



28/06/2024

## **CHARTE SOCIALE EUROPEENNE**

Commentaires par  
le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et  
l'exclusion sociale concernant le rapport ad hoc sur la  
crise du coût de la vie

soumis par

**LE GOUVERNEMENT DE LA BELGIQUE**

Commentaires enregistrés par le Secrétariat  
Le 28 juin 2024

**CYCLE 2024**



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

Steunpunt tot bestrijding van armoede,  
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären  
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

# Rapport parallèle pour le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe

## 2024 Rapport ad hoc sur la crise du coût de la vie

---

Juin 2024

## Introduction

Ce rapport a été rédigé par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale<sup>1</sup>.

Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (ci-après 'Service de lutte contre la pauvreté') est une institution de droit public interfédérale et indépendante en Belgique, créé en 1999 par un accord de coopération entre l'État fédéral, les Régions et les Communautés relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté<sup>2</sup>. Son mandat de protection des droits humains repose sur le constat que la pauvreté porte *“gravement atteinte à la dignité et aux droits égaux et inaliénables de tous les êtres humains”* et sur l'objectif commun que se sont fixé les législateurs, à savoir *“la restauration des conditions de la dignité humaine et de l'exercice des droits de l'Homme”*.

Le présent rapport a pour objet de compléter et, là où cela s'avère utile, de commenter les informations contenues dans le rapport présenté par l'État belge<sup>3</sup> au Comité européen des Droits sociaux (CEDS), et d'attirer l'attention du Comité sur les situations d'inégalité d'impact des mesures (de soutien au pouvoir d'achat) sur les groupes vulnérables.

Ce rapport est fondé sur les connaissances acquises par le Service de lutte contre la pauvreté au cours de multiples concertations structurelles et prolongées avec les personnes en situation de pauvreté et leurs associations, d'une part, et les différents acteurs de la lutte contre la pauvreté, d'autre part. Les constats, analyses et recommandations issus de ces concertations sont consignés dans des Rapports bisannuels. Le dernier Rapport 2022-2023 traitait de la dimension financière de la pauvreté<sup>4</sup>, en se focalisant sur l'impact de l'augmentation du coût de la vie.

La structure de ce rapport suit celle du rapport de l'Etat et des différentes questions formulées par le CEDS. Nous n'abordons que les éléments sur lesquels nous avons pu recueillir des informations au cours des dernières années, en particulier dans le cadre des concertations au sein du Service de lutte contre la pauvreté.

Nous tenons à remercier tout particulièrement l'Institut fédéral des droits humains pour sa lecture et ses commentaires.

---

<sup>1</sup> [www.luttepauvrete.be](http://www.luttepauvrete.be), [www.armoedebestrijding.be](http://www.armoedebestrijding.be), [www.combatpoverty.be](http://www.combatpoverty.be), [www.armutsbekaempfung.be](http://www.armutsbekaempfung.be).

<sup>2</sup> [Accord de coopération du 5 mai 1998 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions sur la consolidation de la politique de lutte contre la pauvreté](#), *Moniteur Belge*, 16 décembre 1998 et 10 juillet 1999.

<sup>3</sup> État belge (2023). *Ad hoc Report on the on the cost-of-living crisis submitted by Belgium*, RAP/RCha/BEL(2023), 21 décembre 2023.

<sup>4</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). *La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques – Rapport bisannuel 2022-2023*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

**Question 1. Veuillez indiquer si et comment le salaire minimum légal est régulièrement ajusté/indexé sur le coût de la vie, en précisant la date de la dernière adaptation, et en particulier s'il a été ajusté/indexé depuis la fin de l'année 2021.**

En Belgique, ce n'est pas seulement le revenu minimum mensuel moyen garanti (RMMMG) qui est indexé, mais tous les salaires. L'indice santé et l'indice pivot sont les indicateurs utilisés à cette fin. Ils sont basés sur les modèles de consommation cartographiés dans l'enquête belge sur le budget des ménages<sup>5</sup>. Le panier de biens et services constituant l'indice santé est élaboré sur la base de cette enquête, en attribuant une certaine pondération aux différentes catégories de produits et de services. Cependant, derrière les chiffres globaux se cachent des différences entre les dépenses budgétaires. Ainsi, les familles à faibles revenus consacrent une part considérablement plus importante de leur budget au logement et à l'énergie. L'augmentation des prix du logement et de l'énergie frappe donc les familles à bas revenus plus durement que ne le montre l'augmentation de l'indice des prix à la consommation, de sorte qu'une indexation des revenus ne couvre pas suffisamment la perte de pouvoir d'achat<sup>6</sup>. Ceci est également confirmé par une étude récente, d'où il ressort que, malgré le système d'indexation et les mesures de soutien au pouvoir d'achat, les deux quintiles de revenus les plus bas ont subi une perte de pouvoir d'achat plus importante que les quintiles de revenus plus élevés, sur l'ensemble de la législature 2020-2024<sup>7</sup>.

