CESE Wallonie

Conseil économique, social
et environnemental de Wallonie

AVIS n°1699

Avis concernant le Rapport 2024-2025 du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, intitulé « L'humain comme boussole dans les services publics »

Avis adopté le 09/11/2026

Rue du Vertbois, 13c
B-4000 Liège
T 04 232 98 11
F 04 232 98 10
info@cesewallonie.be
www.cesewallonie.be

1. DEMANDE D'AVIS

Le 6 mai 2026, le CESE Wallonie a été saisi par le Ministre Y. COPPIETERS d'une demande d'avis sur le 13ème Rapport bisannuel (2024-2025) du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, intitulé « L'humain comme boussole dans les services publics – Contribution au débat et à l'action politique ».

Cette demande s'inscrit en exécution de l'article 4 § 2 de l'Accord de coopération conclu le 5 mai 1998 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté. Elle intervient conformément au ROI de la CIM Politique des grandes villes, Intégration sociale et Lutte contre la pauvreté.

M. V. LORGE, coordinateur adjoint et Mme I. HALFLANTS, juriste au sein du Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale ont été invités à présenter les grandes lignes de ce rapport devant la Commission Action/Intégration sociale élargie aux Sections « Action sociale » et « Intégration des personnes étrangères », lors de la réunion du 11 septembre 2024. Ils ont également participé à un échange « questions-réponses » avec les membres de la Commission.

2. EXPOSÉ DU DOSSIER

2.1 RÉTROACTES

- En 1994, parution du Rapport général sur la pauvreté.
- Depuis 1995, approche concertée entre les différents niveaux de pouvoir sur la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans le cadre de la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale[1].
- Le 5 mai 1998, Accord de coopération conclu entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté.
- Création du Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale, placé au Centre pour l'Égalité AISes chances et la Lutte contre le Racisme et chargé notamment de la rédaction d'un rapport bisannuel sur la précarité, la pauvreté, l'exclusion sociale et les inégalités d'accès aux droits.
- Le rapport a pour objet d'évaluer l'évolution de la pauvreté et la politique menée en la matière et de formuler des recommandations et propositions concrètes. Le rapport doit être rédigé en respectant une méthodologie particulière axée sur le partenariat et le dialogue, notamment avec les organisations représentant les personnes les plus démunies.
- Le présent rapport, le 13ème réalisé par le Service de lutte contre la pauvreté, porte sur les années 2024-2025 et aborde plus spécifiquement la dimension humaine dans les services publics.

2.2 AVIS ANTÉRIEURS

Le CESE Wallonie a rendu huit avis sur les précédents rapports du Service de lutte contre la pauvreté :

- Avis n° 651 relatif au Rapport bisannuel du Service de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, adopté par le Bureau le 21 janvier 2002.

[1] La Conférence interministérielle de l'intégration sociale et de l'économie sociale est une structure de coopération permanente entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions. Elle a pour but de garantir la cohérence des mesures prises en matière de lutte contre la pauvreté. Elle s'est réunie 12 fois depuis sa création en 1995. Le Ministre de l'Intégration sociale préside la Conférence.

- Avis n° 735 relatif au Second Rapport bisannuel du Service de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, adopté par le Bureau le 19 avril 2004.
- Avis n° 1206 relatif au 7ème Rapport du Service de lutte contre la pauvreté intitulé « Protection sociale et pauvreté », adopté par le Bureau le 6 janvier 2015.
- Avis n° 1275 relatif au Rapport 2014-2015 du Service de lutte contre la pauvreté intitulé « Services publics et pauvreté », adopté par le Bureau le 25 avril 2016.
- Avis n° 1372 relatif au Rapport 2016-2017 du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, intitulé « Citoyenneté et pauvreté », adopté par le Bureau le 29 juin 2018.
- Avis n°1449 relatif au Rapport 2018-2019 du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, intitulé « Durabilité et pauvreté », adopté par le Bureau le 14 septembre 2020.
- Avis n° 1532 relatif au Rapport 2020-2021 du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, intitulé « Solidarité et pauvreté », adopté par le Bureau le 23 mars 2023.
- Avis n°1605 relatif au Rapport 2022-2023 du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, intitulé « La dimension financière de la pauvreté », adopté par le Bureau le 16 octobre 2024.

2.3 CONTENU DU RAPPORT

Le 13ème rapport bisannuel 2024-2025 du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale consacré au thème *« L'humain comme boussole dans les services publics* » se structure autour de 4 chapitres principaux :

Chap.1 - Des services publics sous pression

Ce chapitre aborde l'importance sociale des services publics, comme maillon entre les droits sociaux et leur exercice. Il évoque les tendances constatées du transfert de responsabilité vers le citoyen, le niveau politique local, les procédures numériques ou encore vers les bénévoles, associations et organisations de terrain. Il mentionne également le glissement vers une logique de gestion et de principes issus du secteur privé au sein des services publics. Il met en évidence les difficultés des travailleurs sociaux de première ligne dans le cadre de cette évolution (charge administrative croissante, équilibre des missions de services et de contrôle, marge de manœuvre limitée pour l'accompagnement des bénéficiaires et risque de perte de sens de la profession).

Chapitre 2 – Embarquer tout le monde à bord

Ce chapitre aborde la question de l'accès concret aux services publics. En évoquant tout d'abord le parcours nécessaire pour savoir si l'on a doit à une aide et la manière d'y prétendre. Il mentionne ensuite divers aspects relatifs à l'entrée en contact avec le service public : les obstacles pour franchir le seuil d'accès aux services, la digitalisation accrue des guichets et des demandes et enfin, l'importance de l'accueil lors du premier contact avec le service et son suivi.

