



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

08/10/2021 - Thématique

## Nécessité d'initiatives supplémentaires pour les groupes précaires dans les plans de relance

**Notre société se retrouve confrontée à plusieurs crises et défis simultanés: le changement climatique et ses conséquences majeures - les inondations de l'été dernier l'ont illustré de façon dramatique - et la pandémie de COVID-19 qui frappe le monde depuis maintenant plus d'un an et demi. Les gouvernements prennent des mesures aux niveaux international, national, régional et local. Et des plans sont développés - dans le contexte du climat, des inondations, du COVID-19... - en vue d'une reprise socio-économique. La Belgique, comme les autres États membres de l'Union européenne, a soumis un plan national à la Commission européenne dans le cadre des fonds européens alloués. Dans cet article, nous présentons les recommandations du Service de lutte contre la pauvreté sur la base de sa contribution à l'analyse de l'impact social du projet de plan de relance. Une attention et des initiatives supplémentaires sont nécessaires dans le cadre de la politique de relance, afin d'éviter que les inégalités ne se maintiennent, voire ne s'accroissent.**

### Contexte

Le [Plan National pour la Reprise et la Résilience](#) est un ensemble d'investissements et de réformes structurelles destinées à pallier les conséquences de la crise du COVID-19 et à répondre dans le même temps à des défis structurels du pays. Il a pour objectif de répondre en particulier aux défis environnementaux, numériques, sociaux, de la mobilité, et de la productivité de la Belgique. Ce plan dit 'de relance' est financé par des Fonds européens à hauteur de 5,9 milliards d'euros sur la période 2021-2026.

Dans le processus d'élaboration du plan, la Belgique a mis sur pied différents groupes de travail, dont un groupe de travail 'impact social' voué à mener une analyse d'impact social des projets soumis à la Commission Européenne par les différents gouvernements (tant fédéral, régional que communautaire). Un représentant du SPF Sécurité Sociale et un représentant du SPP Intégration Sociale ont été désignés experts de ce volet social. Le Conseil National Supérieur pour les Personnes Handicapées et le Service de lutte contre la pauvreté ont collaboré avec les deux experts à cette analyse d'impact social. La contribution du Service à l'analyse d'impact est basée sur les projets repris dans le projet de plan de relance du 2 avril 2021. La version finale du plan de relance a été transmise à la Commission Européenne le 30 avril 2021 et approuvée par celle-ci le 23 juin 2021.

Dans le présent article, nous reprenons les commentaires généraux que le Service de lutte contre la pauvreté a formulés à l'égard du plan de relance dans [sa contribution à l'analyse d'impact social du Plan National pour la Reprise et pour la Résilience](#)<sup>1</sup>. Mais le Service a également rédigé un ensemble de recommandations spécifiques aux différentes fiches-projets où une analyse d'impact social s'avérait pertinente (42 projets au total) dans le but d'aider les décideurs politiques des différents niveaux de pouvoir à la concrétisation des mesures dans les mois et les années à venir. Cette série de recommandations fait l'objet d'un point à part dans notre contribution.

## **Un constat : des inégalités renforcées par les crises sanitaire et climatique**

Le processus de dialogue – entre des associations de personnes en situation de pauvreté et divers autres acteurs - autour de la durabilité et de la pauvreté ayant mené au [Rapport bisannuel 2018-2019](#) pointait le fait que les populations les plus précarisées sont les premières à souffrir des effets du changement climatique. Cela s'est encore manifesté de manière flagrante lors des inondations de juillet 2021. De la même manière, force est de constater que la crise du COVID-19 a exacerbé et révélé les inégalités sociales déjà présentes en Belgique. Ces inégalités risquent d'avoir un impact sur le long terme, comme nous l'indique notre note sur l'impact du COVID-19 sur les situations de pauvreté<sup>2</sup>. Or elles touchent à des besoins essentiels. En matière de logement par exemple, le confinement lié à la pandémie a forcé de nombreux ménages en situation de pauvreté à vivre – plus que d'habitude – dans un logement de mauvaise qualité, avec beaucoup d'humidité et une mauvaise qualité de l'air intérieur, ou surpeuplé, avec un accès très restreint aux espaces publics et à la nature. Des impacts au niveau de la scolarité des enfants et de la santé psychique des familles sont encore à craindre à l'heure actuelle.

