



VERS QUOI S'ORIENTE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ?

MANIFESTE

avec 7 POINTS DE BATAILLE

Recommandations pour une meilleure lutte contre la pauvreté
du Réseau belge de lutte contre la pauvreté
en vue des élections fédérales de 2024

La voix des personnes en situation de pauvreté des associations bruxelloises, wallonnes et flamandes de lutte contre la pauvreté

Avec sept points de bataille, le BAPN¹ vise à placer la lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales en tête des priorités politiques lors des élections fédérales de 2024. Nos analyses et nos recommandations reposent sur une approche fondée sur les droits et ont été élaborées en collaboration avec des personnes en situation de pauvreté. Elles visent à trouver des solutions structurelles qui fassent une réelle différence sur le terrain.

Nous invitons ici les partis politiques participant aux élections fédérales de 2024 à s'engager dans des politiques vigoureuses de lutte contre la pauvreté et à dialoguer avec les personnes en situation de pauvreté.

Bruxelles, le 21 avril 2023



Contact

Caroline Van der Hoeven

Tel: +32 (0)2 265.01.53

GSM: +32 (0)474 55.96.11

Email: CAROLINE.VANDERHOEVEN@BAPN.BE

www.bapn.be

¹ Le BAPN représente aux niveaux fédéral et européen les quatre réseaux régionaux de lutte contre la pauvreté et leurs associations membres où les personnes en situation de pauvreté prennent la parole. Il s'agit des réseaux suivants :

- le *Netwerk tegen Armoede* (NTA)
- le Réseau de Lutte contre la Pauvreté (RWLP)
- le Forum - Bruxelles contre les Inégalités (Le Forum)
- le *Brussels Platform Armoede* (BPA)

Le BAPN fait par ailleurs partie du Réseau européen de Lutte contre la Pauvreté (EAPN).

7 points de bataille qui font vraiment la différence

1. Un revenu digne : la base d'une vie digne

Des revenus adéquats et accessibles et la suppression du statut de cohabitant devraient éliminer la vulnérabilité financière d'une proportion croissante de personnes ainsi que le risque d'aggravation de la pauvreté.

2. Les énergies renouvelables dans un cadre de vie sain pour tous.

Les crises du climat, du logement et de l'énergie exigent une approche coordonnée au-delà des secteurs et des niveaux de pouvoirs, avec des mesures sociales qui ne punissent pas davantage les personnes vulnérables mais au contraire les protègent et les intègrent dans les transitions.

3. Des services accessibles, le non-recours et la numérisation

Un filet de sécurité sociale solide et sans faille doit contrer la sous-protection en réduisant les obstacles et les conditions d'accès aux droits et aux services sociaux, notamment en réformant le Projet Individualisé d'Intégration Sociale (PIIS). Les aides et les services physiques sont primordiaux et la participation au monde numérique devrait être assurée pour tous.

4. Des soins de santé accessibles aux personnes en séjour irrégulier

La réforme de la procédure d'aide médicale urgente devrait supprimer les nombreux obstacles qui empêchent les personnes en séjour irrégulier (PSI) d'accéder aux services de santé de base.

5. La participation consiste à prendre part et à être partie prenante

Comme la participation mène à des solutions structurelles, des investissements sont nécessaires pour soutenir les processus de dialogue avec les personnes en situation de pauvreté, des partenariats solides entre le pouvoir politique et les associations de lutte contre la pauvreté. Un ancrage juridique de la participation, dans une loi fédérale forte sur la pauvreté, est nécessaire pour mettre fin au manque d'engagement actuel.

6. Sortir humainement de l'endettement.

Une lutte résolue mais humaine contre le surendettement devrait mettre un terme à l'industrie de dettes et renforcer l'aide en matière d'endettement, notamment par une réforme du Règlement collectif de Dettes.

7. Stop au sans-abrisme

Une lutte efficace contre le sans-abrisme doit agir préventivement pour renforcer les situations de revenu et de logement. La prime d'installation et l'adresse de référence doivent être transformées en instruments puissants. La coordination, l'orientation et la coopération entre les différents instances et niveaux de compétence sont les conditions préalables à une approche globale.

1. Un revenu décent : la base d'une vie digne

Recommandations concernant un revenu adéquat et accessible et la suppression du statut de cohabitant

Introduction

En Belgique, plus de 2 millions de personnes (soit 18,7% de la population) vivent en situation de pauvreté ou de risque de pauvreté.² Plus de 1,5 million de personnes (soit 13,2%) vivent avec un revenu inférieur au seuil de pauvreté européen³. Ces chiffres sont inacceptables pour un pays prospère comme la Belgique.

Vivre dans un contexte de manque de moyens financiers a des conséquences importantes dans tous les domaines de la vie : on reporte des visites médicales, on économise tellement l'énergie qu'on ne cuisine plus chaud ou qu'on ne se douche presque plus, on vit dans des logements de mauvaise qualité qui ont un impact négatif sur la santé, on s'endette et on ne voit plus de perspectives, ce qui a un impact négatif sur la santé mentale, les enfants prennent du retard à l'école, etc. Sur le plan de l'emploi et de la participation à la société, la pauvreté monétaire a également un impact négatif : en raison du stress permanent, on finit par avoir une vision en tunnel et il n'y a que peu ou pas d'espace mental pour une approche à long terme. Or, c'est justement ce dont on a besoin pour planifier l'éducation, trouver un emploi et organiser sa vie (familiale).

L'absence d'un revenu décent n'empêche pas seulement les gens de mener une vie digne, elle a aussi d'énormes inconvénients sociaux. En d'autres termes, garantir à chacun un revenu décent est un investissement vital pour notre population, notre économie et notre société dans son ensemble. En outre, dans le cadre de la recommandation du Conseil européen sur "l'adéquation du revenu minimum pour l'inclusion active"⁴, que la Belgique a adoptée ensemble avec les autres États membres de l'Union européenne, des efforts clairs sont attendus de notre pays pour rendre les revenus minimums plus adéquats et plus accessibles.

« La hausse des prix de l'énergie, des denrées alimentaires et des produits de soins personnels est à l'origine d'un stress énorme. Il est extrêmement difficile de joindre les deux bouts, la peur de s'endetter à nouveau est grande. Je dois faire des choix conscients : payer une facture ou non, aller chercher des médicaments ou non, dire non aux enfants encore plus,... En ce qui concerne mes propres soins, j'économise depuis un certain temps. » - mère isolée ayant une expérience de la pauvreté

Analyse

Depuis plus de 10 ans, les partenaires du " Belgian Minimum Income Network " ⁵ préconisent d'augmenter les allocations les plus faibles au-dessus du seuil de pauvreté européen. Après avoir figuré à deux reprises dans les accords de coalition précédents, des avancées ont finalement été réalisées au cours de cette législature pour augmenter de manière substantielle les allocations et les revenus les plus bas. Les dernières analyses des chiffres de la pauvreté montrent que cette décision

² Statbel (2023), <https://statbel.fgov.be/fr/themes/menages/pauvrete-et-conditions-de-vie/risque-de-pauvrete-ou-d'exclusion-sociale>

³ Le seuil de pauvreté s'élève à 1 336 euros pour une personne isolée et à 2 868 euros pour une famille composée de deux adultes et de deux enfants.

⁴ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15094-2022-INIT/fr/pdf>

⁵ Le "Belgian Minimum Income Network" (BMIN) est coordonné par le BAPN et se compose de réseaux de lutte contre la pauvreté, de syndicats, de mutuelles, d'autres organisations de la société civile et de scientifiques. Ensemble, ils luttent pour améliorer l'adéquation et l'accessibilité des allocations et des revenus minimums en Belgique.

politique était importante dans la lutte contre la pauvreté. Dans le rapport "Analyse de l'évolution de la situation sociale et de la protection sociale en Belgique" du SPF Sécurité sociale, l'une des conclusions est que le renforcement de la protection des revenus a entraîné une diminution du risque de pauvreté et une amélioration des conditions de vie des ménages précaires. Il a également augmenté l'efficacité des transferts sociaux depuis 2019. Pourtant, le rapport conclut que malgré les augmentations, **la plupart des allocations minimales restent bien en dessous du seuil de pauvreté européen.**⁶

Nous regrettons donc qu'en raison de l'accord sur le budget fédéral de mars 2023, la dernière tranche d'augmentation des prestations minimales au cours de cette législature ne soit pas mise en œuvre. Nous sommes également préoccupés par les idées lancées par certains représentants politiques en vue de réduire les prestations minimales. Cela se fait souvent sous le couvert de l'augmentation de l'emploi. Nous tenons à souligner ici que le fait de pousser les gens davantage dans la pauvreté aura l'effet inverse. C'est ce que prouvent non seulement les expériences sur le terrain, mais aussi la récente recommandation du Conseil européen "Un revenu minimum adéquat pour l'inclusion active" et le récent rapport de l'OCDE qui a montré que l'introduction d'une dégressivité accrue des allocations de chômage n'a pas conduit à une augmentation de l'emploi.⁷ Si les décideurs politiques veulent vraiment réduire la pauvreté, le prochain gouvernement fédéral devrait accorder une priorité absolue à l'augmentation des prestations et des revenus les plus faibles au-dessus du seuil de pauvreté européen.⁸ C'est essentiel non seulement d'un point de vue moral, mais aussi parce que les crises récentes (Covid, inflation, crises énergétiques, inondations de 2021,...) viennent d'impacter le plus durement les personnes à faibles revenus.

