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

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

Avis portant sur l'analyse du plan fédéral de lutte contre la pauvreté et les inégalités 2025-2029 et son articulation avec les politiques wallonnes

9 septembre 2026

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

Introduction

Le Ministre wallon en charge des Solidarités, Monsieur Yves Coppierters, a été saisi par la Commission de la santé, de l'environnement et de l'action sociale du Parlement de Wallonie d'une demande visant à recueillir l'avis écrit du Service interfédéral de lutte contre la pauvreté. Cette demande d'avis porte sur les points suivants :

- Une analyse du dernier Plan fédéral de lutte contre la pauvreté au regard, notamment, des enjeux liés au sans-abrisme, à l'exclusion sociale et à l'accès aux droits fondamentaux.
- L'articulation entre les mesures prévues dans le plan fédéral et les politiques développées par les Régions, les Communautés et les pouvoirs locaux.
- Les défis de coordination entre les différents niveaux de pouvoir et les pistes d'amélioration permettant de renforcer la cohérence et l'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté.

[1] Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, *Moniteur belge* du 16 décembre 1998 et du 10 juillet 1999.
[2] Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale - Rapports bisannuels
[3] Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale - Avis et notes

Avis du Service interfédéral de lutte contre la pauvreté

1. Analyse du Plan fédéral de lutte contre la pauvreté et les inégalités 2025-2029, notamment au regard des enjeux liés au sans-abrisme, à l'exclusion sociale et à l'accès aux droits fondamentaux

Le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté et les inégalités 2025-2029 a été adopté lors du Conseil des ministres du 23 avril 2026 et s'inscrit dans le cadre de la loi du 9 octobre 2023 visant à renforcer la politique fédérale de lutte contre la pauvreté.

Le plan est porté par le Vice-premier ministre et ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, chargé de la Lutte contre la pauvreté, Monsieur Franck Vandenbroucke.

Sa rédaction s'est faite en concertation avec certains partenaires privilégiés tels que les experts vécus fédéraux, le réseau des fonctionnaires fédéraux chargés de la lutte contre la pauvreté, le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, le Réseau belge de lutte contre la pauvreté (BAPN), les 3 fédérations de CPAS, ainsi que les entités fédérées.

Le plan s'articule autour de 41 mesures, réparties en 4 axes/chapitres prioritaires :

- Emploi et protection sociale ;
- Pauvreté et santé ;
- Pauvreté et lutte contre le surendettement ;
- Pauvreté, risque de pauvreté et pouvoir d'achat.

Dans les paragraphes qui suivent, nous analysons les principales mesures du plan au regard de nos travaux ; nous soulignons ses points forts, mais identifions également certaines de ses limites.

1.1. Recours aux droits sociaux

La lutte contre le non-recours aux droits est l'un des axes transversaux de ce 5e plan fédéral. Il s'agit d'un phénomène complexe[4] qui touche particulièrement les personnes les plus vulnérables, dont les personnes en situation de pauvreté, et qui crée donc des situations dans lesquelles les personnes – pour diverses raisons - n'exercent pas ou ne peuvent pas exercer leurs droits de manière effective. La conséquence pour ces personnes est le risque d'un enfermement durable dans la pauvreté.

La complexité des réglementations et des procédures constitue souvent la raison principale du non-recours aux droits[5]. Afin de lutter contre cette problématique, plusieurs mesures du plan fédéral visent à simplifier la réglementation et les procédures en vigueur. L'une d'entre elles est **la mesure 6** qui vise une simplification administrative pour permettre aux assistants sociaux des CPAS de consacrer

[4] Principales publications du Service sur le non-recours aux droits : note sur l'automatisation de droits qui relèvent de la compétence de l'État fédéral (2013); Vidéo 'Droits et "Non take-up"' (2016) + manuel didactique, en collaboration avec Cera ; Mise à jour de la note sur l'automatisation des droits (2020), en collaboration avec le SPP Intégration sociale; Rapport bisannuel 2022-2023 « La dimension financière de la pauvreté » (2023), chapitre IV « Un accès effectif aux droits » ; Avis sur l'impact de la réforme des allocations de chômage du gouvernement fédéral en matière de non-recours aux droits (2025)

[5] Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). *La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2022-2023*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p.128

davantage de temps à l'accompagnement des usagers. Pour ce faire, il est notamment question d'améliorer certains flux de données et de procédures, mais aussi de développer une meilleure utilisation des données de la Banque Carrefour de la Sécurité sociale. Cette simplification administrative, bien qu'il ne s'agisse pas d'une automatisation au sens stricte, peut faciliter considérablement l'accès aux droits. Un autre exemple de mesure est la création d'un registre centrale des aides et avantages sociaux (**mesure 4**). Le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté est, néanmoins, très prudent à l'égard de cette mesure. Dans une optique de plafonnement, la création de ce registre risque en effet de renforcer la conditionnalité des aides et, de ce fait, de générer de nombreuses situations de non-recours aux droits.

