). [Avis '\*Transition juste et pauvreté\*' – Contribution pour la Conférence pour une transition juste en Belgique, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale](#), p. 34.

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

### 2.3 Améliorer l'accès au droit à l'intégration sociale

Ces dernières années, de nombreuses réflexions ont été menées par rapport aux pistes envisageables pour que les personnes fassent valoir leurs droits, notamment en matière d'intégration sociale. Plusieurs d'entre elles nous semblent intéressantes à relever dans le cadre de la réforme du chômage.

Tout d'abord, 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 le gouvernement doit disposer de bases de données dans lesquelles les bénéficiaires potentiels du droit peuvent être identifiés. Au niveau fédéral, un bon exemple d'octroi automatique des droits est celui du tarif social pour l'énergie.

Selon le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, afin d'éviter que les personnes ne sortent des radars, une solution serait donc d'octroyer le RIS de manière quasi automatique aux personnes en fin de droits qui remplissent les conditions pour en bénéficier. Une certaine forme d'automatisation constituerait également un gain de temps et d'argent important pour les CPAS. Ainsi, comme rapporté lors du processus de concertation à la base du Rapport bisannuel 2022-2023 'La dimension financière de la pauvreté', l'octroi automatique du revenu d'intégration est une piste intéressante et pourrait donner aux travailleurs sociaux l'espace dont ils ont besoin pour proposer une aide concrète. Il devrait y avoir moins de contrôles et les gens devraient immédiatement disposer d'un revenu suffisant pour rechercher des solutions structurelles. Mais dans le même temps, les guichets, l'accompagnement et le conseil aux personnes restent très importants<sup>70</sup>.

Pour les chefs de famille et les personnes seules dont les allocations ont été suspendues, étant donné que l'on sait par définition qu'il n'y a pas d'autres revenus au sein du ménage, un transfert quasi automatique vers le revenu d'intégration est possible. Cela peut se faire via le Banque Carrefour de la Sécurité sociale, et le CPAS peut éventuellement procéder ensuite à un examen plus approfondi des moyens de subsistance. Par ailleurs, avant la suspension des allocations, l'ONEM pourrait envoyer aux chômeurs cohabitants des informations sur la possibilité et la procédure à suivre pour introduire une demande de revenu d'intégration auprès du CPAS de leur commune (obligation d'information). L'ONEM pourrait également fournir aux CPAS des listes de demandeurs potentiels afin de leur permettre de contacter d'office les personnes concernées (obligation de recherche). Il va de soi que ces mesures entraînent des coûts supplémentaires (revenus d'intégration et encadrement par le CPAS), pour lesquels les moyens nécessaires doivent logiquement être dégagés.

Souvent, les personnes ne font pas valoir leurs droits parce qu'elles ne disposent pas des informations nécessaires. Les informations liées à la réforme du chômage devront donc être communiquées de

---

<sup>70</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). [La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2022-2023](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 130.

manière claire et adaptée (et si possible automatique) aux personnes qui perdront leur droit, avec une attention particulière pour les plus vulnérables d'entre eux<sup>71</sup> : dans des délais raisonnables, dans un langage facile à lire et à comprendre (FALC), avec la possibilité d'un contact accessible (numéro vert, e-mail, guichet physique, etc.). Pour atteindre ces publics, il est nécessaire de multiplier les supports et les canaux de communication, en veillant également à employer des moyens non numériques accessibles : SMS, lettre postale, porte à porte, médias locaux et régionaux, personnes relais/acteurs de confiance, affichage dans des lieux publics (salle d'attente, bus, etc.). En effet, la numérisation reste problématique pour l'accès aux droits et aux services pour de nombreux groupes vulnérables du fait de la fracture numérique à laquelle ils sont confrontés.

Le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté tient aussi à attirer l'attention du Gouvernement sur le rôle clé des associations de terrain dans le relais de l'information<sup>72</sup>. Celles-ci ont développé une relation de confiance et de proximité avec les publics les plus précaires. Elles sont aussi un acteur essentiel pour adapter et rendre accessibles les messages, car elles peuvent entre autres refléter les besoins de ces derniers dans la communication<sup>73</sup>. Par ailleurs, en termes de contenu, les informations communiquées devront tant porter sur les impacts concrets de la réforme pour les personnes (dont financier), que sur leurs droits à l'intégration sociale et sur les procédures pour en bénéficier, mais aussi sur les contacts de structures pouvant offrir un soutien. Enfin, notons, par rapport à l'importance d'une information claire et accessible, que la Charte de l'assuré social contient de nombreuses instructions pour les institutions de la Sécurité sociale à cet égard<sup>74</sup>. Pour le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, il est nécessaire d'appliquer celle-ci dans le cadre de la réforme du chômage pour garantir le droit des chômeurs à être informé des décisions qui les impacteront directement.