Bien que cela ne s'applique pas au RMMMG, il est également important de noter que l'indexation des salaires n'est pas appliquée de la même manière dans toutes les conventions collectives de travail (CCT). Alors que les revenus de remplacement et les salaires dans les administrations publiques sont indexés peu après le dépassement de l'indice pivot, dans d'autres CCT, l'indexation se fait à un moment fixe, tous les six mois ou tous les ans. Ainsi, en cas d'inflation élevée, il peut y avoir une période entière pendant laquelle certains travailleurs ne sont pas compensés pour la perte de pouvoir d'achat. En outre, l'indexation est appliquée aux salaires bruts, mais les salaires nets et le revenu disponible des personnes n'augmentent pas du même pourcentage. Nous recueillons également le témoignage de personnes qui, en raison de l'indexation des revenus, ne bénéficient plus de certaines mesures d'aide pour lesquelles des plafonds de revenus 'stricts' sont appliqués. L'indexation peut ainsi avoir un effet négatif sur leur revenu disponible. Il est donc important de vérifier si les limites de revenus pour l'octroi de corrections sociales sont effectivement indexées et si cette indexation a lieu en même temps et dans la même mesure que l'indexation des salaires ou des allocations.

Il est recommandé de mieux protéger le pouvoir d'achat des ménages à faibles revenus, en particulier pour les biens et services de base, notamment en calculant l'indice des prix à la consommation de manière plus correcte et en tenant compte des habitudes de dépenses des ménages à faibles revenus, ainsi qu'en fournissant un panier de biens de base - élaboré en dialogue avec les personnes en situation de pauvreté, leurs associations et les autres parties prenantes - dont les prix sont maîtrisés.

---

<sup>5</sup> Statbel (2023). [Nouveaux résultats de l'enquête sur le budget des ménages en Belgique](#), Bruxelles, Statbel.

<sup>6</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023), *op.cit.*

<sup>7</sup> Peersman, Gert et al. (2024). "[De heilige graal: de koopkracht van 900.000 Belgische gezinnen tijdens de Vivaldi-regeerperiode](#)", *Gentse economische inzichten*, nr.14.

## Question 2. Veuillez fournir des informations sur toute mesure supplémentaire prise pour préserver le pouvoir d'achat du salaire minimum depuis la fin de l'année 2021.

### a) Chômage temporaire

Comme le décrit le rapport de l'Etat belge, le régime de chômage temporaire pour cause de force majeure - grâce à sa simplification et aux mesures d'accompagnement en raison de la crise COVID-19, de l'invasion de l'Ukraine et de la crise énergétique - a été relativement efficace pour protéger le revenu des travailleurs belges. En revanche, leur impact n'a pas été le même pour tous les travailleurs, selon les analyses du *Corona Onderzoeksconsortium voor Inkomensverdeling en Sociale Effecten* (COVIVAT)<sup>8</sup> et du *Working Group Social Impact Crises* (WG SIC)<sup>9</sup>, entre autres. Ces constats ont d'abord été faits lors de la crise COVID-19, mais ils ont été confirmés par le suivi ultérieur des répercussions sociales et de l'impact sur l'emploi de la crise ukrainienne et de la crise énergétique.

Tout d'abord, les allocations de remplacement du chômage sont structurellement insuffisantes<sup>10</sup>, en particulier lorsque plusieurs personnes du ménage dépendent d'une seule allocation. Ensuite les mesures temporaires ne sont pas suffisantes pour protéger les personnes de la pauvreté pendant et après la crise<sup>11</sup>. Voir aussi la réponse à la question 8.

En outre, les travailleurs en situation socio-économique vulnérable - tels que les jeunes, les personnes peu qualifiées et les personnes de nationalité étrangère - étaient surreprésentés parmi les personnes bénéficiant du chômage temporaire. Pour ces personnes, même une petite baisse de revenu a un impact majeur sur leur capacité à maintenir un niveau de vie décent<sup>12</sup>.

En outre, il faut tenir compte du fait que les organisations de paiement étaient submergées, ce qui signifie que de nombreuses personnes ont dû attendre longtemps avant de recevoir effectivement les prestations auxquelles elles avaient droit<sup>13</sup>.

Enfin, les personnes exclues du système de sécurité sociale ne peuvent prétendre au chômage temporaire, par exemple les travailleurs qui dépendent du revenu supplémentaire d'un flexi-job, les travailleurs intérimaires qui n'ont droit au chômage temporaire que pour la durée de leur

---

<sup>8</sup> COVIVAT, Corona Onderzoeksconsortium voor Inkomensverdeling en Sociale Effecten <https://sites.google.com/view/covivat/>.

<sup>9</sup> [Suivi de l'impact social des situations de crise en Belgique | Service Public Fédéral - Sécurité Sociale \(belgium.be\)](https://www.belgium.be/fr/actualites/actualites/2021/09/20210920-suivi-de-l-impact-social-des-situations-de-crise-en-belgique)

<sup>10</sup> SPF Sécurité Sociale (2023a). «L'efficacité des minima sociaux», *Focus sur les chiffres*, 17 octobre 2023.

Frederickx, M., Delanghe, H., Penne, T. et Storms, B. (2024). [Kan je menswaardig leven met een minimuminkomen in België?](#), Working paper 24.01, Geel, Thomas More.

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

<sup>11</sup> Marchal, Sarah et al. (2020). [COVIVAT beleidsnota 5: De doeltreffendheid van ons sociaal vangnet in corona tijden](#), Leuven/Antwerpen.

Groupe de travail Social Impact COVID-19 Crisis (2021), [Suivi de l'impact social des situations de crise en Belgique. Note analytique](#), 20 octobre 2021.

<sup>12</sup> Barrez, Jeroen et al. (2021). "The employment and social impact of the COVID-19 crisis" in Jill Coene et al. (ed.), [Poverty and social exclusion. Yearbook 2021](#), Louvain, Acco, pp. 204-224.