Une seconde raison du non-recours aux droits se situe au niveau des services et institutions qui appliquent ces réglementations et procédures (obstacles administratifs, longs délais de traitement, etc.). Il est donc important que les autorités publiques puissent, notamment, identifier ces obstacles pour mettre en œuvre des pistes de solution. Via sa **mesure 10** portant sur l'extension du rôle du réseau de fonctionnaires fédéraux de lutte contre la pauvreté, le plan fédéral contribuera, entre autres, à lutter contre cette forme de non-recours droits. Ce réseau aura pour mission supplémentaire d'identifier, au sein des différentes administrations fédérales, les freins à l'accès des personnes en situation de pauvreté et de proposer des pistes d'amélioration. Ce travail, coordonné par le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, prendra appui sur la Charte de l'Assurée sociale[6] qui protège la population au moyen d'une série de règles auxquelles toutes les institutions de la Sécurité sociale doivent se tenir. Le renforcement du rôle des experts du vécu en matière de pauvreté (**mesure 9**) peut également contribuer à améliorer l'accès aux services, leur tâche principale étant de détecter au sein des services publics les obstacles en termes d'accessibilité pour les personnes en situation de pauvreté.

Dans notre société de plus en plus digitalisée, la numérisation des services publics apparait également comme une cause importante de non-recours aux droits : dans de nombreux services publics, les guichets et les possibilités de contact humain ont été considérablement réduits, voire supprimés. Il est donc positif que les services publics soient tenus de conserver un canal non numérique sans surcoût (**mesure 7**). Néanmoins, un seul canal non numérique ne suffit pas pour garantir à toutes et tous un accès effectif aux services publics. Pour le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, les pouvoirs publics doivent investir dans le maintien et la mise en place de différents canaux d'information et de contact non numérique (guichet physique, téléphone, courrier papier, etc.). De plus, quel que soit le canal choisi par un usager pour communiquer avec un service public (numérique ou non numérique) la prise en charge qui sera fournie doit être d'une qualité équivalente, afin de garantir à chacun les mêmes chances d'accéder à ses droits[7].

---

[6] *Loi visant à instituer "la charte" de l'assuré social.* *Moniteur belge* du 6 septembre 1995

[7] Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Avis concernant la proposition de loi modifiant la loi du 19 juillet 2018 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public, afin de prévoir une alternative non numérique*, Bruxelles, 12 avril 2024 ; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Avis concernant la proposition de loi du 18 février 2025 relative à l'accessibilité par téléphone et par courrier électronique des fournisseurs d'énergie*, Bruxelles, 25 mars 2025 ; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et

1.2. Activation socioprofessionnelle et emploi

Un autre axe central du plan fédéral de lutte contre la pauvreté est l'activation (« à visage humain »). Si l'emploi peut constituer un véritable levier pour sortir de la pauvreté, les conditions plus strictes d'octroi des prestations sociales et l'activation vers le travail ne garantissent néanmoins 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). »*[8]

Afin d'encourager cette activation, le plan fédéral prévoit d'étendre le champ d'application du PIIS à tous les bénéficiaires d'un revenu d'intégration (ou équivalent), à l'exception des personnes qui ne peuvent pas travailler pour des raisons d'équité ou de santé (**mesure 1**). Pour le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, le PIIS est, dans la pratique, insuffisamment développé en tant qu'outil d'accompagnement et son application ne garantit pas un équilibre suffisant dans la relation entre le CPAS et le demandeur d'aide. Les conditions préalables nécessaires font souvent défaut (cf. temps d'accompagnement disponible pour le travailleur social, possibilités d'orientation…). 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.[9] Par ailleurs, les possibilités de transition vers l'emploi doivent également être élaborées et présentées de manière plus réaliste, tout en s'appuyant sur des données chiffrées et des recherches relatives aux parcours.

Le Plan fédéral prévoit également une réforme de l'exonération socioprofessionnelle ISP afin de favoriser la transition vers l'emploi (**mesure 2**). Le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté est favorable à la mise en œuvre de cette mesure et plaidait, dans son avis sur la réforme fédérale des allocations de chômage, pour une telle exonération[10]. En effet, dans le cadre du calcul du RIS basé sur les ressources, le Service proposait d'étendre l'exonération ISP aux chômeurs de longue durée qui travaillent à temps partiel et qui bénéficieront d'un RIS après leur sortie du système de l'assurance-chômage. De la sorte, ces derniers ne seront pas (ou moins) pénalisés s'ils poursuivent une activité professionnelle à temps partiel après leur passage du chômage vers le revenu d'intégration.