Par ailleurs, sous couvert de croissance de l'emploi et d'une certaine méfiance à l'égard des bénéficiaires de prestations sociales, on constate également que **de plus en plus de conditions sont imposées, rendant plus difficile, voire dans certains cas impossible, l'accès des personnes à leurs droits sociaux.** Cela se traduit, entre autres, par des procédures administratives plus complexes et difficiles à comprendre, des contrôles perçus comme stigmatisants par les personnes et qui, dans certains cas, nuisent à leurs droits, des sanctions qui les excluent de leurs droits, etc. De plus, cela se produit dans un contexte de non-recours très élevé aux droits sociaux.⁹ L'une des conditions les plus frappantes est le PIIS, un contrat que les bénéficiaires doivent signer lorsqu'ils reçoivent un revenu d'intégration, le dernier filet de sécurité sociale. Ce contrat impose des conditions extralégales et les personnes peuvent être sanctionnées, et donc exclues de leur dernier moyen financier de survie. Les risques de dérapage ne sont pas inconcevables. Par exemple, les gens ne savent souvent pas qu'ils ont signé un PIIS, quelles sont les conditions et quelles sont les conséquences si elles ne sont pas respectées. Dans certains cas, des conditions irréalistes sont imposées, alors que le soutien social nécessaire est absent. La menace d'une sanction est une source constante de stress pour les

⁶ Voir <https://socialsecurity.belgium.be/fr/publications/analyse-de-levolution-de-la-situation-sociale-et-de-la-protection-sociale-en-belgique>

⁷ Voir <https://www.oecd.org/belgium/the-effect-of-declining-unemployment-benefits-on-transitions-to-employment-cba7af24-en.htm>

⁸ Si les décideurs politiques veulent vraiment augmenter l'emploi, rappelant que le droit à l'emploi est un droit fondamental reconnu dans notre constitution, ils devraient prendre les mesures nécessaires pour aider les groupes vulnérables à obtenir un emploi de qualité (en améliorant l'accès et la qualité des services de garde d'enfants et du logement, en renforçant l'équité sociale dans l'éducation, en augmentant la combinaison entre les allocations et le travail, etc.) En aucun cas, pousser les personnes dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté encore plus dans la pauvreté ne donnera de bons résultats.

⁹ Voir entre autres les recherches Take et Belmod

bénéficiaires du revenu d'intégration sociale et a un impact négatif sur leur relation avec leur travailleur social et sur le parcours d'accompagnement qu'ils suivent.¹⁰

Enfin, **nous préconisons la suppression du statut de cohabitant**. Le statut actuel de cohabitant, qui mène à une diminution des allocations, appauvrit les personnes concernées depuis des années. Les diminutions des montants des allocations sont disproportionnées par rapport aux prétendues économies d'échelle réalisées du fait de la cohabitation. Par ailleurs, beaucoup de situations de fait sont cataloguées à tort comme de la cohabitation alors que la partie commune des dépenses est si faible qu'un traitement commun du revenu du ménage n'a pas de sens. Le « taux cohabitant » empêche également souvent des formes de solidarité qui sont souhaitables au niveau sociétal (sans-abri hébergé par des particuliers, enfants majeurs hébergés par leurs parents, seniors qui recherchent une habitation solidaire...) ou entraîne des formes non souhaitées de dépendance (en cas de divorce...). Le statut devient un critère pouvant réellement entraver la construction d'un couple, la construction d'un projet familiale. Pour ces raisons, le statut de cohabitant est une cause importante de pauvreté et d'exclusion sociale.

Plusieurs mesures importantes ont déjà été prises ces dernières années pour inverser cette mesure d'austérité des années 1980 dans certains cas. Par exemple, le statut de cohabitant a déjà été supprimé pour l'allocation de remplacement de revenu pour les personnes en situation de handicap depuis janvier 2021 et, récemment, également dans le contexte du statut d'artiste. Le statut de cohabitant n'est pas non plus appliqué lors des crises récentes, comme dans le cas de la prime covid, des inondations de 2021 et de l'accueil des réfugiés ukrainiens.

Recommandations

1) Garantir des revenus adéquats et accessibles à toutes et tous en :

- Rehaussant les allocations et les revenus les plus faibles au-dessus du seuil de pauvreté européen
- Intégrer le seuil de pauvreté européen dans la législation
- L'application correcte et complète de l'indexation et des enveloppes de bien-être.
- Mettre un terme à toute réforme susceptible de restreindre l'accès à un droit au plus grand nombre et proscrire tout renforcement des conditions d'admission à ce droit.
- La suppression du PIIS et des sanctions par les CPAS. Elaboration d'un véritable instrument d'accompagnement qui engage tant la personne concernée que le CPAS dans un projet positif pour la personne concernée et ce sur base de la confiance (et non des sanctions).

2) Suppression du statut de cohabitant, en tenant compte des critères suivants :

- garantir un revenu minimum supérieur au seuil de pauvreté européen pour toutes et tous
- mettre fin aux situations de dépendance
- garantir à chacun la liberté d'organiser sa vie familiale
- trouver une solution pour les droits dérivés

¹⁰ BAPN (2021), Le PIIS: un outil de sanction plus qu'un outil d'accompagnement, https://bapn.be/storage/app/media/BPN%20001-20%20Rapport%20PIIS_v2.pdf

2. Pacte logement-énergie : Les énergies renouvelables dans un cadre d'un logement et une vie sains pour tous

Des recommandations pour un investissement intelligent et durable au service de la sortie de la pauvreté et des enjeux climatiques

Introduction

Lorsqu'il est demandé aux personnes confrontées à la pauvreté, à l'appauvrissement, sur quels leviers agir en priorité pour améliorer leur situation et prendre la direction de la sortie de la pauvreté, outre la hauteur des revenus, leur réponse, c'est **l'accès et le maintien dans un logement ! Soit accéder à un logement payable qui ne mange pas la plus grande partie des revenus, un logement salubre, un logement qui soit tout sauf un logement passoire énergivore et donc encore plus coûteux !**

Analyse

Les derniers événements en lien avec la crise énergétique dont les causes sont multiples, démontrent l'urgence d'agir sur le logement tant il est clair que les populations les plus mal-logées en sont les premières victimes. Pour la majorité de celles-ci, elles sont dans l'incapacité d'agir sur leur logement, soit pour des raisons financières (les propriétaires pauvres), soit parce qu'elles sont locataires. Malgré la sous-consommation qui est souvent la réalité des plus pauvres (avec parfois des conséquences dramatiques), les factures augmentent et sont partiellement impayables avec les conséquences qui s'ensuivent (endettement, compteurs à budget, ne plus chauffer avec l'humidité qui s'intensifie, obligation de demander encore de l'aide, angoisse, déménagement sans meilleure solution, etc.).

Le gouvernement a pris des mesures dont le tarif social élargi, ce qui est à saluer compte tenu de la gravité de la situation, et indispensable dans la durée tant que le parc logement n'aura pas davantage évolué au plan énergétique. Il est clair que sans un investissement massif dans l'isolation et la qualité des logements tant publics que privés, en commençant par ceux occupés par les populations économiquement vulnérables, le tarif social élargi devra être maintenu et ouvert à toujours plus de ménages encore et encore ! Est-ce une saine gestion pour les caisses de l'Etat, les revenus des ménages, la surcharge des services sociaux de plus en plus éloignés de l'accompagnement social des personnes d'agir de la sorte ? Les Réseaux de lutte contre la pauvreté ne le pensent pas. De plus, au fil des années, les contraintes légales pour garantir des objectifs climatiques vont s'abattre sur les ménages. Qui risque de continuer à payer cher et vilain des consommations énergétiques néfastes et vivre des effets sanctions, contre leur gré, et ainsi être maintenu dans la spirale de l'appauvrissement accru et de la dépendance à des aides... les ménages vulnérables mal-logés !