<sup>13</sup> *Ibid.*

contrat, les étudiants qui ont un job mais qui n'ont souvent pas accumulé suffisamment de droits à la sécurité sociale, les travailleurs de l'économie informelle<sup>14</sup> ...

Il est important de renforcer la protection sociale pour que tout le monde soit protégé de manière égale et de l'étendre à ceux qui ne bénéficient pas du système de sécurité sociale.

#### b) Offre sociale sur Internet

L'offre d'Internet social est disponible depuis le 1er mars 2024, répondant ainsi à la demande de fournir une connexion internet aux groupes vulnérables à un tarif social. En outre, les bénéficiaires sont contactés par écrit de manière proactive, ce qui devrait probablement avoir un effet bénéfique sur l'utilisation de ce droit. Cependant, il est particulier que cette offre soit présentée comme une mesure de soutien du pouvoir d'achat, étant donné qu'il s'agit d'une adaptation d'une correction établie depuis longtemps.

En effet, l'offre sociale Internet remplace le tarif social télécom, qui est en cours d'extinction depuis le 1er mars 2024. Cependant, pour ceux qui disposent d'une ligne fixe ou d'un forfait sans offre internet, le tarif social télécom est plus avantageux. Ils peuvent continuer à l'utiliser, mais en perdent irrévocablement le bénéfice en cas de changement de contrat. Un tel changement de contrat peut également survenir indépendamment de leur volonté, par exemple en cas de déménagement ou si l'opérateur décide de mettre fin à ce plan tarifaire.

Comme les deux avantages continuent à coexister et que tous les opérateurs ne doivent pas proposer l'offre internet sociale, cet avantage ne peut pas être octroyé automatiquement, ce qui augmente le risque de non-recours. Le fait que les ayants droit aient été informés proactivement par lettre de l'introduction de l'offre Internet sociale, comme le recommande le Service de lutte contre la pauvreté dans un avis à ce sujet<sup>15</sup>, est louable.

Le groupe bénéficiaire de l'offre Internet sociale<sup>16</sup> ne recoupe pas entièrement le groupe bénéficiaire du tarif social des télécommunications<sup>17</sup>. En particulier, le groupe de personnes bénéficiant de l'Intervention Majorée n'a pas automatiquement droit à l'offre Internet sociale, mais bénéficiait de l'«ancien» tarif social.

En outre, il existe des points critiques dans l'offre qui est garantie. Une première formule tarifaire ne fournit qu'Internet à domicile, tandis qu'une deuxième formule tarifaire permet à l'opérateur d'ajouter un autre service. Dans la pratique, il s'avère que tous les opérateurs optent pour la télévision numérique. Les clients qui souhaitent combiner internet avec, par exemple, la téléphonie mobile ou un autre service ne peuvent pas utiliser la deuxième formule tarifaire et

---

<sup>14</sup> Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, Myria, et Conseil central de la surveillance pénitentiaire (2022). [Rapport parallèle pour le Comité européen des droits sociaux sur les droits liés au travail de la Charte sociale européenne.](#)

<sup>15</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2022). [Avis du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale concernant l'avant-projet de loi portant réforme des tarifs sociaux relatifs aux services de communications électroniques](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

<sup>16</sup> SPF Économie (2024). [Questions fréquentes sur l'offre internet sociale](#), Bruxelles, SPF Économie.

<sup>17</sup> Institut belge des services postaux et des télécommunications (2024), [Qui peut conserver l'ancien tarif social \(demandes introduites avant le 01/03/2024\)?](#), Bruxelles, Institut belge des services postaux et des télécommunications.

doivent souscrire à des tarifs commerciaux en dehors de l'offre d'Internet social. En outre, seuls les opérateurs disposant de leur propre réseau doivent proposer l'offre d'Internet social. Les ayants droit qui sont connectés à un opérateur qui n'a pas d'offre Internet social ne peuvent faire valoir leur droit qu'en changeant d'opérateur et en supportant les frais de connexion y afférents.

Enfin, un mois après le lancement, les plaintes auprès du service de médiation pour les télécommunications concernant l'offre d'Internet social se multiplient. Selon l'association de consommateurs Test-Achats, les vitesses minimales imposées sont insuffisantes pour une utilisation par un ménage normal<sup>18</sup>.

L'offre d'Internet social pourrait donc être mieux développée, avec davantage d'options permettant de composer soi-même le forfait, notamment en l'élargissant à un tarif social pour la téléphonie mobile.

**Question 3. Pour les États parties qui n'ont pas de salaire minimum légal, veuillez décrire les mesures prises pour préserver le pouvoir d'achat des salaires les plus bas depuis la fin de l'année 2021.**

Pas d'application.

**Question 4. Veuillez indiquer si la crise du coût de la vie a conduit à l'extension des prestations liées au travail.**

Le rapport de l'État belge fait référence au bonus à l'emploi (fédéral) et au *Jobbonus* (flamand) pour répondre à cette question. Cependant, ces mesures ne sont pas conçues comme des mesures de renforcement du pouvoir d'achat, mais existent depuis un certain temps en tant qu'incitants afin d'amener davantage de personnes à travailler. Les organisations et les experts de lutte contre la pauvreté critiquent ces mesures<sup>19</sup>. En effet, elles s'adressent principalement aux personnes qui travaillent déjà et donc pas à celles qui ont le plus de difficultés financières, à savoir les personnes sans emploi, sans salaire. En outre, les incitations financières à l'emploi manquent souvent leur cible car il existe de nombreux autres obstacles à l'emploi, tels que l'absence de services de garde d'enfants, les problèmes de transport ou une situation de logement précaire.