Afin de permettre l'activation des personnes souffrant d'un handicap professionnel, le gouvernement fédéral souhaite renforcer l'économie sociale dans les différentes régions (**mesure 5**). Dans son Rapport bisannuel 'Solidarité et pauvreté', le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté met en

---

l'exclusion sociale (2023). *L'humain comme boussole pour les services publics - Rapport bisannuel 2024-2025*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 58

[8] Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). *L'humain comme boussole pour les services publics - Rapport bisannuel 2024-2025*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 19

[9] Caldarini, Carlo et Cherenti, Ricardo (2023). *Les CPAS entre pressions et dépression. Résultats d'une enquête auprès de 145 CPQS bruxellois et wallons*, OASL, CPAS de Schaerbeek, CeRiS, p. 107

[10] Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (14 juillet 2025), *Avis concernant l'impact de la réforme des allocations de chômage du Gouvernement fédéral en matière de non-recours aux droits*, p.15

avant que l'une des pistes pour créer des emplois durables et de qualité réside dans le développement de - et le soutien à - l'économie sociale[11]. En règle générale, les projets d'emploi dans le cadre de l'économie sociale sont considérés comme essentiels dans la réalisation du droit au travail pour les groupes fort éloignés du marché du travail régulier. En outre, l'économie sociale remplit également d'autres fonctions importantes telles que l'amélioration du statut social, la structuration du temps, le renforcement de l'interaction et de la communication, et le développement de réseaux sociaux[12]. Le Service appuie donc cette mesure, mais estime que l'économie sociale devrait être davantage valorisée et développée, en collaboration avec les régions. D'une manière générale, une économie sociale renforcée de manière systématique et durable peut jouer un rôle structurel dans la lutte contre la pauvreté en évitant, par exemple, l'exclusion des publics les plus éloignés du marché du travail [13].

Cette mesure pourrait donc s'inscrire dans une réflexion plus large avec les régions sur les différentes pistes en faveur d'emplois durables et de qualité. Face au constat d'un manque d'emplois de qualité susceptibles d'offrir un avenir durable pour les groupes les plus éloignés du marché du travail, le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté recommandait, dans son avis 'Transition juste et pauvreté', d'utiliser les opportunités offertes par la transition pour créer activement de tels emplois dans des secteurs durables (économie circulaire, gestion du paysage, nouvelles formes d'énergie...), en fonction des besoins de la société, tout en utilisant le potentiel de l'économie sociale[14].

1.3. Sans-abrisme et absence de chez-soi

La lutte contre le sans-abrisme et l'absence de chez-soi est une compétence essentiellement régionale. Néanmoins, conformément à l'accord de coopération du 12 mai 2014 concernant le sans-abrisme et l'absence de chez-soi, l'État fédéral contribue à prévenir et à lutter contre le sans-abrisme via plusieurs dispositifs tels que l'octroi de l'aide sociale appropriée à la personne qui risque de tomber dans le sans-abrisme ; l'octroi par les CPAS d'une prime d'installation pour les personnes sans-abri ; une intervention permettant l'accès aux soins médicaux d'urgence pour les personnes sans couverture de sécurité sociale et en séjour illégal; l'octroi d'allocations de chauffage ou encore l'application de la mesure qui permet aux personnes sans-abri d'être inscrit en adresse de référence.

En outre, chaque année, le niveau fédéral soutient le développement du modèle *Housing First* via le lancement d'un appel à projets. Au travers de ce plan fédéral de lutte contre la pauvreté, ce soutien est pérennisé via le lancement d'un appel à projets (**mesure 14**) axé sur la continuité des soins de santé après la sortie d'hôpital, et sur les soins adaptés aux personnes sans-abri âgés de 16 à 30 ans (« *Housing First For Youth* »). Dans ce cadre, il y a une volonté du cabinet Vandenbroucke de se coordonner avec

[11] Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). *Durabilité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2018-2019*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p.66

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

[13] *Ibid*., p.44

[14] Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Avis 'Transition juste et pauvreté' – Contribution pour la Conférence pour une transition juste en Belgique*, Bruxelles, octobre 2023, p.34

les différents acteurs et niveaux administratifs, mais aussi d'actualiser l'accord de coopération en matière de sans-abrisme. Concernant ce dernier point, des discussions sont en cours au sein de la CIM 'Politiques des grandes villes, Intégration sociale, et lutte contre la pauvreté (voir ci-dessous). Par ailleurs, à la suite de l'arrêt du projet *Housing First Lab - qui* jouait le rôle de *hub* national - la coordination avec les différents acteurs de terrain, à l'échelle des régions, reste un enjeu important dans le cadre de l'implémentation du modèle *Housing first* au sein des régions.

Pour renforcer l'accessibilité des soins de santé des groupes vulnérables, dont les personnes sans-abri, le Plan fédéral prévoit également de renforcer le contenu de la ligne 0,5 dans les cinq grandes villes belges (**mesure 20**). Les personnes sans-abri subissent plus que d'autres les inégalités en matière de santé. Sur base des données récoltées dans le cadre des dénombrements organisés, entre 2020 et 2023, dans les 3 régions, il ressort qu'au moins 57,5% des personnes sans-abri dénombrées ont une ou plusieurs problématiques de santé (26,8% n'ont aucune problématique de santé et pour 15% les informations sur les problèmes de santé ne sont pas connues)[15]. Qui plus est, une grande proportion de personnes sans-abri n'a pas accès aux soins ou a difficilement accès à ceux-ci[16]. Dans ce contexte, le renforcement de dispositifs proactifs et à bas seuil tel que la ligne 0,5 est essentiel afin de permettre à ces personnes de recourir de manière effective aux soins auxquels elles ont droit[17].