Si BAPN demande le maintien du tarif social élargi et une réforme du tarif social concerté avec les premières et les premiers concernés, il demande aussi l'urgence pour que tous les niveaux de pouvoir mobilisent les leviers législatifs et financiers afin d'investir dans un vaste pacte logement-énergie pour toutes et tous, en commençant par les populations confrontées à la pauvreté. Il s'agit de mettre en place des réponses durables et structurelles pour rencontrer un droit majeur qu'est le droit à un logement sain et payable pour toutes et tous, et pour garantir l'habitabilité de la planète !

Etant donné la responsabilité des entités fédérées et des pouvoirs locaux en matière de politique du logement, d'aucuns pourraient penser que le gouvernement fédéral et l'Europe ne seraient que très

peu concernés par cette question. BAPN et les Réseaux qui le composent se portent en faux par rapport à cela.

La démonstration est faite à travers le tarif social énergie élargi, mais aussi à travers la charge en matière de santé compte tenu d'une mauvaise qualité de logement (une étude internationale démontre qu'1 € investi dans le logement = 3€ gagné dans la santé et donc la sécurité sociale), le mal-logement a un impact sur l'enveloppe budgétaire commune par des dépenses compensatoires par l'état fédéral. Par ailleurs, ne pas investir en prenant des décisions rapides, fortes et justes, en lien avec les enjeux climatiques démontre aussi une erreur de gestion des ressources communes (tant financières que naturelles et humaines). Une telle option serait également tout à l'avantage du développement de compétences et d'emplois localisés de tous niveaux de compétences : des emplois qui font du bien aux populations et à la planète.

Enfin, la crise structurelle du logement est une réalité européenne qui doit pousser nos autorités à imposer que le logement devienne une matière prioritaire dans les dispositifs européens. **Les plans de relance tant européens que fédéraux doivent intensifier l'investissement dans les bâtiments dans le logement avec une orientation sociale qui garantisse un logement isolé de qualité aux ménages les plus vulnérables. Les plans climatiques à tous les niveaux de pouvoir doivent inclure le droit au logement isolé pour les populations vulnérables comme une priorité dans la mise en œuvre de mesures à concrétiser rapidement. Les dispositifs fiscaux doivent être mobilisés au niveau fédéral et dans les entités fédérées pour soutenir un tel dispositif bénéfique à toute la collectivité (en termes de recettes fiscales et de priorisation de l'usage de ces moyens collectifs, en termes de soutien aux acteurs mobilisés autour des solutions nécessaires). Ceci irait dans le sens de l'atteinte de résultats au regard des objectifs du développement durable, intensifierait la part sociale du Green Deal, et garantirait d'atteindre des objectifs chiffrés en matière de recul de la pauvreté en Europe et en Belgique en ce qui nous concerne.**

Des mesures concrètes pourraient être prises rapidement en Belgique pour favoriser et soutenir une telle orientation dont notamment : la globalisation des revenus incluant les revenus des loyers dans le cadre d'une réforme fiscale plus juste, la taxation structurelle des surprofits notamment dans le cadre des entreprises d'énergie mais pas que, la suppression du statut cohabitant, etc.

Recommandations

En conséquence de quoi BAPN demande que du niveau local au niveau européen, en passant par les entités fédérées, une mobilisation structurée soit organisée :

- 1. qu'un pacte logement-énergie au bénéfice du recul de la pauvreté et de l'habitabilité de la planète soit concerté, décidé, financé et mis en place.** Soit un investissement durable et sain, pour une vie durable, apaisée et saine.
- 2. que les premières et les premiers concernés par la pauvreté et le mal-logement et ceux qui les représentent soient associés aux processus de travail** en amont des décisions non à la marge mais pleinement, à égalité avec les acteurs de la société civile impliqués face à l'urgence des changements climatiques.
- 3. qu'un processus d'évaluation du recul de la pauvreté des ménages et du gain progressifs (effets retours) aux différents niveaux de pouvoir accompagne immédiatement la démarche.**

3. Des services accessibles, le non-recours et la numérisation

Recommandations pour un filet de sécurité sociale forte sans faille.

Introduction

Services accessibles et non-recours

Le projet Belmod a révélé dans son rapport final (juin 2022)¹¹ que des dizaines de milliers de personnes ne font pas valoir leurs droits à l'aide sociale en raison de différents obstacles et d'un manque d'information. 40 à 50 % des personnes ayant potentiellement droit au revenu d'intégration sociale ne bénéficient pas de ce droit. Pour la GRAPA, ce taux est de 60 à 70 % et pour l'allocation de chauffage, il est de 80 %. En ce qui concerne le statut BIM, 40 à 50 % des personnes âgées de 18 à 64 ans et 20 à 25 % des personnes âgées de plus de 65 ans n'y accèdent pas.

Le non-recours a des causes au niveau de la personne démunie, à celui des administrations responsables et de même qu'à celui des réglementations. Pour l'ayant droit, l'introduction d'une demande est un processus complexe qui exige des efforts psychosociaux importants et qui est parfois entravé par des freins comportementaux. Les administrations ne parviennent pas suffisamment à traduire une législation détaillée en procédures simples de demande et en communication claire. Des erreurs se glissent dans le traitement des dossiers et l'accueil est insuffisant. Les réglementations qui déterminent qui est dans le besoin et a donc droit à une aide sociale, ou qui ne l'est pas, échouent souvent en excluant les personnes vulnérables (c'est ce qu'on appelle le non-recours tertiaire).

Numérisation

La numérisation est une épée à double tranchant qui offre des opportunités tout en en supprimant d'autres. Stimulée par la crise du Covid, la numérisation de la société a pris une ampleur qui menace d'accroître la pauvreté et les inégalités. Entre 2019 et 2021, la proportion de personnes à faible revenu souffrant de vulnérabilité numérique a atteint 63 % (baromètre numérique FRB). Selon Statbel, 49 % de la population adulte n'a pas accès aux services publics par voie numérique. L'inégalité numérique, en plus d'être une question d'âge, est principalement une conséquence des inégalités de revenus et d'éducation. Quand les inégalités de revenus et d'éducation augmentent, la fracture numérique s'accroît.

Un grand nombre de personnes aux revenus les plus faibles n'ont pas accès à l'internet à haut débit. Un très grand nombre de familles peu qualifiées et aux revenus les plus faibles n'ont pas les compétences numériques de base. En ce qui concerne l'âge, aussi bien les personnes âgées que les jeunes sont dépassés. Les associations de lutte contre la pauvreté constatent que des jeunes manquent d'éducation aux médias et de compétences numériques et qu'ils éprouvent, par exemple, les plus grandes difficultés à préparer un CV.

Analyse

Services accessibles et non-recours

L'accessibilité des droits sociaux est menacée par la réduction des services physiques fournis par les travailleurs sociaux de première ligne et autres prestataires de services essentiels tels que les syndicats et les mutuelles. La conditionnalité croissante et la charge de la preuve élevée à charge du demandeur, les labyrinthes administratifs et le fonctionnement inadéquat des travailleurs sociaux surchargés de

¹¹ Voir https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/nl/sociaal-beleid-vorm-geven/belmod/eindrapport_belmod_nl.pdf

première ligne conduisent également à une sous-protection. Pour bénéficier de l'offre d'assistance d'un CPAS, les gens doivent se conformer à une liste de conditions légales et administratives imposées au niveau fédéral, mais aussi au niveau local. Un exemple est la demande systématique de relevés bancaires des six derniers mois de la part de l'enquête sociale, une pratique que nous continuons à retrouver malgré les instructions du SPP-IS à ce sujet. Le PIIS, qui visait à l'origine à aider les bénéficiaires du revenu d'intégration à s'insérer dans la société, a dégénéré en un instrument de contrôle et de sanction.¹² Et ces sanctions ont pour résultats de couper carrément les personnes de leur nécessaire protection. Une conditionnalité croissante entraîne les CPAS à avoir de plus en plus de mal à remplir leur mission principale de lutte contre la pauvreté et à fournir un travail social efficace.

Numérisation

La couverture de l'e-administration et de l'e-gouvernement est problématique : le passage unilatéral aux services numériques s'accompagne d'une réduction brutale des services physiques. Les droits fondamentaux sont soumis à la pression. Les guichetiers et les agents d'accueil orientent les demandeurs d'aide vers des applications numériques sans s'assurer qu'elles leur sont accessibles. L'application Itsme est largement proposée, mais comporte de nombreuses barrières matérielles. Les personnes ne s'y retrouvent pas dans les sites web communaux. Du coup, l'accessibilité physique et gratuite des services locaux s'érode.

Les services bancaires en ligne entraînent également une érosion progressive des services physiques et gratuits. Pour une part croissante de personnes en situation de pauvreté, les transactions et les paiements bancaires ne vont plus de soi. La pauvreté des transports limite l'accès aux guichets bancaires physiques. Le passage à la banque par ordinateur étant imposé, ceux qui n'ont pas de carte bancaire ni de compte en banque, comme le nombre important des personnes sans résidence légale, sont laissés pour compte.