Une analyse d'impact *ex ante* lors de l'élaboration d'une telle mesure peut aider à évaluer les répercussions potentielles sur les différents groupes de population et à mettre en place des mesures efficaces.

---

<sup>18</sup> Rayyan, Manar (2024). [Klachten over nieuw sociaal internettarief: "Veel te traag en veel te weinig capaciteit"](#), VRT NWS, 26 mars.

<sup>19</sup> Netwerk tegen Armoede (2023). [Beste antigifpil tegen armoede is ongelijkheid verkleinen](#). Marx, Ivo (2022). ["De jobbonus uitbreiden is kostelijke symboolpolitiek"](#), *De Tijd*, 20 septembre 2022.

**Question 5. Fournir des informations sur les changements apportés aux systèmes de sécurité sociale et d'assistance sociale depuis la fin de l'année 2021, y compris des informations sur les niveaux de prestations et d'assistance et sur l'attribution des prestations.**

Sur la base du matériel du Service de lutte contre la pauvreté, la contribution est limitée aux réponses sur le revenu d'intégration sociale (RIS) et l'intervention majorée (IM).

a) Revenu d'intégration sociale (RIS)

Comme le décrit le rapport de l'État belge, le revenu d'intégration sociale a été augmenté - en plus de l'indexation et de la répartition de l'enveloppe bien-être - conformément à la décision prise par le gouvernement en 2020 d'augmenter progressivement les allocations minimales de 10,75 % d'ici 2024 pour atteindre le niveau du seuil de pauvreté<sup>20</sup>. Toutefois, l'augmentation prévue du revenu d'intégration sociale n'a pas été entièrement mise en œuvre et a donc été moins importante que prévu initialement<sup>21</sup>.

De plus, le montant du revenu d'intégration sociale reste inférieur au seuil européen de risque de pauvreté et aux budgets de référence<sup>22</sup>. Voir aussi la réponse à la question 8.

Le non-recours au revenu d'intégration sociale est estimé à 45 % selon l'enquête TAKE de 2022<sup>23</sup>.

b) Intervention majorée

L'intervention majorée est une correction sociale importante dans le cadre de l'assurance maladie obligatoire qui atteint un large groupe cible de personnes à faibles revenus sur la base d'une combinaison astucieuse de critères d'éligibilité liés au statut (permettant une attribution automatique) et au revenu, qui inclut donc également les travailleurs à faibles revenus<sup>24</sup>.

Il est vrai que le Conseil des ministres a approuvé un projet d'arrêté royal qui introduit l'octroi d'office du droit à l'intervention majorée pour les chômeurs isolés, les isolés en incapacité de travail et les invalides isolés<sup>25</sup>. Cette extension de l'octroi automatique est à saluer. Nous soulignons toutefois qu'elle ne s'applique qu'aux allocataires isolés et non à ceux qui sont en cohabitation, alors que la protection des revenus des allocations sociales pour ces derniers est moins efficace que pour les isolés<sup>26</sup>.

Pour les personnes bénéficiaires de l'intervention majorée en raison de leurs faibles revenus, l'attribution ne peut être automatisée. Les bases de données disponibles ne contiennent pas les données nécessaires sur les revenus, ce qui signifie qu'un examen des revenus reste nécessaire.

---

<sup>20</sup> [Accord de gouvernement](#), 30 septembre 2020.

<sup>21</sup> SPF Sécurité sociale (2023a), *op.cit.*

<sup>22</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023), *op.cit.*

Frederickx, M., Delanghe, H., Penne, T. et Storms, B. (2024), *op.cit.*

<sup>23</sup> Tim Goedemé et al. (2022). [TAKE: Reducing poverty through improving the take up of social policies. Final Report](#), Bruxelles, Belgian Science Policy Office.

<sup>24</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023), *op.cit.*

<sup>25</sup> [Octroi d'office du droit à l'intervention majorée | News.belgium](#).

<sup>26</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023), *op.cit.*

Frederickx, M., Delanghe, H., Penne, T. et Storms, B. (2024), *op.cit.*



Malgré les efforts déployés à travers un flux proactif - un échange de données entre administrations basé sur les données fiscales pour identifier les ménages potentiellement éligibles - le taux de non-recours à l'intervention majorée est estimé à environ 45 % pour les personnes en âge de travailler et à 24 % pour les personnes âgées de plus de 65 ans<sup>27</sup>.

L'intervention majorée dispose d'une base d'attribution intéressante qui combine de manière complémentaire deux façons de définir les ménages à faibles revenus, soit le statut et le revenu. Dans le même temps, un test de moyens de subsistance plus équitable devrait être développé pour l'allocation basée sur le revenu car le patrimoine, entre autres, n'est pas pris en compte aujourd'hui. La préférence va également à un critère de revenu progressif (avec des limites de revenu multiples) plutôt qu'à une limite de revenu absolue, combinée à une aide financière progressive.

**Question 6. Veuillez indiquer si les prestations de sécurité sociale et les aides sont indexées sur le coût de la vie et, ainsi que des informations en particulier sur l'indexation des prestations de remplacement du revenu telles que les pensions. Veuillez indiquer la date de la dernière adaptation/indexation des prestations et des aides.**

Le rapport de l'État belge indique, entre autres, que les '*family en housing benefits*' augmentent automatiquement lorsque le salaire minimum augmente. Toutefois, cela ne signifie pas qu'elles sont indexées ou qu'elles augmentent au même degré que les salaires et les allocations.