Chapitre 3 – Maintenir tout le monde à bord

Dans le troisième chapitre, sont évoquées les modalités pratiques pour garantir un suivi régulier et transparent de la demande. L'accompagnement et la relation de confiance s'avèrent essentiels dans la réalisation des droits, en reconnaissant chaque bénéficiaire comme un interlocuteur à part entière, dans le respect de sa liberté de choix et de sa situation.

Chapitre 4 – Redresser la barre

Le quatrième chapitre évoque les voies de recours, mais également les freins et les leviers pour contester une décision. Sont ainsi abordés les instruments institutionnels, juridiques et sociétaux envisageables pour œuvrer en ce sens.

Plusieurs recommandations sont formulées au terme de chaque chapitre, en lien avec les aspects évoqués. Une conclusion générale résume les points principaux pour placer l'humain au cœur de l'action des services publics. L'effectivité des droits, un cadre durable pour les services publics, l'importance de la confiance à établir, une digitalisation au service de l'humain : autant d'axes indispensables pour préserver l'humain comme boussole.

3. AVIS

Lors de sa séance du 7 octobre 2026, la Commission AIS élargie aux Sections « Action sociale » et « Intégration des personnes étrangères » a procédé à l'audition de M. V. LORGE, coordinateur adjoint et Mme I. HALFLANTS, juriste au sein du Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, pour une présentation du rapport et un échange « questions-réponses » avec les participants.

À la lumière de ces éléments et après examen du rapport, le CESE formule les commentaires suivants.

3.1 CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Le CESE a examiné avec attention ce 13ème rapport intitulé *« L'humain comme boussole dans les services publics – Contribution au débat et à l'action politiques »*. Le Conseil réitère l'importance d'une réflexion récurrente et approfondie sur la problématique « pauvreté », enjeu sociétal majeur qui engage la responsabilité collective. Comme rappelé dans l'introduction du rapport, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, dès sa création en tant qu'institution publique, interfédérale et indépendante, a été chargé *« d'organiser une concertation structurelle sur la lutte contre la pauvreté, leurs associations et réseaux, ainsi qu'une diversité d'acteurs. Les analyses et recommandations issues de cette concertation sont publiées dans les rapports bisannuels du Service, qui sont transmis aux différentes autorités du pays afin de contribuer au débat et à l'action politiques. ».*[2]

3.1.1 Impact des recommandations du Rapport sur les politiques publiques

Le CESE a communiqué son avis sur chacun des rapports bisannuels du Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, depuis 2002. Le souci récurrent que le Conseil manifeste est de savoir dans quelle mesure les analyses et recommandations formulées dans les rapports sont prises en compte dans les politiques menées, et ce aux différents niveaux de pouvoir. Le Service suit avec attention l'actualité politique en lien avec les pistes détaillées dans son rapport. Mais il ne dispose pas des moyens pour effectuer un exercice d'évaluation d'impact approfondi. [3] Dans le cadre de ses missions initiales, son rôle consiste à faire émerger la parole des acteurs qui accompagnent les personnes en situation de pauvreté et à formuler les recommandations en faveur de la défense des intérêts de ces personnes, ce qui constitue un objectif en soi.

[2] Cf. 13ème rapport bisannuel 2024-2025 du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale consacré au thème *« L'humain comme boussole dans les services publics »*, p.7.

[3] A noter : le plan stratégique du Service prévoit la création, à terme, d'un outil de suivi plus systématique de ses recommandations, ce qui paraît légitime au regard de l'investissement des participants à l'élaboration du Rapport bisannuel.

Il est donc nécessaire que les responsables politiques eux-mêmes, à leurs niveaux de pouvoir respectifs, donnent un aperçu régulier et transparent des dispositions prises dans leur champ de compétences pour améliorer les réalités sociales et économiques des personnes en situation de vulnérabilité. Le Conseil souligne que l'implémentation structurelle d'un suivi par les autorités elles-mêmes permettrait une définition de l'action politique plus cohérente et ciblée. Il insiste également sur l'importance de procéder en amont à une analyse d'impact sur la pauvreté lors de l'élaboration des politiques.[4]

3.1.2 CIM, plans et stratégies

Les initiatives…

A cet égard, le Conseil s'était réjoui de la relance de la *CIM « Intégration sociale, logement et politique des grandes villes »* en 2022, après plusieurs années au point mort. En effet, les enjeux liés à la pauvreté relevant des compétences de différents niveaux de pouvoir, il apparait indispensable de mettre en œuvre une approche coordonnée et cohérente en s'appuyant sur une structuration efficace des échanges entre ministres compétents. En outre, les conférences interministérielles permettent de mobiliser les compétences et les ressources de plusieurs ministères pour apporter des réponses globales et intégrées, à ces problématiques complexes.

Un signal important a été décidé lors de la réunion du 6 juin 2023 en chargeant le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale - en tant que secrétariat de la CIM - de communiquer sur les travaux en cours au sein de la CIM. [5] Différents groupes de travail ont été mis en place, font l'objet d'un retour régulier au sein de la réunion plénière et sont publiés sur le site internet du Service. [6]

Dans la foulée, un plan fédéral de lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales 2025-2029 a été adopté. [7] Le Conseil estime que les échanges organisés dans ce cadre entre l'autorité fédérale et les entités fédérées peuvent être l'occasion de définir une trame commune tout en défendant les intérêts spécifiques liés aux réalités des différentes régions. Ceci paraît d'autant plus approprié que d'autres impulsions sont données au niveau européen avec l'annonce de la première stratégie européenne de lutte contre la pauvreté [8], dans le prolongement de l'adoption en 2017 du socle européen des droits sociaux. [9] Mais également par le plan quinquennal de lutte contre la pauvreté de la Fédération Wallonie-Bruxelles 2026-2030.[10]

Au niveau wallon, dès l'entame du processus et au cours des différentes étapes d'élaboration d'une stratégie wallonne de lutte contre la pauvreté, le CESE Wallonie a été informé des orientations prises

[4] Le Conseil rappelle qu'un séminaire a été organisé par le Service sur ce thème en décembre 2024, où différents instruments ont été présentés. Cf. Séminaire *« L'analyse d'impact sur la pauvreté dans l'élaboration des politiques »*, 5 décembre 2024. https://luttepauvrete.be/service/seminaire-analyse-dimpact-sur-la-pauvrete-dans-elaboration-des-politiques/

[5] Informations disponibles sur le site du Service : https://luttepauvrete.be/service/cim/

[6] GT « Sans-abrisme et absence de chez soi », GT « Garantie européenne pour l'enfance », GT « Précarité chez les étudiants », GT « Non-recours aux droits et analyse d'impact ex-ante sur la pauvreté », GT « registre central des avantages sociaux ».