Une autre piste importante dans la lutte contre le non-recours aux droits 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, notamment en matière d'information. 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" »*<sup>75</sup>. Le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté pense donc qu'il est primordial que des actions proactives soient menées pour 'accrocher' les groupes de chômeurs les plus vulnérables, les plus susceptibles de passer entre les mailles du filet du CPAS. Ces actions pourraient être réalisées en s'appuyant sur l'expertise des

---

<sup>71</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale - [Séminaire 'La communication sur l'adaptation climatique'](#)

<sup>72</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). [La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2022-2023](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 134.

<sup>73</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale - [Séminaire 'La communication sur l'adaptation climatique'](#)

<sup>74</sup> [Banque de données Justel](#)

<sup>75</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). [La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2022-2023](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 133.

acteurs de terrain qui connaissent au mieux ces publics, dont les associations qui portent la voix des personnes en situation de pauvreté.

Il est donc essentiel de renforcer ces associations et organisations de terrain dans la réalisation des droits. Au-delà de leur rôle de relais de l'information, il faut aussi souligner l'intérêt de l'aspect collectif d'une association par rapport à l'accès aux droits : « Ensemble, on peut faire valoir les droits de tous. Par exemple, encourager une démarche au CPAS ou ailleurs par la présence d'une personne qui vient vous fournir de l'aide et vous accompagner. C'est une action qui est déjà menée par plusieurs associations afin de faire valoir les droits des personnes »<sup>76</sup>. Pour autant, le Gouvernement doit veiller à ne pas complètement se décharger de son rôle sur la société civile, et doit faire respecter les droits de manière effective, par la communication des informations, des initiatives proactives, etc. Les professionnels sur le terrain sont débordés et souffrent souvent d'un grave manque de financement : « Le problème est qu'on part du principe que la société civile va résoudre le problème, alors que ce n'est pas leur tâche. Que les citoyens fassent valoir leurs droits est un objectif pour les autorités »<sup>77</sup>.

#### 2.4 Analyser l'impact de la réforme sur la pauvreté

De nombreuses mesures politiques peuvent avoir un impact sur les situations de pauvreté et sur l'accès aux droits dans les différents domaines de la vie. Afin d'estimer les impacts éventuels de ces mesures et d'éviter leurs écueils pour les personnes en situation de pauvreté, le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté recommande depuis plusieurs années que des analyses d'impact *ex ante* sur la pauvreté puissent être appliquées à tous les niveaux de pouvoir. Ainsi, dans les conclusions de son dernier Rapport bisannuel, le Service indiquait qu'«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 »<sup>78</sup>.

Le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté définit l'analyse d'impact *ex ante* sur la pauvreté comme un outil d'aide à la décision politique qui permet d'évaluer préalablement, lors du processus de décision politique, les incidences d'un projet de mesure ou de politique sur la pauvreté sur les situations de pauvreté. Cela permet de prendre des décisions politiques plus justes et inclusives<sup>79</sup>. Ce

---

<sup>76</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). [La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2022-2023](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 135.

<sup>77</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). [La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2022-2023](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 135.

<sup>78</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). [La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2022-2023](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 136.

<sup>79</sup> À ce jour, de nombreux instruments et pratiques en matière d'analyse d'impact sur la pauvreté existent en Belgique. Il s'agit, notamment, de l'analyse d'impact sur la réglementation (AIR) au niveau fédéral, de

type d'analyse d'impact permet, notamment, d'éclairer les décideurs sur les conséquences pour les personnes en situation de pauvreté et leurs besoins afin de mieux y répondre<sup>80</sup>.