Dans le domaine du commerce électronique, les consommateurs vulnérables sont des proies faciles pour l'hameçonnage (phishing) dans leur recherche de bonnes affaires et de produits bon marché.

La numérisation conduit à l'isolement et à la méfiance, les gens sont confrontés à de "nouvelles portes fermées" dans les services publics, dans le monde commercial et dans la vie privée. Un grand nombre de personnes sont - encore plus - séparées de la société et ne se sentent plus considérées comme des êtres humains. Les gens sont confirmés dans leur manque de choix et leur dépendance à l'égard des autres.

" Quand on vit dans la pauvreté, le pire, c'est le sentiment de ne pas être à sa place. Même à la boulangerie, on m'a regardé de travers parce que je ne pouvais pas payer avec ma carte bancaire ou mon smartphone ", (personne ayant une expérience de la pauvreté).

La numérisation rend la pauvreté et les différences de modes de vie encore plus visibles et expose encore plus la vulnérabilité des personnes en situation de pauvreté. Par exemple, les parents ne peuvent pas fournir suffisamment d'équipement numérique à leurs enfants à l'école, ou on ne peut pas payer numériquement dans un magasin rempli d'autres clients. Les sentiments de honte et une image de soi ternie (ne pas réussir dans la vie) conduisent à l'isolement et à la solitude sociale. Dans le même temps, un réflexe d'autoprotection apparaît, alimenté par la peur et la méfiance, par exemple autour d'une conversation vidéo avec un travailleur social qui donne un aperçu de la situation de logement.

L'offre actuelle en matière d'e-inclusion n'est pas suffisamment accessible aux personnes ayant des besoins spécifiques, elle est extrêmement fragmentée et se concentre de manière trop unilatérale sur

¹² Voir le dossier du BAPN (2021), Le PIIS: un outil de sanction plus qu'un outil d'accompagnement, https://bapn.be/storage/app/media/BPN%20001-20%20Rapport%20PIIS_v2.pdf

l'apprentissage en groupe, alors que certains ont besoin d'un accompagnement individuel en matière de compétences numériques.

Recommandations

Services accessibles et non-recours

1. **L'assistance et les services physiques et personnels devraient toujours être disponibles en plus des méthodes numériques et téléphoniques.** Le gouvernement devrait imposer des minima légaux sur l'accessibilité physique des services publics et d'autres services essentiels tels que les mutuelles, les syndicats, les banques, etc. sans coûts supplémentaires pour les utilisateurs.
2. **L'intérêt du demandeur doit toujours prévaloir dans les procédures administratives telles que la collecte de données et l'examen des ressources.** L'automatisation des droits ne doit pas avoir de conséquences négatives pour le demandeur en raison de l'utilisation de données périmées.
3. **Les tests de ressources doivent être équitables en se concentrant sur la dignité humaine (plutôt que sur la simple survie).** Dans les enquêtes sociales et financières, la vie privée doit être garantie et les informations personnelles doivent être traitées avec respect afin d'éviter de nouveaux préjudices.
4. **La conception et l'amélioration des services devraient se faire du point de vue de l'utilisateur en impliquant dès le départ les besoins des personnes en situation de pauvreté.**
5. **La législation en matière d'assistance devrait être révisée en supprimant les barrières et les conditions qui empêchent une protection optimale contre la pauvreté.** Il faudrait laisser plus de place au travail social qui accompagne les personnes, qui prend en compte leurs possibilités et qui les aide à surmonter les obstacles.

Numérisation

1. **Les services numériques devraient être conçus pour s'adapter aux personnes vulnérables :** L'accessibilité et la convivialité devraient être des principes directeurs lors de la conception des services numériques (sites web, outils numériques, applications). Les mécanismes de contrôle inutiles devraient être évités.
2. **La participation des personnes en situation de pauvreté, un travail social solide, la coordination et une offre d'aide accessible sont des conditions préalables essentielles.**

Une meilleure coordination est nécessaire pour éviter la fragmentation de l'assistance numérique. Il faut un travail social solide autour de l'e-inclusion : un travail de visionnaire, de l'expertise, un déploiement suffisant de personnes et de ressources. Soutenir les utilisateurs vulnérables grâce à la personnalisation et à une approche progressive est payant à long terme. Donner la parole aux personnes en situation de pauvreté dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques d'e-inclusion peut se révéler constituer un gain d'efficacité.

Les prestataires tels que les salles informatiques publiques ont besoin d'heures d'ouverture plus larges, d'une plus grande accessibilité physique (mobilité), d'un plus grand engagement en faveur des opportunités de formation, d'un meilleur soutien qualitatif avec une capacité d'accompagnement individuel suffisante et d'une connexion

avec l'assistance de première ligne. Les initiatives et les projets doivent tenir compte du cadre de vie et des possibilités des personnes vulnérables. Il est nécessaire de créer des lieux de rencontre familiaux et informels où les gens travaillent sur la base de l'égalité. Les cours doivent être facilement accessibles, ne pas être uniquement axés sur l'activation du travail, mais être basés sur les intérêts et les éléments de vie de la personne. Outre les cours collectifs, des programmes individuels sur mesure (compatibles avec la famille et le travail) devraient faire partie de l'offre.

3. Un équipement numérique abordable et de qualité est essentiel.

L'accès à l'internet à domicile est une priorité et devrait être gratuit ou abordable via un tarif social simple pour une proportion de bénéficiaires (pas seulement les clients du CPAS). L'extension du tarif social pour l'internet et la téléphonie est nécessaire, y compris l'élargissement du groupe cible (au moins aux personnes bénéficiant d'une augmentation des prestations). L'accès à un matériel de qualité et solide permet d'éviter les abandons précoces dus à la frustration et à la démotivation.

4. Les CPAS devraient jouer un rôle plus important dans l'"intégration numérique" des personnes.

Chaque demandeur d'aide potentiel devrait avoir la possibilité d'améliorer ses compétences numériques et recevoir de l'aide à cet effet. Cette offre d'aide est la concrétisation du droit fondamental d'intégration et de participation à la société et une traduction du droit à une existence digne suivant l'article 1 de la loi sur les CPAS. Cette offre d'assistance est adaptée à la personne qui demande de l'aide et ne consiste pas uniquement en un travail de groupe. Les travailleurs sociaux doivent être formés pour être sensibles aux besoins et aux possibilités numériques de leurs clients.

Les ressources du Fonds fédéral pour la participation et l'activation sociale sont insuffisantes et ne sont pas structurelles pour financer les CPAS dans leur assistance à l'e-inclusion (par exemples pour les interventions dans l'achat d'un abonnement de téléphonie mobile ou d'une carte de recharge, pour l'achat d'un téléphone mobile, pour les financements des formations).

Le Digilab¹³ créé au sein de SPP-IS pour mettre en œuvre le projet " e-inclusion pour la Belgique " devrait intégrer ces recommandations dans son fonctionnement et engager un dialogue direct avec les personnes en situation de pauvreté.

¹³ Voir <https://www.mi-is.be/fr/digilab>

4. De meilleurs soins de santé pour les personnes en séjour irrégulier

Recommandations sur la révision de la procédure d'Aide médicale urgente (AMU)

Introduction

Pour avoir accès aux soins de santé préventifs et curatifs et aux médicaments, les personnes en séjour irrégulier (ci-après "PSI") et certains groupes de citoyens de l'UE ont recours à la procédure fédérale d'aide médicale urgente" (ci-après "AMU").

Le gouvernement fédéral fixe les règles du jeu.¹⁴ Le traitement de la demande et la décision d'accorder ou de refuser le droit relèvent du CPAS du lieu de résidence habituelle. L'inspection compétente et de contrôle est le SPP Intégrations sociale (SPP IS).¹⁵ Lors de l'enquête, le CPAS évalue le besoin d'aide du demandeur (c.à.d. si le demandeur ne dispose pas d'un revenu lui permettant de vivre dignement et ne peut pas payer lui-même les frais médicaux) et la compétence territoriale (si le demandeur réside effectivement sur le territoire de la commune).

Cas du PSI qui n'a pas (plus) de titre de séjour valable pour séjourner sur le territoire belge. Il s'agit, d'une part, des personnes qui ont épuisé tous les recours légaux et qui se le sont vu refuser le titre de séjour après avoir accompli la procédure. D'autre part, il s'agit de touristes, d'étudiants ou de travailleurs migrants titulaires d'un visa ou d'un titre de séjour temporaire dont la durée a été dépassée. Enfin, il y a les "transmigrants" qui sont en transit et n'ont pas entamé de procédure de séjour.

Analyse

Selon Médecins du Monde, ce nombre oscille entre 100 000 et 150 000 personnes. Une étude statistique récente de la VUB estime le nombre de PSI à 112.000.