[7] Adopté par le Conseil des Ministres le 23 avril 2026. https://www.mi-is.be/fr/themes/lutte-contre-la-pauvrete/instruments-de-lutte-contre-la-pauvrete/plan-federal-de-lutte-contre

[8] Première stratégie européenne de lutte contre la pauvreté, proposée par la Commission européenne – 6 mai 2026 https://france.representation.ec.europa.eu/informations/la-commission-propose-la-premiere-strategie-europeenne-de-lutte-contre-la-pauvrete-2026-05-06_fr

[9] https://commission.europa.eu/document/download/e03c60e7-4139-430b-9216-3340f7c73c20_fr?filename=social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_fr.pdf

[10] Plan quinquennal de lutte contre la pauvreté et pour la réduction des inégalités sociales 2026-2030, adopté par le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles le 30 avril 2026. https://www.federation-wallonie-bruxelles.be/fileadmin/portail_sg/uploads/Thematiques/Pauvrete_et_reduction_des_inegalites/PDF/Plan_LPRIS_26-30_Version_finale.pdf

par le GW en application de la DPR en ce domaine. Il a adressé différents points d'attention au Ministre Y. COPPIETERS sur les premières ébauches et mesures envisagées.

Lors de sa séance du 20 novembre 2025, le GW a approuvé les notes relatives à trois stratégies distinctes, intitulées Stratégies « Solidarité » :

- La stratégie de lutte contre la pauvreté 2025-2029.
- La stratégie coordonnée de sortie du sans-abrisme 2025-2029.
- La stratégie de soutien aux familles monoparentales 2025-2029.

Après en avoir pris connaissance, le CESE a rendu un avis d'initiative sur les Stratégies « Solidarité ».[11]

Il a relevé dans les notes du GW, l'affirmation selon laquelle *« La mobilisation coordonnée de tous les membres du gouvernement est une condition essentielle pour garantir la cohérence, la complémentarité et l'efficacité des mesures adoptées. La lutte contre la pauvreté est une compétence transversale du gouvernement. En cela, elle interagit avec l'ensemble des leviers de l'action publique wallonne, tels que le logement, l'emploi, la formation, la santé, l'énergie ou encore la mobilité. ».*[12] Dans son avis d'initiative, *« le Conseil partage totalement cette orientation et se réjouit que le défi relève de l'engagement du GW dans son ensemble. La conjonction des mesures à réaliser sous la responsabilité des différents ministres fonctionnels, est en effet primordiale pour atteindre l'objectif commun. Il reste à la concrétiser. (…) ».*

Leur impact…

Face à ces diverses initiatives, les réactions du CESE et/ou des organisations qui le composent, s'avèrent mitigées. Le Conseil considère unanimement que le souci d'obtenir des résultats concrets pour améliorer les conditions de vie des personnes les plus fragilisées, est évidemment louable. Toutefois, il souligne que l'évaluation de l'impact n'échappe pas à toute une série d'impondérables sur lesquels le GW, pour sa part, ne dispose parfois d'aucune prise. Il semble en effet illusoire d'engranger des résultats globaux significatifs et immédiats, par les actions des trois stratégies wallonnes, sans tenir compte des éléments de contexte dans lequel celles-ci s'inscrivent.

Au niveau wallon, le résultat à atteindre dépend tout d'abord d'une réelle implication des différentes compétences ministérielles engagées, dans le cadre opérationnel et budgétaire décidé. Par ailleurs, le Conseil rappelle la progression substantielle des besoins et la complexité accrue des demandes adressées aux services. Comme en atteste le diagnostic établi en amont de l'élaboration des stratégies « Solidarité », une frange importante de la population wallonne est fragilisée par une situation structurelle alarmante. Cette réalité a été amplifiée par les crises successives – sanitaire, énergétique, inflationniste ou encore liées aux catastrophes naturelles, auxquelles il convient d'ajouter maintenant l'instabilité géo-politique mondiale inquiétante, aux conséquences économiques imprévisibles, ainsi que l'impact en Wallonie de réformes substantielles au niveau fédéral, aux conséquences imminentes et bien réelles.

L'impact des politiques fédérales sur la population wallonne et les services aux bénéficiaires doit être pointé et analysé en profondeur. Il reste néanmoins un exercice difficile à réaliser sans une vision globale, actualisée et objectivée des résultats des différentes réformes adoptées, tant les appréciations s'avèrent divergentes selon le positionnement des parties prenantes. Sans se prononcer sur le bienfondé ou non de mesures décidées au niveau fédéral (cf. emploi, chômage, pensions,

[11] Avis d'initiative n°1671 sur les Stratégies « Solidarité », adopté le 23 juin 2026. https://www.cesewallonie.be/sites/default/files/uploads/avis/A1671%20Avis%20d%27initiative%20Strate%CC%81gie%20Solidarite%CC%81.pdf

[12] NGW du 20 novembre 2025, relative à la Stratégie de lutte contre la pauvreté 2025-2029, p.2.

