



Priorités et attentes des personnes porteuses de vécu de pauvreté pour une politique européenne sociale forte

Recommandations pour de meilleures politiques fédérales et européennes contre la précarité par le Réseau belge de lutte contre la pauvreté

2024



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

Introduction	4
1. Un revenu digne : la base d'une vie digne	6
Contexte	6
Analyse : recommandation du Conseil européen sur le revenu minimum, objectifs et mise en œuvre en Belgique	7
Recommandations fédérales.....	12
Recommandations européennes	12
2. Numérisation des services publics et non recours	13
Contexte	13
Analyse	15
Recommandations fédérales.....	18
Recommandations européennes	18
3. Stop au sans-abrisme et à l'absence de chez soi	20
Contexte	20
Analyse	21
Recommandations fédérales.....	23
Recommandations européennes	25
4. Garantie européenne pour l'enfance : une alimentation abordable, saine et durable pour tous	27
Contexte : opportunités dans le cadre de la Garantie européenne pour l'enfance	27
Analyse	29
Recommandations fédérales.....	31
Recommandations européennes	32

Introduction

Du 1^{er} janvier au 30 juin 2024, la Belgique assurera la présidence de l'Union européenne. Durant 6 mois, notre pays tiendra la barre de l'Union et laissera son empreinte sur la politique européenne et sa mise en œuvre dans les États membres. Pour le Réseau belge de Lutte contre la Pauvreté (BAPN), il est essentiel que les personnes en situation de pauvreté puissent participer à cette Présidence belge et, plus particulièrement, aux décisions qui seront prises en matière de lutte contre la pauvreté et de politique sociale.

La participation est nécessaire pour éviter que ne soient adoptées des lois qui créent plus d'obstacles qu'elles n'offrent de solutions aux personnes en situation de pauvreté.

– Maxim De Jonge, poète, philosophe et porteur de vécu en pauvreté

Le volet social de la Présidence belge est marquée par la préparation du programme social des prochaines institutions européennes qui gouverneront l'UE après les élections européennes de juin 2024. Dans ce contexte, on peut s'attendre à l'adoption d'une déclaration interinstitutionnelle au sortir du sommet de l'Europe sociale à La Hulpe, mi-avril. Cette déclaration contiendra des propositions et des recommandations pour de nouvelles actions visant à réaliser l'agenda social européen, dont le cadre actuel est le Pilier européen des Droits sociaux. La ministre de la lutte contre la pauvreté et de l'intégration sociale, Karine Lalieux, contribue à ce processus en travaillant autour de 4 thèmes prioritaires, à savoir le revenu, l'inclusion numérique, le sans-abrisme et l'absence de chez-soi et la garantie pour l'enfance.

La Belgique veut être l'un des moteurs européens en matière d'inclusion et de protection sociales. La Présidence belge de l'UE sera l'occasion de confirmer cette belle ambition. Pour y parvenir, il n'y a pas de secret : la base est la participation des personnes elles-mêmes auxquelles les politiques sociales sont destinées.

– Karine Lalieux, ministre de la lutte contre la pauvreté et de l'intégration sociale, à l'occasion de la Rencontre européenne des personnes en situation de pauvreté (Madrid, 2023)

En 2023, BAPN a mené un projet avec des personnes en situation de pauvreté afin de les préparer à la Présidence belge de l'UE. Nous avons organisé plusieurs moments de consultation avec elles autour des thèmes prioritaires définis par la Ministre Lalieux. Nous avons également participé aux séminaires organisés en 2023 par le SPP Intégration sociale pour définir les contours de la Présidence, en collaboration avec nos réseaux membres et des personnes en situation de pauvreté fréquentant ces réseaux. Sur base de ces processus, nous avons recueilli dans ce rapport les analyses et recommandations des personnes en situation de pauvreté autour des 4 thèmes de la Ministre Lalieux. Nous souhaitons ainsi faire connaître les points de vue et les opinions des personnes en situation de pauvreté afin qu'ils soient pris en compte par la Présidence belge de l'UE.

À propos de BAPN

Le Réseau belge de Lutte contre la Pauvreté (BAPN) a pour objectif de combattre les causes structurelles de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans toute la Belgique. BAPN axe son travail sur le conseil, le soutien et l'influence de la politique fédérale et européenne, en partant toujours de l'expérience des premières et premiers concernés, les personnes en situation de pauvreté.

Afin de représenter la voix des personnes en situation de pauvreté dans la politique fédérale et européenne, BAPN travaille en étroite collaboration avec ses membres, les quatre réseaux régionaux de lutte contre la pauvreté et leurs associations affiliées où les personnes en situation de pauvreté prennent la parole. Il s'agit des réseaux suivants :

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

BAPN est également membre du Réseau européen de Lutte contre la Pauvreté (EAPN), le plus grand réseau défendant au niveau européen les intérêts et les droits des personnes en situation de pauvreté.

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

Recommandations pour un revenu adéquat et accessible et pour un marché du travail et des services sociaux accessibles

Contexte

En Belgique, plus de 2 millions de personnes (soit 18,7% de la population) vivent en situation de pauvreté ou de risque de pauvreté. Plus de 1,5 million de personnes (soit 13,2%) vivent avec un revenu inférieur au seuil de pauvreté européen^{1,2}. 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).³

L'absence d'un revenu décent empêche non seulement les gens de mener une vie digne, elle provoque aussi d'énormes inconvénients sociétaux. 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.

Depuis plus de 30 ans, l'importance de revenus adéquats est inscrite à l'agenda européen. En 1992, par exemple, les États membres de l'Union européenne ont adopté la recommandation du Conseil portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale.⁴ Cette recommandation a été suivie en 2008 par la recommandation de la Commission européenne relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail.⁵ Outre l'importance de marchés du travail inclusifs et de l'accès à des services de qualité, cette recommandation met l'accent sur l'importance d'une protection adéquate des revenus afin que chacun puisse vivre dans la dignité à tous les stades de la vie.

Dans l'agenda social européen actuel, dont le cadre est fixé par le Pilier européen des droits sociaux⁶, les revenus minimums adéquats sont également l'une des priorités. Adopté par l'ensemble des institutions européennes en 2017, le Pilier européen met en avant 20 principes pour parvenir à une Europe sociale plus forte et pour promouvoir une convergence sociale ascendante entre les États

¹ Le seuil de pauvreté s'élève à 1.336 € pour une personne isolée et à 2.868 € pour une famille composée de deux adultes et de deux enfants.

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

³ Voir la théorie de la rareté : Mullainathan S., Shafir E., (2014), Scarcity. Penguin Books

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:31992H0441>

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008H0867>

⁶ https://commission.europa.eu/document/download/765aded1-bf0f-4b5e-86c6-bb94b34d8df5_en?filename=proclamation-pillar_en.pdf&prefLang=fr

membres européens. L'objectif de lutte contre la pauvreté auquel ce pilier social devrait contribuer est de sortir 15 millions de personnes de la pauvreté dans l'UE d'ici 2030. Le principe 14 du pilier social concerne le revenu minimum et stipule que « *toute personne ne disposant pas de ressources suffisantes a droit à des prestations de revenu minimum adéquates pour vivre dans la dignité à tous les stades de sa vie, ainsi qu'à un accès efficace à des biens et des services de soutien. Pour les personnes qui sont en mesure de travailler, les prestations de revenu minimum devraient être combinées à des incitations à (ré)intégrer le marché du travail* ». Pour mettre ce principe en pratique, le plan d'action⁷ du Pilier social prévoit l'adoption d'une recommandation du Conseil européen sur le revenu minimum. Cette recommandation du Conseil européen, intitulée *Revenu minimum adéquat pour garantir une inclusion active*⁸ a été adoptée à l'initiative de la Commission européenne par les États membres de l'Union européenne le 30 janvier 2023.

Analyse : recommandation du Conseil européen sur le revenu minimum, objectifs et mise en œuvre en Belgique

La recommandation du Conseil européen *Un revenu minimum adéquat pour garantir une inclusion active* (ci-après la recommandation du Conseil sur le revenu minimum) est une étape importante dans l'amélioration des revenus minimums dans l'Union européenne. L'objectif principal de la recommandation du Conseil est de garantir une vie digne pour tous à tous les stades de la vie. Elle comporte également trois sous-objectifs importants : (1) le droit à un revenu décent et adéquat ; (2) l'accès à un revenu minimum décent et (3) l'accès au marché du travail et aux services (sociaux).

Dans ce chapitre, nous examinons les sous-objectifs et la manière dont ils sont actuellement mis en œuvre en Belgique. Nous aborderons également la gouvernance et le suivi envisagés par la recommandation du Conseil pour progresser dans la garantie d'un revenu décent pour tous, en Belgique et dans l'ensemble de l'Union européenne.

DROIT À UN REVENU DIGNE ET ADÉQUAT

Je vis chichement, mais même comme ça, j'ai dû mal à joindre les deux bouts. Chaque mois, je termine avec zéro euro. C'est très stressant, on n'a pas de contrôle sur sa propre situation.

– *Témoignage anonymisé d'une personne ayant une expérience de la pauvreté*

La recommandation stipule que les revenus minimums et les autres avantages (financiers) devraient constituer un solide filet sécurité. Pour déterminer le niveau du revenu minimum adéquat, elle se réfère au seuil de pauvreté européen.⁹ Les budgets de référence et autres normes comparables sont également mentionnés (art. 5). Il est recommandé aux États membres de réévaluer régulièrement le revenu minimum et, si nécessaire, de l'ajuster afin de garantir l'adéquation de l'aide au revenu (art. 6). Afin de promouvoir l'égalité des genres, la sécurité du revenu et l'indépendance économique des femmes, des jeunes adultes et des personnes en situation de handicap, les États membres devraient prévoir la possibilité de demander un revenu minimum pour chaque membre de la famille (art. 8).

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A102%3AFIN&qid=1614928358298#PP1Contents>

⁸ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15094-2022-INIT/fr/pdf>

⁹ Le seuil de pauvreté dans SILC est fixé à 60 % du revenu équivalent médian pour l'ensemble de la population. Le pourcentage de personnes ayant un revenu équivalent inférieur à ce seuil donne le taux de pauvreté total.