Par ailleurs, comme formulé dans le Rapport bisannuel 2022-2023, l'analyse d'impact sur la pauvreté « devrait impliquer les personnes en situation de pauvreté, leurs associations et réseaux, ainsi que d'autres parties prenantes. (...) Une attention particulière doit être portée à la définition du/des groupe(s) cible(s) de la mesure, au risque de non-recours (non-utilisation et non-accès) et aux effets Matthieu, et donc à la rencontre des intérêts des bénéficiaires. Enfin, il s'agit de garantir l'effectivité de la politique : le soutien profite-t-il bien aux personnes que l'on souhaite atteindre ? »<sup>81</sup> Qui plus est, le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté soutient également que ce type d'analyse d'impact soit fondée sur une approche de la pauvreté en termes de droits humains. Considérant que la pauvreté porte gravement atteinte à la dignité et aux droits égaux et inaliénables de tous les êtres humains, le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté juge que l'analyse d'impact *ex ante* peut contribuer à restaurer l'effectivité des droits des personnes en situation de pauvreté. Enfin, le Service estime que celle-ci doit prioritairement se concentrer sur les impacts, directs et indirects, des mesures en matière de recours et de non-recours aux droits.

Selon le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, le processus de réflexion et de concertation initié dans le cadre d'une analyse d'impact peut aussi amener à identifier certains éléments qu'il serait pertinent d'approfondir au sein d'une recherche, mais aussi des indicateurs pour lesquels des données pourraient être collectées, ou encore des aspects spécifiques pouvant nourrir, lors d'une étape ultérieure, l'évaluation *ex post* des mesures. En ce sens, l'analyse d'impact sur la pauvreté peut être considérée comme un processus à long terme, tant sur le plan du dialogue que sur le plan de la recherche et de l'évaluation.

Le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté suggère donc qu'une analyse d'impact de la réforme du chômage sur la pauvreté puisse être réalisée afin de mieux évaluer ses incidences réelles sur les conditions d'existence des chômeurs en fin de droit et de mieux calibrer sa mise en œuvre en conséquence. Afin d'accompagner les services du Gouvernement fédéral dans ce processus, le Service est disponible pour apporter son expertise, basée sur des échanges autour des différents instruments existants et de tests d'impact sur la pauvreté concrets.

---

*l'armoedetoets* en Flandre, de l'analyse d'impact sur l'égalité des chances du Service public régional de Bruxelles ou des avis d'impact du Haut Conseil Stratégique en Wallonie. Pour un aperçu, voir : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale - [Séminaire 'L'analyse d'impact sur la pauvreté dans l'élaboration des politiques'](#)

<sup>80</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale - [Séminaire 'L'analyse d'impact sur la pauvreté dans l'élaboration des politiques'](#)

<sup>81</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). [La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2022-2023](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 141.

## 2.5 Monitorer les trajectoires des exclus du chômage

En Belgique, nous disposons de peu de chiffres sur l'ampleur du non-recours et du nonaccès aux droits, principalement en raison du manque de données et de bases de données sur lesquelles fonder les analyses. Cependant, il est très important de disposer de ces chiffres afin de mieux évaluer l'ampleur, puis de pouvoir mieux élaborer et mettre en œuvre une politique pour le combattre. D'après le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, les différentes autorités devraient donc 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. 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<sup>82</sup>.

En ce sens, l'enquête de 2017 sur la position socio-économique des exclus des allocations d'insertion en 2015 est intéressante, car elle a livré de premières indications sur le taux de retour à l'emploi et sur le non-recours aux RIS. Néanmoins, concernant les 30 % de chômeurs qui sont sortis vers l'emploi : « *les données disponibles ne révèlent que relativement peu de choses sur la qualité de l'occupation (p. ex. la sécurité de l'emploi, le nombre d'heures...), si ce n'est le fait que l'occupation pour les groupes de contrôle correspond en principe à une sortie des allocations de chômage ou d'insertion* »<sup>83</sup>. De plus, l'enquête ne livre également aucun enseignement (et là n'était pas son ambition) sur les causes du non-recours au droit à la protection sociale ni la situation financière de celles et ceux qui sont sortis du chômage vers une position socio-économique 'inconnue' et encore moins sur le vécu des personnes exclues.