immigration, fiscalité, endettement, droit au revenu d'intégration et à l'aide sociale, etc.), il convient à tout le moins d'alerter les autorités wallonnes sur les conséquences spécifiques pour la population et les services en Wallonie. Il s'agit d'appréhender les réalités en toute objectivité, sans occulter les effets éventuels, afin d'anticiper les leviers régionaux qui devront être mobilisés. La limitation des allocations de chômage dans le temps a un impact important sur les CPAS en Wallonie. Les données chiffrées démontrent en outre que la fin de droit au bénéfice des allocations de chômage impacte de manière plus importante les communes aux revenus les plus faibles.[13]

Le CESE est conscient que les moyens dont dispose le Service interfédéral ne lui permettent pas de mettre en évidence des constats plus spécifiques selon les régions et sous-régions du pays. Le Conseil estime néanmoins qu'il serait utile d'analyser les tendances de manière plus affinée sur les territoires, quant à l'accès aux droits fondamentaux (cf. outil ISADF). Les réalités en matière de pauvreté peuvent s'avérer en effet variables et plus ou moins accentuées selon les zones concernées. Il s'agit d'indicateurs importants en vue du cibler les politiques sur les priorités les plus pertinentes.

A cet égard, le Conseil indique que conférer une base décrétale wallonne à un Plan wallon de lutte contre la pauvreté dont le contenu minimal serait fixé (autorités responsables, mesures à mettre en œuvre, données chiffrées, méthodologie d'évaluation, budget, etc.), permettrait de garantir la cohérence avec les initiatives prises aux autres niveaux de pouvoir. Le dialogue interfédéral mené au sein de la CIM doit pouvoir garantir une réelle continuité de la politique de lutte contre la pauvreté, comme le prévoit l'accord de coopération, dans la droite ligne de l'impulsion donnée au niveau européen.

3.1.3 Acteurs impliqués dans le processus

Dans le même ordre d'idées, le Conseil s'interroge sur la prise en compte de publics spécifiques confrontés à une vulnérabilité accrue (ex. personnes âgées, personnes étrangères, personnes sans chez-soi, personnes en situation de handicap, familles monoparentales, etc.). Le CESE comprend que la méthodologie d'élaboration du Rapport veille à faire émerger en priorité la parole des personnes en situation de pauvreté. Ce lieu d'échange avec les « experts du vécu » permet de construire un aperçu très humain, ancré sur les réalités concrètes des personnes. Le Conseil souligne positivement que des acteurs associatifs et institutionnels soient également impliqués dans le processus d'élaboration du Rapport. Les professionnels de terrain engagés au quotidien dans l'accompagnement de ces personnes détiennent des informations précieuses sur les difficultés rencontrées et exercent une action préventive cruciale auprès des publics les plus fragilisés.

Le Conseil suggère que le Service, en fonction des thématiques abordées, puisse élargir la concertation à des acteurs associatifs directement confrontés à certains publics particulièrement vulnérables. Il mentionne notamment pour la Wallonie le secteur de l'intégration des personnes étrangères, comme les CRI (Centres Régionaux d'Intégration) et les ILI (Initiatives Locales d'Intégration), mais également du secteur de la lutte contre le sans-abrisme, représenté par des structures telles que les fédérations des services d'accueil et d'hébergement ou les relais sociaux. Par rapport aux enjeux que constituent les freins à l'emploi et les conditions de travail, les représentants syndicaux peuvent également apporter une expertise utile.

[13] Les obligations légales à charge des CPAS (revenu d'intégration, aide sociale) doivent en effet être maintenues dans un contexte de compensation financière incertain et incomplet. Les responsabilités qui leur incombent en ce qui concerne la mise à l'emploi d'un nombre accru de bénéficiaires, ne font pas l'objet d'un financement additionnel. Aussi, peut-on s'interroger sur le devenir de toute une série d'actions facultatives menées pas les CPAS qui risquent d'être mises à mal face aux missions essentielles obligatoires, avec des conséquences en cascade au niveau des communes, en particulier celles confrontées à une situation financière critique (cf. plan de gestion du CRAC). Ces initiatives facultatives s'avèrent pourtant complémentaires et importantes pour adapter les interventions de lutte contre la grande précarité, en fonction des réalités locales spécifiques.

3.2 CONSIDÉRATIONS THÉMATIQUES

« Pour le Rapport 2024-2025, la Commission d'accompagnement du Service [14] a choisi la thématique des services publics. En optant pour ce thème, tel qu'en 2014-2015[15] , les membres de la Commission d'accompagnement ont souhaité insister une nouvelle fois sur l'importance cruciale et le rôle essentiel des services publics dans la lutte contre la pauvreté et la précarité. Cet aspect avait déjà été souligné dans l'Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté qui a donné naissance au Service en 1999. ».[16]

3.2.1 Services publics : socle essentiel d'accès aux droits fondamentaux

Le Service avait en effet déjà consacré son rapport 2014-2015 au thème *« Services publics et pauvreté. »* L'occasion pour le CESE de rappeler, dans son avis A.1275 [17], que les services publics, tout comme le système de sécurité sociale, constituent des socles essentiels pour garantir l'effectivité des droits à une vie conforme à la dignité humaine, consacrés par l'art.23 de la Constitution. [18]

« Le CESW fait d'emblée remarquer que la question de la pauvreté est indissociable du niveau d'activité économique du pays et de la Région wallonne, qui conditionne la production des richesses et la répartition de celles-ci au sein de notre société, garantissant à chacun des conditions de vie décentes et dignes. Les Interlocuteurs sociaux wallons rappellent l'ampleur des mécanismes de solidarité et de redistribution des revenus qui existent dans notre pays et soulignent l'importance de la contribution du plus grand nombre à la production de richesses par le biais de l'emploi. Tout en rappelant le contexte plus global dans lequel s'inscrivent son fondement et son financement, les Interlocuteurs sociaux ont d'ores et déjà souligné le rôle de la sécurité sociale fédérale qui, par les mécanismes d'assurance et de solidarité qu'elle établit, constitue un instrument de prévention et un rempart efficace contre la pauvreté. Un système de sécurité sociale fédérale durable, adapté aux évolutions de la société et dont le financement structurel est garanti, doit continuer à produire ses effets ».[19]

Il soulignait également le rôle préventif des services publics à l'égard des plus démunis.

