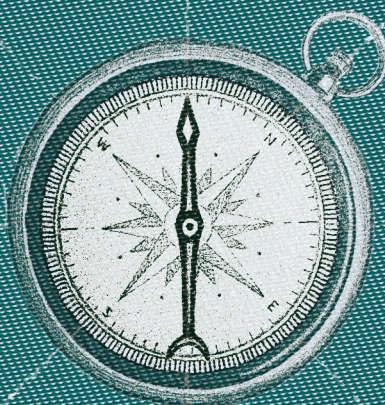




# L'humain comme boussole dans les services publics

---

Rapport bisannuel 2024-2025 | Contribution au débat et à l'action politiques  
Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale









# Table des matières

Introduction .....	7
Chapitre I – Des services publics sous pression.....	11
Introduction.....	12
1. Services publics : leur importance sociale mise dans la balance.....	12
1.1. Les services publics, maillon entre les droits sociaux et leur exercice .....	12
1.2. L'importance sociale du logement public et de la protection sociale.....	13
1.3. Le financement des services publics sous pression .....	15
1.3.1. Un discours et une politique de méfiance .....	16
1.3.2. Faire des économies dans les services publics.....	17
1.3.3. Une conditionnalité croissante et plus d'attention portée à l'activation.....	18
1.4. Des services de qualité sous pression : des besoins croissants, des moyens plus limités .....	19
2. Un transfert de responsabilité .....	22
2.1. Vers le citoyen.....	22
2.2. Vers le niveau politique local .....	24
2.3. Vers des processus et des structures numériques.....	26
2.4. Vers des bénévoles, des associations et des organisations de terrain .....	28
2.5. Vers une logique de gestion et des principes issus du secteur privé .....	30
3. Le travailleur social de première ligne dans les services publics : entre le marteau et l'enclume .....	31
3.1. Une charge administrative croissante.....	32
3.2. Trouver un équilibre entre mission de services et contrôle.....	33
3.3. La marge de manœuvre pour de l'accompagnement sur-mesure dans le cadre de la législation .....	34
3.4. Le risque de perte de sens dans la profession .....	36
4. Recommandations.....	38

<b>Chapitre II – Embarquer tout le monde à bord .....</b>	<b>41</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>42</b>
<b>1. Savoir si on a droit, et comment on peut prétendre à une aide .....</b>	<b>42</b>
1.1. Se sentir sujet de droits .....	43
1.1.1. Une raison du non-recours aux droits .....	43
1.1.2. Un contexte qui devrait favoriser un sentiment de citoyenneté.....	43
1.1.3. Des situations de sous-protection .....	44
1.2. Être informé de ses droits et du service à contacter pour les réaliser.....	45
1.2.1. Une information accessible et de qualité .....	45
1.2.2. Des démarches proactives pour atteindre tous les usagers.....	48
<b>2. Entrer en contact avec le service public.....</b>	<b>49</b>
2.1. Les obstacles pour franchir le seuil d'accès aux services .....	49
2.1.1. Le rapport aux services.....	49
2.1.2. La charge administrative .....	50
2.1.3. La langue, l'écrit et le langage.....	50
2.1.4. Mobilité et accessibilité physique des services.....	52
2.2. La digitalisation des guichets et des demandes ( <i>front office</i> ) .....	53
2.2.1. La digitalisation des services publics comme projet politique .....	54
2.2.2. La différence entre la digitalisation du guichet ( <i>front office</i> ) et de l'arrière-guichet ( <i>back office</i> ).....	55
2.2.3. Les obstacles aux démarches numériques .....	55
2.2.4. Une cause d'exclusion sociale et de discrimination indirecte .....	58
2.2.5. L'utilisation de systèmes d'intelligence artificielle du type ' <i>chatbots</i> ' .....	58
2.2.6. Digitalisation et vie privée : une problématique exacerbée pour les personnes en pauvreté.....	59
2.3. L'importance de l'accueil lors du premier contact avec le service .....	60
2.3.1. La possibilité d'un contact en face-à-face .....	60
2.3.2. La posture du travailleur et le temps accordé à l'utilisateur .....	61
2.3.3. L'impact du lieu de l'accueil.....	62
2.4. Sortir du premier entretien avec une feuille de route claire.....	63
<b>3. Recommandations.....</b>	<b>64</b>

<b>Chapitre III – Maintenir tout le monde à bord .....</b>	<b>67</b>
Introduction.....	68
<b>1. Savoir ce qui se passe après sa demande, et ce qu'on doit faire .....</b>	<b>68</b>
1.1. Savoir où on en est dans son parcours.....	69
1.2. Avoir une vue sur ses données administratives .....	71
1.3. Accéder au contenu de fond de son dossier .....	73
1.4. Possibilités de vérifier, de corriger et de compléter .....	74
1.4.1. Une gestion correcte du dossier .....	74
1.4.2. Droit à l'erreur .....	75
1.5. Comprendre la décision qui a été prise.....	77
<b>2. L'accompagnement dans la réalisation de ses droits .....</b>	<b>78</b>
2.1. L'accompagnement comme responsabilité des services publics.....	79
2.2. Les réseaux informels et la société civile trop souvent considérés comme des intermédiaires.....	79
2.2.1. Le soutien informel.....	79
2.2.2. Les organisations de terrain .....	80
2.3. Coordination et confiance dans l'accompagnement.....	81
2.3.1. Le rôle de coordination : vue d'ensemble et harmonisation .....	81
2.3.2. La personne de confiance : proximité et protection .....	83
2.4. Définir ensemble la voie à suivre .....	83
2.4.1. Contexte de confiance.....	84
2.4.2. Être reconnu comme un interlocuteur à part entière.....	85
2.4.3. Liberté de choix et influence .....	86
2.4.4. Prendre en compte le point de départ de chacun.....	87
<b>3. Recommandations.....</b>	<b>89</b>
 <b>Chapitre IV – Redresser la barre .....</b>	 <b>93</b>
Introduction.....	94
<b>1. Voies de recours.....</b>	<b>94</b>
<b>2. Les freins à la contestation d'une décision .....</b>	<b>96</b>
2.1. Informations insuffisantes et complexité du système .....	96
2.2. Complexité du langage .....	98
2.3. Accessibilité financière .....	99

2.4. Durée de la procédure .....	100
2.5. Facteurs subjectifs .....	100
2.6. Effets pervers .....	101
<b>3. Leviers pour contester une décision .....</b>	<b>102</b>
3.1. Instruments institutionnels.....	102
3.1.1. Aide juridique et Maisons de justice .....	102
3.1.2. Procédure simplifiée .....	103
3.2. Instruments juridiques.....	103
3.2.1. Charte de l'assuré social .....	104
3.2.2. Droit d'être entendu .....	106
3.2.3. Personnes de confiance .....	108
3.2.4. Un instrument particulier : l'action d'intérêt collectif .....	108
3.3. Instruments sociétaux.....	111
3.3.1. La société civile .....	111
3.3.2. Le cercle proche .....	113
3.4. Les risques liés à la demande de soutien .....	113
<b>4. Recommandations.....</b>	<b>115</b>
 <b>Conclusion – L'humain comme boussole .....</b>	<b>119</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>119</b>
<b>1. L'effectivité des droits.....</b>	<b>120</b>
<b>2. Un cadre durable pour les services publics .....</b>	<b>121</b>
<b>3. De la confiance .....</b>	<b>121</b>
<b>4. Une digitalisation au service de l'humain.....</b>	<b>122</b>
<b>5. L'humain au cœur des services publics.....</b>	<b>123</b>
 <b>Annexes .....</b>	<b>125</b>
1. Liste des organisations impliquées dans l'élaboration du Rapport 2024 – 2025 .....	125
2. Liste des personnes impliquées dans l'élaboration du Rapport 2024 – 2025 .....	127
3. Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté.....	131

# Introduction

Lors de sa création, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale s'est vu confier – en tant qu'institution publique, interfédérale et indépendante – la mission d'organiser une concertation structurelle sur la lutte contre la pauvreté et les politiques en la matière, en collaboration avec les personnes en situation de pauvreté, leurs associations et réseaux, ainsi qu'une diversité d'acteurs. Les analyses et recommandations issues de cette concertation sont publiées dans les Rapports bisannuels du Service, qui sont transmis aux différentes autorités du pays afin de contribuer au débat et à l'action politiques.

Pour le Rapport 2024-2025, la Commission d'accompagnement du Service<sup>1</sup> a choisi la thématique des services publics. En optant pour ce thème, tel qu'en 2014-2015<sup>2</sup>, les membres de la Commission d'accompagnement ont souhaité insister une nouvelle fois sur l'importance cruciale et le rôle essentiel des services publics dans la lutte contre la pauvreté et la précarité. Cet aspect avait déjà été souligné dans l'Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté qui a donné naissance au Service en 1999<sup>3</sup>.

L'année dernière, dans la déclaration de La Hulpe sur l'avenir de l'Europe sociale (adoptée sous la présidence belge de l'UE), ce rôle social crucial des services publics a été réaffirmé par l'UE : « *Les systèmes de sécurité sociale inclusifs et l'accès à des services publics abordables et de qualité ont joué un rôle essentiel dans l'atténuation des conséquences des crises [passées] (...). Les services publics (...) sont essentiels à la cohésion sociale et territoriale (...)* »<sup>4</sup>.

Ce treizième Rapport est également l'occasion d'examiner les évolutions auxquelles les services publics ont été confrontés ces dernières années. Des évolutions qui exercent une forte pression sur ces services, avec des effets négatifs sur ceux-ci et sur les possibilités de réalisation des droits. Les associations et réseaux de lutte contre la pauvreté ont aussi demandé qu'une attention particulière soit accordée à la digitalisation de notre société, qui a eu un impact énorme sur les services publics ces dernières années, en raison du développement de divers canaux d'information et de contact numériques, mais aussi de la disparition de nombreux guichets et possibilités de contact humain.

Le présent Rapport est le fruit de 13 réunions de concertation, auxquelles ont participé au total 205 personnes et 81 organisations provenant des différentes parties du pays. Les réunions de concertation

---

<sup>1</sup> La Commission d'accompagnement du Service de lutte contre la pauvreté se compose des membres du Comité de gestion (mandatés par l'État fédéral, les communautés et les régions), de représentants d'associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent et leurs réseaux, des trois fédérations de CPAS, des institutions d'assurance maladie, ainsi que des partenaires sociaux.

<sup>2</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2015). [\*Services publics et pauvreté. Une contribution au débat politique et à l'action politique. Rapport 2014-2015\*](#), Bruxelles.

<sup>3</sup> Voir aussi : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2008). [\*Pauvreté – dignité – droits de l'homme Les 10 ans de l'accord de coopération - Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale\*](#). 02.2. Les services publics, p. 144 : « *si les services publics sont mis en place au bénéfice de tous les citoyens, ils jouent un rôle crucial, indispensable, auprès des populations les plus défavorisées. - Ils participent à la lutte contre l'exclusion et à la diminution de l'inégalité grâce à une redistribution indirecte des richesses ; - ils garantissent un accès universel à des besoins de base ; - ils font passer l'intérêt général au-dessus des intérêts particuliers* ».

<sup>4</sup> [\*La Hulpe Declaration on the Future of the European Pillar of Social Rights\*](#) (16 avril 2024). La Hulpe, Belgium, p. 3-4.



se sont déroulées en néerlandais et en français, avec une traduction simultanée, et la rédaction de comptes rendus exhaustifs par l'équipe du Service.

Au cours des trois premières réunions de concertation, l'angle d'approche de la concertation a été identifié avec les associations dans lesquelles des personnes en situation de pauvreté se rassemblent et les réseaux de lutte contre la pauvreté. Il a été décidé d'aborder les services publics à partir de la perspective des usagers, en suivant le parcours des demandeurs d'aide. Nous avons accordé une attention particulière à trois domaines : l'aide sociale, les malades de longue durée et le logement public. Le choix de ces trois domaines a été motivé par l'importance de ces services en matière de revenus, d'emploi, de logement, d'aide sociale, etc. En nous concentrant sur ces trois domaines, nous avons également pu rendre plus concret l'échange d'expériences avec les services publics lors des réunions de concertation. Et ainsi identifier les pierres d'achoppement, les points d'attention, mais aussi les pratiques intéressantes.

Neuf réunions ont ensuite été organisées, auxquelles d'autres acteurs ont également été invités, dans un esprit de concertation et de dialogue. Le 16 octobre 2025, cette concertation a été élargie avec une réunion à Eupen, au cours de laquelle l'équipe du Service de lutte contre la pauvreté a pu mettre en lien les enseignements collectés avec les expériences des organisations de la Communauté germanophone. La Commission d'accompagnement du Service a ensuite discuté du projet de Rapport le 18 novembre 2025.

Le Rapport débute par un chapitre consacré aux évolutions auxquelles les services publics sont confrontés ces dernières années, dans lequel nous dressons le constat que ces services publics sont soumis à une très forte pression. Nous montrons également que la responsabilité de missions de service public est transférée à d'autres niveaux : les citoyens eux-mêmes, le niveau local, les organisations sociales et de terrain, les procédures numériques, etc.

Dans les trois chapitres suivants, nous suivons la chronologie du parcours d'un usager dans la réalisation d'un droit, en employant plusieurs métaphores issues de la navigation maritime. Le chapitre II traite de la formulation d'une demande d'aide et de la prise de contact avec un service public, en se demandant si et comment on peut embarquer le demandeur d'aide à bord.

Dans le chapitre III, nous examinons de quelle façon on peut maintenir la personne concernée à bord et quels sont les éléments et les points d'attention à prendre en compte pour offrir un service inclusif et de qualité.

Le chapitre IV examine plus en détail la phase qui suit la décision d'un service public, lorsque la personne qui sollicite de l'aide n'est pas d'accord avec cette décision, afin de redresser la barre si nécessaire.

Chacun de ces chapitres se termine par des recommandations politiques. Les citations figurant dans le présent Rapport sans mention de source sont basées sur des interventions lors des réunions de concertation organisées par le Service de lutte contre la pauvreté dans le cadre de la rédaction du Rapport.

Sur base des expériences des personnes en situation de pauvreté avec les services et des échanges au sein du groupe de concertation, le caractère humain de ces services est rapidement apparu comme un élément fondamental. Ainsi, dans la conclusion, nous indiquons comment l'humain peut faire office de boussole pour des services publics de qualité.

Ce rapport, avec ses analyses et ses recommandations, sera remis à la Conférence interministérielle (CIM) 'Politique des Grandes Villes, Intégration sociale et Lutte contre la pauvreté'<sup>5</sup>. Les participants à la concertation – tant les personnes en situation de pauvreté et leurs associations et réseaux, que les diverses organisations et institutions actives dans la lutte contre la pauvreté – espèrent et souhaitent que les responsables politiques des différents niveaux de pouvoir se saisissent de ce Rapport et répondent à son appel à mettre l'humain au cœur des services, en en tenant compte dans leur politique. Cette demande s'inscrit pleinement dans l'ambition des signataires de l'Accord de coopération visant la continuité de la politique en matière de pauvreté<sup>6</sup>, notamment celle de : *« restaurer les conditions de la dignité humaine et de l'exercice des droits de l'Homme définis par la Déclaration universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 et par les deux Pactes internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels, et aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966 en tant qu'objectif commun de chaque Autorité du pays »*<sup>6</sup>.

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

---

<sup>5</sup> Les informations relatives aux activités de la CIM peuvent être consultées sur le site web du Service : [Secrétariat de la CIM 'Politique des grandes villes, Intégration sociale et Lutte contre la pauvreté' - Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale](#)

<sup>6</sup> [Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté](#), M.B., 16 décembre 1998 et 10 juillet 1999.



# Chapitre I – Des services publics sous pression

## Table des matières

<b>Introduction.....</b>	<b>12</b>
<b>1. Services publics : leur importance sociale mise dans la balance .....</b>	<b>12</b>
1.1. Les services publics, maillon entre les droits sociaux et leur exercice .....	12
1.2. L'importance sociale du logement public et de la protection sociale.....	13
1.3. Le financement des services publics sous pression .....	15
1.3.1. Un discours et une politique de méfiance.....	16
1.3.2. Faire des économies dans les services publics .....	17
1.3.3. Une conditionnalité croissante et plus d'attention portée à l'activation.....	18
1.4. Des services de qualité sous pression : des besoins croissants, des moyens plus limités .....	19
<b>2. Un transfert de responsabilité .....</b>	<b>22</b>
2.1. Vers le citoyen .....	22
2.2. Vers le niveau politique local.....	24
2.3. Vers des processus et des structures numériques.....	26
2.4. Vers des bénévoles, des associations et des organisations de terrain .....	28
2.5. Vers une logique de gestion et des principes issus du secteur privé .....	30
<b>3. Le travailleur social de première ligne dans les services publics : entre le marteau et l'enclume .....</b>	<b>31</b>
3.1. Une charge administrative croissante .....	32
3.2. Trouver un équilibre entre mission de services et contrôle.....	33
3.3. La marge de manœuvre pour de l'accompagnement sur-mesure dans le cadre de la législation .....	34
3.4. Le risque de perte de sens dans la profession .....	36
<b>4. Recommandations .....</b>	<b>38</b>

## Introduction

Dans ce premier chapitre, nous nous penchons sur le contexte actuel dans lequel fonctionnent les services publics, un contexte où leur pertinence sociale et leur financement sont remis en question. La qualité et le caractère humain des services sont mis à mal, car ils doivent desservir un nombre croissant de personnes avec moins de moyens et moins de personnel (point 1). Nous nous intéressons également à la manière dont les pouvoirs publics transfèrent souvent leur responsabilité en matière de services publics aux autorités locales, à d'autres acteurs et à des processus numériques. Nous examinons comment cela entrave l'accès aux droits sociaux, en particulier pour les personnes en situation de pauvreté (point 2). Enfin, nous nous penchons sur certains défis spécifiques auxquels sont confrontés les travailleurs de première ligne et qui compliquent considérablement l'exercice de leur mission principale (garantir l'accès aux droits) (point 3). Nous concluons par quelques recommandations politiques (point 4).

### 1. Services publics : leur importance sociale mise dans la balance

Par le biais des services publics, les pouvoirs publics garantissent et organisent l'accès aux droits sociaux pour leur population. Pour les personnes en situation de pauvreté, l'accès aux droits sociaux est vital, car il augmente leurs chances de sortir de la pauvreté. Une protection sociale forte et l'accès à un logement abordable et de qualité ont prouvé leur importance, non seulement pour les personnes en situation de pauvreté, mais aussi pour la société dans son ensemble. Nous constatons toutefois que le soutien en faveur d'un investissement continu et suffisant dans la protection sociale diminue et que le financement des services publics est soumis à une forte pression. En raison des mesures d'austérité, l'accès à la sécurité sociale est limité. De plus en plus de personnes se retrouvent dans le dernier filet de sécurité : l'aide sociale. Les services publics concernés sont surchargés sans recevoir systématiquement les moyens supplémentaires nécessaires pour le travail supplémentaire. Cela a des conséquences néfastes sur la qualité et le caractère humain des services. Lorsque les services publics constituent davantage un obstacle qu'un levier pour l'accès aux droits, cela a un impact énorme sur les personnes en situation de pauvreté.

#### 1.1. Les services publics, maillon entre les droits sociaux et leur exercice

Depuis 1994, les droits sociaux sont inscrits à l'article 23 de la Constitution belge, qui stipule : « *Toute personne a droit à une vie digne. À cette fin, la loi, le décret (...) garantissent les droits économiques, sociaux et culturels (...)* »<sup>7</sup>. Depuis lors, chaque citoyen a droit, selon la Constitution, entre autres, à la sécurité sociale, à la protection de la santé, à l'aide sociale et à un logement décent. Ces droits sociaux sont également inscrits dans les traités internationaux et la législation signés par la Belgique<sup>8</sup>.

Les droits sociaux fondamentaux constituent une exception dans le domaine des droits. Les droits fondamentaux classiques demandent de façon générale que les pouvoirs publics s'abstiennent de

---

<sup>7</sup> [LA CONSTITUTION BELGE](#), Article 23.

<sup>8</sup> Vous trouverez un aperçu de ces traités internationaux sur le site web du Service de lutte contre la pauvreté : [Les droits fondamentaux - Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale](#).

toute ingérence. Les droits sociaux, en revanche, obligent les pouvoirs publics à agir activement. Le droit à un logement décent, par exemple, exige des pouvoirs publics qu'ils fournissent des logements sociaux ou accueillent les personnes sans abri. Le message central des droits sociaux est qu'un gouvernement ne peut pas simplement abandonner ses citoyens à leur sort<sup>9</sup>. C'est par le biais des services publics que le gouvernement vise à garantir la réalisation effective des droits sociaux fondamentaux pour tous. Les services publics constituent ainsi un lien fondamental entre les droits sociaux et leur exercice effectif. Des services publics efficaces sont donc essentiels pour mener une vie digne. Cela vaut tout particulièrement pour les groupes vulnérables de la société.

Lors des concertations menées dans le cadre de ce Rapport bisannuel, nous avons choisi - en collaboration avec les personnes en situation de pauvreté, leurs associations, et d'autres parties prenantes - d'échanger en particulier sur les services publics ayant pour mission de garantir l'accès au logement social et à la protection sociale<sup>10</sup>. Dans le cadre de la mission de protection sociale, nous nous sommes concentrés sur l'accès aux prestations d'aide sociale (telles que le revenu d'intégration) et l'accès à une prestation de sécurité sociale en cas de maladie de longue durée. Les acteurs chargés d'une mission publique dans ces trois domaines sont notamment les sociétés de logement, les CPAS, les mutuelles et l'INAMI. Bien que les sociétés de logement et les mutuelles ne soient pas des institutions publiques, elles fournissent un service public au nom des pouvoirs publics dans les domaines mentionnés.

Les services publics fournissent des biens et prestent des services. Par exemple, dans le domaine du logement public, les logements sociaux constituent les biens publics. Ils sont gérés et attribués par les sociétés de logement social qui sont chargées de la prestation de services. Dans le domaine de l'aide sociale et de la sécurité sociale, les allocations sont les biens publics. Elles sont accordées par les CPAS, les mutuelles et d'autres organismes chargés de la prestation de services. Le présent Rapport met toutefois l'accent sur la manière dont sont fournis les services : nous examinons comment les services publics attribuent les 'biens' aux ayants droit. La 'perspective de l'usager' est au centre de cette analyse, avec une attention particulière pour les expériences des personnes en situation de pauvreté dans leurs contacts avec les travailleurs de première ligne. Ces derniers sont souvent le premier point de contact et constituent donc non seulement le visage de l'administration, mais déterminent aussi dans une large mesure la manière dont l'accessibilité et le caractère humain des services sont perçus.

## 1.2. L'importance sociale du logement public et de la protection sociale

Comme indiqué ci-dessus, lors des réunions de concertation, nous avons principalement discuté des services dans trois domaines : l'aide sociale, la maladie de longue durée et le logement social. Les allocations d'aide sociale, les allocations de maladie ou d'invalidité et le logement social sont des investissements sociaux qui peuvent protéger durablement les citoyens contre la pauvreté ou les aider à sortir de la pauvreté. Dans le même temps, la protection contre la pauvreté présente des avantages pour la société dans son ensemble et les investissements dans ces services publics servent donc également l'intérêt général.

<sup>9</sup> Geenens, Raf et al. (2025). *Sociale en economische rechten / De Belgische Grondwet*, KU Leuven.

<sup>10</sup> La protection sociale comprend à la fois la sécurité sociale et l'aide sociale.



L'importance d'une protection sociale solide ne doit pas être sous-estimée. Les 'transferts sociaux' (ou les 'allocations sociales') réduisent considérablement tant l'ampleur que la gravité de la pauvreté<sup>11</sup>. Sans les prestations sociales – en ne prenant pas en compte les pensions –, 24 % de la population se retrouverait avec un revenu inférieur au seuil de risque de pauvreté (= 60 % du revenu médian équivalent). Grâce aux prestations sociales, ce chiffre tombe à 12 %<sup>12</sup>. Une étude du groupe de réflexion Minerva montre même que les prestations sociales – pensions comprises – font passer la proportion de Belges en situation de pauvreté *extrême* (= moins de 40 % du revenu médian équivalent) de 33 % à 2,5 %<sup>13</sup>.

La recherche Re-InVEST.be menée par la KULeuven (HIVA), l'UCLouvain (CRIDIS) et le Service de lutte contre la pauvreté constate que les ménages qui vivaient dans la pauvreté en 2008 et qui ont eu accès à des prestations sociales représentant au moins 60 % du revenu médian équivalent (ou seuil de risque de pauvreté) au niveau individuel sont sortis plus rapidement de la pauvreté au cours des années suivantes que les ménages bénéficiant de prestations moins élevées<sup>14</sup>. Bien que des prestations plus élevées pour l'invalidité, le chômage, le handicap ou le revenu d'intégration impliquent un surcoût budgétaire, elles permettent également de réaliser des économies du point de vue de l'investissement social, car elles rendent les ménages plus résilients sur le plan économique et leur permettent de subvenir à leurs besoins par leurs propres moyens (grâce à une reprise accélérée du travail ou à une réduction du risque de décrochage)<sup>15</sup>.

En réalité, la plupart des prestations sociales se situent toutefois en dessous du seuil de risque de pauvreté<sup>16</sup>. Le gouvernement fédéral Vivaldi (2020-2024) a pris des mesures pour porter les prestations sociales minimales à 60 % du revenu médian. Cela s'est traduit par une baisse historique des taux de pauvreté de 14,1 % en 2020 à 11,5 % en 2024<sup>17</sup> et par une redistribution sociale plus efficace<sup>18</sup>. Le gouvernement fédéral actuel (2024-2029) a toutefois supprimé l'enveloppe 'bien-être' (un budget qui permettait au gouvernement d'augmenter les prestations sociales au-delà de l'indexation) et l'a remplacée par une enveloppe spécifique plus limitée destinée aux groupes vulnérables, ce qui signifie que la plupart des prestations sociales resteront encore en dessous du seuil de risque de pauvreté.

Les pouvoirs publics peuvent également aider les personnes à sortir de la pauvreté ou les protéger contre celle-ci, par exemple en leur proposant des logements sociaux abordables et de qualité. Une

---

<sup>11</sup> Les 'transferts sociaux' sont des prestations sociales versées en cas de retraite, de maladie et d'invalidité, de chômage, de handicap, de faillite, d'interruption de carrière, d'aide sociale telle que le revenu d'intégration, la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) et enfin les allocations familiales et les interventions pour les soins médicaux.

<sup>12</sup> Les pensions ne sont pas prises en compte ici. Service public fédéral Sécurité sociale (2025). *Evolution of the social situation and social protection in Belgium. EU-SILC 2024 results for Belgium*, Bruxelles, SPF Sécurité sociale / DG A&M, p. 12.

<sup>13</sup> Somers, Matthias (2023). *De impact van sociale uitkeringen op armoede*, Minerva paper 2023/7, Saint-Gilles, Denktank Minerva.

<sup>14</sup> Mergoni, Anna et al. (Januari 2025). *Rethinking social protection from a social investment perspective. The impact of social protection on the long-term economic resilience of households*, Re-InVEST paper 1.1.3b, Leuven, HIVA.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> SPF Intégration sociale, SPF Sécurité sociale et Statbel - [Prestations sociales en pourcentage du seuil de risque de pauvreté | Armoedecijfers.be](#)

<sup>17</sup> Statbel - [Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale](#)

<sup>18</sup> Van Lancker, Wim (2025). « Armoedebestrijding – een beleid van structurele herverdeling » - Leçon tirée d'une série de formations '[Microcredential Armoede en Participatie](#)'.

étude de l'*Expertisecentrum Budget en Financieel Welzijn* ('Centre d'expertise Budget et Bien-être financier' - CEBUD) montre en effet que lorsque les familles belges bénéficiant d'une allocation minimale d'aide sociale ou de sécurité sociale ont accès à un logement social, leurs revenus sont moins (ou à peine) insuffisants<sup>19</sup>. Un logement social réduit les frais de logement et, par conséquent, les dépenses nécessaires.

Sortir les personnes de la pauvreté ou les en préserver grâce à la protection sociale et au logement social est dans l'intérêt de la société dans son ensemble. La pauvreté infantile, par exemple, a un coût économique et social énorme. L'OCDE a calculé que la pauvreté infantile en Belgique entraîne une perte annuelle de 4 % du produit intérieur brut (PIB)<sup>20</sup>. Dans la déclaration de La Hulpe sur l'avenir de l'Europe sociale (adoptée sous la présidence belge de l'UE), l'UE reconnaît le rôle social crucial des services publics : « *Les systèmes de sécurité sociale inclusifs et l'accès à des services publics abordables et de qualité ont joué un rôle essentiel dans l'atténuation des conséquences des crises [passées] (...). Les services publics (...) sont essentiels à la cohésion sociale et territoriale (...)* »<sup>21</sup>. Le Rapport bisannuel 'Solidarité et pauvreté' du Service de lutte contre la pauvreté confirme que la protection sociale a joué un rôle extrêmement important en tant qu'amortisseur pendant la crise du coronavirus<sup>22</sup>. Un participant à la concertation de 2021 : « *La sécurité sociale est souvent présentée comme une 'dépense', mais la crise a prouvé qu'elle est nécessaire pour protéger notre société contre les chocs économiques et sociaux majeurs* »<sup>23</sup>. Selon le Comité économique et social européen, un organe consultatif au sein de l'UE, les services publics « *apportent une contribution essentielle (...) au soutien de la démocratie et de la cohésion sociale* »<sup>24</sup>. Une recherche intitulée INVOLVE est actuellement menée dans plusieurs pays européens, dont la Belgique, afin de déterminer si la démocratie peut être renforcée en offrant des services publics et sociaux plus inclusifs<sup>25</sup>. Cette étude montre qu'une politique sociale structurellement forte est corrélée sur le long terme à une confiance politique plus élevée, car elle renforce la conviction que l'État est là pour garantir le bien-être des citoyens et maintenir à tout moment un niveau de vie décent<sup>26</sup>.

### 1.3. Le financement des services publics sous pression

« *Aucune étude supplémentaire n'est nécessaire : investir dans les personnes en situation de pauvreté est clairement profitable pour les pouvoirs publics, mais ce n'est tout simplement pas le choix qui est fait* » (une association de lutte contre la pauvreté).

<sup>19</sup> Frederickx, Marieke et al. (2025). « [Peut-on vivre décemment avec un revenu minimum en Belgique ? Les budgets de référence comme pierre de touche](#) », *Revue Belge de Sécurité Sociale*, année 66, nr. 1, p. 46.

<sup>20</sup> Clarke, C., et al. (2022). [The economic costs of childhood socio-economic disadvantage in European OECD countries](#) (OECD Papers on Well-being and Inequalities, nr. 9), Paris, OECD Publishing.

<sup>21</sup> [La Hulpe Declaration on the Future of the European Pillar of Social Rights](#) (16 avril 2024). La Hulpe, Belgique, p. 3-4.

<sup>22</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Solidarité et pauvreté. Une contribution au débat politique et à l'action politique. Rapport bisannuel 2020-2021](#), Bruxelles, p. 110.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>24</sup> CESE (2020). [Principes pour des services publics contribuant à la stabilité de la démocratie](#) [Avis exploratoire à la demande de la présidence allemande]. SOC/643.

<sup>25</sup> Debruyne, Michel et Put, Sofie (2023). « [Pleidooi voor een zorgende democratie](#) », *Visie*, p. 44 ; [Involve Democracy](#)

<sup>26</sup> Gillissen, Matthijs et al. (2025). « [Social Policy and Political Trust: Long-Term Effects of Welfare Generosity in Europe](#) », *Political Studies*, vol. I, nr. 23, p. 17.

### 1.3.1. Un discours et une politique de méfiance

Bien que les services publics garantissant la protection sociale aient prouvé leur importance sociale et que cela soit reconnu comme tel sur le papier (voir ci-dessus), on observe une réticence à investir de manière durable et importante dans ces services publics. Le discours dominant dans la société et la politique actuelles est particulièrement critique, méfiant et stigmatisant à l'égard des personnes et des groupes qui font appel à l'aide sociale, à la sécurité sociale et au logement social. Dans les précédents Rapports bisannuels, tels que le Rapport 2016-2017 'Citoyenneté et pauvreté' et le Rapport 2020-2021 'Solidarité et pauvreté', nous avons déjà souligné que les personnes en situation de pauvreté sont souvent qualifiées de 'profiteurs'<sup>27</sup>. Au cours de la concertation actuelle, un participant a également évoqué « (...) *l'image et la méfiance fondamentale avec lesquelles les personnes en situation précaire sont de plus en plus souvent abordées* ». Elle a poursuivi : « *Elles sont dépeintes comme des fraudeurs ou des profiteurs, les services ne sont destinés qu'à ceux qui en ont 'vraiment besoin'* » (un réseau de lutte contre la pauvreté). Un autre participant l'a formulé ainsi : « *Depuis le dernier accord de gouvernement, je ressens surtout de la méfiance de la part des pouvoirs publics. Je constate une grave détérioration dans la manière dont les personnes en situation de pauvreté sont considérées aujourd'hui* » (une association de lutte contre la pauvreté).

Il n'en a pas toujours été ainsi. Le système actuel de sécurité sociale s'est pleinement développé après la Seconde Guerre mondiale. Il repose sur deux principes : celui de l'assurance (des risques sociaux) et celui de la solidarité. C'est surtout le principe de solidarité qui a gagné en importance à partir des années 1960. Depuis cette époque, l'accès à l'assurance maladie et invalidité obligatoire et aux allocations familiales a été systématiquement étendu, y compris aux personnes qui n'ont aucun lien avec le marché du travail ou qui n'ont pas cotisé elles-mêmes à la sécurité sociale.

Avec le déclenchement de la crise au milieu des années 1970 et l'augmentation massive du nombre de bénéficiaires d'allocations de chômage et d'un revenu minimum, la période de croissance économique constante et de renforcement quasi ininterrompu de la sécurité sociale a pris fin. Dans les années 1970, le gouvernement a par exemple introduit le statut de cohabitant pour les allocations de chômage et de maladie. Le consensus selon lequel la protection sociale est nécessaire tant pour la protection contre la pauvreté et la précarité que pour la croissance économique a pris fin. Dans les années 1980, l'idée s'est imposée qu'une sécurité sociale 'trop généreuse' pouvait avoir des conséquences perverses sur la croissance économique et qu'il fallait gérer les dépenses sociales de manière plus efficace et plus sélective. Selon cette logique, il est nécessaire d'augmenter la participation au marché du travail, d'assouplir les conditions de travail et d'exercer une pression à la baisse sur les salaires bruts<sup>28</sup>. Cette conception détermine la politique menée jusqu'à aujourd'hui. Le gouvernement fédéral actuel stipule dans son accord de gouvernement que le montant de l'aide sociale « *doit garantir une distance maximale par rapport à une transition (ou un retour) vers l'emploi. Celle-ci doit également être garantie (lorsque cela est possible) afin de rendre le travail à nouveau rentable* »<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021), *op. cit.*, p. 70 ; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). [Citoyenneté et pauvreté. Une contribution au débat politique et à l'action politique](#), Bruxelles, p. 53.

<sup>28</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021), *op. cit.* ; Termote, Henk (2014). [Sociale bescherming en armoedebestrijding: trends en evoluties](#), *Opbouwwerk Brussel*, n° 112, p. 7-12.

<sup>29</sup> Gouvernement fédéral (31 janvier 2025). [Accord de coalition fédérale 2025-2029](#) (2025), p. 79.

### 1.3.2. Faire des économies dans les services publics

Des mesures politiques ont conduit, au cours des dernières décennies, à une baisse systématique de la part des cotisations sociales dans le financement de la sécurité sociale. En 2021, les cotisations sociales ne couvraient plus que 55 % des recettes de la sécurité sociale. En 2000, cette part était de 70 %, et en 1970, elle était encore d'environ 80 %<sup>30</sup>. Cela s'explique notamment par la réduction progressive des cotisations patronales, qui sont passées de 34 % à la fin des années 1990 à un peu moins de 22 % de la masse salariale brute en 2024<sup>31</sup>, mais aussi par le fait que les dépenses supplémentaires dans d'autres régimes (comme celui des indépendants) ne se traduisent pas par une augmentation équivalente de leurs cotisations sociales<sup>32</sup>. Le gouvernement actuel poursuit dans cette voie avec le développement d'avantages extralégaux, la réduction des cotisations sociales pour les employeurs, l'extension des flexi-jobs et du travail étudiant, les réductions d'impôts, etc.<sup>33</sup>. Le gouvernement soumet ainsi la sécurité sociale à une pression financière croissante. En conséquence, les pouvoirs publics doivent de plus en plus souvent renflouer les caisses de la sécurité sociale à partir du budget général et par le biais de financements alternatifs (TVA, accises, etc.). Les dépenses pour la sécurité sociale font donc de plus en plus l'objet d'une lutte politique.

Les décideurs politiques se concentrent sur l'augmentation des dépenses sociales et plaident en faveur d'une restriction supplémentaire de l'accès à la protection sociale. En effet, les dépenses de protection sociale sont passées de 113 milliards en 2013 à 153 milliards en 2022. Toutefois, si l'on examine la part de ces dépenses dans le produit intérieur brut (PIB), on constate une baisse relative : de 28,8 % en 2013 à 27,6 % en 2022<sup>34</sup>. Les pouvoirs publics s'attendent à ce que les dépenses liées au vieillissement de la population (principalement en raison de l'augmentation des coûts des pensions et des soins médicaux) passent de 25,2 % en 2022 à 29,6 % du PIB en 2050<sup>35</sup>.

Récemment, l'augmentation du déficit public et le renforcement des règles budgétaires strictes de l'UE en avril 2024<sup>36</sup> ont constitué un argument supplémentaire pour les décideurs politiques en faveur de mesures d'austérité drastiques dans les services publics et d'une restriction supplémentaire de l'accès à la protection sociale dans les années à venir. Selon les normes strictes de l'UE, la Belgique devrait, sur une période de référence de quatre ans, réaliser un effort budgétaire annuel de 5 à 6 milliards d'euros d'ici 2029. Les investissements pour le climat, la transition ou les dépenses sociales dans le cadre du Socle européen des droits sociaux relèvent de la norme budgétaire stricte de l'UE et ne sont donc pas exemptés des mesures d'austérité<sup>37</sup>.

<sup>30</sup> Abbeloos, Jan-Frederik (8 novembre 2022). « [Sociale zekerheid steeds minder zelfbedruipend](#) », *De Standaard* ; Mouton, Alain (30 avril 2025). « [Het zwarte gat van de sociale zekerheid: hoe vakbonden en werkgevers de zaken fundamenteel anders zien](#) », *Trends*.

<sup>31</sup> Bureau fédéral du Plan (13 février 2025). [Budget économique 2025 / février 2025 – Annexe statistique](#).

<sup>32</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021), *op. cit.*, p. 31.

<sup>33</sup> Gouvernement fédéral (31 janvier 2025). [Accord de coalition fédérale 2025-2029](#) ; Accuria (24 avril 2025). [L'accord de Pâques du gouvernement fédéral](#).

<sup>34</sup> SPF Sécurité sociale - [Tableau de bord Financement de la protection sociale](#)

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Les États membres de l'UE dont le taux d'endettement est supérieur à 60 % du PIB ou dont le déficit budgétaire est supérieur à 3 % se voient imposer un 'parcours de référence' de quatre à sept ans. Pendant cette période, la dette publique doit être réduite et le déficit budgétaire ramené bien en dessous de 3 %. Pour la Belgique, cela représenterait un effort annuel de 3,4 milliards d'euros. Source : Santens, Tobias (23 avril 2024). « [Europees Parlement keurt nieuwe begrotingsregels goed: wat betekent dat voor België?](#) », *VRT NWS*.

<sup>37</sup> Vande Keybus, Lars (19 février 2024). « [De nieuwe begrotingsregels van Europa zijn onwerkbaar en onverantwoord](#) », *Samenleving & Politiek*.

Les participants à la concertation dans le cadre du Rapport bisannuel sur la protection sociale (2012-2013) et sur la solidarité (2020-2021) ont souligné que si l'on réduisait de manière préventive la pauvreté et les inégalités sociales dans différents domaines de la vie, la sécurité sociale devrait moins intervenir, ce qui allégerait la pression financière sur le système. Ils ont également souligné que d'autres revenus (provenant du capital, de la fortune) pourraient contribuer beaucoup plus au système de sécurité sociale<sup>38</sup>. Dans son Rapport bisannuel 'Solidarité et pauvreté' (2020-2021), le Service de lutte contre la pauvreté a donc plaidé en faveur d'une amélioration du financement existant par le biais de cotisations sociales équitables, tant pour les employeurs que pour les salariés et les indépendants. Dans ce Rapport, le Service a également suggéré l'idée d'introduire une cotisation sociale générale pour la sécurité sociale, prélevée par le biais de la fiscalité sur tous les revenus possibles (y compris le patrimoine), afin que les épaules les plus fortes supportent les charges les plus lourdes<sup>39</sup>.

### 1.3.3. Une conditionnalité croissante et plus d'attention portée à l'activation

Les objectifs budgétaires et en matière d'emploi sont cités par les décideurs politiques comme l'une des principales raisons pour inciter les personnes à s'activer et à trouver un emploi. Moins il y a de personnes qui font appel aux allocations, moins il y a de dépenses sociales et plus il y a de cotisations sociales (et donc de revenus)<sup>40</sup>.

Partant de ce raisonnement, la sécurité sociale s'est vu attribuer explicitement une fonction d'activation à partir des années 1990. L'activation s'est principalement traduite dans l'assurance chômage par un durcissement des conditions d'accès et d'octroi. Il en a résulté une augmentation du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration et d'une allocation d'invalidité. Au cours des 15 dernières années, une tendance à une activation plus forte s'est également manifestée dans le domaine des prestations de maladie et d'invalidité. En outre, diverses mesures en matière de pension visent à inciter les travailleurs à prolonger leur carrière<sup>41</sup>.

Le gouvernement fédéral actuel continue de miser sur l'activation des personnes bénéficiant d'un revenu d'intégration, des malades de longue durée et des chômeurs. Il durcit également les conditions d'accès aux prestations sociales et renforce le contrôle du respect de ces conditions (voir point 3.2.). Il prévoit ainsi d'étendre le Projet individualisé d'intégration sociale (PIIS) – un contrat qui définit les conditions d'octroi d'un revenu d'intégration, notamment la volonté de travailler – à tous les bénéficiaires d'un revenu d'intégration. Le gouvernement souhaite également inciter les personnes à travailler, en limitant la durée et en renforçant la dégressivité des allocations de chômage. Le gouvernement fédéral souhaite que les revenus provenant des allocations sociales « *ne soient pas trop élevés, afin de maintenir une incitation réelle et significative pour ceux qui peuvent travailler* »<sup>42</sup>. Les allocations ne seront donc plus adaptées à l'augmentation du niveau de vie. L'enveloppe bien-être - un budget que le gouvernement utilisait depuis 2007 pour adapter les prestations sociales à

---

<sup>38</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021), *op. cit.* ; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2013). [Protection sociale et pauvreté. Une contribution au débat politique et à l'action politique. Rapport bisannuel 2012-2013](#), Bruxelles.

<sup>39</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021), *op. cit.*

<sup>40</sup> En Belgique, toute personne qui travaille paie des cotisations sociales. Pour les salariés, les cotisations sociales sont prélevées sur le salaire brut, tandis que les indépendants doivent les payer eux-mêmes. Les employeurs paient des cotisations sociales en plus du salaire brut des salariés. Les cotisations sociales contribuent au financement du système de sécurité sociale.

<sup>41</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021), *op. cit.*, p. 18.

<sup>42</sup> Gouvernement fédéral (31 janvier 2025). [Accord de coalition fédérale 2025-2029](#), p. 76.

l'augmentation du bien-être - a été supprimée et remplacée par une enveloppe plus limitée et spécifique pour les groupes vulnérables. Les efforts (et l'ambition) du gouvernement précédent visant à augmenter les différentes allocations ne seront donc pas poursuivis. À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2026, toute personne au chômage depuis plus de deux ans perdra ses allocations. Les personnes en maladie de longue durée feront l'objet d'un suivi plus strict. Elles risquent de perdre 10 % de leur allocation si elles s'absentent sans raison valable après avoir été convoquées par le coordinateur ou le médiateur de retour au travail ou si elles ne respectent pas leurs obligations administratives. Elles peuvent même perdre l'intégralité de leurs allocations ou de leur salaire garanti si elles ne donnent pas suite à une invitation d'un médecin dans le cadre de leur réintégration<sup>43</sup>. Cependant, les conditions plus strictes d'octroi des prestations sociales et l'activation vers le travail ne garantissent pas des emplois de qualité, durables et viables, ni la création des emplois supplémentaires nécessaires. D'après un participant à la concertation : « *Les personnes sont effectivement 'activées', mais surtout dans des emplois de mauvaise qualité, pour lesquels peu de cotisations sociales sont versées et qui ne donnent donc pas droit à une sécurité sociale suffisante. L'activation vers ce type d'emplois affaiblit même le financement de l'ensemble du système de sécurité sociale. Ce sont à nouveau les personnes en situation de pauvreté qui en souffriront le plus* » (une association de lutte contre la pauvreté).

Le droit au logement est également soumis à de plus en plus de conditions, en particulier en Flandre<sup>44</sup>. Outre les conditions de revenus et de propriété et les règles de priorité appliquées par toutes les régions, la Flandre impose<sup>45</sup> certaines conditions comportementales. Depuis 2017, il existe une exigence en matière de connaissances linguistiques<sup>46</sup> qui stipule que le locataire social est tenu d'atteindre un niveau de base en néerlandais après un an. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, ce niveau a été relevé (de A1 à A2) et le locataire social (ainsi que son conjoint, son cohabitant légal ou son cohabitant de fait) est également tenu de s'inscrire auprès du VDAB en tant que demandeur d'emploi s'il ne travaille pas<sup>47</sup>. Le gouvernement flamand actuel souhaite mettre en place un système dans lequel, après deux ans, le loyer social sera augmenté, pour les « *locataires sociaux ayant un potentiel à travailler qui refusent de travailler* », jusqu'au prix payé par une personne percevant le revenu minimum du travail dans la même situation<sup>48</sup>. Le gouvernement flamand souhaite relever le niveau de néerlandais obligatoire à B1 à l'oral<sup>49</sup>.

#### 1.4. Des services de qualité sous pression : des besoins croissants, des moyens plus limités

Pour remplir efficacement les missions qui leur sont confiées, les services publics doivent disposer de l'expertise et des ressources humaines, techniques, matérielles et financières nécessaires<sup>50</sup>. Sinon, leur qualité et leur caractère humain risquent d'être compromis.

Un nombre croissant de personnes font appel à la protection sociale, ce qui augmente la pression sur les services publics concernés. En 2023, 158 700 personnes percevaient le revenu d'intégration en

<sup>43</sup> Sociare (22 avril 2025). [Het paasakkoord: een overzicht van de socio-economische maatregelen](#).

<sup>44</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023), *op. cit.*, p. 65.

<sup>45</sup> Vlaanderen.be – [Een sociale woning huren bij een woonmaatschappij](#)

<sup>46</sup> Vlaanderen.be – [Taalkennisvereiste bij een sociale woning](#)

<sup>47</sup> Vlaanderen.be – [Inschrijven bij de VDAB als sociale huurder](#)

<sup>48</sup> Gouvernement flamand (2024). [Vlaams regeerakkoord 2024-2029. Samen werken aan een warm en welvarend Vlaanderen](#), p. 164.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 164.