Afin d'améliorer également l'accès aux soins des publics les plus vulnérables, le plan fédéral prévoit une meilleure collaboration entre la ligne 0,5 et les équipes de crises et d'urgence psychiatrique (**mesure 24**). De manière générale, il nous semble important qu'au niveau local, les différentes organisations et initiatives se concertent et collaborent au maximum, y compris entre la ligne 0,5 et les services régionaux et locaux. Il convient néanmoins d'examiner quelle plateforme est la mieux adaptée pour accueillir cette concertation et ces collaborations. Dans les deux grandes villes wallonnes, Charleroi et Liège, les Relais sociaux urbains pourraient, par exemple, jouer ce rôle d'ensemblier. Ces derniers disposent d'un fort ancrage territorial et d'une grande expérience en matière de coordination de réseau d'acteurs issus des secteurs du social et de la santé.

1.4. Lutte contre le surendettement

Près d'un quart des mesures du plan fédéral de lutte contre la pauvreté porte sur la lutte contre le surendettement, avec une volonté de lutter efficacement contre les différents aspects de cette problématique : campagnes de sensibilisation (**mesure 27**), réforme structurelle du règlement collectif de dette (**mesure 28**), limitation pour les citoyens des coûts de recouvrement portant sur des créances fédérales (**mesure 30**), clarification des droits des consommateurs vulnérables (**mesure 31**), automatisation des interventions du Service des créances alimentaires (SECAL) dans le recouvrement et le paiement des pensions alimentaires (**mesure 35** et **mesure 36**). Bien que l'amalgame entre surendettement et pauvreté doit être évité, force est de constater que l'endettement touche

[15] Mertens, N., et al. (2024). *Sans-abrisme et absence de chez-soi. Santé mentale et problématiques d'assuétudes*. Leuven, LUCAS KU Leuven, p.4
[16] *Ibid.,* p.26
[17] Pour plus d'information : Demonty, F., Stroobants, V., & Van Hootegem, H. (2025). *Armoedebestrijding en gezondheid. Een kruising van academisch onderzoek met ervaringskennis van actoren uit het veld*, Deliverable 3.3.2, Re-InVEST.be.

davantage les personnes en situation de pauvreté[18]. Ainsi, de telles mesures sont donc indispensables pour limiter l'enlisement durable dans la pauvreté des ménages surendettés.

Néanmoins, le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté – qui a consacré un chapitre de son Rapport bisannuel 2022-2023 « La dimension financière de la pauvreté » à cette problématique - rappelle que la lutte contre le surendettement commence par la prévention, pour éviter que les ménages ne tombent dans la spirale de la dette. Il rappelle aussi que ce sont les revenus trop bas, au regard des besoins, qui constituent la principale source du surendettement[19]. Ils engendrent un déséquilibre financier qui fait tomber les personnes dans cette spirale. Ainsi, augmenter les revenus minimums (salaire minimum, revenus de remplacement et prestations sociales) au moins jusqu'au niveau du seuil de risque de pauvreté constitue un élément essentiel de prévention des problèmes d'endettement. Parallèlement à cela, l'accompagnement financier a aussi été mis en avant comme un levier qui permettrait de limiter le nombre de situations dramatiques[20].

Par ailleurs, contrairement aux catégories de population plus aisées, qui s'endettent généralement en contractant des crédits, les personnes en situation de pauvreté peuvent parfois s'endetter afin de subvenir à leurs besoins de base. Pour lutter de manière préventive contre le surendettement, les autorités publiques doivent donc également renforcer les droits sociaux (augmenter le nombre de logements, sociaux, garantir la gratuité scolaire, améliorer la prise en charge des soins de santé, etc.) : « *On parle des dettes comme d'un problème personnel. Quand on vit dans la pauvreté et qu'on n'a pas assez d'argent pour payer ses factures, son logement, l'hôpital, sa nourriture, il ne s'agit pas d'un problème personnel. C'est un problème de société*. »[21] Qui plus est, les différentes autorités devraient également se donner les moyens (collecte de données, bases de données) de recueillir les données nécessaires pour mesurer le phénomène du surendettement. En effet, l'efficacité des politiques qu'elles mettent en œuvre en dépend[22].