Dans le cadre de la réforme du Gouvernement De Wever, le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté suggère donc de mettre en place, dès son entrée en vigueur, un système de 'monitoring' permettant de suivre les trajectoires des personnes en fin de droit. Ce dispositif doit permettre d'évaluer les effets de la réforme à court, moyen et long terme (le nombre de personnes remises à l'emploi, la qualité d'emploi, le (non) recours à l'aide sociale, les retours vers le chômage, les parcours de vie, etc.) et d'ajuster, in fine, les mesures pour garantir une plus grande effectivité des droits. Le Service préconise également de combiner celui-ci avec une approche qualitative afin de mieux comprendre le 'vécu' des chômeurs en fin de droit et d'appréhender les raisons qui ont conduit certains d'entre eux à des situations de non-recours au droit à l'intégration sociale. Dans ce but, le Gouvernement peut notamment s'inspirer des recherches qualitatives, réalisées par l'IWEPS, mais

---

<sup>82</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). [La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2022-2023](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 136.

<sup>83</sup> Office national de l'emploi (2017). [Impact de la limitation du droit aux allocations d'insertion](#), Bruxelles, Office national de l'emploi, p. 18.

aussi par l'UCLouvain, qui se sont attelées à collecter et à analyser les témoignages des exclus des allocations d'insertion en 2015<sup>84</sup>.

Le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté recommande également d'impliquer différentes expertises dans cet exercice (personnes exclues du chômage, professionnels d'organisations de terrain, universitaires, analystes de données, personnel d'institutions et d'administration, etc.). Pour ce faire, le Gouvernement peut s'appuyer sur le rôle que joue le Service en tant que plateforme d'échange entre les chercheurs et les acteurs de la lutte contre la pauvreté<sup>85</sup>. Le Service propose aussi d'améliorer la collecte, le partage et l'utilisation des données à tout le niveau de pouvoir. Enfin, il souhaite aussi rappeler que, derrière les chiffres, il ne faut jamais oublier les personnes, leurs différentes situations, expériences et besoins. Les données ne sont pas une fin en soi<sup>86</sup>.

## Conclusion :

Par cet avis, le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté souhaite attirer l'attention sur les conséquences possibles de la réforme de la législation relative aux allocations de chômage, et plus concrètement sur la limitation de la durée des allocations de chômage. Nous examinons ici les effets sur le droit à la protection sociale, le droit à un revenu décent et le droit à un travail de qualité.

Le Service insiste sur les effets en termes d'appauvrissement des personnes et des ménages concernés et sur les difficultés qu'ils pourraient rencontrer pour mener une vie conforme à la dignité humaine.

Comme mentionné en préambule de l'accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté : « *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.* »<sup>87</sup>. En effet, le non-recours appauvrit les personnes qui n'ont pas accès aux droits fondamentaux auxquels elles peuvent prétendre. Or, nous le rappelons, les autorités belges, dont l'État fédéral, se sont engagées à concrétiser les droits sociaux inscrits à l'article 23 de la Constitution et à permettre un accès à tous à l'ensemble de ces droits<sup>88</sup>.

---

<sup>84</sup> Marc Zune, Didier Demazière, Elise Ugeux (2017). [Les expériences de l'exclusion du chômage : recherche qualitative, Louvain](#), UCL ; IWEPS (2017), [Mondes vécus et systèmes. Recueil et analyse de témoignages de personnes exclues des allocations d'insertion](#), Namur : IWEPS.

<sup>85</sup> [Recherches menées avec le Service - Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale](#)

<sup>86</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). [La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2022-2023](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 38.

<sup>87</sup> [Accord de coopération](#) relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, *Moniteur belge* du 16 décembre 1998 et du 10 juillet 1999.

<sup>88</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2024). [Avis concernant la proposition de loi modifiant la loi du 19 juillet 2018 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public, afin de prévoir une alternative non numérique](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

Dans cet avis, le Service de lutte contre la pauvreté formule cinq recommandations :

- Garantir le droit à un revenu minimum décent
- Créer des emplois de qualité
- Améliorer l'accès au droit à l'intégration sociale
- Analyser *ex ante* l'impact de la réforme sur la pauvreté
- Monitorer les trajectoires des exclus du chômage

Le Service de lutte contre la pauvreté se tient à disposition pour toute information complémentaire ou pour un échange plus approfondi sur l'élaboration, la mise en œuvre et l'analyse d'impact *ex ante* et *ex post* des mesures prévues.