À Bruxelles<sup>28</sup> et en Wallonie<sup>29</sup>, les allocations familiales - tant en ce qui concerne les montants de base que les suppléments et les plafonds de revenus - sont automatiquement indexés lorsque l'indice pivot est dépassé. En Flandre depuis 2020, le *Groeipakket* n'est plus indexé sur la base de l'indice santé, mais une indexation annuelle de 2 % est en revanche prévue<sup>30</sup>. Toutefois, cette indexation n'a pas été mise en œuvre en 2019, 2021 et 2022, ou ne l'a pas été entièrement<sup>31</sup>. Le supplément scolaire (*schooltoelage*) a bénéficié d'une indexation plus élevée en septembre 2023. Les plafonds de revenus déterminant le droit aux allocations sociales et scolaires ont également été indexés en septembre 2023. Pour éviter que les familles avec enfants ne perdent du pouvoir d'achat, il serait préférable que le *Groeipakket* soit à nouveau entièrement indexé.

En ce qui concerne l'aide aux locataires, la Flandre dispose d'une allocation loyer et une prime de location. L'octroi de ces deux mesures d'aide dépend, entre autres, du loyer, qui ne peut dépasser un certain montant maximum. En raison de la forte inflation en 2022 et du fait que l'indexation du loyer maximum ne coïncidait pas avec l'indexation du loyer effectif, certaines personnes risquaient de perdre cette allocation. L'introduction d'un deuxième mécanisme d'indexation à partir du 1er juillet 2022 devait permettre d'éviter cela. En ce qui concerne cette allocation loyer et cette prime de location, une étude intéressante a été menée sur le non-recours à ces mesures, à la suite de laquelle un certain nombre d'ajustements ont également été opérés<sup>32</sup>.

---

<sup>27</sup> Tim Goedemé et al. (2022), *op.cit.*

<sup>28</sup> [Ordonnance du 25 avril 2019 réglant l'octroi des prestations familiales](#), M.B., 8 mai 2019.

<sup>29</sup> [Décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales](#), M.B., 1 mars 2018.

<sup>30</sup> Groeipakket.be. [Wanneer worden de bedragen van het Groeipakket verhoogd?](#)

<sup>31</sup> SERV (2024). [Rapport Groeipakket](#), Bruxelles, SERV.

<sup>32</sup> Van den Broeck, K., & Vermeir, D. (2023). [Non-take-up huurpremie en huursubsidie](#), Leuven, Steunpunt Wonen

Au plus fort de la crise du coût de la vie, la possibilité d'indexer le loyer était liée, dans les trois régions au certificat de performance énergétique du logement. Le loyer d'un logement à faible performance énergétique ne pouvait pas être indexé ou seulement partiellement. Cette mesure a depuis été abolie dans les différentes régions. L'adoption structurelle de cette mesure protégerait les ménages contre les augmentations de loyer déraisonnables pour les logements à faible performance énergétique et encouragerait les propriétaires à améliorer leur logement à cet égard.

**Question 7. Veuillez indiquer si des mesures spéciales ont été adoptées depuis la fin de l'année 2021 pour faire en sorte que les personnes puissent faire face à leurs dépenses énergétiques et alimentaires, telles que des subventions aux prix de l'énergie, des carburants et des produits alimentaires de base.**

Pendant la crise énergétique, plusieurs mesures ont été prises par différents gouvernements en lien avec les prix de l'énergie et du pouvoir d'achat. Ces mesures sont énumérées dans le rapport de l'Etat belge.

Dès le début de la crise énergétique, le Service de lutte contre la pauvreté a appelé à opter pour une approche interfédérale ferme<sup>33</sup>. Le Comité de concertation s'est réuni une fois spécifiquement au sujet de cette crise.

Le Service a également préparé une note interne récapitulant les mesures (conformément à la vue d'ensemble des mesures politiques au cours de COVID-19), en mettant l'accent sur la définition du groupe cible et la méthode d'attribution. Dans son Rapport 2022-2023 sur la dimension financière de la pauvreté, le Service traite également cette question<sup>34</sup>.

En collaboration avec la Banque Nationale de Belgique, le département d'économie de l'Université de Gand a examiné dans quelle proportion trois de ces mesures - la réduction du taux de TVA à 6 %, l'extension du tarif social et l'utilisation de chèques-énergie - ont atteint l'objectif de compensation des coûts énergétiques supplémentaires pour les familles<sup>35</sup>. Les ménages confrontés à des factures d'énergie plus élevées pouvaient compenser la baisse de leur revenu disponible de deux manières : en consommant moins, ou en épargnant moins, voire en puisant dans leur épargne. Une combinaison des deux était également possible. Sur cette base, il est possible de calculer la propension marginale à consommer, c'est-à-dire la mesure dans laquelle une variation du revenu disponible se traduit par une variation de la consommation. Une première constatation de l'étude est que cette propension marginale de consommation varie fortement d'un ménage à l'autre et qu'elle est élevée chez les ménages à faibles revenus et les ménages disposant d'une petite réserve d'épargne. Ce sont donc ces ménages qui économisent le plus sur les autres dépenses du ménage lorsque les prix de l'énergie augmentent et qui voient leur pouvoir d'achat diminuer. Ce sont donc aussi principalement ces derniers ménages qu'il convient d'atteindre par des mesures visant à atténuer l'impact de la hausse des prix de l'énergie.