<sup>50</sup> CESE (2020), *op. cit.*



Belgique, soit 37 % de plus qu'en 2015 (116 110)<sup>51</sup>. Au cours de la même période, le personnel (ETP - équivalents temps plein) des CPAS en Wallonie par exemple n'a augmenté que de 7,5 %<sup>52</sup>. Le nombre de personnes bénéficiant d'une allocation d'invalidité (les 'malades de longue durée') augmente également d'année en année. Au 31 décembre 2023, il s'élevait à 493 681 personnes<sup>53</sup>. Ce nombre est deux fois et demie plus élevé qu'en 2002, lorsque l'INAMI comptait 193 538 malades de longue durée<sup>54</sup>.

Les listes d'attente pour les logements sociaux sont énormes et s'allongent chaque année. Fin 2024, la Flandre comptait 187 874 ménages sur liste d'attente<sup>55</sup>. En Région wallonne, 49 945 ménages étaient sur liste d'attente fin 2024, tandis qu'en Région bruxelloise, la liste d'attente comptait 60 419 ménages la même année<sup>56</sup>. Ces chiffres témoignent de la pénurie de logements abordables et de qualité sur le marché locatif privé.

Les CPAS indiquent être confrontés à une pénurie de personnel. Selon un sondage réalisé en 2022 auprès de 135 CPAS wallons sur leurs besoins en personnel, il apparaît que pour faire face à leur charge de travail actuelle, ils ont besoin au total de 800 équivalents temps plein supplémentaires. Cependant, en raison des mesures d'austérité annoncées au niveau fédéral et régional, 500 emplois sont directement menacés en 2025<sup>57</sup>.

Avec la limitation de la durée du chômage, les CPAS craignent qu'un tiers à la moitié des 184 463 personnes qui seront touchées ne viennent frapper à leur porte pour demander le revenu d'intégration<sup>58</sup>. Les CPAS soulignent qu'ils sont déjà confrontés à une augmentation des demandes en raison de la succession de crises (l'invasion de l'Ukraine, la crise énergétique et la hausse du coût de la vie, la COVID-19, etc.) ces dernières années. Cela a déjà donné lieu à des grèves des employés du CPAS de Bruxelles en 2023, qui ont ainsi dénoncé le manque de personnel et de financement<sup>59</sup>. En outre, la récente réforme des allocations de chômage préoccupe fortement les CPAS, car une grande partie du groupe cible est très éloignée du marché du travail et les conditions importantes pour trouver un emploi ne sont souvent pas réunies (transport, problèmes psycho-médicaux, problèmes de logement, garde d'enfants, formation, etc.). Il n'est donc pas facile de les accompagner rapidement vers l'emploi. Les CPAS demandent donc à nouveau pour 2025 davantage de personnel et de moyens pour l'accompagnement individuel intensif et continu dont ont besoin les usagers les plus vulnérables<sup>60</sup>. Selon certains analystes, la compensation prévue par le gouvernement fédéral pour soutenir les CPAS (300 millions d'euros en 2026 et 2027, 302 millions en 2028 et 342 millions d'euros en 2029 - ce qui leur permettra de rembourser temporairement 100 % des PIIS du groupe concerné et

---

<sup>51</sup> Indicators.be – [Bénéficiaires du revenu d'intégration – Belgique. Millier de personnes – nombre mensuel moyen](#)

<sup>52</sup> Calculs propres basés sur un tableau fourni par UWVC.

<sup>53</sup> INAMI (2024). [Statistiques sur l'invalidité des travailleurs et des chômeurs en 2023](#).

<sup>54</sup> Crombez, J. (2024). « [La question des maladies de longue durée](#) », *Revue Belge de Sécurité Sociale*, vol. 64, n° 3, p. 427-429.

<sup>55</sup> Vlaanderen.be - [Gelijke toegang tot wonen](#)

<sup>56</sup> Société wallonne du Logement SWL (2025). [Rapport d'activités 2024](#), Charleroi, SWL, p. 7 ; SLRB (2025). [Rapport annuel 2024](#), Bruxelles, SLRB, p. 79.

<sup>57</sup> Bonomi, Nicolas (16 juillet 2025). [Les CPAS wallons tirent la sonnette d'alarme : 500 emplois menacés et la crainte de compensations insuffisantes](#), L'Union des Villes et Communes de Wallonie.

<sup>58</sup> VRT NWS (21 maart 2025). [OCMW's ongerust over impact van beperking uitkering voor werkloosheid in tijd: "Dienstverlening staat al onder druk"](#) ; RTL Info (4 juillet 2025). [La limitation des allocations de chômage a été adoptée : voici les dates clés et tout ce qu'il faut savoir | RTL Info](#).

<sup>59</sup> VRT NWS (24 avril 2023). [Personeel Brusselse OCMW's staken dinsdag: "Te hoge werkdruk"](#).

<sup>60</sup> VRT NWS (21 mars 2025). [OCMW's ongerust over impact van beperking uitkering voor werkloosheid in tijd: "Dienstverlening staat al onder druk"](#).

de couvrir temporairement et partiellement des frais de personnel supplémentaires)<sup>61</sup> ne couvre pas la totalité des coûts supportés par les CPAS pour le paiement des revenus d'intégration, de leurs services et de leurs besoins en personnel supplémentaire : le coût budgétaire des revenus d'intégration et des besoins en personnel supplémentaire en 2027 pourrait atteindre 805,4 millions d'euros en Belgique si le gouvernement fédéral compensait à 100 % sa réforme<sup>62</sup>. Au vu de ces chiffres, le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté craint que les compensations financières prévues par le gouvernement fédéral ne suffisent pas à couvrir tous les coûts supplémentaires<sup>63</sup>.

Les mesures gouvernementales actuelles concernent également les mutuelles. Leur financement dépendra désormais en partie de leur taux de réussite en matière de réintégration des malades de longue durée sur le marché du travail<sup>64</sup>.

Lorsque les ressources et le personnel n'augmentent pas proportionnellement au nombre de dossiers, la charge de travail et le nombre de dossiers par travailleur dans les services publics augmentent. Dans une étude réalisée en 2024 par HIVA KU Leuven sur le non-recours aux aides, 130 CPAS en Belgique ont donné un aperçu du nombre moyen de dossiers d'utilisateurs dont un travailleur social à temps plein (ETP) est responsable. La moyenne est de 52 dossiers par ETP. Mais dans certains CPAS, la charge de travail moyenne est de 200 dossiers d'utilisateurs par ETP. Dans cette même enquête, les employés des CPAS ont invoqué leur charge de travail élevée pour expliquer pourquoi ils ne pouvaient pas prendre le temps de mener une exploration plus large des droits de l'utilisateur : « *Le travailleur social est surchargé et n'a plus le temps d'offrir un soutien social de qualité à chaque bénéficiaire* »<sup>65</sup>. Dans une enquête menée auprès de 145 CPAS en Wallonie et à Bruxelles en 2023, 47 % des répondants ont indiqué qu'en raison de leur charge de travail, ils ne pouvaient consacrer que 15 minutes à un entretien<sup>66</sup>. Cela a des conséquences énormes pour les personnes en situation de pauvreté et de précarité qui viennent demander de faire valoir leurs droits. Il n'y a plus le temps d'expliquer une situation complexe, mais seulement de poser une question spécifique. Un exemple a été donné<sup>67</sup> : « *Une personne vient déposer une demande pour obtenir du lait pour son bébé. Elle n'a que le temps de déposer cette demande et d'expliquer qu'elle a simplement du mal à joindre les deux bouts. Cependant, si nous prenons le temps d'écouter attentivement cette personne, elle peut nous dire que, dans l'exemple cité, elle a en réalité été battue par son mari, qu'elle s'est enfuie du domicile conjugal avec son enfant, que son mari la recherche et qu'elle ne sait pas où aller. La situation est donc en réalité très grave et nécessiterait du temps pour discuter. En 15 minutes, la personne n'a le temps que de dire qu'elle n'a plus de lait pour son bébé* ». Parmi les autres conséquences mentionnées par rapport à la charge de travail élevée : l'allongement des délais d'attente pour les rendez-vous, l'absence

<sup>61</sup> Voir la [Conférence Interministérielle \(CIM\) "Politique des grandes villes, Intégration sociale et Lutte contre la pauvreté" de 25 septembre 2025](#).

<sup>62</sup> Defeyt, Philippe (2025). [Note Statistique - Exclusions des chômeurs : les compensations annoncées seront-elles suffisantes pour les CPAS ?](#), p. 4.

<sup>63</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2025). [Avis sur l'impact de la réforme des allocations de chômage par le gouvernement fédéral en matière de non-recours aux droits](#), Bruxelles, p. 13.

<sup>64</sup> Sociare (22 avril 2025). [Het paasakkoord: een overzicht van de socio-economische maatregelen](#).

<sup>65</sup> Van den Broeck, Katleen et al. (2024). [Étude sur le non-recours au revenu d'intégration et aux droits dérivés. Estimation et pratiques inspirantes pour lutter contre le non-recours. Rapport final](#), Louvain, HIVA - KU Leuven, p. 74.

<sup>66</sup> Caldarini, Carlo et Cherenti, Ricardo (2023). [Les CPAS entre pressions et dépression. Résultats d'une enquête auprès de 145 CPAS bruxellois et wallons](#), OASL, CPAS de Schaerbeek, CeRiS.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 98.

d'accompagnement personnalisé, la diminution des visites à domicile, le stress et/ou les réactions violentes de membres du personnel et de demandeurs d'aide<sup>68</sup>.

Un participant à la concertation conclut : « *La déshumanisation s'accompagne d'un désinvestissement croissant dans les services publics, qui continuera à s'accroître dans les années à venir* » (une association de lutte contre la pauvreté).

Le manque de moyens et de personnel, et par conséquent la charge de travail élevée, ne sont pas les seuls facteurs qui ont un impact sur la qualité des services. Au point 3 de ce chapitre, nous aborderons plus en détail quelques autres défis auxquels sont confrontés les travailleurs de première ligne des services publics et qui compromettent la qualité et l'aspect humain des services. Dans le point suivant (2), nous examinerons d'abord comment la responsabilité des services publics a été de plus en plus transférée aux autorités locales, à d'autres acteurs et à des processus numériques au cours des dernières années. Nous verrons comment cela rend plus difficile l'accès des personnes en situation de pauvreté à la protection sociale et au logement social.

## 2. Un transfert de responsabilité

Les services publics ont considérablement évolué au cours des dernières décennies. À l'origine, les services étaient fournis dans une relation directe entre le citoyen (ayant droit) et l'État (garant de ces droits, prestataire de services). Il s'agissait souvent d'une rencontre en face-à-face directement entre des personnes, ou entre des personnes et un seul service/guichet. Le terme 'public' ne désigne plus un seul gouvernement central qui s'adresse à tout le monde, mais un grand nombre d'acteurs, de guichets, de procédures, d'algorithmes et d'interlocuteurs variés et changeants. Cette évolution a notamment conduit à une confusion des rôles et à une multiplication et une complexification des procédures. Le risque d'un accès réduit aux droits sociaux s'en trouve accru.

Dans le Rapport bisannuel sur les services publics publié il y a dix ans (2014-2015)<sup>69</sup>, nous avons déjà remarqué que les pouvoirs publics avaient transféré une partie de leur responsabilité en matière de prestation des services publics de qualité à différents acteurs : les citoyens et les autorités locales. Cette tendance s'est poursuivie au cours de la dernière décennie. En outre, depuis lors, les pouvoirs publics misent fortement sur la numérisation de leurs services et comptent de plus en plus sur l'engagement des organisations de terrain. Enfin, les participants ont exprimé leur inquiétude face à l'utilisation croissante d'une logique de gestion et des principes du marché.

### 2.1. Vers le citoyen

La réalisation des droits sociaux est une responsabilité sociale et collective. Il appartient au gouvernement de créer les conditions et de mettre en place les structures nécessaires pour garantir l'accès à un revenu décent, à un emploi durable et de qualité, à un logement, à la formation, à une bonne santé, etc.

---

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 96.

<sup>69</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2015). [\*Services publics et pauvreté. Une contribution au débat politique et à l'action politique. Rapport bisannuel 2014-2015\*](#), Bruxelles.

Mais, le citoyen est de plus en plus considéré comme responsable de la réalisation de ses droits. Il est censé être capable de prendre lui-même les mesures nécessaires, de savoir à quoi il a droit et comment y parvenir.

Lors de la concertation, des exemples ont été donnés de personnes qui perdent leurs droits si elles ne prennent pas elles-mêmes les mesures nécessaires. Il a ainsi été fait référence à des cas où des personnes n'ont pas obtenu d'adresse de référence du CPAS tant qu'elles étaient encore inscrites dans une autre commune. Elles étaient censées régler elles-mêmes cette situation auprès de la commune, alors que cela ne leur incombe pas : « *Si la commune de résidence constate que la personne est encore inscrite ailleurs, elle doit demander à la commune d'origine de radier cette personne. Ce n'est pas à la personne elle-même de s'en occuper* » (un réseau de lutte contre la pauvreté).

Des exemples ont également été donnés de personnes en situation de précarité sociale aigüe qui n'ont pas pu exercer (immédiatement) leurs droits via le CPAS et ont été renvoyées à elles-mêmes et à la solidarité de leurs proches, qui vivent souvent eux aussi dans la pauvreté. En même temps, la solidarité entre les personnes en situation de pauvreté est découragée par la politique. Le statut de cohabitant, par exemple, empêche les personnes d'héberger temporairement des amis ou des membres de leur famille sans abri ou sans chez-soi, par crainte de perdre une partie de leurs allocations ou leur logement social<sup>70</sup>.

La société et, par extension, les services publics attendent un haut degré d'autonomie de la part des usagers. Une fois qu'une personne est prise en charge par les services sociaux, on travaille souvent à accroître son 'autonomie' dans une optique d' 'empowerment'. Un participant à la concertation a souligné le revers de cette approche : « *Le problème, c'est que l'empowerment se transforme rapidement en renforcement du sentiment de culpabilité : on reproche à la personne de ne pas prendre les mesures qu'elle devrait prendre. (...) tant l'ONEM que le CPAS s'inscrivent dans une logique d'activation. Les personnes sont contraintes de prendre elles-mêmes des mesures, il ne s'agit plus d'accompagnement, mais de responsabilité personnelle et de culpabilité* » (une association de lutte contre la pauvreté).

Un participant à la concertation s'est demandé si les personnes en situation de pauvreté en avaient la capacité : « *On entend souvent dire que les gens doivent simplement vouloir. Mais pour vouloir, il faut avoir la force, il faut pouvoir vouloir. Comment pouvez-vous vous tenir debout si vous n'avez pas de racines ?* » (une association de lutte contre la pauvreté). Un expert du vécu a ajouté que lorsque la méfiance, la peur de l'échec et le stress entrent en jeu, les personnes en situation de pauvreté n'ont pas l'énergie nécessaire pour lire des brochures, rechercher des informations et remplir elles-mêmes des formulaires. Le Conseil socio-économique de Flandre (SERV) suggère donc de s'assurer que l'élaboration de la réglementation tienne également compte de ce qu'on appelle la 'capacité d'agir' des citoyens<sup>71</sup>.

L'individualisation croissante de la responsabilité repose sur un discours de 'culpabilité' et basé sur le 'donnant-donnant' plutôt que sur les droits. Une participante à la concertation a fait part de son impression générale selon laquelle l'idée que l'aide doit être méritée s'impose de plus en plus parmi les travailleurs des services sociaux (aux études) : « *Des jeunes étudiants ont repris le discours néolibéral selon lequel 'on ne peut obtenir quelque chose que si on le mérite'. Tout est donc une question*

<sup>70</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017), *op. cit.* ; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). [\*Mémorandum en vue des élections fédérales et régionales de 2019. Reconnaître, soutenir et encourager la cohabitation\*](#), Bruxelles.

<sup>71</sup> SERV (2024). [\*Achtergrondrapport bij het SERV-advies 'betere publieke dienstverlening'\*](#), Bruxelles, SERV, p. 56.

*de responsabilité individuelle* » (un réseau de lutte contre la pauvreté). Si une personne est malade depuis longtemps, sans emploi, sans revenu ou sans logement, on suppose simplement qu'elle n'a pas pris les mesures nécessaires. La 'faute' incombe à l'individu qui a 'échoué' : « *C'est ta faute, citoyen, tu t'es mis toi-même dans cette situation* » (une association de lutte contre la pauvreté).

Une attention croissante à la responsabilité individuelle ne s'accompagne pas nécessairement d'une confiance accrue dans le citoyen. Au contraire, on observe une méfiance qui se traduit par la demande de preuves, le contrôle des éventuelles fraudes sociales, etc.

Lorsque les citoyens doivent remplir eux-mêmes leurs formulaires, fournir des preuves, des informations et des documents, sans l'intervention d'un service public, on peut se demander si cela ne revient pas à leur faire porter la responsabilité d'éventuelles erreurs (dans leur dossier ou leur demande) (voir Chapitre III sur un droit à l'erreur).

Les participants à la concertation plaident avant tout pour des services plus proactifs qui 'soulagent' et 'déchargent' les personnes en situation de pauvreté. C'est pourquoi ils sont favorables à l'octroi automatique des droits (dans la mesure du possible) : « *L'aide à laquelle vous avez droit devrait vous être accordée automatiquement, sans que vous ayez à vous en occuper vous-même* » (une association de lutte contre la pauvreté). Les personnes en situation de pauvreté souhaitent également que les pouvoirs publics et les services publics soient transparents et impliquent les citoyens dans les décisions qui sont prises (voir également le Chapitre III – 'Maintenir tout le monde à bord').

## 2.2. Vers le niveau politique local

Le transfert de compétences aux autorités régionales et locales n'est pas une nouveauté. De plus en plus de compétences, ainsi que les services qui y sont liés, sont transférés du niveau fédéral à un niveau politique inférieur. Cette tendance ne cesse de se poursuivre.

Un participant à la concertation rappelle que le Rapport Général sur la Pauvreté (1994)<sup>72</sup> avait déjà souligné « *le passage de la sécurité sociale à l'aide sociale, de la solidarité et de la responsabilité fédérales aux niveaux locaux, mais aussi le désinvestissement de l'État dans la sécurité sociale et l'érosion de la solidarité structurelle, qui sont pourtant fondamentaux pour la démocratie* » (une association de lutte contre la pauvreté).

Avec la décentralisation croissante, les attentes à l'égard des administrations locales augmentent et celles-ci jouent un rôle de plus en plus important dans la mise en œuvre des services publics. Cependant, de nombreuses administrations locales ne disposent pas de la capacité administrative et des moyens nécessaires pour maintenir le niveau de service par leurs propres moyens ou pour assumer des tâches supplémentaires. Cela représente un défi particulier pour les communes 'pauvres', c'est-à-dire celles qui comptent davantage de bénéficiaires du CPAS et moins de recettes fiscales. Le gouvernement fédéral ne rembourse par exemple pas intégralement les revenus d'intégration aux CPAS. Les CPAS se tournent alors vers les administrations locales, qui sont légalement tenues de compléter les budgets nécessaires<sup>73</sup>. Dans une enquête, les CPAS bruxellois et wallons soulignent le paradoxe social qui découle de cette situation, à savoir que les communes 'pauvres' paient proportionnellement plus que les communes 'riches'. En outre, ils trouvent « *anormal de travailler*

---

<sup>72</sup> ATD Quart Monde, Union des villes et Communes belges (section CPAS), Fondation Roi Baudouin (1994). [Rapport Général sur la Pauvreté](#), Bruxelles, Fondation Roi Baudouin.

<sup>73</sup> Conformément à [l'article 106 de la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux centres publics d'aide sociale](#), M.B., 5 août 1976.

*pour le gouvernement fédéral et de ne recevoir qu'une subvention partielle »<sup>74</sup>. Ce n'est pas nouveau, mais les réformes de la sécurité sociale au cours de la dernière décennie ont entraîné une augmentation du nombre de personnes qui s'adressent au CPAS pour obtenir un revenu d'intégration. La pression sur le niveau politique local s'est donc accrue.*

Les différences en matière de capacité administrative et les divergences dans la politique et les mesures locales comportent le risque que les droits sociaux fondamentaux soient réalisés de manière inégale ou que le soutien aux citoyens soit différent en fonction de leur lieu de résidence<sup>75</sup>. Il s'agit d'une évolution qui met à mal l'égalité d'accès aux droits et accroît l'insécurité juridique des personnes concernées.

Un participant a donné un exemple illustrant comment le droit à la culture (via l'offre 'Article 27' de la Fédération Wallonie-Bruxelles) était compromis par des problèmes organisationnels au sein du CPAS de sa commune de résidence : « *L'Article 27 garantit le droit à la culture aux bénéficiaires. J'ai introduit une demande (...), qui a été refusée au motif que 'l'article 27 n'était plus disponible'. La structure du CPAS de la commune X avait été piratée, de sorte que l'article 27 n'existait plus. Il est également arrivé que le CPAS X oublie d'introduire des demandes pour maintenir l'offre de l'article 27* » (une association de lutte contre la pauvreté).

Un autre exemple est l'accès différencié au logement. Le logement est devenu une compétence largement régionale et locale. Les règles d'attribution accélérée des logements sociaux varient d'une commune à l'autre : « *Que faire si un CPAS vous dit à ce moment-là que vous devez d'abord attendre six mois avant de pouvoir vous inscrire pour bénéficier d'une priorité ? (...) Dans ce cas, il s'agit de six mois, mais dans d'autres endroits, il y a probablement d'autres conditions que les gens doivent remplir avant de pouvoir s'inscrire* » (une association de locataires). L'accès à l'adresse de référence varie également en fonction de la commune et du CPAS compétent : « *Certains CPAS refusent d'inscrire les demandeurs et les renvoient vers les grandes villes. C'est également le cas pour la création de centres d'hébergement de nuit, les autorités locales refusant d'en créer sur leur territoire par crainte d'attirer des sans-abri* » (une association de lutte contre la pauvreté).

Les différentes interprétations (et applications) de la législation et de la réglementation complexes par les CPAS et les communes lors de l'attribution d'une adresse de référence posent un problème, car elles contribuent à un système qui exclut souvent précisément ceux qu'il est censé aider<sup>76</sup>. Le Service de lutte contre la pauvreté avait déjà souligné ce problème dans son Cahier de jurisprudence n° 1<sup>77</sup>. Les participants à la concertation ont pointé l'absence de législation claire : « *Les lois sont interprétées différemment par les communes et régions* » (une organisation de terrain)<sup>78</sup>.

<sup>74</sup> Caldarini, Carlo et Cherenti, Ricardo, *op. cit.*, p. 54 et p. 66.

<sup>75</sup> SERV, *op. cit.*, p. 167.

<sup>76</sup> Robben, Laure-Lise (2024). *Including the excluded. Towards a better understanding of access to social rights for people experiencing homelessness in Belgium* [Unpublished doctoral dissertation], Leuven, Faculty of Social Sciences KU Leuven.

<sup>77</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2018). [\*Cahier de jurisprudence n°1. L'adresse de référence auprès d'un CPAS. Étude de la jurisprudence des cours et tribunaux du travail pour la période 2016-2017 + Annexe\*](#), Bruxelles.

<sup>78</sup> La circulaire de 2023 visant à clarifier les règles relatives à l'adresse de référence a été annulée par le Conseil d'État en 2025, car elle créait de nouvelles règles sans suivre la procédure requise à cet effet. L'ancienne législation, avec ses nombreuses ambiguïtés, est revenue en vigueur. Voir: Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2025). « [Conseil d'état, arrêt du 23 mai 2025 \(n° 263.398\)](#) ».



Certaines communes et certains CPAS se déchargent de leur responsabilité sur d'autres communes et villes : « *Je constate qu'ils se renvoient la balle. Lorsque je me suis présenté au CPAS (...), j'ai été renvoyé de Hoboken à Anvers-ville, puis au Zuid et enfin à Linkeroever* » (association de lutte contre la pauvreté).

Il y a également des exemples où les services publics locaux et les autorités sont contraints de reprendre des tâches d'autres services publics, bien que celles-ci ne relèvent pas strictement de leur mission principale. Ainsi, les CPAS sont de plus en plus souvent sollicités comme porte d'accès à la sécurité sociale. Comme le CPAS ne peut laisser une personne dans une situation où elle ne peut mener une vie digne, il peut accorder des avances sur les pensions, les allocations de chômage et les indemnités de maladie. Il peut ensuite les récupérer directement auprès de l'organisme de sécurité sociale compétent<sup>79</sup>. L'Association des villes et communes flamandes (VVSG) et l'Union des villes et communes wallonnes (UWCV) signalent que les CPAS doivent de plus en plus souvent verser un revenu d'intégration comme avance sur une autre allocation<sup>80</sup>. En moyenne, cela concerne plus d'un dossier sur cinq en Flandre. Le groupe le plus important concerne presque toujours les avances sur les allocations de chômage, suivies par les avances sur les allocations de maladie. Ces dossiers relatifs aux avances durent généralement environ trois mois et le travail supplémentaire que cela implique pèse sur le temps consacré à l'accompagnement des autres usagers du CPAS<sup>81</sup>. D'où vient cette augmentation du nombre de personnes qui s'adressent au CPAS pour obtenir une avance sur leurs allocations de chômage ou de maladie ? Les causes sont multiples. Les mutuelles indiquent que les personnes ont peut-être moins de réserves financières pour faire face à une période sans revenus. En outre, les syndicats et les mutuelles soulignent qu'ils doivent supporter l'intégralité des coûts des allocations indûment versées et qu'ils doivent donc agir avec la plus grande prudence et sans précipitation. De plus, les pouvoirs publics leur imposent une charge administrative de plus en plus lourde, ce qui allonge la durée des procédures.

La fragmentation des compétences entre les différents niveaux politiques ne facilite pas la tâche des autorités et des services locaux. Ceux-ci partagent leurs compétences avec d'autres niveaux et ne peuvent offrir qu'une partie de la solution, par exemple en matière de logement : « *Les questions posées aux communes sont tout à fait compréhensibles. Mais le problème fondamental reste le manque de logements abordables et de qualité. Ce n'est pas uniquement un problème communal. La solution se trouve à un niveau politique supérieur. Cela ne signifie pas pour autant que les communes et les CPAS ne doivent pas faire ce qui relève de leur mission* » (une association de défense d'intérêts).

Pour les ayants droit, la fragmentation des compétences est un véritable casse-tête. Les fortes disparités locales en matière de services et d'accessibilité entraînent une perte de confiance des citoyens et des ayants droit dans leurs autorités : « *C'est une bonne chose de pouvoir prendre des décisions au niveau local, mais cela conduit à des solutions très différentes. Les personnes perdent confiance et se disent : "Tout dépend de la personne à qui j'ai affaire"* » (une association de lutte contre la pauvreté).

### 2.3. Vers des processus et des structures numériques

Les services publics physiques ont été fortement réduits ces dernières années, au profit des services publics numériques<sup>82</sup>. Il existe pourtant une forte demande pour des services publics physiquement

<sup>79</sup> SPF Sécurité sociale - [Que fait un CPAS ?](#)

<sup>80</sup> VVSG (10 avril 2024). *Problematiek leefloon als voorschot op een andere uitkering*, [non publié] ; Caldarini, Carlo et Cherenti, Ricardo (2023). *op. cit.*, p. 54.

<sup>81</sup> VVSG (10 avril 2024), *op. cit.*

<sup>82</sup> SERV, *op. cit.*, p. 149 ; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023) ; *op. cit.*

proches et facilement accessibles. Bien que cette demande soit plus forte chez les personnes âgées, elle existe également chez les jeunes<sup>83</sup>. Lors des discussions au sein du Service de lutte contre la pauvreté, les participants ont souligné à plusieurs reprises la nécessité de disposer de services physiques proches et accessibles<sup>84</sup> (voir Chapitre II – point sur la numérisation).

Nous voulons souligner ici que les services publics eux-mêmes recourent de plus en plus à la technologie numérique, à l'intelligence artificielle et aux algorithmes. Cela peut considérablement faciliter le travail des employés et accélérer l'accès aux droits sociaux.

Ainsi, en 2021, un projet pilote scientifique<sup>85</sup> a été mené dans 12 grandes villes et villes-centres flamandes afin de 'fournir', à l'aide d'un algorithme, un « *avis automatisé fiable sur la possibilité d'octroyer un revenu d'intégration* ». Le travailleur social reçoit un avis de décision basé sur un algorithme, à partir des données administratives du demandeur disponibles dans la Banque-Carrefour de la Sécurité Sociale (BCSS). L'algorithme a permis de prédire correctement 47 % des dossiers, avec une fiabilité d'au moins 95 %. Il existe deux avis possibles. Soit le travailleur social reçoit un avis 'enquête sociale complémentaire'. Le deuxième avis possible est 'octroi, sans enquête sociale complémentaire', car il n'y a aucune indication de revenus dans la BCSS et que la personne est domiciliée dans la commune où la demande a été introduite. Si le travailleur social suit l'avis de décision (= 'fast track octroi revenu d'intégration'), il rédige un rapport social abrégé et le soumet au comité spécial du CPAS, qui prend une décision d'octroi pour trois mois.

Il est toutefois important de noter qu'une intervention d'un collaborateur doit toujours être possible. En effet, les informations dont disposent les bases de données ne sont pas toujours à jour. Lorsqu'une personne introduit une demande, on peut supposer que cela s'accompagne presque toujours d'un changement important et récent de sa situation. Mais celui-ci n'est pas traité aussi rapidement par les bases de données auxquelles on peut faire appel<sup>86</sup>. L'octroi automatique de droits présente des avantages, mais dépend fortement des données dont dispose l'administration et qui alimentent les systèmes, ainsi que des algorithmes utilisés. Des erreurs dans les bases de données ou les algorithmes peuvent entraver l'accès aux droits. La transparence quant à l'utilisation de l'intelligence artificielle (IA), des données et des algorithmes, ainsi que l'accès maximal au dossier sont donc essentiels<sup>87</sup> (voir Chapitre III – 'Maintenir tout le monde à bord').

La numérisation sans intervention humaine peut entraver la prestation des services. Au cours de la concertation, il a été fait référence à un CPAS qui utilise un algorithme pour prendre des décisions pendant le processus d'accompagnement : « *si le PIIS n'est pas évalué à temps, le revenu d'intégration est supprimé selon un algorithme. (...) Il peut y avoir des milliers de raisons pour lesquelles l'évaluation n'a pas encore eu lieu, mais selon le système, elle n'a pas eu lieu, donc le revenu d'intégration est supprimé* » (une fédération de travailleurs sociaux de CPAS). Lorsque les travailleurs sociaux s'appuient fortement sur des outils et des systèmes numériques pour prendre des décisions sans savoir

---

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 149.

<sup>84</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023), *op. cit.*

<sup>85</sup> De Wilde, M., Van Lancker, W. (2022). *Onderzoeksrapport. Een automatisch beslissingsadvies leefloon? Een verkennende studie in 12 Vlaamse steden*, Louvain, Centre for Sociological Research, KU Leuven.

<sup>86</sup> SPF Sécurité sociale (2022). *Le non-recours à l'aide sociale en Belgique : propositions politiques. Rapport final du projet BELMOD*, Bruxelles, SPF Sécurité sociale, p. 54 ; Geerts Danau, Joanna et al. (2025). *BE-FAST : data infrastructure and indicators for fast monitoring of social and labour market developments in Belgium: final report. BE-FAST : data infrastructure and indicators for fast monitoring of social and labour market developments in Belgium: final report*, Brussels, Belgian Social Science Policy Office.

<sup>87</sup> Degrave, Elise (2025). « *Ce que le numérique fait à l'état et à nos droits, pour le meilleur et pour le pire* », PAUVÉRITÉ, *Le trimestriel du Forum – Bruxelles contre les inégalités*, nr. 48.

exactement sur la base de quels algorithmes et informations le système formule des propositions et des conseils, la qualité du service et l'accès aux droits sont compromis. Un assistant social présent à la concertation explique : « *Je pense par exemple au calcul automatique des aides (...) il s'avère que les personnes qui doivent introduire ces données n'ont pas toujours une vue d'ensemble des éléments qui se cachent derrière. Cela peut les amener à ne pas saisir certaines données importantes ou à introduire des données erronées parce qu'elles ne savent pas ce qu'il en advient ensuite. (...) Les personnes ne connaissent pas les algorithmes qui se cachent derrière. Ils ne savent plus non plus comment fonctionne la législation, car le calcul est automatique. Elles ne prennent donc peut-être plus la peine de comprendre comment cela fonctionne, ce dont il faut tenir compte ou ce qu'il faut anticiper. C'est problématique que tout le monde y voie une solution miracle, alors que des personnes n'obtiennent peut-être pas ce à quoi elles ont droit* ».

Les participants à la concertation reconnaissent l'avantage de la numérisation si elle permet de libérer des ressources et du temps pour l'accompagnement sur-mesure et l'orientation des personnes qui en ont besoin. Cependant, la numérisation n'entraîne pas automatiquement que les ressources soient libérées pour l'accompagnement humain. Au contraire, elle pourrait plutôt entraîner un transfert des ressources et des investissements, au détriment du personnel du *front office*. En effet, la numérisation des services nécessite un investissement continu afin que ces services soient performants, à jour et efficaces. Un exemple en est le '*Rechtenverkenner*' (littéralement 'explorateur des droits')<sup>88</sup>, un outil en ligne développé par le gouvernement flamand qui donne un aperçu des droits sociaux – locaux et flamands. Cet outil est accessible à tous, mais s'adresse principalement aux travailleurs sociaux. Le talon d'Achille d'un tel outil est son actualisation. Si l'administration locale n'alimente pas cette base de données avec les avantages sociaux locaux et les termes de recherche spécifiques possibles, ceux-ci n'apparaîtront pas en réponse à une question. Un participant à la concertation travaillant pour un CPAS a indiqué que les employés préfèrent donc se fier à une simple liste de contrôle qu'ils considèrent comme plus efficace et plus facile d'usage.

#### 2.4. Vers des bénévoles, des associations et des organisations de terrain

Au cours de la concertation, de nombreux exemples ont été évoqués dans lesquels les pouvoirs publics s'appuient sur des bénévoles, des associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent et d'autres organisations de terrain pour promouvoir l'accès aux droits : « *De plus en plus de personnes, y compris des bénévoles dans des associations, se voient confier des tâches : les services publics délèguent de plus en plus à des bénévoles* » (une association de lutte contre la pauvreté).

Les '*digibanken*' en Flandre et à Bruxelles, des endroits où les personnes peuvent notamment obtenir une aide numérique afin de faciliter leur accès aux services essentiels, en sont un exemple parlant. Ces points numériques sont des partenariats locaux entre différentes organisations, financés par des subsides accordés par le gouvernement flamand. Ils font souvent appel à des bénévoles et à des associations pour fonctionner. Une étude montre que les assistants numériques sont appréciés pour leur patience et leur soutien accessible<sup>89</sup>. Il existe 54 points numériques, mais ils ne couvrent pas toutes les zones et leurs services varient, ce qui signifie que l'accès à l'assistance numérique n'est pas le même pour tout le monde. Un rapport d'évaluation des points numériques souligne que la responsabilité de la numérisation inclusive des services publics ne peut être simplement transférée à

---

<sup>88</sup> [Rechtenverkenner](#)

<sup>89</sup> Hameeuw, Helena et al. (2025). [Étude d'évaluation du fonctionnement et de l'impact des banques numériques](#), Anvers, AP Hogeschool en UAntwerpen.

des initiatives de ce type. Les chercheurs ont en effet relevé des signes de ce qu'ils appellent l'« effet helpdesk » : l'assistance offerte peut conduire les services publics (et d'autres services) à renvoyer les citoyens vers ces points d'accès et à « externaliser » ainsi l'aide, ce qui fait que les « digibanken » finissent par ressembler à un service d'assistance. Les conséquences sociales de l'exclusion numérique sont transférées à des tiers, tandis que les avantages (tels que les gains d'efficacité) restent acquis aux organisations qui se numérisent. Lorsque les services publics se numérisent de manière profonde, ils doivent veiller à l'inclusivité de leurs propres services<sup>90</sup>. Un participant à la concertation l'a formulé ainsi : « *Les services se déchargent de leur responsabilité d'offrir également l'accès à leurs services aux personnes qui ont plus de difficultés. Cela rend moins visible le fait qu'une stratégie 'uniquement numérique' ne fonctionne pas. En effet, les services semblent remplir leur mission, mais en fait ce sont les organisations sociales et les centres communautaires qui prennent le relais* » (une association de lutte contre la pauvreté).

Dans son rapport, le SERV confirme que les associations de lutte contre la pauvreté investissent beaucoup de temps pour aider les citoyens, par exemple dans l'installation et l'utilisation d'Itsme, alors que cela ne fait pas partie de leurs missions. Une répartition plus claire des rôles et des responsabilités s'impose<sup>91</sup>. Un autre problème soulevé par les participants à la concertation est que les bénévoles de l'assistance numérique ne sont pas des travailleurs sociaux, mais sont uniquement formés pour fournir une assistance technique. Pourtant, ils sont confrontés à des questions de fond auxquelles ils ne peuvent pas répondre. D'autres organisations de la société civile fournissent également des services généraux qui ne relèvent pas de leur mission principale. Un participant à la concertation : « *Une organisation qui fournit de l'éducation de base reçoit constamment des questions de personnes qui relèvent en fait du CPAS, par exemple sur l'administration ou les attestations. Alors que leur mission principale est en fait d'enseigner* » (une association de lutte contre la pauvreté).

Le recours à des associations de lutte contre la pauvreté et à des organisations de terrain ne s'accompagne généralement pas d'un financement et de moyens supplémentaires. Au contraire, elles sont confrontées à des restrictions budgétaires. Pour ne pas abandonner leur groupe cible, elles se sentent toutefois obligées de répondre à la demande des services publics qui souhaitent bénéficier d'un soutien et d'un accompagnement : « *Lors d'une réunion avec l'Agence pour l'intégration et l'intégration civique et plusieurs organisations, à la suite de l'introduction de nouvelles conditions pour suivre un cours d'intégration civique, la question a été posée de savoir qui pouvait aider les personnes qui avaient besoin d'une aide supplémentaire, car l'Agence n'avait pas suffisamment de temps pour le faire. Il semble logique de demander l'aide des organisations sociales, qui répondront toujours positivement, car sinon, ce sont les personnes qui en feront les frais* » (une association de lutte contre la pauvreté). Mais les associations de lutte contre la pauvreté sont surchargées et ne peuvent pas faire face à l'afflux de demandes d'aide : « *Notre association reçoit tellement de personnes qui demandent de l'aide qu'elle n'a d'autre choix que de les renvoyer vers les services de première ligne, mais là-bas, elles n'obtiennent pas de réponse* » (une association de lutte contre la pauvreté).

Les associations de lutte contre la pauvreté qui ont participé à la concertation tirent la sonnette d'alarme sur cette évolution et soulignent la responsabilité des pouvoirs publics en matière de services publics : « *Les solutions relèvent des pouvoirs publics et ne peuvent être sous-traitées à la société civile, alors que celle-ci subit d'importantes restrictions budgétaires et doit faire plus avec moins d'argent. Il s'agit d'un problème de société, et non d'un problème des groupes vulnérables* » (une association de lutte contre la pauvreté). Certaines associations rejettent explicitement cette implication dans la prise

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 98.

<sup>91</sup> SERV, *op. cit.*, p. 148.

en charge de missions des services publics et renvoient la balle dans le camp des pouvoirs publics : « *Il y a des associations qui ont un mandat de service public. Notre association a toujours refusé ce type de mandat pour l'exécution de missions de service public. L'association ne veut pas compenser le manque d'aide alimentaire, ni orienter les familles vers les services d'aide, etc. Ce sont des mécanismes oppressifs auxquels nous ne voulons pas être associés* » (une association de lutte contre la pauvreté). Un autre participant suggère : « *L'objectif ne doit pas être de faire appel de manière structurelle (...) à des bénévoles ou à des organisations. À mon avis, les pouvoirs publics doivent simplement faire leur travail et veiller eux-mêmes à ce que les services soient accessibles* » (réseau de lutte contre la pauvreté).

## 2.5. Vers une logique de gestion et des principes issus du secteur privé

La perspective sur le rôle des pouvoirs publics semble avoir évolué au cours des dernières décennies. Pendant longtemps, les services publics consistaient principalement à appliquer correctement des procédures et des routines bureaucratiques<sup>92</sup> afin, entre autres, de promouvoir l'égalité et de lutter contre l'arbitraire<sup>93</sup>. À partir des années 1980, les principes du marché et les techniques de gestion ont été introduits et l'accent a été mis sur l'amélioration des performances et l'efficacité, parfois au détriment de la qualité<sup>94</sup>. Selon cette perspective, appelée 'New Public Management', on tente d'améliorer le fonctionnement des services publics en appliquant les principes du secteur privé : stimulation de la concurrence, privatisation et externalisation des missions, utilisation des mécanismes du marché au sein du gouvernement. Au cours des dernières années, nous avons vu apparaître des initiatives basées sur ces principes, dans le cadre desquelles des acteurs privés fournissent, sous le contrôle des pouvoirs publics, des services publics dans divers secteurs tels que l'enseignement, les soins de santé, la garde d'enfants, les soins aux personnes âgées, le placement et la formation professionnelle des chômeurs, le recouvrement des amendes routières, le logement social, etc.

Au cours de la concertation, les participants ont surtout exprimé leur inquiétude face à cette importance croissante accordée à l'amélioration des performances et à l'efficacité : « *On travaille de plus en plus selon une logique commerciale, dans laquelle l'aspect humain n'est pas si important, mais où tout doit être rentable et aller vite* » (une association de lutte contre la pauvreté). Afin d'accroître l'efficacité, des économies sont réalisées en termes de temps et de personnel, et il arrive également que les services soient réorganisés. Cela ne profite pas toujours aux personnes en situation de pauvreté : « *Les CPAS veulent pouvoir répondre rapidement aux questions, ce qui est une bonne chose en soi. Mais dans certains CPAS, cela s'est traduit par la création d'un service permanent distinct de celui des travailleurs sociaux qui accompagnent les personnes. Vous devez donc poser vos questions à quelqu'un qui n'est pas votre accompagnateur social. Les personnes qui demandent à bénéficier de la distribution alimentaire obtiennent une réponse, mais on ne cherche pas à comprendre ce qui se cache derrière cette demande. On ne pratique plus une exploration des droits. L'amélioration de l'efficacité n'est pas une mauvaise chose, mais la manière dont elle est organisée est parfois problématique* » (une association de lutte contre la pauvreté).

Une logique de gestion poussée, axée sur l'efficacité et les chiffres, comporte le risque que l'être humain et tout ce qui n'est pas facilement mesurable passent au second plan. Qu'en est-il des personnes confrontées à des problèmes complexes et des personnes en situation de pauvreté ? Ne sont-elles pas laissées pour compte, car il n'est pas toujours évident d'obtenir des 'résultats' à court

---

<sup>92</sup> SERV, *op. cit.*, p. 47.

<sup>93</sup> [De Bureaucratie \(Max Weber\) | House of Control](#)

<sup>94</sup> SERV, *op. cit.*, p. 53.

terme dans leur cas ? « *L'accent mis sur l'obtention de chiffres fait que les services travaillent principalement avec les personnes avec lesquelles il est facile d'obtenir des résultats* », affirme un participant à la concertation d'une association de lutte contre la pauvreté. Le risque d'un effet '*cherry picking*' ou 'pistachisation' est réel. Le terme 'pistachisation' renvoie à la façon dont beaucoup de gens mangent les pistaches : on commence par retirer celles dont la coque s'enlève facilement, puis celles où elle est un peu plus difficile à retirer. Mais celles dont la coque est encore complètement fermée sont généralement laissées de côté. Le '*cherry picking*' désigne « *les situations dans lesquelles les associations ou les services publics sont tellement surchargés qu'ils choisissent de traiter les cas moins complexes, afin de pouvoir aider davantage de personnes et d'être mieux évalués par les autorités qui les subventionnent* » (une administration). Les services destinés aux personnes les plus vulnérables – qui ont des problèmes complexes et sont souvent les plus difficiles à accompagner – deviennent ainsi moins accessibles. Elles ont souvent besoin d'un soutien à long terme, ce qui va à l'encontre de la logique économique qui consiste à obtenir des résultats. Le coût final est plus élevé, car ces personnes reviennent toujours, d'une manière ou d'une autre, vers un service ou un autre<sup>95</sup>.

Une logique de gestion comporte non seulement le risque d'une perte de qualité dans l'interaction directe avec les ayants droit (potentiels), mais aussi celui d'un abandon progressif de la mission de défense des droits qui incombe aux services publics. Si tous les services sont réduits à des 'services aux consommateurs', les questions politiques relatives à la justice sociale risquent d'être perdues de vue.

### 3. Le travailleur social de première ligne dans les services publics : entre le marteau et l'enclume

« *On attend des travailleurs sociaux qu'ils adoptent une attitude schizophrénique : d'un côté, ils doivent accompagner et aider les gens, et de l'autre, ils doivent les contrôler et les punir. C'est ce que leur impose le cadre légal. Il existe également plusieurs questions contradictoires : les valeurs personnelles, les intérêts des bénéficiaires, les attentes de la hiérarchie, le cadre législatif parfois très restrictif et parfois très souple* » (une fédération des CPAS).

Un travailleur de première ligne est une personne qui est en contact direct avec l'utilisateur. Il s'agit d'un profil très large, mais dans cette partie, nous nous intéressons plus particulièrement aux défis auxquels est confronté le travailleur social. Le travailleur social de première ligne d'un service public se trouve entre le marteau et l'enclume. D'une part, il est en contact avec les citoyens auxquels il souhaite fournir un service public de qualité et accessible en vue de la réalisation des droits. D'autre part, on attend de cet employé de première ligne qu'il applique la politique gouvernementale, une politique qui impose des conditions, des règles et des procédures de plus en plus strictes en matière d'accès à la protection sociale. Cela alourdit la charge administrative de l'employé, qui doit également jouer de plus en plus le rôle de contrôleur. La réglementation stricte laisse peu de place au travail sur mesure et l'employé doit de plus en plus rendre des comptes aux instances supérieures sur les décisions prises et l'utilisation des ressources financières. Cette attitude schizophrénique est intenable pour de nombreux employés de première ligne qui risquent de perdre le sens de leur métier.

---

<sup>95</sup> Grymonprez, Hans et al., *op. cit.*



### 3.1. Une charge administrative croissante

Les services publics se caractérisent par un degré élevé de formalisme. Les règles, les prescriptions et les procédures constituent souvent la base de la vie professionnelle des collaborateurs travaillant dans le secteur public. Si bon nombre de ces règles, prescriptions et procédures sont chronophages et peu fonctionnelles, elles sont alors considérées comme des charges administratives<sup>96</sup>.

Les employés des services publics qui ont participé à la concertation ont signalé une charge administrative croissante. Cela leur laisse moins de temps à consacrer à leur tâche principale : l'accompagnement et le soutien des citoyens. Ce signal a également été relevé dans une enquête menée en 2023 auprès de 145 CPAS wallons et bruxellois : « *La charge administrative demandée aux CPAS est beaucoup trop importante et ne semble pas diminuer, malgré les promesses de simplifications administratives* »<sup>97</sup>. Un participant à la concertation a souligné « *l'extrême bureaucratisation de l'action sociale (...). En conséquence, les travailleurs sociaux doivent effectuer un travail ultra-technique et technocratique* » (une fédération de CPAS). Un employé de CPAS a confirmé que « *la réduction de la charge administrative est évoquée depuis des années par les travailleurs sociaux auprès des administrations locales* ». Une autre employée d'un CPAS a souligné la quantité de détails et le temps nécessaires à la préparation des dossiers pour le Comité Spécial du Service Social. Elle considère ce travail comme une charge administrative et se demande « *si, en 2025, les politiciens locaux devront encore prendre des décisions concernant le revenu d'intégration* ». Le PIIS est également considéré par les employés du CPAS comme un outil qui pourrait être utile, mais qui, par manque de temps, est souvent réduit à une simple formalité administrative<sup>98</sup>.