Depuis plus de 10 ans, les partenaires du Belgian Minimum Income Network¹⁰ préconisent d'augmenter les allocations les plus faibles au-dessus du seuil de pauvreté européen. Après avoir figuré à deux reprises dans les précédents accords de gouvernement, 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 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 sociale¹¹, l'une des conclusions souligne 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. Seuls certains minima sociaux, notamment les pensions minimales, la garantie de revenu aux personnes âgées et les minima pour les personnes en situation de handicap atteignent le seuil de pauvreté, mais uniquement pour les personnes isolées. Bien que la recommandation du Conseil européen sur le revenu minimum fasse clairement référence à un critère d'augmentation de l'aide au revenu pour les personnes ne disposant pas de moyens suffisants, tel que le seuil de pauvreté européen, ce dernier n'a toujours pas de base juridique en Belgique.

En ce qui concerne l'examen et l'ajustement réguliers de l'aide au revenu en fonction de son adéquation avec le seuil de pauvreté, la Belgique peut s'appuyer sur l'indexation automatique et l'application de l'enveloppe sociale. Bien qu'il s'agisse d'instruments importants, il faut aller plus loin pour garantir que les minima sociaux soient amenés au moins au seuil de pauvreté européen et qu'ils suivent son évolution. Nous préconisons donc une évaluation annuelle des minima sociaux au niveau du seuil de pauvreté européen et de procéder aux ajustements nécessaires le cas échéant.

L'article 8 de la recommandation du Conseil européen ouvre la voie à l'application individuelle des droits sociaux et à 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 habitat 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 dans certains cas cette mesure d'austérité datant des années 1980. Le statut de cohabitant a par exemple été supprimé pour l'allocation de remplacement de revenu pour les personnes en

¹⁰ Le Belgian Minimum Income Network (BMIN) est un réseau coordonné par le BAPN et se composant de réseaux de lutte contre la pauvreté, de syndicats, de mutuelles, d'autres organisations de la société civile et de scientifiques. Ensemble, ils militent pour améliorer l'adéquation et l'accessibilité des allocations et des revenus minimums en Belgique.

¹¹ SPF Sécurité sociale, (2022), *Analyse de l'évolution de la situation sociale et de la protection sociale en Belgique*, <https://socialsecurity.belgium.be/fr/publications/analyse-de-levolution-de-la-situation-sociale-et-de-la-protection-sociale-en-belgique>

situation de handicap, depuis janvier 2021. De même, plus récemment, dans le cas du statut d'artiste. Le statut de cohabitant n'a pas non plus été appliqué lors de crises récentes, comme dans le cas de la prime covid, des inondations de 2021 et de l'accueil des réfugiés ukrainiens.

L'ACCÈS À UN REVENU MINIMUM DÉCENT

Quand on va au CPAS demander de l'aide, on ne se rend pas compte qu'on va nous donner n'importe quoi à signer car pour nous, là-bas, ils sont là pour nous aider parce qu'on en a besoin. On ne se dit pas qu'il faut faire attention, parce qu'on a tellement confiance en eux qu'on oublie qu'on peut aussi avoir des problèmes avec eux. Maintenant, je me demande en qui je peux avoir confiance.

– Témoignage anonymisé d'une personne ayant une expérience de la pauvreté

En ce qui concerne la garantie de l'accessibilité au revenu minimum, la recommandation européenne stipule que les critères d'accès ne peuvent pas être discriminatoires sur la base de l'âge (par exemple, par des montants plus bas pour les plus jeunes ou des conditions d'éligibilité pour les jeunes adultes) et pour les personnes sans domicile fixe (ce qui est important pour les personnes sans-abri ou sans-chez-soi). La durée de la résidence légale doit également être proportionnée (art. 9.a). En outre, l'examen des ressources doit être raisonnable (art. 9.b) et le traitement de la demande doit en pratique être effectué au plus tard 30 jours après l'introduction de la demande (art. 9.c). Pour lutter contre le non-recours à l'aide au revenu, il convient de réduire les charges administratives et de simplifier les procédures de demande (article 10). L'article 13 fait également référence à l'élaboration d'un plan d'inclusion qui comprend des mesures visant à promouvoir l'emploi et l'inclusion sociale (ce qui, en Belgique, correspond à ce que l'on appelle le PIIS).

Le projet Belmod a révélé dans son rapport final¹² (juin 2022) qu'en Belgique, des dizaines de milliers de personnes ne font pas valoir leurs droits à l'aide sociale en raison de différents seuils et d'un manque d'information. 40 à 50 % des bénéficiaires potentiels du revenu d'intégration sociale ne jouissent pas de ce droit. En ce qui concerne la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA), le chiffre est de 60 à 70 %.

En ce qui concerne la discrimination basée sur les critères d'accès, nous constatons qu'il y a encore de nombreux problèmes concernant l'adresse de référence qui devrait garantir l'accès aux droits sociaux pour les personnes en situation de sans-abrisme ou d'absence de chez-soi (voir aussi le chapitre 3. sur le sans-abrisme). Nous constatons également des problèmes liés au caractère raisonnable de l'examen des ressources, tels que la demande systématique de relevés bancaires des 6 derniers mois lors de l'enquête sociale, une pratique que nous continuons à rencontrer malgré les instructions du SPF IS à cet égard. Dans plusieurs cas que nous avons rencontrés, le délai de 30 jours pour le traitement de la demande, bien que stipulé par la loi, n'est pas respecté. Le problème vient en partie de ce que l'on appelle l'accueil « classement sans suite ». Par exemple, les demandes ne sont pas toujours enregistrées lors du premier contact avec l'accueil, les personnes ne reçoivent pas d'accusé de réception ou on leur dit qu'elles doivent d'abord prendre rendez-vous pour pouvoir ensuite introduire une demande. En outre, la charge de la preuve élevée reposant sur le demandeur, les dédales administratifs et le fonctionnement inadéquat des prestataires de services de première ligne débordés conduisent à une sous-protection.

¹² Belmod, (2022), *Le non-recours à l'aide sociale en Belgique : propositions politiques*,

<https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/fr/publications/belmod-rapport-final-fr.pdf>

La tension entre le besoin d'assistance et la pression exercée sur les assistants sociaux en matière de contrôle est également l'une des raisons pour lesquelles les personnes ne peuvent ou ne veulent pas faire valoir leur droit à l'aide sociale (par exemple, en raison de conditions trop onéreuses, de procédures trop complexes ou d'un sentiment de stigmatisation). Un parfait exemple de cette tension s'illustre à travers le Projet Individualisé d'Intégration Sociale (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 peuvent être exclus. Nous constatons par exemple que les gens ne savent souvent pas qu'ils ont signé un PIIS, ignorent quelles sont les conditions de celui-ci et quelles conséquences ils encourent 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 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.¹³

L'ACCÈS AU MARCHÉ DU TRAVAIL ET AUX SERVICES (SOCIAUX)

La recommandation du Conseil européen indique que l'accès au marché du travail peut être amélioré en prévoyant la possibilité de combiner l'aide au revenu avec les revenus du travail, en promouvant les possibilités d'emploi dans l'économie sociale et en facilitant la transition vers le travail grâce à un soutien pendant ou après les stages, au tutorat, au conseil et aux mesures favorisant le maintien dans l'emploi (art. 11). L'accès à des services de qualité doit permettre un bon encadrement (art. 12). Dans ce contexte, nous pensons, par exemple, aux services de garde d'enfants, aux soins de santé, à l'énergie et au logement. La recommandation du Conseil indique qu'il est préférable de distinguer le niveau des salaires de celui des prestations, mais aussi que rien ne prouve que des prestations minimales décentes découragent le travail. Ce qui est important, c'est plutôt une bonne orientation professionnelle et des services de garde d'enfants décentes.

En Belgique, nous voyons de plus en plus de politiciens et de faiseurs d'opinion suggérer que les allocations minimales sont trop élevées et qu'elles entraînent des pièges à l'emploi et à l'inactivité. Les propositions visant à prévoir un écart d'au moins 500 euros entre les salaires et les allocations ne s'appuient sur aucune preuve scientifique. Cependant, la recherche scientifique montre que la réduction des allocations *ne réduit pas* le chômage. Au contraire, un rapport de l'OCDE datant de juin 2022¹⁴ montre que l'introduction d'une dégressivité accrue des allocations de chômage n'a pas conduit à une augmentation de l'emploi. C'est ce que concluaient aussi, en 2018, les recherches menées par Lehweß-Litzmann & Nicaise (HIVA-KU Leuven)¹⁵ et celles sous la direction de Cockx (UCLouvain)¹⁶. Des prestations dignes sont exactement ce qu'il faut pour inciter les gens à travailler. Les histoires des

¹³ 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

¹⁴ OCDE (2022), *The effect of declining unemployment benefits on transitions to employment: Evidence from Belgium*, www.oecd-ilibrary.org/docserver/cba7af24-en.pdf?expires=1695026552&id=id&accname=guest&checksum=4F19C8ABFB9239787FD0B0B1F687C10B

¹⁵ Lehweß-Litzmann, R., Nicaise, I. (2018), *Social protection, employment and poverty dynamics in the EU: re-assessment from a social investment perspective*, RE-InVEST Working Paper Series D5.3, <https://zenodo.org/record/3258350>

¹⁶ Cockx, B., Decoster, A., Dejemepe M., Spinnewijn, J., Van der Linden, B., (2018), *Une baisse plus rapide des allocations de chômage est-elle à recommander ?*, Regards Économiques, <https://ojs.uclouvain.be/index.php/regardseco/article/view/16293/15113>

personnes en situation de pauvreté, celles qui ont l'expérience des effets de la pauvreté, montrent rapidement à quel point il est difficile de sortir du stress de devoir joindre les deux bouts et d'avoir suffisamment d'espace mental pour chercher un emploi. Il a d'ailleurs été scientifiquement prouvé que la pauvreté réduit la « bande passante » et rend impossible toute planification à long terme. Face aux frais de garde d'enfants, d'habillement et de mobilité qui vont de pair avec un emploi, on oublie souvent que la recherche d'un emploi coûte également de l'argent. Au lieu de creuser le fossé entre le travail et le chômage en poussant les gens encore plus loin dans la pauvreté, il vaudrait donc mieux poursuivre les travaux pour garantir des salaires minimums adéquats.

GOUVERNANCE ET SUIVI

Bien que la recommandation du Conseil européen sur le revenu minimum ne soit pas une loi contraignante, dont l'infraction ou le non-respect peut être porté devant les tribunaux, elle a été adoptée par tous les États membres de l'Union européenne, y compris la Belgique, et elle a une valeur morale importante.