1.5. Revenus et pouvoir d'achat

Au-delà de la réforme de l'exonération socioprofessionnelle (**mesure 2**), une autre mesure du plan agit directement sur les ressources financières des ménages les plus précaires. Il s'agit de l'enveloppe spécifique destinée aux groupes vulnérables (**mesure 11**) qui vise à renforcer le revenu de remplacements de certains groupes cibles : personnes isolées bénéficiant d'une allocation de remplacements de revenus (ARR), travailleurs irréguliers et indépendants cohabitants dans le cadre de l'assurance incapacité de travail. Néanmoins, il nous semble qu'il aurait été intéressant de ne pas perdre non plus de vue les autres groupes présentant un risque élevé de pauvreté, et d'étendre la mesure à ces groupes. Notamment les personnes ayant un statut de cohabitant. Le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté attire, depuis des années, l'attention sur les conséquences

[18] Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). *La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2022-2023*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 85
[19] *Ibid.*, p.75
[20] *Ibid.,* p. 90
[21] *Ibid.*, p. 75
[22] *Ibid.*, p. 136

néfastes de ce statut[23]. Il viole non seulement le droit à un revenu décent, mais aussi le droit à un logement décent et abordable, le droit à la vie privée, le droit à la protection de la vie familiale, etc. En outre, il empêche la solidarité familiale et sociale, une stratégie importante des personnes en situation de pauvreté pour faire face à leur situation difficile[24].

Par ailleurs, le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté regrette que le gouvernement De Wever ait décidé de supprimer l'enveloppe bien-être et de la remplacer par cette enveloppe spécifique, plus limitée. L'enveloppe bien-être est un mécanisme légal permettant d'augmenter, tous les deux ans, certains revenus de remplacement plus faibles (pension, allocation de chômage, allocation de maladie ou d'incapacité de travail) afin de les adapter à la norme de vie. Elle contribuait à la protection sociale d'un grand nombre de personnes. Bien que la plupart des allocations se situent toujours sous le seuil de risque de pauvreté, ces dernières années, plusieurs augmentations ont pu être mises en œuvre, notamment grâce à l'enveloppe bien-être. Dans ses travaux, le Service insiste sur la nécessité de réaliser pour chacun le droit à un revenu décent, dans le cadre du droit à une vie digne, comme prévu à l'article 23 de la Constitution. Pour ce faire, il recommande d'augmenter les revenus minimums (dont les revenus de remplacement et les allocations sociales) de sorte qu'ils atteignent au moins le niveau du seuil de risque de pauvreté[25]. La suppression de l'enveloppe bien-être et son remplacement par une enveloppe plus limitée porte donc atteinte au droit de chacun à disposer d'un revenu digne.

Le plan fédéral comporte également plusieurs mesures visant à augmenter le pouvoir d'achat des ménages en agissant sur le prix de certaines de leurs dépenses. Il s'agit, par exemple, de la **mesure 37** portant sur la diminution des frais d'électricité pour les bénéficiaires du tarif social ou de la **mesure 39** relative à la diminution des prix des télécommunications pour les ménages vulnérables. Ces mesures, à elles seules, sont insuffisantes pour permettre aux ménages précaires de faire face aux coûts de la vie en hausse. Néanmoins, elles contribuent à prévenir les dettes liées aux télécommunications et à l'énergie qui figurent parmi les types de dettes, hors crédit, les plus observées dans les dossiers des services de médiation de dette[26].

1.6. Les analyses d'impact sur la pauvreté

De nombreuses mesures politiques peuvent avoir un impact sur les situations de pauvreté et sur l'accès aux droits dans les différents domaines de la vie. Afin d'estimer les impacts éventuels de ces mesures et d'éviter leurs écueils pour les personnes en situation de pauvreté, le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté recommande depuis plusieurs années que des analyses d'impact ex ante sur la pauvreté puissent être appliquées à tous les niveaux de pouvoir. Ainsi, dans les conclusions de son Rapport bisannuel 2022-2023, le Service indiquait qu'« *au cours de la prochaine législature, et pour les*

[23] Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2018). *Mémorandum du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale en vue des élections fédérales et régionales 2019,* Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale

[24] Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). *La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2022-2023*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale., p.15

[25] *Ibid*., p. 14.

[26] *Ibid.,* p. 86

nouvelles mesures (ou les ajustements aux réglementations existantes) qui seront élaborées par les différentes autorités, une analyse d'impact ex ante systématique – un test d'impact sur la pauvreté – est nécessaire afin d'évaluer, en amont, l'impact possible de ces mesures sur les situations de pauvreté et de précarité et de prévoir ainsi les ajustements nécessaires »[27].

Le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté se réjouit donc que, tout comme la Région flamande, le fédéral ait inscrit dans son plan de lutte contre la pauvreté une mesure portant sur l'analyse d'impact *ex ante* sur la pauvreté. Ainsi, un test d'impact sur la pauvreté sera réalisé sur une sélection de mesures identifiées par un comité de pilotage qui rassemble différentes expertises : académiques, empiriques, de partenaires privilégiés. Le Service a été sollicité, en tant qu'expert, pour participer à la cellule opérationnelle et à la réalisation du test d'impact sur la pauvreté sur deux mesures de ce plan. En tant qu'outil d'aide à la décision politique, le Service espère que ces tests d'impact sur la pauvreté permettront d'éclairer les décideurs politiques sur les incidences potentielles de certaines mesures fédérales sur les situations de pauvreté.