---

<sup>33</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2022). *Communiqué de presse – Nécessité d'une approche interfédérale face à la crise énergétique actuelle, avec des mesures de soutien à court et moyen terme*, 14 mars 2022.

<sup>34</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). *op.cit.*, p. 51-55.

<sup>35</sup> Peersman, Gert et Wauters, Joris (2022). "[Impact van de energiefactuur op het energieverbruik, consumptie- en spaargedrag van Belgische gezinnen](#)", *Gentse economische inzichten*, n°5.

Pour chacune des trois mesures mentionnées ci-dessus, on a examiné comment les familles gèrent l'augmentation du budget disponible induite par les mesures. Pour les tarifs sociaux en particulier, on a constaté que le budget supplémentaire est très largement consacré à d'autres dépenses : une famille financièrement vulnérable consacre 78 % du budget libéré à d'autres dépenses, et cette part peut même monter à 87 % pour une famille composée d'une mère célibataire avec deux enfants. C'est beaucoup moins le cas pour les deux autres mesures. Tant pour la réduction de la TVA que pour le chèque-énergie, le budget libéré est davantage consacré à économiser plutôt qu'à consommer, sauf pour les familles financièrement vulnérables. La différence la plus marquée s'observe dans le cas du chèque-énergie : alors que 85 % du montant de celui-ci atterrit sur un compte d'épargne dans le cas des ménages financièrement solides, seulement 37 % est épargné dans le cas des ménages financièrement vulnérables. Les chercheurs concluent donc que les familles ont surtout été bien soutenues par les tarifs sociaux, mais que les deux autres mesures ont été peu efficaces.

Le 30 juin 2023, les clients qui, grâce à l'élargissement du groupe cible, avaient droit au tarif social de l'énergie ont perdu cet avantage. Dans une lettre ouverte, les organisations *Netwerk tegen armoede*, SAAMO, BAPN, *Decenniumdoelen* et *HERW!N* ont mis en évidence la panique et l'inquiétude provoquées au sein de ce groupe d'utilisateurs par l'abandon de cette mesure<sup>36</sup>. En effet, ils ont dû à nouveau faire face à des prix de l'énergie en forte augmentation nettement plus élevés que ceux du tarif social. Il a été calculé que pour le mois de juin 2023, une famille ayant une consommation moyenne paierait en moyenne 2 836 euros par an pour le gaz et l'électricité. Avec un tarif social, le même niveau de consommation coûterait 1 691 euros, soit une différence de 95 euros par mois<sup>37</sup>. Le Service de lutte contre la pauvreté a également toujours insisté sur l'importance de la mesure d'extension du groupe cible, que ce soit dans une proposition lors de la crise du COVID-19 ou dans son avis sur la prolongation de la mesure<sup>38</sup>. Le gouvernement fédéral a bien prévu une période de transition de 3 mois pendant laquelle les fournisseurs d'énergie seraient obligés d'offrir le tarif le moins cher aux personnes qui revenaient à un contrat commercial. Toutefois, une grande confusion régnait quant à la manière dont cela fonctionnerait dans la pratique. De plus, il apparaît que les contrats les moins chers ne peuvent généralement être traités qu'exclusivement en ligne, ce qui crée des obstacles supplémentaires.

Il est donc important de déterminer au mieux quels sont les groupes cibles – selon les principes de l'universalisme proportionnel<sup>39</sup> – et de vérifier les possibilités d'application automatique. Une analyse d'impact *ex ante* (un test de pauvreté) lors de l'élaboration de la mesure permet d'évaluer

---

<sup>36</sup> Netwerk tegen armoede et al. (2023). [Geen pauzeknop voor sociaal energietarief voor half miljoen gezinnen](#).

<sup>37</sup> Van Lier, Robbe (2023). "Vanaf zaterdag verliezen half miljoen gezinnen sociaal tarief", *De Morgen*, 26 juin, p. 5.

<sup>38</sup> Voir la fiche sur l'extension du tarif social dans : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (juin 2020). [Contribution au groupe de consultation de la task force Groupes vulnérables](#) et : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (juin 2021). [Avis du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale relatif à la mesure fédérale d'élargissement de l'accès au tarif social pour l'électricité et/ou le gaz naturel](#).

<sup>39</sup> L'universalisme progressif ou proportionnel est un principe des politiques sociales, d'assistance et de santé qui vise à traiter les inégalités d'une manière socialement juste. Voir 'proportionate universalism' dans *Fair society, healthy lives. The Marmot review* (2010). De nombreuses recommandations politiques du Service de lutte contre la pauvreté s'appuient sur ces éléments. Voir par exemple: Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). [Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2016-2017](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

l'impact à l'avance et de prévoir un suivi adéquat de l'adoption – ainsi que de la non-adoption - de la mesure.

**Question 8. Veuillez fournir des informations actualisées sur les taux de risque de pauvreté pour l'ensemble de la population, ainsi que pour les enfants, les familles identifiées comme étant exposées au risque de pauvreté, les personnes handicapées et les personnes âgées. Veuillez indiquer la tendance au cours des cinq dernières années, ainsi que les prévisions pour les années à venir.**

Depuis la publication du rapport de l'Etat, des données plus récentes sont disponibles qui vont dans le même sens. Les derniers chiffres basés sur les EU-SILC 2023 montrent à nouveau une légère baisse des taux de pauvreté par rapport aux EU-SILC 2022<sup>40</sup>. Le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (AROPE) concerne 2.150.000 Belges et s'élève à 18,6 % en 2023 contre 18,7 % en 2022. Le risque de pauvreté monétaire (AROP) a diminué de 13,1 % en 2022 à 12,3 % en 2023, le pourcentage de ménages à faible intensité de travail de 11,5 % à 10,5 %. La privation matérielle et sociale (sévère) (SMSD) a légèrement augmenté, passant de 5,8 % en 2022 à 6,1 % en 2023. Cette diminution reflète les progrès accomplis par la Belgique pour réaliser l'objectif<sup>41</sup> qu'elle s'est fixé dans le cadre du socle européen des droits sociaux, à savoir réduire d'au moins 279.000 le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale d'ici 2030 (dont 93.000 enfants)<sup>42</sup>.