En termes de gouvernance et de suivi, la recommandation du Conseil recommande aux États membres d'accroître la participation des parties prenantes à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des systèmes de revenu minimum (art. 14.c). Les États membres sont également invités à évaluer en permanence la mise en œuvre des politiques de soutien au revenu (sur la base de données désagrégées) et à procéder à des ajustements afin d'améliorer les objectifs de cette recommandation du Conseil (art. 15.a). Les États membres européens devraient en outre informer périodiquement la Commission de l'éventail des mesures prises ou à prendre pour mettre en œuvre cette recommandation du Conseil dans le cadre des mécanismes existants, tels que la méthode ouverte de coordination et le Semestre européen (art. 15.c).

La Commission européenne, de concert avec les États membres au sein du Comité de la protection sociale, est invitée à continuer de travailler à l'évaluation comparative du revenu minimum et à améliorer la disponibilité et la comparabilité des données et indicateurs pertinents (art. 16.a). En outre, un rapport conjoint de la Commission européenne et du Comité de la protection sociale sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de cette recommandation du Conseil devrait être élaboré tous les trois ans (article 16.c).

BAPN se réjouit que la Présidence belge de l'UE ait organisé la conférence *Revenu minimum, une sécurité d'existence pour tous* le 18 janvier dernier. Lors de cette conférence, les ministres des affaires sociales de l'UE ont eu une concertation informelle un an après l'adoption de la recommandation du Conseil afin de faire le point sur sa mise en œuvre et les progrès accomplis. Les attentes des États membres sur le programme de la prochaine Commission européenne (2024-2029) concernant cette question ont également été discutées.

Afin de réaliser de réels progrès en ce qui concerne la mise en œuvre de la recommandation du Conseil européen et ainsi garantir un revenu décent pour tous en Belgique et dans l'UE, il est important que tant la Belgique que les autres États membres européens donnent la priorité aux mesures de gouvernance et de suivi de la recommandation du Conseil et proposent un programme ambitieux de revenu minimum pour la prochaine Commission européenne, y compris dans la déclaration de La Hulpe qui sera élaborée au cours de la Présidence belge. Cette déclaration de La Hulpe comprendra des propositions et des recommandations pour un nouveau plan d'action visant à mettre en œuvre le Pilier européen des droits sociaux après les élections européennes de juin 2024.

Recommandations fédérales

BAPN demande que les mesures suivantes soient incluses dans le prochain accord de gouvernement fédéral :

1) Garantir des revenus adéquats et accessibles à tous :

- En rehaussant les prestations et les revenus les plus bas au-dessus du seuil de pauvreté européen.
- En ancrant légalement le seuil de pauvreté européen.
- En établissant une évaluation annuelle des minima sociaux par rapport au seuil européen de pauvreté et en réalisant le cas échéant les ajustements nécessaires.
- En appliquant correctement et complètement les indexations et les enveloppes sociales.
- En mettant fin à l'érosion des droits due à une conditionnalité renforcée.
- En supprimant le PIIS et les sanctions imposées par le CPAS. En élaborant un véritable instrument d'orientation qui engage la personne et le CPAS dans un projet positif pour la personne et ce sur base de la confiance (et non des sanctions).

2) Supprimer le statut de cohabitant, en tenant compte des critères suivants :

- Garantir un revenu minimum supérieur au seuil de pauvreté européen pour tous.
- Mettre fin aux situations de dépendance.
- Veiller à ce que chacun ait la liberté de façonner sa vie familiale.
- Trouver une solution pour les droits dérivés.

Recommandations européennes

Pour mettre en œuvre la recommandation du Conseil européen sur le revenu minimum, BAPN demande à la Belgique de :

- 1) Procéder à un examen de la réalité de l'utilisation de l'aide sociale en Belgique par rapport à la recommandation du Conseil européen sur le revenu minimum, sur la base de données ventilées et en coopération avec la société civile et les bénéficiaires eux-mêmes ;**
- 2) En rendre compte dans le cadre du Semestre européen, de la méthode ouverte de coordination et d'autres mécanismes de gouvernance au niveau européen.**

Dans le cadre de la Présidence belge, BAPN demande à la Belgique de :

- 1) Proposer un programme ambitieux sur le revenu minimum pour la prochaine Commission européenne (2024-2029) dans le cadre de la déclaration de La Hulpe**
- 2) Sur la base du rapport d'avancement prévu par la Commission européenne et le Comité de la protection sociale et du cadre d'évaluation comparative, et dans le prolongement de la réunion ministérielle informelle du 18 janvier 2024 sur le revenu minimum, proposer l'organisation d'une réunion ministérielle formelle. Cette réunion devrait déboucher sur des Council Conclusions soutenant les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la recommandation du Conseil européen.**
- 3) Promouvoir une coopération intensive entre les États membres européens au sein du Réseau sur le Revenu minimum (MINET) afin d'encourager l'apprentissage mutuel et l'échange de bonnes pratiques pour soutenir la mise en œuvre de la recommandation du Conseil européen. Impliquer la représentation européenne des personnes en situation de pauvreté dans ce réseau.**

2. Numérisation des services publics et non recours

Recommandations pour une société numérique inclusive à visage humain

Contexte

Le plan NextGenerationEU, destiné à relancer l'économie européenne après le choc de la pandémie, a marqué un tournant décisif dans les politiques européennes de digitalisation. « Rendre l'Europe plus numérique » figurait en effet parmi les 5 ambitions affichées par ce plan. Les fonds libérés à cet occasion – le plus grand budget jamais dépensé en Europe – ont été distribués aux pays membres sous la condition d'en allouer au moins 20 % à des fins de digitalisation.

Pour concrétiser ces ambitions numériques, la Commission européenne établit une feuille de route – le Path to the Digital Decade (décembre 2022) –, doté d'un budget (7,5 milliards d'euros) et d'objectifs organisés sous la forme d'une « boussole numérique ». Cette dernière indique les 4 domaines prioritaires pour les actions futures que l'UE et ses pays membres devront entreprendre : les compétences, les pouvoirs publics, les infrastructures et les entreprises. Dans le cadre de sa politique de relance, la Belgique dépensera 27 % de l'enveloppe budgétaire NextGenerationEU allouée par l'Europe, soit 1,6 billions d'euros répartis entre les différentes entités du paysage institutionnel belge. En septembre 2023, la Commission européenne publiait sur son site les premiers rapports nationaux, qui offrent un instantané du chemin parcouru par chaque pays vers la réalisation du plan numérique européen à l'horizon 2030. Selon ce rapport, la Belgique performe mieux que la moyenne européenne en ce qui concerne la numérisation de ses services publics : sa progression vers l'objectif européen de 100 % de services publics clés accessibles en ligne était évaluée à 81/100, contre un score de 77/100 en moyenne dans le reste de l'UE. 88 % de citoyens utilisent les accès numériques aux services publics, contre 72 % en moyenne dans le reste de l'UE¹⁷. L'application itsme®, l'un des outils d'identification sécurisée intégrés à tous les portails publics belges et à celui de 900 entreprises privées, a été installée sur le téléphone de 6,7 millions de Belges. Soit 80 % de la population âgée de 16 à 74 ans.

N'en déduisons pas pour autant un enthousiasme généralisé des Belges pour la numérisation des services publics et privés. En 2022, 46 % des Belges déclarent avoir rencontré des difficultés dans l'usage de l'e-administration¹⁸, sans que l'on observe de réelle différence selon le niveau de diplôme des personnes interrogées. Dans le dernier Digimeter¹⁹, la moitié des Flamands assurent préférer communiquer avec l'administration et les services publics via des canaux hors ligne. Tandis que les 38 % des Wallons interrogés dans le cadre du Baromètre 2023 de maturité numérique des citoyens wallons affirment hésiter à utiliser une application numérique par crainte de commettre une erreur qu'ils ne pourraient pas corriger²⁰.

On remarquera également que les difficultés numériques sont davantage le fait des populations précarisées sur le plan socio-économique. Aux problèmes rencontrés à cause de la difficulté à utiliser un site web ou une appli (16,5 % des répondants), de bugs techniques (17,5 %) ou encore de signature

¹⁷ European Union (27/09/2023), [Digital Decade Country Report 2023, Belgium](#)

¹⁸ Bonnetier, C., Brotcorne, P., Wagener M. (2023), Baromètre de l'inclusion numérique 2023. Rapport à paraître sur le site www.mi-is.be/fr/themes/e-inclusion/digilab, réalisé pour le compte du SSP Intégration sociale

¹⁹ L. De Marez, D. Schuurman, et al. (2022), [imec.digimeter 2022. Digitale trends in Vlaanderen](#), Imec

²⁰ Agence du Numérique (9/11/2023), [Baromètre 2023 de maturité numérique des citoyens wallons](#)

électronique (20 %) ²¹ – que 46 % des Belges déclarent avoir rencontré en 2022 –, s’ajoute le risque accru d’exclusion numérique pour tous celles et ceux qui disposent de faibles revenus, sont peu scolarisés, ou ont un problème de santé invalidant. Les moins diplômés, les plus pauvres et les isolés sont surreprésentés dans les populations déclarant ne pas utiliser l’administration en ligne ²². Ces profils précarisés représentent également la majorité des personnes n’ayant pas de connexion internet à domicile. En Flandre, un chômeur sur six ne dispose pas d’adresse mail. Et si 46 % des personnes de 16 à 74 ans ont demandé de l’aide à une personne extérieure pour pouvoir accéder aux services essentiels en ligne, 50 % des personnes rencontrant un problème ne font *pas* appel à un tiers. Là encore, les profils les plus précaires comme les personnes demandeuses d’emploi avec de faibles revenus, les personnes isolées, les familles monoparentales sont majoritaires. Tous les chiffres le montrent : vivre en pauvreté vous expose à davantage d’exclusion numérique. On verra plus loin que l’inverse est vrai aussi.

Force est de constater que malgré ces constats, les objectifs que s’est fixés l’UE dans son plan numérique *Path to the Digital Decade*, traduit au niveau fédéral par le plan #SmartNation, sont purement quantitatifs. Le DESI ²³ et les Digital Decade Country Reports se concentrent sur le degré de digitalisation de l’Europe et de ses citoyens, sans mesurer à aucun moment l’impact de ce processus. Il règne le plus grand flou, actuellement, sur l’aspect qualitatif de ces réformes. Les services ainsi numérisés sont-ils plus efficaces ? Plus accessibles ? Plus inclusifs ? Pour un plus grand nombre de citoyens ? Combien de personnes ont installé elles-mêmes *itsme*® sur leur téléphone ? Combien l’utilisent en toute autonomie ? Combien délèguent cette tâche à un tiers ?