Un sujet qui mérite une attention particulière est l'accès restreint aux services d'aide et à la population durant la pandémie et ses effets encore tangibles aujourd'hui. L'obligation de rester à la maison et dans sa propre bulle, ainsi que la fermeture de différents services et guichets durant la crise COVID-19 a fortement accru l'évolution vers plus de digitalisation. Les informations sur le virus et sur les mesures sanitaires étaient principalement disponibles sous forme digitale. Différents services sont passés vers le tout au digital. Dans son [Rapport bisannuel de 2014-2015 sur les services publics](#), le Service pointait déjà les risques importants de la digitalisation en termes de non-recours aux droits pour les personnes en situation de pauvreté et appelait explicitement à maintenir les guichets et les contacts personnels dans les services – les gares, les fournisseurs d'énergie et d'eau, les pouvoirs locaux... - et à utiliser d'autres canaux et moyens de communication qu'électroniques.

A la lumière de ces éléments, le vœu formulé dans le [Rapport bisannuel "Durabilité et pauvreté"](#) – *to leave no one behind* – constitue donc un enjeu de taille dans le cadre de la politique de relance. Nous aborderons ci-dessous certaines des recommandations de la contribution du Service à l'analyse de l'impact social du plan de relance.

---

<sup>1</sup> [Contribution du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale dans le cadre du Plan National pour la Reprise et la Résilience](#), 13 avril 2021.

<sup>2</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Note interfédérale sur l'impact de la crise du COVID-19 dans les situations de pauvreté et de précarité](#). Bruxelles : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

## **Plus de mesures de soutien aux groupes précaires**

Comme mentionné ci-dessus, les inégalités existantes dans la société ont été renforcées et aggravées par la crise du COVID-19 et les mesures de protection. Si aucune attention supplémentaire n'est accordée aux groupes précaires dans les mesures de relance, ces inégalités risquent d'être renforcées, par exemple dans les domaines suivants:

- De nombreuses actions du plan de relance visent l'évolution numérique, mais les différents groupes de population seront-ils équipés de façon égale pour ces services numériques en constante expansion? Des actions supplémentaires doivent être développées pour garantir l'accès de tous à l'Internet, en plus de favoriser l'accès à du matériel et l'acquisition de compétences TIC. La digitalisation des transports publics – avec le développement du transport multimodal- et des services des administrations publiques, notamment, doit s'accompagner de mesures spécifiques garantissant l'inclusion des personnes en situation de pauvreté. La mobilité, en particulier, constitue un enjeu important en ce qu'elle conditionne fortement l'exercice de nombreux droits fondamentaux tels que l'enseignement, la vie de famille, le travail, le logement, les soins de santé et la culture.
- Les mesures dans le domaine de la rénovation des logements et des économies d'eau et d'énergie devraient également être examinées de plus près, notamment la situation des locataires à faibles revenus, tant dans le marché locatif privé que social. Ce groupe est peu présent dans les actions proposées par le plan.

## **L'importance de l'évaluation *ex ante* et *ex post***

Le Service de lutte contre la pauvreté demande que dans les politiques aux différents niveaux de compétence, il y ait suffisamment d'attention pour l'évaluation, *ex ante* et *ex post*, avec l'implication des associations dans lesquelles des personnes en pauvreté se rassemblent ainsi que d'autres acteurs. Dans sa contribution à l'analyse d'impact social, le Service fournit des éléments *ex ante* qui peuvent servir à la mise en œuvre des mesures proposées dans le plan de relance. Mais dès le départ, il est important de prévoir une évaluation *ex post* des différentes actions et mesures prévues. Cette évaluation doit également prendre en compte les groupes qui vivent dans des situations précaires mais qui ne sont pas facilement mesurés par les indicateurs disponibles, comme les personnes avec un emploi précaire. Nous recommandons aussi de prévoir une évaluation *ex-post* des mesures COVID-19, afin qu'un certain nombre de mesures puissent inspirer ou servir de base à des mesures structurelles. Le Service de lutte contre la pauvreté dispose à cet effet d'un aperçu interfédéral des mesures de soutien aux situations de pauvreté prises par les différentes autorités lors de la crise du COVID-19<sup>3</sup>.

## **La nécessité de créer des emplois de qualité**

Plusieurs projets se concentrent sur l'activation et l'orientation des demandeurs d'emploi vers le marché du travail. Ce soutien est évidemment important pour augmenter les chances des personnes concernées sur le marché du travail. Mais un autre aspect important est la création d'emplois, avec des conditions de travail de qualité, notamment pour les personnes faiblement qualifiées. Il y a beaucoup d'opportunités dans l'économie durable, dans l'économie des

---

<sup>3</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Aperçu des mesures COVID-19, en soutien aux situations de pauvreté et de précarité.](#)

services et de proximité, ainsi que dans l'économie sociale. Cet aspect n'est pas suffisamment développé dans le plan de relance et les actions proposées. Nous pensons qu'il faudrait mettre davantage l'accent sur les possibilités et les investissements supplémentaires pour des emplois peu qualifiés. L'implication des partenaires sociaux dans cet exercice est essentielle.