1.7. Le contexte budgétaire difficile

Bien qu'ambitieux, ce 5e plan fédéral a été élaboré dans un contexte particulier marqué par de nombreuses réformes et des réductions dans ses dépenses publiques. Le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté veut rappeler que les restrictions budgétaires entreprises par le gouvernement fédéral - ainsi que par les autres niveaux de pouvoir - ont un fort impact sur la pauvreté. Comme souligné dans le Rapport bisannuel 'l'Humain comme boussole dans les services publics', les budgets des services publics chargés de garantir l'accès aux droits sociaux (sécurité sociale, aide sociale, etc.) ont été progressivement réduits ces dernières années. Récemment, l'augmentation du déficit public et le renforcement des règles budgétaires strictes de l'UE 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[28].

Or, les services publics – qui jouent un rôle essentiel dans la lutte contre la pauvreté - sont déjà soumis, à une forte pression de travail et confrontée à une pénurie de personnel, un nombre croissant de personnes faisant notamment appel à la protection sociale. À titre d'exemple, en 2023, 158 700 personnes percevaient le revenu d'intégration en Belgique, soit 37 % de plus qu'en 2015 (116 110). Au cours de la même période, le personnel des CPAS en Wallonie n'avait augmenté que de 7,5 %[29]. Dans ce contexte budgétaire tendu, les réformes entreprises par le gouvernement fédéral risquent d'accroitre les difficultés financières de nombreux acteurs de terrain, dont les CPAS, et d'augmenter encore davantage leur charge de travail social et administratif. Par ailleurs, certaines réformes entreprises impactent également de manière directe le portefeuille des ménages les plus précaires. In

[27] Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). *La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2022-2023*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 136.
[28] Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). *L'humain comme boussole pour les services publics - Rapport bisannuel 2024-2025*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p.24
[29] *Ibid.,* p.20

fine, il y a donc un risque important qui pèse sur la réalisation effective des droits de nombreux citoyens.

2. L'articulation entre les mesures prévues dans le plan fédéral et les politiques développées par les Régions, les Communautés et les pouvoirs locaux

En Belgique, la lutte contre la pauvreté est une compétence transversale, répartie entre les différents niveaux de compétence. Pour lutter contre ce phénomène multidimensionnel de manière globale et efficace, aucun plan ne peut se suffire à lui-même. Les plans doivent pouvoir s'articuler entre eux, mais aussi avec les politiques développées aux autres niveaux de pouvoir. Cette articulation peut prendre la forme d'accords de coopération, de processus de concertation, de projet coconstruit, de soutien financier ou encore d'échange d'informations et de données. Dans le cadre du plan fédéral de lutte contre la pauvreté, plusieurs mesures ont été conçues pour venir appuyer certaines politiques régionales et des pouvoirs locaux. Cette articulation repose sur une pluralité de modes d'action :

- **Mesure 1** - Versement d'un montant équivalent à un mois de revenu d'intégration au CPAS si une personne reste au travail pendant un an après sa sortie du système ;
- **Mesure 5** - Renforcement financier du secteur de l'économie sociale dans les régions afin de permettre l'activation des personnes souffrant d'un handicap professionnel ;
- **Mesure 6** - Conclusion d'un accord de coopération entre les services régionaux de l'emploi et les CPAS afin d'assurer un suivi et un accompagnent optimaux des usagers. Amélioration du flux de données entre organismes de paiement et d'assurance, la BCSS et les CPAS ;
- **Mesure 26** - Volonté de donner aux régions la possibilité d'offrir des soins sur mesures aux personnes vulnérables via le plan interfédéral pour les soins intégrés ;
- **Mesure 27** - Développement d'une campagne de sensibilisation sur le surendettement en collaboration avec le Centre d'Appui - Médiation de Dettes, l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement et le Steunpunt Mens en Samenleving (SAM) ;
- **Mesure 28** - Collaboration avec les entités fédérées pour penser certaines modalités de la réforme du règlement collectif de dette ;

Par ailleurs, le plan fédéral de lutte contre la pauvreté a également intérêt à s'articuler avec les politiques et dispositifs relatifs à la lutte contre la pauvreté des entités fédérées. En effet, la stratégie wallonne de lutte contre la pauvreté 2025-2029 et le plan fédéral traitent de plusieurs enjeux communs : l'accès aux droits sociaux, l'amélioration du pouvoir d'achat, la lutte contre le surendettement, l'activation vers l'emploi et l'accès à la santé. Dans l'intérêt des premiers concernés, une articulation autour de ces enjeux doit donc être pensée ou renforcée.