Bien que le rapport de l'Etat belge mette en évidence la baisse des taux de pauvreté, nous émettons quelques réserves à ce sujet. Tout d'abord, nous voudrions mettre en contraste cette baisse avec les objectifs de lutte contre la pauvreté. L'objectif du socle européen des droits sociaux de réduire d'ici 2030 le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale d'au moins 15 millions (dont au moins 5 millions d'enfants) est moins ambitieux que l'objectif non atteint de la stratégie Europe 2020 (de réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté ou l'exclusion sociale entre 2010 et 2020 en Europe, dont 380.000 en Belgique)<sup>43</sup>. Il est également moins ambitieux que l'Objectif de développement durable visant à réduire de moitié, d'ici 2030, la part de la population vivant dans la pauvreté dans toutes ses dimensions selon les définitions nationales dans les pays dits 'riches'<sup>44</sup>. Le Bureau fédéral du Plan a dressé un bilan des ODD en 2023 sur base de 51 indicateurs et a jugé que la progression vers l'objectif de réduction du risque de pauvreté et d'exclusion sociale évolue défavorablement<sup>45</sup>.

En outre, nous soulignons que les chiffres de la pauvreté basés sur les données EU-SILC sous-estiment la pauvreté réelle car certains groupes, dont le risque de pauvreté est censé être plus élevé, comme les sans-abris et sans chez-soi et les personnes sans permis de séjour, sont sous-représentés dans l'échantillon. À la demande du Service de lutte contre la pauvreté, des

---

<sup>40</sup> [Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale | Statbel \(fgov.be\)](#)

<sup>41</sup> SPF Sécurité Sociale - [Plan d'action sur la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux](#).

<sup>42</sup> SPF Sécurité Sociale (2023b). [Le 'Social Scoreboard' et le suivi du socle européen des droits sociaux](#). Federal Public Service Social Security (2024). [Analysis of the evolution of the social situation and social protection in Belgium 2023](#).

<sup>43</sup> SPF Sécurité Sociale (2019). [The evolution of the social situation and social protection in Belgium 2019](#).

<sup>44</sup> Institut fédéral pour le Développement durable - [1. Pas de pauvreté](#).

<sup>45</sup> Bureau fédéral du plan (2024). [Indicateurs de développement durable](#).

recherches ont été menées en 2012 sur la sous-représentation de certains groupes dans l'enquête EU-SILC et l'enquête a également été menée auprès des sans-abris et sans chez-soi et des personnes sans permis de séjour légal<sup>46</sup>.

Des recherches récentes sur l'évolution du pouvoir d'achat (ou du revenu disponible réel) à l'aide des données de transactions bancaires de 900.000 ménages apportent un aperçu supplémentaire sur les chiffres de la pauvreté : bien que le pouvoir d'achat ait augmenté de 1,4 % en moyenne sur l'ensemble de la législature 2020-2024, le quintile de revenu le plus bas a perdu 2,7 % de son pouvoir d'achat sur toute la période<sup>47</sup>.

Nous notons également que la plupart des prestations minimales en Belgique sont inférieures au seuil européen de risque de pauvreté<sup>48</sup> et aux budgets de référence belges qui reflètent les dépenses nécessaires pour remplir les besoins minimums pour vivre dans la dignité<sup>49</sup>. Bien que leur efficacité s'améliore légèrement, elle reste limitée et les allocations minimales n'offrent pas une protection du revenu suffisante pour sortir de la pauvreté.

Il est essentiel de réaliser pour chacun le droit à un revenu décent, qui fait partie du droit à mener une vie digne, comme le prévoit l'article 23 de la Constitution. Pour ce faire, il faut : augmenter les revenus minimums (salaire minimum, revenus de remplacement et prestations sociales) au moins jusqu'au niveau du seuil de risque de pauvreté, comme l'a recommandé le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies dans ses observations finales sur le cinquième rapport périodique de la Belgique<sup>50</sup> ; garantir la liaison au bien-être des revenus minimums par le biais de l'enveloppe bien-être, en plus de l'indexation, afin que chacun puisse supporter le coût (croissant) de la vie ; veiller à ce que les revenus minimums soient accessibles à tous les bénéficiaires et assurer la stabilité et la sécurité afin que les personnes soient libres et autonomes pour investir dans leur vie et leur avenir.