« Le CESW souligne qu'il peut paraître contradictoire de développer des plans ou des actions de lutte contre la pauvreté si cela s'accompagne parallèlement d'un désinvestissement dans les services publics ou de politiques publiques susceptibles d'engendrer à leur tour de la pauvreté. Il se montre sensible à la recommandation du rapport qui suggère de considérer les dépenses de service public comme des

---

[14] La Commission d'accompagnement du Service de lutte contre la pauvreté se compose des membres du Comité de gestion (mandatés par l'État fédéral, les communautés et les régions), de représentants d'associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent et leurs réseaux, des trois fédérations de CPAS, des institutions d'assurance maladie, ainsi que des partenaires sociaux.

[15] Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2015). *« Services publics et pauvreté. Une contribution au débat politique et à l'action politique. Rapport 2014-2015 »*, Bruxelles. https://luttepauvrete.be/publications/rapport8/versionintegrale.pdf

[16] Cf. 13ème rapport bisannuel 2024-2025 du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale consacré au thème *« L'humain comme boussole dans les services publics »*, p.7.

[17] Avis n° 1275 relatif au Rapport 2014-2015 du Service de lutte contre la pauvreté intitulé « Services publics et pauvreté », adopté par le Bureau le 25 avril 2016.

[18] Constitution belge - *Art. 23*

Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment :

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;

2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;

3° le droit à un logement décent;

4° le droit à la protection d'un environnement sain;

5° le droit à l'épanouissement culturel et social ;

6° le droit aux prestations familiales.

[19] Avis n° 1275 relatif au Rapport 2014-2015 du Service de lutte contre la pauvreté intitulé « Services publics et pauvreté », adopté par le Bureau le 25 avril 2016.

investissements plutôt que des coûts[20]*, dans la mesure où une action préventive à l'encontre de la précarisation de personnes cumulant difficultés sociales et/ou sanitaires permet d'éviter des interventions plus lourdes et plus coûteuses par la suite. (…) Il convient dès lors de s'interroger sur l'efficacité des services publics, en particulier à l'égard de ce public fragilisé, notamment les jeunes et les familles isolées. En effet, le rapport mentionne de nombreux exemples attestant que les personnes en situation de grande pauvreté ou de précarité n'ont plus accès à ces droits fondamentaux ou ne se considèrent même plus comme sujets de droits, ce qui paraît interpellant (ex. difficultés d'accès à la justice, à la culture, aux services d'accueil de la petite enfance, aux soins de santé, à l'emploi ou encore à l'énergie et l'eau).*
Le CESW estime que l'accès effectif aux droits fondamentaux par le recours aux services publics et à la protection sociale reste un élément essentiel dans la lutte contre la pauvreté. »[21]

Ces réflexions gardent toute leur pertinence 10 ans après, à la lumière du présent rapport consacré aux services publics. Ceux-ci conservent un rôle déterminant, comme maillon essentiel entre les droits sociaux et l'accès effectif à ceux-ci. Des principes dont l'importance est attestée par l'art.23 mais également l'art.10 de la Constitution.[22] A cet égard, il convient de rappeler le principe de standstill (effet cliquet), règle jurisprudentielle déduite de l'art.23, à savoir : l'interdiction pour le législateur ou l'autorité normative de réduire considérablement le niveau de protection de la sécurité sociale, sauf pour un motif lié à l'intérêt général, dûment motivé et proportionné. [23]

Le Rapport souligne l'importance d'une protection sociale solide, *les transferts sociaux (ou les « allocations sociales ») permettant* de réduire *« considérablement tant l'ampleur que la gravité de la pauvreté »*. [24]

3.2.2 Services publics sous pression

Le Rapport souligne néanmoins que *« Bien que les services publics garantissant la protection sociale aient prouvé leur importance sociale et que cela soit reconnu comme tel sur le papier* [25]*, on observe une réticence à investir de manière durable et importante dans ces services publics. ».*[26] Ainsi, ces dernières années, redoutant l'emballement des dépenses sociales (particulièrement le coût des pensions et des soins de santé), les décideurs politiques ont opté pour différentes restrictions de l'accès à la protection sociale. *« Récemment, l'augmentation du déficit public et le renforcement des règles budgétaires strictes de l'UE en avril 2024 ont constitué un argument supplémentaire pour les décideurs politiques en faveur de mesures d'austérité drastiques dans les services publics et d'une restriction supplémentaire de l'accès à la protection sociale dans les années à venir. »* [27]

Dans ce contexte budgétaire difficile, le système actuel de sécurité sociale - reposant sur les principes conjugués de l'assurance des risques sociaux et de la solidarité - subit de plein fouet un climat de méfiance grandissant tant à l'égard des services publics que des bénéficiaires eux-mêmes. Ce glissement s'accompagne de discours critiques et stigmatisants à l'égard des personnes en situation précaire, qualifiées souvent de « profiteurs » ou « fraudeurs » potentiels. Alors même que le non-recours aux droits (le taux de non-recours étant estimé entre 40% et 60%) est largement plus répandu que la fraude.