	Plan fédéral	Stratégie wallonne
Accès aux droits	Mesure 7 à 11	Mesure 6 à 8
Pouvoir d'achat	Mesure 37 à 41	Mesure 1
Surendettement	Mesures 27 à 36	Mesure 5
Emploi	Mesure 1 à 6	Mesure 9 à 13
Santé	Mesures 15 à 26	Mesure 18 à 23

3. Les défis de coordination entre les différents niveaux de pouvoir et les pistes d'amélioration permettant de renforcer la cohérence et l'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté

Les personnes en situation de pauvreté et leurs associations soulignent à juste titre que la pauvreté ne se résume pas à un manque d'argent. Il s'agit d'un phénomène complexe qui entraîne des problèmes et des exclusions dans différents domaines de la vie et comporte différentes dimensions, parfois cachées[30]. En Belgique, la fragmentation des compétences entre différents niveaux de pouvoir constitue donc un enjeu de taille en matière de lutte contre la pauvreté : les leviers d'action sont dispersés entre différents niveaux de pouvoir. La Sécurité sociale et l'aide sociale sont une compétence fédérale, l'emploi, le logement et l'énergie sont quant à elles des matières régionales, et l'accompagnement des publics vulnérables, notamment via les CPAS, est davantage du ressort des pouvoirs locaux. Cette répartition de compétences entre entités peut donc générer des défis de coordination susceptibles d'affecter la cohérence et l'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté.

Tout d'abord, cette fragmentation peut créer des « zones grises » lorsqu'une problématique relève de plusieurs compétences, avec le risque d'une diffusion de la responsabilité ou d'un chevauchement des interventions publiques. Les politiques de lutte contre la pauvreté reposent parfois aussi sur des priorités politiques différentes. Dès lors, les objectifs à atteindre en matière de lutte contre la pauvreté ne sont pas systématiquement définis de manière concertée. En outre, les administrations fonctionnent encore souvent selon une logique de « silo » qui ne facilite, par exemple, pas les échanges de données. De manière générale, les évaluations des plans de lutte contre la pauvreté se font également par niveau de pouvoir. De ce fait, il est donc difficile d'évaluer l'impact global de ces politiques sur la pauvreté. Enfin, la multiplication des dispositifs d'aide peut conduire à une complexité administrative pour l'usager et amplifier la problématique du non-recours aux droits :

> *« 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*

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

multiplication et une complexification des procédures. Le risque d'un accès réduit aux droits sociaux s'en trouve accru » (un participant à la concertation)[31].

- *Les conférences interministérielles*

Les conférences interministérielles constituent des instruments intéressant pour soutenir la coopération interfédérale.

Afin de faciliter cette coopération interfédérale en matière de lutte contre la pauvreté, il a été décidé, en octobre 2022, de désigner le Service de la lutte contre la pauvreté - en tant qu'institution publique interfédérale - comme secrétariat de la CIM. En outre, sous cette législature, plusieurs actions pour renforcer la coopération interfédérale ont également été initiées. Lors de la CIM du 25 juin 2025, chaque entité a, par exemple, été amenée à présenter le processus d'élaboration de son plan de lutte contre la pauvreté. Un exercice similaire a été réalisé pour les plans de lutte contre le sans-abrisme. Ces présentations et échanges ont permis aux ministres compétents d'identifier les synergies possibles entre les différents plans. Par ailleurs, dans le cadre de cette CIM, cinq groupes de travail ont été créés afin d'améliorer la coopération autour de thématiques jugées transversales :

- GT 'Sans-abrisme et absence de chez-soi' : échange sur un nouveau texte de l'accord de coopération relatif au sans-abrisme et à l'absence de chez-soi ;
- GT 'Garantie européenne pour l'enfance' : actualisation du plan d'action national belge via un *addendum* d'ici le mois mai 2026 ;
- GT 'Précarité chez les étudiants' : présentation de la nouvelle mesure de minerval progressif et échange sur le coût du logement étudiant ;
- GT 'non-recours aux des droits et l'analyse d'impact *ex ante* sur la pauvreté' : échange sur le renforcement du principe « Only Once » (entre les différents niveaux politiques), sur la poursuite du développement d'initiatives proactives, et sur la mesure du non-recours ;
- GT 'Registre central des avantages sociaux' : échange sur les objectifs du registre : 1) l'inventaire des avantages sociaux, 2) le plafonnement afin d'éviter les pièges à l'inactivité et les abus, 3) lutter contre le non-recours aux droits.

Dans le cadre des activités de la CIM, le Service a été mandaté pour assurer le secrétariat des groupes de travail sur le sans-abrisme, sur le registre central, ainsi que celui sur le non-recours aux droits. Afin de soutenir les travaux de ce dernier, il a également été demandé au Service, lors de la CIM du 3 avril 2026, d'établir un état des lieux des mesures et démarches existantes en matière de non-recours aux droits, au niveau fédéral et au sein des différentes entités fédérées. Cet état des lieux - qui est en cours de réalisation - visera à alimenter l'échange interfédéral sur les pratiques existantes, les démarches proactives, ainsi que les actions et mesures futures possibles en matière de non-recours aux droits sociaux.