Les indicateurs DESI mesurant la performance numérique de l’Europe et de ses états membres ne rendent pas compte non plus des coûts indirects de la digitalisation : combien cela coûte-t-il à une société de priver une partie de sa population de son autonomie administrative ? De reporter ces tâches sur des services et des travailleurs sociaux déjà mal en point en cette période de crises successives ? De déplacer la charge et la responsabilité de certaines démarches cruciales sur les épaules de sa population, et pour les exclus du numérique, sur celles d’un voisin, d’un proche ou d’aidants généralistes, pas toujours formés ou pas forcément tenus à un cadre déontologique ?

On ne trouve pas non plus de traces sur l’évaluation des éventuelles discriminations qu’encourent les personnes n’utilisant *pas* les services numériques : de nombreux cas ont pourtant été documentés de procédures administratives non numériques plus lentes ou plus coûteuses pour le citoyen qui choisit ces voies alternatives... lorsqu’elles existent.

On en vient à penser que la digitalisation a lieu sous le couvert de croyances non documentées : croyance du numérique moins cher et plus efficace, plus écologique, inéluctable, synonyme par défaut de progrès. Le terrain montre pourtant qu’il existe de nombreux contre-exemples. Dans le monde de l’entreprise, le constat a déjà été fait que la non-qualité du numérique a un coût financier et écologique réel, important et mesurable ²⁴. Qu’attendons-nous pour évaluer ce risque et/ou ce coût à l’échelle des services publics et de première nécessité ?

²¹ Bonnetier, C., Brotcorne, P., Wagener M., *ibid*

²² Bonnetier, C., Brotcorne, P., Wagener M., *ibid*

²³ Le DESI (Digital Economy and Society Index) résume les indicateurs de performance numérique destinés à suivre les progrès des pays de l’UE en matière de numérisation.

²⁴ Voir par exemple Sloim E. (16/11/2022), [Coûts de la non qualité dans le numérique : invisibles et omniprésents](#), Journal du Net

On voudrait pouvoir poser la question aux pilotes des différents processus de numérisation. Mais le paysage morcelé des institutions belges et l'éloignement des institutions européennes fait facilement écran à ceux qui ne souhaitent pas ou ne pensent pas à s'engager dans ce dialogue avec les citoyens, a fortiori avec les plus précarisés. Dans de trop nombreux cas, la société civile doit se mobiliser après coup pour signaler les atteintes aux droits fondamentaux provoqués par des solutions digitales inadéquates, intrusives ou défailtantes. Comme par exemple à Bruxelles autour de l'ordonnance numérique ou de l'inaccessibilité de certains syndicats et mutualités après la crise du COVID. En terme de participation citoyenne, et plus particulièrement celle des personnes en situation de pauvreté, on déplore qu'aucune représentation de la société civile en dehors des acteurs économiques ne soit prévue parmi les Digital Minds, ce groupe d'experts dont s'est entouré le Secrétaire d'Etat à la Digitalisation pour écrire la feuille de route numérique de la Belgique à l'horizon 2030. Au contraire d'acteurs privés tels que Google et Microsoft.

Analyse

On l'a vu précédemment : vivre dans la précarité induit un risque accru d'exclusion numérique. L'inverse est malheureusement vrai aussi : le manque de matériel informatique, de connexion sûre et de qualité ou de compétences numériques sont tantôt vecteurs de pauvreté, tantôt facteurs aggravants. Par exemple lorsqu'ils créent des dettes ou entravent l'accès au travail. Le risque de précarité peut également être provoqué par le caractère incomplet ou défailtant des procédures numériques. Par exemple, lorsqu'un bug empêche les citoyens d'exercer leurs droits ou de recourir à certains mécanismes d'aides. Mais dans de nombreux cas, c'est la digitalisation elle-même qui participe à l'exclusion sociale. Par exemple lorsqu'une décision dépend de la manière dont un formulaire a été conçu ou traduit, sans aucune possibilité de poser des questions, de nuancer ou d'apporter des informations complémentaires au moment de le remplir.

DIGITALISATION ET NON TAKE-UP

Dans l'accès aux services publics, [la dématérialisation des procédures et des relations entre le public et l'administration] se traduit par la création, de facto, d'une nouvelle forme de conditionnalité : la conditionnalité numérique.²⁵

La digitalisation de la société, et des services publics et essentiels en particulier, dresse des obstacles supplémentaires sur le chemin déjà parsemé d'embûches des personnes en situation de pauvreté. Les chiffres, les études comme les témoignages des premiers concernés le montrent : bien que les difficultés rencontrées avec l'e-administration soient l'affaire de tous²⁶, les personnes en situation de pauvreté y sont davantage exposées, ne peuvent pas ou peu mobiliser d'aide dans leur entourage, et doivent assumer des conséquences plus impactantes suite à ces difficultés. Dans une analyse récente réalisée par l'institut IACCHOS (UCLouvain), les chiffres 2022 de StatBel²⁷ indiquent en effet qu'au plus

²⁵ Kimri M., Legros. P., Lequesne-Roth C. (2021), [Livre blanc – La digitalisation du service public : pour une éthique numérique inclusive](#), Observatoire de l'éthique publique

²⁶ Bonnetier, C., Brotcorne, P., Wagener M., *ibid.* Comme indiqué plus haut, 46% de la population, soit près d'un Belge sur deux, déclare avoir rencontré au moins un problème dans son recours à l'e-administration, sans que l'on observe de réelle différence selon le niveau de diplôme des personnes interrogées.

²⁷ Bonnetier, C., Brotcorne, P., Wagener M., *ibid.* Parmi les moins diplômés, 4 personnes sur 10 n'utilisent pas l'e-administration, contre 1 sur 10 pour les plus diplômés. Parmi les personnes avec les revenus les plus faibles, 3 personnes sur 10 n'utilisent pas l'e-administration, contre 1 sur 10 pour les revenus les plus élevés. Parmi les

le niveau de scolarisation, de revenu ou le nombre d'équipements utilisés est faible, au moins les citoyens utilisent l'e-administration. Un paradoxe lorsqu'on sait que ce sont des profils qui sont fréquemment en contact avec les pouvoirs publics et que de ces contacts dépendent l'efficacité du système de sécurité sociale en tant qu'outil de lutte contre la pauvreté. A cause d'obstacles numériques, les personnes en situation de pauvreté se heurtent souvent à des portes digitales closes lorsqu'elles cherchent à entrer en communication avec les administrations – qu'il s'agisse de les solliciter ou de répondre à leurs sollicitations. Celles qui parviennent malgré tout à franchir les portails numériques sont confrontés à un autre risque : celui d'aboutir dans une impasse digitale. Car le langage binaire du numérique, fait par définition de 0 et de 1, de cases, de scénarios prédéfinis et de standards, s'accommode mal de la situation souvent instable et complexe des personnes en situation de pauvreté. Lorsqu'on vit en précarité, qu'on enchaîne les petits boulots, qu'on bricole des solutions pour se loger, se nourrir et se chauffer, la situation du lendemain est rarement comparable à celle de la veille. Ce facteur a depuis longtemps été identifié comme une cause de non-recours²⁸. Les atteintes aux droits fondamentaux des plus précaires provoqués par cette nouvelle conditionnalité d'accès aux services publics et essentiels ont des conséquences dramatiques (pertes de revenus, impossibilité de s'inscrire comme chercheur d'emploi, endettement...). Le constat a beau être martelé depuis trois ans, il trouve peu d'écho auprès des décideurs. En Région bruxelloise, par exemple, malgré une forte mobilisation du monde associatif et des exclus du numérique réclamant des guichets physiques pour tous les services publics, le Gouvernement s'est illustré par sa constance à porter un projet de tout au numérique sans fournir aucune garantie d'un accueil physique de qualité assuré en parallèle. Dès lors, perdus dans le labyrinthe administratif et digital, des milliers de personnes, pourtant hautement vulnérables, renoncent à leurs droits sociaux, allant grossir les chiffres du non-recours déjà stupéfiants au regard du rapport final du projet Belmod²⁹.

COMPETENCES DIGITALES... ET ADMINISTRATIVES

Les alternatives au digital, que ce soient les guichets physiques et ou les permanences téléphoniques – avec un humain au bout du fil répondant dans un délai raisonnable –, se sont réduites à peau de chagrin au sortir de la crise du COVID (dans les banques, les hôpitaux, les transports en commun, les mutuelles, les communes, les lieux de loisir...). Dès lors que la digitalisation des services publics a restreint drastiquement les interactions humaines en temps réel dans les contacts des citoyens avec les institutions publiques, une autre cause de non-recours se voit renforcée, à savoir la fracture administrative. Peut-on vraiment attendre de Madame ou Monsieur Tout-le-monde qu'il maîtrise les subtilités d'une législation sociale, a fortiori celui d'un système belge en mille-feuilles ? Seules face à un écran, dans l'impossibilité de rendre compte de leur situation à un fonctionnaire capable de la traduire en termes administratifs, les personnes en situation de pauvreté abandonnent d'autant plus rapidement leurs démarches lorsqu'elles se heurtent à un formulaire numérique hermétique.

personnes qui ne disposent que d'un appareil pour se connecter à internet, 5 sur 10 n'utilisent pas l'administration en ligne, contre 1 sur 10 pour les personnes disposant de plusieurs supports (ordinateur, smartphone, tablette...).

²⁸ Voir par exemple Noël L. (2021), [Non-recours aux droits et précarisations en Région bruxelloise](#), Brussels Studies

²⁹ Dans [son rapport final \(juin 2022\)](#), le projet Belmod révèle que 40 à 50 % des personnes ayant potentiellement droit au revenu d'intégration sociale n'en bénéficient pas. 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 vocabulaire utilisé est complexe. Même si je m'exprime bien en français, ce n'est pas ma langue maternelle. Certains mots sont compliqués à comprendre ; quand je ne comprends pas quelque chose, je dois demander de l'aide à une amie, je reporte à plus tard. Puis j'oublie de demander... C'est plus difficile aussi de se faire relire par quelqu'un sur son smartphone. Et puis c'est petit, on voit moins vite les fautes.
– Noëllie, militante de vécu et facilitatrice en prévention des inégalités

La spécificité du langage administratif combinée avec l'absence d'un médiateur conduit également à des erreurs. Si tout un chacun peut ou a pu en faire l'expérience, là encore les conséquences se révèlent souvent dramatiques pour les personnes en situation de pauvreté. Pour une case mal cochée, on perd une partie de son revenu, on s'engage à recevoir numériquement des factures sur une adresse mail qu'on ne consulte jamais, on enclenche une série d'événements non souhaités qui provoquent la perte du droit de garde d'un enfant... Autant de situations qui nous ont été rapportées lors de différentes consultations. Face à l'importance des enjeux administratifs pour les personnes en situation de pauvreté, on a vu le réseau associatif multiplier les permanences et les solutions d'urgence pour pallier à la combinaison de la fracture numérique et administrative. Et s'épuiser à remplir une mission autrefois assurée par les agents d'accueil des différents guichets publics. La lutte contre la pauvreté s'en voit structurellement déforcée, une situation dont personne ne sortira gagnant.