---

[20] Rapport bisannuel 2014-2015 du Service de lutte contre la pauvreté, page 185.
[21] Avis n° 1275 relatif au Rapport 2014-2015 du Service de lutte contre la pauvreté intitulé « Services publics et pauvreté », adopté par le Bureau le 25 avril 2016.
[22] Constitution belge - *Art. 10*
Il n'y a dans l'État aucune distinction d'ordres. Les Belges sont égaux devant la loi ; (…).
[23] Cf. 13ème rapport bisannuel 2024-2025 du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale consacré au thème *« L'humain comme boussole dans les services publics »*, p. 36.
[24] Op. cit., p.14.
[25] Cf. Données du SPF Intégration sociale, SPF Sécurité sociale, Stabel.
[26] Cf. 13ème rapport bisannuel 2024-2025 du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale consacré au thème *« L'humain comme boussole dans les services publics »*, p.16.
[27] Op. cit., p.17.

Les politiques d'activation et de conditionnalité croissante d'accès aux droits (revenu d'intégration, malades de longue durée, chômage, allocation d'invalidité, logement social…) placent les services publics devant des défis de taille : continuer à assurer un service de qualité et accessible, face à des besoins croissants, avec des moyens plus limités.[28]

Lors de l'élaboration du Rapport, les échanges ont porté sur trois domaines qui s'avèrent particulièrement importants pour *« protéger durablement les citoyens contre la pauvreté ou les aider à sortir de la pauvreté »* : l'accès à l'aide sociale, aux prestations de sécurité sociale en cas de maladie ou d'invalidité et au logement social. [29] Ce dernier aspect revêt une dimension cruciale, notamment dans le cadre de la prévention de la pauvreté infantile. L'accès à un logement décent constitue en effet un des piliers des droits fondamentaux consacrés par la Constitution. Devant l'insuffisance de logements publics et/ou de logements privés à des prix accessibles, les problèmes structurels subsistent, exposant les familles vulnérables à des conditions de vie indignes. A minima, les services publics doivent assurer une procédure claire et transparente concernant l'accès au logement social (conditions applicables, délais d'attente, allocation d'attente de logement, etc.). Mais au-delà des constats et des mesures subsidiaires, il conviendrait que les pouvoirs publics apportent une réponse adéquate et durable à la pénurie de logements sociaux, afin que tout citoyen puisse accéder à ce droit fondamental.

Le Rapport identifie, en outre, certains constats comportant un risque accru d'accès réduit aux droits sociaux. Il s'agit d'un transfert de responsabilité en 5 axes :

- vers le citoyen ;
- vers le niveau politique local ;
- vers des processus et des structures numériques ;
- vers des bénévoles, des associations et des organisations de terrain ;
- vers une logique de gestion et de principes issus du secteur privé.

Sans vouloir se prononcer sur le fondement de tels propos, développés en détail dans le Rapport, le CESE attire l'attention des pouvoirs publics sur deux aspects qui l'interpellent : la digitalisation intensive des services et l'impact sur le rôle des travailleurs sociaux.

3.2.3 Digitalisation des services publics, l'humain comme boussole

Le Rapport développe un chapitre important sur les obstacles pour franchir le seuil d'accès aux services. La digitalisation des guichets et des demandes (front office) constitue un des écueils évoqués. Le Rapport formule les constats suivants : *« La digitalisation des services est une des évolutions majeures des dernières années. La volonté est de rendre accessible toute une série de démarches et de documents, voire leur totalité, sous une forme digitale et accessible à distance. La digitalisation des services publics amène sans conteste de nombreux avantages pour une partie de la population : portails et accès à certaines données en libre-service, réduction de certains délais, facilité dans la gestion des données, etc. Le problème est que les voies d'accès numériques ne s'ajoutent pas simplement aux procédures et guichets physiques. Elles tendent à les remplacer progressivement. (…)*
Or, la digitalisation peut très vite devenir un obstacle pour l'utilisateur en compliquant et en ralentissant son parcours d'usager. C'est en particulier un risque pour les personnes vulnérables, dont les personnes en situation de pauvreté. ».[30]

[28] Cf. 13ème rapport bisannuel 2024-2025 du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale consacré au thème *« L'humain comme boussole dans les services publics »*, p.16
[29] Op. cit., p.13.
[30] Op. cit., p.52.

Le Rapport souligne positivement les différentes stratégies au niveau fédéral et des régions pour lutter contre les formes *« d'exclusion numérique »*, en visant un « *double objectif de rendre plus accessibles les démarches en ligne et de développer les compétences numériques de la population ».* [31] Mais il constate que ces efforts pourraient s'avérer insuffisants face à une société qui va toujours plus vite et plus loin, risquant de laisser s'installer d'importantes inégalités dans l'accès aux droits fondamentaux et aux services publics qui en sont les garants. Il se fait écho des voies qui s'élèvent pour demander un vrai débat démocratique sur ces questions, dénonçant *« l'absence d'un cadre juridique clair de protection des droits fondamentaux pour les personnes qui ne parviendront jamais à suivre le rythme constant et rapide des évolutions numériques, ou qui ne souhaitent volontairement pas s'y adapter pour des raisons diverses. »* [32]

En atteste une plainte collective contre l'État belge déposée le 26 septembre 2026, devant le Comité européen des droits sociaux (CEDS), l'organe de contrôle du Conseil de l'Europe chargé de vérifier le respect de la Charte sociale européenne par les États membres. [33] L'action menée par trois ONG et une cinquantaine d'organisations de la société civile - soutenue par UNIA et le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale - vise à obliger l'État belge à mieux prendre en compte les inégalités et les discriminations subies par certains publics précarisés et à garantir l'accès aux droits fondamentaux, compte tenu de la digitalisation croissante de services essentiels, qu'ils soient publics ou privés.[34] Elle repose notamment sur le constat de la Fondation Roi Baudouin selon lequel 42% de la population belge (16-89 ans) est en situation de vulnérabilité numérique, en l'absence de guichets physiques et de procédures alternatives, menaçant ainsi l'accès aux droits fondamentaux.[35]

Le CESE recommande dès lors aux autorités d'accorder une attention particulière à ces enjeux essentiels. Le Rapport développe, en s'appuyant sur des exemples évocateurs, les difficultés engendrées par la digitalisation : passage de l'oral à l'écrit, absence de matériel adéquat et de support technique, compétences numériques à actualiser sans cesse, effet de discrimination indirecte à l'égard de certaines catégories de personnes, interactions par algorithmes et chatbots, possibilités de réponses limitées et prédéfinies ne correspondant pas aux situations concrètes, respect de la vie privée, etc. Les acteurs de terrain confirment ces constats : face à ces évolutions sociétales en progression exponentielle, les difficultés des personnes démunies sont avérées sur le plan technique et financier mais peuvent également se révéler insurmontables au regard des capacités cognitives exigées.