80 à 90 % de ces personnes ne font pas appel à l'AMU.¹⁶ Les conséquences en sont désastreuses : retard de soins de santé et sous-utilisation des soins préventifs, d'où des coûts de santé publique finalement plus élevés. Les personnes exclues des soins de santé sont aussi exclues de la société parce qu'elles ne peuvent pas (plus) participer à l'emploi, à l'éducation et à la formation, aux loisirs,

Ce taux de non-recours déconcertant est dû à plusieurs facteurs. Premièrement, il y a une grande réticence à venir frapper à la porte des CPAS par crainte de représailles de la part des administrations. Les PSI vivent souvent dans les conditions les plus précaires et sont très dépendantes d'autres personnes, y compris pour le logement et les revenus. Leur grande vulnérabilité suppose une approche spécifique de la part des prestataires d'aide et de services, surtout lors de l'enquête sociale, menée par l'assistant social du CPAS.

Les personnes en séjour irrégulier et sans domicile fixe éprouvent les plus grandes difficultés à faire valoir leurs droits et se heurtent souvent aux aveux d'incompétence des CPAS. Les amis, les connaissances ou les tiers qui hébergent ces personnes ne veulent souvent pas de l'aide du CPAS et n'autorisent pas les visites à domicile, par ignorance ou par crainte de perdre leurs propres prestations en tant que personnes isolées.¹⁷ Certains CPAS imposent des conditions supplémentaires qui ne sont

¹⁴ Cadre législatif : Loi organique sur les CPAS du 8/7/1976 et Arrêté royal sur l'AMU du 12 décembre 1996.

¹⁵ [Aide médicale \(urgente\) | SPP Intégration Sociale \(mi-is.be\)](#).

¹⁶ Chiffre basé sur les données du SPP IS et de l'INAMI.

¹⁷ Dans ce contexte, voir le point de bataille sur les revenus dignes et le statut problématique de "cohabitant".

pas légales ou soumettent indûment et de manière inappropriée le demandeur d'aide à des questions concernant sa demande d'asile ou les raisons de sa migration.

Par peur, certains demandeurs d'aide refusent de donner certaines informations. Ils ne comprennent pas pourquoi ils doivent répondre à des questions sur leur situation de vie et ont peur de s'attirer des ennuis, ainsi qu'à leur entourage. Pour des raisons évidentes, les PSI n'introduisent pratiquement jamais de recours contre les décisions de refus.

Deuxièmement, il y a un manque important d'information et de communication orientée vers le client. La moitié des personnes potentiellement éligibles ne connaissent pas leurs droits et les services associés en raison d'un faible niveau d'alphabétisation, de barrières culturelles, de l'ignorance de leurs droits, mais aussi de l'expertise limitée de certains travailleurs sociaux. Lorsque les personnes quittent les centres d'accueil, elles ne sont pas suffisamment informées de leurs droits à l'AMU par les travailleurs sociaux de ces centres.

Troisièmement, les gens continuent à se heurter aux nombreux obstacles de la procédure bureaucratique de demande. Par exemple, les signaux concernant le manque d'accessibilité de certains CPAS (et/ou assistants sociaux) se multiplient : attente trop longue pour un premier rendez-vous et donc impossibilité d'introduire une demande d'aide (report de soins), demandes non enregistrées et sans accusé de réception, dépassement du délai légal de décision de 30 jours, voire absence totale de décision. A cela s'ajoute le désagrément administratif de devoir remplir à chaque fois les formalités requises (par exemple, avoir un certificat médical délivré par un médecin - avoir une garantie médicale ou une carte médicale valide) avant de pouvoir commencer un traitement ou d'acheter des médicaments. Les personnes doivent attendre trop longtemps, même pour des prolongations, et ne bénéficient donc pas d'un suivi médical régulier.

Il n'y a pas de méthode de travail uniforme dans les différents CPAS, ce qui crée beaucoup de confusion parmi les usagers, les prestataires de soins et entre les différents CPAS. La détermination du besoin et de la compétence territoriale est souvent arbitraire et dépend donc du gestionnaire de dossier et/ou du CPAS concerné.

La procédure AMU implique de nombreux acteurs tels que les patients, les médecins généralistes, les maisons médicales, les hôpitaux, les services d'urgence, les pharmaciens, les CPAS et d'autres encore. Une approche efficace en chaîne fait défaut, ce qui entraîne des malentendus, des informations contradictoires, une bureaucratisation coûteuse, une surcharge de travail et des remboursements problématiques.

Enfin, la couverture du droit à l'AMU est trop limitée. Les demandes de soins dentaires, de matériel orthopédique, de matériel d'hygiène et de soins gynécologiques, de certains médicaments essentiels pour la pharmacie à domicile comme les antalgiques, de lunettes, de remboursement de frais de transport, ... sont très souvent refusées.

Recommandations

1) Réformer le cadre juridique relatif à l'AMU, y compris:

- L'extension de la couverture et l'harmonisation des soins couverts (mêmes droits pour tous). La couverture devrait être étendue aux soins de santé indispensables et aux médicaments prescrits par un médecin tels que analgésiques, prothèses dentaires, montures de lunettes, ... ;
- Le remboursement souple des frais de transports. Très pratiquement, la carte médicale devrait être liée à une carte de transport public ;

- La simplification, l'harmonisation et la normalisation des procédures administratives et le formulaire pour les garanties doivent être fournis sur un matériau durable (au lieu de papier) ;
- La fourniture immédiate d'une carte médicale (provisoire) dès la première demande ;
- Une désignation plus aisée du CPAS compétent afin d'éviter les conflits de compétence ;
- Le relèvement de la durée des garanties médicales ou des cartes médicales pour une durée d'un an ;
- Le libre choix du médecin généraliste ;
- Dans certaines situations (par exemple, pour les personnes sans domicile fixe), le droit à l'AMU devrait être accordé sans qu'une visite à domicile ne soit nécessaire.

2) Accroître l'accessibilité et la convivialité des CPAS, notamment par:

- La mise en place et le financement de personnes-relais ou d'organisations-relais, d'antennes de quartier (pour les personnes qui n'osent/veulent/peuvent pas franchir elles-mêmes le pas vers le CPAS) ;
- L'organisation d'heures d'ouverture suffisamment longues, de services téléphoniques et physiques (importance du contact physique direct). Les directives fédérales minimales en matière d'accueil devraient être renforcées, clairement communiquées et contrôlées ;
- Éviter l'accueil-classement. L'administration fédérale et l'inspection devraient sensibiliser les CPAS à la réglementation relative à l'enregistrement des nouvelles demandes (délivrance de l'accusé de réception, respect du délai de décision dès le premier contact, notification correcte et compréhensible de la décision, encadrement des recours) ;
- Renforcement des cadres des services sociaux des CPAS avec des travailleurs sociaux et du personnel administratif de qualité et bien formés, des interprètes et des médiateurs interculturels.

3) Améliorer l'information, la connaissance et la communication sur l'AMU:

- S'engager à ce que les CPAS et les autres structures en contact avec le groupe cible, y compris les prestataires de soins et les centres d'accueil, diffusent des informations proactives et compréhensibles à l'intention des utilisateurs ;
- Améliorer la communication entre les intervenants grâce à une approche efficace de la chaîne et du flux d'informations ;
- Miser sur la formation et la sensibilisation des collaborateurs des CPAS et des prestataires de soins de santé en ce qui concerne les réglementations de l'AMU.

4) Les personnes qui hébergent des PSI ne devraient pas subir de sanctions, par exemple par la réduction de leur allocation de cohabitant.

5. La participation consiste à prendre part et à être partie prenante.

Recommandations concernant les conditions préalables à la participation et à l'ancrage juridique.

Introduction

« Les personnes en situation de pauvreté, de quoi ont-elles besoin pour participer pleinement à la société ? »

C'est l'une des questions centrales en matière de lutte contre la pauvreté. Cela concerne tous les domaines de la vie, mais nous nous concentrerons ici sur la participation des personnes en situation de pauvreté avec les politiques qui les concernent.

« Participation » est un terme qui peut impliquer plusieurs degrés d'intensité. Nous voudrions regarder de plus près quelles sont les conditions préalables à une bonne politique participative dans la lutte contre la pauvreté.

Analyse

La participation est un processus continu. Elle ne peut pas être limitée par la possibilité de voter tous les 4 ou 5 ans et d'être ensuite laissée tranquille pour le reste. La participation doit pouvoir se dérouler d'une manière permanente en relation avec tous les aspects qui affectent la vie des gens, y compris pour les personnes qui doivent vivre dans la pauvreté.