Les participants à la concertation issus du terrain ont suggéré que la simplification du cadre réglementaire, et (dans la mesure du possible) l'octroi automatique des droits et la réduction de la charge de la preuve – cf. 3.2. le contrôle entraîne une charge administrative supplémentaire – permettraient aux travailleurs sociaux de consacrer plus de temps et d'attention à l'usager et à sa demande. Un participant à la concertation travaillant dans un CPAS l'a formulé ainsi : « *Il y a souvent des conditions liées à différents droits (...) [avec] des cadres conditionnels tous différents, et les travailleurs sociaux indiquent qu'il serait beaucoup plus facile s'il n'y avait qu'un seul cadre. Une autre option consiste à miser davantage sur l'automatisation des droits, tant pour le citoyen que pour le travailleur social* ».

Le gouvernement prend déjà des mesures pour réduire la charge administrative. Le gouvernement fédéral a ainsi créé un groupe de travail 'simplification administrative' qui souhaite dans un premier temps s'attaquer au problème des avances (voir plus haut). En 2025, le gouvernement flamand a lancé le projet '*Regelrecht*'<sup>99</sup>, dans le cadre duquel il examine, entre autres avec des acteurs de la société civile, comment réduire la charge administrative dans différents domaines. Les associations de lutte contre la pauvreté et les experts du vécu demandent à être activement impliqués dans de telles initiatives. Ils font référence à un nouveau projet de recherche (2026-2028) qui tiendra compte de leur expérience et de leur expertise en tant qu'usagers afin de rendre les CPAS plus accessibles sur le plan administratif<sup>100</sup>.

---

<sup>96</sup> ZigZagHR (2023). « [Comment réduire les conséquences négatives liées à la perception des charges administratives ?](#) ».

<sup>97</sup> Caldarini, Carlo et Cherenti, Ricardo, *op. cit.*, p. 107.

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 87.

<sup>99</sup> Vlaanderen.be - [Regelrecht: Vlaanderen vereenvoudigt](#)

<sup>100</sup> Odisee - [Administratieve toegankelijkheid in OCMW's](#)

### 3.2. Trouver un équilibre entre mission de services et contrôle

Le travailleur d'un service public de première ligne doit à la fois fournir un service au citoyen et contrôler ce dernier. En tant que gardien de l'accès à la protection sociale, ce travailleur doit en effet veiller à ce que les personnes remplissent toutes les conditions (de plus en plus nombreuses). Les travailleurs sociaux des CPAS ne sont pas les seuls à se trouver dans cette position délicate, c'est également le cas, par exemple, des médecins-conseils des mutuelles. Ce médecin détermine et contrôle si une personne a droit ou non à une allocation de maladie ou d'invalidité. En même temps, ce médecin a une fonction consultative. Il peut en effet recommander ou déconseiller la reprise progressive du travail ou le suivi d'une formation de reconversion professionnelle.

Quelle est la position des prestataires de services vis-à-vis de leur rôle de contrôleur ? Une étude réalisée en 2018 par le *Centrum voor Sociaal Beleid* auprès de près de 600 travailleurs sociaux dans 89 CPAS montre que les opinions générales sur l'État social déterminent largement les actions des travailleurs sociaux. Ceux qui estiment que les pouvoirs publics devraient exercer un contrôle plus strict ou que les allocations sont trop souvent versées à des personnes qui ne les méritent pas sont plus enclins, en tant que travailleurs sociaux, à sanctionner un usager<sup>101</sup>. Il apparaît en outre que l'attitude des jeunes travailleurs sociaux à l'égard de l'État social est davantage fondée sur le contrôle et la méfiance que celle de leurs collègues plus âgés<sup>102</sup>. Toutefois, selon cette étude, il existe toujours un écart important entre les opinions des travailleurs sociaux et l'opinion publique générale. Les travailleurs sociaux des CPAS croient davantage à l'importance de l'État social et à la bonne foi des usagers que les citoyens qui n'ont aucune expérience de la réalité des personnes en situation de pauvreté<sup>103</sup>. En outre, une autre étude du *Centrum voor Sociaal Beleid* montre que les employés des CPAS considèrent que leur tâche principale est d'aider les personnes dans tous les aspects de leur problématique. Seuls 45 des 157 répondants mentionnent « *l'interaction entre le soutien et le contrôle* » comme l'une de leurs trois tâches principales. Les chercheurs en concluent que les employés des CPAS ne considèrent pas d'emblée les usagers sous l'angle de la 'détection de la fraude', mais continuent de croire que l'aide constructive porte ses fruits<sup>104</sup>.

Un quart des CPAS wallons et bruxellois ont indiqué dans une enquête que les contrôles sont renforcés et deviennent de plus en plus stricts : statut de cohabitant, travail au noir, pauvreté financière, etc. « *Les CPAS ont l'impression qu'ils doivent contrôler tout ce qui représente une dépense* »<sup>105</sup>. Ils doivent tenir les cordons de la bourse. Un collaborateur d'un CPAS de la Communauté germanophone allait dans ce sens : « *L'assistant social finit par gérer une caisse et a comme mission de défendre le budget communal. Le budget prime sur l'intérêt de l'utilisateur* ».

Les participants à la concertation aussi constatent une attention croissante accordée à la conditionnalité et au contrôle. L'un d'entre eux l'a formulé ainsi : « *Les travailleurs sociaux ont deux casquettes : celle de travailleur social et celle de contrôleur. (...) La casquette du contrôle et du respect des règles prend de plus en plus d'importance.* » (une association de lutte contre la pauvreté). Lorsque la balance penche complètement du côté du contrôle, cela peut signifier pour les personnes en

<sup>101</sup> De Wilde, Marjolijn et Marchal, Sarah (mars 2018). « [Weighing up work willingness in social assistance: a balancing act on multiple levels](#) », *CSB Working Paper*, nr. 18.08.

<sup>102</sup> De Wilde, Marjolijn et al. (2018). « [In a category of their own? A multi-group SEM comparison of the welfare state attitudes of social assistance workers and the general public](#) », *CSB Working Paper*, nr. 18.12.

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> Recherche de Sarah Marchal, Julie Janssens et Marjolijn De Wilde du Centrum voor Sociaal Beleid (UAntwerpen).

<sup>105</sup> Caldarini, Carlo et Cherenti, Ricardo, *op. cit.*, p. 62.

situation de pauvreté qu'elles ne reçoivent pas l'aide nécessaire dans les situations d'urgence et de crise. Une association de lutte contre la pauvreté a raconté qu'un CPAS n'accordait une aide d'urgence aux personnes sans-abri que s'elles pouvaient montrer une photo de l'endroit où elles avaient dormi dehors. Les services publics exigent beaucoup de transparence de la part des personnes en situation de pauvreté, parfois à tel point que cela porte atteinte à leur droit à la vie privée. Une participante à la concertation a raconté qu'elle « *s'était rendue au CPAS, où on lui avait demandé sa carte bancaire et où toutes ses dépenses avaient été affichées à l'écran et analysées. C'est illégal* » (une association de lutte contre la pauvreté). Au sein de la concertation, un participant a parlé de 'violence institutionnelle' « *lorsque les besoins des personnes ne sont pas entendus ou compris* ». Il a ajouté que : « *les CPAS devraient avoir pour objectif de stabiliser et d'améliorer la situation des personnes, mais je ne vois pas en quoi les sanctionner pourrait servir cet objectif* » (une association de lutte contre la pauvreté).

Les participants à la concertation pointent le fait que les travailleurs au sein de services publics doivent de plus en plus souvent endosser le rôle de contrôleurs dans « *un cadre conçu dans une optique de contrôle, de surveillance et de sanction* ». Ils ont notamment fait référence au récent accord de gouvernement fédéral qui prévoit de « *créer un registre centralisé afin de contrôler toutes les aides accordées à tous les citoyens belges* »<sup>106</sup>. Cela ne doit toutefois pas détourner l'attention de l'énorme non-recours aux droits sociaux. Des études montrent en effet que 46 % des personnes éligibles au revenu d'intégration ne bénéficient pas de ce droit<sup>107</sup>.

Les participants considèrent l'accent croissant mis sur le contrôle et la conditionnalité comme un signal important de méfiance de la part des pouvoirs publics : « *Si les pouvoirs publics faisaient confiance à leurs citoyens, il y aurait beaucoup moins de contrôles et cela fonctionnerait beaucoup mieux, car la plupart des services fonctionnent actuellement sur la base de la méfiance* » (une association de lutte contre la pauvreté). Cela rend les personnes en situation de pauvreté méfiantes et craintives à l'égard du gouvernement et de ses représentants, ce qui nuit à la prestation des services, qui ne peut être efficace que s'il règne un climat de confiance. Le service du Médiateur fédéral présent à la réunion le confirme : « *Si le gouvernement suscite la méfiance, les gens ont peur de faire certaines demandes, car ils ne savent pas comment les services publics vont réagir* ».

### 3.3. La marge de manœuvre pour de l'accompagnement sur-mesure dans le cadre de la législation

Pour agir de manière judicieuse et proposer un accompagnement sur-mesure, les travailleurs dans des services de première ligne utilisent leur marge discrétionnaire dans leur prise de décision. Il s'agit de la marge dont disposent ou dont se prévalent les professionnels dans les limites de la loi<sup>108</sup>. De nombreux travailleurs sociaux sont peu conscients de la marge de manœuvre dont ils disposent. Ils pensent souvent qu'ils en ont peu, l'utilisent inconsciemment ou restent dans l'interprétation stricte de la législation, de la réglementation et des procédures. Un participant l'a confirmé : « *Tous les travailleurs sociaux n'ont pas le même cœur pour les personnes en situation de pauvreté ou ne connaissent pas la marge de manœuvre offerte par la législation relative aux CPAS* » (une association de lutte contre la pauvreté).

<sup>106</sup> Gouvernement fédéral (31 janvier 2025). [Accord de coalition fédérale 2025-2029](#), p. 80.

<sup>107</sup> Goedemé, Tim et. al. (2022). [TAKE: Reducing poverty through improving the take up of social policies. Final Report](#), Bruxelles, Belgian Science Policy Office, p. 55.

<sup>108</sup> Devlieghere, Jochen (8 janvier 2020). « [Een goede sociaal werker neemt het niet zo nauw met regels](#) », *Sociaal.Net*.

Une enquête menée auprès de 584 travailleurs sociaux de 89 CPAS flamands a révélé que les évaluations qu'ils faisaient de situations d'usagers similaires étaient très différentes<sup>109</sup>. La probabilité qu'un usager perde son revenu d'intégration varie en fonction du travailleur social qui examine sa situation. Même si la décision formelle appartient au Comité spécial, c'est un travailleur social qui signale le comportement d'un usager et propose une sanction. La chercheuse plaide en faveur d'une réduction des procédures, car celles-ci peuvent mettre les travailleurs sociaux dans une situation difficile. Selon elle, les procédures qui visent à uniformiser les pratiques entre les CPAS ou entre les travailleurs sociaux d'un même CPAS ne garantissent pas nécessairement une plus grande égalité. En effet, des recherches qualitatives montrent que les nouvelles réglementations ou procédures sont interprétées de différentes manières par les différents travailleurs. Les procédures empêchent aussi souvent les travailleurs sociaux d'utiliser leur créativité<sup>110</sup>. Le chef du département des affaires sociales de la ville de Malines partage l'avis de la chercheuse : « *Le collaborateur doit bénéficier d'une certaine autonomie et d'une certaine confiance pour évaluer ce qui est nécessaire. (...) Les procédures et la bureaucratie ne font que rendre plus difficile l'exercice de la profession, et l'approche de l'usager basée sur la confiance* »<sup>111</sup>. Dans diverses publications, le Service de lutte contre la pauvreté et d'autres acteurs soulignent aussi de façon répétée la nécessité de simplifier les procédures et la réglementation dans la lutte contre le non-recours aux droits<sup>112</sup>.

Lors de la concertation, plusieurs exemples ont été donnés illustrant la manière dont les employés des services publics utilisent ou non leur marge de manœuvre. Un participant a raconté l'histoire d'un couple sans abri qui, contraint et forcé, a dû temporairement loger chez des amis, mais qui a d'abord dû séjourner six mois dans un logement de transit pour pouvoir bénéficier d'une attribution accélérée d'un logement social. Un autre participant a raconté qu'il avait réussi à inclure dans son PIIS un certain nombre d'engagements qui lui tenaient à cœur (comme son travail en tant que bénévole), mais que cela n'était pas possible pour tout le monde : « *Le terme 'individualisé' figure dans le nom du PIIS, ce qui devrait signifier que le travailleur social écoute les besoins et les souhaits des personnes pour leur propre parcours, mais ce n'est pas le cas pour tout le monde* » (une association de lutte contre la pauvreté).

Les exemples montrent comment l'utilisation de la marge de manœuvre peut faire la différence pour les usagers. Les participants ont souligné qu'une marge d'appréciation offre de la place pour plus d'humanité : « *Si nous introduisons un système de cases neutres, nous risquons de perdre l'avantage que peut parfois apporter la marge de manœuvre humaine* ». Dans le même temps, ils ont souligné le revers de la médaille : plus il y a de place pour l'interprétation personnelle, plus il y a de place pour l'arbitraire. Un participant à la concertation l'a formulé ainsi : « *Cette situation conduit à ce que les usagers ne dépendent plus de la législation, mais de la bonne volonté ou de la capacité du travailleur social (...) à obtenir des droits* » (une association de lutte contre la pauvreté).

Un participant à la concertation a souligné que l'expérience peut être déterminante dans l'utilisation ou non de la marge de manœuvre : « *Un travailleur social dans un CPAS est un aidant qualifié et non un soldat du CPAS. Cela dépend beaucoup de l'expérience. Beaucoup de jeunes abandonnent après un*

<sup>109</sup> De Wilde, Marjolein (2018), *Between legislation and realisation comes implementation: the effect of the multi-layered implementation process on social policy outcomes*, Anvers, Université d'Anvers, Faculté des sciences sociales (thèse de doctorat).

<sup>110</sup> De Wilde, Marjolijn (29 août 2019). « *Sociaal werkers hebben meer macht dan ze denken* », *Sociaal.Net*.

<sup>111</sup> Serrien, Ludo (27 juin 2023). « *Administratie en bureaucratie: Kan het alsjeblieft eenvoudiger?* », *Sociaal.Net*.

<sup>112</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023), *op. cit.*, p. 121-138 ; Van den Broeck, Katleen et al., *op. cit.*, p. 90.

*an. Ils ont plus de mal à suivre leur propre voie. (...) Tout est une question d'expérience. J'espère qu'un travailleur social a sa propre vision et essaie d'aider du mieux qu'il peut »* (un employé d'un CPAS).

Pour faire usage de sa marge discrétionnaire, il faut bien connaître la réglementation, afin de ne pas appliquer les règles de manière plus stricte que nécessaire ou de manière erronée. Les témoignages recueillis lors de la concertation ont montré que les travailleurs sociaux ont également beaucoup de mal à se tenir informés des dernières modifications de la réglementation : *« Les travailleurs sociaux ne sont souvent pas bien informés de la réglementation. Notre brochure destinée aux travailleurs sociaux et aux bénéficiaires du revenu d'intégration sociale sur leurs droits auprès du CPAS a été bien accueillie par les travailleurs sociaux qui s'y réfèrent pour accompagner leurs usagers »* (une organisation de terrain).

### 3.4. Le risque de perte de sens dans la profession

Les défis mentionnés précédemment ont un impact considérable sur les travailleurs sociaux qui exercent dans le secteur public. L'importante charge administrative et la pression au travail élevée ne leur laissent pas suffisamment de temps pour faire un réel travail social et fournir un service de qualité. Une bureaucratisation excessive et l'accent mis sur le contrôle portent atteinte à leur professionnalisme pour offrir un accompagnement sur mesure et à leur capacité à établir une relation de confiance avec l'utilisateur. Le risque est grand que le travailleur social perde sa motivation et son sens du devoir : *« Je vois des travailleurs sociaux qui font un excellent travail, mais qui arrêtent après 20 ans parce qu'ils ne veulent pas vendre leur âme, car ils ne sont pas d'accord avec la législation »* (une association de lutte contre la pauvreté). Les conséquences possibles : une faible satisfaction au travail, des *burn-outs*, un absentéisme et un *turnover* importants, ainsi qu'une pénurie de travailleurs sociaux. Selon une enquête menée auprès de 286 travailleurs sociaux répartis dans 132 administrations locales en Flandre, un travailleur social sur quatre dans les CPAS subit une pression de travail très élevée. Un sur cinq souffre de stress au travail ou de symptômes d'épuisement professionnel et 20 % cherchent régulièrement un autre emploi : *« Les gens partent aussi rapidement parce qu'ils constatent qu'il y a toujours beaucoup d'administratif, qu'il n'y a toujours pas de satisfaction (...). Ou alors, il y a des personnes qui se disent : oui, je veux vraiment travailler davantage avec les gens, je veux avoir encore plus d'importance en tant que travailleur social, et non en tant qu'employé administratif »*<sup>113</sup>. Une enquête menée auprès des CPAS wallons et bruxellois a également révélé une démotivation générale et un épuisement professionnel parmi le personnel en raison des conditions de travail. On a également constaté des *'brown-outs'* : une perte de sens qui se traduit par un manque d'énergie, une démotivation, une perte de plaisir au travail et d'intérêt, ce qui aboutit finalement à une démoralisation et/ou à un licenciement<sup>114</sup>.

Cela a à son tour des conséquences néfastes sur la qualité et la continuité des services. Un participant à la concertation indique que *« si la personne à qui vous avez affaire dans l'administration n'est pas motivée ou ne vous apprécie pas, elle ne s'occupera pas correctement de votre dossier »* (une association de lutte contre la pauvreté). En raison du manque de personnel et du roulement du personnel, *« des dossiers peuvent être perdus »* et *« les personnes doivent raconter à nouveau leur histoire, rétablir la confiance, etc. »* (une association de lutte contre la pauvreté).

<sup>113</sup> Wildiers, Sarah (2023). *Werkstress, verloopintentie en leiderschap in de Vlaamse OCMW's. Een mixed-methods onderzoek*, [Mémoire de master], Louvain, KU Leuven Faculté des sciences sociales.

<sup>114</sup> Caldarini, Carlo en Cherenti, Ricardo, *op. cit.*, p. 94.

Nous pouvons le point de ce chapitre en constatant que le dilemme du travailleur de première ligne complique l'exercice de sa mission principale et celle du service public : garantir l'égalité d'accès aux droits sociaux et assurer et défendre la sécurité d'existence et la qualité de vie. En fin de compte, ce sont les personnes en situation de pauvreté qui en font les frais. Ce constat appelle à un meilleur équilibre et un débat approfondi impliquant les professionnels et les usagers.

## 4. Recommandations

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

*Garantir l'accès aux droits sociaux par le biais des services publics*

- Mener une politique fondée sur une approche des droits humains.
- Mener une politique qui considère la réalisation des droits sociaux par le biais des services publics comme un investissement à long terme dans les personnes et dans la société en général.
- Adopter un discours axé sur la responsabilité sociale partagée plutôt que sur la responsabilité et la culpabilité individuelles. Sensibiliser et informer la population sur l'importance – individuelle et collective – des services publics qui garantissent la protection sociale et les droits. Dans ce contexte, parler systématiquement de contributions sociales – ou de contributions solidaires – plutôt que de 'coûts' ou de 'bénéfices'.

*Prévoir un financement suffisant pour les services publics qui garantissent la protection sociale et les droits sociaux.*

- Réduire la pression financière sur la protection sociale.
  - Diversifier les sources de financement de la sécurité sociale (par exemple, par le biais de contributions sur le patrimoine et pas uniquement sur le travail).
  - Continuer à investir dans la prévention (logements publics abordables et de qualité, création d'emplois de qualité, accompagnement et soutien adéquats, etc.) afin de prévenir certains risques à long terme et d'éviter ainsi des coûts supplémentaires (chômage, maladie et invalidité, sans-abrisme, etc.).
- Toujours tenir compte du principe *de standstill* inscrit dans la Constitution : l'interdiction de principe de réduire considérablement le niveau de protection de la sécurité sociale, sauf pour des raisons liées à l'intérêt général. Des raisons purement budgétaires ne suffisent pas à justifier une réduction importante.
- Prévoir un financement structurel et suffisant pour le fonctionnement et les services des CPAS. Prévoir, à l'aide de fonds fédéraux, une compensation plus élevée pour les CPAS pour le paiement du revenu d'intégration. Financer également de manière structurelle, à l'aide de fonds fédéraux, l'aide complémentaire que les CPAS peuvent octroyer, afin qu'ils ne doivent pas la financer uniquement avec leurs propres moyens.

*Doter les services publics de personnel, de moyens suffisants et d'un cadre pour offrir des services de qualité et à dimension humaine.*

- Réduire la charge de travail et la charge administrative des employés des services publics. Doter les services publics à tous les niveaux politiques de ressources matérielles et financières suffisantes, de personnel qualifié et de formations. Introduire une norme en matière de charge administrative et d'augmentation des effectifs.
- Réduire la charge administrative des employés des services publics en simplifiant les procédures et la réglementation. Cela permet également de laisser plus de place à de



l'accompagnement sur-mesure et témoigne de la confiance accordée au professionnalisme du personnel.

- Rendre la profession de travailleur social dans les services publics plus attrayante. Améliorer les conditions de travail et de rémunération et prévoir un soutien aux employés des services publics, en particulier ceux qui sont en première ligne, y compris les travailleurs sociaux.
- Impliquer des experts du vécu dans des initiatives pour améliorer les services publics et engager, en tant que service public, le dialogue avec les associations de lutte contre la pauvreté.
- Engager un débat approfondi sur un meilleur équilibre dans l'octroi des droits et le contrôle des conditions légales, avec la participation des professionnels et des associations de lutte contre la pauvreté. Le Service de lutte contre la pauvreté peut offrir une plateforme de concertation pour permettre un tel débat.



# Chapitre II – Embarquer tout le monde à bord

## Table des matières

<b>Introduction.....</b>	<b>42</b>
<b>1. Savoir si l'on a droit à une aide, et comment y prétendre.....</b>	<b>42</b>
1.1. Se sentir sujet de droits .....	43
1.1.1. Une raison du non-recours aux droits.....	43
1.1.2. Un contexte qui devrait favoriser un sentiment de citoyenneté.....	43
1.1.3. Des situations de sous-protection.....	44
1.2. Être informé de ses droits et du service à contacter pour les réaliser .....	45
1.2.1. Une information accessible et de qualité .....	45
1.2.2. Des démarches proactives pour atteindre tous les usagers .....	48
<b>2. Entrer en contact avec le service public .....</b>	<b>49</b>
2.1. Les obstacles pour franchir le seuil d'accès aux services .....	49
2.1.1. Le rapport aux services .....	49
2.1.2. La charge administrative.....	50
2.1.3. La langue, l'écrit et le langage .....	50
2.1.4. Mobilité et accessibilité physique des services .....	52
2.2. La digitalisation des guichets et des demandes ( <i>front office</i> ) .....	53
2.2.1. La digitalisation des services publics comme projet politique .....	54
2.2.2. La différence entre la digitalisation du guichet ( <i>front office</i> ) et de l'arrière-guichet ( <i>back office</i> ).....	55
2.2.3. Les obstacles aux démarches numériques .....	55
2.2.3.1 Le passage de l'oral à l'écrit .....	56
2.2.3.2. L'absence de matériel adéquat et de support technique .....	56
2.2.3.3. Les compétences numériques .....	57
2.2.4. Une cause d'exclusion sociale et de discrimination indirecte .....	58
2.2.5. L'utilisation de systèmes d'intelligence artificielle du type ' <i>chatbots</i> ' .....	58

2.2.6. Digitalisation et vie privée : une problématique exacerbée pour les personnes en pauvreté.....	59
2.3. L'importance de l'accueil lors du premier contact avec le service .....	60
2.3.1. La possibilité d'un contact en face-à-face.....	60
2.3.2. La posture du travailleur et le temps accordé à l'utilisateur .....	61
2.3.3. L'impact du lieu de l'accueil.....	62
2.4. Sortir du premier entretien avec une feuille de route claire.....	63
3. Recommandations.....	64

## Introduction

Il est nécessaire de garantir au maximum l'effectivité des mesures politiques qui participent à la réalisation de droits fondamentaux pour tous les groupes de la population. Pour ce faire, les pouvoirs publics doivent s'assurer d'embarquer tout le monde dès le départ du trajet qui mène chacun à ses droits. Que ce soit dans les situations où des personnes deviennent malades de longue durée ou lorsqu'elles doivent avoir recours à l'aide sociale auprès d'un CPAS, il est fondamental que les pouvoirs et les services publics mettent tout en œuvre pour que ces personnes sachent comment faire valoir les droits auxquels elles sont éligibles. Dans de tels cas, il est en effet important que ces ayants droit puissent recevoir le plus rapidement possible les indemnités et allocations, aux montants corrects qui leur sont dus, pour éviter au maximum que leur situation financière ne se détériore et que ces personnes ne basculent pas (davantage) dans une situation de pauvreté.

Dans ce chapitre, nous abordons donc les deux premières étapes du parcours d'une personne qui veut réaliser un de ses droits auprès d'un service public : savoir si l'on a droit, et comment on peut prétendre à une aide (point 1) et entrer en contact avec le service adéquat (point 2).

Pour chacune de ces étapes, différentes questions et difficultés se posent pour des personnes en situation de pauvreté. Et chacune de ces étapes renvoie donc aussi à la responsabilité qui incombe aux pouvoirs et services publics de mettre tout en œuvre pour tenter, dès le départ, de supprimer au maximum ces différents obstacles.

Nous mentionnons aussi dans ce chapitre des pratiques intéressantes et inspirantes mises en place pour tenter de lutter contre les difficultés rencontrées par des personnes en situation de pauvreté à ce stade de leur parcours d'utilisateur.

### 1. Savoir si l'on a droit à une aide, et comment y prétendre

Pour pouvoir commencer à entreprendre une démarche pour faire valoir un droit, la personne doit déjà considérer qu'elle est sujet de droits. Se sentir sujet de droits, c'est le fait de réaliser qu'on a des droits et de considérer que c'est normal et juste de demander que les pouvoirs publics nous les garantissent. Les personnes doivent en effet se sentir légitimes à demander une aide. Et elles doivent

aussi être conscientes – et donc bien informées – des possibilités qui existent et leur sont proposées pour faire cela. Il faut donc non seulement que les personnes soient bien informées de leurs droits et des aides disponibles, mais aussi que la société et les institutions les soutiennent activement dans le recours à ces droits.

## 1.1. Se sentir sujet de droits

### 1.1.1. Une raison du non-recours aux droits

Le fait de ne pas se sentir sujet de droits constitue une des raisons qui participent au problème du non-recours aux droits chez les personnes en situation de pauvreté. Le Service de lutte contre la pauvreté et d'autres acteurs attirent l'attention sur ce constat depuis des années<sup>115</sup>. On envisage trop 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 en viennent à penser qu'elles n'ont tout simplement pas de droits. Par exemple, des personnes qui seraient pourtant éligibles pour recevoir le revenu d'intégration et qui connaissent l'existence de cette aide sociale ne s'adressent pas au CPAS pour en faire la demande parce qu'elles ne s'imaginent même pas qu'elles pourraient y avoir droit. Elles peuvent penser que cette aide ne s'adresse pas à elles, ou même qu'elles ne la 'méritent' pas.

Cette question a aussi été travaillée dans le cadre du projet de recherche Re-InVEST.be auquel a collaboré le Service<sup>116</sup>. À ce sujet, les chercheurs de l'UCLouvain expliquent que « *les situations de pauvreté sont depuis longtemps décrites par la littérature spécialisée comme une situation d'exclusion du droit dont la non-demande de droits n'est qu'une forme. Il s'agit de toutes les situations dans lesquelles les personnes ne se sentent pas concernées par les droits (...)* »<sup>117</sup>.

### 1.1.2. Un contexte qui devrait favoriser un sentiment de citoyenneté

Pour se considérer comme des sujets de droits, les personnes éligibles à un droit doivent en premier lieu se sentir citoyennes<sup>118</sup>. Elles doivent se sentir légitimes à demander que leurs droits, qui sont garantis dans la législation, soient appliqués. « *Les personnes ont besoin d'être considérées comme des êtres humains, de pouvoir être elles-mêmes sans être jugées. Elles doivent avoir le sentiment de faire*

<sup>115</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 politiques. Rapport bisannuel 2014-2015\*](#), Bruxelles ; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (éd.) (2017). [\*Pauvreté et ineffectivité des droits : non-recours aux droits\*](#), Bruxelles, la Charte ; [\*Chapitre VI 'Un accès effectif aux droits'\*](#) dans 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 ; Observatoire de la santé et du social de la Région Bruxelles capitale (2017). [\*Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise. Cahier thématique du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016\*](#), Bruxelles, Commission communautaire commune.

<sup>116</sup> [Re-InVEST.be](#)

<sup>117</sup> De Munck, J., & Pardoën, L. (2023). [\*Constitutionnalisation et mise en œuvre des droits sociaux. Une approche par la conscience du droit et par les capacités \(Délivrable 1.2.2 & 1.2.3\)\*](#), Re-InVEST, p. 32.

<sup>118</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). [\*Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2016-2017\*](#), Bruxelles.

*partie de la société et ne pas avoir constamment l'impression de ne pas être à leur place, que d'autres gens ne veulent pas d'elles ou les jugent »* (une organisation de lutte contre la pauvreté).

Mais, cela ne dépend certainement pas principalement de la responsabilité individuelle des personnes en situation de pauvreté. En effet, il est nécessaire que les pouvoirs publics garantissent au maximum un contexte de société dans lequel ne prolifèrent pas des propos stigmatisants à l'encontre des groupes plus précarisés de la population<sup>119</sup>. Les discours publics politiques et médiatiques ne devraient pas véhiculer des points de vue qui renforcent les divisions au sein de la population et qui mettent ainsi à mal la cohésion sociale qui est nécessaire pour maintenir une société tournée vers le bien commun. Comment, en effet, des personnes dépeintes régulièrement comme des 'assistés', des 'fraudeurs' ou des 'profiteurs' pourraient-elles se sentir légitimes à faire valoir pleinement leurs droits ? Les pouvoirs et les services publics devraient au contraire mettre le maximum en œuvre pour encourager tous les groupes de la population éligibles à des droits à les réaliser. Une organisation de lutte contre la pauvreté observe que *« l'idée que l'accès à l'aide doit être mérité commence à s'imposer. Cette pratique va mener à des traitements complètement inégalitaires : si en tant que travailleur social je juge que la personne que j'ai en face de moi ne fait pas ce qu'elle doit faire pour obtenir de l'aide alors je déciderai de ne pas l'aider quels que soient ses droits puisque l'on intègre des logiques de mérite. Ce glissement vers une logique de mérite semble prendre le pas sur les notions fondamentales de droit »*.

À cet égard, il faut aussi souligner le rôle important que jouent des personnes-ressources et des organisations qui peuvent faire office de réels ponts entre des personnes en situation de précarité et leurs droits. En effet, certaines associations, des travailleurs de rue, des maisons de quartier, mais aussi des proches (famille ou amis) jouent un rôle fondamental pour (re)connecter des personnes à leurs droits, et aux services publics qui ont la mission de les mettre en œuvre. Elles permettent cela grâce à leur proximité avec les personnes et en leur offrant souvent un accueil à bas seuil d'accès. Ce sont toutes ces relations de solidarités 'directes' ou 'chaudes' dont les participants à la concertation avaient déjà souligné l'importance pour faire société de façon humaine dans le Rapport bisannuel 2020-2021 'Solidarité et pauvreté'<sup>120</sup>. Il n'est, pour autant, pas question de valider un transfert de responsabilité croissant de missions publiques qui incombent aux pouvoirs et aux services publics vers des acteurs associatifs ou l'entourage des usagers plus généralement (voir Chapitre I – point sur le transfert de responsabilité).

### 1.1.3. Des situations de sous-protection

Mais, dans certaines situations, c'est la législation elle-même qui exclut explicitement des personnes de certains droits en les mettant dans des situations de sous-, voire de non-, protection<sup>121</sup>. L'équipe de l'UCL dans le projet Re-InVEST.be parle alors d'une forme d'exclusion 'active' et 'délibérée' de la part des pouvoirs publics. C'est le cas, par exemple, pour différents droits pour des personnes vivant sur le territoire sans titre de séjour légal ou des personnes qui ont été privées de certains droits comme les

---

<sup>119</sup> Forum – Bruxelles contre les inégalités (2019). [Pauvrophobie](#).

<sup>120</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.

<sup>121</sup> Observatoire de la santé et du social de la Région Bruxelles capitale (2017), *op. cit.*

prisonniers<sup>122</sup>. Toutes les personnes habitant sur le territoire belge, voire dans la même Région, n'ont donc pas accès aux mêmes droits.

Dans un autre domaine, en décidant de limiter l'octroi des allocations de chômage à deux ans maximum à partir de 2026, le gouvernement actuel a également choisi d'exclure dans la réglementation sur le chômage une partie des personnes qui étaient jusque là protégées par ce droit. Dans un avis publié en juillet 2025, le Service de lutte contre la pauvreté attirait l'attention sur le fait que la mise en œuvre de cette réforme présentait d'importants risques d'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<sup>123</sup>.

## 1.2. Être informé de ses droits et du service à contacter pour les réaliser

« On est de plus en plus face à une politique 'IKEA' où on te donne les plans – mais pas des plans très clairs – et on te demande de faire tout toi-même » (une association de lutte contre la pauvreté). »

### 1.2.1. Une information accessible et de qualité

Pour pouvoir faire valoir un droit et entamer la procédure pour introduire une demande d'aide, les personnes doivent être au courant de l'offre publique d'aides auxquelles elles ont droit et du service adéquat à contacter.

Sur ce plan également, la responsabilité ne doit pas en premier lieu être pensée comme individuelle, mais bien comme relevant d'abord de la responsabilité des pouvoirs publics. En effet, de nombreuses personnes en situation de pauvreté n'ont tout simplement pas suffisamment de temps et d'espace mental pour entreprendre proactivement des recherches pour récolter les informations sur les droits et les aides auxquels elles pourraient prétendre. Elles sont souvent déjà submergées par tout ce qu'impose au quotidien une vie dans la pauvreté et la précarité. De nombreuses personnes en situation de pauvreté tentent en permanence de joindre les deux bouts en fin de mois et n'arrivent de ce fait pas à se projeter dans un avenir quelque peu désirable<sup>124</sup>. Cela rend leur vie très stressante et mobilise beaucoup de leur temps et de leur énergie physique et mentale. Ainsi, ce sont les pouvoirs publics qui devraient mettre un maximum d'actions en œuvre pour fournir une information de qualité et qui soit la plus accessible possible pour toutes les personnes éligibles à une aide publique. Parmi ces informations, doivent aussi se trouver les conditions d'accès à l'aide en question et les différents effets que peuvent entraîner son octroi sur la situation de la personne.

D'ailleurs, il faut rappeler que les pouvoirs publics sont aussi tenus légalement par des obligations d'information active.

À ce niveau, la Charte de l'assuré social, qui est issue d'une loi en vigueur depuis 1997, rassemble un ensemble de règles qui visent à assurer une protection minimale à la population (les assurés sociaux)

<sup>122</sup> De Munck, J., & Pardoën, L. (2023), *op. cit.*

<sup>123</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2025). [\*Avis concernant l'impact de la réforme des allocations de chômage du Gouvernement fédéral en matière de non-recours aux droits.\*](#)

<sup>124</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023), *op. cit.*



dans ses contacts avec les institutions de la sécurité sociale. L'idée de fond de cette loi était « *de faire bénéficier de leurs droits sociaux des gens qui ne les connaissent pas* »<sup>125</sup>. Les règles qu'elle contient s'adressent à toute administration dont les missions consistent à octroyer, réviser ou supprimer des prestations sociales.

La Charte de l'assuré social s'applique à toutes les institutions de sécurité sociale, et donc notamment les mutuelles et l'INAMI<sup>126</sup>. Les CPAS sont par ailleurs également reconnus comme institutions de sécurité sociale au sens de la Charte, qui s'applique donc bien à leurs relations avec leurs usagers<sup>127</sup>. En revanche, elle ne s'applique pas dans le cadre des demandes de logements sociaux.

Les principes repris dans la Charte sont nombreux, mais nous en retiendrons ici une liste restreinte :

- le devoir d'information, aussi claire que possible et de conseil de la population, au sujet de ses droits (le citoyen peut poser des questions à l'administration et cette dernière est tenue d'informer proactivement la population de certains points)<sup>128</sup> ;
- l'utilisation d'un langage clair<sup>129</sup> ;
- la délivrance d'un accusé de réception à l'assuré social pour toute demande<sup>130</sup> ;
- la tenue d'un délai raisonnable lorsqu'un citoyen fait une demande d'allocation (décision dans les 4 mois et versement dans les 4 mois) et le paiement d'intérêts de retard dans le cas contraire<sup>131</sup> ;
- la communication au citoyen assuré social, pour chaque décision, des possibilités d'appel, des motifs de la décision et des références<sup>132</sup>.

Il est important de souligner que les règles contenues dans la Charte de l'assuré social constituent une protection minimum, ce qui signifie que les administrations sont libres de mettre plus d'outils en place et de protéger leurs assurés sociaux au-delà des éléments requis par la Charte.

La Charte de l'assuré social n'est pas le seul outil juridique à contenir de telles garanties, puisqu'on les retrouve également dans certaines réglementations spécifiques, aux différents niveaux de pouvoir. Cependant, la Charte présente la particularité d'être transversale au régime de la sécurité sociale, au même titre que l'article 23 de la Constitution<sup>133</sup>.

Pour la matière de l'intégration sociale plus spécifiquement, l'article 17 de la Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale précise que « *le centre [CPAS] est tenu de communiquer à toute personne qui en fait la demande toute information utile au sujet de ses droits et obligations en matière d'intégration sociale sous la forme d'un revenu d'intégration, d'un emploi ou d'un projet individualisé d'intégration sociale. Le centre est tenu de communiquer de sa propre initiative à la*

<sup>125</sup> Documents parlementaires de la Chambre, session 1991-1992, n°353/1, p. 1.

<sup>126</sup> Loi du 11 avril 1995 visant à instituer "la Charte" de l'assuré social, M.B. 6 septembre 1996, art. 2, 1°, a) ; Article 21 loi 29 juin 1981.

<sup>127</sup> Fédération des CPAS wallons. [Charte : Les valeurs fondatrices des CPAS wallons](#), p. 2.

<sup>128</sup> [Loi du 11 avril 1995 visant à instituer "la Charte" de l'assuré social](#), M.B., 6 septembre 1996, art. 3 et 4.

<sup>129</sup> *Ibid.*, art. 6.

<sup>130</sup> *Ibid.*, art. 9 et 11.

<sup>131</sup> *Ibid.*, art. 10 et 20.

<sup>132</sup> *Ibid.*, art. 7, 13 et 14.

<sup>133</sup> Hugon Lecharlier, Claire, « La place de la Charte de l'assuré social dans l'ordre juridique belge » dans Lambinet, France et al., *Les 30 ans de la Charte de l'assuré social*, p. 11.

*personne concernée toute information complémentaire utile au traitement de sa demande ou au maintien de ses droits »<sup>134</sup>.*

Une meilleure collaboration entre différents acteurs de l'action sociale peut améliorer l'accessibilité des services publics et d'une information de qualité. À ce niveau, on peut s'arrêter un instant sur l'évaluation qui a été faite du *Geïntegreerd Breed Onthaal* (GBO) en Région flamande (littéralement 'Accueil Large Intégré'). « *Le GBO doit veiller à ce que les citoyens puissent bénéficier, à partir d'un point de contact unique (appelé single point of contact), d'un accueil large et généraliste pour toute demande d'aide, dans le cas où le citoyen ne sait pas vers quelle instance ou organisation se tourner* »<sup>135</sup>. Le *Geïntegreerd Breed Onthaal* s'inscrit dans le cadre du Décret sur la politique sociale locale<sup>136</sup>. Il a été pensé comme un levier pour parvenir à une meilleure réalisation des droits sociaux fondamentaux. Le *GBO* vise à renforcer la coopération entre les trois acteurs ayant une fonction d'accueil centrale en matière de politique sociale en Région flamande : les Centres Publics d'Action Sociale (CPAS), les *Centrum Algemeen Welzijnswerk* (CAW) et le Service de Travail Social des mutuelles.

En effet, on constate depuis des années que la fragmentation de l'offre de services et d'aide, ainsi que le manque d'accessibilité et de coordination rendent la réalisation des droits sociaux particulièrement difficile. Deux objectifs transversaux guident donc les *GBO* : Lutter contre le non-recours aux droits et augmenter l'accessibilité des services<sup>137</sup>. L'accessibilité des services est avant tout comprise comme la capacité d'être joignable par d'autres services.

En 2015, la mise en œuvre du *Geïntegreerd Breed Onthaal* au niveau local a ainsi été vue comme un moyen d'améliorer l'accessibilité de l'offre de services et d'aides existant, en unissant les forces de différents partenaires. Il s'agit donc d'une recherche de coordination afin de pouvoir offrir la bonne aide à tous, mais surtout aux personnes qui se trouvent dans une situation très vulnérable (personnes âgées, malades, personnes handicapées et personnes en situation de pauvreté). Lorsque la situation locale et les besoins le nécessitent, le réseau *GBO* peut être élargi à d'autres acteurs que les trois principaux cités plus haut.

Parmi les principes au cœur du *GBO*, il y a le fait d'adopter une vision large des situations des usagers, en prenant les droits sociaux comme point de départ. Cela signifie d'élargir le regard aux droits liés au travail, à la sécurité sociale, à la protection de la santé, à l'éducation, à l'aide sociale, médicale et juridique, à un logement digne, à la vie dans un environnement sain, ainsi qu'à l'épanouissement culturel et social.

En 2022, le *GBO* a été soumis à une évaluation. Il en est ressorti notamment des tensions entre l'ambition du *GBO* et sa mise en œuvre concrète. Le manque structurel de personnel met à mal la réalisation des deux objectifs principaux du dispositif. En raison de la charge de travail déjà très élevée, beaucoup de travailleurs sociaux se demandent comment ils parviendront à gérer la situation lorsque davantage de personnes seront orientées vers eux à travers les actions spécifiques du *GBO*.

<sup>134</sup> [Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale](#), M.B., 26 mai 2002, Art. 17, Chapitre III Procédure, Section 1<sup>ère</sup> Devoir d'information.

<sup>135</sup> SERV (2024). [Achtergrondrapport bij het SERV-advies 'Betere publieke dienstverlening'](#), p. 95.

<sup>136</sup> Autorité flamande (2018). [Décret de 9 février 2018 relatif à la politique sociale locale](#), M.B., 26 février 2018.

<sup>137</sup> Benoot, Toon (2023). "Geïntegreerd Breed Onthaal: het verbeeldende potentieel van samenwerking om betekenisvolle hulp- en dienstverlening te realiseren", dans Coene, Jill et al. (2023). [Armoede en ongelijkheid 2023](#).

Les objectifs et le principe du *GBO* sont intéressants. Mais pour pouvoir atteindre correctement ces objectifs, il est nécessaire que ce type de dispositif bénéficie d'un soutien financier d'une hauteur et d'une durée suffisantes de la part des pouvoirs publics<sup>138</sup>. Or, dans le cas du *GBO*, l'Accord de gouvernement actuel de la Région flamande reconnaît que ce dispositif est important et devrait se pérenniser. Mais cet accord prévoit en même temps de ne pas prolonger à partir de 2026 le soutien financier d'un million d'euros dont les administrations locales bénéficiaient précédemment pour assumer leur rôle de coordination et de partenariat.

### 1.2.2. Des démarches proactives pour atteindre tous les usagers

Que des informations de qualité, compréhensibles et accessibles à un maximum de personnes soient disponibles est évidemment déjà une bonne chose. Mais, cela ne garantit encore que peu l'accès effectif à ces informations pour les personnes à qui elles pourraient être utiles. En effet, les services publics en charge de la mise en œuvre effective des droits devraient entreprendre des démarches proactives pour s'assurer d'atteindre les personnes qui manquent ou risquent de manquer cette offre publique alors qu'elles y sont éligibles. Comme nous l'avons dit dans le point précédent, les autorités sont d'ailleurs tenues légalement par des obligations de publicité active envers les citoyens. *« Les personnes ne devraient pas avoir à chercher elles-mêmes où trouver l'information. L'information devrait leur être apportée. Les personnes ne devraient pas avoir à chercher ce à quoi elles ont droit, elles devraient obtenir leurs droits automatiquement »* (une organisation de lutte contre la pauvreté). En effet, cela semble impossible d'introduire une demande pour une aide dont on ne connaît même pas l'existence. Pour ce faire, les services publics peuvent aussi collaborer avec des organisations de terrain et de la société civile qui – comme nous l'avons dit plus haut – font souvent office de ponts entre des personnes en situation de précarité et leurs droits.

Au sein de la concertation, le modèle SAAMO '*Koffie & formulieren*' a été évoqué comme pratique inspirante. Ici, l'initiative provient plutôt d'un acteur associatif. Il s'agit d'un projet dans le cadre duquel SAAMO tente de faire valoir les droits des usagers en coopération avec le '*Centrum voor Algemeen Welzijnswerk*' (CAW). Ils se sont notamment penchés sur la GRAPA, en particulier pour les personnes qui ont travaillé en Espagne ou en Italie. En collaboration avec les mutuelles, ils ont également travaillé sur l'octroi du tarif social pour l'énergie. Ce modèle a été développé en 2016 et est maintenant mis en œuvre à plusieurs endroits. Les personnes qui ne trouvent pas le chemin des services peuvent s'y rendre pour poser des questions. Il fonctionne avec des bénévoles qui reçoivent également une formation. Les personnes peuvent venir prendre un café et raconter leur histoire. Ensuite, leur situation est examinée, leurs droits sont étudiés et on leur demande ce qu'elles veulent aborder en priorité. Le dispositif est connu grâce à un travail de proximité et à une présence dans les lieux que les personnes fréquentent déjà. Cela permet d'établir une relation de confiance. Il existe également une collaboration avec d'autres organisations telles que les associations de lutte contre la pauvreté et les mutuelles.

---

<sup>138</sup> VVSG (2025). [\*Leidraad: realisatie opdracht samenwerkingsverband GBO 2024-2025\*](#).

## 2. Entrer en contact avec le service public

Lorsqu'une personne a été correctement informée sur le service qu'elle doit contacter pour bénéficier d'une aide, elle peut essayer d'entrer en contact avec ce service.

À cette étape du parcours de l'utilisateur apparaît aussi une série de difficultés et d'enjeux pour les personnes en situation de pauvreté qui se situent à des moments différents : avant le premier contact avec le service (points 2.1 et 2.2), au moment du premier contact avec le service (point 2.3), et juste après ce premier contact avec le service en question (point 2.4).

Le premier contact de l'utilisateur avec le service public est une étape cruciale dans le parcours qui pourrait le mener à réaliser un droit qui pourrait faire une différence notable dans son quotidien : comme le fait de bénéficier d'un revenu d'intégration, d'indemnités en cas d'invalidité ou d'obtenir un logement social. Les pouvoirs et les services publics ont donc une responsabilité importante pour mettre en place les conditions adéquates qui assureront d'embarquer dès le départ tous les usagers sur le parcours qui pourra les amener à réaliser leur droit.