LE NUMERIQUE : UNE EXCLUSION DE PLUS

L'exclusion numérique ne menace pas seulement l'accès aux droits sociaux. Elle renforce également les mécanismes psycho-sociaux qui affectent les personnes en situation de pauvreté dans leur bien-être et leur estime de soi. La numérisation rend la pauvreté et les différences de modes de vie plus visibles encore et expose davantage la vulnérabilité des personnes en situation de pauvreté. Par exemple lorsqu'on ne peut pas fournir suffisamment d'équipements numériques à ses enfants pour l'école. Elle alimente le sentiment de marginalité, de ne pas compter, ne pas « faire partie de ». Par exemple lorsqu'on ne peut pas payer numériquement dans un magasin rempli d'autres clients. A ceux qui en manquent au quotidien, elle soustrait également de nombreuses occasions de faire lien, d'exister dans le regard d'un autre humain. Par exemple quand on n'a plus de raison de s'adresser à une personne pour commander un café ou un hamburger. Elle entame aussi l'indépendance de nombreux citoyens jusque-là parfaitement autonomes. Par exemple celles qui, analphabètes, ne savent pas taper 1 ou 2 pour naviguer dans le dédale des menus téléphoniques. Les sentiments de honte et une image de soi ternie conduisent à l'isolement et à la solitude sociale.

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.

– Témoignage anonymisé d'une personne ayant une expérience de la pauvreté

C'est mes enfants qui font tout pour moi. Avant, quand je suis arrivée en Belgique, je faisais toutes mes démarches moi-même aux guichets. Maintenant, avec le numérique, je n'y arrive plus moi-même.

– Témoignage anonymisé d'une personne analphabète

Recommandations fédérales

- 1) **Les services publics et essentiels devraient toujours être accessibles selon le principe du click-call-connect.** Les guichets numériques, téléphoniques et humains répondent à des besoins différents, et sont en cela complémentaires. Il importe donc de toujours maintenir des guichets physiques en quantité et en qualité (avec de larges plages horaires, proches de transports en commun, avec du personnel suffisant), accessibles sans rendez-vous et sans coût supplémentaire pour tous les services publics et essentiels. La digitalisation des services ne peut pas conduire à l’allongement des listes et des délais d’attente dans les services physiques.
- 2) **Les politiques numériques, déterminantes pour le présent et le futur, doivent faire l’objet d’un débat démocratique.**
 - La plus-value du numérique devrait toujours être évaluée en amont et en aval de son implémentation à l’aide d’indicateurs quantitatifs et qualitatifs, en tenant compte du coût de la non-qualité et des besoins de *tous* les usagers, a fortiori des plus précaires.
 - Les personnes en situation de pauvreté et de vulnérabilité numérique doivent pouvoir y prendre une part active. La digitalisation d’un service devrait se décider en concertation avec les usagers les plus vulnérables de ce service, qui doivent être impliqués dès le départ (càd dès l’évaluation de la pertinence de numériser un service) et à tous les stades du processus.
 - Les premiers concernés et impactés par la digitalisation de la société doivent être consultés et devraient à ce titre jouer un rôle actif dans le groupe d’experts Digital Minds.
- 3) **L’accès à un équipement informatique et à une connexion internet de qualité et à prix abordable est une condition sine qua non de l’inclusion numérique des personnes en situation de pauvreté.**
 - L’accès à l’internet à domicile devrait être gratuit ou abordable via un tarif social simple pour une large proportion de bénéficiaires (pas seulement les bénéficiaires du CPAS).
 - Le matériel (hardwares, softwares, accessoires tels qu’une imprimante...) rendu accessible devra être durable et facile à réparer pour que son utilisation ne représente pas des frais insurmontables dans le budget des ménages.
- 4) **La digitalisation des services de première nécessité doit conduire à une simplification administrative,** et non à la création d’obstacles supplémentaires. L’automatisation des droits à l’aide de procédures numériques doit systématiquement être accompagnée d’une procédure non digitale de recours permettant de corriger un refus sur base de données erronées. Toute automatisation de droit devra respecter une clause de non aggravation de la situation en cas d’intervention publique.

Recommandations européennes

Outre les initiatives pouvant être prises au niveau européen pour renforcer ou accélérer la mise en place des recommandations nationales énoncées ci-dessus, l’Europe devrait s’engager dans les initiatives suivantes :

- 1) **L'Union européenne devrait œuvrer à une meilleure coordination entre l'agenda numérique et l'agenda social de ses institutions.** La convergence entre le Path to a Digital Decade et le Socle européen des droits sociaux devrait être une préoccupation majeure de la prochaine Commission.
- 2) A ce titre, **l'Union européenne devrait intégrer des critères qualitatifs dans l'évaluation de l'avancement de son plan de route digital.** Les indicateurs de performance numérique du DESI devraient inclure des critères sociaux mesurant l'impact positif ou négatif des processus de digitalisation sur la population.

3. Stop au sans-abrisme et à l'absence de chez soi

Recommandations pour des politiques efficaces qui s'attaquent aux risques de sans-abrisme et fournissent des solutions durables de logement

Contexte

Dans la Déclaration de Lisbonne de juin 2021, tous les États membres de l'Union européenne s'engagent à mieux mettre en œuvre le Principe 19 du [Pilier européen des droits sociaux](#) sur le logement et l'aide aux sans-abri. Cet engagement implique un changement de paradigme : en travaillant plus étroitement ensemble, en renforçant la prévention et en mettant en œuvre des approches intégrées et centrées sur le logement, ils visent à mettre fin au sans-abrisme au lieu de se limiter à le gérer.

La Plateforme européenne de lutte contre le sans-abrisme (EPOCH) est chargée de traduire cet objectif ambitieux en cinq cibles : d'ici 2030, personne ne devrait dormir involontairement dans la rue par manque d'un abri sûr, les séjours dans les abris 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 relogement ne lui ait été proposée. La réalité est effrayante : le nombre de sans-abri augmente, au sein de la population des sans-abri, la proportion d'enfants, de jeunes, de femmes et de personnes souffrant de psychopathologies s'accroît. Le manque de logements abordables sur le marché privé, la pénurie de logements sociaux, l'augmentation considérable des prix des loyers et de l'énergie, les expulsions de locataires sans relogement, les effets pervers du statut de cohabitant, la crise de l'accueil dans la politique d'asile et l'augmentation des problèmes de santé mentale en sont les principales causes. Les personnes aux revenus insuffisants sont de plus en plus à la merci des marchands de sommeil qui font des affaires en or.

Le sans-abrisme ne peut être réduit au fait d'avoir un logement propre. Une vision globale tient compte du « désancrage » auquel ces personnes sont confrontées et intègre le sans-abrisme caché dans ses analyses et les solutions politiques qu'elle engendre. On se réfèrera par exemple à la typologie ETHOS³⁰ de Feantsa qui propose une définition large basée sur les différentes situations de vie ou de logement.

L'adresse de référence doit permettre aux sans-abris de rester ancrés administrativement et de continuer à bénéficier de leurs prestations et droits sociaux. Sans adresse, les personnes tombent dans un cercle vicieux car l'accès aux droits et aux services sociaux en est entravé. Force est de constater pourtant que le droit à l'adresse de référence fait l'objet d'un fort taux de non-recours. Une circulaire récente³¹ vise à remédier aux obstacles, notamment en harmonisant les différentes interprétations et pratiques des CPAS et des communes.

Le statut de cohabitant a un impact négatif sur le sans-abrisme et l'absence de chez soi. Le risque de pénalisation financière menace la solidarité des citoyens pour héberger leurs amis et leur famille. Et le

³⁰ Feantsa, European Typology of Homelessness and Housing Exclusion, (2017), www.feantsa.org/download/ethos2484215748748239888.pdf

³¹ Circulaire du 7 juillet 2023 concernant l'adresse de référence pour les sans-abris, www.mis.be/fr/reglementations/circulaire-du-7-juillet-2023-concernant-ladresse-de-reference-pour-les-sans-abris

fait de garder son propre logement, qui est en réalité vide, conduit à un gaspillage involontaire mais cynique d'unités de logement dans le contexte d'une crise majeure du logement.

En l'absence d'opportunités (et parfois d'efforts) de la part des autorités locales pour prévenir et combattre le sans-abrisme, les personnes sont dirigées vers les grandes villes, telles que Bruxelles. D'un autre côté, certaines personnes préfèrent elles-mêmes mener une existence anonyme dans la grande ville. À cause de ce déracinement, leurs réseaux personnels s'effritent et leurs problèmes d'assuétudes et de santé mentale s'intensifient.

Les grandes villes sont aux prises avec d'énormes problèmes sociétaux, qui sont souvent abordés de manière unilatérale et ponctuelle par des mesures de sécurité sans investir dans une meilleure lutte contre la pauvreté et des dispositifs sociaux. Afin d'éviter que le discours négatif et discriminatoire sur les sans-abris et les sans-papiers ne devienne incontrôlable, les gouvernements, les médias, les institutions et les citoyens doivent faire preuve de nuance et de sens des responsabilités.

Analyse

L'HÉBERGEMENT D'URGENCE LAISSE À DÉSIER

Les structures d'accueil traditionnelles sont sursaturées, elles manquent de personnel et de moyens pour assurer une assistance humaine, sûre et individuelle.

Les demandeurs d'asile et les personnes sans résidence légale sont largement représentés au sein de la population des sans-abris, parce que la société n'offre pas de solutions à ces groupes cibles. Les sans-abris ayant un statut de résidence précaire, dont un groupe très important de migrants intra-européens tels que les Polonais et les Roumains, sont exclus de l'aide sociale et n'ont par exemple pas droit au revenu d'intégration sociale et à l'adresse de référence.

La crise de l'accueil dans le domaine de la politique d'asile est néfaste : un groupe important de personnes ayant droit à une place d'accueil est condamné à vivre dans la rue, principalement des hommes seuls originaires d'Afghanistan, d'Érythrée et du Burundi.