Elle ne peut pas non plus être limitée en « demandant l'opinion des gens » pendant un certain moment, puis en ne les impliquant pas davantage dans ce qui suit. L'époque où la participation signifiait « être à l'écoute des gens » ou « se renseigner sur la dynamique de la société » et puis de suivre son propre chemin, est révolue. Comme de nombreux citoyens, les personnes en situation de pauvreté sont devenues autonomes en échangeant leurs points de vue au sein d'associations et en y proposant des améliorations.

La participation doit aller de pair avec la reconnaissance. La lutte contre la pauvreté a tenu longtemps dans l'histoire la forme « d'aide aux pauvres » pratiquée d'une manière caritative par la classe aisée. Mais tout comme les travailleurs l'ont fait, les personnes en situation de pauvreté en sont venues à s'associer.

Avec le « Rapport général sur la pauvreté » de 1996, issu des expériences de la pauvreté dans ces associations, **un gouvernement fédéral a reconnu pour la première fois l'expertise des personnes vivant dans la pauvreté sur base de leur expérience de la pauvreté.** Il est grand temps maintenant d'ancrer au niveau fédéral l'expertise qui est présente dans ce domaine dans le secteur associatif et la coopération qui s'est formée autour de celui-ci au niveau fédéral.

La participation relie et unit les gens. Il est très important pour les personnes en situation de pauvreté qu'elles puissent discuter, échanger ou partager leur situation les unes avec les autres. Cela se produit depuis des décennies dans des associations partout en Belgique où les personnes en situation de pauvreté elles-mêmes se rencontrent. Elles discutent des problèmes qu'elles éprouvent en vivant dans la pauvreté et découvrent que d'autres sont confrontées aux mêmes problèmes. Elles remarquent que ce n'est pas seulement de leur faute, mais que des mécanismes de pauvreté peuvent

être mis en évidence. **Ce sont des problèmes structurels** qui transcendent les situations individuelles. Ensemble, elles cherchent des améliorations et des solutions structurelles à leurs problèmes.

La participation conduit à des solutions structurelles. À tous les niveaux où les décisions sont prises, dans les villes et les communes, au niveau des régions et donc aussi au niveau fédéral, les expériences et les propositions sont regroupées et les personnes en situation de pauvreté entrent en dialogue avec les responsables politiques. C'est la raison pour laquelle, il y a 30 ans, en même temps que les réseaux régionaux de Flandre, de Wallonie et de Bruxelles, le Réseau belge de Lutte contre la Pauvreté (BAPN) a été fondé. A l'époque et aussi aujourd'hui, avec l'intention de suivre également de près les politiques européennes. Parce que de nombreuses mesures au niveau fédéral découlent de délibérations européennes à partir desquelles sont émises des directives européennes s'appliquant finalement à tous les états membres, y compris donc à notre pays. **C'est pourquoi un réseau tel que BAPN reste nécessaire pour faire entendre la voix des personnes en situation de pauvreté depuis la base jusqu'aux niveaux national et européen.**

La participation nécessite un soutien supplémentaire. Au fil des ans, il y a eu beaucoup de bonne volonté parmi les hommes et femmes politiques pour suivre cette voie de dialogue avec les personnes en situation de pauvreté. Cependant, la scène politique est soumise à une grande technicité et à un rythme élevé qui conduit souvent à « l'urgence ». Pour les personnes en situation de pauvreté qui doivent faire preuve de tant d'énergie pour survivre, cela est impossible sans le soutien d'associations et de réseaux régionaux. Il existe en Flandre et en Wallonie des décrets qui leur donnent une base légale pour cela. Un instrument analogue, sous forme de **loi**, devrait également être introduit au niveau fédéral **pour donner une base juridique à l'ensemble de la politique de lutte contre la pauvreté.** Une telle loi devrait, entre autres, apporter plus de sécurité juridique au **Réseau belge de Lutte contre la Pauvreté** afin que les associations et les réseaux régionaux se voient garantir le lien pour s'adresser aux niveaux décisionnels fédéral et européen. Actuellement, il dépend de la bonne volonté du seul ministre responsable pour convaincre chaque année l'ensemble du gouvernement de son importance.

La participation est un partenariat. Une « meilleure politique » exige que lorsque les décideurs – à quelque niveau que ce soit – sont entrés dans les premières phases d'une prise de décision ou de mesure, ils recherchent et s'adressent au groupe social concerné et entament un dialogue avec lui à ce sujet. Cela devrait être un réflexe pour les décideurs politiques. Mais trop souvent, ce sont les groupes cibles concernés et leurs associations et réseaux qui doivent découvrir qu'on commence à réfléchir à une initiative au niveau politique et proposer eux-mêmes un dialogue. Heureusement, de plus en plus de décideurs politiques sont disposés à le faire et à engager ce dialogue, mais généralement pas jusqu'au bout de l'ensemble du processus.

Recommandations:

C'est pourquoi nous appelons à:

- 1. impliquer activement et continuellement les personnes qui vivent dans la pauvreté, par le biais de leurs associations et de leurs propres réseaux,** dans l'élaboration des mesures et des décisions qui les concernent du début à la fin: des premières réflexions pour préparer une décision politique jusqu' à l'évaluation et à l'appréciation de la façon dont les choses se passent

2. reconnaître l'expertise des personnes en situation de pauvreté non seulement en paroles, mais en donnant à leurs propres structures de collaboration locales, régionales et fédérales une base juridique au niveau fédéral ou en les renforçant dans le cas des gouvernements régionaux

6. Sortir humainement de l'endettement.

Recommandations relatives à la lutte contre le surendettement et l'industrie de la dette et à la réforme du Règlement collectif de Dettes.

Introduction

Bien que la problématique du surendettement en Belgique soit difficile à cartographier, il semble qu'elle y soit très importante dans notre pays. En 2022, 274.899 débiteurs en retard de paiement étaient enregistrés chez la Centrale des Crédits aux Particuliers.¹⁸ Des chiffres récents du SPP Intégration Sociale montrent que le nombre de dossiers de personnes en médiation de dettes dans les CPAS est en augmentation.¹⁹ Nous craignons que les situations de crise récentes (Covid, crise du logement et de l'énergie, la hausse des prix des denrées alimentaires,...) engendrent une hausse du nombre de personnes prises dans la spirale de l'endettement.

Au cours de l'actuelle législature, un certain nombre de mesures ont été prises pour mieux protéger les consommateurs vulnérables et les personnes surendettées. Nous pensons ici, par exemple, à la nouvelle loi sur la dette des consommateurs et à la mise à jour de la liste des biens insaisissables. Cependant, ces mesures sont insuffisantes pour s'attaquer à la racine du problème du surendettement et de l'industrie de la dette. C'est pourquoi nous demandons au prochain gouvernement de faire une priorité d'un certain nombre de réformes structurelles, y compris la révision du règlement collectif des dettes.

Analyse

« Les prix dans les supermarchés ont aussi énormément augmenté et je ne peux plus acheter ce dont j'ai besoin pour mon intolérance au lait. J'ai des problèmes avec ma gouttière, mais je n'ai pas les moyens d'appeler quelqu'un pour le moment. J'ai donc bricolé quelque chose moi-même du mieux que j'ai pu. Je prie tous les jours pour qu'il ne pleuve pas trop car je ne sais pas combien de temps ma gouttière tiendra. » - témoignage d'une personne ayant une expérience de la pauvreté

Les recherches et les expériences vécues sur le terrain montrent que le cliché de la personne endettée qui gère mal son budget et qui est un mauvais payeur n'est pas correct. En Flandre, à Bruxelles et en Wallonie, des enquêtes ont été menées sur le type de dettes qui pèsent le plus souvent sur les personnes. Il apparaît que la grande majorité des cas sont des dettes de survie, en particulier pour le loyer, l'énergie, la santé, les impôts, etc. Ceci est également soutenu par les statistiques de la Banque nationale qui montrent que près de 30% des personnes qui recourent à la procédure de règlement

¹⁸ Banque nationale de Belgique (2022), [Statistiques. Centrale des crédits aux particuliers - 2022](#)

¹⁹ SPP Intégration sociale (2021), [cinquième rapport sur l'impact social covid-19](#) ; SPP Intégration sociale (2022), [Monitoring des CPAS, update septembre 2022](#)

collectif des dettes n'ont pas de dettes de crédit et que leur endettement est donc lié à d'autres types de dettes.²⁰

Tout d'abord, **le problème de l'endettement apparaît inextricablement lié à la pauvreté** : les gens accumulent des dettes structurelles parce qu'elles ne disposent pas de ressources financières suffisantes pour répondre à leurs besoins fondamentaux. A cela s'ajoute le fait que la conditionnalité croissante des droits sociaux, la numérisation et les procédures administratives de plus en plus complexes font que les personnes en situation de pauvreté n'ont qu'un accès limité, voire inexistant, aux services et aux allocations sociales.