### 2.1. Les obstacles pour franchir le seuil d'accès aux services

Pour avoir un premier contact avec un service public, de nombreuses personnes en situation de pauvreté sont confrontées à divers obstacles qui ont été pointés par les participants au processus de concertation.

#### 2.1.1. Le rapport aux services

Des personnes en situation de pauvreté ont témoigné du sentiment de crainte et de méfiance que leur inspirent certains services publics. Ce rapport explique en partie pourquoi de nombreuses personnes qui auraient besoin de l'aide de certains services publics hésitent pourtant à les contacter. « *Je n'ai plus confiance dans les services publics. J'aurais beaucoup de mal à faire confiance à un assistant social* » (une association de lutte contre la pauvreté).

Il y a au moins deux raisons pour lesquelles des personnes développent ce sentiment. D'une part, des personnes ont peur des éventuels effets 'pervers' que peuvent leur causer la demande d'une aide et la prise de contact avec certains services. On peut citer comme illustration d'un effet 'pervers' dans le domaine du logement, une situation dans laquelle une personne a introduit une demande d'allocation loyer qui a conduit à attirer l'attention des services sur son logement. Les services ont fini par déclarer le logement inhabitable et contraindre la personne à le quitter alors qu'elle n'avait pas d'autre solution de logement accessible et durable. D'autre part, comme nous l'avons pointé dans le chapitre I, certains services publics fonctionnent dans le cadre d'une politique de plus en plus contrôlante envers les usagers. Et c'est aussi dans ce contexte que certains services publics souffrent d'une mauvaise image auprès de personnes en situation de pauvreté qui en viennent à hésiter, voire à abandonner, de les solliciter pour une aide qui pourrait pourtant améliorer leur situation. « *Les gens ne devraient pas avoir peur de frapper à une porte, ils ne devraient pas se sentir pointés du doigt, bien qu'ils soient souvent confrontés à des préjugés et des jugements. Je plaide pour un meilleur accueil, afin que les gens se sentent à l'aise pour entamer chaque étape dans leur demande d'aide* » (une association de lutte contre la pauvreté). Un participant travaillant pour le Médiateur fédéral a pointé le fait que « *les plaintes*

*adressées au Médiateur fédéral montrent également qu'il existe une méfiance plus générale à l'égard des services publics, non seulement parmi les personnes en situation de pauvreté, mais aussi dans la société en général. Cependant, de nombreuses personnes en situation de pauvreté font aussi confiance aux services publics. Mais, je comprends l'inquiétude que je ressens aussi dans cette réunion de concertation : la méfiance et la confiance peuvent aller dans les deux sens, mais lorsque la méfiance vient du gouvernement, elle crée une peur de faire certaines demandes, parce qu'on ne sait pas comment le service public va répondre ».* Certaines personnes en situation de pauvreté construisent aussi cette image plutôt négative en s'appuyant sur des expériences antérieures qu'elles peuvent avoir déjà vécues dans leurs contacts avec le service public en question. Il faut bien sûr préciser que ce rapport de méfiance est présent dans un certain nombre de situations et par rapport à certains services publics. D'autres témoignages d'usagers soulignent aussi comment des services publics sont parvenus à construire une relation de confiance avec eux. Celle-ci repose souvent sur des éléments liés à la relation d'aide comme une prise en compte de la situation particulière de l'utilisateur, une réelle écoute de son histoire et de ses besoins, une forme d'empathie de la part des interlocuteurs du service public, etc.

### 2.1.2. La charge administrative

La demande de certaines aides implique des démarches assez complexes et chronophages. Cette complexité des procédures est généralement la traduction d'une complexité qui se trouve déjà au niveau de la législation qui encadre l'aide (voir aussi le chapitre I pour le point de vue des travailleurs sociaux sur cette question). Pour demander une aide pour la première fois ou faire la demande d'une prolongation, il faut aussi souvent fournir au service public des documents et des preuves qui ont déjà été transmis précédemment au même service ou à un autre service public. En effet, les personnes en situation de pauvreté sont aussi souvent amenées à devoir expliquer – et souvent justifier – à plusieurs reprises leur situation à des travailleurs différents au sein du même service public.

Cette charge administrative – dont une partie pourrait pourtant être évitée – peut causer une forme de 'fatigue administrative'. Avant même d'avoir commencé à entreprendre les démarches nécessaires pour l'obtention d'une aide, des personnes en situation de pauvreté sont ainsi parfois déjà découragées par la lourdeur des tâches administratives qu'elles anticipent.

À cet égard, il est important de noter que des pratiques inspirantes peuvent s'appuyer sur la loi 'Only Once' du 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>139</sup>. Cette loi fédérale stipule que les citoyens et les entreprises ne doivent pas fournir les mêmes informations à plusieurs reprises. De telles dispositions existent également aux autres niveaux de compétence, mais devraient être appliquées beaucoup plus par les administrations concernées.

### 2.1.3. La langue, l'écrit et le langage

Pour faire la demande de nombreuses aides, il est souvent nécessaire que les personnes disposent d'une bonne maîtrise d'une des langues officielles du pays, voire plus précisément de la langue de la

---

<sup>139</sup> [Loi du 5 mai 2014 garantissant le principe de la collecte unique des données dans le fonctionnement des services et instances qui relèvent de ou exécutent certaines missions pour l'autorité et portant simplification et harmonisation des formulaires électroniques et papier](#), M.B., 4 juin 2014.

Communauté dans laquelle elles l'introduisent. Cela constitue un obstacle pour certaines personnes pour qui la langue dans laquelle se fait l'échange n'est pas leur langue maternelle et pour des personnes issues de l'immigration, ainsi que pour d'autres personnes qui, pour diverses raisons, éprouvent des difficultés à lire, à écrire ou à communiquer sur le plan administratif. Concernant des données chiffrées sur l'illettrisme, Lire et Écrire estimait qu'en 2023, 10 % des adultes étaient concernés par ces difficultés importantes par rapport aux savoirs de base <sup>140</sup>. En Flandre, en 2023, l'enquête PIAAC estimait à 18 % le nombre d'adultes (âgés de 16 à 65 ans) ayant un faible niveau d'alphabétisation. Cela signifie qu'il y a seulement deux ans, environ un adulte sur six en Flandre n'était pas suffisamment alphabétisé pour participer pleinement à la vie en société <sup>141</sup>. Une participante à la concertation expliquait : « *mon mari est complètement dépendant de moi, parce qu'il ne sait ni lire ni écrire et qu'il ne sait donc pas gérer ses démarches administratives. Si je venais à disparaître, il serait complètement livré à lui-même. Je m'en inquiète beaucoup. Il ne peut pas se rendre seul à l'hôpital, par exemple, car il faut s'inscrire à un kiosque. Heureusement, des bénévoles sont là pour aider si une personne n'y arrive pas* ».

Par ailleurs, même quand la personne dispose d'un niveau de maîtrise de la langue minimal et qui devrait être suffisant, le langage utilisé dans certains documents peut s'avérer difficilement compréhensible pour de nombreuses personnes. Termes utilisés, formulations, mise en page, etc., sont autant d'éléments des documents à remplir qui peuvent former un obstacle à l'accès à un service public. « *Certaines personnes savent peut-être lire, mais manquent de compétences administratives. Les communications des autorités ne sont pas non plus faciles à comprendre. Même si on transposait toutes les informations numériques sur papier, une partie de la population ne pourrait toujours pas suivre, car ces informations sont présentées de manière trop complexe* » (une organisation de lutte contre la pauvreté). Sur ce plan également, « *différentes actions peuvent être menées par les services publics, telles qu'améliorer la lisibilité des supports visuels, la communication orale ou encore la navigation au sein même du service, ou plus largement au sein du système* » <sup>142</sup>. Mais, « *cette approche doit être soutenue par la direction, elle nécessite une formation du personnel et elle doit faire l'objet d'une évaluation. Du budget et du temps doivent aussi être dégagés. Les usagers doivent être des parties prenantes du processus, avec une attention particulière aux plus vulnérables d'entre eux (...)* » <sup>143</sup>.

À ce titre, on peut évoquer comme pratique intéressante le travail qui avait été réalisé autour de l'accessibilité d'une lettre d'invitation à se faire vacciner en Région flamande dans le contexte de la crise liée au COVID-19. Après avoir pris connaissance d'un projet de lettre d'invitation à se faire vacciner, publié sur [www.corona-tracking.info](http://www.corona-tracking.info), plusieurs organisations de terrain en Flandre avaient envoyé un signal au Service de lutte contre la pauvreté pour exprimer leur crainte que la lettre ne soit pas (complètement) lue ou comprise par différents groupes de la population. En tant qu'institution interfédérale, le Service avait relayé ce signal auprès de la Taskforce interfédérale Vaccination et de différents responsables politiques. S'en est suivie une collaboration entre le Service, l'asbl De Zuidpoort, Vivel et Wablieft, à partir de laquelle a été développée – en concertation avec l'administration

<sup>140</sup> Lire et Écrire. [Données chiffrées sur l'illettrisme](#).

<sup>141</sup> Dewulf, Lisa et al. (2024). [Vaardigheden voor de uitdagingen van morgen. Vlaamse resultaten van PIAAC 2023](#), Gent, Universiteit Gent.

<sup>142</sup> Le Forum – Bruxelles contre les inégalités (2024). *Les cahiers de l'école de transformation sociale. Fracture numérique*, p. 30.

<sup>143</sup> *Ibid.*



flamande – une version adaptée de la lettre, dans une forme plus visuelle visant à la rendre plus accessible, pour mieux atteindre les personnes en situation de pauvreté et de précarité.

Plus récemment, les échanges qui ont eu lieu lors du séminaire ‘La communication sur l’adaptation aux changements climatiques’ organisé en 2024 conjointement par le Service de lutte contre la pauvreté et le Service ‘Changements climatiques’ du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement ont amené des réflexions intéressantes<sup>144</sup>. Le Service de lutte contre la pauvreté y rappelait entre autres différents points d’attention dans le cadre de l’élaboration d’une campagne d’information à destination des publics plus précarisés : une communication non numérique (sur papier), un langage clair, la traduction en différentes langues, des formes visuelles, des affiches dans des lieux de passage (pharmacies, salles d’attente, etc.), des initiatives proactives à l’égard de certains groupes, l’implication des associations qui sont en contact avec des groupes spécifiques de la population.

#### 2.1.4. Mobilité et accessibilité physique des services

L’accessibilité physique des services publics constitue un autre obstacle qui apparaît déjà lors de la première étape du parcours de nombreux usagers. En effet, le fait de pouvoir être suffisamment mobile conditionne l’accès à des droits pour de nombreuses personnes. « *Les problèmes de mobilité et de déplacements pour effectuer les démarches entraînent la non-réception d’un droit pour lequel les personnes sont pourtant éligibles* »<sup>145</sup>. De nombreuses personnes en situation de pauvreté font face à une précarité en matière de mobilité qui prend des formes et des degrés différents en fonction de leur lieu de vie (plus ou moins urbain, plus ou moins bien dotés en services publics et en infrastructures de transports publics, etc.) et de l’existence de politiques sociales en matière de mobilité (éventuelle gratuité, tarifs préférentiels pour différents statuts, etc.). Les limitations physiques dont souffrent aussi de nombreuses personnes en situation de pauvreté constituent souvent un autre obstacle dans l’accès à différents services publics<sup>146</sup>. Une étude réalisée en Belgique sur base d’une enquête et publiée en 2021 montrait qu’environ 30 % des personnes du groupe de la population interviewée qui avait du ‘mal à joindre les deux bouts’ étaient aussi touchées par une forme de précarité en matière de mobilité<sup>147</sup>.

Lorsque les guichets physiques dans les gares disparaissent, que les possibilités de payer en liquide dans les transports publics s’effritent, et qu’il ne reste plus que des modes de paiement digitaux, la fracture numérique renforce des inégalités en matière de mobilité<sup>148</sup>. Une participante à la concertation demandait ainsi que « *l’aspect de la numérisation soit également inclus dans le débat sur la mobilité. J’ai pris le train ce matin et j’ai dû me rendre à la gare plus tôt parce que j’avais besoin d’un billet au distributeur* » (une association de lutte contre la pauvreté). À ce propos, un participant à la

<sup>144</sup> Service de lutte contre la pauvreté et le Service ‘Changements climatiques’ du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement (2024). « [La communication sur l’adaptation aux changements climatiques](#) » ; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale (décembre 2021). [Avis du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale relatif à des tests-COVID-19 gratuits](#).

<sup>145</sup> Observatoire de la santé et du social de la Région Bruxelles capitale (2017), *op. cit.*, p. 84.

<sup>146</sup> Unia (2025). [Input Unia – Plan d’action fédéral 2025-2029](#).

<sup>147</sup> Velghe, Jan (2021). [Vervoersarmoede in België](#).

<sup>148</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale (2024). [Carte Blanche – Horaires réduits des guichets à la SNCB : monter dans le train du numérique ou rester à quai](#).

concertation ajoutait aussi que le fait que « *des services réduisent leur offre physique obligeait aussi les personnes à parcourir de plus longues distances pour se rendre dans un bureau physique* » (une association de lutte contre la pauvreté).

On peut évoquer ici une pratique intéressante pour tenter de lever certains obstacles liés à la fois aux difficultés en matière de mobilité et d'utilisation d'outils numériques. Il s'agit des visites à domicile réalisées par les assistants sociaux de plusieurs mutualités, notamment dans le cadre de l'accompagnement aux démarches numériques.

Ce dispositif repose sur une approche de proximité sociale, où les assistants sociaux interviennent directement dans le milieu de vie des personnes en situation de vulnérabilité (âge, handicap, isolement, précarité, etc.). Cette présence sur le terrain permet une évaluation fine et contextualisée des besoins, souvent difficile à percevoir dans un cadre institutionnel ou à distance.

Les assistants sociaux mobilisent leur expertise approfondie en réglementation sociale pour identifier les droits valorisables, faciliter les démarches administratives et orienter les bénéficiaires vers les dispositifs adéquats. Cette compétence est essentielle pour garantir un accès juste et éclairé aux droits sociaux.

Dans ce cadre, ils jouent également un rôle de médiateur numérique : ils accompagnent les personnes dans l'utilisation de plateformes telles que My Handicap, My Pension, Ma Santé, etc., en les aidant à naviguer, compléter les formulaires, transmettre les documents ou comprendre les réponses reçues. Cette médiation permet de réduire le non-recours aux droits et de renforcer l'autonomie numérique des usagers.

Comme autre pratique intéressante pour faciliter l'accès physique à différents services sociaux en les regroupant au maximum dans un même lieu, on peut citer le Carrefour Santé Social à Liège. Initié par la Province de Liège en 2013, ce dispositif entend offrir à chaque personne un accueil personnalisé, des réponses concrètes et une possibilité d'être orientée et accompagnée vers le partenaire le plus adéquat en fonction du problème rencontré (dettes, violence conjugale, insertion, logement, etc.) sur le site ou *extra-muros*. Sur place, les usagers ont aussi accès, s'ils en ont besoin, à un espace douche, une infirmerie, un salon de coiffure, à des machines à laver et séchoirs, etc. La Province de Liège joue un rôle de coordination dans ce dispositif : elle met en relation le public avec les associations les plus aptes à gérer chaque situation. Avec son réseau de partenaires, installés de façon permanente sur le site ou y organisant des permanences, elle facilite la mise en relation des personnes en difficulté avec les acteurs du secteur associatif<sup>149</sup>.

## 2.2. La digitalisation des guichets et des demandes (*front office*)

La digitalisation des services est une des évolutions majeures des dernières années. La volonté est de rendre accessible toute une série de démarches et de documents, voire leur totalité, sous une forme digitale et accessible à distance.

---

<sup>149</sup> [Carrefour Santé Social - CaSS : un réseau inédit d'accompagnement des personnes en difficulté | Province de Liège](#)

La digitalisation des services publics amène sans conteste de nombreux avantages pour une partie importante de la population : portails et accès à certaines données en libre-service, réduction de certains délais, facilité dans la gestion des données, etc.

Le problème est que les voies d'accès numériques ne s'ajoutent pas simplement aux procédures et guichets physiques. Elles tendent à les remplacer progressivement. Bon nombre de services ne sont pas revenus à la situation d'avant les changements liés à la crise de la COVID-19 en matière d'horaires d'ouverture, d'accessibilité sans rendez-vous, d'accompagnement humain, etc.

Or, la digitalisation peut très vite devenir un obstacle pour l'utilisateur en compliquant et ralentissant son parcours d'usager. C'est en particulier un risque pour les personnes vulnérables, dont les personnes en situation de pauvreté.

### 2.2.1. La digitalisation des services publics comme projet politique

Depuis plusieurs années, la digitalisation est présentée comme un enjeu majeur et de première importance pour tous les gouvernements en Europe.

Des mesures sont prises en ce sens à tous les niveaux de pouvoir, du niveau européen jusqu'au niveau local. Ainsi, la Commission européenne encourage vivement les États-membres à la digitalisation avec un objectif de 100 % de procédures accessibles en ligne dans les services publics clés pour l'horizon 2030<sup>150</sup>. Au niveau national belge, ces objectifs trouvent leur traduction dans le programme *#SmartNation*, une politique soutenue et mise en œuvre par le SPF Stratégie et Appui (BOSA)<sup>151</sup>.

Les trois régions se sont également dotées de stratégies, de cadres juridiques et d'outils pour répondre à leurs propres ambitions en matière numérique. En juillet 2022, la Région flamande a notamment approuvé la stratégie de prestation de services numériques pour les autorités flamandes<sup>152</sup>. Dans sa Déclaration de Politique Régionale 2024-2029, la Région wallonne a dédié un chapitre au numérique avec l'objectif d'amplifier la stratégie Digital Wallonia sous le pilotage de L'Agence du Numérique<sup>153</sup>. Comme marqueur récent important de la stratégie numérique de la Région de Bruxelles-Capitale, les autorités ont publié en février 2024, les décret et ordonnance conjoints de la Commission communautaire française, la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune relatifs à la transition numérique des autorités publiques<sup>154</sup>.

Ces différentes stratégies au niveau fédéral et des régions affichent entre autres l'ambition de lutter contre les formes d'exclusion numérique'. Pour ce faire, elles se concentrent sur le double objectif de rendre plus accessibles les démarches en ligne et de développer les compétences numériques de la population.

---

<sup>150</sup> [Décennie numérique de l'Europe: objectifs pour 2030 | Commission européenne](#)

<sup>151</sup> [SmartNation](#)

<sup>152</sup> Autorité flamande (2022). [Vlaamse Dienstverleningsstrategie voor de Vlaamse Overheden](#).

<sup>153</sup> [La transformation numérique au service de la Wallonie, de ses habitants et de ses entreprises | DigitalWallonia.be](#)

<sup>154</sup> [Décret et ordonnance conjoints de la Commission communautaire française, la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune relatifs à la transition numérique des autorités publiques, M.B., 21 février 2024.](#)

Mais la société va toujours plus loin et plus vite dans les processus de digitalisation des services, sans pour autant que les autorités mettent toujours les moyens financiers et matériels suffisants pour lutter contre les obstacles que rencontrent différents groupes de la population à cet égard<sup>155</sup>. Ce faisant, les pouvoirs publics laissent s'installer d'importantes inégalités dans l'accès de toutes et tous aux droits fondamentaux et aux biens communs dont les services publics sont les garants<sup>156</sup>. « *Contrairement à certains discours, l'enjeu de la numérisation de la société ne se réduit pas au fait de devoir accepter de 'monter dans le train de la modernité' car 'il faut vivre avec son temps'. Il s'agit d'un véritable bouleversement qui touche aux droits fondamentaux de chacune et de chacun* »<sup>157</sup>.

Face à cette digitalisation grandissante, de nombreuses voix s'élèvent pour demander un vrai débat démocratique sur ces questions. En particulier, différents acteurs dénoncent depuis plusieurs années maintenant l'absence d'un cadre juridique clair de protection des droits fondamentaux pour les personnes qui ne parviendront jamais à suivre le rythme constant et rapide des évolutions numériques<sup>158</sup>, ou qui ne souhaitent volontairement pas s'y adapter pour des raisons diverses. Nous reviendrons sur l'une de ces démarches dans le point 2.2.4.

### 2.2.2. La différence entre la digitalisation du guichet (*front office*) et de l'arrière-guichet (*back office*)

La digitalisation des services publics se passe simultanément à deux niveaux de l'accompagnement des demandeurs d'aide : au niveau du guichet, qu'on qualifie volontiers en anglais de *front office*, et au niveau de l'arrière-guichet, le *back office*. Dans leur parcours, les usagers ont généralement uniquement des contacts avec le personnel du *front office* mais une partie du traitement de leur dossier de demande d'aide sera prise en charge par des travailleurs du *back office* du service public.

Ces deux niveaux de l'accompagnement dans les services publics connaissent tous deux une importante digitalisation ces dernières années. Et les enjeux et impacts de cette évolution pour les usagers sont quelque peu différents pour le *front* et le *back office*. Dans ce chapitre sur le premier contact des demandeurs d'aide avec les services publics, nous nous intéressons surtout aux questions que soulève la digitalisation du guichet, au niveau du *front office*. Certains enjeux de la digitalisation du *back office* ont été abordés dans le chapitre I.

### 2.2.3. Les obstacles aux démarches numériques

Les participants à la concertation ont mis en avant différents obstacles qui rendent difficiles leur utilisation des services publics numériques<sup>159</sup>.

<sup>155</sup> [Chapitre V 'L'impact financier de la digitalisation des services et de la monnaie'](#) dans Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023), *op. cit.*

<sup>156</sup> Fondation Roi Baudouin (2024). [Baromètre de l'inclusion numérique 2024](#).

<sup>157</sup> Degrave, Elise (2025). 'Ce qui le numérique fait à l'état et à nos droits, pour le meilleur et pour le pire' dans PAUVÉRITÉ, le trimestriel du Forum – Bruxelles contre les inégalités, n° 48, p. 8.

<sup>158</sup> Médiateur fédéral (2021). [Reconnaître l'accès à l'internet en tant que besoin essentiel et en faire un droit fondamental. Recommandation d'intégrer le droit d'accès à l'internet à l'article 23 de la Constitution](#).

<sup>159</sup> [Chapitre V 'L'impact financier de la digitalisation des services et de la monnaie'](#) dans Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023), *op. cit.* ; Unia et Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). [Avis relatif à l'impact de la digitalisation des services \(publics ou privés\)](#).

### 2.2.3.1. Le passage de l'oral à l'écrit

La digitalisation des procédures marque également un passage d'un accompagnement oral (en face-à-face ou au téléphone) à des démarches qui doivent se faire par écrit. Les participants à la concertation parlent d'un abandon progressif de l'oralité au profit du langage écrit.

Or, cela soulève les enjeux que nous avons déjà soulignés dans le point 2.1.3., notamment pour les personnes souffrant d'analphabétisme ou d'illettrisme. Comme le rappelait un participant à la concertation, cela peut aussi toucher des publics qu'on pourrait penser épargnés par la fracture numérique et qui ont pourtant une maîtrise suffisante de la langue. *« Beaucoup de jeunes ne sont pas encore suffisamment à l'aise avec le numérique. Ils ont un smartphone et savent lire, mais cela ne signifie pas qu'ils comprennent ce qui est écrit »*. Pour toutes ces personnes, le contact de vive voix en face-à-face ou par téléphone avec une personne peut lever bon nombre d'obstacles à leur accès aux droits.

Par ailleurs, de nombreuses interfaces numériques demandent à leurs utilisateurs de choisir parmi des possibilités de réponses limitées et prédéfinies. Or, les usagers peuvent avoir l'impression – à juste titre – qu'ils ne rentrent pas dans ces cases parce que leur situation est différente ou plus complexe que les réponses qui leur sont proposées. Dans ce cas, la forme écrite des interfaces numériques est trop limitée et n'offre pas les mêmes possibilités aux usagers d'expliquer correctement leur situation que lors d'un échange de vive voix, au téléphone ou en face-à-face. *« Quand je dois remplir un formulaire en ligne, j'ai souvent le choix entre quelques possibilités. Mais si je ne coche aucune case, je ne peux souvent pas continuer à remplir le formulaire. Il arrive donc que des décisions erronées soient prises en matière de droits. Auparavant, je pouvais expliquer ma situation exacte au cours d'une conversation »* (une association de lutte contre la pauvreté).

### 2.2.3.2. L'absence de matériel adéquat et de support technique

L'absence ou le manque d'accès à du matériel informatique adéquat pour effectuer ses démarches en ligne constitue l'une des formes d'inégalités numériques. À cet égard, différents éléments peuvent poser problème : la connexion internet, le matériel informatique (suffisamment récent et à jour pour utiliser les plateformes demandées, avec les capacités de puissance et de mémoire nécessaires), les logiciels (compatibles avec ceux des différents services), l'installation d'applications telles que Itsme, la création d'une adresse électronique, l'activation d'une eBox, etc.

Selon le Baromètre de l'inclusion numérique de la Fondation Roi Baudouin, en 2023, dans le groupe de la population ayant un revenu inférieur à 1 400 euros, 11 % ne disposaient pas d'une connexion internet à leur domicile et 30 % n'utilisaient pas l'e-administration, contre respectivement 1 % et 13 % dans le groupe de la population disposant d'un revenu supérieur à 3 200 euros<sup>160</sup>. *« La digitalisation a fait un bond pendant la période COVID et cela progresse encore rapidement. J'ai la chance de ne pas en souffrir moi-même, mais je me rends bien compte des difficultés pour des personnes d'avoir un ordinateur et de savoir comment l'utiliser »* (une association de lutte contre la pauvreté).

---

<sup>160</sup> Fondation Roi Baudouin (2024). [Baromètre de l'inclusion numérique 2024](#).

### 2.2.3.3. Les compétences numériques

Certaines personnes, même si elles ont le matériel et les compétences numériques nécessaires, ne veulent pas, pour différentes raisons qui doivent pouvoir être entendues, utiliser les interfaces numériques dans leurs contacts avec les services publics. Mais il y a également beaucoup de personnes qui renoncent, par manque de compétences numériques, à utiliser Internet ou qui sont structurellement en difficulté face aux démarches en ligne et à l'utilisation d'Internet. Voici les dernières statistiques de 2024 du Baromètre de la Fondation Roi Baudouin portant sur l'inclusion numérique en Belgique, basées sur divers critères :

**Revenus :** *« En 2023, près de 6 personnes sur 10 (59 %) vivant dans un ménage disposant de faibles revenus sont vulnérables sur le plan numérique, dont 47 % d'entre elles en raison de faibles compétences générales en la matière. Cette part de personnes vulnérables est plus de deux fois plus élevée que parmi leurs homologues aisés sur le plan financier (26 %). Par ailleurs, notons que la proportion de personnes peu aisées financièrement qui disposent de faibles compétences numériques a même augmenté de 2 % depuis 2021. Dans cette catégorie de la population, la baisse du taux de vulnérabilité numérique est due avant tout à celle de la part des non-utilisateurs (de 18 % en 2021 à 12 % en 2023). Ce constat témoigne sans nul doute d'une pression exercée sur ce public à s'équiper et à utiliser internet pour maintenir ses liens avec la société ».*

**Niveau de diplôme :** *« Le niveau de diplôme demeure, sans surprise, significatif en matière de vulnérabilité et de compétences numériques : en 2023, près de 7 personnes sur 10 (68 %) détenant un diplôme de secondaire inférieur sont vulnérables face à un environnement numérisé, soit parce qu'elles n'utilisent pas internet (14 %), soit parce qu'elles disposent de faibles compétences numériques (54 %). Cette proportion est trois fois plus grande que parmi leurs homologues diplômés de l'enseignement supérieur (19 %) ».*

**État de santé :** *« Près de 6 personnes sur 10 (58 %) ayant un problème de santé invalidant sont en situation de vulnérabilité numérique, contre 38 % parmi les personnes sans problème de santé. Notons que pour 14 % de personnes en situation d'invalidité, cette vulnérabilité provient de leur non-utilisation d'internet, une part deux fois plus élevée que celle de la moyenne de la population »* <sup>161</sup>.

L'âge est aujourd'hui bien sûr aussi un critère d'exclusion en matière de compétences numériques. De nombreuses personnes sont nées et ont vécu une partie de leur vie avant que l'usage d'internet et d'autres technologies numériques ne se généralise. Ainsi, en Région flamande notamment, le 'Ouderenraad' ('Conseil des aînés') reçoit beaucoup de messages de personnes âgées qui disent que les services en général (publics, financiers, médicaux et commerciaux) en Flandre et à Bruxelles ne sont pas bien adaptés à leurs besoins. Le 'Ouderenraad' a donc lancé une campagne permettant aux personnes âgées de partager leurs opinions, leurs souhaits et leurs idées pour des services de qualité et plus proches des aînés. À la fin de la campagne, à l'automne 2026, ils formuleront des recommandations politiques sur la base de toutes ces contributions<sup>162</sup>.

Par ailleurs, la société n'est pas simplement divisée entre les personnes qui sont parvenues 'à prendre le train du numérique' et celles qui n'y comprennent rien. En réalité, toute personne peut un jour se heurter à la complexité d'une technologie, d'un programme ou d'un outil numérique. Il est, selon les

<sup>161</sup> Fondation Roi Baudouin (2024), *op. cit.*, p. 16-17.

<sup>162</sup> Vlaamse Ouderenraad (2025). [Nieuwe campagne 'Hoe kan ik je helpen' zoomt in op dienstverlening.](#)



participants à la concertation, illusoire de penser que la formation des individus à l'outil numérique parviendra à maintenir en permanence tout le monde à jour. En effet, le développement des technologies numériques est très rapide et demande à l'utilisateur de développer régulièrement certaines compétences pour pouvoir comprendre et manier correctement ces nouveaux développements technologiques.

#### 2.2.4. Une cause d'exclusion sociale et de discrimination indirecte

Le Service de lutte contre la pauvreté l'a déjà rappelé à de nombreuses reprises : les compétences numériques ainsi que la possession du matériel informatique adéquat ne peuvent devenir une condition d'accès aux droits. Toute personne qui remplit les conditions d'éligibilité à un droit ou une aide doit pouvoir l'obtenir, qu'elle soit à l'aise ou non avec un ordinateur ou avec le langage écrit. De la même manière, une personne ne peut être pénalisée, voire punie, parce qu'elle n'utilise pas le numérique.

Un participant à la concertation raconte que « *quelqu'un a reçu un huissier à sa porte parce qu'il n'avait pas payé une facture qu'il avait reçue dans son E-Box. C'est quelque chose qu'il ne surveille pas, il ne sait même pas comment y accéder. Entre-temps, de nombreux frais ont été ajoutés à la facture sans qu'il le sache. Cela le met très en colère* ».

La disparition des voies d'accès non numériques peut être considérée comme une cause de discrimination indirecte selon Unia<sup>163</sup>. On qualifie de 'discrimination indirecte' une mesure qui paraît neutre a priori (en l'occurrence, la numérisation), mais qui, concrètement, désavantage certaines catégories de personnes. D'ailleurs, Unia, le Service de lutte contre la pauvreté, l'asbl Lire&Ecrire et la Ligue des droits de l'homme préparent une plainte contre la Belgique devant la Comité européen des droits sociaux. Ils souhaitent souligner que si la digitalisation est certes un progrès, celui-ci ne doit exclure personne. De nombreuses organisations soutiennent désormais cette initiative et ont fait part de leurs expériences<sup>164</sup>.

#### 2.2.5. L'utilisation de systèmes d'intelligence artificielle du type 'chatbots'

On observe que différents services publics ont un recours croissant à des I.A. et des algorithmes pour deux types principaux de tâches : interagir avec les usagers<sup>165</sup> et prendre un acte administratif ou soutenir un processus décisionnel administratif (voir Chapitre I)<sup>166</sup>. Cette évolution soulève de

<sup>163</sup> Unia et Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023), *op. cit.*

<sup>164</sup> Unia et le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (décembre 2024).

Communiqué de presse : [Plainte collective devant le Comité européen des droits sociaux pour cause d'inégalité numérique](#).

<sup>165</sup> Verhaert, P., Anrijs, S., Van Audenhove, L., & Ponnet, K. (2025). [Administratieve lasten en AI-gestuurde chatbots: Hoe beïnvloedt de integratie van AI-gestuurde chatbots in de publieke dienstverlening de administratieve lasten voor burgers? Rapport in opdracht van de Vlaamse Overheid](#), Brussel, Vrije Universiteit Brussel, SMIT.

<sup>166</sup> Ministre de l'Action et de la Modernisation publiques, chargée du Numérique, Président du Collège des Organismes d'intérêt public, et Président du Collège des Institutions publiques de sécurité sociale (2025). [Charte pour l'utilisation responsable de l'intelligence artificielle dans les services publics dans le cadre de la fourniture de services aux personnes, aux entreprises et aux organisations](#).

nombreux défis et questions de taille, notamment sur le plan de la transparence de ce que l'utilisation de ces outils implique concrètement pour l'utilisateur.

Certains services publics ont recours à des I.A. conversationnelles, en anglais des '*chatbots*', pour assurer certains contacts avec des usagers sur leur site internet ou leur application numérique. Les services qui utilisent déjà ces outils les envisagent souvent dans le premier contact avec les usagers, et y ont recours principalement pour fournir de l'information par rapport à des questions régulièrement posées, pour faire un premier tri dans les demandes et tenter de permettre à l'utilisateur de trouver son chemin dans les offres d'aides existantes<sup>167</sup>.

Si l'usage de ces *chatbots* par des services publics est encore assez limité aujourd'hui en Belgique, il y a de grandes chances qu'il s'étende dans les années à venir avec les projections de développement des systèmes d'I.A. qui sont attendues. Or, leur utilisation dans le cadre du premier contact avec les services, et donc comme porte d'accès à ces derniers, pose différents enjeux pour les usagers en général, et pour les personnes en situation de pauvreté plus particulièrement. Nous en relèverons deux ici qui nous semblent importants.

Premièrement, à ce jour, de nombreux *chatbots* échouent encore à répondre correctement à une demande qui ne soit pas formulée comme une question précise et accompagnée d'un résumé clair de la situation. De ce fait, ils demandent à leurs utilisateurs de déployer des compétences spécifiques pour 'prompter' de façon adéquate l'I.A. Or, comme nous l'avons souligné plus haut, de nombreuses personnes en situation de pauvreté peuvent rencontrer d'importantes difficultés à formuler une question précise, et ce certainement par écrit. En effet, beaucoup d'entre elles se trouvent dans des situations complexes qui nécessitent l'espace et le temps pour être racontées. Et, comme pointé plus haut, une partie d'entre elles ont aussi des difficultés avec la langue et l'écrit.

Deuxièmement, la question juridique de la responsabilité se pose si un usager reçoit une information erronée de la part d'une I.A. conversationnelle qui aurait un impact ensuite sur le bon déroulement des démarches de l'utilisateur dans le cadre de sa demande d'aide. La question de la responsabilité d'une I.A. dans de tels usages doit être encadrée juridiquement pour protéger l'utilisateur au cas où l'information qu'elle lui aurait fournie n'était pas correcte<sup>168</sup>.

Pour les différents types d'usages de l'I.A. et d'algorithmes, il est nécessaire pour les services publics de se doter d'un cadre éthique et légal qui puisse assurer à l'utilisateur la sécurité, la qualité et la transparence nécessaires dans l'utilisation de ces outils numériques. Ce cadre devrait être capable de s'adapter rapidement pour suivre le rythme des évolutions dans le domaine numérique et des nouveaux défis que celles-ci posent régulièrement.

#### 2.2.6. Digitalisation et vie privée : une problématique exacerbée pour les personnes en pauvreté

C'est quelque chose qui fait régulièrement débat au sein de la concertation lorsqu'on parle de digitalisation en général : elle soulève des questions en matière de respect du caractère privé de

<sup>167</sup> Verhaert, P., Anrijs, S., Van Audenhove, L., & Ponnet, K. (2025), *op. cit.*

<sup>168</sup> *Ibid.*

certaines données. Cette question, qui se pose pour la population dans son ensemble, peut être encore plus centrale pour les groupes de la population davantage touchés par la fracture numérique.

En effet, ces personnes sont souvent contraintes de passer par un tiers pour effectuer leurs démarches en ligne. Elles doivent dès lors fournir à leur entourage ou à un travailleur d'une association par exemple des informations à caractère privé qu'elles ne souhaitent pas toujours partager.

### 2.3. L'importance de l'accueil lors du premier contact avec le service

*« Il faudrait porter de l'attention à l'accueil dans les services publics étant donné que les personnes doivent déjà se mettre à nu, c'est déjà dur de franchir la porte »* (une association de lutte contre la pauvreté).

Pour de nombreuses personnes en situation de pauvreté, le niveau de qualité humaine de ce premier contact avec le service public a un impact important sur la suite du parcours qui pourrait ou non les mener à obtenir une aide à laquelle elles seraient éligibles.

#### 2.3.1. La possibilité d'un contact en face-à-face

Offrir la possibilité d'avoir un contact en face-à-face avec un travailleur du service public est une dimension qui participe à la qualité humaine de ce premier contact. Pour de nombreuses personnes en situation de pauvreté, ce type de prise en charge a beaucoup d'importance.

En effet, une prise en charge par un humain en face-à-face permet aussi – si elle répond à certaines conditions (voir point suivant) – une qualité d'accompagnement différente. Et c'est de ce type d'accompagnement qu'ont besoin beaucoup d'utilisateurs pour parvenir à réaliser les démarches nécessaires pour obtenir une aide. Pour beaucoup de personnes, le contact en face-à-face, dans lequel l'interlocuteur et son langage non-verbal sont visibles, permet davantage de construire une relation de confiance.

Le Service de lutte contre la pauvreté insistait encore sur ce point dans un avis publié en mars 2025 portant sur la proposition de loi du 18 février 2025 relative à l'accessibilité par téléphone et par courrier électronique des fournisseurs d'énergie. Il y recommandait notamment que l'accès téléphonique pour les consommateurs soit complété dans la proposition de loi par l'obligation d'assurer également un accès physique via des guichets au sein des bureaux des fournisseurs d'énergie<sup>169</sup>.

Par rapport aux différents canaux de contact avec les services publics (guichet, téléphone et numérique), des participants à la concertation ont insisté sur l'importance que peu importe le canal choisi par un usager pour communiquer avec un service public, la prise en charge qui lui sera fournie doit être d'une qualité équivalente, pour garantir à chacun les mêmes chances d'accéder à son droit.

---

<sup>169</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2025). [\*Avis concernant la proposition de loi du 18 février 2025 relative à l'accessibilité par téléphone et par courrier électronique des fournisseurs d'énergie.\*](#)

Par rapport à ce point d'attention, on peut citer une pratique intéressante que la Ville de Bruxelles a mise en œuvre. À travers son projet 'BRUCE' ('BRUssels embraCEs you !')<sup>170</sup>, celle-ci a mis en place une architecture pour les interactions des citoyens avec ses services communaux qui est basée sur une approche multicanaux dans laquelle elle a voulu donner une importance équivalente aux trois modes d'interaction qui sont proposés : numérique, appel téléphonique ou physique (guichet). En prenant en compte les retours sur l'accessibilité de ses services communaux récoltés lors de focus groups avec une diversité de profils de citoyens et des organisations de terrain, la Ville de Bruxelles a élaboré des modes d'interaction standardisés et homogénéisés entre les trois modes d'interaction offerts aux citoyens bruxellois qui leur permettent de bénéficier au maximum d'un service identique peu importe le canal choisi, mais également de changer de mode d'interaction à toutes les étapes d'une procédure qu'ils auraient initiée. Avec cet outil, la Ville de Bruxelles entend promouvoir une approche basée sur les droits numériques, tout en maintenant une fonction de guichet qui offre au citoyen la même qualité de service public.

### 2.3.2. La posture du travailleur et le temps accordé à l'utilisateur

Que le premier contact se fasse au téléphone ou en face-à-face, les participants à la concertation ont insisté sur l'importance de la posture qu'adopte le travailleur du service public lors de cet échange. Il est en effet fondamental que celui-ci prenne une posture non jugeante, d'ouverture et d'écoute envers l'utilisateur.

La durée de cet entretien lors du premier contact a également été pointée comme une dimension importante de la qualité de la prise en charge par le service public. En effet, cet entretien devrait offrir le temps nécessaire pour une réelle exploration des droits. « *Le problème est que de nombreux services publics entendent, mais n'écoutent pas. Un créneau horaire est prévu pour chaque usager, mais vous n'avez pas le temps d'élaborer* » (une organisation de lutte contre la pauvreté). Ce n'est en effet pas évident pour beaucoup de personnes en situation de pauvreté d'être en mesure de formuler une demande précise dès ce premier échange. Et souvent, même derrière une demande, il peut y avoir toute une série d'autres aides auxquelles la personne pourrait avoir droit et qui pourraient être pertinentes pour tenter d'améliorer sa situation. Une association de lutte contre la pauvreté soulignait « *l'importance de clarifier les demandes. Souvent, les gens ne savent pas quoi demander, car ils ignorent ce qui est disponible. Il faudrait une personne capable d'aider à formuler la demande, que ce soit au téléphone ou au guichet. Souvent, on arrive au guichet avec une question encore floue. Aider à clarifier cette question est essentiel* ». Au-delà d'aider l'utilisateur à formuler les demandes d'aides qui pourraient lui être bénéfiques, il peut aussi y avoir l'enjeu de l'aider à déjà remplir directement, au moment de cet entretien, certains documents. Ceci, évidemment, en trouvant le bon équilibre pour le travailleur du service public avec un respect suffisant des données privées de l'utilisateur.

Mais la responsabilité de mener cette exploration plus approfondie des droits ne peut pas reposer uniquement sur les épaules des travailleurs de première ligne dans les services publics. Cela nécessite en effet, en amont, un soutien (cadre légal et support financier) des services publics par les pouvoirs publics qui rende possible ce type d'accompagnement. L'organisation et la politique du travail au sein du service public concerné doivent également au minimum permettre, et même encourager, leurs

<sup>170</sup> [BRUCE: BRUssels embraCEs you! | Smartcity \(bruxelles.be\)](https://www.brussels.be/fr/bruce-brussels-embraCEs-you-smartcity)

travailleurs à adopter cette posture et à disposer de ce temps nécessaire à un accueil de qualité. Or, comme expliqué dans le chapitre I, ce n'est pas ce type de contexte de travail qui est partagé par les travailleurs de première ligne dans différents services publics. *« La façon dont une ville ou une commune façonne le CPAS a également un impact majeur sur la façon dont le travailleur social fonctionne et reconnaît des droits, respecte la vie privée, fait appel à la banque carrefour de la Sécurité sociale, etc. Des décideurs politiques se cachent trop souvent derrière la formation ou le manque de personnel »* (une association de lutte contre la pauvreté).

### 2.3.3. L'impact du lieu de l'accueil

Lorsque le premier contact a lieu physiquement dans les locaux d'un service public, l'aménagement de l'espace (la salle d'attente, le guichet, etc.) et la façon très concrète dont se déroule l'accueil de l'utilisateur peuvent réellement avoir un impact sur la suite du parcours de la demande d'aide. *« L'accueil et les lieux de services publics sont à la base du parcours de demande. L'espace de l'accueil, l'espace du lieu de l'entretien et les salles d'attente jouent fortement sur l'intimité, la perception des autres, l'image de soi, et de sa propre légitimité à se (re)trouver dans ce lieu »*<sup>171</sup>.

L'accessibilité du guichet du service public à pied ou en transports en commun, mais aussi le degré d'accessibilité de l'aménagement du lieu pour toutes les personnes présentant des limitations physiques sont évidemment deux aspects fondamentaux de cette question.

En outre, la façon concrète d'accueillir les usagers peut notamment avoir des impacts importants sur leur sentiment de se trouver dans un lieu où ils peuvent raconter leur situation très personnelle, et parfois difficile à partager, tout en pouvant considérer que le respect de leur vie privée est suffisamment garanti. Un participant à la concertation issu d'une association de lutte contre la pauvreté citait des situations d'accueil dans lesquelles le sentiment de respect de la vie privée des usagers peut être mis à mal. *« Dans certains services publics, comme certains CPAS, deux assistants sociaux doivent parfois travailler dans un même bureau avec donc deux bénéficiaires. Mais je n'ai pas spécialement envie que l'autre personne connaisse ma situation et mes problèmes et je n'ai pas spécialement envie de connaître les problèmes de cette autre personne »*.

Enfin, la présence de personnel de sécurité à l'accueil, la nécessité de faire une file, et même l'état du bâtiment ou ce qui est affiché dans la salle d'attente sont autant d'éléments matériels très concrets qui peuvent avoir leur importance pour les usagers qui fréquentent ces lieux. À titre d'exemple, un participant à la concertation a partagé *« une pratique positive du CPAS de X, où du café est disponible à l'arrivée et où des chaises confortables sont mises à disposition afin que les personnes se sentent plus à l'aise »* (une association de lutte contre la pauvreté). Par rapport à la présence de personnel de sécurité, les participants à la concertation étaient d'accord pour dire que cela peut être un mal nécessaire, mais qu'il faut être attentif à l'endroit où ces agents sont postés et à leur attitude pour ne pas justement causer un sentiment d'insécurité. *« Cela peut sembler intimidant d'entrer dans un bâtiment et d'être regardé par trois agents de sécurité. Cela peut donner l'impression que l'on ne vous fait pas confiance. Cela apporte une certaine sécurité, mais il est important que les agents de sécurité ne se tiennent pas trop près de l'entrée. L'emplacement des agents de sécurité est donc important »* (une association de lutte contre la pauvreté).

---

<sup>171</sup> Observatoire de la santé et du social de la Région Bruxelles capitale (2017), *op. cit.*, p. 109.

## 2.4. Sortir du premier entretien avec une feuille de route claire

Rapidement après ce premier contact avec le service public concerné se pose à nouveau un autre défi pour un certain nombre d'utilisateurs. En effet, pour beaucoup de personnes en situation de pauvreté, le premier entretien peut être un moment stressant et souvent, ils y reçoivent beaucoup d'informations sur un temps relativement court.

Même quand le travailleur du service demande à la personne à la fin de l'échange si tout est assez clair pour elle et que celle-ci le confirme, il arrive que l'utilisateur se rende compte qu'il n'est pas en mesure de retracer les différentes démarches qu'il devra remplir pour l'octroi de l'aide. *« Même si les personnes parlent la même langue, elles reçoivent parfois trop d'informations à la fois lors de l'accueil. Le stress et le déséquilibre des pouvoirs peuvent peser lourdement sur la communication et affecter négativement la relation de confiance avec l'assistant social. Par peur, on peut dire qu'on a tout compris alors que ce n'est pas le cas. Même si le travailleur social est très empathique et que tout est expliqué clairement, il se peut que la personne n'ait rien compris »* (une organisation de lutte contre la pauvreté).

Ce constat plaide pour la possibilité pour l'utilisateur de venir à l'entretien en étant accompagné d'une personne tierce qu'il aurait choisie. Nous aborderons plus en détails cette question du rôle que peut jouer une personne de confiance dans les démarches auprès des services publics dans le chapitre III 'Maintenir tout le monde à bord'.