Le gouvernement poursuit une politique de réaction à chaud et augmente temporairement la capacité d'hébergement d'urgence dans les situations de crise, avec par exemple des « plans hiver » lors de conditions météorologiques extrêmes.

Le modèle de gestion axé sur l'hébergement d'urgence n'apporte pas de solutions structurelles et doit de toute urgence céder la place à des systèmes d'hébergement innovants et locaux, à petite échelle qui orientent les personnes vers des solutions de logement durables.

PAS D'ORIENTATION VERS UN LOGEMENT

Des personnes restent en psychiatrie plus longtemps que nécessaire parce qu'aucune solution de logement n'est trouvée. Les personnes en détention, avec la possibilité d'une libération anticipée, par exemple, restent également enfermées pour la même raison. Les séjours de longue durée en institution renforcent la dépendance des personnes et rendent la réinsertion dans la société de plus en plus difficile. Le manque de logements privés et sociaux abordables, mais aussi la discrimination sur le marché du logement est à l'origine de cette situation.

La prime fédérale d'installation pour les frais de déménagement et d'installation a une portée limitée. La prime est insuffisante pour couvrir les frais réels, elle n'est versée qu'une seule fois dans la vie. Dans

certaines situations, il ne s'agit pas d'un droit individuel, mais d'une prime accordée à une seule adresse, ce qui pénalise les personnes qui veulent vivre ensemble. Souvent, les CPAS demandent aux bénéficiaires d'avancer eux-mêmes les frais.

PAS DE SOLUTION DURABLE A LA SORTIE

Je suis resté condamné. Même si, en prison, j'avais remboursé ma dette.

– Témoignage anonymisé d'une personne ayant une expérience de la pauvreté

Trop souvent, après un séjour en prison, dans une institution pour jeunes, dans un centre d'asile ou un hôpital, les personnes se retrouvent (à nouveau) dans des conditions de vie précaires et un retour à la rue s'impose. Les services sociaux de ces institutions disposent de trop peu de temps et de ressources pour travailler à une sortie offrant des perspectives d'avenir. En raison d'une approche statique de l'aide, les questions relatives à la réintégration et à l'assistance post-sortie ne se posent qu'en fin de parcours, alors que l'aspect du logement devrait être abordé dès le début de l'assistance.

Le séjour en institution n'est pas suffisamment considéré comme une opportunité de 'connecter' les personnes au gouvernement et à la société.

– Directeur de la politique sans-abri du CAW

On ne parvient pas à rétablir les droits sociaux et financiers des personnes avant leur sortie. La recherche d'un logement, d'un revenu, d'un emploi... entravent la réussite de leur réintégration. Les tracasseries administratives, l'engorgement des services et de l'assistance de première ligne, l'absence de point de contact et de réseau social sont autant de seuils qui remettent très vite les personnes fragilisées en grande difficulté.

La personne qui vient sonner en premier à votre nouvelle adresse ? C'est l'huissier !

– Témoignage anonymisé d'une personne ayant une expérience de la pauvreté

Le séjour en institution n'est pas ou peu mis à profit pour anticiper les embûches que l'on rencontrera plus tard dans la société. Les problèmes du passé refont rapidement surface à la sortie de l'institution, comme l'endettement. Par exemple, les demandeurs d'asile déboutés qui doivent quitter un centre d'accueil n'ont souvent pas de carte médicale pour consulter un médecin ou obtenir des médicaments. N'ayant pas accès aux soins de santé (préventifs), les sans-abris et sans-chez soi se retrouvent souvent dans les services d'urgence et les hôpitaux. L'organisation et les règles strictes des institutions de soins ne sont pas adaptées à ce public complexe, de sorte qu'en cas de « comportement problématique » – souvent déclenché par un problème d'assuétude – ils sont rapidement expulsés.

EXPULSIONS MASSIVES

Malgré un suivi très insuffisant, les études montrent que les expulsions sont en augmentation. Les loyers inabordables, plus que les loyers impayés, sont les principales causes du problème. Cette pratique viole la dignité humaine et le droit au logement. Une expulsion est bien plus qu'un moment isolé, c'est tout un processus de privation et d'accumulation de problèmes qui se déroule avant, pendant et après l'expulsion.

L'expulsion n'est pas une fatalité, mais pour l'éviter, il faut investir dans une approche proactive approfondie, dans l'information et le soutien, dans un meilleur accès aux voies de recours et à l'assistance juridique.

En l'absence d'autres options, même les propriétaires bien intentionnés ne voient pas d'autre solution que l'expulsion par la voie judiciaire.

Le droit de propriété a beaucoup plus de poids que le droit à un logement décent. Nous le constatons souvent dans le règlement des litiges locatifs, où le rapport de force penche en faveur du propriétaire. Et il arrive trop souvent que des personnes soient expulsées sans avoir eu l'espace et le soutien nécessaires pour trouver une solution de relogement.

Les habitants des maisons déclarées inhabitables sont trop souvent mis devant le fait accompli, sans avoir la possibilité de travailler à une solution. Il arrive qu'ils n'apprennent qu'au moment de l'affichage que leur résidence a été déclarée inhabitable.

Même en dehors des procédures judiciaires, des personnes sont contraintes de quitter leur logement en raison d'augmentations excessives du loyer, de menaces de l'industrie du recouvrement, de conditions de vie insalubres ou de coupure d'eau et d'énergie.

Il y a trop peu de sanctions pour les expulsions illégales par des propriétaires malhonnêtes, car ces infractions pénales sont à peine identifiées et poursuivies.

Enfin, en l'absence d'une transition climatique équitable, il y a le grand danger de la *rénoviction* : la rénovation énergétique (obligatoire) des logements menace à la fois les acheteurs d'urgence³² et les locataires qui ne pourront bientôt plus payer l'augmentation de loyer.

Recommandations fédérales

1) Davantage de logements abordables, de qualité et économes en énergie grâce à un pacte Logement/Énergie

Une stratégie coordonnée avec des mesures fédérales, régionales et locales fortes devrait s'attaquer à la crise du logement et de l'énergie :

- en créant davantage de logements publics
- en encadrant socialement le marché locatif privé
- en ancrant et en multipliant des projets novateurs qui donnent de bons résultats
- en soutenant et en normalisant les modes alternatifs de logement et de cohabitation, en optant pour la stratégie de « l'habitat dispersé » dans les zones résidentielles et en évitant la ségrégation
- en ne pénalisant pas la solidarité entre les citoyens par des sanctions financières en cas de cohabitation (suppression du statut de cohabitant)
- en adoptant une politique sociale de rénovation (énergétique) qui protège les acheteurs d'urgence et les locataires vulnérables

³² Les acheteurs d'urgence sont des ménages qui, en partie par nécessité (en raison d'un manque de logements locatifs privés et sociaux décentes et abordables), ont acheté une maison en mauvais état sans avoir les moyens d'investir des ressources financières pour la remettre en bon état, ce qui se traduit, entre autres, par des factures d'énergie élevées. Faute de fonds propres et de solvabilité suffisante, ces propriétaires sont également systématiquement exclus des primes de rénovation ou des subventions à la rénovation urbaine.

- en mettant en place une politique plus ferme contre l'inoccupation de logement par l'abolition entre autre du statut de cohabitant et l'application du droit de gestion publique.³³

2) Davantage de ressources pour une assistance et des services adéquats et accessibles.

Outre la création de nouvelles infrastructures de logement, il est nécessaire d'investir davantage dans l'assistance et les services :

- en évitant l'expulsion grâce à un travail social de proximité, à des mécanismes de soutien financier et à un meilleur accès à l'aide juridique.
- en déployant plus largement le *Housing First* comme méthode et comme vision à long terme
- en travaillant dès l'arrivée en institution à des solutions de logement, au rétablissement de réseaux informels et en évitant l'épuisement des droits
- en assurant un suivi pour garantir l'autonomie, grâce à des programmes de *Post Housing* avec l'assurance d'un revenu digne, d'une protection temporaire contre les créanciers, de l'obtention d'une carte médicale et de transports publics gratuits, de l'accession à la formation ou l'emploi, d'une aide locative, d'une aide psychologique gratuite, etc.
- en faisant appel à l'aide de pairs dans le cadre de la réintégration (aide de personnes au parcours similaire)
- en garantissant avant la sortie de l'institution, les droits des CPAS, tels que le revenu d'intégration sociale, une adresse de référence, une aide financière supplémentaire, une carte médicale, une garantie locative...
- en déployant des figures de liaison à l'intérieur et à l'extérieur des institutions, auxquelles les gens peuvent s'adresser à tout moment s'ils se heurtent à des obstacles
- en renforçant les droits des locataires
- par une approche holistique dans les structures de soins, qui ne se concentre pas uniquement sur la guérison physique, qui lutte contre la stigmatisation du personnel et qui permette de prendre des mesures adéquates pour la prise en charge et l'assistance des sans-abri.
- par une politique d'accueil des demandeurs d'asile plus sociale, où toutes les instances publiques assument leurs responsabilités, par exemple par le biais d'un plan de distribution communal
- en investissant dans l'encadrement social des (ex-)détenus
- en augmentant et en assouplissant la prime d'installation fédérale
- par un suivi rigoureux et une évaluation continue de l'adresse de référence du point de vue des utilisateurs.

³³ Le droit de gestion publique vise à lutter contre l'inoccupation et le délabrement en remettant les logements à problèmes sur le marché du logement sous forme de logement social après leur réhabilitation. La commune prend temporairement en charge la gestion du bien immobilier du propriétaire en vue de sa réhabilitation et de sa location sociale.

Recommandations européennes

1) Un thème transversal à toutes les stratégies européennes

Une lutte efficace contre le sans-abrisme nécessite une approche intégrée et transversale au-delà des tendances politiques. Par conséquent, nous soutenons que tous les programmes européens et toutes les stratégies européennes devraient inclure le thème du sans-abrisme, par exemple dans la Garantie pour l'enfance, l'égalité des genres, l'intégration des Roms, la stratégie climatique, l'inclusion des personnes en situation de handicap, etc.

2) Faire des principes de Lisbonne une recommandation européenne

Les 5 objectifs de Lisbonne (voir ci-dessus) ne sont pas facultatifs et méritent donc la forme d'un instrument législatif. En transformant ces 5 points de bataille en une recommandation européenne, les États membres peuvent être appelés à rendre des comptes lorsqu'ils font preuve de trop peu d'ambition dans leur politique nationale de lutte contre le sans-abrisme et l'absence de chez soi. Le Semestre européen et les rapports nationaux doivent accorder plus d'attention au sans-abrisme et l'absence de chez soi.