Un facteur aggravant expliquant pourquoi les gens se retrouvent encore plus endettés est l'industrie de la dette. Certains professionnels du recouvrement ont créé un véritable modèle de profit qui fait qu'une dette initiale augmente de manière exponentielle, poussant la personne encore plus profondément dans l'endettement. En outre, ce modèle de profit entraîne même une diminution significative des chances de remboursement de la dette initiale. Nous constatons que le recouvrement judiciaire en particulier occasionne des coûts astronomiques. Donnons ici deux exemples anonymisés²¹:

- Dans un premier cas, la dette initiale s'élevait à 22,88 euros. Le débiteur est bénéficiaire du revenu d'intégration sociale et suivi par un service de médiation de dettes. Il avait déjà payé 637,88 €, mais l'huissier réclamait encore 606,01 € supplémentaires.
- Dans un deuxième cas, la dette initiale était de 58 euros et des frais de recouvrement de 659,56 euros avaient déjà été encourus en un an. Et ce, bien que le débiteur ait déjà remboursé la somme initiale après la deuxième lettre de rappel.

Une pratique à laquelle il est urgent de mettre un terme dans ce contexte est celle des saisies successives. Souvent, les mêmes biens sont saisis plusieurs fois, alors qu'ils ne pourraient être vendus qu'une seule fois. Parfois, c'est même le même huissier qui vient plusieurs fois, mais à chaque fois pour un créancier différent. Saisir plusieurs fois les mêmes biens est évidemment très désavantageux pour le débiteur qui voit ses frais augmenter de manière exponentielle.

Une autre pratique condamnable est la saisie où les huissiers exercent une pression excessive sur le débiteur. Il s'agit de la saisie de biens de faible valeur financière, qui ne sont peut-être pas nécessaires pour vivre dans la dignité, mais qui ont une grande valeur émotionnelle pour le débiteur. Dans de nombreux cas, le produit éventuel de ces saisies est très minime, ne couvre même pas les frais administratifs et ne contribue pas au remboursement des dettes initiales. Et même s'il n'y a souvent pas de vente effective de ces biens, en menaçant d'une telle vente, le débiteur judiciaire "accepte" de faire des versements qui ne sont pas viables à long terme ou qui entraînent l'impossibilité de payer des coûts fixes courants. Il est également nécessaire de revoir le montant élevé et le manque de transparence des tarifs des huissiers de justice, ainsi que le montant élevé des frais de justice.²²

Enfin, il faudrait également réformer le règlement collectif des dettes ("RCD"). Cette procédure a été créée comme dernier recours pour des personnes qui sont tellement coincées dans leurs dettes

²⁰ Pour plus d'informations sur ces ch: BAPN (2020), [Sortir de l'endettement. Le règlement collectif de dettes : problèmes et solutions pour et par les personnes en situation de pauvreté](#) ; Centre d'Appui aux services de médiation de dettes de la Région de Bruxelles-Capitale (2022), Pauvreté et surendettement

²¹ Centre d'Appui-Médiation de Dettes, Observatoire du Crédit et de l'Endettement, Réseau Belge de Lutte contre la Pauvreté (BAPN), SAM, steunpunt Mens en Samenleving (2023), Recouvrement judiciaire, nos recommandations.

²² BAPN (2021), [Note d'opinion Endettement](#)

qu'elles ne peuvent pas s'en sortir seules. L'objectif de cette procédure est de donner un nouveau départ même à ces personnes en situation d'endettement structurel. Le RCD permet de rembourser autant de dettes que possible tout en permettant de continuer à vivre dans la dignité. Pourtant, dans la pratique, nous constatons que cette procédure présente de nombreuses lacunes.²³ Une trajectoire que nous avons suivie avec des personnes en situation de pauvreté pour identifier les problèmes et les solutions dans le cadre du RCD²⁴ a révélé, entre autres, qu'il existe de grandes différences dans le déroulement et le suivi de la procédure par les médiateurs de dettes.

Dans certains cas, des problèmes importants se sont posés : pécule insuffisant pour vivre dignement, accessibilité limitée au médiateur de dettes, peu ou pas d'implication et de participation du débiteur, etc. Les personnes en situation de pauvreté dénoncent le fait que lorsqu'elles signalent elles-mêmes des problèmes, elles ont souvent du mal à se faire entendre. En d'autres termes, une réforme garantissant le bon fonctionnement du RCD est nécessaire. La très longue durée de la procédure doit également être revue et une solution doit être trouvée pour les personnes insolvable.

Recommandations

- 1. Prévenir l'accumulation de dettes structurelles découlant de la pauvreté ainsi que l'apparition de dettes de survie :**
 - Relever les revenus et les allocations les plus bas au-dessus du seuil européen de pauvreté; supprimer le statut de cohabitant.
 - S'attaquer à la conditionnalité croissante et au non-recours aux droits et services sociaux.
- 2. Réformer, en plus du recouvrement amiable, le recouvrement judiciaire :**
 - Interdire les saisies après saisies et les saisies dont le produit ne couvre pas les frais.
 - Réformer les tarifs élevés et peu transparents des huissiers de justice et limiter les autres frais de justice élevés.
 - Associer à cette réforme les organisations représentant les personnes en situation de pauvreté et les services de médiation de dettes.
- 3. Réforme du Règlement collectif de dettes²⁵ afin de garantir une vie décente pendant la procédure et le droit à un nouveau départ. Accorder la priorité aux éléments suivants, qui sont importants pour les personnes en situation de pauvreté et peuvent constituer un "quick win" à court terme :**
 - Formation obligatoire pour les médiateurs de dettes : cette condition est déjà présente dans la loi, mais les décisions d'exécution nécessaires n'ont pas encore été prises. Il existe déjà de bonnes pratiques de ce type de formation.
 - Un cadre d'accord général pour les médiateurs de dettes afin de fournir un meilleur service et d'éviter l'arbitraire entre les médiateurs de dettes. Plus précisément, nous suggérons que le gouvernement organise une concertation avec le secteur sur les premières orientations élaborées par le BAPN basées sur l'expérience de personnes en situation de pauvreté).

²³ Voir, par exemple, le Conseil Supérieur de la Justice (2022): [Audit: Le contrôle de la procédure de règlement collectif de dettes par les tribunaux du travail](#)

²⁴ BAPN (2020), [Sortir de l'endettement. Le règlement collectif de dettes : problèmes et solutions pour et par les personnes en situation de pauvreté](#)

²⁵ Pour plus d'info sur le Règlement collectif de dettes, voir publication "Sortir de l'endettement" de BAPN : <https://bapn.be/storage/app/media/BAPN-Rapport2020%20fr%20laatste%20versie.pdf>

- Un cadre pour garantir un pécule décent pendant la procédure, sur la base des budgets de référence. Un travail important a déjà été réalisé à ce sujet par le CEBUD: <https://www.cebud.be/melisa>.
- Une procédure de médiation et de plainte efficace et accessible, car les personnes en médiation de dettes n'ont pas de lieu où s'adresser en cas de problème.
- Une solution pour les dettes qui ne peuvent pas être annulées. Il s'agit d'un obstacle important pour de nombreuses personnes en situation de pauvreté, ce qui fait que le nouveau départ espéré après la procédure n'est pas atteint.
- Une réduction de la durée de la RCD, à l'instar des exemples des autres pays européens.

7. Stop au sans-abrisme.

Recommandations pour des politiques efficaces de lutte contre le sans-abrisme.

Introduction

Le nombre de personnes en situation de sans-abrisme ne peut être comptabilisé par une statistique nationale difficile à établir en raison des différentes formes du sans-abrisme et des difficultés pour définir le groupe cible.²⁶ L'étude MEHOBEL montre que différentes méthodologies et différents instruments devraient être utilisés pour éclairer ce phénomène.²⁷ Les enquêtes régionales et locales sur le sans-abrisme révèlent non seulement une tendance à la hausse du public-cible, mais aussi une tendance alarmante à son rajeunissement et à sa féminisation.

Le problème s'aggrave de manière alarmante dans toute l'Europe. Avec d'autres états-membres de l'UE, la Belgique s'est engagée, à travers la Déclaration de Lisbonne ²⁸, à mettre fin au sans-abrisme d'ici 2030. La Plateforme européenne contre le sans-abrisme devrait traduire cet objectif ambitieux en actions : d'ici 2030, personne ne devrait dormir involontairement dans la rue en raison d'un hébergement non sécurisé, les accueils d'urgence devraient être aussi courts que possible, les personnes sortant d'institutions devraient bénéficier d'un logement adéquat, les expulsions devraient être évitées et personne ne devrait être expulsé sans qu'une solution de logement ne lui ait été proposée.