Par ailleurs, des participants à la concertation ont aussi souligné l'intérêt – et l'obligation dans le cas des CPAS<sup>172</sup> – de faire signer une forme d'accusé de réception de la demande au moment de l'entretien, si celui-ci se fait en face-à-face, qui permette d'attester que l'utilisateur a bien introduit une demande. *« Il faudrait systématiser la fourniture de l'accusé de réception, car les personnes ne sont pas toujours au courant qu'elles ont le droit d'en demander un. Cela engage la responsabilité des assistants sociaux, en tout cas au niveau du délai d'action. C'est très important, car les personnes ne reçoivent pas toujours l'aide et le traitement qu'elles méritent »* (une administration). Au-delà d'un accusé de réception, dans l'idéal, l'utilisateur devrait recevoir de la part du travailleur social un document reprenant de façon claire et synthétique les prochaines étapes dans le suivi de sa demande et les éventuelles autres démarches qu'il devrait encore remplir à la suite de cet entretien.

Comme nous le verrons dans le chapitre IV, ce type de documents peut aussi être utile si l'utilisateur veut entreprendre des démarches de plaintes ou de recours plus tard dans son parcours d'utilisateur dans les cas, par exemple, de non-respect des délais raisonnables de traitement de sa demande ou de décision de refus qu'il jugerait illégale ou non (correctement) justifiée.

---

<sup>172</sup> [Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale](#), M.B., 5 août 1976, art. 18 et 58 ; [Loi du 11 avril 1995 visant à instituer "la Charte" de l'assuré social](#), M.B., 6 septembre 1995, art. 9 et 11 ; [Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale](#), M.B., 31 juillet 2002, art.3.

### 3. Recommandations

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

*Lutter contre le non-recours aux droits*

- 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 politiques.
- 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 (test d'impact pauvreté).
- 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.
  - Prévoir une application automatique maximale des droits. Dans la mesure du possible, utiliser les bases de données pour identifier de manière proactive les bénéficiaires potentiels de certains services ou avantages et les informer de leurs droits.

*Fournir une information accessible et de qualité*

- Fournir une communication de qualité et accessible aux citoyens, en particulier à ceux qui vivent dans des situations précaires.
- 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.
- Former suffisamment les travailleurs des services publics qui se trouvent en première ligne du premier contact avec les usagers (au téléphone et au guichet) pour que ceux-ci puissent directement leur donner des réponses pertinentes par rapport aux droits auxquels ils peuvent prétendre et à la première étape des démarches à entreprendre pour en bénéficier.
- Renforcer les associations et les organisations de terrain en tant que canaux de l'information sur les droits avec les budgets d'une hauteur et d'une durée suffisantes, dans le cadre de la coopération nécessaire avec les services et les institutions. Définir clairement les missions de cette coopération dans des protocoles convenus entre les organisations de terrain et les pouvoirs publics, en étant attentif à ne pas renforcer le transfert de responsabilités qui incombent initialement aux pouvoirs publics vers des acteurs de la société civile.



*Adopter des démarches proactives pour atteindre tous les usagers*

- 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.

*Ne laisser personne de côté dans la digitalisation des services*

- 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. Garantir que ces différents canaux de contact offrent aux usagers un service de qualité équivalente.
- Garantir un droit à ne pas utiliser Internet dans ses démarches auprès des services publics.
- Adopter une politique complémentaire et diversifiée en termes de contact avec les citoyens. Maintenir et renforcer les différents canaux d'accès aux / de 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 d'un service (démarche, processus décisionnel, etc.) par une analyse d'impact en termes d'atteinte du public cible, et pour s'assurer aussi que cette digitalisation du service ait une réelle valeur ajoutée par rapport à la qualité du service fourni (et pas uniquement en termes de coûts financiers). 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.
- 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).
- 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.
- 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 d'accès et des outils comme les 'informaticiens publics' et les 'espaces publics numériques' bien répartis sur l'ensemble du territoire pour améliorer leurs compétences numériques, en accordant une attention particulière à l'utilisation sécurisée d'Internet et pour les personnes peu ou pas alphabétisées.

- Impliquer des personnes en situation de pauvreté dans la création et le développement des interfaces numériques de contact avec les services publics pour que leur usage soit le plus accessible possible.
- Doter les services publics d'un cadre éthique et juridique clair par rapport à l'usage d'outils d'I.A. conversationnelles (*chatbots*) dans leurs contacts avec les usagers. Un cadre qui puisse assurer à l'utilisateur la sécurité, la qualité et la transparence nécessaires dans l'utilisation de ces outils numériques. Ce cadre devrait être capable de s'adapter rapidement pour suivre le rythme des évolutions dans le domaine numérique et des nouveaux défis que celles-ci posent régulièrement.

*Soigner l'accueil lors du premier contact avec le service*

- Offrir aux usagers des lieux d'accueil de qualité dans les services publics.
- Faire en sorte que ces lieux d'accueil soient accessibles aux personnes présentant des limitations physiques.
- Aménager ces espaces pour qu'ils soient les plus accueillants possibles et qu'ils permettent le respect des usagers en tant que personnes à part entière, en ce compris les informations privées qui y sont partagées à des travailleurs.
- Concevoir l'aménagement de ces espaces d'accueil en concertation avec des usagers (personnes en situation de pauvreté, personnes en situation de handicap, etc.) et dans un échange entre différents types de services publics.

*Garantir plus de clarté et de transparence dans le parcours d'accompagnement de l'utilisateur par le service public.*

- Garantir la fourniture d'un accusé de réception prouvant l'introduction d'une demande par l'utilisateur auprès du service public, en y spécifiant le type de demande qui a été introduite.
- Systématiser la fourniture à l'utilisateur d'un document qui reprenne les informations sur les démarches qu'il a déjà réalisées et sur celles qu'il va devoir entreprendre ensuite (formulaires à remplir, documents à fournir, délais, etc.).

# Chapitre III – Maintenir tout le monde à bord

## Table des matières

Introduction.....	68
<b>1. Savoir ce qui se passe après sa demande, et ce qu'on doit faire .....</b>	<b>68</b>
1.1. Savoir où on en est dans son parcours.....	69
1.2. Avoir une vue sur ses données administratives .....	71
1.3. Accéder au contenu de fond de son dossier .....	73
1.4. Possibilités de vérifier, de corriger et de compléter .....	74
1.4.1. Une gestion correcte du dossier .....	74
1.4.2. Droit à l'erreur .....	75
1.5. Comprendre la décision qui a été prise .....	77
<b>2. L'accompagnement dans la réalisation de ses droits .....</b>	<b>78</b>
2.1. L'accompagnement comme responsabilité des services publics.....	79
2.2. Les réseaux informels et la société civile trop souvent considérés comme des intermédiaires.....	79
2.2.1. Le soutien informel.....	79
2.2.2. Les organisations de terrain .....	80
2.3. Coordination et confiance dans l'accompagnement .....	81
2.3.1. Le rôle de coordination : vue d'ensemble et harmonisation .....	81
2.3.2. La personne de confiance : proximité et protection .....	83
2.4. Définir ensemble la voie à suivre .....	83
2.4.1. Contexte de confiance.....	84
2.4.2. Être reconnu comme un interlocuteur à part entière.....	85
2.4.3. Liberté de choix et influence .....	86
2.4.4. Prendre en compte le point de départ de chacun.....	87
<b>3. Recommandations .....</b>	<b>89</b>

## Introduction

Alors que le chapitre II traite des premières étapes (savoir si l'on a droit à une aide et contacter un service public), le présent chapitre se concentre sur ce que vivent les personnes lorsqu'elles tentent effectivement de faire valoir leurs droits auprès des services publics. Nous nous intéressons au parcours depuis le moment où la demande est introduite jusqu'à la décision. Les discussions avec des personnes en situation de pauvreté au sujet de leurs expériences avec les services publics révèlent que plusieurs questions se posent au cours de ce processus, telles que : Ma demande a-t-elle bien été reçue ? Quels documents dois-je encore fournir ? Comment puis-je me tenir informé de l'avancement de ma demande ? Que se passe-t-il après une décision positive ? Quelles démarches dois-je encore entreprendre ? À qui puis-je m'adresser si je ne comprends pas quelque chose ?

Ces signaux mettent en évidence les questions et les mesures qui jouent un rôle dans la mise en œuvre des droits dans la pratique. Pour maintenir les personnes à bord tout au long de leur parcours au sein des services publics, il ne suffit pas qu'elles aient accès à un service. Elles doivent également pouvoir suivre ce qui se passe, comprendre ce qu'on attend d'elles et être soutenues dans la suite de leur parcours. Dans ce chapitre, nous explorons deux conditions essentielles pour maintenir les personnes dans le système de manière durable : savoir ce qui se passe après sa demande et ce qu'on doit faire en tant que demandeur (point 1), et être soutenu et accompagné dans la réalisation de ses droits (point 2).

### 1. Savoir ce qui se passe après sa demande, et ce qu'on doit faire

Pour maintenir les personnes à bord tout au long de leur parcours au sein des services publics, il est essentiel qu'elles aient accès à des informations pertinentes, compréhensibles, complètes et actualisées. Non seulement sur l'évolution de leur dossier, mais aussi sur les données enregistrées, les personnes qui les consultent, la manière dont ces informations peuvent être modifiées et les décisions qui sont prises. L'information n'est donc pas seulement un moyen de savoir où l'on en est, mais aussi de pouvoir participer activement à la réalisation de ses droits.

Le droit à l'information est inscrit dans la loi. Les services publics sont légalement tenus de permettre aux citoyens de consulter les données collectées et utilisées à leur sujet. Conformément au Règlement général européen sur la protection des données (RGPD)<sup>173</sup>, la Charte de l'assuré social<sup>174</sup>, la loi sur la publicité de l'administration<sup>175</sup> et diverses lois sectorielles, telles que celles relatives aux soins de santé<sup>176</sup>, les citoyens ont le droit de consulter leur dossier, de bénéficier d'une communication claire et compréhensible, de consulter et de corriger leurs données à caractère personnel et, dans certains

---

<sup>173</sup> Union européenne (2016). [\*Règlement \(UE\) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE \(règlement général sur la protection des données\)\*](#), L 119/1 ; [\*Loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel\*](#), M.B., 5 septembre 2018.

<sup>174</sup> [\*Loi du 11 avril 1995 visant à instituer "la Charte" de l'assuré social\*](#), M.B., 6 septembre 1995.

<sup>175</sup> [\*Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration\*](#), M.B., 30 juin 1994.

<sup>176</sup> [\*Loi du 22 août 2002 relative aux droits du patient\*](#), M.B., 26 septembre 2002.

cas, de les faire supprimer. Les services publics doivent faire preuve de transparence quant aux données utilisées, aux raisons de leur utilisation et à la manière dont ils prennent leurs décisions.

Dans cette partie, nous développons cinq formes d'information qui contribuent ensemble à maintenir les personnes en situation de pauvreté à bord pendant leur parcours au sein d'un service public : savoir où l'on se trouve dans son parcours, avoir accès au contenu de son dossier, avoir la possibilité de contrôler, corriger et compléter ses données et comprendre les décisions qui ont été prises.

### 1.1. Savoir où on en est dans son parcours

Aujourd'hui, la relation entre les pouvoirs publics et les citoyens est fragmentée. Au lieu d'une personne qui traite la demande du citoyen du début à la fin, le processus est divisé en une multitude d'étapes attribuées à différents acteurs et services (voir Chapitre I). Les services publics sont morcelés en plusieurs procédures. L'accès à l'information ou aux services peut devenir un véritable parcours du combattant. Les participants à la concertation ont donné plusieurs exemples illustrant cette évolution : les personnes au téléphone ne sont jamais les mêmes, il n'y a pas quelqu'un qui est personnellement responsable du dossier, les citoyens doivent naviguer à travers des procédures interminables ou ils sont renvoyés d'un service à l'autre.

Cette fragmentation rend difficile pour les citoyens d'avoir une vue d'ensemble. Cela entraîne notamment de l'incertitude et du stress pour les personnes en situation de pauvreté. Il est donc essentiel de leur offrir une vision claire de leur parcours.

Pour maintenir les personnes à bord de leur parcours au sein des services publics, il est important qu'elles sachent où en est le dossier de leur demande d'aide. Après le premier contact, commence un processus difficile à suivre pour de nombreuses personnes en situation de pauvreté. Elles veulent savoir quelles sont les étapes suivantes, quels documents sont nécessaires, qui prend les décisions et où elles se trouvent exactement dans le processus. Il ne s'agit donc pas seulement d'explications générales, mais aussi de la situation personnelle : qu'est-ce qui a déjà été fait, qu'est-ce qui reste à faire et quand, et qu'est-ce que cela signifie pour ma situation ?

Comme indiqué dans le chapitre II, pour les personnes en situation de pauvreté, le premier entretien avec un service public peut être stressant. Elles reçoivent souvent beaucoup d'informations en peu de temps. Même lorsqu'un employé leur demande si tout est clair, il arrive que les personnes se rendent compte après coup qu'elles n'ont pas bien compris les étapes à suivre. Le stress, le déséquilibre des pouvoirs et le rythme de l'entretien peuvent perturber la communication, amenant les personnes à confirmer qu'elles ont tout compris, alors que ce n'est pas le cas.

Après avoir rempli des formulaires ou répondu à des questions des services publics, il n'est pas toujours clair pour les personnes en situation de pauvreté si leur message a bien été reçu et quand elles peuvent espérer une réponse. Le *Vlaamse Ombudsdienst* (service de médiation flamand) souligne que la communication sur le processus est cruciale : il ne s'agit pas seulement d'un accusé de réception, mais aussi d'une vue d'ensemble des « *délais d'attente actuels, des délais de traitement et du statut des dossiers* ». L'incertitude pendant les longues périodes d'attente est source d'inquiétude et de frustration. Des mises à jour proactives et une estimation réaliste des délais peuvent considérablement

réduire ce sentiment<sup>177</sup>. Un participant à la concertation indique que *« il faut savoir combien de temps prendra le processus d'attribution d'un logement, d'avoir une vue d'ensemble afin de pouvoir anticiper et s'adapter, plutôt que de recevoir des informations qui ne correspondent pas au temps et à l'énergie qu'il faut investir. Cela aiderait à ne pas être constamment dans l'attente, car c'est épuisant »*.

Cet appel à communiquer des délais clairs souligne un besoin de transparence et de prévisibilité dans le parcours. La fixation de délais clairs – légaux ou convenus – est essentielle pour limiter l'incertitude et renforcer la confiance dans le processus. Un exemple tiré du rapport annuel du Médiateur wallon montre que l'absence de délais peut entraîner des retards de plusieurs mois et une grande frustration<sup>178</sup>.

Les informations doivent non seulement être fournies en temps utile, mais aussi être correctes, cohérentes et compréhensibles. Dans la pratique, ces informations s'avèrent souvent fragmentées, incorrectes, peu claires ou formulées dans un jargon administratif. Cela conduit à l'incertitude, à la dépendance vis-à-vis de tiers et parfois à la perte de droits. Une participante d'une association de lutte contre la pauvreté témoigne de la manière dont le manque de transparence a compliqué son parcours : *« Lorsqu'il fallait mettre certains documents en ordre, je m'efforçais de le faire le plus rapidement possible. Mais après quelques mois, on m'a dit que j'aurais dû prendre d'autres mesures, et à ce moment-là, il était trop tard. Cela me laisse avec un sentiment de frustration, car j'ai l'impression d'avoir consacré tout ce temps et toute cette énergie pour rien. Je me sens obligée de recommencer, et cela m'est déjà arrivé plusieurs fois dans ma vie. Comme beaucoup de personnes en situation précaire, j'oublie parfois quelque chose ou ne remplis pas correctement un formulaire, ce qui m'oblige à tout recommencer. Je trouve cela très frustrant »*. Certains services publics prennent déjà des mesures pour mieux informer les personnes tout au long de leur parcours. Ainsi, un membre d'une association de lutte contre la pauvreté trouve positif que les personnes inscrites sur la liste d'attente pour un logement social en Région flamande reçoivent automatiquement un courrier contenant des informations sur l'allocation loyer<sup>179</sup>. Une communication proactive de ce type aide les personnes à mieux comprendre leurs droits et à prendre les mesures nécessaires en temps utile.

Une communication transparente et proactive ne devrait pas seulement s'adresser aux citoyens, mais aussi aux employés de première ligne des services publics. Une organisation coupole indique que les travailleurs sociaux ne sont pas toujours suffisamment impliqués dans les processus administratifs, ce qui rend difficile l'information correcte des personnes : *« Beaucoup pensent qu'en consultant un assistant social, ils pourront résoudre tous leurs problèmes et comprendre l'intégralité de leurs démarches. Cependant, les assistants sociaux sont de plus en plus isolés des administrations et des services et ne sont pas suffisamment associés aux démarches. [...] A chaque fois qu'une démarche change que ce soit en ligne ou hors ligne, les assistants sociaux et le CPAS devraient en être informés »*.

---

<sup>177</sup> Vlaamse Ombudsdienst (2024). *Jaarverslag 2024: Continuïteit in verandering*, Brussel, Vlaamse Ombudsdienst, p. 19.

<sup>178</sup> Médiateur de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles (2023). *Rapport annuel 2023*, Namur, Médiateur de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

<sup>179</sup> [Wanneer heeft u recht op een huurpremie?](#)

## 1.2. Avoir une vue sur ses données administratives

Lorsque des personnes font une demande de logement social, d'allocation en cas de maladie de longue durée, d'aide sociale ou d'autres formes de services, leurs dossiers sont généralement d'abord évalués sur la base de données administratives telles que la composition de la famille, les revenus, la propriété, la date d'inscription et les décisions antérieures. Ces données sont déterminantes pour l'octroi de droits, mais elles sont souvent difficiles à consulter ou à comprendre pour les citoyens. Un membre d'une association de lutte contre la pauvreté s'est demandé « *comment peut-on savoir quelles données la sécurité sociale détient à notre sujet ?* ».

L'accès numérique à ces données s'effectue via différentes plateformes, réparties entre les autorités fédérales et régionales. Il est donc difficile d'avoir une vue d'ensemble<sup>180</sup> et cela nécessite, outre des connaissances numériques, des connaissances institutionnelles. Parallèlement, le modèle belge a été délibérément conçu pour protéger la vie privée : les données sont gérées de manière décentralisée et ne sont partagées que lorsque la loi l'autorise. Les autorités n'ont accès qu'aux informations strictement nécessaires, et il est possible de vérifier qui a consulté quelles données et à quel moment<sup>181</sup>.

Voici un aperçu des principales plateformes numériques :

Plateforme	Fonction	Compétence/niveau
eBox	Boîte aux lettres numérique pour les communications officielles des services publics	Fédéral
Mon DOSSIER	Consultation du Registre national, attestations telles que la composition du ménage	Fédéral
MyGov.be	Accès à eBox, MyPension, MyMinfin	Fédéral
Mijn Burgerprofiel	Guichet numérique pour les dossiers, attestations, primes et messages pour la Région flamande	Région flamande
IRISbox	Guichet numérique pour les dossiers, attestations, primes et messages pour la Région de Bruxelles-Capitale	Région de Bruxelles-Capitale

<sup>180</sup> Michiels, Cisse (14 mai 2024). "[Alweer een nieuwe overheidsapp: "De wirwar aan informatiestromen is heel verwarrend"](#)", VRT NWS.

<sup>181</sup> Wouters, Stijn (s.d.). [Publieke waarde\(n\) en digitale transformatie](#), KU Leuven.



Mon Espace Citoyen	Guichet numérique pour les dossiers, attestations, primes et messages pour la Région wallonne	Région wallonne
MyData	Savoir qui consulte vos données, pas leur contenu	Fédéral
MyHealth (Ma Santé)	Accès aux données médicales	Interfédéral

Les plateformes numériques offrent des possibilités en matière de transparence, d'autonomie et de rapidité des services. Dans le même temps, on a peu de vue sur quels citoyens font effectivement usage de ces plateformes. L'inscription sur ces plateformes se fait généralement via Itsme ou une carte d'identité électronique (eID). Lors d'une réunion de concertation consacrée aux défis de la numérisation, un membre d'une association de lutte contre la pauvreté a choisi une photo représentant une porte avec un cadenas : « *car en termes de digitalisation et de conditionnalité, il faut utiliser Itsme et le numéro de registre national. Si on ne remplit pas les conditions requises, on n'a pas accès au système* ».

Une fois qu'une plateforme telle qu'eBox est activée, l'utilisateur reçoit toutes les communications des services publics connectés exclusivement par ce biais<sup>182</sup>, ce qui renforce l'importance de l'accessibilité numérique et de la gestion des notifications et des messages. Un membre d'une association de lutte contre la pauvreté a expliqué « *comment quelqu'un s'est retrouvé avec un huissier à sa porte parce qu'il n'avait pas donné suite à une facture via eBox — il ne savait pas qu'il avait une eBox, ni comment l'ouvrir* ». Bien qu'eBox comptait plus de 3,8 millions d'utilisateurs et traitait près de 4 millions de messages par mois à la fin de 2024<sup>183</sup>, on ne sait pas clairement qui n'en bénéficie pas. Sans profil d'utilisateurs, il reste difficile d'évaluer si l'accès numérique est aussi réparti de manière égale. Les réunions de concertation ont permis de partager différentes expériences pratiques de personnes appartenant à des associations de lutte contre la pauvreté, qui montrent que l'accès numérique reste un défi particulièrement important.

Outre la voie numérique, il existe également un accès non numérique aux données administratives, par exemple via des guichets physiques, des services téléphoniques ou des formulaires papier. Ces voies de contact sont moins visibles. La voie numérique est de plus en plus souvent considérée comme la norme, ce qui met les autres canaux sous pression et accroît les inégalités en matière d'accès à l'information. Pour rendre les données administratives réellement accessibles, il ne suffit pas de développer des systèmes numériques. Tout le monde doit pouvoir accéder facilement, de manière autonome et compréhensible à ses données, qu'elles soient numériques ou non. Cela nécessite des services publics conçus dès le départ dans un souci d'inclusion, de transparence et de facilité d'utilisation. À cet égard, les participants à la concertation font référence aux *negen B's* comme cadre intéressant<sup>184</sup>.

<sup>182</sup> [Quelle autorisation accordez-vous lors de l'utilisation de votre eBox ? | eBox](#)

<sup>183</sup> [Administration numérique 2024 | BOSA, eBox - Statistiques | BOSA](#)

<sup>184</sup> Agentschap Integratie en Inburgering (s.d.), [9 b's van toegankelijkheid](#), Brussel.

Les informations relatives aux données administratives ne se limitent pas à l'accès à ces données. L'initiative MyData permet aux citoyens de savoir qui a consulté quelles données et à quel moment. Cependant, l'utilisation de ces données et leur contribution aux décisions restent souvent floues. La transparence quant à l'objectif de l'utilisation des données est donc indispensable.

### 1.3. Accéder au contenu de fond de son dossier

Le contenu de fond du dossier comprend toutes les informations qui vont au-delà des simples données administratives. Il peut s'agir de rapports médicaux, de jugements, d'évaluations, de rapports et d'autres documents qui donnent une image plus approfondie de la vie, de la situation et du contexte dans lequel évolue une personne. Alors que le dossier administratif contient surtout des données, comme les informations personnelles et celles relatives aux échanges ou aux demandes, le contenu de fond du dossier apporte un éclairage sur le contexte, le parcours de vie et les facteurs qui influencent la situation individuelle. Selon un participant à la concertation issu d'une association de lutte contre la pauvreté, *« s'il y a un réel accès au dossier, cela améliore la qualité du service et réduit le risque d'erreurs. C'est vraiment le fil conducteur si nous voulons des services publics efficaces : il doit y avoir un réel accès au dossier »*.

Et même lorsque l'accès est techniquement possible, le contenu du dossier s'avère souvent difficile à lire en raison du langage juridique ou administratif utilisé, du manque de contexte ou de l'absence d'explications pour certaines mentions. Le fait d'avoir simplement accès au dossier n'est alors pas suffisant. Un participant d'une organisation de lutte contre la pauvreté a indiqué que les formulaires des services publics *« sont souvent rédigés de manière ambiguë et incompréhensible, de sorte que seul l'auteur sait exactement ce qu'ils signifient ; comment les personnes peuvent-elles alors répondre correctement ou évaluer ce qu'on attend d'eux ? »*.

Le droit de consulter le contenu des dossiers des services publics est inscrit dans la législation du Règlement général sur la protection des données<sup>185</sup>. Cette législation s'applique non seulement aux données à caractère personnel au sens formel, mais aussi au contenu des dossiers au sens large tels que les rapports, les évaluations et les notes internes, dans la mesure où ils sont liés à une personne. Toutefois, ce droit n'est pas illimité. Ainsi, en cas de demande d'accès, le CPAS doit évaluer attentivement si la divulgation de certaines informations n'est pas contraire à d'autres droits fondamentaux, tels que la vie privée d'un tiers, le secret professionnel ou la protection des mineurs. Lorsque de tels conflits surviennent, le droit d'accès peut être limité, à condition que cet obstacle soit légitime, nécessaire et proportionnée. Cette évaluation et les éventuelles limites doivent de préférence être documentées dans le dossier, afin que la motivation soit transparente et puisse être consultée en cas de demandes ultérieures, de plaintes ou de procédures judiciaires<sup>186</sup>.

<sup>185</sup> [Loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel](#), M.B., 5 septembre 2018; Union européenne (2016). [Règlement \(UE\) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE \(règlement général sur la protection des données\)](#), L 119/1.

<sup>186</sup> SPP Intégration sociale (2019). [Instructions relatives au droit d'accès auprès du CPAS concernant les matières qui relèvent de la compétence du SPP IS](#), Bruxelles.

Les informations relatives au contenu du dossier ne concernent pas seulement le contenu de ce qui y est écrit, mais aussi qui a accès à quelles informations, pourquoi et dans quel but. Une autre participante à la concertation d'une association de lutte contre la pauvreté souligne « *qu'elle croit en l'importance des soins intégrés, car il existe de nombreux obstacles entre les différents services. Dans le même temps, elle se demande qui sont toutes les personnes impliquées et qui a accès à ces informations* ». Sans accords clairs sur le consentement et la participation, le partage d'informations risque de se faire sans que la personne concernée en soit informée, ce qui sape la confiance dans les services publics. Au niveau fédéral, l'Ordre des médecins confirme que le secret professionnel partagé ne s'applique qu'entre les prestataires de soins soumis au secret professionnel, dans un même contexte de soins et dans un même but. Le patient doit savoir quelles données sont partagées, avec qui et dans quel but, et peut s'y opposer. Dans la pratique, il est recommandé aux médecins de discuter avec le patient de l'utilité et de la nécessité du partage des données<sup>187</sup>. En Flandre, on travaille avec des cadres tels que la 'toegangsmatrix' ('matrice d'accès')<sup>188</sup> et le 'Circle of Trust'<sup>189</sup> (cercle de confiance), qui déterminent quels prestataires de soins ont accès à quelles données, en fonction de leur rôle et de la relation thérapeutique. Les patients peuvent vérifier via la plateforme interfédérale MijnGezondheid.be qui a consulté leur dossier, exclure des prestataires de soins et gérer leur consentement.

#### 1.4. Possibilités de vérifier, de corriger et de compléter

##### 1.4.1. Une gestion correcte du dossier

Une gestion correcte des dossiers implique que les personnes concernées aient la possibilité de signaler les erreurs contenues dans leur dossier et de compléter ou faire corriger les informations manquantes ou erronées. Dans les situations de pauvreté notamment, de petites erreurs peuvent entraîner des conséquences importantes. Les pouvoirs publics partagent une part de la responsabilité à cet égard : ils doivent informer, accompagner et aider activement les citoyens dans la gestion de leur dossier. Un participant d'une association de lutte contre la pauvreté a souligné « *que lorsqu'une personne a droit à l'information, elle ait également droit à la rectification, et ce pour tous les droits* ».

La gestion des dossiers n'est pas toujours facultative. Dans certaines situations, comme en cas de maladie de longue durée, les personnes sont tenues de signaler tout changement dans leur situation. Par exemple, toute personne qui recommence à travailler (à temps partiel) ou qui change de domicile doit le signaler à la mutuelle ou au service concerné. Cela est nécessaire pour calculer correctement les allocations et pour assurer le bon déroulement du processus de réintégration.

En outre, la gestion des dossiers implique également le signalement des changements dans la situation personnelle, tels que la cohabitation, la naissance d'un enfant ou un changement dans l'état de santé. Dans la pratique, cela s'avère souvent fastidieux et source de confusion. « *La situation peut parfois changer pendant la période d'attente, par exemple lorsqu'une personne souhaite quitter son lieu de résidence, a des enfants ou vit un autre changement* ». Une association participant à la concertation a

---

<sup>187</sup> [Ordomedic | Les conditions de la doctrine du secret professionnel partagé.](#)

<sup>188</sup> [Zien mijn verschillende zorgverleners \(arts, verpleegkundige, tandarts\) dezelfde resultaten in CoZo?](#)

<sup>189</sup> [Circle of Trust verklaring op eer | Departement Zorg](#)

souligné qu'il serait utile de maintenir le contact entre la personne logée et l'administration, afin de ne pas devoir recommencer toute la procédure à chaque changement. Un représentant syndical a indiqué que « *la réglementation change constamment, ce qui fait que des informations qui n'étaient pas pertinentes auparavant peuvent désormais être déterminantes* ». Il met en garde contre le fait qu'une gestion correcte des dossiers ne doit pas signifier que chaque citoyen est entièrement responsable de la détection des erreurs.

L'accessibilité numérique joue ici un rôle crucial. Pour les personnes qui n'ont pas accès aux moyens numériques ou qui ont des compétences numériques limitées, la gestion du dossier est souvent particulièrement difficile. Le droit d'accès et de rectification, comme prévu par la réglementation RGPD et la loi belge du 30 juillet 2018, doit donc s'accompagner d'une communication compréhensible et de canaux de contact accessibles.

La manière dont les informations sont présentées dans le dossier est également importante. Un membre d'une association de lutte contre la pauvreté a déclaré : « *dans mon dossier, il était indiqué que j'étais impoli, alors que je demandais simplement une réponse après six mois d'attente* ». Une membre d'une autre organisation de lutte contre la pauvreté a donné un exemple tiré de son dossier médical, « *dans lequel il était indiqué que je refusais de coopérer à ma santé, [...]* » et elle a souligné le risque de catégorisation et de perte d'individualité. Ces exemples montrent que l'image et les informations contenues dans les dossiers doivent non seulement être correctes, mais aussi respectueuses et contextualisées.

Le droit à l'oubli a également été évoqué durant la concertation par un participant d'une association de lutte contre la pauvreté : « *Ce qui constitue un problème pour les personnes en situation de pauvreté qui bénéficient d'une aide depuis longtemps, c'est le jugement. Si vous avez eu des problèmes de drogue ou d'alcool, ou si vous êtes allés en prison, on vous le rappelle souvent. C'est pourquoi le droit à l'oubli est très important, sans jugement* ».

#### 1.4.2. Droit à l'erreur

Le droit à l'erreur est un complément indispensable pour une gestion correcte des dossiers. La complexité croissante des procédures administratives augmente le risque d'erreurs, tant de la part des citoyens, que des services publics. Pour les personnes en situation de pauvreté, de petites erreurs peuvent entraîner des conséquences disproportionnées : perte d'une prime, sanction ou privation d'une aide nécessaire. Lors des réunions de concertation, le droit à l'erreur a été évoqué à plusieurs reprises comme une correction nécessaire à un système souvent fondé sur la méfiance et le contrôle. Dans un avis récent<sup>190</sup>, le Réseau belge de lutte contre la pauvreté plaide pour plus de compréhension lorsque les gens commettent des erreurs et indique que « *ce n'est pas parce qu'une personne coche la mauvaise case qu'elle commet une fraude et devrait perdre ses droits* ».

Plusieurs participants à la concertation partagent la même préoccupation quant au fait que les erreurs sont souvent dues à des situations qui changent rapidement et à une réglementation complexe. Les

<sup>190</sup> Réseau belge de lutte contre la pauvreté (BAPN) (2025). [Avis de BAPN sur le projet de loi 0357/001 modifiant la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux CPAS et modifiant la loi du 26 mai relative du droit à l'intégration sociale en vue de permettre aux CPAS de consulter les données du Point de contact central](#), Bruxelles.

citoyens devraient donc pouvoir corriger leurs erreurs sans que cela soit interprété comme une tricherie délibérée. Les médiateurs signalent qu'une partie importante des plaintes est liée à ce problème : les décisions sont prises sans tenir compte du fait que l'on peut se tromper. Dans ce contexte, le réseau Ombudsman.be a lancé en Belgique un plaidoyer en faveur d'un droit à l'erreur ancré dans la loi. Ce principe part de l'idée que les citoyens agissent généralement de bonne foi et qu'une culture administrative axée sur la confiance rend mieux compte de la réalité dans la pratique<sup>191</sup>. Ce principe n'est pas nouveau : en France, une loi existant depuis 2018 autorise les citoyens à commettre une seule erreur sans sanction<sup>192</sup>, et les Pays-Bas travaillent également à l'élaboration d'une réglementation similaire<sup>193</sup>. Dès 2021, le Sénat belge a adopté une résolution concernant l'introduction du droit à l'erreur dans les relations avec les administrations publiques. Une résolution n'est toutefois pas une loi contraignante, mais une recommandation qui oriente la politique. Cette résolution vise à changer les mentalités : les citoyens doivent avoir la possibilité de corriger une première erreur commise de bonne foi sans encourir de sanctions immédiates<sup>194</sup>. Au niveau local également, le droit à l'erreur fait l'objet d'une réflexion. Il a notamment été intégré dans l'accord de gouvernement de la ville de Gand<sup>195</sup>.

Tout récemment, en novembre 2025, le gouvernement flamand a approuvé une note de vision visant à ancrer le droit à l'erreur dans la loi par le biais d'une modification du '*Bestuursdecreet*'. La note prévoit une base juridique facultative qui permet aux instances publiques, sous des conditions strictes, de corriger les erreurs commises par les citoyens, même si cela implique de déroger aux exigences de forme ou aux délais. Les conditions sont notamment que l'erreur soit réparable, qu'elle ait été commise de bonne foi, qu'elle ne porte pas atteinte aux droits de tiers et qu'elle ne compromette pas l'objectif de la réglementation. Cette approche vise à éviter la juridicisation et mise sur un changement de mentalité vers une administration plus serviable et plus humaine<sup>196</sup>.

Les discussions au sein de la concertation ont fait ressortir un plaidoyer clair en faveur d'un droit à l'erreur qui prenne en compte les besoins et les situations des personnes en situation de précarité. Ils perçoivent souvent les services publics comme contrôlants et complexes, et indiquent que les sanctions antérieures entraînent une certaine réticence et méfiance. La confiance est un concept réciproque. La confiance du gouvernement envers les citoyens est essentielle pour garantir l'efficacité des services publics.

Un participant à la concertation a ajouté que le droit à l'erreur n'a de sens que s'il s'accompagne d'un 'droit à la rectification'. Il ne s'agit pas seulement de reconnaître une erreur, mais aussi de pouvoir la

---

<sup>191</sup> Médiateur fédéral (2025). [Résolution sur le droit à l'erreur](#), Bruxelles.

<sup>192</sup> Légifrance (2018). [Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance](#).

<sup>193</sup> Rijksoverheid (2024, september 24). [Nederlanders krijgen het recht om een foutje te maken](#).

<sup>194</sup> Sénat de Belgique (2021). [Résolution relative à l'instauration d'un droit à l'erreur dans les contacts avec les administrations publiques](#) (Doc. 7-244/6).

<sup>195</sup> "We onderzoeken hoe het recht op vergissen als principe kan worden ingevoerd. Binnen een cultuur van vertrouwen zorgen we voor een beperktere set aan regels" in Stad Gent. (2024). [Bestuursakkoord 2025–2030: Naar een welvarende, sociale en duurzame stad die iedereen meeneemt](#), Gent (Nous examinons comment le droit à l'erreur peut être introduit en tant que principe. Dans une culture de confiance, nous veillons à mettre en place un ensemble de règles plus limité. Notre traduction).

<sup>196</sup> Vlaamse Regering (2025). [Visienota dienstbaar omgaan met vergissingen – nota QUATER \(VR 2025 1411 DOC.0479-1\)](#)

corriger, afin que les citoyens conservent leurs droits et ne soient pas lésés de manière disproportionnée.

Par ailleurs, les signaux transmis dans la concertation montrent que le droit à l'erreur n'a de sens que si le système est accessible et compréhensible. Les erreurs sont souvent dues à la complexité des procédures, au stress, à l'accès limité à l'information et au manque d'accompagnement. C'est pourquoi les participants à la concertation recommandent de miser avant tout sur une simplification structurelle des demandes. Le SERV souligne également que le décret n'aura de sens que s'il s'accompagne d'une réglementation simple et de services accessibles. Le droit à l'erreur doit s'accompagner de mesures concrètes, en accordant une attention particulière aux groupes vulnérables et en coordination avec les initiatives fédérales<sup>197</sup>.

Il est essentiel d'accorder une attention particulière aux personnes en situation de pauvreté. Elles sont souvent confrontées à des obstacles supplémentaires tels que l'exclusion numérique, les barrières linguistiques, une connaissance limitée de leurs droits et un faible sentiment d'être ayant-droit. De plus, le stress et la pression de la survie rendent difficiles la détection et la correction des erreurs en temps utile. Afin de garantir un droit à l'erreur équivalent, des garanties supplémentaires sont nécessaires, telles qu'une communication claire, un accompagnement proactif par les services publics et une coopération avec les associations et les organisations de terrain qui jouent un rôle de passerelle. En outre, un suivi ciblé est essentiel pour savoir qui est (ou n'est pas) atteint. Cela nécessite à la fois des données quantitatives et des contributions qualitatives d'experts et d'organisations de lutte contre la pauvreté, afin que les obstacles puissent être détectés à temps et que la politique puisse être ajustée.

### 1.5. Comprendre la décision qui a été prise

Il est crucial que les personnes comprennent quelle décision a été prise et pourquoi, afin qu'elles puissent y réagir de manière adéquate, faire opposition ou mieux s'orienter dans une éventuelle procédure de recours. Les questions et les obstacles liés à la contestation d'une décision sont abordés plus en détail au chapitre IV.

Même en cas de décision positive, il est important d'en fournir une explication claire. Les personnes veulent savoir pourquoi elles obtiennent quelque chose, ce que cela implique exactement, combien de temps cela dure et ce qu'on attend d'elles. Une motivation de la décision les aide à faire bon usage de leur droit et à se préparer à la suite. Une organisation de terrain a souligné que la différence entre les droits valables pour une période limitée et les droits qui restent valables sans réévaluation doit être clairement expliquée, car cela a un impact important tant sur le plan pratique que psychologique. Les droits temporaires donnent souvent lieu à des réévaluations, ce qui, selon l'organisation de terrain, peut être source d'insécurité juridique, de stress, de passivité et de méfiance. Comme l'a exprimé une personne accompagnée par l'organisation : « *J'ai dû renvoyer ma demande quatre fois parce que mon statut changeait sans cesse – à chaque fois, j'étais évaluée et jugée* ».

Dans la pratique, il apparaît que les motivations des décisions sont souvent floues. Les personnes reçoivent des courriers indiquant que leur demande a été rejetée ou que leur revenu d'intégration sera

---

<sup>197</sup> SERV (2025). [Advies recht op vergissing](#), Brussel.

supprimé, mais sans explication compréhensible. Le langage est juridique, les motivations sont vagues et les possibilités de recours restent abstraites. Un participant à la concertation a déclaré que : *« certaines personnes ont reçu une lettre les informant qu'elles ne sont plus reconnues en incapacité de travail mais elles ne reçoivent pas vraiment d'explication de la raison de cette décision. Elle trouve que cela devrait être un des rôles des mutualités de s'assurer de cette transparence »*. Différents services de médiation soulignent dans leurs normes de bonne conduite administrative – critères de qualité pour examiner et évaluer les services publics – qu'une motivation d'une décision n'est satisfaisante que si elle est compréhensible pour le citoyen<sup>198</sup>. Les mutuelles sont légalement tenues de motiver leurs décisions, y compris celles du médecin-conseil. Elles sont soumises à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des décisions administratives<sup>199</sup>. Pour les services publics relevant de la sécurité sociale, le droit à une motivation est inscrit dans la Charte de l'assuré social<sup>200</sup>, qui stipule que les décisions doivent être accompagnées d'informations claires sur la possibilité d'obtenir des éclaircissements. Pour le CPAS, la loi du 26 mai 2002 s'applique en complément<sup>201</sup>. Celle-ci stipule que les décisions doivent être écrites, suffisamment motivées et rédigées dans un langage compréhensible. Les CPAS utilisent souvent une liste codifiée de motifs pour structurer la base juridique des décisions, mais cela ne les dispense pas de l'obligation de fournir une motivation individuelle et textuelle<sup>202</sup>.

Bien motiver la décision est plus qu'une exigence juridique. Les décisions, qu'elles soient positives ou négatives, doivent non seulement être formellement justifiées, mais aussi communiquées de manière compréhensible et humaine. Les motifs ne doivent pas être présentés comme un point final, mais bien comme un point de départ pour le dialogue. Les personnes doivent savoir qu'elles peuvent poser des questions, qu'il y a de la place pour des éclaircissements, et que faire objection est un droit.

## 2. L'accompagnement dans la réalisation de ses droits

L'idée que les personnes peuvent simplement exercer leurs droits et agir en relation avec les services publics ne tient pas compte des nombreux obstacles auxquels les personnes en situation de pauvreté sont confrontées au quotidien. Comme décrit au chapitre I, les citoyens sont de plus en plus considérés comme responsables de la réalisation de leurs droits. Ils doivent savoir eux-mêmes à quoi ils ont droit, comment exercer ce droit et prendre les mesures nécessaires. Mais dans la pratique, les personnes se heurtent souvent à la complexité administrative, aux barrières numériques, à une communication décourageante et à la méfiance des institutions.

Il incombe aux services publics non seulement d'informer les citoyens de leurs droits, mais aussi de les accompagner activement dans le parcours qui doit leur permettre de les exercer effectivement.

---

<sup>198</sup> Normes de bonne conduite administrative du Médiateur fédéral - [Normes de bonne conduite administrative](#); du Service de médiation flamand - [Ombudsnormen | Vlaanderen.be](#)

<sup>199</sup> [Loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs](#), M.B., 29 juillet 1991.

<sup>200</sup> [Loi du 11 avril 1995 visant à instituer "la Charte" de l'assuré social](#), M.B., 6 septembre 1995.

<sup>201</sup> [Loi du 26 mai 2002 relative au droit à l'intégration sociale](#), M.B., 26 mai 2002.

<sup>202</sup> SPP Intégration sociale (2021). [Codification des motivations des décisions](#), Bruxelles.



Dans cette partie, nous examinons ce qui est nécessaire pour maintenir les personnes en situation de pauvreté à bord du parcours qui leur permettra de réaliser leurs droits. Nous commencerons par la responsabilité structurelle des services publics. Nous examinerons ensuite comment les réseaux informels et les organisations sociales et de la société civile constituent souvent aujourd'hui un maillon indispensable lorsque les services publics ne remplissent pas suffisamment leur mission d'accompagnement. Nous discuterons ensuite du rôle des personnes clés telles que les coordinateurs de dossier et les personnes de confiance, et concluons par le principe selon lequel déterminer ensemble la marche à suivre est une attitude indispensable de toute forme d'accompagnement par le service public.

## 2.1. L'accompagnement comme responsabilité des services publics

L'accompagnement n'est pas nécessaire lorsque les services publics sont totalement à bas seuil et faciles d'accès. Si les citoyens peuvent exercer leurs droits sans aide, cela signifie que les services publics fonctionnent bien et sont efficaces.

Là où le réseau informel, les organisations locales ou la société civile sont nécessaires pour permettre aux citoyens d'accéder aux services publics, cela révèle un problème fondamental. Comme nous l'avons vu au chapitre I, la responsabilité est de plus en plus souvent transférée au niveau individuel du citoyen, vers les organisations de terrain et au CPAS, qui servent souvent de dernier filet de sécurité lorsque d'autres services font défaut. Ce transfert exerce une pression disproportionnée sur des acteurs qui ont une autre mission principale. De plus, il compromet l'accès direct aux services publics et le sentiment d'égalité des citoyens.

La responsabilité structurelle d'offrir des services accessibles et de proximité incombe toujours aux pouvoirs publics.

## 2.2. Les réseaux informels et la société civile trop souvent considérés comme des intermédiaires

Lorsque les services publics ne remplissent pas suffisamment leur rôle d'accompagnement, ce sont souvent les réseaux informels ou formels qui aident les personnes à réaliser leurs droits. Cette intervention est précieuse, mais ne doit pas être une condition structurelle pour l'effectivité des droits. Dans cette partie, nous distinguons deux formes d'accompagnement : le soutien informel provenant de l'environnement immédiat et le soutien organisé par le biais d'acteurs sociaux et de la société civile.

### 2.2.1. Le soutien informel

Certaines personnes peuvent compter sur l'aide de leur entourage immédiat, d'un conjoint, de la famille, d'amis ou de voisins. Un partenaire qui aide à garder une vue d'ensemble des factures, un voisin qui aide à rédiger une lettre difficile ou un ami qui accompagne à un rendez-vous au CPAS : ces formes de soutien informel peuvent faire toute la différence. Elles offrent non seulement une aide pratique, mais aussi un soutien moral, ce qui est important en période d'incertitude, de stress ou d'incompréhension. Une participante à la concertation, membre d'une association de lutte contre la pauvreté, a raconté qu'elle venait de perdre son compagnon et que « *toutes les démarches*

*administratives devaient être effectuées par ordinateur. Mon mari ne savait plus comment s'y prendre. Si je n'avais pas été là pour mettre les choses en route (le fait que je travaillais dans le milieu médical m'a aidée), je me demande comment il aurait fait. Il a fallu obtenir toutes sortes d'autorisations, refaire tous les documents, etc. ».*

Ce soutien ne va toutefois pas de soi. Tout le monde ne dispose pas d'un réseau social sur lequel compter, et les personnes en situation très précaire n'ont souvent personne à qui se confier ou qui puisse les aider. Les organisations de terrain tentent généralement d'activer ce réseau informel, mais la pratique montre que cela ne fonctionne pas toujours, car les réseaux sont déjà surchargés, confrontés à leurs propres problèmes, trop éloignés ou inexistants. De plus, demander de l'aide ne correspond pas toujours à la nature des relations, l'on pense par exemple aux voisins qui sont plutôt sollicités pour faire les courses. C'est pourquoi un soutien (plus) professionnel est généralement nécessaire<sup>203</sup>.

Le soutien informel est précieux dans la vie des personnes, en tant que support de proximité, de confiance et d'aide pratique, mais il ne peut se substituer à l'accompagnement fourni par les services publics.

### 2.2.2. Les organisations de terrain

Les organisations de terrain assument diverses tâches : elles aident dans les procédures administratives, expliquent les droits et les obligations, accompagnent les personnes à leurs rendez-vous et leur prêtent une oreille attentive. Outre l'aide pratique, il est essentiel de créer un environnement sûr et chaleureux dans lequel les gens se sentent considérés et respectés. Comme une association qui reste ouverte le dimanche parce que les sans-abris n'ont nulle part d'autre où aller, ou un travailleur qui veille à ce qu'une tasse de café au lait soit servie exactement comme quelqu'un le souhaite, en signe de reconnaissance et d'attention.

Les organisations de terrain peuvent souvent faire bouger les choses plus rapidement. Comme l'a fait remarquer un participant : « *Lorsque je me suis rendu seul dans les services d'aide, je n'ai reçu aucune aide. Lorsque j'ai été accompagné, j'ai reçu de l'aide. L'aide semble dépendre du fait que vous soyez bien entouré et accompagné ou non* ». Un autre exemple est l'accompagnement pendant la crise du coronavirus : une association de lutte contre la pauvreté a proposé des conseils juridiques par téléphone afin que les personnes devant être reconnues comme sans-abri puissent rapidement demander les documents nécessaires.