3) Housing First – Housing Led

Les rapports nationaux et internationaux de ces dernières années montrent les résultats durables et l'expertise des projets de *Housing First*. Une multiplication et un ancrage structurel de ces projets s'imposent en plus de l'élargissement du champ d'application de cette méthodologie. Le problème des déficits infrastructurels doit être abordé par le biais de fonds d'investissement facilement accessibles aux régions et aux villes afin que davantage de personnes en situation de sans-abrisme puissent être aidées. En soutenant davantage les innovations sociales, la priorité devrait être donnée aux solutions structurelles et durables axées sur le logement (*housing-led policies*). Le modèle de « gérer la détresse sociale » devrait être de plus en plus abandonné.

4) Un budget européen suffisant pour lutter contre la pauvreté

- En allouant des fonds suffisants à la lutte contre la pauvreté dans le CFP³⁴. Dans le cadre de ce budget consacré à la lutte contre la pauvreté, des fonds suffisants devraient être réservés séparément à la lutte contre le sans-abrisme.
- Dans le cadre d'une approche transversale, un pourcentage suffisant devrait être prévu dans tous les Fonds européens pour lutter contre le sans-abrisme.

5) Garantie de protection sociale pour les ressortissants intra-européens

- Alignement des systèmes sociaux des États membres afin que les personnes qui déménagent ou transitent au sein de l'UE soient protégées de manière adéquate contre la perte de résidence, de travail, de revenu...
- Le droit d'accueil devrait être inscrit dans la loi pour les citoyens européens qui font recours au droit de la liberté de circulation.

6) Renforcer la plateforme EPOCH

³⁴ Le cadre financier pluriannuel est le budget pluriannuel de l'ensemble de l'UE.

La plateforme EPOCH est un outil adéquat pour promouvoir davantage de coopération et d'échanges européens. La Présidence belge doit faire pression pour un nouveau programme de travail ambitieux avec des ressources financières suffisantes pour, entre autres, renforcer le suivi et les comptages en flux tendus dans les villes européennes. La participation de experts de vécu doit être assurée de manière structurelle dans le pilotage de la Plateforme et dans l'élaboration et l'évaluation du programme de travail.

4. Garantie européenne pour l'enfance : une alimentation abordable, saine et durable pour tous

Plaidoyer pour l'égalité alimentaire, la souveraineté alimentaire et la gratuité des repas scolaires sains dans la lutte contre la pauvreté infantile

Contexte : opportunités dans le cadre de la Garantie européenne pour l'enfance

La recommandation sur la Garantie européenne pour l'enfance a été adoptée par le Conseil de l'Union européenne en juin 2021 et fait partie du pilier européen des droits sociaux. Pour réaliser le principe 11 « Accueil de l'enfance et aide à l'enfance », l'UE se fixe pour objectif de réduire de 5 millions le nombre d'enfants européens en situation de pauvreté d'ici à 2030. La European Child Guarantee vise à prévenir et à combattre l'exclusion sociale en garantissant aux enfants l'accès aux services essentiels en matière de soins de santé, d'éducation gratuite et de garde d'enfants, de logement adéquat et de nutrition saine.

Chaque État membre est tenu d'élaborer son propre plan d'action sous la direction d'un coordinateur national de la garantie pour l'enfance. Dans son plan d'action national³⁵ de mai 2022, la Belgique, avec les États fédérés, s'engage, sous la coordination du SPP Intégration sociale à réduire d'au moins 93.000 le nombre d'enfants menacés de pauvreté ou d'exclusion sociale d'ici à 2030.

Dans le cadre de l'évaluation du pilier social européen, une première évaluation de la Garantie pour l'enfance sera réalisée en 2024 et chaque État membre devra soumettre un rapport intermédiaire. La Présidence belge organisera un échange avec les différents ministres au printemps 2024 autour des obstacles, des freins, des succès et des développements positifs dans la mise en œuvre de la garantie. Les chiffres sur la pauvreté infantile en Belgique sont alarmants. Ainsi, une étude récente de la Fondation Roi Baudouin³⁶ indique que 12,8 % des enfants (8 % en Flandre, 21 % en Wallonie et 32 % à Bruxelles) sont aujourd'hui en situation de privation matérielle. En clair, ces enfants connaissent quotidiennement le manque d'au moins 3 des 17 éléments que l'UE considère comme essentiels à un développement sain et équilibré.

Bien que la pauvreté infantile soit un défi sociétal majeur, elle n'est pas insurmontable : l'introduction et le renforcement de politiques ciblées peuvent mettre fin aux cercles vicieux qui causent la reproduction de la pauvreté de génération en génération. De nombreuses recherches montrent que les politiques de lutte contre la pauvreté infantile ne doivent pas être considérées comme un coût pour le budget d'un pays. Il s'agit au contraire d'un investissement ayant un impact positif à long terme sur les budgets publics.

DES PRATIQUES DE L'INDUSTRIE AGROALIMENTAIRE QUI ACCROISSENT LA PAUVRETE

L'alimentation, en particulier la consommation de viande, détermine un tiers de notre empreinte écologique totale. Chaque année dans le monde, 1,3 milliard de tonnes de nourriture sont gaspillées,

³⁵ Plan d'action national belge Garantie européenne pour l'enfance 2022-2030, www.mi-is.be/fr/themes/lutte-contre-la-pauvrete/pauvrete-et-familles/pauvrete-infantile/european-child-guarantee#documents

³⁶ Guio A.-C., Van Lancker W., (2023), [La déprivation des enfants en Belgique et dans ses régions](#), Fondation Roi Baudouin

soit un tiers de la production alimentaire totale. La nourriture gaspillée en Europe pourrait nourrir 200 millions de bouches³⁷. Le modèle de marché de l'industrie agroalimentaire est pernicieux pour les petites exploitations agricoles. En Belgique, un fossé béant se creuse entre les revenus des agriculteurs et ceux des autres secteurs. En outre, dans le monde entier, on observe un clivage croissant entre les agriculteurs riches aux grandes exploitations et les agriculteurs plus petits et plus pauvres, qui doivent souvent faire face à un endettement excessif.

Dans le même temps, la demande d'aide alimentaire prend des proportions hallucinantes en raison de la hausse des prix de l'énergie et des denrées alimentaires et de l'instabilité géopolitique. En 2022, 193.344 personnes en moyenne ont frappé à la porte des Banques Alimentaires belges chaque mois³⁸. Malgré les voyants au rouge, le passage à la souveraineté et à l'égalité alimentaires, qui englobe les préoccupations sociales, économiques et environnementales et limite le pouvoir du marché et des grandes entreprises, n'a pas eu lieu. La machine bien huilée de l'industrie agroalimentaire tourne à plein régime. On fait des affaires en or, en produisant des aliments malsains à bon marché et en surproduisant délibérément des aliments qui sont recyclés dans la lutte contre le gaspillage alimentaire en nourrissant les pauvres.

Aux niveaux local, régional, fédéral et européen, il est urgent de passer à des politiques alimentaires durables ayant un impact minimal sur l'environnement et une équité maximale garantissant le droit à des revenus décents et à une alimentation saine et abordable.

LA GRATUITE DE REPAS SCOLAIRES SAINS, UN LEVIER EFFICACE

Dans ce rapport, BAPN se concentre sur un sous-aspect de la Garantie pour l'enfance, à savoir l'appel à rendre l'alimentation saine accessible à tous. Ici, nous mettons l'accent sur l'importance de repas scolaires sains et gratuits pour tous les enfants en tant que droit universel. Le Commissariat flamand aux Droits de l'Enfant formule dans son récent avis politique que « Les repas scolaires sains sont un maillon de la politique de lutte contre la pauvreté infantile qui a un effet positif direct sur la vie des enfants et des jeunes aujourd'hui et sur leurs chances dans l'avenir. »³⁹

Pour la composante « alimentation saine », la recommandation européenne prescrit au moins un repas sain par jour d'école en plus de l'accès à une alimentation suffisante et saine via le programme européen pour la consommation de fruits, de légumes et de lait dans les écoles. La Belgique, contrairement à la plupart des autres États membres, fait preuve de trop peu d'ambition pour atteindre cet objectif. La Fondation Roi Baudouin incite les décideurs politiques à mettre en œuvre des politiques « ciblant tous les enfants, telles que les repas scolaires gratuits, [qui] engendrent des effets bénéfiques directs sur la nutrition, réduisent les coûts pour les ménages et améliorent également la santé des enfants et leurs résultats scolaires. »⁴⁰

³⁷ Cfr www.voedselverlies.be/voedselverlies-in-vlaanderen/voedselverlies-in-de-wereld

³⁸ Cfr www.foodbanks.be

³⁹ Commissariat flamand aux droits de l'enfant, Avis du 12 décembre 2023, Garantir des repas scolaires sains pour chaque enfant, www.kinderrechten.be/advies/garandeer-gezonde-schoolmaaltijden-voor-elk-kind

⁴⁰ Fondation Roi Baudouin, (2023), Des leviers d'action pour remédier aux causes structurelles de la pauvreté des enfants, <https://media.kbs-frb.be/fr/media/11092/Des%20leviers%20d%27action%20pour%20rem%20C3%A9dier%20aux%20causes%20structurelles%20de%20la%20pauvret%C3%A9%20des%20enfants>

Les projets régionaux et locaux qui expérimentent avec différentes méthodes de travail sur les repas scolaires sains sont prometteurs et obtiennent de bons résultats. Le projet « Lekkers op school » du Onderwijscentrum Gent, grâce auquel les enfants d'âge préscolaire de huit écoles gantoises reçoivent des repas gratuits ou à prix réduit, met en évidence un impact à plusieurs niveaux. Ides Nicaise, chercheur à l'HIVA, constate que les enfants connaissent mieux les aliments sains, qu'ils participent davantage en classe et que leur bien-être s'améliore considérablement. L'effet positif sur l'absentéisme est également remarquable. Selon le chercheur, le fait de proposer une offre universelle à tous les enfants tout en se concentrant sur différents éléments tels que l'expérience alimentaire, la sensibilisation des parents, l'environnement de restauration et d'apprentissage, a un impact nettement plus important sur la réduction de la pauvreté.

Lorsque les pouvoirs publics subventionnent une alimentation saine dans les écoles, cet investissement social s'avère très rentable. Une étude internationale menée par la Fondation Rockefeller aux États-Unis montre en effet que les bénéfices à long terme pour la communauté en termes de santé, de réduction de la pauvreté et de prospérité sont au moins deux fois supérieurs au coût⁴¹.