**Question 9. Veuillez fournir des informations sur les mesures prises pour garantir une approche coordonnée de la lutte contre la pauvreté, comme l'exige l'article 30 de la Charte, et pour réduire le recours à l'aide de dernier ressort, telle que les banques alimentaires et les soupes populaires.**

Comme indiqué dans le rapport de l'État belge, le Service de lutte contre la pauvreté a été créé en 1999 par un Accord de coopération entre l'État fédéral, les communautés et les régions pour soutenir une politique coordonnée de lutte contre la pauvreté. L'accord de coopération prévoit également que la Conférence interministérielle (CIM) - réunissant les ministres responsables de la lutte contre la pauvreté des différents gouvernements - se tient deux fois pour favoriser la coopération et la coordination. Or, pendant 9 ans, la CIM ne s'est pas réunie. À la fin de l'année 2022, la CIM a été relancée et le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté a été désigné pour en assumer le secrétariat. Entre-temps, la CIM s'est réunie à cinq reprises<sup>51</sup>.

---

<sup>46</sup> Schockaert, I. et al. (2012). [Armoede tussen de plooiën. Aanvullingen en correcties op EU-SILC voor verborgen groepen armen, Leuven](#), KULeuven.

<sup>47</sup> Peersman, Gert et al. (2024), *op.cit.*

<sup>48</sup> SPF Sécurité sociale (2023a), *op.cit.*

<sup>49</sup> Frederickx, M., Delanghe, H., Penne, T. et Storms, B. (2024), *op.cit.*

<sup>50</sup> Nations Unies, Conseil économique et social (2020), [Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la Belgique](#). E/C.12/BEL/CO/5.

<sup>51</sup> [Secrétariat de la Conférence interministérielle 'Intégration sociale, Logement et Politique des grandes villes' – Service de lutte contre la pauvreté \(luttepauvrete.be\)](#).

Un nouveau texte pour l'Accord de coopération sur le sans-abrisme et l'absence de chez-soi a été élaboré dans le cadre de la CIM. Plusieurs dispositions de l'Accord de coopération de 2014 n'ont pas été mises en œuvre ces dernières années. Le nouveau texte - basé sur les principes de la Plateforme européenne de lutte contre le sans-abrisme - devrait donner un nouveau souffle à la coopération interfédérale. Un domaine sur lequel les différentes entités ont travaillé ces dernières années est la mesure du sans-abrisme et de l'absence de chez-soi, avec divers dénombrements dans les trois Régions. Les autres travaux de la CIM portent sur les chiffres actuels et futurs de la pauvreté (*nowcasting* et *forecasting*), le non-recours aux droits et l'octroi automatique de droits, et le financement du Service de lutte contre la pauvreté.

Entre-temps, diverses entités ont mis en place leur propre base juridique, leurs structures et leurs plans de lutte contre la pauvreté, dans la limite de leurs compétences. Ainsi, la loi prévoit désormais que chaque gouvernement fédéral doit élaborer un plan fédéral de lutte contre la pauvreté et les inégalités dans l'année qui suit son entrée en fonction. Cependant, les différents plans sont concrétisés indépendamment les uns des autres. La CIM, en tant qu'instrument interfédéral de consultation et de coopération entre les gouvernements, peut jouer un rôle crucial dans l'échange et l'harmonisation des différents plans.

**Question 10. Veuillez fournir des informations sur les mesures prises pour consulter les personnes les plus touchées par la crise du coût de la vie et/ou les organisations représentant leurs intérêts et garantir leur participation au processus d'élaboration des mesures de réponse à la crise.**

Comme indiqué dans la réponse 9, le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté a été créé comme un lieu structurel de concertation avec les personnes en situation de pauvreté, de leurs associations et réseaux et d'autres acteurs de la lutte contre la pauvreté. Les Rapports bisannuels sont élaborés sur base de ce processus de concertation qui dure un an et demi et sont ensuite transmis aux différents gouvernements, parlements et leurs organes consultatifs. Le dernier Rapport bisannuel 2022-2023<sup>52</sup> a pour sujet la dimension financière de la pauvreté et comportait des chapitres spécifiques sur le revenu, le soutien financier et l'augmentation du coût de la vie. Le Rapport comprend plusieurs recommandations relatives aux revenus et à la hausse du coût de la vie.

Au cours des différentes crises, les autorités ont mis en œuvre diverses mesures. En ce qui concerne le tarif social de l'énergie et l'offre sociale internet, les ministres concernés ont été consultés et le Service de lutte contre la pauvreté ainsi que d'autres acteurs ont fourni des conseils.

Dans la nouvelle loi relative à la politique fédérale de lutte contre la pauvreté, les fédérations de CPAS, le Réseau belge de lutte contre la pauvreté (BAPN) et le Service de lutte contre la pauvreté sont désignés comme partenaires privilégiés dans la préparation, l'élaboration et l'évaluation du plan fédéral de lutte contre la pauvreté.

Sur le plan de la recherche, l'étude BE-FAST a été lancée en 2023 avec le financement de la Politique scientifique fédérale, du SPP Intégration sociale et du SPF Sécurité sociale. Dans cette étude, deux universités - la KULeuven et l'Universiteit Antwerpen - ainsi que le Service de lutte contre la pauvreté recherchent comment l'impact des crises peut être mesuré dans des

---

<sup>52</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). *Op.cit.*

situations de pauvreté et de précarité. Dans le cadre de cette recherche, le Service de lutte contre la pauvreté organise un groupe de concertation pour soumettre le matériel aussi bien des universités que du Service de lutte contre la pauvreté aux associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent, ainsi qu'à leurs réseaux et divers autres acteurs.



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

Steunpunt tot bestrijding van armoede,  
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären  
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

## SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ, LA PRÉCARITÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE

Place Victor Horta 40 boîte 40, 1060 Bruxelles (Saint-Gilles)



**[WWW.LUTTEPAUVRETE.BE](http://WWW.LUTTEPAUVRETE.BE)**