La force de cet accompagnement réside également dans le fait qu'il aide à reconnaître et à surmonter des obstacles qui ne sont pas toujours explicites, mais qui sont néanmoins très perceptibles : comme l'idée que vous n'êtes pas le bienvenu, que vous faites quelque chose de mal ou que vous n'osez pas demander ce dont vous avez besoin. Les organisations de terrain aident les personnes en situation de pauvreté à faire face à de telles situations et à engager malgré tout le dialogue avec les services. Une association de lutte contre la pauvreté a constaté « *que les personnes n'osent plus poser de questions, qu'ils se renferment. Ils préfèrent s'adresser à des personnes qui ont vécu une expérience similaire* ». Ce rôle de proximité et de passerelle est également décrit dans une étude sur le travail social informel:

---

<sup>203</sup> Bredewold, Femmianne et al. (2018). *De verhuizing van de verzorgingsstaat: Hoe de overheid nabij komt*, Utrecht, Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken en Uitgeverij Van Gennep.

les acteurs informels tels que les associations et les initiatives de quartier offrent non seulement une aide pratique, mais jouent également un rôle de liaison avec les services formels, en particulier pour les personnes qui rencontrent des obstacles dans leurs contacts avec le paysage formel de soins et de l'aide sociale<sup>204</sup>. Il ressort des concertations que les organisations qui se concentrent principalement sur l'éducation, le soutien psychosocial ou la cohésion sociale lors de permanences et d'activités de groupe reçoivent régulièrement des questions sur l'administration, les attestations ou les droits. Selon elles, ces questions relèvent en réalité des compétences d'institutions telles que le CPAS ou les mutuelles.

Il est important de souligner que la mission des associations n'est pas de fournir une aide ou un accompagnement personnalisé en relation avec les services publics. Leur mission principale est de renforcer les personnes en situation de pauvreté, de les rassembler et de faire entendre leur voix dans le débat social. C'est dans cet environnement sûr que naît la reconnaissance mutuelle et que grandit la confiance nécessaire pour engager le dialogue avec les services publics. Pourtant, selon un participant d'une association de lutte contre la pauvreté, on fait souvent appel à eux pour accompagner les personnes dans leurs démarches auprès des services publics : *« il semble logique de demander l'aide des organisations de terrain, qui répondront toujours positivement, car sinon, ce sont les personnes qui en feront les frais. Mais de cette manière, les services se déchargent de leur responsabilité d'offrir également l'accès à leurs services aux personnes qui sont le plus en difficulté »*. L'accompagnement des organisations de terrain fait une différence considérable, mais ne doit pas être une condition préalable à l'accès aux droits. Lorsque cet accompagnement dépend de bénévoles ou de la bonne volonté, il existe un risque d'inégalité et d'arbitraire.

### 2.3. Coordination et confiance dans l'accompagnement

Là où les services publics fournissent un accompagnement, une coordination et des personnes de confiance restent souvent nécessaires. Elles jouent un rôle complémentaire qui fait toute la différence: la coordination assure une vue d'ensemble et une harmonisation dans un paysage fragmenté, tandis que la personne de confiance offre proximité et protection dans des situations d'incertitude, d'inégalité de pouvoir ou de méfiance. Ensemble, ils renforcent la qualité de l'accompagnement et participent à maintenir les personnes en situation de pauvreté à bord de leur parcours de demande d'aide.

#### 2.3.1. Le rôle de coordination : vue d'ensemble et harmonisation

Dans le paysage fragmenté des services publics, il est souvent difficile pour les personnes en situation de vulnérabilité de s'y retrouver. Les différentes demandes d'aide s'entremêlent, les services fonctionnent parfois en parallèle et les personnes risquent d'être renvoyées d'un service à l'autre. Dans ce contexte, il est essentiel de mettre en place un interlocuteur central. Non pas comme un accompagnateur supplémentaire, mais comme une personne qui garde une vue d'ensemble, connaît la personne, l'aide à chercher, réfléchit avec elle et l'accompagne. Quelqu'un qui offre une continuité et aide à clarifier et à organiser la demande d'aide. Une participante d'une association de lutte contre

---

<sup>204</sup> Schrooten, Mieke et Welschen, Saskia (2022). "Sociaal schaduwwerk: informele sociaalwerkpraktijken in België en Nederland", *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, vol. 31, nr. 1, p. 4–23.

la pauvreté remarque que *« ne pas savoir comment obtenir ces informations et le manque d'informations rendent difficile la prise de décision. Je connais une autre situation dans laquelle quelqu'un suit l'ensemble du processus et contacte les différents services »*.

Il existe différentes formes de coordination. La gestion individuelle, dans le cadre de laquelle un interlocuteur unique suit une personne et son parcours, a pris forme concrètement dans le projet MISSION à Courtrai. Cinq gestionnaires de dossiers ont travaillé intensivement avec des familles en situation de vulnérabilité. Ils ont effectué des visites à domicile, regroupé les demandes d'aide, coordonné le soutien dans différents domaines de la vie et servi de pont entre les familles et plus d'une centaine de services locaux. Les résultats montrent que les familles ayant un coordinateur de dossier ont eu un accès plus rapide et plus facile à l'aide, ont davantage fait usage de leurs droits sociaux et se sont senties mieux soutenues. Le coordinateur de dossier était non seulement le point de contact pour la famille, mais aussi pour les services concernés, et a joué un rôle important dans l'identification des problèmes structurels<sup>205</sup>.

Outre ce suivi individuel, il y a la coordination au niveau organisationnel : un acteur qui assure la collaboration entre les services et les organisations. Le 'Geïntegreerd Breed Onthaal' (GBO) en est un exemple en Flandre : les CPAS, les CAW et les mutuelles collaborent afin de traiter les demandes de manière coordonnée (voir Chapitre II). À Bruxelles, Iriscare<sup>206</sup> joue un rôle central dans le domaine du bien-être et de la protection sociale, tandis qu'en Wallonie, l'AVIQ (Agence pour une Vie de Qualité)<sup>207</sup> assume un rôle similaire, avec des compétences en matière de santé, de handicap et d'aide familiale. Une organisation de terrain participant à la concertation a souligné la nécessité d'une connexion entre les services en raison de *« l'extrême bureaucratisation et la fragmentation de l'action sociale. Un travailleur social doit jongler avec 34 fonds différents. Les professionnels sont ainsi envoyés d'une institution à l'autre et contraints d'effectuer un travail ultra-technique, ce qui risque d'effacer le sens de leur mission. La fragmentation entraîne une duplication du travail et un transfert des responsabilités entre les acteurs, ce qui rend l'accès à l'aide plus difficile pour les citoyens »*.

Lors des concertations avec les associations de lutte contre la pauvreté, des réflexions critiques ont également été formulées. Les participants ont posé des questions sur le positionnement de la tâche de coordination : *« Qui sera responsable de cette tâche de coordination ? Cette tâche sera-t-elle confiée à des acteurs privés, par exemple ? »*.

La coordination ne doit donc pas se limiter à l'accompagnement individuel ou à des interventions d'acteurs externes. Elle nécessite un ancrage structurel au sein des services publics, en accordant une attention particulière à l'accessibilité, à la coopération et à la diversité. Le travail de proximité joue ici un rôle clé : il réduit les obstacles, rapproche l'aide des personnes et permet de mieux détecter les besoins individuels et structurels.

---

<sup>205</sup> Van Lancker, Wim et al. (2020). *Mobile Integrated Social Services Increasing employment Outcomes for people in Need*, Kortrijk, OCMW Kortrijk, p. 141.

<sup>206</sup> [Qui est Iriscare ? | Iriscare](#)

<sup>207</sup> [Missions et vision de l'AVIQ | AVIQ](#)

### 2.3.2. La personne de confiance : proximité et protection

Lorsque les procédures sont complexes, les différences de pouvoir importantes ou que l'incertitude prédomine, il est essentiel que les personnes se sentent considérées, écoutées et protégées. Dans de telles situations, une personne de confiance peut jouer un rôle important.

Dans la pratique, il est parfois proposé qu'un travailleur social du CPAS assume ce rôle, mais cela n'est pas toujours évident. Un participant à la concertation issu d'une association de lutte contre la pauvreté souligne qu'« *il est important que la personne puisse désigner elle-même une personne de confiance. Lors d'une réunion de réseau, on parle souvent de la personne sans la consulter. Il faut respecter la personne concernée* ». Un autre participant membre d'une association de lutte contre la pauvreté fait référence à « *l'importance des travailleurs de rue, plus particulièrement pour les sans-abris, pour les personnes qui ont perdu toute confiance dans les pouvoirs publics ou qui n'ont pas d'existence officielle* ».

Une personne de confiance est quelqu'un qui est choisi par la personne en situation de pauvreté elle-même : quelqu'un issu de son réseau informel, un bénévole d'une association, un travailleur social de rue et un membre d'une organisation de terrain. La personne qui assume ce rôle varie selon la situation, tout comme la manière dont elle l'exerce : accompagner l'utilisateur à un rendez-vous, l'aider à exprimer ses besoins ou simplement être présente pour le soutenir et témoigner de sa réalité. Une personne de confiance est quelqu'un qui est proche, écoute, réfléchit, accompagne, et qui contribue à rendre le contact avec les services publics plus humain et plus sécurisant.

La personne de confiance n'est pas seulement un soutien individuel, mais aussi quelqu'un qui veille à la manière dont les services publics traitent les personnes en situation de vulnérabilité. Elle peut signaler lorsque les droits ne sont pas respectés ou lorsque des limites ont été dépassées dans le cadre des contacts avec les services publics.

### 2.4. Définir ensemble la voie à suivre

L'accompagnement n'a vraiment de sens que lorsque les personnes ne sont pas seulement soutenues, mais peuvent également participer à définir l'orientation donnée à leur parcours de demande d'aide. Dans le chapitre I du présent Rapport, nous avons vu que l'accent placé sur la responsabilité individuelle prend de plus en plus d'importance dans les politiques et dans la pratique. Les citoyens doivent de plus en plus s'occuper eux-mêmes de leurs démarches administratives : soumettre des documents, les conserver, les corriger et réagir à temps. Et de préférence, tout cela par voie numérique. Les personnes peuvent prendre elles-mêmes des initiatives et faire entendre leur voix. Cela ressemble à une invitation à l'autonomie, à la maîtrise et à l'implication. Mais que cela signifie-t-il concrètement pour les personnes en situation de pauvreté ? L'appel semble ambigu. D'un côté, il y a l'envie de ne plus être considéré comme un problème ou un bénéficiaire passif, mais comme un être humain et un citoyen à part entière, capable de faire des choix et d'être entendu<sup>208</sup>. Parallèlement à cela, les personnes en situation de pauvreté se heurtent à une réalité dans laquelle ils ont peu d'influence réelle sur leur situation : des droits qui ne sont pas toujours accessibles, des décisions

<sup>208</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). [\*Citoyenneté et pauvreté. Une contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2016-2017\*](#), Bruxelles.

prises sans les consulter et un sentiment d'impuissance qui prédomine. Comme l'a déclaré un membre d'une association de lutte contre la pauvreté : « *Il faut avoir la possibilité de faire autant que possible par soi-même, mais pas l'obligation* ».

Un parcours soutenu nécessite un contexte dans lequel les personnes peuvent déterminer leur orientation en collaboration avec les services publics. La réussite dépend de plusieurs facteurs : les possibilités financières, le soutien social, les compétences numériques et, surtout, la manière dont les services publics sont organisés et traitent les personnes<sup>209</sup>. La concertation a permis de dégager quatre éléments essentiels à un parcours soutenu entre les personnes en situation de pauvreté et les services publics : un contexte de confiance, la reconnaissance en tant que partenaire à part entière, la liberté de choix et l'influence, et la prise en compte du point de départ de chacun.

#### 2.4.1. Contexte de confiance

Les personnes doivent pouvoir agir dans un contexte de confiance. Mais cette confiance est souvent fragile, surtout lorsque l'on a eu des expériences négatives avec les services publics ou qu'on ne se sent pas pris au sérieux. Cette dynamique est également clairement mentionnée dans le livre *Pauvrophobie* du *Forum – Bruxelles contre les inégalités*. Cet ouvrage montre à quel point la méfiance et les stéréotypes profondément enracinés à l'égard de la pauvreté se reflètent dans la législation, les politiques, les services et la société dans son ensemble<sup>210</sup>. Des reportages récents sur la fraude sociale ont renforcé ces stéréotypes en se basant sur un discours très partial et généralisateur.

La stigmatisation et le manque de confiance ont de profondes répercussions. Il ne s'agit pas seulement d'une image négative, mais aussi de la façon dont les personnes se perçoivent et envisagent leur position au sein du 'système'. La stigmatisation peut entraîner des sentiments de honte et de doute de soi-même, et l'impression d'être constamment à la traîne<sup>211</sup>. Dans son Rapport bisannuel sur la dimension financière de la pauvreté, le Service de lutte contre la pauvreté décrit comment la peur, outre la complexité et le manque d'informations compréhensibles, est un facteur déterminant dans la non-utilisation des droits.<sup>212</sup>

D'autres réagissent au contraire par la résistance, dans une tentative de préserver leur dignité face à un contexte structurel qui les exclut ou se méfie d'eux. Cette résistance est rarement reconnue comme légitime. Au contraire, selon des participants à la concertation issus d'associations de lutte contre la pauvreté, elle est souvent interprétée comme un 'comportement problématique' ou de 'l'agressivité', ce qui camoufle les causes initiales de la résistance : l'incompréhension et la pression institutionnelle. Comme l'a dit un participant : « *Les personnes se mettent en colère, dépassent leurs limites, et alors on fait appel au personnel de sécurité. Mais personne ne se demande d'où vient cette colère* ». Une autre association de lutte contre la pauvreté a qualifié cela d'agression mutuelle : « *La violence institutionnelle que subissent les personnes en situation de pauvreté, par le biais de l'exclusion, de*

<sup>209</sup> Nussbaum, Martha (2011). *Creating Capabilities: The Human Development Approach*, Harvard University Press ; Emirbayer, Mustafa et Mische, Ann (1998). "What is agency?", *American Journal of Sociology*, vol. 103, p. 962-1023.

<sup>210</sup> Forum – Bruxelles contre les inégalités (2022). *Pauvrophobie : Petite encyclopédie des idées reçues sur la pauvreté*, Éditions Luc Pire.

<sup>211</sup> Franssen, Margret et al. (2022). *Émotions liées à la pauvreté*.

<sup>212</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). *La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat politique et à l'action politiques*, Rapport bisannuel 2022-2023, Bruxelles.

*l'humiliation et de règles opaques, suscite une résistance compréhensible à l'égard des instances qui en sont à l'origine. Selon eux, cette résistance est souvent utilisée comme prétexte pour marginaliser davantage les personnes, alors qu'il s'agit en réalité d'une tentative de garder le contrôle sur une situation qui semble de plus en plus incontrôlable* ». Il en résulte un cercle vicieux : les tentatives d'autoprotection ou de protestation sont sanctionnées, ce qui pousse les personnes concernées à se replier encore davantage sur elles-mêmes ou à réagir de manière encore plus virulente.

L'agressivité et la violence sont inacceptables et ne doivent jamais être normalisées. Les services d'aide indiquent que l'agressivité n'est généralement pas personnelle, mais plutôt l'expression d'une frustration à l'égard du système, par exemple en raison des délais d'attente, des dossiers rejetés ou des inégalités ressenties. Les travailleurs sociaux sont alors « *assimilés à la politique, même s'ils ne prennent eux-mêmes aucune décision* »<sup>213</sup>. Une enquête menée par l'ACOD LRB – Vlaams ABVV révèle que la moitié des employés des CPAS sont confrontés à des actes d'agression au moins une fois par mois. De plus, 88 % d'entre eux s'attendent à une augmentation de la violence en raison de la suppression progressive des allocations de chômage<sup>214</sup>. Il est essentiel de comprendre les causes de l'agressivité et de la violence afin de s'attaquer aux problèmes structurels et d'éviter toute escalade. L'exemple d'une organisation de terrain illustre comment la confiance peut être rétablie : « *en prenant d'abord le temps d'écouter, sans se concentrer immédiatement sur les procédures ou les formulaires, il a été possible d'établir la relation de confiance nécessaire pour continuer à travailler* ». Cela montre qu'outre les droits formels, la dynamique relationnelle est également essentielle. Le temps consacré à l'établissement de relations devrait faire partie intégrante de tout processus d'accueil, en particulier pour les personnes qui ont déjà eu des expériences négatives avec les services d'aide.

#### 2.4.2. Être reconnu comme un interlocuteur à part entière

Une organisation locale a rapporté le témoignage d'une mère qui « *avait l'impression que tout était déjà décidé et que son opinion n'avait aucune importance* ». Chacun veut être reconnu et traité comme un interlocuteur à part entière. Plusieurs participants ont indiqué qu'ils devaient constamment faire leurs preuves pour obtenir leurs droits. Ceux qui refusent l'aide ou font un autre choix sont rapidement considérés comme récalcitrants ou abusifs. Cela renforce le sentiment de ne pas être traité comme un interlocuteur à part entière, mais comme quelqu'un qui doit sans cesse se justifier. Leur contribution n'est pas toujours reconnue : « *Si l'on ne tient pas compte de ce que nous disons, il faut aussi expliquer pourquoi* ».

Les témoignages sur les expériences des personnes en situation de pauvreté doivent donc être reconnus et utilisés comme une source précieuse pour l'élaboration des politiques et la mise en œuvre concrète de celles-ci<sup>215</sup>. Les associations de lutte contre la pauvreté jouent un rôle important à cet égard. Elles rassemblent les personnes, les accompagnent et renforcent chez ces personnes la conscience qu'elles aussi peuvent agir. Une association de lutte contre la pauvreté a affirmé que « *la*

<sup>213</sup> Detombe, Thomas (2025). « [Agressie tegen hulpverleners: 'Het went razendsnel'](#) », *Sociaal.Net*.

<sup>214</sup> ACOD LRB – Vlaams ABVV. (2025). [Resultaten enquête OCMW.](#), Brussel, Vlaams ABVV.

<sup>215</sup> ATD Quart Monde (s.d.), [Charte du Croisement des Savoirs et des Pratiques avec des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale](#)



*capacité d'agir ne peut être dissociée du contexte collectif dans lequel les personnes ayant une connaissance empirique de la pauvreté se renforcent mutuellement ».*

### 2.4.3. Liberté de choix et influence

Définir la direction du parcours de demande d'aide n'est pas une opération en ligne droite. Cela demande de l'espace pour essayer, douter, commettre des erreurs et recommencer. Les personnes doivent pouvoir grandir en cours de route, sans être jugées pour leurs faux pas. *« Les personnes sont obligées d'agir elles-mêmes ; il ne s'agit plus d'accompagnement, mais de responsabilité personnelle, souvent considérée comme une faute. La responsabilité leur est rejetée : vous êtes coincé, c'est votre faute, c'est vous, en tant que citoyen, qui vous êtes mis dans cette situation »* (une association de lutte contre la pauvreté). Un exemple d'organisation sur le terrain illustre comment une responsabilité unilatérale peut conduire à l'isolement : *« un jeune a été rendu entièrement responsable de sa réintégration, mais il ne disposait ni du réseau ni de la résilience mentale nécessaires pour y parvenir seul. Cela a conduit à un sentiment d'échec et à un isolement accru »*. Cela montre que la liberté de choix et l'influence ne doivent pas se traduire par un transfert de toute la responsabilité vers le demandeur. Selon les organisations de terrain, les contrats de coopération qui précisent les droits, les obligations et les attentes des deux parties peuvent contribuer à créer un équilibre et à clarifier les choses.

Il est important que les personnes puissent réellement avoir une maîtrise sur leur situation et leur parcours. Une maîtrise réelle signifie que les personnes ne sont pas seulement informées, mais qu'elles sont également impliquées dans les décisions qui affectent leur vie. Elles peuvent faire entendre leur voix, leurs connaissances et leur expérience sont reconnues, et elles ont la possibilité de faire des choix<sup>216</sup>, même si cela signifie qu'elles veulent contester des décisions ou agir collectivement.

Avoir une certaine maîtrise en cours de route signifie également que les personnes peuvent participer aux décisions concernant leur parcours : le soutien qu'elles reçoivent, les options qui s'offrent à elles et – dans la mesure du possible –, le rythme auquel elles avancent. Dans la pratique, cela n'est pas toujours facile. Les institutions telles que le CPAS, une mutuelle ou une société publique de logement travaillent souvent avec des procédures et des délais fixes. Il reste néanmoins important de créer un espace de concertation : qu'est-ce qui est réalisable pour une personne à un moment donné ? Quelles sont les priorités ? Dans quels cas un retard est-il utile plutôt que gênant ?

Les personnes qui dépendent du CPAS, d'une mutuelle ou d'une société publique de logement ne peuvent pas simplement changer d'organisme si les relations avec celui-ci sont difficiles. Cela rend les personnes particulièrement vulnérables. Comme l'a exprimé un participant d'une association de lutte contre la pauvreté : *« (...) si vous devez vous rendre au CPAS, vous ne pouvez aller nulle part ailleurs si les choses ne se passent pas bien là-bas »*. Dans le cas des mutuelles, les personnes ont la liberté de changer d'organisme d'assurance. Mais là aussi, changer n'est pas toujours facile, surtout lorsque les personnes ont besoin d'un accompagnement soutenu ou d'un soutien spécifique. Le chapitre IV montre qu'il existe bien des services qui aident les personnes lorsque le contact avec les services publics s'avère difficile, mais cette aide n'est pas toujours connue de tous.

---

<sup>216</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). [\*Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat politique et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2016-2017\*](#), Bruxelles.

Le sentiment d'impuissance est encore renforcé par le caractère fragmenté des services publics. Les personnes sont parfois renvoyées d'un service à l'autre, sans qu'aucune instance n'assume la responsabilité. *« Un CPAS dit ne pas pouvoir aider et renvoie vers le CPAS d'une autre commune »*. Au lieu de liberté de choix, les personnes ressentent surtout de l'incertitude et de la dépendance. Comme l'a fait remarquer un participant d'une association de lutte contre la pauvreté, *« les services publics devraient en principe être flexibles, mais en réalité, c'est aux utilisateurs de l'être »*.

En outre, dans la pratique, les choix sont souvent imposés, par exemple dans le domaine de la numérisation. Un participant à la concertation a raconté comment une personne avait été obligée d'acheter un smartphone pour pouvoir effectuer des opérations bancaires et des paiements, *« mais qu'elle n'a pas fait ce choix elle-même »*. Ce type de situations montre à quel point la marge de manœuvre pour orienter soi-même son parcours est parfois limitée.

Les travailleurs sociaux de première ligne ont également besoin d'une certaine marge de manœuvre pour prendre des décisions dans l'intérêt de l'utilisateur, même si celles-ci s'écartent des procédures standard. La pratique d'une organisation de terrain montre que les solutions sur mesure se heurtent souvent à des limites institutionnelles, telles que des procédures de demande strictes ou des délais limités. *« Par exemple, un travailleur social voulait accorder une garantie locative exceptionnelle à une famille en situation de détresse aiguë, mais il a été bloqué par les règles. Cela a retardé la recherche d'une solution »*.

#### 2.4.4. Prendre en compte le point de départ de chacun

Pour être efficace, un service public doit tenir compte du cadre de vie des personnes. Cela implique de regarder au-delà du dossier et d'écouter activement l'histoire qui se cache derrière la demande d'aide. Les sentiments de honte, de stress ou d'impuissance doivent être exprimés et méritent d'être reconnus. Un participant issu d'une association de lutte contre la pauvreté a indiqué que l'on oublie souvent que les personnes en situation précaire n'ont pas le luxe de penser à long terme : *« les procédures administratives demandent beaucoup d'énergie et exigent que la personne décide consciemment d'y investir du temps et des efforts, en pensant que cela portera ses fruits à terme. Mais à court terme, cela entraîne justement des problèmes supplémentaires, comme le fait de ne pas pouvoir aller chercher ses enfants à l'heure parce qu'il faut d'abord aller chercher ou imprimer des documents. Cela ajoute un stress supplémentaire à celui qui existe déjà, ce qui fait que ces tâches sont souvent reportées ou évitées, parfois jusqu'à ce qu'il soit trop tard »*.

Toutes les demandes d'aide ne sont pas formulées de manière précise ou explicite. Des représentants d'organisations de lutte contre la pauvreté soulignent que *« le groupe le plus précaire n'a souvent pas de demande d'aide claire. De nombreux services exigent une demande d'aide claire, sans laquelle il est difficile d'offrir une aide ciblée et de faire valoir les droits »*. En outre, selon les associations de lutte contre la pauvreté, *« le travail est très ciblé, ce qui fait que les situations qui pourraient être évidentes entre les lignes ne sont plus prises en compte. Il s'agit là aussi d'une forme d'individualisation, car il faut déjà être capable de formuler très clairement sa demande pour obtenir une réponse complète »*.

Dans le même temps, les travailleurs sociaux soulignent qu'ils sont de plus en plus confrontés à des problèmes multiples, alors qu'une aide spécialisée n'est pas toujours disponible. Les personnes sont renvoyées sans perspectives claires d'aide ultérieure. En raison de problèmes linguistiques ou de

limites physiques et intellectuelles, beaucoup ne comprennent pas ce que l'on attend d'eux. En conséquence, certains se perdent complètement et finissent par être laissés pour compte.

Tout le monde ne part pas de la même position. Un participant d'une association de lutte contre la pauvreté a évoqué une situation dans laquelle une personne disposait de très peu de moyens ou de possibilités et était confrontée à un défi de taille. Cela nécessite des services publics qui ne se contentent pas d'appliquer des règles, mais qui écoutent, réfléchissent et s'adaptent avec souplesse aux besoins des gens. Des services qui ne partent pas d'un parcours standard, mais de la personne qui se trouve en face d'eux.

### 3. Recommandations

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

*Soutenir la mission fondamentale des services publics en matière d'accessibilité*

- Garantir aux services publics et sociaux les moyens, le personnel, le temps, le budget et l'infrastructure nécessaires à la réalisation de leur mission fondamentale.
- Veiller à ce que les citoyens puissent exercer leurs droits de manière autonome, sans avoir besoin d'un accompagnement structurel.
- Éviter que l'accès aux droits dépende de réseaux informels ou d'organisations locales.
- Soutenir les organisations de terrain dans leur rôle de passerelle lorsque cela est nécessaire, à condition qu'il existe un cadre conventionnel clair et des ressources suffisantes.

*Assurer la transparence tout au long du processus au sein des services publics*

- Développer un cadre uniforme pour une communication claire sur les processus, les délais, les temps d'attente et l'état d'avancement des dossiers.
- Ancrer un langage compréhensible et simple comme norme dans toutes les communications, y compris dans la motivation des décisions.
- Communiquer de manière proactive sur l'état d'avancement des dossiers et les droits, et pas uniquement par le biais d'un accusé de réception.
- Faire de la transparence un critère de qualité dans les évaluations des services publics.

*Faciliter l'accès à l'information et aux dossiers et le rendre inclusif*

- Garantir l'accès au dossier personnel, conformément au Règlement général sur la protection des données (RGPD).
- Fournir des canaux d'information équivalents et garantir aux citoyens la même clarté et le même service concernant leurs données et leurs dossiers via des guichets physiques ou numériques.
- Rendre l'accès numérique intuitif et uniforme : harmoniser les services numériques entre les différents niveaux administratifs et œuvrer à une coopération interfédérale structurelle.
- Fournir un accès numérique à l'information qui soit simple, transparent et sûr, en accordant une attention particulière pour le soutien des citoyens en situation de pauvreté.
- Communiquer de manière proactive sur les changements de réglementation, de politique ou de pratique aux citoyens, aux professionnels des services publics, aux organisations de terrain et aux associations de lutte contre la pauvreté.

*Garantir la possibilité de corriger, compléter et gérer les dossiers de manière respectueuse*

- Offrez aux citoyens la possibilité de signaler facilement les erreurs et de les faire corriger, y compris en complétant les informations manquantes, conformément au règlement général sur la protection des données (RGPD).

- Garantir que les corrections soient accessibles via des canaux numériques et non numériques, avec une communication et un accompagnement compréhensibles.

#### *Ancrer le droit à l'erreur*

- Ancrer le droit à l'erreur dans la loi afin que les citoyens puissent faire rectifier leurs erreurs.
- Simplifier structurellement les services publics afin de réduire le risque d'erreurs et de rendre les procédures plus compréhensibles.
- Encourager une culture administrative fondée sur la confiance au sein des services publics.
- Prévoir un soutien proactif en cas d'erreurs répétées, avec un accompagnement personnalisé et une collaboration avec les associations et les organisations de terrain.
- Contrôler systématiquement qui est atteint par les politiques et qui ne l'est pas, à l'aide de données quantitatives et d'informations qualitatives fournies par les associations de lutte contre la pauvreté et les experts par expérience.

#### *Veiller à ce que les décisions soient motivées de manière compréhensible*

- Expliquer toujours clairement les décisions, qu'elles soient positives ou négatives, en précisant les raisons, les conséquences et la durée du droit.
- Fournir des informations sur les étapes suivantes et les droits de recours afin que les personnes sachent comment réagir.
- Élaborer une liste de contrôle pour des décisions de qualité, en accordant une attention particulière à la clarté du langage, à la motivation, aux informations sur les possibilités de recours et à la référence aux droits pertinents.

#### *Reconnaître et renforcer le rôle des coordinateurs et des personnes de confiance*

- Prévoir un rôle de coordination qui offre une vue d'ensemble et une harmonisation dans un paysage fragmenté, afin que les gens ne soient pas renvoyés d'un service à l'autre.
- Intégrer la coordination de manière structurelle entre les différents services publics, en mettant l'accent sur la coopération, l'accessibilité et le travail de proximité.
- Ancrer le droit à une personne de confiance dans les services publics et laissez les citoyens choisir eux-mêmes qui assumera ce rôle.
- Renforcer l'aide de proximité, les équipes de quartier et le travail de rue afin de réduire les obstacles et d'offrir une continuité dans le soutien.

#### *Garantir et renforcer les possibilités de participation et d'accompagnement sur mesure dans les politiques et les pratiques*

- Développer des cadres et des outils qui permettent une personnalisation, afin que les services publics puissent s'adapter de manière flexible à diverses situations.
- Investir dans la formation et la sensibilisation au sein des services publics, en s'appuyant sur l'expérience acquise pour permettre aux employés de mieux répondre à la réalité des personnes en situation de pauvreté.
- Impliquer activement les personnes en situation de pauvreté dans les décisions qui les concernent et ancrer structurellement leur expérience via des plateformes de participation et des tests de pauvreté.

- Évaluer périodiquement les services à l'aide d'enquêtes et de discussions de groupe dans lesquelles les utilisateurs, y compris les personnes en situation de pauvreté, sont suffisamment représentés.





# Chapitre IV – Redresser la barre

## Table des matières

Introduction.....	94
1. Voies de recours.....	94
2. Les freins à la contestation d’une décision .....	96
2.1. Informations insuffisantes et complexité du système .....	96
2.2. Complexité du langage .....	98
2.3. Accessibilité financière .....	99
2.4. Durée de la procédure.....	100
2.5. Facteurs subjectifs .....	100
2.6. Effets pervers .....	101
3. Leviers pour contester une décision.....	102
3.1. Instruments institutionnels.....	102
3.1.1. Aide juridique et Maisons de justice .....	102
3.1.2. Procédure simplifiée .....	103
3.2. Instruments juridiques.....	103
3.2.1. Charte de l’assuré social .....	104
3.2.1.1. Obligation de transparence .....	104
3.2.1.2. Accusé de réception .....	105
3.2.1.3. Intérêts de retard .....	106
3.2.2. Droit d’être entendu.....	106
3.2.3. Personnes de confiance.....	108
3.2.4. Un instrument particulier : l’action d’intérêt collectif .....	108
3.3. Instruments sociétaux.....	111
3.3.1. La société civile .....	111
3.3.2. Le cercle proche .....	113
3.4. Les risques liés à la demande de soutien.....	113
4. Recommandations.....	115

## Introduction

Une fois l'utilisateur embarqué puis maintenu à bord et toutes les étapes du processus décisionnel passées, le service public rend enfin sa décision sur base du dossier qui a été constitué. Parfois, en revanche, elle ne répond pas à la demande endéans le délai qui lui est attribué.

Que se passe-t-il si le demandeur n'est pas d'accord avec la décision qui lui a été transmise par le service public ? S'il trouve que cette décision est injuste, ou ne lui permet pas de vivre une vie digne ? De même, que se passe-t-il si le service public n'a pas donné de suite à la demande de l'utilisateur, alors que le délai est écoulé ? Quelles sont les possibilités qui sont à la disposition de ce dernier ? L'une des options qui existent est de contester la décision qui a été rendue. Pour ce faire, il existe plusieurs voies : on peut s'adresser à l'institution qui a rendu la décision, aux cours et tribunaux ou encore à un ombudsman. Le premier point de cette partie résume brièvement ces différentes options (point 1.).

Chacune de ces possibilités présente des avantages et des désavantages. Mais surtout, les concertations nous révèlent que de nombreux obstacles se dressent en travers de la route de l'utilisateur insatisfait qui souhaite contester une décision d'un service public. Si nombre de ces freins concerne l'ensemble de la population, c'est à plus forte raison le cas des personnes en situation de pauvreté. C'est ce que nous observerons dans la seconde section de cette partie (point 2.).

Heureusement, compte tenu des difficultés qui existent pour contester une décision, de nombreux leviers existent pour contourner ces obstacles. Nous les passerons en revue dans la dernière section de ce chapitre (point 3.).

### 1. Voies de recours

Il est parfois nécessaire à un citoyen de contester la décision rendue par un service public afin de protéger ses droits. En effet, dans certains cas, la décision ne tient pas compte de tous les éléments du dossier, ne répond pas à la problématique à laquelle est confronté l'utilisateur ou encore est le résultat d'une erreur du service public ou de l'utilisateur (concernant le droit à l'erreur, voir le Chapitre III). Il y a alors lieu de faire réexaminer le dossier, pour rectifier le tir et espérer obtenir une nouvelle décision plus juste.

Comme indiqué dans l'introduction, il existe trois voies de recours possibles lorsqu'un usager souhaite contester une décision d'un service public.

Le recours gracieux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auprès du service public qui a rendu la décision contestée</li> <li>• Lorsque l'utilisateur considère qu'il y a une mauvaise appréciation de sa situation par le service public (pas si la situation a changé, auquel cas il faut introduire une nouvelle demande)</li> <li>• Le service public peut décider de maintenir, annuler ou réviser sa décision</li> <li>• Également pour les plaintes contre le fonctionnement du service</li> <li>• Pas de délai</li> <li>• Gratuit</li> </ul>
La plainte auprès de l'ombudsman compétent	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Service indépendant</li> <li>• Procédure de médiation (dans le cadre de laquelle un dialogue est engagé afin de parvenir à une solution satisfaisante)</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seulement après avoir contesté la décision devant le service public qui l'a rendue et obtenu une réponse</li> <li>• La décision de l'ombudsman est non contraignante pour le service public</li> <li>• Différents ombudsmans compétents pour différents territoires/domaines (fédéral, Bruxelles, Ombudsrail, etc.)</li> <li>• Possibilité également d'introduire une plainte sur le fonctionnement d'un service public</li> <li>• Pas de délai</li> <li>• Gratuit</li> </ul>
Le recours en justice	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Devant un juge du système judiciaire</li> <li>• Pour la majorité de la matière sociale : le tribunal du travail qui est compétent (sauf si institution spécifique)</li> <li>• Décision contraignante pour le service public</li> <li>• Accompagnement par un avocat recommandé</li> <li>• Délai de trois mois à compter de la notification de la décision</li> <li>• Possible traitement 'en référé' (urgence)</li> <li>• Gratuit mais frais annexes (procédure, avocats, copies, etc.)</li> </ul>

Lorsque le recours gracieux n'a pas eu l'effet escompté, il est possible et parfois même recommandé de faire appel à l'ombudsman et d'introduire un recours en justice en parallèle afin de respecter les délais pour ce dernier. Le traitement de la plainte par l'ombudsman sera cependant suspendu pendant toute la durée de la procédure en justice. Comme indiqué dans le tableau ci-dessus, la décision du juge présente l'avantage par rapport à celle de l'ombudsman, d'être contraignante pour le service public, qui doit dès lors s'y plier.

Dans certains cas, il existe également une institution spécifique à un domaine. C'est par exemple le cas pour le logement social. Si un usager souhaite introduire une plainte pour un refus d'attribution de logement social, par exemple, il doit s'adresser à un département spécifique de la société de logement, uniquement en charge de ce type de plainte dans la région de l'utilisateur. Les juges du système judiciaire ne sont pas compétents pour ce genre de recours.

Notons enfin que toutes les insatisfactions de l'utilisateur quant à un service public n'entraînent pas nécessairement le besoin d'introduire un recours. En effet, les services publics disposent également d'une procédure de plainte interne, utile lorsque le problème concerne le fonctionnement du service plutôt que de la décision rendue par celui-ci. On pense entre autres aux délais d'attente importants, à la mauvaise communication ou encore à une attitude perçue comme peu avenante de la part du travailleur. Ce type de plainte peut conduire à la reconnaissance d'une erreur commise dans l'approche, à l'amélioration du service ou même à la présentation d'excuses, mais n'a pas nécessairement de conséquences juridiques sur la décision rendue. Ces plaintes peuvent être adressées au service public lui-même ou au médiateur compétent. Chaque service public doit obligatoirement disposer d'un système de gestion de plaintes<sup>217</sup>. Ce point ne porte toutefois pas sur ce type de plainte, mais bien sur les recours contre les décisions rendues par les services publics.

<sup>217</sup> [Circulaire du 14 mars 2013 sur l'orientation client dans les Administrations fédérales](#), M.B., 22 mars 2013 ; Vlaamse Overheid - [Een klacht over een Vlaamse overheidsdienst](#) ; Service public de Wallonie - [Introduire une plainte au Service public de Wallonie \(SPW\)](#)

## 2. Les freins à la contestation d'une décision

S'il existe plusieurs voies de recours contre les décisions rendues par chacune des institutions en matière de maladie de longue durée, d'aide sociale et logement social, il n'en reste pas moins que contester une décision n'est pas chose facile. Divers obstacles se dressent en travers de l'itinéraire de celui qui n'est pas d'accord avec une décision prise par un service public. Ces freins seront exposés dans ce point, tandis que la suivante listera certains des leviers existants pour pallier ces problèmes.

Ces différents obstacles ne se contentent pas de mettre des bâtons dans les roues de celui qui souhaiterait introduire un recours ou de mener la vie dure à ceux qui s'y sont aventurés, ils vont jusqu'à décourager complètement une part significative de la population d'exercer son droit au recours. C'est tout particulièrement vrai pour les personnes en situation précaire. Les témoignages recueillis auprès des participants à la concertation révèlent que bon nombre de personnes qui se sentent lésées par une décision se découragent et abandonnent les démarches. Elles se tournent alors vers des situations plus informelles, faute de mieux. En conséquence, elles demeurent dans des conditions de logement indignes, s'en remettent au soutien de leurs proches ou renoncent à une part des aides financières auxquelles elles pourraient légitimement prétendre, tant la démarche de recours s'avère lourde et dissuasive.

Si ces contraintes affectent l'ensemble de la population, elles pèsent plus lourdement encore sur celles et ceux qui cumulent les vulnérabilités : pauvreté, maîtrise insuffisante de la langue administrative, faible niveau d'alphabétisation, situation d'illettrisme, etc. Pour ces individus, l'accès aux droits se transforme en un dédale administratif aux issues incertaines.

Durant la concertation, une participante a confié que « *certaines CPAS parient que les gens n'iront pas en justice. Ils prennent une décision qui n'entre pas dans le cadre de la loi et prennent le risque d'une condamnation* » (un service public). Si cela ne concerne bien entendu pas tous les services publics, cela montre que le non-recours aux voies de recours est un phénomène répandu et connu.

### 2.1. Informations insuffisantes et complexité du système

L'un des obstacles à l'introduction d'un recours qui est revenu à de nombreuses reprises durant les concertations est le manque d'information par les services publics, qui est accentué par la complexité du système. Comme expliqué dans la suite, la Charte de l'assuré social garantit tant les voies de recours, que les services compétents pour les recevoir ou encore, que les délais soient indiqués sur les décisions rendues par les institutions de sécurité sociale. S'il s'agit là, d'un premier niveau d'information essentiel et non négligeable, cela ne suffit pas toujours, d'autant que cela ne concerne que les institutions de sécurité sociale.

Comme souligné dans un rapport de l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles de 2018 et actualisé en 2019 sur l'accessibilité des procédures de recours en matière de logement, « *les personnes précarisées ignorent bien souvent leurs droits et a fortiori les recours utiles* »<sup>218</sup>. Et les participants à la concertation l'ont confirmé. « *C'est quelque chose de pratiquement et humainement très compliqué de porter plainte. La question du droit à l'information concernant les possibilités de plaintes et de*

---

<sup>218</sup> van der Plancke, Véronique et Bernard, Nicolas (2019). [\*Le \(non\) recours aux procédures de recours en matière de logement\*](#), Bruxelles, Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles, p. 10.

*recours est l'objet d'un combat permanent, et ce, depuis des années »* (une association de lutte contre la pauvreté). Une telle difficulté s'explique soit par le fait que les services publics n'indiquent pas toutes les informations requises notamment par la Charte sur leurs décisions, soit par le fait que ces informations ne sont pas suffisamment claires et accessibles pour les usagers<sup>219</sup>. Il y a donc un travail à faire à ce niveau.

La complexité du système administratif en général et du système juridique en particulier sont également des causes de la mésinformation en ce qui concerne les voies de recours. Une fois l'idée de s'engager dans une démarche de recours acceptée, encore faut-il pouvoir se retrouver dans les dédales du système judiciaire : par où commencer, quels sont les délais et conditions, à qui s'adresser, quelles sont les aides possibles, etc. Le champ des possibilités est vaste et il s'agit de pouvoir manœuvrer sa barque entre les différents acteurs, trouver la personne *ad hoc* qui pourra venir en aide au demandeur, choisir la voie de recours la plus adaptée, etc.<sup>220</sup>.

Les voies de recours sont souvent tortueuses. Elles impliquent dans certains cas de s'adresser à des institutions auxquelles on n'a encore jamais eu affaire (par exemple : un ombudsman, un tribunal, etc.) et de s'engager dans une procédure aux nombreuses inconnues. Il faut par ailleurs se tenir à des délais stricts et éliminatoires, ainsi qu'un formalisme qui peut être perçu par certains comme vain et inutile. Concernant la maladie de longue durée, par exemple, une participante à la concertation a souligné que « *la procédure pour porter plainte est particulièrement complexe : il faut d'abord s'adresser à l'INAMI, puis, en cas d'insatisfaction, faire appel à un médiateur – encore faut-il savoir lequel contacter* » (un service d'étude d'une administration). À cet égard, un service ombudsman indique que le réseau des ombudsmans belges applique un fonctionnement qui veut que lorsqu'une plainte arrive chez un ombudsman qui n'est pas compétent, il la transfère vers le 'bon' ombudsman sans demander de démarche complémentaire à la personne à l'origine de la plainte.

En outre, les travailleurs de première ligne (travailleurs sociaux, avocats, conseillers juridiques d'associations, etc.) découragent parfois l'introduction d'un recours pour différentes raisons, allant du faible taux de réussite, à la prise en compte de la vulnérabilité du ménage face à la complexité du système. Du fait de leur expérience en matière de recours, les personnes qui font le choix d'aller à l'encontre de ce conseil sont rares. Par ailleurs, certains intervenants sociaux reconnaissent que la complexité du système et les changements constants qui l'affectent peuvent les mener à induire l'utilisateur en erreur<sup>221</sup>.

Bien que les services d'information juridique publics et gratuits existent, il n'est pas toujours évident d'en connaître l'existence, d'y avoir accès ou d'oser passer leur porte. Par ailleurs, toute personne qui s'adresse à un service d'aide juridique ne trouve pas automatiquement face à elle une personne à l'écoute, disposée à apporter son aide ou en mesure d'offrir suffisamment de son temps. Une association de lutte contre la pauvreté a souligné que « *très peu de juristes et d'avocats continuent à se former en matière de droit social parce que ce sont des affaires qui ne rapportent pas beaucoup. Donc il faut aussi trouver des avocats qui soient prêts à entrer dans une forme de militance* ». En effet,

---

<sup>219</sup> Morel, Thibault et Van Hootegeem, Henk (2022). « Accès à la justice pour les personnes en situation de pauvreté » dans Gibens, Steven *et al.*, *Pauvreté et Justice en Belgique*, Bruxelles, SPP Intégration sociale et SPF Justice, p. 23-24.

<sup>220</sup> *Ibid.*, p. 40.

<sup>221</sup> van der Plancke, Véronique et Bernard, Nicolas, *op. cit.*, p. 11.

bien qu'une majeure partie des services d'aide juridique soient assurés par des avocats convaincus par la cause et sur base volontaires, ce n'est pas toujours le cas. Durant les trois années de stage qui donnent accès à la fonction d'avocat, les stagiaires ont l'obligation de participer à un certain nombre de permanences du bureau d'aide juridique<sup>222</sup>. Tous ne se prêtent donc pas à la tâche avec le même entrain. De plus, d'autres obstacles se dressent en travers d'un traitement optimal des dossiers *pro deo*, parmi lesquels on peut citer la charge de travail importante, le manque de considération pour la fonction, le versement des honoraires sur base annuelle, le manque de budget, etc.<sup>223</sup> Les participants à la concertation ajoutent encore que le suivi des dossiers *pro deo* manque souvent de constance, ceux-ci passant de main en main.

## 2.2. Complexité du langage

Un autre facteur est le langage<sup>224</sup>. L'article 6 de la Charte de l'assuré sociale, présentée au chapitre II stipule que « *les institutions de sécurité sociale doivent utiliser, dans leurs rapports avec l'assuré social, quelle qu'en soit la forme, un langage compréhensible pour le public* »<sup>225</sup>. Pourtant, comme cela a été souligné précédemment, pour de nombreuses personnes, le premier obstacle se situe au niveau de l'appréhension de ce qui a été décidé par le service public. Sans comprendre la teneur précise de la décision, il est compliqué de définir s'il y a lieu de la contester ou non. Les décisions rendues par les services publics ne sont pas toujours limpides pour qui les reçoit. En cas d'incompréhension, il faut également savoir vers qui se tourner pour décoder la décision, mais aussi oser le demander.

Par ailleurs, le premier niveau de contestation est une demande de révision de la décision auprès du service public qui l'a rendue. Dans ce cas, l'acteur est connu, ses données de contact également, mais il faut se sentir capable de rédiger une demande de révision seul (sans avocat par exemple), être capable de l'écrire, et ce, dans la langue requise, ou encore trouver la personne adéquate pour soutenir la démarche.

Si le premier niveau de contestation échoue, il est possible de passer à l'étape suivante : faire appel à la justice. Si le langage administratif est compliqué, la langue juridique l'est tout autant, sinon plus encore<sup>226</sup>. C'est donc là un nouvel obstacle qui se dressera devant l'usager et qui peut susciter un besoin d'accompagnement<sup>227</sup>. Il est alors possible de faire appel à l'aide juridique. Cependant, les participants à la concertation soulignent encore la complexité du langage employé pour les formulaires de demandes à remplir pour en bénéficier. On y retrouve des expressions comme

---

<sup>222</sup> Barreau de Bruxelles - [Questions fréquemment posées](#)

<sup>223</sup> Clavie, Muriel et Picard, Jean-Marc (2022). « L'aide juridique de deuxième ligne » dans Steven Gibens et al., *Pauvreté et Justice en Belgique*, Bruxelles, SPP Intégration sociale et SPF Justice, p. 87-88.