Face à ces écueils, le Rapport indique plusieurs pistes à suivre replaçant l'humain au cœur des échanges et des services. Deux principes structurants sont mis en évidence : la confiance et la transparence, auxquelles s'ajoute la nécessité d'un contact personnel de qualité.

- Le principe de confiance suppose un discours fondé sur les droits humains, l'application automatique des droits chaque fois que possible, une attitude proactive des services, la simplification administrative et législative, l'ancrage d'un droit à l'erreur et la possibilité, pour l'usager, de recourir à une personne de confiance. Ces mesures doivent renforcer à la fois la confiance des institutions envers les usagers et celle des usagers envers les institutions.

[31] Op. cit., p.52.
[32] Op. cit., p.53.
[33] Action menée par Age Platform Europe, Europenan Disability Forum et la FIDH (Fédération internationale pour les droits humains), soutenue par une cinquantaine d'associations.
[34] https://www.unia.be/fr/actua/inegalites-numeriques-reclamation-collective-belgique-comite-europeen-droits-sociaux
[35] https://www.unia.be/files/20260928-CP_r%C3%A9clamation-CEDS_FR.pdf

- La transparence doit accompagner tout le parcours de l'usager. La Charte de l'assuré social peut fournir de précieux repères à cet égard. Le plan fédéral de lutte contre la pauvreté prévoit un travail de réflexion sur les causes du non-recours aux droits, coordonné par le Service, en lien avec la Charte (cf. infra).
- La qualité du contact personnel suppose un accompagnement sur mesure, un accueil accessible et à bas seuil, plusieurs canaux de contact, l'implication des experts du vécu et des associations, ainsi qu'une numérisation mise au service de l'humain. Le rapport recommande d'évaluer l'impact de tout nouveau canal numérique, de consacrer les gains de temps à l'accompagnement et d'encadrer juridiquement et éthiquement les outils automatisés. L'amélioration des conditions de travail, la réduction de la charge administrative et le soutien au personnel de première ligne sont également nécessaires.

Les recommandations portent donc sur les conditions à favoriser pour faciliter la prise de contact avec le service : un accueil de qualité et un temps d'écoute suffisant, la proactivité dans la détection et l'automatisation des droits ou encore la relation de confiance établie avec les usagers. Les chapitres suivants explorent ensuite les dispositions à privilégier dans le traitement et le suivi de la demande : évolution du dossier, communication compréhensible, accusé de réception, droit à l'erreur et à la rectification des données personnelles, feuille de route précise sur les démarches à effectuer, aperçu des délais et des échéances attendues, motivation explicite des décisions et informations sur les possibilités de recours.

Le CESE recommande aux pouvoirs publics d'examiner avec attention les recommandations du Rapport en vue de préserver la dimension humaine des services publics. Ces réflexions pourraient s'avérer utiles tant pour les bénéficiaires que pour les professionnels, agents de services publics, travailleurs sociaux qui se retrouvent en première ligne au service des usagers.

3.2.4 Travailleurs sociaux au cœur des enjeux

Le Rapport indique que les restrictions budgétaires affectent l'ensemble des secteurs publics aux différents niveaux de pouvoir alors que les besoins augmentent. Les services publics et les associations sont confrontés à une forte pression de travail et à des pénuries de personnel. Il observe également que la réduction de certaines recettes de la Sécurité sociale accroît la dépendance de celle-ci aux financements publics et aux arbitrages budgétaires.

Le Rapport souligne le fait que les travailleurs sociaux des services publics - a fortiori ceux qui sont en contact direct avec les usagers - peuvent se trouver dans une situation délicate. D'un côté, on attend d'eux qu'ils soient proactifs, disponibles pour offrir une écoute et un service de qualité et accessible. D'un autre côté, ils sont chargés d'appliquer les décisions législatives avec des conditions, des règles et des procédures plus strictes en matière d'accès à la protection sociale. Ils sont également tenus de trouver un équilibre entre leurs missions de services et de contrôle. A cela s'ajoutent une charge administrative croissante et une adaptation constante aux modifications de la réglementation. Ces éléments peuvent porter atteinte au professionnalisme et à la motivation des agents de services publics, confrontés à une perte de sens de leur métier. Ce qui peut en définitive avoir des conséquences néfastes sur la qualité et la continuité des services. [36]

[36] Cf. 13ème rapport bisannuel 2024-2025 du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale consacré au thème « *L'humain comme boussole dans les services publics* », p. 36.

Le CESE souhaite ainsi attirer l'attention sur le poids encouru par les travailleurs sociaux quant aux conséquences de décisions prises en amont. Lorsque les conditions d'accès à la protection sociale se durcissent et que les arbitrages budgétaires restreignent l'offre, ce sont eux qui doivent notifier aux usagers un refus ou un retrait d'aide. Ils deviennent ainsi le vecteur de décisions qui ne relèvent pas de leur responsabilité. Pour des personnes en situation de précarité, dont l'aide concernée est souvent essentielle à la subsistance, une décision négative est vécue comme une atteinte directe à leur situation : la frustration et/ou le sentiment d'injustice se reportent sur l'interlocuteur présent.
Les travailleurs sociaux deviennent alors les réceptacles de tensions, de violences verbales et, parfois, physiques. Cette exposition fragilise leur santé et leur motivation, alimente la perte de sens évoquée ci-dessus et peut aggraver les pénuries de personnel, ce qui dégrade à son tour la qualité de l'accueil et de l'accompagnement.