### **Pour une nouvelle augmentation des allocations sociales**

Les allocations se situent encore dans presque toutes les situations sous le seuil européen de risque de pauvreté. La mesure temporaire COVID-19 d'une augmentation mensuelle de 50 euros pourrait être la base d'un rattrapage indispensable des prestations par rapport à l'augmentation de la prospérité. En plus de l'augmentation de ces allocations, des mesures doivent être développées concernant les effets négatifs du statut de cohabitant dans diverses réglementations. Si une ou plusieurs personnes veulent cohabiter, elles sont souvent pénalisées financièrement par la diminution ou la disparition de leurs allocations ou autres avantages. Idéalement, on devrait pouvoir stimuler les personnes à habiter ensemble, au lieu de les punir (voir les effets positifs sur la pression du marché de l'immobilier, sur le pouvoir d'achat des ménages, les effets sociaux...). Il s'agit d'une matière complexe – avec des aspects relatifs à la sécurité sociale mais aussi à l'aide sociale – dans laquelle il faut agir après mûre réflexion étant donné les effets possibles sur différents domaines et réglementations<sup>4</sup>.

### **Une attention accrue pour le risque de non-recours aux droits**

De très nombreuses personnes n'accèdent pas à des droits dont elles disposent pourtant, pour différentes raisons (manque d'information, procédures difficiles, crainte de stigmatisation, peur des effets pervers de la demande d'aide...). Par conséquent, il est important à chaque niveau de compétence de développer un plan de lutte contre le non-recours aux droits. La plupart des actions dans le plan de relance ne fournissent toutefois pas d'informations sur le recours ou le non-recours aux droits. Dans le cadre de la lutte contre le non-recours aux droits, différentes gradations de l'octroi automatique<sup>5</sup> sont possibles, qui sont autant de pistes de solutions intéressantes. Dans le contexte de la crise COVID-19, nous souhaitons nous référer à la mesure relative au Hello Belgium Railpass gratuit : c'était un droit pour tous, mais il fallait faire la demande de cette carte de trajets en train gratuite par voie numérique. Sur base du phénomène des effets Matthieu - les plus aisés ont proportionnellement plus recours à certains avantages et services que les personnes moins aisées - nous pouvons supposer que le recours est largement inférieur parmi les groupes précaires. Le Service publiera bientôt les résultats d'une analyse du (non-)recours à cette mesure. Dans tous les cas, il est important, lors d'une analyse d'impact, de poser systématiquement la question du (non-)recours à une mesure.

### **Mais encore...**

Outre ces recommandations phares, le Service de lutte contre la pauvreté mentionne l'importance de prévoir une collaboration accrue au niveau interfédéral, en utilisant les instruments existants (tels que la CIM - Conférence Interministérielle). La crise du COVID-19

---

<sup>4</sup> Voir Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2018). [Mémorandum Cohabitation du Service](#), décembre 2018.

<sup>5</sup> Voir Note : SPP Intégration sociale et Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, [Automatisation des droits](#), janvier 2020.

a montré la nécessité mais aussi la valeur ajoutée d'une approche interfédérale. Par conséquent, nous nous réjouissons de l'organisation prochaine d'une CIM sur la pauvreté et l'exclusion sociale, telle qu'annoncée dans la note conceptuelle du quatrième Plan fédéral de lutte contre la pauvreté et de réduction des inégalités. Reste encore la question du financement de la politique de relance. Des crédits d'impôts distribuables, l'instauration de la globalisation des revenus (du travail et du capital) et la lutte contre l'évasion fiscale figurent parmi les pistes soulevées dans notre dernier Rapport bisannuel. Nous espérons que le Green Deal pourra former un cadre solide, avec des opportunités sur le plan du financement d'une politique de relance durable.

## **Pour conclure**

Tant la crise du COVID-19 que les inondations nous ont montré que ce sont les personnes en situation précaire qui risquent gros face aux catastrophes sanitaires et climatiques. Celles-ci tantôt aggravent les vulnérabilités existantes – en touchant aux besoins primaires tels que le logement, l'alimentation, les aspects psychosociaux ou encore la culture- tantôt font basculer les personnes dans une situation de vulnérabilité sans précédent. Le Service de lutte contre la pauvreté insiste donc sur la nécessité de prévoir des actions supplémentaires de soutien aux groupes précaires sans quoi le plan de relance pose le risque sérieux de voir ces inégalités d'autant plus exacerbées. Enfin, le Service invite à une coordination et à une interaction entre les différents plans (de développement durable, de reconstruction post-inondations, de relance, de lutte contre la pauvreté) et les différents budgets alloués afin d'atteindre efficacement les populations les plus vulnérables et d'aboutir à une lutte coordonnée contre la pauvreté.