<sup>224</sup> van der Plancke Véronique et Bernard, Nicolas, *op. cit.*, p. 12.

<sup>225</sup> [Loi du 11 avril 1995 visant à instituer 'la Charte' de l'assuré social](#), M.B., 6 septembre 1995, art.6.

La jurisprudence a notamment insisté sur le fait que la numérisation ne pouvait pas justifier des écarts à ce principe : Cour trav. Liège, 19 décembre 2000, R.G. n° 6519/99 ; Dethy, Renaud et Gautier Pijcke, « Motivations, mentions obligatoires et notifications de la décision » dans France Lambinet *et al.*, *Les 30 ans de la Charte de l'assuré social*, p. 216-217.

<sup>226</sup> Morel, Thibault et Van Hootegem, Henk, *op. cit.*, p. 24-25.

<sup>227</sup> van der Plancke, Véronique et Bernard, Nicolas, *op. cit.*, p. 11.

‘présomption (ir)réfragable’, des références à des articles d’arrêtés royaux ou lois en abréviation, etc., autant de termes qui, pour les non-initiés, confondent plus qu’ils ne clarifient<sup>228</sup>.

### 2.3. Accessibilité financière

Un autre écueil évident est le coût financier d’une telle démarche. Il est vrai que tous les recours ne coutent pas de l’argent, puisque le recours administratif et le recours à l’ombudsman sont en principe gratuits. Mais cela ne signifie pas qu’engager une procédure de contestation soit totalement sans frais. Encore faut-il en effet pouvoir se permettre financièrement d’attendre la décision du service public ou de la justice avant de pouvoir obtenir une aide qui avait été refusée, avec le risque, bien entendu, de ne pas obtenir une décision en sa faveur. Si par exemple un usager conteste la décision du CPAS de refuser de lui octroyer le revenu d’intégration sociale, il ne va pas bénéficier de ce dernier non seulement pendant le mois du traitement de sa demande, mais encore pendant plusieurs semaines, en attendant la décision sur sa plainte ou de son recours. Il lui appartient alors de trouver des solutions pour joindre les deux bouts dans l’intervalle, avec l’espoir, mais non la garantie de finalement obtenir le revenu d’intégration en fin de parcours.

De plus, les recours en justice sont souvent couteux : ils impliquent généralement des déplacements, l’aide juridique de première ou deuxième ligne n’est pas accessible à tous et le côté procédurier du droit entraîne également des frais (droits de mise au rôle, frais de citation, indemnité de procédure, etc.). Comme le mentionne le rapport de l’Observatoire de la santé et du social de la Région de Bruxelles-Capitale sur l’accessibilité des procédures de recours en matière de logement cité précédemment, « *l’inaccessibilité financière de la justice a ainsi été accrue ces dernières années, tant pour la classe moyenne (70 % de la population) à travers notamment de l’introduction de la TVA sur les honoraires, que pour les plus défavorisés via la fragilisation de l’aide juridique (20 % de la population y a théoriquement accès). Les seuils (gratuité totale ou partielle) de l’aide juridique étant linéaires et non progressifs, dès que le justiciable franchit les montants de ces derniers, il doit faire face à l’intégralité des coûts d’honoraires* »<sup>229</sup>. Les participants à la concertation ont ajouté que les tranches de revenus étant assez basses, il est difficile de remplir les conditions requises pour obtenir l’aide juridique de deuxième ligne gratuite. Cela n’implique pourtant pas nécessairement que l’on peut se permettre des honoraires complets. Une participante à la concertation, militante d’une organisation de lutte contre la pauvreté a par exemple partagé que, étant donné qu’elle bénéficie d’une allocation de la mutuelle, elle dépassait tout juste de 10 euros le seuil pour bénéficier de l’aide juridique gratuite.

Mentionnons encore que dans les cas où le recours aboutit à une décision favorable au requérant, les risques encourus par la personne qui l’a introduit sont rarement couverts. Ainsi, la réparation est souvent jugée trop modeste ou inadaptée au regard du préjudice subi par le requérant et ses proches<sup>230</sup>. Les participants à la concertation rapportent de plus que certaines institutions ne payent pas les intérêts de retard prévus et ce, même lorsque le tribunal du travail les y a condamnés.

<sup>228</sup> Clavie, Muriel et Picard, Jean-Marc, *op. cit.*, p. 86-92.

<sup>229</sup> van der Plancke, Véronique et Bernard, Nicolas, *op. cit.*, p. 13.

<sup>230</sup> *Ibid.*, p. 14.



## 2.4. Durée de la procédure

Un quatrième barrage pour la personne en situation de pauvreté est le temps. En effet, après avoir attendu la décision du service public concernant sa demande, celui qui voudrait encore la contester devra s'armer de patience<sup>231</sup>. La justice belge notamment accumule un retard important et il faut donc s'attendre à ce que la décision ne vienne pas avant plusieurs semaines voire mois.

Les aides abordées dans ce Rapport ont trait à des pans de la vie qui nécessitent un traitement rapide. On parle ici d'avoir un toit pour abriter une famille, des aides du CPAS (généralement le dernier filet de sécurité pour les personnes en difficulté), d'un revenu garanti en cas de maladie de longue durée, etc. Lorsque l'usager arrive au stade d'introduire un recours, il a habituellement déjà attendu de longues semaines la décision du service public. « *Les procédures de plainte sont longues, complexes et inadaptées à l'urgence des situations. Le temps que les recours soient introduits et traités, les personnes se précarisent : elles perdent leur logement, leur santé se détériore... Autrement dit, il est souvent trop tard* » (un service d'étude d'une administration). En ce sens, des participants à la concertation ont raconté l'histoire d'une personne qui s'est vu retirer ses allocations d'invalidité. Elle a introduit un recours dont le traitement a pris 2 ans, mais qu'elle a finalement gagné. Ils ont souligné que malgré cette victoire, c'est aussi une longue période pendant laquelle cette personne a dû retourner vivre à la rue faute de ressources financières suffisantes. La mutuelle n'a pas dû payer d'intérêts. Pour les plaintes introduites auprès d'un Ombudsman, la problématique est la même : « *parfois l'intervention du Médiateur se fait 2 à 3 mois après l'introduction de la plainte, à un moment où le dossier avait finalement été réglé par d'autres démarches menées par l'usager* » (une association de lutte contre la pauvreté). Une mutuelle représentée lors des concertations a précisé cependant que les personnes qui ont introduit un recours devant le tribunal du travail peuvent bénéficier d'allocations à titre provisoire payées par l'ONEM<sup>232</sup>.

Outre la durée de la procédure, il faut aussi tenir compte du fait que l'introduction d'un recours nécessite d'y consacrer du temps et de l'énergie : rassembler les documents et les preuves nécessaires, les rendez-vous avec les avocats, l'audience, les déplacements, etc. Ceci vient s'ajouter à un quotidien déjà bien rempli, dans lequel les personnes en situation de pauvreté peinent à rassembler l'énergie et le temps nécessaire à assurer leur subsistance et celle des leurs. L'introduction d'un recours pour faire valoir ses droits n'est alors pas une priorité et, le temps passant, le requérant se décourage ou ne veut plus s'engager dans ce processus<sup>233</sup>.

## 2.5. Facteurs subjectifs

Outre ces différentes entraves pratiques, viennent s'ajouter des aspects d'ordre psychologique. Tout d'abord, l'usager doit se sentir légitime à contester la décision dont il fait l'objet, ce qui implique de se sentir en droit de le faire, donc de se sentir sujet de droit comme cela est expliqué dans le 'Chapitre II : Embarquer tout le monde à bord'.

Ensuite, les participants au processus de concertation ont partagé à plusieurs reprises qu'ils ne se sentent pas toujours soutenus et accompagnés correctement par le travailleur en charge de leur

---

<sup>231</sup> Morel, Thibault et Henk Van Hootegem, *op. cit.*, p. 24.

<sup>232</sup> ONEM (2025) - [Quelles sont les conséquences de votre état de santé sur votre droit aux allocations ?](#)

<sup>233</sup> van der Plancke Véronique et Nicolas Bernard, *op. cit.*, p. 12-14.

dossier. Il va sans dire qu'au moment de contester la décision rendue par le service public, il est d'autant plus difficile de demander de l'aide à l'agent de première ligne, puisque ce recours peut être perçu par ce dernier comme une remise en question de son autorité. Il ne sera alors probablement pas disposé à apporter des informations précises et exhaustives et il faut donc pouvoir se tourner vers une autre personne.

Enfin, parmi les personnes en situation précaire, nombreuses sont celles qui ont intégré le message stigmatisant et culpabilisateur qui leur est fait passer par la société : elles devraient s'estimer heureuses de recevoir les aides qu'on leur octroie et ne sont donc pas en position pour se plaindre. *« Il y a une part de fatalisme parce qu'on leur fait comprendre qu'ils peuvent déjà avoir de la chance d'avoir un logement social et qu'avec un loyer si bas, ils devraient se contenter de l'état dans lequel se trouve leur logement. S'il y a de l'humidité, juste passer un coup d'éponge dessus ou d'aérer plus »* (une association de lutte contre la pauvreté). Certains ont même le sentiment d'avoir une part de responsabilité dans leur situation ou vont jusqu'à considérer que le propriétaire du logement qu'ils louent, par exemple, est déjà généreux de leur avoir 'offert' un logement et qu'il n'est donc pas juste de le blâmer<sup>234</sup>.

## 2.6. Effets pervers

Les participants aux réunions de concertation ont souligné également la crainte de subir les conséquences négatives de l'introduction d'un recours. Ils craignent par exemple que le travailleur de première ligne en charge du dossier tienne rigueur à l'usager d'avoir remis en doute sa décision. *« Beaucoup de personnes doivent craindre de se plaindre du CPAS auprès du CPAS lui-même. Elle considère en effet que c'est compliqué de se plaindre auprès de celui-là même qui vous fait du mal »* (une association de lutte contre la pauvreté). Plusieurs participants à la concertation ont rapporté le récit de personnes qui ont eu le sentiment de subir des représailles après avoir contesté une décision d'un service public. Une travailleuse d'un service public a évoqué par exemple une famille qui a perdu son logement social après avoir porté plainte contre une décision de la société de logements publics et a donc eu le sentiment qu'il s'agissait là d'une conséquence de la plainte. Toutefois, un agent de première ligne d'un CPAS a indiqué que le plus souvent, *« un travailleur social ne sait pas si quelqu'un fait appel. Il n'y a donc pas de représailles possibles »*.

Une autre conséquence négative anticipée par les usagers qui souhaitent contester une décision est la stigmatisation dont les personnes en précarité font souvent l'objet. Introduire un recours implique de se confronter à toute une série de nouveaux acteurs (le juge, les avocats, etc.) et donc prendre le risque de subir cette stigmatisation. Une participante à la concertation a suggéré que *« beaucoup de personnes se retiennent de trop contester parce qu'elles ont déjà l'impression qu'on les considère comme des profiteurs »*. À cela s'ajoute la perte de confiance en la justice, qui est culturellement perçue comme punitive<sup>235</sup>.

Enfin, même pour les personnes les plus téméraires, qui décideraient, malgré tous ces obstacles, de se lancer dans un recours, certains participants à la concertation ont rapporté que ceux-ci ne portent

<sup>234</sup> van der Plancke, Véronique et Bernard, Nicolas, *op. cit.*, p. 11.

<sup>235</sup> *Ibid.*, p. 12 ; Gibens, Steven (2022). « Conclusions générales et recommandations politiques » dans Gibens, Steven et al., *Pauvreté et Justice en Belgique*, Bruxelles, SPP Intégration sociale et SPF Justice, p. 374.

pas toujours leurs fruits. Certains ont le sentiment que les dossiers se perdent en chemin et n'aboutissent pas réellement, ou encore que la décision rendue n'est pas toujours adaptée. Un participant a raconté qu' *« il a assisté une fois à un contact avec une locataire chez le juge de paix parce que les enfants de la locataire avaient de l'asthme et des travaux assez conséquents devaient avoir lieu chez elle. Le juge de paix lui a répondu qu'elle pouvait louer un logement en Airbnb pendant le temps des travaux, ou aller séjourner chez quelqu'un qu'elle connaît, mais aucune de ces options n'était possible pour elle »* (une association de lutte contre la pauvreté). Il a ajouté qu'il a le sentiment que cette affaire ne constitue pas une exception et que les usagers se font souvent remettre à leur place de la sorte par le juge.

### 3. Leviers pour contester une décision

Au-delà des obstacles, il existe aussi des leviers mobilisables : services, associations et approches qui soutiennent les démarches de contestation. La liste des outils présentée ci-dessous ne se veut pas exhaustive ; il s'agit de pistes qui peuvent faciliter l'accès au recours pour qui le souhaite.

Bien que les différents instruments présentés ci-dessous soient fort utiles, il n'en reste pas moins qu'il s'agit de pis-aller, qui ne font que combler les lacunes de l'accès aux voies de recours pour les personnes les plus démunies. Pour mieux faire, il faudrait que le système s'adapte réellement, et prenne davantage en compte les personnes en situation de pauvreté. Cela passe notamment par l'utilisation d'un langage clair et accessible, un bon accompagnement des personnes au fil de la procédure, la mise à disposition automatique d'interprètes pour qui le nécessite, des procédures plus rapides ou encore, une meilleure prise en considération de la situation dans laquelle certaines personnes et familles se trouvent.

#### 3.1. Instruments institutionnels

Parmi les leviers institutionnels mobilisables figurent l'aide juridique de première et de deuxième ligne ainsi que les Maisons de justice, d'une part, et la procédure de recours devant le tribunal du travail, désormais simplifiée, d'autre part.

##### 3.1.1. Aide juridique et Maisons de justice

Un premier instrument est la Maison de justice. Il s'agit d'un service public qui agit comme interface entre les autorités judiciaires et les citoyens qui y sont confrontés, qu'ils soient victimes, auteurs ou les proches de ces derniers. Il en existe 28 en Belgique, réparties sur tout le territoire<sup>236</sup>. Elles ne rendent pas de décisions judiciaires, mais elles accompagnent, informent et soutiennent les personnes impliquées dans le système judiciaire. Leurs missions impliquent dès lors entre autres d'accueillir et d'informer les personnes confrontées à des questions ou difficultés en rapport avec la justice. Dans certaines Maisons de justice, on retrouve notamment un service d'aide juridique de première ligne.

---

<sup>236</sup> Cours et tribunaux de Belgique – [Maison de justice](#)

Toutefois, selon une étude de Caritas datant de 2016, ces derniers services sont peu connus du public et notamment des personnes en situation de pauvreté<sup>237</sup>.

L'aide juridique de première ligne est un service gratuit et accessible à tous, sans condition de revenus. Elle permet d'obtenir des renseignements pratiques, des informations juridiques, un premier avis juridique ou de renvoyer le demandeur vers une instance ou une organisation spécialisée selon la demande. L'aide juridique de deuxième ligne donne accès à un avocat '*pro deo*', qui conseillera l'utilisateur (partiellement) gratuitement. Contrairement à son homologue, cette aide et sa gratuité sont, elles, conditionnées à la tranche de revenus à laquelle l'intéressé appartient.

Les services d'aide juridique de première et deuxième lignes sont indépendants les uns des autres et il n'y a pas de confusion entre les deux. Cependant, il est important que, dans les cas où cela s'avère nécessaire, la transition entre les deux se fasse de manière fluide et efficace. Il existe des initiatives intéressantes dans ce contexte. Ainsi, la commune de Saint-Gilles collabore avec le Barreau de Bruxelles, dans le cadre d'un accord formalisé : la commune organise une aide juridique de première ligne dans ses locaux, où des avocats de première ligne assurent une permanence. Cette initiative vise à faciliter, dans un second temps, une transition efficace vers l'aide de deuxième ligne<sup>238</sup>. Les associations relèvent toutefois le manque d'accessibilité de ces services, qui sont, entre autres, très morcelés, demandent de remplir des formulaires complexes, manquent d'interprètes, etc.

### 3.1.2. Procédure simplifiée

La procédure devant le tribunal du travail a été adaptée afin de le rendre plus accessible au tout-venant (par opposition particulièrement au tribunal de première instance). Cela passe notamment par la gratuité de la procédure, qui a également été simplifiée. Le juge joue aussi un rôle actif à l'audience, posant de multiples questions, afin de pouvoir invoquer ensuite des arguments qui n'auraient pas été soulevés par les parties elles-mêmes<sup>239</sup>.

## 3.2. Instruments juridiques

Il existe plusieurs instruments juridiques qui offrent un soutien aux personnes qui souhaiteraient contester une décision d'un service public en justice. L'objectif est de protéger l'utilisateur contre les aléas d'un système qui, par son ampleur, laisse parfois sur le côté les plus vulnérables et les personnes qui n'ont pas toujours la force ou la capacité de faire valoir leurs droits seuls. Il s'agit d'outils qui sont consacrés par la loi ou de principes de droit non écrit, mais qui disposent malgré tout d'une force contraignante. Cette section en relèvera trois.

Dans un premier temps, nous présenterons la Charte de l'assuré social, qui rassemble des principes qui doivent guider les services publics et les agents de première ligne dans leurs contacts avec les usagers. Elle est une protection préalable de l'utilisateur, supposée éviter des traitements arbitraires.

<sup>237</sup> Caritas Vlaanderen (février 2016). *Armoede en de eerstelijns juridische dienstverlening*, p. 11.

<sup>238</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (28 janvier 2019). *Advies van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting over het voorstel van decreet houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand*.

<sup>239</sup> van der Plancke, Véronique et Bernard, Nicolas, *op. cit.*, p. 38-39.

Un second outil est le droit d’être entendu à chaque étape de la procédure qui mène à la prise de décision dans toutes les affaires qui nous concernent.

Enfin, la personne de confiance est une personne de référence qui peut intervenir dans certains cas où les usagers sont particulièrement vulnérables car ils sont mineurs ou sous administration de bien.

### 3.2.1. Charte de l’assuré social

La Charte de l’assuré a été présentée au ‘Chapitre II : Embarquer tout le monde à bord’. Trois principes contenus dans celle-ci méritent cependant notre attention dans le cadre de l’accès aux voies de recours contre les décisions des services publics. Il s’agit de l’obligation de transparence, de l’obligation pour le service public de délivrer un accusé de réception pour toute demande d’un usager et des intérêts de retard automatiques en cas de non-versement de prestations. Rappelons toutefois que la Charte ne s’applique que dans les matières qui ont trait à la sécurité sociale.

#### 3.2.1.1. Obligation de transparence

Les articles 7, 13 et 14 de la Charte de l’assuré social imposent aux services publics d’indiquer les voies de recours possibles contre leurs décisions. Ces articles précisent notamment que les décisions d’octroi et de refus des prestations doivent contenir outre la mention des possibilités de recours, l’adresse des juridictions compétentes, les délais et modalités<sup>240</sup>. Par ailleurs, il existe en Belgique, une obligation générale de transparence dans le chef des services publics, en vertu desquels ils sont entre autres tenus d’indiquer ces mentions sur leurs décisions<sup>241</sup>. Ce principe de transparence découle notamment de l’article 32 de la Constitution belge<sup>242</sup>.

En outre, certaines lois régissant un service public en particulier contiennent également cette obligation de mention des voies de recours. C’est par exemple le cas de la loi organique des centres publics d’action sociale<sup>243</sup>, ou encore de la loi concernant le droit à l’intégration sociale<sup>244</sup>. En matière de logement également, certaines réglementations mentionnent cette obligation<sup>245</sup>.

Ce principe de transparence, s’il est très intéressant et important, n’est pas toujours respecté par un certain nombre d’institutions. Notons toutefois que les lois coordonnées sur le Conseil d’Etat

---

<sup>240</sup> [Loi du 11 avril 1995 visant à instituer 'la Charte' de l'assuré social](#), M.B., 6 septembre 1996, art. 14 ; Dethy, Renaud et Pijcke, Gautier, *op. cit.*, p. 234 et sv.

<sup>241</sup> L’obligation de transparence ou d’information active est l’un des principes généraux du droit administratif. Ces normes de bonne conduite définissent un service public de qualité. Certaines sont entérinées dans des lois, mais elles s’appliquent à tous les services publics, sans qu’une loi soit requise.

Pour en savoir plus : Le Médiateur fédéral - [Normes de bonne conduite administrative](#).

<sup>242</sup> [Constitution belge](#), art. 32.

<sup>243</sup> [Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale](#), M.B., 5 août 1976, art. 62bis.

<sup>244</sup> [Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale](#), M.B., 31 juillet 2002, art. 21, §3.

<sup>245</sup> Pour la Wallonie, [Arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public](#), M.B., 7 novembre 2007, art. 5 ; Pour Bruxelles : [Décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises](#), M.B., 7 juin 2019, art. 8 ; Pour la Flandre : [Besluit Vlaamse Codex Wonen van 11 september 2020 \(BVCW\)](#), M.B., 8 décembre 2020, art. 6.29 et 6.30 (uniquement le recours gracieux).

prévoient une sanction dans le cas où l'autorité administrative n'a pas respecté la condition d'indication de l'existence des voies de recours et les formes et délais à observer<sup>246</sup>. De même, la Charte de l'assuré social prévoit que si la décision rendue ne contient pas les mentions requises, le délai de recours ne commence pas à courir<sup>247</sup>. Un problème subsiste pourtant : afin que ces sanctions soient effectives, il faut les connaître...et être en mesure d'introduire un recours contre la décision qui ne mentionnait pas les possibilités de voies de recours.

L'utilisation croissante des algorithmes et de l'intelligence artificielle par les services publics constitue également un enjeu en matière de transparence. Pourtant, le SPF Stratégie & Appui (BOSA) confirme que « *comme pour toute décision administrative ayant des conséquences juridiques les personnes concernées par une décision prise ou soutenue par un système d'IA disposent du droit d'introduire un recours* »<sup>248</sup>. Cependant, une recherche dans le cadre du plan du gouvernement flamand 'Iedereen Digitaal' constate que « *si un citoyen reçoit des informations erronées d'un chatbot piloté par l'IA, il peut être difficile de déterminer qui est responsable et redevable de ces erreurs administratives. De plus, un citoyen qui soupçonne avoir reçu des informations erronées via un chatbot peut avoir du mal, voire être dans l'impossibilité, de le prouver, car l'historique des sessions de chat n'est généralement pas enregistré du côté de l'utilisateur. La question se pose de savoir si cette responsabilité incombe à l'administration ou au développeur du chatbot lorsqu'une administration fait appel à une entreprise externe pour développer un chatbot pour ses services* »<sup>249</sup>.

### 3.2.1.2. Accusé de réception

Les institutions qui sont soumises à la Charte de l'assuré social sont tenues de délivrer un accusé de réception à toute personne qui introduit une demande d'aide<sup>250</sup>. Cet accusé doit notamment reprendre certaines mentions comme le délai dans lequel une décision doit être prise, le nom de l'assistant social en charge du dossier, etc.<sup>251</sup>

<sup>246</sup> [Lois cordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat](#), M.B., 21 mars 1973, art. 19.

<sup>247</sup> [Loi du 11 avril 1995 visant à instituer 'la Charte' de l'assuré social](#), M.B., 6 septembre 1996, art. 14, al. 1-2.

<sup>248</sup> BOSA (2025). [Charte pour l'utilisation responsable de l'intelligence artificielle dans les services publics](#), p.3.

<sup>249</sup> Dreyling, Richard (mai 2024). [Challenges of Generative AI Chatbots in Public Services-An Integrative Review](#) ; Verhaert, Paola et al. (2025). [Administratieve lasten en AI-gestuurde chatbots: Hoe beïnvloedt de integratie van AI-gestuurde chatbots in de publieke dienstverlening de administratieve lasten voor burgers? Rapport in opdracht van de Vlaamse Overheid](#), Bruxelles, imec-SMIT Vrije Universiteit Brussel, p. 9.

<sup>250</sup> L'accusé de réception doit être fourni même si l'administration est sûre que la demande va être refusée ou si le demandeur est invité à se présenter ultérieurement à un rendez-vous avec un travailleur de première ligne du service. La date de l'accusé est très importante puisqu'elle fait courir le délai d'examen de la demande et détermine la date à partir de laquelle l'aide sera versée. L'administration doit en principe également donner un accusé de réception si la demande a été formulée par e-mail ou par téléphone (remis, par exemple lors du premier rendez-vous).

<sup>251</sup> [Loi du 11 avril 1995 visant à instituer 'la Charte' de l'assuré social](#), M.B., 6 septembre 1996, art. 9 et 11.

Cette obligation est également reprise dans d'autres réglementations, telles que la loi sur le droit à l'intégration sociale<sup>252</sup>, la loi organique des CPAS<sup>253</sup> ou encore l'arrêté du Gouvernement wallon sur les logements publics<sup>254</sup>.

Bien qu'une partie des services publics respectent cette obligation, des participants au processus de concertation ont rapporté à de nombreuses reprises que cet accusé de réception, quoiqu'il s'agisse d'une obligation légale, n'est en réalité souvent pas délivré. « *Avec notre association, nous faisons en sorte de ne jamais quitter un CPAS sans avoir obtenu l'accusé de réception prouvant l'introduction d'une demande d'aide. Le problème est qu'aujourd'hui, cela se fait oralement dans certains CPAS, mais alors les usagers ne sont en possession d'aucune preuve de leur demande* » (une association de lutte contre la pauvreté). Il est même refusé par de nombreux CPAS lorsque le demandeur fait valoir son droit. Certains CPAS font même signer un document selon lequel l'utilisateur s'est présenté pour demander une information, au lieu de délivrer l'accusé de réception réglementaire<sup>255</sup>. Ce constat est également confirmé par certains acteurs<sup>256</sup>. Ces pratiques ne sont pas souhaitables et heureusement pas généralisées : « *Dans notre CPAS, on insiste beaucoup sur ce point. Un accusé de réception doit toujours être remis. Les employés qui ne le font pas sont rappelés à l'ordre* » (une travailleuse d'une administration).

### 3.2.1.3. Intérêts de retard

La section 3 de la Charte de l'assuré social traite des intérêts de retard. Selon l'article 20, si des prestations ne sont pas versées, des intérêts sont automatiquement dus<sup>257</sup>. Le retard est considéré à partir du moment où les prestations deviennent exigibles, et au plus tôt après le délai de quatre mois accordés aux administrations de sécurité sociale pour effectuer le paiement, sauf les exceptions prévues par la loi<sup>258</sup>.

### 3.2.2. Droit d'être entendu

Dans le contexte du recours contre les décisions rendues par les services publics, le droit d'être entendu est très intéressant car il permet à l'utilisateur de clarifier rapidement une situation en expliquant sa version et en la détaillant au mieux devant le service public. Les formulaires et documents qui doivent être remplis et fournis pour obtenir une aide ne permettent pas toujours de transmettre toutes les facettes et nuances de la réalité. Exercer son droit d'être entendu permet donc de rectifier cette lacune et d'agir en amont de la prise de décision. Ce droit vise également à assurer

<sup>252</sup> [Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale](#), M.B., 31 juillet 2002, art. 18, §3 et 21, §4.

<sup>253</sup> [Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale](#), M.B., 5 août 1976, art. 58, §2.

<sup>254</sup> [Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale](#), M.B., 31 juillet 2002, art. 18, §3 ; [Arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public](#), M.B., 7 novembre 2007, art. 4.

<sup>255</sup> ADAS asbl – [Fiche info accusé de réception : Le CPAS doit-il me délivrer la preuve que j'ai introduit une demande ?](#)

<sup>256</sup> Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale (2023) - [L'aide du CPAS : Quels sont les droits et recours des usagers ?](#) ; ADAS asbl - [Fiche info accusé de réception : Le CPAS doit-il me délivrer la preuve que j'ai introduit une demande ?](#)

<sup>257</sup> [Loi du 11 avril 1995 visant à instituer 'la Charte' de l'assuré social](#), M.B., 6 septembre 1996, art. 20.

<sup>258</sup> [Loi du 11 avril 1995 visant à instituer 'la Charte' de l'assuré social](#), M.B., 6 septembre 1996, art. 12.



une prise de décision en connaissance de cause<sup>259</sup> et ainsi de limiter le risque de voir sa décision contestée par la suite. C'est donc bénéfique aux deux parties.

Lors de ces auditions, il est recommandé d'être accompagné par une personne qui connaît le dossier et idéalement qui possède des compétences utiles. Il peut s'agir d'un proche, d'un militant d'association, d'un avocat, etc. En effet, les participants à la concertation nous rapportent que ces auditions sont souvent intimidantes et difficiles voire traumatisantes. Être accompagné permet donc, outre l'expertise, d'apporter du soutien. Une participante aux réunions de concertation a témoigné que les personnes qu'elle connaît qui ont fait usage de leur droit d'être entendu, ont trouvé qu'il s'agissait là d'une expérience terrible, durant laquelle ils se sont sentis « *tous petits devant un grand comité* ». Cela implique également de se justifier et de dévoiler sa vie privée devant plusieurs personnes, qui ne sont pas toujours bienveillantes<sup>260</sup>.

Un autre obstacle à l'usage de ce droit est la méconnaissance de celui-ci. En effet, malgré l'obligation de le voir formulé clairement, peu de gens savent qu'ils sont autorisés à demander à être entendus avant la prise de décision.

Comme l'obligation de transparence présentée ci-avant, le droit d'être entendu est un principe de bonne administration. Il est reconnu par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en son article 41 (droit à une bonne administration). En droit belge, il s'agit d'un principe général de droit, qui n'est donc pas toujours repris dans la législation, mais qui est obligatoire pour toutes les services publics<sup>261</sup>. Il est toutefois ancré dans certaines législations, comme dans la loi de 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, qui permet au demandeur, s'il le souhaite, d'être entendu par le Conseil de l'action sociale ou le Comité spécial du service social (CSSS) avant une prise de décision sur le revenu d'intégration<sup>262</sup>.

Selon ce principe, confirmé par la jurisprudence du Conseil d'État, aucune mesure importante en matière administrative ne peut être prise à l'encontre d'une personne sans lui donner la possibilité de faire valoir utilement son point de vue (par écrit ou oralement)<sup>263</sup>. Ce droit doit en principe pouvoir être exercé à chaque étape de la procédure qui mène à la prise de décision, mais aussi après celle-ci, dans la limite du raisonnable. Cela permet donc de contribuer au respect du droit au recours effectif, qui est lui aussi consacré par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>264</sup>.

Concrètement, la loi de 2002 sur le droit à l'intégration sociale entérine le droit d'être entendu et précise que celui-ci, de même que la possibilité d'être accompagné ou de se faire représenter à l'audition doivent être formulés de manière explicite et dans un langage clair, dans l'accusé de réception de la demande<sup>265</sup>. Ce droit s'applique lorsque le CPAS doit rendre une décision d'octroi, de refus ou de révision d'un revenu d'intégration sociale, d'un projet individualisé d'intégration sociale

<sup>259</sup> Opdebeek, Ingrid (2006). « Hoorplicht » dans Opdebeek, Ingrid et Van Damme, Marnix, *Beginnelsen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, p. 242 ; C.E. (VIe chambre), 5 avril 1995, Wery, n° [52.710](#).

<sup>260</sup> ADAS asbl - [Fiche info : droit d'être entendu par le conseil](#)

<sup>261</sup> C.E., 15 septembre 2004, Chassard, n° [134.963](#) ; C.E., 15 septembre 2004, Renard, n° [134.964](#).

<sup>262</sup> [Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale](#), M.B., 31 juillet 2002, art. 6 et 20.

<sup>263</sup> C.J.U.E. (tribunal première instance) 11 septembre 2002, Pfizer/Conseil UE, n° [T-13/99](#) ; Opdebeek, Ingrid (2006), *op. cit.*, p. 237.

<sup>264</sup> [Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne](#), art. 47.

<sup>265</sup> [Arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale](#), M.B., 31 juillet 2002, art. 7.

ou d'une intégration sociale par l'emploi<sup>266</sup>. Il est également possible d'avoir accès à son dossier social pour préparer l'audition<sup>267</sup>. Il s'agit donc d'un droit qui peut être exercé avant la prise de décision initiale.

Si le droit d'être entendu est invoqué devant un juge et que celui-ci constate en effet une violation de ce principe de bonne administration, il peut décider d'annuler la décision administrative. Toutefois, il est important de souligner que ce droit n'est pas absolu ; le service public peut y déroger si le demandeur n'est pas joignable ou s'il est nécessaire d'agir rapidement<sup>268</sup>.

### 3.2.3. Personnes de confiance

Parfois, ce dont l'usager manque est une personne sur laquelle se reposer ou qui peut l'accompagner dans ses démarches. C'est le rôle de la personne de confiance. On vise ici une personne dont le rôle est reconnu par la loi, contrairement à la personne de confiance 'informelle' qui a été décrite dans le 'Chapitre III : Maintenir tout le monde à bord'.

La loi en connaît deux types spécifiques ; celle qui intervient dans le cadre d'une administration de bien<sup>269</sup> et celle qui intervient dans le cadre des démarches qui ont trait à l'aide à la jeunesse<sup>270</sup>. Dans un cas comme dans l'autre, la personne de confiance est un élément incontournable pour assurer la protection des droits des personnes plus vulnérables, puisqu'elle apporte un soutien précieux. Elle fait office de gardienne de leurs droits et peut ainsi faciliter l'accès aux voies de recours au cas où une décision prise à leur encontre ne semble pas juste et équitable. Le but est qu'elle prenne le relais là où la personne protégée ne peut pas assurer ses propres intérêts.

### 3.2.4. Un instrument particulier : l'action d'intérêt collectif

Un dernier instrument juridique qu'il nous a semblé utile de mentionner ici est l'action d'intérêt collectif. Il s'agit d'un outil un peu à part, puisqu'il ne permet pas, en tant que tel, de contester une décision rendue par un service public. Toutefois, il possède une force dont les autres instruments

<sup>266</sup> [Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale](#), M.B., 31 juillet 2002, art. 20.

<sup>267</sup> [Constitution belge](#), art. 32 ; [Décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises](#), M.B., 7 juin 2019 ; Myria (2015), [La migration en chiffres et en droits](#), p.197 ; Opdebeek, Ingrid, *op. cit.*, p. 263-273.

<sup>268</sup> C.E., 23 février 1999, n° [78.887](#).

<sup>269</sup> L'administration de biens est un mécanisme qui vise à protéger et soutenir les personnes majeures incapables d'assumer la gestion de leurs biens et/ou de leur personne en raison de leur état physique ou mental. Si certaines critiques peuvent être formulées au sujet du système de l'administration de bien, avec la personne de confiance, on évite une emprise d'une personne mal intentionnée ou une gestion par la personne sous protection qui n'aille pas dans le sens de ses intérêts. La gestion d'un budget ainsi que les choix relatifs à ses biens et à sa propre personne font partie des éléments fondamentaux de la liberté de tout citoyen. Les rôle et statut de la personne de confiance dans le cadre de l'administration de bien sont expliqués dans les articles 501 et suivants du Code civil.

<sup>270</sup> La personne de confiance intervient auprès d'un jeune, d'un enfant ou des parents, dans le cadre d'affaires qui ont trait à l'aide à la jeunesse. Son rôle, outre le soutien moral du jeune, de l'enfant ou de l'un des parents, est de les assister dans l'exercice de leurs droits, comme le droit à l'information, à l'accès à son dossier, droit au recours, etc. Il doit s'agir d'une personne avec laquelle le jeune se sent bien et en qui il a confiance, qui peut en quelque sorte venir pallier le manque de soutien de la part de ses parents.

présentés ne disposent pas : le pouvoir de changer un rouage du système pour tous et non uniquement la décision qui concerne un usager en particulier.

Si un investissement d'énergie important peut être requis des personnes qui se joignent à une plainte collective, le fait que le combat soit mené à la fois pour soi-même et pour les autres peut convaincre les plus hésitants. Un membre d'une association qui a participé à la concertation nous a d'ailleurs confié que lorsque son association de lutte contre la pauvreté « *se lance dans ce type d'actions de contestation plus militante, ils prennent le temps de bien en discuter en amont avec la personne concernée pour qu'elle comprenne bien que, même si elle se met quelque peu en danger, le combat est mené à la fois pour elle et beaucoup d'autres personnes* ». Par ailleurs, le fardeau que peut constituer l'action en justice est de la sorte partagé par les différentes parties à la cause. En réalité, il suffit parfois de signer une simple pétition, sans avoir donc à se charger de fournir les documents, les arguments, ou même d'être présent aux audiences. Cet avantage est non négligeable dans un contexte où, à l'opposé, la durée, le coût et le manque d'accessibilité de la justice pour les actions individuelles découragent plus d'une personne. Les deux options présentent donc des avantages et des inconvénients.

En Belgique, c'est d'abord la Cour constitutionnelle dans sa jurisprudence qui a reconnu aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif devant les cours et tribunaux civils<sup>271</sup>. Elle admet que cela soit possible lorsque l'objet de l'action concerne son objet social, à condition que celui-ci ne soit pas général<sup>272</sup>. Depuis lors, le législateur belge a confirmé cette possibilité pour les cours et tribunaux civils<sup>273</sup>. Ce type d'actions peut également être intenté devant la Cour constitutionnelle<sup>274</sup>, mais aussi devant le Conseil d'Etat<sup>275</sup>. Quant au niveau européen, plusieurs institutions acceptent les actions collectives. C'est le cas notamment du Comité européen des droits sociaux, devant la Cour européenne des droits de l'Homme, ou encore auprès de la Cour de justice de l'Union européenne.

Concernant les thématiques auxquelles ce Rapport touche, nous retiendrons quatre plaintes collectives plus ou moins récentes et qui concernent la Belgique.

L'affaire la plus ancienne découle de la plainte introduite en 2021 par l'association de fait 'Woonzaak' composée d'environ 70 acteurs de la société civile et la FEANSA, la Fédération européenne des organisations nationales travaillant avec les sans-abri. Cette requête a été déposée auprès du Comité européen des droits sociaux (ci-après CEDS). Ces associations estimaient que la réglementation flamande en matière de logement et la politique menée par les autorités flamandes en matière de logement n'étaient pas compatibles avec la Charte sociale européenne<sup>276</sup> et partant, ne permettaient

---

<sup>271</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (5 novembre 2018). [\*Avis du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale sur le Projet de loi du 8 octobre 2018, dont le titre 9 entend instaurer un droit d'action en vue de protéger un intérêt collectif.\*](#)

<sup>272</sup> C. const., 10 octobre 2013, n°133/2013, B.3.3.

<sup>273</sup> [Code jud.](#), art. 17.

<sup>274</sup> [Loi spéciale du 6 janvier 1989 sur le Cour constitutionnelle](#), M.B., 7 janvier 1989, art. 2, 2°.

<sup>275</sup> [Lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat](#), M.B., 21 mars 1973, art. 19.

<sup>276</sup> Ce sont les articles 11 (protection de la santé), 16 (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique), 17 (droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique), 19, §4, c (droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance) et 30 (protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale) qui étaient visés, lus en combinaison ou non avec l'article E (non-discrimination) de la Charte.

pas à chacun d'exercer son droit au logement en Flandre. En octobre 2024, le CEDS a reconnu que la Flandre enfreignait la Charte sociale européenne sur plusieurs points. Il souligne notamment le manque de logements sociaux, soit seulement 6 % du marché total, ce qui est un taux très bas comparé aux autres pays<sup>277</sup>. Étant donné la crise du logement actuelle, de nombreux ménages n'ont pas accès à un logement social et vivent dans des habitations insalubres, trop chères, etc. ou n'ont tout simplement pas accès à un logement. Il est également reproché au gouvernement ses manquements politiques : trop peu de récolte de données sur les expulsions et le sans-abrisme, la multiplication des contrats à court terme au détriment de la norme des contrats de location de neuf ans, l'insuffisance des mesures visant à prévenir les expulsions forcées, etc.<sup>278</sup>.

En janvier 2024, le parlement bruxellois a adopté une ordonnance 'Bruxelles numérique'<sup>279</sup>, visant à définir dans quelles conditions la numérisation des contacts avec les services publics aura lieu. En août 2024, 24 acteurs de la société civile se sont associés pour déposer une plainte auprès de la Cour constitutionnelle afin de demander l'annulation de l'article 13 de cette ordonnance. Si dans l'ensemble, l'ordonnance tient compte des difficultés qui peuvent être rencontrées par les publics les plus vulnérables pour avoir accès au numérique, en précisant qu'à côté des voies digitales, les services publics doivent rester accessibles par téléphone, via des guichets physiques et par voie postale, l'article 13 sème la confusion. Il permet en effet aux services publics de mettre en place des alternatives à ces trois garanties minimales d'accessibilité, voire de les supprimer, en cas de 'charge disproportionnée', mais il ne définit ou ne balise pas cette charge. Les associations demandent donc de remplacer les passages qui ne sont pas suffisamment explicites<sup>280</sup>. Le 25 septembre 2025, la Cour constitutionnelle a rendu sa décision : elle rejette le recours introduit par les requérants, mais estime que « *les 3 alternatives physiques au numérique prévues par le texte (les guichets, les permanences téléphoniques et les échanges postaux) sont des alternatives cumulatives* ». De plus, il n'est plus possible de renoncer à ces trois alternatives, quelle qu'en soit la charge. Il est toutefois possible de prévoir des mesures alternatives, pour autant qu'elles garantissent un niveau de service au minimum équivalent<sup>281</sup>.

Toujours sur la question des inégalités numériques, une plainte va être introduite contre la Belgique devant le Comité européen des droits sociaux par plusieurs associations et institutions. Par cette plainte, Unia, le Service de lutte contre la pauvreté, l'asbl Lire&Ecrire et la Ligue des droits humains souhaitent rappeler que bien que la numérisation constitue une avancée, cette progression ne doit exclure personne<sup>282</sup>.

<sup>277</sup> En 2020, une étude de l'OCDE a montré que la Belgique était un mauvais élève en ce qui concerne la taille de son parc locatif de logement social, avec seulement 4,2 % du parc locatif total, contre 34,1 % pour les Pays-Bas, suivis de l'Autriche avec 23,6 % ou encore le Danemark, avec 21,4 %.

OCDE - [Logement abordable | Comparez votre pays de l'OCDE](#)

<sup>278</sup> Beersmans, Hugo (2025). « [Woonzaak remporte une victoire dans la plainte collective contre la politique du logement défaillant en Flandre](#) », *Revue droits fondamentaux et pauvreté*, n° 2/2025, p. 17 à 22.

<sup>279</sup> [Décret et ordonnance conjoints de la Commission communautaire française, la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune du 25 janvier 2024 relatifs à la transition numérique des autorités publiques](#), M.B., 21 février 2024.

<sup>280</sup> Lire et Écrire, [L'ordonnance Bruxelles numérique est votée. Garantit-elle les guichets ?](#) et Unia (2024) - [Unia s'oppose à l'ordonnance "Bruxelles Numérique" devant la Cour constitutionnelle](#)

<sup>281</sup> Unia (2025) – [Ordonnance Bruxelles numérique : les alternatives au 'tout-numérique' des services publics désormais obligatoires selon la Cour constitutionnelle](#)

<sup>282</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et Unia (2024) – [Plainte collective devant le Comité européen des droits sociaux pour cause d'inégalité numérique](#)

En juillet 2023, une circulaire concernant l'adresse de référence pour les personnes sans abri et sans chez-soi était entrée en application. Elle visait à préciser et à coordonner les directives déjà existantes en la matière. À la suite du constat qu'elle ajoutait en réalité de nouvelles règles, cinq associations<sup>283</sup> ont saisi le Conseil d'Etat afin de faire annuler la circulaire. En mai 2025, le Conseil d'Etat a rendu sa décision, donnant raison aux associations demandeuses et annulant la circulaire, qui introduisait effectivement de nouvelles règles<sup>284</sup>.

Comme le démontrent ces quatre affaires, l'introduction d'une action en réparation collective peut aboutir à un résultat favorable pour les associations demandeuses. Toutefois, il importe de préciser que les procédures devant le Comité européen des droits sociaux, la Cour constitutionnelle, le Conseil d'Etat et celles prévues par l'article 17, alinéa 2 ne portent pas sur les mêmes questions et n'entraînent pas les mêmes conséquences. Certaines visent le respect des droits sociaux, d'autres la constitutionnalité des normes ou la légalité des actes administratifs, tandis que l'article 17, alinéa 2, prévoit un cadre particulier pour les associations. Même si ces institutions ne sont pas toujours en mesure de sanctionner directement l'Etat fautif, leurs décisions ont au moins le mérite de créer une jurisprudence, tant dans le pays concerné que pour les autres Etats membres de l'institution. À cela s'ajoute l'avantage non négligeable et déjà cité, d'avoir recours à la justice sans devoir entreprendre l'action personnellement.

### 3.3. Instruments sociétaux

Lorsque l'aide n'est pas prévue par la loi et n'est pas offerte par une institution, il reste encore la possibilité de se tourner vers la société. On vise ici essentiellement la société civile et le cercle proche des usagers. C'est souvent la voie la plus accessible et heureusement, ce soutien est parfois suffisant pour permettre d'introduire un recours et voir celui-ci mené à bien. Comme nous l'avons vu dans les sections précédentes, cette aide est dans certains cas également bienvenue en parallèle des autres leviers. En effet, être accompagné pour exercer son droit d'être entendu ou encore pour franchir le seuil de l'aide juridique par exemple, peut rendre l'épreuve bien moins éprouvante.

#### 3.3.1. La société civile

Comme mentionné dans les chapitres précédents, au fil des concertations, il est apparu que dans une grande partie des cas, l'aide la plus efficace est celle qui est apportée par la société civile. De nombreux témoignages de militants d'associations de lutte contre la pauvreté démontrent que ces acteurs permettent dans certains cas de débloquer une situation qui était à l'arrêt depuis des mois voire des années. En plus de leur soutien, leur aide et leur expertise tout au long de la procédure, et donc en cas de recours, certains acteurs de la société civile disposent également de compétences juridiques.

<sup>283</sup> Les associations sont : Ligue de droits humains, asbl DIOGENES, Front Commun SDF asbl, ADAS asbl, New Samusocial, CBCS asbl, CSCE asbl, Luites-Solidarités-Travail asbl, Infirmiers de rue, la Fédération Bico, Douchefflux, Syndicat des Immenses, ATD Quart-Monde, Fédération des maisons d'accueil et des services d'aide aux sans-abris.

<sup>284</sup> Pour trouver un résumé de la décision, rendez-vous sur notre site internet, dans la section jurisprudence : Conseil d'état, 23 mai 2025, n° [263.398](#).

Concernant l'adresse de référence, voir Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2018). [L'adresse de référence auprès d'un CPAS. Etude de la jurisprudence des cours et tribunaux du travail 2016-2017](#) + [Annexe](#), Cahier de jurisprudence n° 1.

Par exemple, les *Centra voor Algemeen Welzijnswerk* (CAW) en Flandre, qui proposent une aide et des services spécialisés aux personnes qui ont des questions ou des problèmes liés à l'aide sociale, offrent entre autres une aide administrative et juridique de base.