Analyse

Ce sont les pauvres qui n'ont pas d'argent pour vivre sainement grâce à une alimentation saine, qui manquent également de l'argent nécessaire pour se faire soigner à temps
– Médecin d'un hôpital Bruxellois

LA PAUVRETÉ ALIMENTAIRE DUE À DES REVENUS TROP FAIBLES

Les personnes qui perçoivent un revenu d'intégration ou de remplacement en raison d'une maladie, d'un handicap, d'une invalidité ou du chômage parviennent à peine à se nourrir sainement et dépendant de l'aide alimentaire⁴². Les parents isolés et leurs enfants, les personnes issues de l'immigration et les personnes âgées disposant d'une pension limitée sont les plus exposés au risque de pauvreté alimentaire.

Les études montrent que les personnes à faible revenu consacrent une part plus importante de leur budget à l'alimentation, par rapport aux tranches de revenus plus élevées⁴³. Par conséquent, il n'est pas surprenant que les produits alimentaires figurent parmi les biens les plus fréquemment volés. Bien que le vol à l'étalage soit souvent le symptôme d'une grande pauvreté, ceux qui ne peuvent pas rembourser leur larcin courent le risque d'une accusation criminelle menant au tribunal et à la prison. L'inégalité alimentaire se heurte à la répression. Heureusement, il existe des voix discordantes et certains juges perçoivent les origines structurelles des vols de nourriture⁴⁴.

⁴¹ The Rockefeller Foundation, True Cost of Food: School Meals Case Study, (2021)

www.rockefellerfoundation.org/report/true-cost-of-food-school-meals-case-study/

⁴² Voir par exemple Storms et Hermans (2020), Hermans (2019), SPP-IS (2017), Ghys & Oosterlynck (2015)

⁴³ Recherche par le Centre d'expertise pour le budget et la protection financière (Cebud)

⁴⁴ Un jugement rendu en 2021 par le tribunal correctionnel de Liège concernant le vol répété de nourriture d'une femme sans-abri invoque la responsabilité de la société d'aider les personnes en situation précaire au lieu de les enfermer. Le juge Franklin Kutry a expliqué dans son jugement que l'emprisonnement n'était pas nécessaire et que la société devrait être en mesure d'apporter une meilleure réponse à ce problème.

LA PAUVRETÉ NUIT A LA SANTE ET REND MALADE

Les groupes vulnérables (faibles revenus, faible niveau d'éducation, conditions de travail précaires et mauvais logements) sont confrontés à l'insécurité alimentaire et présentent donc un risque plus élevé de contracter des maladies liées à la nutrition⁴⁵. Par exemple, les amputations des orteils et des pieds dues au diabète sont fréquentes chez les personnes les plus précarisées.

La stigmatisation et l'individualisation de pathologies telles que l'obésité conduisent à la honte, à la peur, au stress et à un isolement dangereusement extrême. La société reproche aux pauvres de ne pas faire assez d'exercice et de mal manger, mais ne tient pas compte de l'influence de facteurs déterminants pour la santé tels qu'un revenu suffisant, un cadre de vie sain et un logement adéquat.

DES OPPORTUNITÉS D'ÉDUCATION MENACÉES

Les parents vulnérables élaborent des stratégies de survie pour nourrir leurs enfants. Il arrive qu'ils inscrivent leurs enfants à des repas chauds à l'école sans pouvoir les payer. Nous constatons que dans certaines écoles, ils sont sanctionnés par la rétention illégale des bulletins scolaires. Et nous constatons que des agences de recouvrement et des huissiers de justice sont envoyés à la demande des écoles, accroissant davantage les coûts pour ces familles.

Les écoles imposent aux parents des règlements et des normes concernant les collations et les boîtes à lunch saines et durables. Ces règles viennent souvent s'ajouter aux listes de fourniture comme le matériel de déguisement, le matériel de bricolage, les dépenses supplémentaires pour les excursions ou les voyages scolaires de plusieurs jours. Pour les familles qui tentent de survivre avec un revenu insuffisant, il s'agit de dépenses impossibles à assumer. Et une fois de plus, l'on responsabilise les parents. Cette vision individualiste fait obstacle à la recherche d'une solution où la société s'attaque structurellement à l'inégalité (alimentaire).

L'immense pression exercée par ces pratiques scolaires conduit à nouveau à la stigmatisation et transmet aux parents vulnérables le message qu'ils ne sont pas en mesure de fournir une bonne éducation. N'étant pas en mesure de répondre à toutes ces attentes, ces familles ne parviennent pas à établir un lien avec l'école, ce qui a des conséquences négatives sur le parcours scolaire de leurs enfants.

Les personnes qui ne peuvent pas donner de boîte à lunch saine et bien remplie à leur enfant sont très vulnérables et visibles. La boîte à lunch contenant le sandwich au chocolat quotidien ou les restes d'une pizza bon marché donne une vision brute de la vie des personnes en situation de pauvreté et de leur porte-monnaie. Il est important que le personnel scolaire reconnaisse et respecte cette vulnérabilité et qu'il essaie d'aborder cette question de façon proactive.

L'AIDE ALIMENTAIRE SOUS LE COUP D'UNE PROTESTATION

Vous avez déjà fait la queue pour un colis alimentaires ? Ou avez-vous déjà eu un rendez-vous à l'épicerie sociale où un assistant du CPAS vous 'guide' dans vos choix alimentaires ? C'est une expérience existentielle dont vous ne sortirez pas indemne,

⁴⁵ Friel S., Hattersley L., Ford L., (2015), Addressing inequities in healthy eating, Oxford University Press

surtout parce que vous savez que la semaine prochaine, le mois prochain... vous 'devrez' y retourner.

L'aide alimentaire n'est ni efficace ni efficiente dans la lutte contre la faim. Bien que la solidarité soit grande et les intentions sincères, la distribution de colis alimentaires laissent les personnes en situation de pauvreté déçues à long terme. Mais nécessité fait loi : si la charité vous permet d'obtenir de la nourriture à court terme ou de donner à vos enfants des provisions de base, le choix est clair pour les personnes en situation de pauvreté⁴⁶.

Les études montrent que l'aide alimentaire a un impact légèrement positif sur les revenus mais ne réduit pas l'insécurité alimentaire. L'adéquation du revenu d'intégration sociale, par exemple, n'est pas sensiblement améliorée par l'aide alimentaire⁴⁷.

L'aide d'urgence ne réduit pas les inégalités et ne contribue pas à la souveraineté. En effet, les banques alimentaires ont tendance à fonctionner avec des excédents alimentaires invendus qui sont souvent malsains et transformés.

Recommandations fédérales

- 1) **L'aide alimentaire en tant que solution d'urgence est nécessaire aujourd'hui, mais ne doit pas remplacer les mesures structurelles de lutte contre la pauvreté.** L'augmentation des allocations minimales et des salaires au-dessus du seuil de pauvreté européen est une priorité à cet égard.
- 2) Les pouvoirs publics devraient imposer des **cadres de qualité** en matière d'aide matérielle.
 - La distribution d'aliments sains et de qualité doit se faire avec humanité en évitant la stigmatisation.
 - Le libre choix et la participation sont des principes fondamentaux.
 - Les distributions de colis doivent offrir des possibilités de rencontre et d'orientation vers les services d'aide aux personnes nécessiteuses.
 - Le modèle de « sociaal_kruideniers Vlaanderen »⁴⁸ est une tentative inspirante d'humaniser l'aide d'urgence.
- 3) Garantir le droit à une alimentation durable et de qualité pour chaque personne grâce à un **système de sécurité sociale alimentaire**, dans lequel les personnes reçoivent un certain budget pour acheter des produits alimentaires, distribués et consommés de manière durable, par le biais d'approches en chaîne courte et socialement justes.⁴⁹

⁴⁶ Netwerk tegen Armoede (2022), Nieuwe liefdadigheid en voedseloverschotten : hoe noodhulp terug hip is in de strijd tegen armoede, in Bouwen aan een breed sociaal beleid: Voedselhulp onder protest, Politeia

⁴⁷ Hermans K., (2019), De financiële impact van voedselbedeling op de inkomensadequaatheid van leefloontrekkers in België, UAntwerpen, <https://socialesecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/nl/publicaties/btsz/masterproef-karen-hermans-2019.pdf>

⁴⁸ Cfr www.socialekruideniersvlaanderen.be

⁴⁹ En France, depuis plusieurs années, des personnes travaillent via un collectif sur le thème de la sécurité sociale d'alimentation (SSA), avec de plus en plus d'initiatives locales : www.securite-sociale-alimentation.org/la-ssa/

Greenpeace⁵⁰ définit la sécurité alimentaire sociale grâce à un système par lequel chaque individu recevrait un budget d'environ 150 euros (en fonction de sa situation financière) qui ne pourrait être utilisé que pour acheter des aliments sains auprès de producteurs reconnus, durables et correctement rémunérés. Ce système pourrait, par exemple, au moyen de cotisations sur le travail et d'une taxe sur les bénéfices des multinationales du secteur alimentaire, démocratiser l'accès à une alimentation saine et durable.

4) Accès gratuit à des collations et des repas chaud sains et durables pour chaque enfant à l'école.

Sur la base d'expériences de projets pilotes, un plan d'action devrait être élaboré pour un déploiement progressif et un ancrage de ce service dans l'enseignement maternel, primaire et secondaire. Pour réaliser cette offre, des ressources en personnel et des ressources de fonctionnement devraient être allouées pour soutenir les écoles.

Recommandations européennes

- 1) **Une meilleure implémentation de la Garantie européenne pour l'enfance dans les politiques nationales.** La Garantie européenne pour l'enfance doit servir de base à l'élaboration des plans nationaux.
- 2) Le programme européen d'aide alimentaire (anciennement FEAD, aujourd'hui intégré au sein du FSE+) doit imposer des **normes de qualité** aux organisations et aux coordinateurs de distributions alimentaires (voir ci-dessus).
- 3) Aujourd'hui, le FSE+ est, presque exclusivement, axé sur l'emploi. Pour rendre l'aide alimentaire superflue à long terme, davantage de **fonds du FSE+ devraient être utilisés pour éradiquer la pauvreté** avec des actions qui vont bien au-delà d'une simple gestion du problème.

⁵⁰ Greenpeace, (2023) Paniers fermiers solidaires: le debrief, www.greenpeace.org/belgium/fr/blog/53244/paniers-fermiers-solidaires-le-debrief/