[31] Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). *L'humain comme boussole pour les services publics - Rapport bisannuel 2024-2025*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p.22

Selon le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, d'autres enjeux d'actualités devraient également faire l'objet d'échanges interfédéraux au sein de cette CIM tels que la précarité énergétique ou le soutien aux groupes précaires dans le cadre des changements climatiques.

Au-delà de la CIM Politique des grandes villes, Intégration sociale et Lutte contre la pauvreté, d'autres CIM peuvent également être mobilisées pour renforcer la collaboration entre les différentes politiques en matière de lutte contre la pauvreté. C'est notamment le cas de la CIM Santé publique qui accueille les discussions et travaux sur le programme interfédéral "Soins et soutien aux femmes enceintes, à leurs enfants et à la leurs ménages pendant les 1000 premiers jours" (mesure 25 du plan fédéral), ainsi que le plan interfédéral pour les soins intégrés (mesure 26 du plan).

À la manière du plan interfédéral pour les soins intégrés[32], une seconde piste pouvant répondre aux enjeux de coordination induits par la fragmentation des compétences est l'élaboration d'un plan interfédéral de lutte contre la pauvreté. L'avantage de celui-ci serait d'offrir une réponse, intégrée et coordonnée, à la complexité des situations de pauvreté. Un tel plan repose sur une gouvernance interfédérale, des objectifs communs, des indicateurs partagés ou encore des processus de suivi et d'évaluation conjoints. Chaque niveau de pouvoir ayant fait de la lutte contre le non-recours aux droits un enjeu prioritaire de sa politique de lutte contre la pauvreté, cet angle d'approche pourrait constituer un premier objectif commun à intégrer dans un plan interfédéral. Par ailleurs, un plan interfédéral pourrait aussi constituer une opportunité de développer une logique d'intervention axée sur les besoins ou le parcours des citoyens plutôt que centrée sur des compétences institutionnelles.

- *Le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté*

Enfin, une dernière piste pour améliorer la coordination entre niveaux de pouvoir est le renforcement et la valorisation du rôle du Service interfédéral de lutte contre la pauvreté. En effet, le Service peut se voir confier certaines missions interfédérales de manière ponctuelles comme dans le cadre de l'état des lieux sur les mesures pour lutter contre le non-recours aux droits commandité par la CIM. Mais le Service peut également recevoir un mandat des différentes autorités belges inscrit dans un accord de coopération. C'est par exemple le cas de l'accord de coopération de 2014 concernant le sans-abrisme et l'absence de chez-soi[33] au sein duquel les entités fédérées ont désigné le Service en tant que point de collecte commun des données sur le sans-abrisme et l'absence de chez-soi. Dans le cadre de ce mandat, le Service organise, notamment, un groupe de travail interfédéral qui rassemble les différentes entités compétentes, ainsi que des acteurs de terrains et des académiques autour de la question de l'échange de données sur le sans-abrisme et l'absence de chez-soi.

Par ailleurs, au fil de ces travaux, le Service a également développé un certain nombre d'expertises pouvant être mobilisées dans le cadre d'une coopération interfédérale :

[32] Inami.fgov.be : Plan interfédéral pour des soins intégrés

[33] *Accord de coopération concernant le sans-abrisme et l'absence de chez-soi*. *Moniteur belge* du 10 novembre 2014

1) l'échange interfédéral de pratiques sur des thématiques spécifiques telles que le soutien aux ménages précaires pour un logement durable[34], la communication inclusive sur l'adaptation climatique[35], la précarité en matière de mobilité[36] ;

2) la mise en dialogue de personnes en situation de pauvreté et leurs associations avec d'autres parties prenantes – organisations de terrain, administrations, institutions publiques, chercheurs…- dans le cadre de processus de concertation structurels et approfondis ;

3) la contribution à des analyses d'impact *ex ante* sur la pauvreté et l'accompagnement des entités compétentes désireuses d'implémenter ces tests d'impact dans leurs politiques[37].

4) Un rôle interfédéral dans la collecte des données sur le non-recours aux droits, en matière de surendettement, ou encore de précarité énergétique, ainsi que le développement d'indicateurs

Le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté se tient à la disposition des autorités publiques belges pour discuter de futures collaborations.

[34] Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale - *Séminaire 'Logement durable : soutenir les ménages et les locataires à faibles revenus'*
[35] Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale - *Séminaire 'La communication sur l'adaptation aux changements climatiques*
[36] Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale – *Conférence sur la précarité en matière de mobilité 'Le bus arrive ! Ou pas ?'*
[37] Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale - *Séminaire 'L'analyse d'impact sur la pauvreté dans l'élaboration des politiques*