Une autre illustration de l'intérêt de faire appel à une organisation, association, réseau, etc. est qu'ils disposent souvent de relations privilégiées avec des avocats, qui peuvent parfois permettre de débloquer une situation apparemment inextricable en seulement quelques jours. Un membre d'une association raconte qu'après avoir été dans l'impasse pendant de long mois pour obtenir un document prouvant que sa fille était sans abri, elle a finalement reçu les documents, mais grâce à l'association, qui a fait intervenir un avocat : en 8 jours elle avait ses documents. Sa fille a aussi fait les démarches avec l'avocat pour avoir un logement social. Elle a donc constaté que « *même si on est capable de faire des démarches, on nous coince quelque part. On nous dit qu'on est incapable de faire quoi que ce soit, parce qu'il faut toujours qu'on soit accompagné. Avec l'avocat c'était directement un feu vert puisque c'était via l'association, donc c'était un avocat militant pour le mouvement. C'est vraiment au niveau du CPAS que ça s'est mal passé* ».

Le spectre des acteurs visés dans cette section est en réalité plus large que cela, puisqu'on vise aussi certaines associations qui ont un objet social plus juridique. En effet, parmi les voies de recours, la justice n'est pas le chemin le plus accessible pour contester une décision et peut par ailleurs, comme cela a déjà été souligné, engendrer une certaine appréhension chez les personnes en situation de pauvreté. Le secteur associatif peut alors apporter une précieuse aide. Ainsi, certaines associations se consacrent uniquement à l'aide juridique pour les personnes en situation de pauvreté et les personnes plus vulnérables. C'est notamment le cas de l'association 'Droit sans toit', qui est un collectif d'avocats proposant une aide juridique sans rendez-vous aux personnes précarisées (principalement à destination des personnes sans abri et sans logement), notamment en tenant des permanences hebdomadaires à la Gare Centrale de Bruxelles<sup>285</sup>. D'autres associations organisent des permanences juridiques gratuites et accessibles à tous, comme l'Atelier des Droits Sociaux, ou encore à certains pans de la société pour lesquels il est généralement plus délicat de faire valoir ses droits, comme les personnes en situation de pauvreté, les étrangers, les femmes ou encore les jeunes<sup>286</sup>.

Outre le manque d'accessibilité de la justice, le langage juridique est connu pour sa complexité, c'est pourquoi certaines organisations de la société civile s'efforcent de vulgariser et de rassembler sur leur site internet des règles utiles aux citoyens, afin de les rendre accessibles au plus grand nombre. C'est par exemple le cas de Droits Quotidiens, dont c'est la mission principale ou d'Infor Jeune.

Il est encore une catégorie d'organisation qui peuvent se révéler utiles pour faire valoir les droits des personnes plus démunies : celle des associations qui luttent pour le respect des droits humains. Cela passe par des plaidoyers, des avis et recherches en matière juridique, mais aussi par des réclamations collectives en justice. Il s'agit par exemple de Terralaboris, de la Ligue des droits humains, ou encore de la Fédération internationale pour les droits humains (FIDH), etc.

---

<sup>285</sup> Lanckswaert, Eric (2022). « Modes alternatifs de résolution des conflits » dans Steven Gibens et al., *Pauvreté et justice en Belgique*, Bruxelles, SPP Intégration sociale et SPF Justice, p. 210.

<sup>286</sup> À titre d'exemple, on peut citer : [Femme de droit](#), [Casa legal](#), [l'adde](#), [Objectif asbl](#).

### 3.3.2. Le cercle proche

Comme mentionné au chapitre III, pour beaucoup, lorsque l'on se sent démuni face à une situation, le premier réflexe est de se tourner vers son cercle proche. Il n'est pas toujours nécessaire de faire intervenir un spécialiste, ou de requérir les services d'une institution spécifique.

Dans le cas du recours contre une décision d'un service public, les proches peuvent tout d'abord simplement offrir le soutien et l'accompagnement nécessaires pour insuffler du courage au demandeur qui se trouve face à des démarches à faire. L'entourage peut parfois aussi être d'une grande aide en posant un regard extérieur sur la situation, aidant de la sorte à prendre de la distance par rapport à celle-ci, ou à déchiffrer et démêler les dédales du système judiciaire et de ses protocoles. Parfois, il s'agit de mettre en action un réseau et des contacts afin de trouver la bonne personne ou le bon service, qui peut permettre de faire avancer la situation. En effet, tout le monde ne dispose pas dans son carnet de contacts d'un bon avocat, par exemple. Il est bien sûr toujours possible de trouver ce type de connexions par d'autres voies, mais comme expliqué ci-avant, trouver un avocat qui serait à la fois engagé et compétent n'est pas chose facile. C'est là que le réseau peut intervenir utilement.

Enfin, introduire un recours est souvent perçu comme décourageant les chances de réussite étant limitées. C'est d'autant plus vrai pour les personnes en situation précaire qui sont bien souvent déjà confrontées à une longue liste de tracas quotidiens et ne voient dès lors pas toujours l'intérêt d'y ajouter encore une procédure de recours lourde et complexe, préférant alors se contenter d'une solution alternative. Partant, disposer du soutien émotionnel, matériel ou encore financier d'un proche est souvent salvateur pour qui veut faire valoir ses droits auprès d'un service public.

### 3.4. Les risques liés à la demande de soutien

Bien que les participants à la concertation s'accordent pour reconnaître que l'aide d'une organisation de la société civile ou des proches peut être très utile, ils soulignent que cette aide peut parfois plutôt leur porter préjudice.

Dans certains cas, le service public demande à l'accompagnant de fournir le service à sa place, considérant qu'il a pour ce faire, une position privilégiée ou qu'il est disposé à aider l'usager puisqu'il l'accompagne. Un participant à la concertation nous a rapporté par exemple l'histoire d'une personne qui vivait à la rue, et qui avait un compte en banque notamment pour percevoir ses allocations de chômage ou sociales. Cette personne s'est fait accompagner par un ami lors d'un rendez-vous avec la banque, afin de retirer 50 euros en vue du week-end. Le guichetier les lui a refusés, car il fallait faire des formalités, et a ensuite suggéré à l'accompagnant de les lui avancer lui-même.

Dans d'autres cas, c'est l'attitude de la personne tierce, l'accompagnant, qui n'est pas adaptée, par exemple parce qu'elle est dans la confrontation, manque de diplomatie ou ne se montre pas très adroite. Cela risque alors d'envenimer la situation plutôt que de la débloquer.

Enfin, c'est parfois simplement la présence d'une personne externe à un rendez-vous qui pose un problème, comme en témoigne une militante d'une association de lutte contre la pauvreté, qui n'avait pas prévenu qu'elle serait accompagnée et qui partage avoir ressenti que son interlocuteur lui en faisait payer les conséquences en se montrant peu avenant et moins flexible.



Bien que cela ne soit pas systématiquement le cas, ayant conscience de ces risques, les usagers hésitent trop souvent à se faire aider ou accompagner, perdant ainsi l'opportunité de bénéficier des avantages présentés dans cette section. Ils préfèrent alors abandonner les démarches et se tourner vers des arrangements alternatifs et bien souvent moins durables et fiables.

## 4. Recommandations

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

### *Renforcer l'effectivité des institutions existantes*

- Rendre les règles contenues dans la Charte de l'assuré social effectives et applicables aux droits sociaux dont l'exercice n'est pas assuré par le biais d'institutions de sécurité sociales mais d'autres services publics. En ce qui concerne les possibilités de recours, cela passe notamment par l'indication des voies de recours possible (et de toutes les informations nécessaires pour pourvoir en introduire un) dans une forme suffisamment claire pour être accessible à tous, ainsi que par la délivrance systématique d'accusés de réception lorsqu'une demande est introduite.
- Rendre les ombudsman flamand et Wallon compétents par défaut pour les réclamations qui ont trait aux décisions et fonctionnement des CPAS qui n'ont pas d'ombudsman propre, sur le modèle de la Région Bruxelles-Capitale et de la communauté germanophone, dans lesquelles les CPAS ont tous un ombudsman compétent (régional ou propre aux CPAS).

### *Améliorer l'accès à la justice*

- Donner à la justice les moyens d'exercer son rôle de garante de l'effectivité des droits.
- Mettre davantage en avant les modes alternatifs de résolution des litiges juridiques (médiation, conciliation, arbitrage, etc.), tout en veillant à ce que les rapports de force n'affaiblissent pas les personnes en situation de pauvreté. Dans ce contexte, il est essentiel de tenir compte des délais de prescription afin de garantir aux justiciables la possibilité et le temps d'engager, si nécessaire, une autre procédure judiciaire.
- Sensibiliser et former les acteurs de la justice à la pauvreté et à la précarité par des actions d'information et de formation, mais également par la concertation et le dialogue avec les différentes associations dans lesquelles les pauvres s'expriment et avec d'autres acteurs.
- Améliorer l'accès financier à la justice en réduisant les seuils financiers (droits de mise au rôle, TVA sur les honoraires d'avocats, etc.), évaluant le système et les conditions d'accès à l'aide juridique de deuxième ligne (notamment établissement d'un système d'aide juridique de deuxième ligne fondé sur des seuils de revenus, gratuite ou partiellement payante, afin d'éviter qu'un léger dépassement du seuil n'entraîne une exclusion totale du dispositif), en tenant compte des charges administratives pour les avocats et les demandeurs. Favoriser également la création de cabinets d'avocats holistiques.
- Renforcer et rationaliser l'aide juridique en offrant un meilleur soutien financier à tous les acteurs de première ligne, en les impliquant via les commissions d'aide juridique, et en regroupant l'aide juridique de première et de deuxième ligne dans une procédure unique et harmonisée. Cette procédure, accessible par un guichet également unique, doit permettre aux bénéficiaires de ne formuler qu'une seule demande, tout en donnant accès

aux banques de données nécessaires à la vérification de leur situation financière, dans le respect de leur droit à la protection de la vie privée.

- Développer une stratégie proactive d'information et d'accompagnement des justiciables, en allant directement vers eux via des permanences locales, des campagnes de sensibilisation et des partenariats avec les organisations de terrain. Cette stratégie doit s'appuyer sur une communication accessible et en utilisant notamment différents moyens et canaux d'information (brochures claires, sites web simplifiés, réseaux sociaux, points d'information physiques), tout en maximisant la coopération entre les différents acteurs des services publics et du secteur associatif afin d'assurer une diffusion cohérente et coordonnée des informations.

#### *Simplifier la législation*

- Sensibiliser les acteurs de la justice afin d'améliorer l'accès et la compréhension de leur langage pour tous les citoyens.
- S'engager dans la simplification de la législation et des procédures. Dans ce contexte, nous proposons par exemple de rétablir le principe selon lequel certaines catégories de personnes sont automatiquement considérées comme ayant besoin d'aide juridique (sans devoir le prouver), et de faire en sorte que le droit à une aide judiciaire gratuite soit directement lié à l'aide juridique spécialisée (actuellement, deux procédures différentes doivent être menées à cette fin, auprès de deux bureaux différents (bureau d'aide juridique et bureau d'assistance judiciaire), alors que les conditions d'octroi de l'aide sont essentiellement identiques).

*Je suis une boussole qui ne perd pas le nord  
De chapitre en chapitre, j'ai vu la construction d'un rapport*

*Mais sans nous démonter, nous avons discuté pour évoluer  
J'ai réussi à vous insérer dans mon PIIS, cela est positif et j'en suis fier*

*Ne pas confondre numérise et tu maîtrises  
Car cela n'est pas la même chose*

*Humain et boussole  
Mais pensons que nous devons rester au centre  
Alors, regarde, REGARDE UN PEU !!*

*Nous n'allons pas nous taire pour vous plaire,  
Et donc là, je maîtrise la parole,*

*Car devant le fait que j'ai de droits, vous me répondez « d'abord vos devoirs »  
Mais au risque de vous surprendre, mes devoirs sont de faire respecter mes droits*

*Le numérique est peut-être fantastique,  
Mais l'humain reste quand même ce qu'il y a de bien magnifique*

Ce poème a été partagé par Yves Martin, participant à la concertation.



# Conclusion – L’humain comme boussole

## Table des matières

Introduction.....	119
1. L’effectivité des droits.....	120
2. Un cadre durable pour les services publics.....	121
3. De la confiance.....	121
4. Une digitalisation au service de l’humain.....	122
5. L’humain au cœur des services publics.....	123

## Introduction

La réalisation des droits fondamentaux, tels que le droit à la protection sociale, le droit au logement, aux soins de santé, à l’éducation, nécessite un rôle actif de la part des pouvoirs publics. Les services publics constituent à cet égard le point de contact concret où les pouvoirs publics et les citoyens se rencontrent : ce sont les lieux vers lesquels se tourner pour obtenir de l’aide, des informations et faire valoir des droits.

L’accès à ces services publics est cependant de moins en moins évident pour les citoyens (voir Chapitre I et Chapitre II). Les procédures complexes, les difficultés liées au numérique et la communication à distance constituent des obstacles structurels qui rendent difficile l’accès à l’aide et aux droits pour tous les citoyens. Ces obstacles sont encore plus importants pour les personnes en situation de pauvreté : elles sont confrontées à des systèmes qui ne sont pas suffisamment adaptés à leur réalité, ce qui les empêche de faire valoir leurs droits. Les conséquences sont également plus importantes : lorsque les personnes en situation de pauvreté ne bénéficient pas d’une aide essentielle, les problèmes tels que les troubles de santé, les dettes ou les difficultés de logement s’accumulent et leur situation devient encore plus difficile. Alors, là où elles devraient voir un pont vers les droits, elles perçoivent les services publics comme un mur.

Faire preuve d’humanité n’est pas une qualité individuelle d’un travailleur social, mais un choix collectif en matière de politique et de pratique. Dans ce Rapport, nous souhaitons mettre clairement l’accent sur l’humain comme une boussole essentielle pour les services publics. C’est uniquement de cette

façon qu'il est possible de garantir l'effectivité des droits fondamentaux et d'apporter un soutien respectueux envers les citoyens en situation de vulnérabilité.

La dimension humaine se révèle ou disparaît rarement à un seul niveau. Une approche humaine dans les interactions avec les citoyens peut être mise à mal par la logique organisationnelle, les indicateurs de performance ou les procédures rigides. Il ne suffit donc pas de compter sur l'engagement individuel ou les bonnes intentions. L'approche humaine doit être ancrée dans la manière dont les services publics sont structurés : dans leurs principes fondamentaux, leurs choix organisationnels, leurs systèmes de soutien, ainsi que leurs moyens financiers.

L'appel à mettre l'humain au cœur des services publics trouve également un écho dans les travaux antérieurs de divers services de Médiation et du *Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen* (SERV). Au sein même des instances gouvernementales, des valeurs telles que la confiance, le respect, la responsabilité sociale et l'orientation vers les personnes sont explicitement intégrées dans leur vision des services publics.

Les principes et recommandations ci-dessous mettent en lumière la manière dont une approche humaine peut prendre forme dans les services publics.

## 1. L'effectivité des droits

La réalisation des droits fondamentaux est une mission fondamentale des pouvoirs publics. Ces droits, tels que le droit à la protection sociale, au logement, aux soins de santé et à l'épanouissement social, constituent la base d'une vie digne. Dans la pratique, il apparaît que de nombreuses personnes ne font pas valoir leurs droits, soit parce qu'elles ne les connaissent pas, soit parce qu'ils sont difficiles à comprendre, soit parce que la procédure à suivre est trop complexe. Il se peut également qu'elles n'aient pas le sentiment de pouvoir prétendre à ces droits. Certaines personnes en situation de pauvreté sont même exclues de certains droits (voir Chapitre II).

Le non-recours aux droits est un problème structurel qui touche de manière disproportionnée les personnes en situation de pauvreté. Il incombe donc aux services publics de mettre tout en œuvre pour que les personnes ne soient pas privées de leurs droits. Cela nécessite une approche proactive : les services publics ne doivent pas attendre que les personnes trouvent elles-mêmes leur chemin, mais doivent identifier les besoins, informer activement les personnes de leurs droits et adapter leurs services à la diversité des situations. Un moyen efficace d'y parvenir est l'octroi automatique des droits : les droits sont accordés sur la base des données disponibles, sans que les personnes concernées aient à suivre des procédures complexes. Cela permet d'éviter que des personnes ne soient privées de leurs droits en raison d'obstacles administratifs ou d'un manque d'informations.

Les possibilités offertes par les services publics sont déterminées par la législation et les politiques dans lesquelles elles s'inscrivent, ainsi que par les moyens qui leur sont alloués. Des solutions structurelles et durables sont nécessaires pour améliorer le système lui-même : une politique axée sur la prévention de la pauvreté, une offre suffisante et de qualité en matière de services de base, et un revenu décent qui ne soit pas inférieur au seuil de pauvreté.

Les mesures politiques qui apportent aux personnes seulement un soulagement temporaire laissent largement intacts les mécanismes structurels qui perpétuent la pauvreté. Dans le domaine de l'aide sociale, par exemple, le revenu d'intégration offre un revenu minimum, mais en réalité, il est inférieur au seuil de pauvreté et assorti de conditions strictes. Les personnes souffrant d'une maladie de longue durée bénéficient d'une indemnité, mais elles sont en même temps soumises à une pression pour se



réinsérer rapidement dans le marché du travail, souvent sans que l'on tienne compte de leur état de santé ou de leur aptitude au travail. Le logement social permet de répondre aux problèmes de logement urgents, mais l'offre reste limitée et les listes d'attente longues.

L'effectivité des droits – ou la capacité à les mettre en œuvre efficacement – nécessite donc une double approche : des services publics proactifs et accessibles, et une politique qui supprime les obstacles structurels grâce à l'octroi automatique des droits, à une offre suffisante de services de base et à l'implication des personnes en situation de pauvreté dans la conception de solutions structurelles et à long terme.

## 2. Un cadre durable pour les services publics

Les participants à la concertation reconnaissent que les services publics et leurs collaborateurs sont confrontés à des défis. L'appel à une approche plus humaine dans les services publics doit être replacé dans un contexte de pression croissante, de ressources limitées et de complexité grandissante. Ce contexte mérite toute notre attention.

Au cours de la concertation, le rythme élevé de renouvellement du personnel, l'importante charge de travail et le manque de temps pour vraiment écouter ont été pointés à plusieurs reprises. Des moyens structurels suffisants sont une condition fondamentale pour que les services publics puissent fonctionner de façon humaine. Mais les moyens à eux seuls ne suffisent pas. Un cadre durable comprend également des équipes stables, du temps pour le contact humain, du temps pour chaque dossier, la confiance dans l'expertise des collaborateurs, une marge de manœuvre discrétionnaire et un soutien par le biais de la formation et de l'intervision. Sans ces conditions, cette approche reste un effort individuel plutôt qu'une pratique concertée.

Les personnes confrontées à des problèmes complexes sont souvent amenées à faire appel à plusieurs services et instances. Sur le plan politique, cela nécessite une coordination : une approche intégrée qui évite la fragmentation, les informations contradictoires et de faire deux fois le même travail. Cela demande du temps et un mandat pour la coopération intersectorielle, des systèmes numériques qui permettent l'échange de données tout en préservant la confidentialité, et une culture dans laquelle le demandeur reste le point de départ et le partenaire central.

## 3. De la confiance

Au cours de la concertation, une attention particulière a été accordée à l'aspect de la confiance. Non seulement la confiance des citoyens dans les pouvoirs publics, mais aussi la confiance que les pouvoirs publics accordent aux citoyens. Au cours de la concertation, les associations de lutte contre la pauvreté et les organisations de terrain ont souligné un sentiment croissant de méfiance de la part des pouvoirs publics. De ce fait, les personnes en situation de pauvreté indiquent qu'elles sont moins enclines à demander de l'aide, à signaler des erreurs ou à dialoguer avec les services, par crainte de conséquences négatives.

La confiance doit être ancrée dans la politique et la pratique. Les citoyens doivent pouvoir compter sur le fait que leur histoire sera traitée avec soin et respect. La confidentialité et le respect de la vie privée constituent la base d'un contexte sécurisant dans lequel les citoyens se sentent libres de partager leur situation. Les services publics doivent clairement motiver la nécessité d'avoir accès à certaines

données à caractère personnel et faire preuve de discernement dans la manière dont ces informations sont demandées.

Le contact humain joue un rôle clé dans l'établissement d'une relation de confiance. Une conversation dans laquelle une personne se sent écoutée renforce la confiance bien plus que les processus numériques. Sur le plan politique, cela signifie qu'il faut prévoir de l'espace pour le contact humain : suffisamment de personnel, de temps et de formation pour que cela soit possible.

Sur le plan politique, cela nécessite un changement d'approche : il ne faut plus partir du principe du contrôle et de la méfiance, mais plutôt du soutien et de la reconnaissance. L'accent mis actuellement sur la fraude et les sanctions alimente une image négative et accroît la méfiance. La confiance peut être intégrée de manière structurelle, notamment en reconnaissant explicitement le droit à l'erreur, en organisant les institutions de manière à permettre le maintien d'un contact humain, en laissant aux agents des services publics une marge d'appréciation suffisante pour tenir compte des considérations humaines.

#### 4. Une digitalisation au service de l'humain

La numérisation des services publics est souvent présentée par les pouvoirs publics comme un progrès en termes d'efficacité, d'accessibilité et de simplification des procédures administratives, mais elle comporte également des risques : le caractère humain des services peut disparaître et le fossé entre les services publics et les citoyens peut se creuser. Les personnes en situation de pauvreté sont plus exposées au risque d'exclusion en raison des obstacles numériques. L'équilibre entre l'efficacité numérique et la proximité humaine est un défi majeur, renforcé par le développement rapide des technologies telles que l'intelligence artificielle (IA) et les algorithmes.

Les arguments derrière la décision de numériser une tâche ou une procédure d'un service public sont souvent davantage liés aux économies de coûts et de temps qu'à la qualité du service en lui-même. Or, une digitalisation à marche forcée peut vite porter atteinte à l'humanité qui devrait être au cœur des services publics et à la qualité du lien entre ceux-ci et le citoyen.

La société va toujours plus loin et plus vite dans les processus de digitalisation des services, sans pour autant que les autorités mettent toujours les moyens financiers et matériels suffisants pour lutter contre les obstacles que rencontrent différents groupes de la population à cet égard. Ce faisant, les pouvoirs publics laissent s'installer d'importantes inégalités dans l'accès de toutes et tous aux droits fondamentaux et aux biens communs dont les services publics sont les garants.

Lorsqu'elle est bien pensée, cadrée et mise en œuvre, la digitalisation de certaines procédures ou services peut offrir un gain de temps et d'efficacité pour un grand nombre d'usagers. Elle peut également permettre de libérer du temps pour les travailleurs des services publics en automatisant certaines de leurs tâches – d'encodage par exemple – et leur permettre ainsi de consacrer ce temps récupéré à un accompagnement qui réponde davantage aux besoins spécifiques des usagers et de leurs situations. C'est en tout cas le souhait des participants à la concertation : *« Dans l'idéal, si la numérisation permettait réellement aux travailleurs des services publics de dégager du temps de travail pour d'autres tâches que des démarches purement administratives, ils pourraient consacrer ce temps davantage aux usagers et alors, la numérisation pourrait participer à une humanisation des services publics ».*

Pour pouvoir concrétiser ces conditions pour un accompagnement le plus adapté et humain possible, les pouvoirs publics doivent fournir aux services publics les ressources financières et les moyens

matériels (infrastructures, matériel, formations, etc.) nécessaires pour mener à bien cette mission dans des conditions adéquates (voir Chapitre I). Dans la concertation, il a été proposé que lors de la mise en place d'une stratégie numérique, d'outils et de procédures numériques dans les services publics, une analyse soit systématiquement effectuée et un plan soit élaboré pour y intégrer un volet complet dédié aux services fournis de manière non-numérique.

La digitalisation ne doit pas devenir une fin en soi. Elle doit rester un moyen – parmi d'autres – d'améliorer l'efficacité et la qualité des services publics en gardant en tête les limites qu'elle comporte. L'humain, et donc l'utilisateur, doit rester la boussole principale qui guide les actions des services publics.

## 5. L'humain au cœur des services publics

Ce Rapport, qui repose sur une large concertation auprès de personnes en situation de pauvreté et de professionnels issus de diverses organisations et institutions, plaide en faveur de l'approche humaine dans les services publics. Cela nécessite des choix politiques structurels qui laissent place à la prise en compte de la situation et des besoins des personnes en situation de pauvreté, à l'accessibilité, au travail de proximité et sur-mesure.

Les personnes qui vivent dans une situation précaire ressentent souvent du stress, de la honte et de l'impuissance. Les services publics devraient être organisés de manière que les employés ne se contentent pas de traiter des dossiers, mais aient également la possibilité d'écouter activement l'histoire qui se cache derrière la demande d'aide. Toutes les demandes ne sont pas formulées de manière précise ; c'est pourquoi il faut laisser la possibilité d'explorer ensemble ce qui serait nécessaire. Sur le plan politique, cela nécessite des ressources suffisantes et des possibilités de contact personnel avec les services publics, des procédures d'admission qui permettent une certaine flexibilité et des systèmes numériques qui ne fonctionnent pas exclusivement avec des catégories standardisées.

L'accessibilité passe avant tout par une communication claire : un langage sans jargon technique, des explications claires sur les droits et les procédures, et un espace dédié au dialogue. Mais elle passe également par la proximité des services publics : des guichets physiques accessibles à des endroits et à des horaires convenables, un accès numérique facile et une assistance pour ceux qui ont des difficultés avec les outils numériques.

Adopter une approche humaine ne peut dépendre de la bonne volonté individuelle. Les employés doivent pouvoir bénéficier d'une marge de manœuvre discrétionnaire pour s'écarter des procédures dans un cadre transparent. Cela nécessite une culture organisationnelle qui inspire confiance, évite la bureaucratie et intègre la flexibilité, sans compromettre l'égalité de traitement et la sécurité juridique.

L'humain comme ligne directrice dans les services – tant pour la politique que pour les services publics et leurs collaborateurs – peut apporter des réponses efficaces à des situations précaires, en vue de la réalisation des droits de chacun.



# Annexes

## 1. Liste des organisations impliquées dans l'élaboration du Rapport 2024 – 2025

- ATD Quart Monde Belgique asbl - ATD Vierde Wereld België vzw
- Betonne Jeugd vzw
- Brussels Platform Armoede
- CAB Integra VoG
- Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité (CAAMI) - Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (HZIV)
- Caritas Vlaanderen
- CAW Antwerpen
- Centrum Kauwenberg vzw
- Collectif citoyen Droit Au Logement
- Collectif citoyen Droit Au Logement Charleroi
- Collectif citoyen Droit au Logement Liège
- Confédération des syndicats chrétiens (CSC) - Algemene Christelijke Vakverbond (ACV)
- Dabei VoG
- De Brug Hasselt vzw
- De Fakkel vzw
- De Keeting vzw
- De Sfeer vzw
- Dienstverlenende vereniging (DVV) Westhoek
- Eerstelijnsplatform WE40 · Geïntegreerd Breed Onthaal WE40
- Espace de Développement Communautaire La Rochelle asbl
- FEDAIS (Fédération des Agences Immobilières Sociales de la région bruxelloise)
- Federatie van Vlaamse OCMW Maatschappelijke Werkers
- Fédération des CPAS de Wallonie
- Fédération des Services Sociaux
- Frauenliga VoG
- Front Commun SDF
- Info-Intégration, Croix-Rouge de Belgique
- Initia Vlaanderen - Vereniging van Vlaamse Woonmaatschappijen
- Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI) - Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (RIZIV)
- KAP VoG
- KU LEUVEN - HIVA
- Le Forum - Bruxelles contre les inégalités
- le Médiateur fédéral – de Federale Ombudsman
- Ligue des Usagers des Services de Santé (LUSS)
- Maison du quartier Bonnevie asbl - Buurthuis Bonnevie vzw
- Médiatrice de la Communauté germanophone - Ombudspersoon van de Duitstalige Gemeenschap
- Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft - Fachbereich Familie und Soziales
- Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft - Fachbereich Jugendhilfe
- Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft - Fachbereich Kultur und Jugend
- Mouvement Luttes Solidarités Travail asbl
- Mutualité Chrétienne (MC) – Christelijke Mutualiteiten (CM)
- Mutualités Libres - Onafhankelijke Ziekenfondsen

- Netwerk tegen Armoede
- Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale - Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdsta
- Observatoire du Crédit et de l'Endettement – Observatorium Krediet en Schuldenlast
- OCMW Brugge - Geïntegreerd Breed Onthaal Brugge (GBO Brugge)
- Ombuds Bruxelles – Ombuds Brussel
- OnderOns Sint-Truiden vw
- Ons Gedacht vzw
- Openbaar centrum voor maatschappelijk werk (OCMW) - Stad Leuven
-  SHZ Lontzen
- Pigment vzw
- Réseau belge de Lutte contre la pauvreté (BAPN) – Belgisch Netwerk Armoedebestrijding (BAPN)
- Rizome-Bxl asbl
- Rom en Rom asbl
- S.I.A. VoG
- SAAMO
- SAAMO - Antwerpen
- SAAMO - Beleid
- SAAMO - Brussel
- SAAMO - Provincie Antwerpen
- SAAMO - Provincie Limburg
- Service Public Fédéral Santé Publique - Federale Overheidsdienst Volksgezondheid
- Service Public Fédéral - Sécurité Sociale – Federale Overheidsdienst – Sociale Zekerheid
- Service public fédéral de programmation – Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes - Programmatorische Federale Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid
- Solidaris
- Solidaris Vlaanderen, Dienst Maatschappelijk Werk
- Solidarités Nouvelles absl
- SOMA Maasmechelen vzw
- sozialer Treffpunkt - Haus der Familie
- sozialer Treffpunkt - Viertelhaus Cardijn
- Syndicat des immenses
- T'ANtWOORD vzw
- Union des locataires Marolliennes
- Union nationale des mutualités socialistes – Solidaris - Nationaal Verbond van Socialistische Mutualiteiten – Solidaris
- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSg)
- VHS – Volkshochschule Bildungsinstitut VoG
- Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB)
- Vlaams Huurdersplatform - Vereniging Inwoners van Sociale Woningen (Vivas)
- Vlaams Intermutualistisch College (VICO)
- Vlaamse overheid, Departement Zorg, Afdeling Beleidsco rdinatie
- W13
- Welzijnsschakels vzw
- Wohnraum für Alle
- Wirtschafts- und Sozialrat (WSR)

## 2. Liste des personnes impliquées dans l'élaboration du Rapport 2024 – 2025

Insaf (Pigment VZW), ABUELHANOUD Mira (SAAMO Antwerpen), ACKE Koen (Service public fédéral de programmation – Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes), ALLABOUCHE Mohammed (T'ANTWOORD vzw), AMERIJKX Gaëlle (Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale), AMOURA Abdelkader (Syndicat des immenses), ASSELMANS Melanie (SAAMO Brussel), BANJAC Jelena (SAAMO), BALDUCCI Elisa (SPF Santé Publique), BEFAHY Rudy (ATD Quart Monde Belgique asbl), BEGAUX Marylise (ATD Quart Monde Belgique asbl), BERREZZEG Yamina (Welzijnsschakels vzw), BERTRAM Isabelle (Collectif citoyen Droit au Logement DAL Charleroi & Solidarités Nouvelles asbl), BLEYEN Eddy (De Brug Hasselt vzw), BOEMEN Robert (Caritas Vlaanderen), BOEY Tamara (ATD Quart Monde Belgique asbl), BOGAERTS Jos (Ons Gedacht vzw), BOLSENS Luc (Rom en Rom asbl), BONVOY Anne-Marie (Mutualité Chrétienne (MC)), BOUQUEQUAU Willy (Collectif citoyen Droit au Logement DAL Charleroi & Solidarités Nouvelles asbl), BOUKHTOUCHEN Charihene (Union des locataires Marollienne), BROCK Yuri (Centrum Kauwenberg vzw), BUIFRURI Kaya (Service public fédéral de programmation – Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes), BYLICKI Tania (T'ANTWOORD vzw), CAPART Damien (Collectif citoyen Droit au Logement DAL Charleroi & Solidarités Nouvelles asbl), CARDOEN Annabel (Welzijnszorg vzw), CASTELEYN Natalie (FEDAIS (Fédération des Agences Immobilières Sociales de la région bruxelloise)), CHRISTIAANSEN Dirk (Centrum Kauwenberg vzw), CLERMONT Jean-Marie (Collectif citoyen Droit au Logement DAL Charleroi & Solidarités Nouvelles asbl), CLOOT Sonja (ÖSHZ Lontzen), COKELAERE Els (Dienstverlenende vereniging (DVV) Westhoek), COLLIN Sien (Centrum Kauwenberg vzw), COOMANS Jelle (De Brug Hasselt vzw), COX Wouter (ATD Quart Monde Belgique asbl), CRABBÉ Charlotte (De Keeting vzw), CREYTENS Katty (Réseau belge de Lutte contre la pauvreté (BAPN)), CROË Bianca (sozialer Treffpunkt - Viertelhaus Cardijn - - CAB Integra VoG), CUYPERS Cil (Initia Vlaanderen - Vereniging van Vlaamse Woonmaatschappijen), DAMOISEAU Fabienne (Mouvement Luttes Solidarités Travail asbl), DE COURT Dieter (Mutualités Libres), DEFAUX Andrée (Mouvement Luttes Solidarités Travail asbl), DE KERPEL Ann (Mutualité Chrétienne (MC)), DEHON Elisa (Observatoire du Crédit et de l'Endettement), DEKKERS Wim (Ons Gedacht vzw), DE KERCHOVE Georges (ATD Quart Monde Belgique asbl), DELAET Elena (OnderOns Sint-Truiden + SAAMO Limburg), DELANNOY Valentine (Welzijnsschakels vzw), DELEENHEER Joris (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VMSG)), DE MEERSMAN Brigitte (Service public fédéral de programmation – Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes), DE NORRE Jolien (Confédération des syndicats chrétiens (CSC)), DE REU Katrien (Mutualités Libres), DE RIEMAECKER Martine (ATD Quart Monde Belgique asbl), DESCAN Marlies (Solidaris Vlaanderen, Dienst Maatschappelijk Werk), DESMET Francis (ATD Quart Monde Belgique asbl), DE TURCK Frédérique (Le Forum - Bruxelles contre les inégalités), DE VOS Bart (Mutualité Chrétienne (MC)), DE VOS Kristel (SAAMO Beleid), DEVOS Lieselot (Centrum Algemeen Welzijnswerk Antwerpen), DE VRIES Estée (ATD Quart Monde Belgique asbl), DEWINTER David (SAAMO Antwerpen), DI BERNARDO Claudia (Collectif citoyen Droit au Logement DAL Charleroi & Solidarités Nouvelles asbl), D'HERTOGE Marlies (Netwerk tegen Armoede), DIAW Ousmane (SPF Santé Publique), DIELIS Chris (T'ANTWOORD vzw), DOCK Céline (Mouvement Luttes Solidarités Travail asbl), DUFOOR Felicien (Maison du quartier Bonnevie asbl), DUFRENOY Claudine (Collectif citoyen Droit au Logement DAL Charleroi & Solidarités Nouvelles asbl), EL BOUDAATI Moad (Vlaamse overheid, Departement Zorg, Afdeling Beleidscoördinatie), EL MOUSSAOUI Hayat (Ons Gedacht vzw), ENGLERT Marion (Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale), FAES Monique (Ons Gedacht vzw), FARNOUD Reza (Pigment vzw), FRAIPONT Jolie (Syndicat des immenses),



FRANZEN Kathleen (Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft - Fachbereich Jugendhilfe), GAUTHY Isabelle (Collectif citoyen Droit au Logement DAL Charleroi & Solidarités Nouvelles asbl), GEMINE Sandra (Mouvement Luttes Solidarités Travail asbl), GERARD Maarten (Confédération des syndicats chrétiens (CSC)), GERMEYS Lynn (Office flamand de l'Emploi et de la Formation professionnelle), GERMONPRÉ Siska (Union nationale des mutualités socialistes - Solidaris), GOETHALS Barbara (Brussels Platform Armoede), GOOVAERTS Hannelore (SPF Santé Publique), GRAIDE Geoffrey (Mouvement Luttes Solidarités Travail asbl), GUSTIN Pierre (Mouvement Luttes Solidarités Travail asbl), HAMBROUCK Gert (Openbaar centrum voor maatschappelijk werk (OCMW) - Stad Leuven), HANNAN Araz (SAAMO), HARDT Marlene (Médiatrice de la Communauté germanophone - Ombudspersoon van de Duitstalige Gemeenschap), HASSAINA Kenza (Solidarités Nouvelles asbl & Collectif citoyen DAL), HENDRICKS Johnny (Ons Gedacht vzw), HODRU Philippe (ATD Quart Monde Belgique asbl), HOLLANDER Talitha (W13), HOUBRECHTS Felix (ATD Quart Monde Belgique asbl), HURD Simon (Fédération des CPAS de Wallonie), HUFKENS Jolanda (Ons Gedacht vzw), ISERENTANT Perry (Mouvement Luttes Solidarités Travail asbl), JACOBS Christine (ATD Quart Monde Belgique asbl), JACOBS Saskia (Réseau belge de Lutte contre la pauvreté (BAPN)), JACOBS Tony (De Brug Hasselt vzw), JAMROZOWICZ Alicja (SAAMO Antwerpen), JANSSENS Lotte (CAW Antwerpen), JOLY Stéphanie (Solidarités Nouvelles asbl & Collectif citoyen DAL & ATD Quart Monde Belgique asbl), JOST Angelika (Dabei VoG), KERN Martin (Fédération des Services Sociaux), KNAEPEN Marina (De Brug Hasselt vzw), KOBZIK Valérie (Mouvement Luttes Solidarités Travail asbl), KOHNEN Nicole (S.I.A. VoG), LAMPEN Sarah (Betonne Jeugd vzw), †LANGLOIS Dominique (Espace de Développement Communautaire La Rochelle asbl), LASON Fanny (Service public fédéral de programmation – Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes), LAURENT Fanny (Le Forum - Bruxelles contre les inégalités), LAURENT Manuel (Union nationale des mutualités socialistes - Solidaris), LEBRUN Jean (Collectif citoyen Droit au Logement DAL Charleroi, Solidarités Nouvelles & ATD Quart Monde Belgique asbl), LEFEBVRE Luc (Mouvement Luttes Solidarités Travail asbl), LECOCQ Benoît (ATD Quart Monde Belgique asbl, Collectif citoyen Droit au Logement DAL Charleroi & Solidarités Nouvelles), LEGROS Claudine (Wirtschafts- und Sozialrat (WSR)), LEPAGE Mathilde (ATD Quart Monde Belgique asbl), LEUSCH Caroline (Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft - Fachbereich Kultur und Jugend), LEYSEN Viki (Vlaams Huurdersplatform - Vereniging Inwoners van Sociale Woningen (Vivas)), LUCAS Eddie (Centrum Kauwenberg vzw), LUCHESE Sarah (Mouvement Luttes Solidarités Travail asbl), LUPAKA ISSA AZALA Fulgence (Service public fédéral de programmation – Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes - Institut national d'assurance maladie invalidité (INAMI)), MAEGERMAN Debbie (Service public fédéral de programmation – Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes), MAH Barbara (Centrum Kauwenberg vzw), MARAKAKIS Nicolas (Collectif citoyen Droit au Logement DAL Charleroi & Solidarités Nouvelles asbl), MARTIN Yves (Citoyen à part entière), MENTEN Paulette (OnderOns Sint-Truiden + SAAMO Limburg), MEIRSCHAERT Véronique (Front Commun SDF - Gemeenschappelijke Daklozenfront), MEJDOUBI Hayat (Service public fédéral de programmation – Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes), MICHEL Dorian (Observatoire du Crédit et de l'Endettement), MICHEL Grégory (Union nationale des mutualités socialistes - Solidaris), MONS Mieke (Centrum Kauwenberg vzw), MOREAU Patricia (Mouvement Luttes Solidarités Travail asbl), MREYEN Liliane (VHS – Volkshochschule Bildungsinstitut VoG), NAMS Benaissa (SAAMO Brussel), NIMAL Edouard (ATD Quart Monde Belgique asbl), NOËL Laurence (Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale), ORTS Keesha (SAAMO Antwerpen), OUAD Zora (Centrum Kauwenberg vzw), OULI Gabriel (Ombuds Bruxelles), PALM Julia (Frauenliga VoG), PEETERS Jean (Front Commun SDF - Gemeenschappelijke Daklozen Front), PEIKERT Natalie (KAP VoG), PETERS Dominique (Collectif citoyen Droit Au Logement Charleroi & Solidarités Nouvelles asbl), PETERS Leen (Centrum Kauwenberg vzw), PETERS Nathalie (Info-Intégration, Croix-Rouge de Belgique), PIERROUX

Laetitia (Observatoire du Crédit et de l'Endettement), PIRENNE Nathalie (OnderOns Sint-Truiden + SAAMO Limburg), PUT Hilda (De Brug Hasselt vzw), RENER Nathan (Union des locataires Marollienne), RIMAUX Anita (SAAMO - Provincie Antwerpen), RIVET Daniel (Syndicat des immenses), ROSSEEL Liese (OCMW Brugge - Ge ntegreed Breed Onthaal Brugge (GBO Brugge)), SANDRON Lolita (Le Forum - Bruxelles contre les inégalités), SAROLEA Aurore (Mouvement Luttes Solidarités Travail asbl), SAUTIER Virginie (Observatoire du Crédit et de l'Endettement), SCHORS Roberto (Syndicat des immenses), SCHROYEN Nele (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)), SERVAIS Ma lle (Observatoire du Crédit et de l'Endettement), STAS Jeffrey (De Brug Hasselt vzw), STASSART Isalyne (Service Public Fédéral - Sécurité Sociale), STASSEN Henri (De Sfeer vzw en SOMA Maasmechelen vzw), STEENSENS Piet (CAW Antwerpen), STUETTGEN Lisa (Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft - Fachbereich Familie und Soziales), SYMONS Liliane (ATD Quart Monde Belgique asbl), SZEK R Ria (De Fakkel vzw), TACK Ronnie (Pigment vzw), TENEVA Elena (ATD Quart Monde Belgique asbl), THIBAUT Sabine (Observatoire du Crédit et de l'Endettement), THOMAS Philippe (Collectif citoyen Droit au Logement DAL Liège), TIMMERMAN Wille (Service public fédéral de programmation – Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes), VANCORENLAND Sigrid (Mutualité Chrétienne (MC)), VAN DAMME Wouter (Institut national d'assurance maladie invalidité (INAMI)), VAN DE MELT Sofie (Centrum Kauwenberg vzw), VAN DEN BROECK An (Ons Gedacht vzw), VAN DEN BROECK Katleen (KU LEUVEN - HIVA), VANDER WEE Jean (Rizome-Bxl asbl), VANDORMAEL Liesbeth (le Médiateur fédéral), VAN DER VEKEN Famke (T'ANTWOORD vzw), VAN LOOCK Erwin (Ons Gedacht vzw), VAN OPDENBOSCH Christiane (Front Commun SDF - Gemeenschappelijk Daklozenfront), VANSINTJAN Delfine (Mutualité Chrétienne (MC)), VAN TRIEST Rosa (Ombuds Bruxelles), VAN ZINNICQ BERGMANN Jessica (Solidaris), VERBRUGGEN Liesbeth (SAAMO Provincie Antwerpen - Ons Gedacht), VERBEKE Anke (Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale), VERBIEST Dries (Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité (CAAMI)), VERECKEN Amber (CAW Antwerpen), VERHAEGEN Jefke (Ons Gedacht vzw), VERTONGEN Paola (Federatie van Vlaamse OCMW Maatschappelijke Werkers), VINIKAS Bruno (Réseau belge de Lutte contre la pauvreté (BAPN)), VITIELLO Aurélien (Le Forum - Bruxelles contre les inégalités), VLAYEN Witse (De Brug Hasselt vzw), VOSS Inga (Wohnraum für Alle), VRANCKEN Stephanie (Eerstelijnsplatform WE40 - Ge ntegreed Breed Onthaal WE40), WAUTHIER Christelle (Observatoire du Crédit et de l'Endettement), WEYKAMP Amandine (Ligue des Usagers des Services de Santé (LUSS)), WILLEMEN Bianca (sozialer Treffpunkt - Haus der Familie), WOIEMBERGHE Eddy (Solidarités Nouvelles absl - Collectif citoyen DAL Charleroi ), ZIMMERMANN Céline (Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft - Fachbereich Familie und Soziales)

Nous tenons à remercier toutes les personnes qui, d'une manière ou d'une autre, ont contribué à la rédaction du rapport 2024 –2025. Nos pensées et nos remerciements particuliers vont à Dominique Langlois, décédé le 23 septembre 2025, pour son engagement de longue date, tant au niveau local qu'au sein de la concertation du Service.

Nous remercions également les membres de la Commission d'Accompagnement du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

Malgré le soin apporté à la confection de cette liste, il est possible que certaines personnes ou organisations n'y figurent pas ou soient mentionnées de façon erronée. Nous leur présentons d'avance nos excuses.



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

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

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

#### **TEXTE DE L'ACCORD**

Vu l'article 77 de la Constitution;

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

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

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

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

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

Considérant que la restauration des conditions de la dignité humaine et de l'exercice des droits de l'Homme définis par la Déclaration universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 et par les deux Pactes internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels, et aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966 est un objectif commun de chaque Autorité du pays;

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

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

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

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

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

Ont convenu ce qui suit :

## **ARTICLE 1**

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

- >> La concrétisation des droits sociaux inscrits à l'article 23 de la Constitution;
- >> Un accès égal pour tous à tous ces droits, ce qui peut également impliquer des mesures d'action positive;
- >> L'instauration et le renforcement des modalités de participation de toutes les Autorités et personnes concernées, en particulier les personnes vivant dans un état de pauvreté, à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de ces politiques;
- >> Une politique d'intégration sociale est une politique transversale, globale et coordonnée, c'est-à-dire qu'elle doit être menée dans tous les domaines de

compétence et qu'elle requiert une évaluation permanente de toutes les initiatives et actions entreprises et envisagées.

## **ARTICLE 2**

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

Il contient au moins :

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

## **ARTICLE 3**

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

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

**ARTICLE 4**

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

**ARTICLE 5**

- §1 Afin de mettre en œuvre ce qui précède un « Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale » est créé avec pour missions de :
- >> Répertorier, systématiser et analyser les informations en matière de précarité d'existence, de pauvreté, d'exclusion sociale et d'accès aux droits sur la base des indicateurs définis conformément à l'article 3;
  - >> Formuler des recommandations et des propositions concrètes en vue d'améliorer les politiques et les initiatives de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société;
  - >> Rédiger, au moins tous les deux ans, un Rapport tel que défini à l'article 2;
  - >> À la demande d'une des parties signataires, de la Conférence interministérielle pour l'Intégration sociale ou d'initiative, émettre des avis ou rédiger des rapports intérimaires sur toute question relative aux domaines relevant de ses missions;
  - >> Organiser une concertation structurelle avec les plus démunis.
- §2 Pour réaliser les objectifs définis sous §1<sup>er</sup>, 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 et 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 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 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.

# Colophon

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 - <a href="http://www.luttepauvrete.be">www.luttepauvrete.be</a>
Rédaction	François Demonty, Iris Halfants, Mélanie Joseph, Veerle Stroobants, Marieka Vandewiele, Henk Van Hootehem et Ellen van Vooren
Support	Jamila Chihi et Vincent Lorge
Cover	Michiel Commère
Recherche documentaire et mise en page	Catherine Boone
Communication	Zoé Storme

Ce rapport est disponible en version électronique, sur le site web du Service : [www.luttepauvrete.be](http://www.luttepauvrete.be).

Dit Verslag is ook verkrijgbaar in het Nederlands.

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

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

Veuillez citer cette publication de la façon suivante :

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2025). *L'humain comme boussole dans les services publics. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2024-2025*, 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

---

[www.luttepauvrete.be](http://www.luttepauvrete.be)