L'interprétation étroite du terme "sans-abrisme" en tant qu'absence de logement propre est problématique et conduit à des situations d'exclusion. Une interprétation large du terme permettrait une vision plus complète en incluant également la question du « désancrage », auquel ces personnes sont confrontées, dans les analyses et les solutions politiques. Au niveau européen, la FEANTSA ²⁹ a

²⁶ Source : Service interfédéral, Faits et Chiffres: [chiffres sans-abri](#)

²⁷ L'étude Mehobel : www.belspo.be/belspo/brain-be/projects/FinalReports/MEHOBEL_summ_nl.pdf

²⁸ Le 21 juin 2021, la "Plate-forme européenne de lutte contre le sans-abrisme" a été lancée à Lisbonne. A cette occasion, les représentants des 27 pays de l'UE ont signé le 'Lisbon Declaration on Combatting Homelessness' (Déclaration de Lisbonne sur la lutte contre le sans-abrisme).

²⁹ La FEANTSA est la Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri. L'organisation a plus de 130 organisations membres venant de 30 pays, dont 28 États membres de l'UE. Leur **objectif ultime est de mettre un terme au sans-abrisme en Europe.**

développé la typologie ETHOS³⁰ qui classe les personnes en fonction de leur situation de vie ou de domicile et inclut également les formes du sans-abrisme caché.

Analyse

Pour réduire le nombre de personnes sans abri, il faut s'attaquer aux causes sous-jacentes. Le marché du logement inadéquat et les situations de revenus indignes en sont les principales causes structurelles. Disposer d'un logement abordable et de qualité est la base nécessaire à la réalisation d'autres droits sociaux. Les reprises de possession et les expulsions peuvent être évitées si les gens disposent de revenus suffisants. De même, le statut social problématique de cohabitant, où les personnes sont financièrement pénalisées lorsqu'elles hébergent d'autres personnes, est pernicieux et nuit à la solidarité.

Aujourd'hui, il manque une approche transversale impliquant la coopération et des accords entre les responsables politiques et les structures de différents secteurs tels que l'aide sociale, le logement, la santé et la migration. Ce contexte fragmenté nécessite effectivement une coordination étroite (au niveau fédéral) afin de prévenir et de lutter efficacement contre le sans-abrisme.

L'adresse de référence devrait permettre aux personnes sans-abri de rester ancrées administrativement et de continuer à bénéficier de leurs droits et de leurs allocations sociales. L'efficacité de la réglementation actuelle est en effet remise en question depuis des années par les organisations de lutte contre la pauvreté et des décideurs politiques. La mise en pratique de réglementations trop complexes est très problématique et entraîne un taux élevé de non-recours à un droit qui revêt aujourd'hui une importance capitale dans la lutte contre le sans-abrisme. En effet, l'absence d'adresse crée un cercle vicieux en entravant l'accès aux services et aux droits sociaux.³¹

Les circulaires actuelles ne sont pas claires et obligent les CPAS (et les communes) à faire leurs propres interprétations lorsqu'ils vérifient les conditions légales. Un autre problème est le manque de connaissances des acteurs d'aide et de services. Il s'agit notamment de l'interprétation souvent étroite des critères "être sans abri" et "ne pas disposer de moyens de subsistance propres". Il existe de grandes différences de pratiques entre les CPAS et même entre les travailleurs sociaux d'un même service social. Les refus injustifiés et les déclarations d'incompétence ainsi que l'imposition de conditions supplémentaires (et illégales) sont légion. Le droit à une adresse de référence auprès d'une personne privée (au lieu du CPAS) est une bonne solution pour un groupe de personnes, mais dans certaines communes, on refuse de l'accorder.

Le plan fédéral de lutte contre la pauvreté reconnaît les problèmes liés à l'interprétation et à la mise en pratique de l'adresse de référence et la nécessité de clarifier les compétences de l'Intégration sociale et des Affaires intérieures. La nouvelle circulaire annoncée³² devrait résoudre d'urgence les nombreux points problématiques et les mauvaises pratiques et ne devrait en aucun cas créer des conditionnalités et des seuils supplémentaires.

La prime fédérale d'installation présente un champ d'action trop restreint et des conditions sévères qui en arrivent à exclure des personnes. La prime n'est versée qu'une seule fois dans une vie et ne tient donc pas suffisamment compte du parcours difficile, fait d'essais et d'erreurs, que traversent

³⁰ https://www.feantsa.org/download/nl_1313787036796784442.pdf

³¹ De Postal Paradox, Byrne 2018

³² Action 108 du plan fédéral de lutte contre la pauvreté : Harmonisation de l'utilisation de l'adresse de référence par le biais d'une lettre circulaire unique pour garantir l'accès aux droits pour tous.

souvent les personnes vulnérables. Dans certaines situations, il ne s'agit pas d'un droit individuel, mais d'une prime accordée pour une seule adresse, ce qui pénalise les personnes qui veulent vivre ensemble. Souvent, les CPAS demandent aux bénéficiaires de payer d'abord eux-mêmes les frais de déménagement et d'installation et n'accordent le remboursement (parfois même en plusieurs fois) que sur présentation de justificatifs de dépenses. Le montant de la prime d'installation ne suffit pas à couvrir les frais croissants des premiers mois suivant un déménagement, de sorte que de nombreuses personnes se retrouvent très vite en difficulté et risquent de se retrouver dans une nouvelle menace de sans-abrisme.

Recommandations

1) Assurer une approche coordonnée et transversale avec les régions et les acteurs concernés en :

- Prenant le leadership dans la réalisation de l'engagement européen prise par la Belgique de mettre fin au sans-abrisme d'ici 2030 et en faisant de la prévention du sans-abrisme une priorité.
- Impliquant les parties prenantes concernées et les personnes ayant une expérience du sans-abrisme dans la mise en œuvre de la Plateforme européenne contre le sans-abrisme et par le biais de la Plateforme belge contre la pauvreté et l'exclusion sociale.
- Renforçant le fonctionnement du Groupe de travail de lutte contre le sans-abrisme au sein de la Conférence interministérielle³³.
- Veillant à ce que tous les niveaux de pouvoir et toutes les parties prenantes utilisent la même définition large du sans-abrisme en s'appuyant sur la typologie ETHOS, de sorte que toutes les formes de sans-abrisme soient prises en charge.

2) Garantir l'accès aux droits des personnes sans-abri par :

- Une réforme en profondeur des réglementations relatives à l'adresse de référence afin d'éliminer les nombreux obstacles à l'exercice des droits, de mettre un terme aux refus injustes et aux déclarations d'incompétence. La nouvelle circulaire annoncée devrait servir l'objectif de la réalisation des droits et ne devrait pas introduire de nouvelles conditionnalités et de nouveaux obstacles.
- La mise en place d'une cellule d'assistance téléphonique au sein du SPP Intégration sociale pour répondre aux problèmes liés à l'accès à l'adresse de référence. Les personnes qui n'obtiennent pas de réponse au niveau local pourraient trouver une solution rapide grâce à cette ligne.
- La réévaluation de l'adresse de référence chez des particuliers afin qu'elle ne puisse pas être refusée sur la base d'une orientation locale.
- Une stratégie devrait être mise en œuvre pour améliorer les connaissances et les compétences des travailleurs sociaux et des fonctionnaires communaux en ce qui concerne ce droit et la problématique plus générale du sans-abrisme.

³³ La Conférence interministérielle est une structure de coopération entre l'Etat fédéral et les Communautés et Régions, qui vise à assurer la cohérence des mesures de lutte contre la pauvreté. Cette CIM dispose d'une cellule sur le sans-abrisme.

3) Réviser le règlement de la prime d'installation

- La prime d'installation devrait être un droit individuel pour toutes les catégories de bénéficiaires au lieu d'être un droit accordé par adresse. Par conséquent, les bénéficiaires qui ne reçoivent pas de revenu d'intégration sociale (mais un autre type de prestation) pourraient ainsi disposer d'une équivalence avec les droits individualisés des personnes bénéficiant d'un revenu d'intégration sociale.
- Les bénéficiaires devraient pouvoir profiter de la prime d'installation en préfinançant leurs frais de déménagement et d'installation et donc pas sur présentation d'une preuve de dépenses par l'utilisateur. Le paiement échelonné doit être évité, car il rend difficile l'exercice souple de ce droit.
- Par analogie avec le régime en faveur des personnes sinistrées de juillet 2021, les personnes en situation de crise devraient avoir droit à une prime d'installation plus d'une fois au cours de leur vie.
- Le droit à cette prime devrait également être garanti dans les situations impliquant des étapes intermédiaires vers une vie indépendante (par exemple, lors d'un séjour dans un logement protégé).
- Pour garantir un bon départ après une situation de sans-abrisme, la prime d'installation devrait être complétée par un système de soutien qui couvre les coûts des premiers mois après un déménagement (raccordement à l'énergie, assurance, factures du séjour précédent dans la maison d'accueil, ...).