Le CESE recommande dès lors de s'appuyer sur les balises définies dans la Charte de l'assuré social (décisions négatives clairement motivées, informations sur les recours et les alternatives) mais également de garantir aux travailleurs sociaux la formation, le soutien et les mesures de protection nécessaires.

Par ailleurs, le Rapport relève que le transfert des responsabilités vers le niveau individuel du citoyen ainsi que vers les organisations de terrain, entraine une implication accrue des réseaux formels et informels qui servent souvent d'intermédiaires pour que les personnes puissent accéder à leurs droits. Le soutien informel (entourage, conjoint, famille, amis, voisins) peut s'avérer précieux pour les personnes nécessitant une aide pratique et un appui moral dans leurs démarches. Le soutien organisé par le biais d'acteurs sociaux et de la société civile, permet aussi de lever des obstacles et de faciliter les procédures administratives, par des conseils, un environnement de confiance, un rôle de proximité et de passerelle.[37] Mais il est souligné que les associations assument une part croissante de cet accompagnement administratif, sans financement supplémentaire. Il s'agit, à tout le moins, de garantir aux associations les conditions permettant de stabiliser l'encadrement existant en faveur des bénéficiaires.

Pour autant, le Rapport relève qu'en principe *« la mission des associations n'est pas de fournir une aide ou un accompagnement personnalisé en relation avec les services publics. »*. De même, *« le soutien informel (…) précieux dans la vie des personnes, en tant que support de proximité, de confiance et d'aide pratique (…) ne peut se substituer à l'accompagnement fourni par les services publics. ».*

Le Rapport rappelle que *« la responsabilité structurelle d'offrir des services accessibles et de proximité incombe toujours aux pouvoirs publics. ».* [38] Cela inclut *« non seulement le rôle des services publics d'informer les citoyens de leurs droits, mais aussi de les accompagner activement dans le parcours qui doit leur permettre de les exercer effectivement. ».* [39]

Le CESE souligne que cela suppose de doter les services publics de ressources humaines, matérielles et financières en adéquation avec les missions qui leur incombent.

Le CESE encourage la poursuite du travail engagé dans le cadre du plan fédéral de lutte contre la pauvreté, avec le réseau des référents pauvreté des administrations fédérales afin d'améliorer l'accessibilité des droits sur la base de la Charte de l'assuré social.

[37] Op, cit., p. 78.
[38] Op, cit., p. 77.
[39] Op. cit., p. 76.

3.2.5 Charte de l'assuré social [40]

En effet, le CESE souligne que la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la « Charte de l'assuré social » peut fournir des repères utiles.[41] Celle-ci vise à protéger les citoyens dans leurs relations avec les organismes de sécurité sociale et, depuis 2005, avec les CPAS. La loi s'applique à toute personne et à toute institution relevant de la sécurité sociale. Elle établit un ensemble de droits destinés à protéger l'assuré social dans ses relations avec les organismes de sécurité sociale et à garantir une gestion correcte, transparente et efficace des prestations sociales.

L'une des obligations essentielles imposées aux institutions est le devoir d'information. Les organismes doivent fournir aux assurés sociaux toutes les informations utiles concernant leurs droits et obligations. Ils doivent également les conseiller et, lorsque cela est possible, prendre l'initiative de leur accorder les prestations auxquelles ils ont droit. Cette obligation vise à éviter qu'un citoyen perde un droit par ignorance ou en raison de démarches administratives complexes.

La loi organise ensuite la procédure de demande et d'octroi des prestations. Les demandes doivent être réceptionnées et traitées dans des délais déterminés. Les institutions doivent examiner les dossiers avec diligence et recueillir les renseignements nécessaires. Lorsqu'une décision est prise, celle-ci doit être communiquée à l'intéressé dans les formes prévues par la loi.

Les décisions administratives doivent être motivées. Elles doivent indiquer clairement les éléments de fait et de droit qui les justifient. Elles doivent aussi mentionner les possibilités de recours, les délais applicables et l'autorité compétente pour les examiner. Cette exigence permet à l'assuré social de comprendre la décision et, le cas échéant, de la contester efficacement. La Charte prévoit également des règles relatives à la révision des décisions administratives. Une institution peut corriger une décision erronée, mais elle doit respecter les garanties prévues par la loi afin de protéger la sécurité juridique de l'assuré social. Des dispositions spécifiques encadrent aussi la récupération d'éventuels paiements indus et les situations dans lesquelles une renonciation à la récupération est possible.

Enfin, la loi prévoit le paiement d'intérêts lorsque certaines prestations sont versées tardivement et garantit à l'assuré social un droit de recours contre les décisions qui le concernent. Les organismes sont tenus d'informer clairement l'intéressé des voies de recours ouvertes et des délais à respecter.

En synthèse, cette loi ne crée pas de nouvelles prestations sociales, mais fixe les règles de bonne administration applicables aux institutions de sécurité sociale. Son objectif est de renforcer la protection des assurés sociaux en leur garantissant une information adéquate, des décisions motivées, le respect des délais, la possibilité de contester les décisions et une meilleure sécurité juridique dans leurs relations avec l'administration.

****

[40] NB. Synthèse de la loi instituant la « Charte de l'assuré social », effectuée avec l'aide de CoPilot.
[41] Entrée en vigueur depuis le 1er janvier 1997.