

L'être humain comme boussole dans les services publics

Mariëka VANDEWIELE, Iris HALFLANTS et Ellen VAN VOOREN

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

Ces deux dernières années, les services publics ont fait l'objet d'une concertation structurelle entre, d'une part, les personnes en situation de pauvreté et leurs associations et, d'autre part, divers acteurs de la lutte contre la pauvreté. Les personnes en situation de pauvreté ont partagé leurs expériences en tant qu'utilisateurs des services publics et ont examiné comment les services publics peuvent rendre leur offre de service plus accessible, afin que chacun puisse faire valoir ses droits. Un fil rouge de cette démarche était un plaidoyer pour davantage d'humanité. Les résultats de cette concertation et du croisement des savoirs expérientiels, de terrain et académiques sont repris dans le Rapport bisannuel 2024-2025 du Service de lutte contre la pauvreté¹. Dans cet article, nous mettons en lumière quelques recommandations issues de ce Rapport, qui plaident pour une politique qui remet l'humain au cœur des services publics. Mais arrêtons-nous d'abord sur quelques évolutions qui mettent un service public humain sous pression croissante.

I - DES SERVICES PUBLICS SOUS PRESSION

1. Les services publics sont extrêmement précieux pour toutes et tous. Ils profitent non seulement aux plus vulnérables, mais aussi à l'ensemble de la société. Pour les personnes en situation de pauvreté, les services publics sont toutefois vitaux en raison de l'accès qu'ils donnent aux droits fondamentaux. L'accès à la protection sociale, qu'il s'agisse de l'octroi d'un revenu d'intégration, d'une allocation de maladie ou d'invalidité, ou encore de l'accès à un logement public, conditionne la possibilité pour les personnes en situation de pauvreté de mener une vie digne.

2. Divers textes et déclarations politiques reconnaissent le rôle essentiel des services publics. Dans la déclaration de La Hulpe (2024) sur l'avenir d'une Europe sociale, adoptée sous la présidence belge du Conseil de l'UE, l'Union européenne reconnaît le rôle sociétal crucial des services publics : « Des systèmes de sécurité sociale inclusifs et l'accès à des services publics abordables et de qualité ont joué un rôle essentiel dans l'atténuation des conséquences des crises [récentes]. Les services publics [...] sont cruciaux pour la cohésion sociale et territoriale. » Pourtant, nous constatons qu'il existe dans notre société un discours qui remet de plus en plus en question l'importance des services publics. Cela conduit à des mesures politiques qui affaiblissent fondamentalement les services publics, compromettant

¹ Pour les différentes sources relatives à cet article, nous renvoyons volontiers le lecteur au rapport : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2025), [L'humanité comme boussole dans les services publics. Rapport bisannuel 2024-2025](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 129 p.

ainsi leur qualité et leur accessibilité. Nous les passons brièvement en revue.

Section 1 - Les restrictions budgétaires

3. Avec l'augmentation du déficit public et le durcissement des règles budgétaires de l'UE en avril 2024, le gouvernement fédéral a décidé de réduire les dépenses de protection sociale en limitant l'accès aux allocations sociales. En outre, les autorités régionales et locales diminuent fortement les budgets alloués aux organisations de terrain qui accompagnent les personnes en situation de pauvreté dans leur accès aux services publics, dont la mission est de garantir l'exercice effectif des droits sociaux.

4. Depuis des années, les services publics sont soumis à une forte pression de travail et à un manque de personnel, alors même que le nombre de personnes y ayant recours ne cesse d'augmenter. Quelques chiffres à titre d'illustration : en 2023, 158.700 personnes ont perçu un revenu d'intégration en Belgique, soit 37% de plus qu'en 2015 (116.110). Au cours de la même période, le personnel (en ETP) des CPAS en Belgique n'a augmenté que de 8,7%.

Section 2 - Un discours de méfiance et un contrôle accru

5. En outre, il existe dans notre société un discours de méfiance à l'égard des personnes qui font appel à certains services publics, tels qu'un CPAS, une société de logement ou une mutualité. Elles sont dépeintes comme des « profiteurs », des « paresseux » et de possibles « fraudeurs » – et non comme des ayants droit. On observe de plus en plus un discours de type « donnant-donnant », qui relève davantage de logiques de faveur que de droits.

6. Cette méfiance se traduit par des politiques privilégiant le contrôle plutôt que l'accompagnement, mettant l'accent sur la fraude sociale au détriment d'un accès élargi aux droits, et imposant des conditions ainsi que des procédures plus strictes qui compliquent cet accès. Par exemple, les autorités flamandes ont conditionné l'accès au logement social à une inscription obligatoire auprès du VDAB ainsi qu'à des exigences linguistiques plus strictes. En revanche, cela ne s'accompagne d'aucune garantie d'obtention d'un emploi de qualité et durable.

7. Des membres d'associations de lutte contre la pauvreté ont témoigné des conséquences négatives de ce contrôle renforcé et de cette attitude de méfiance des pouvoirs publics : « Les gens sont dès lors moins enclins à demander de l'aide, à signaler des erreurs ou à entrer en dialogue avec les services, par crainte de conséquences négatives. »

8. Parmi les bénéficiaires d'allocations, la fraude sociale fait l'objet d'une attention disproportionnée au regard de sa portée sociale réelle. Elle est estimée à environ 4,59 % des bénéficiaires du revenu d'intégration, selon une étude du SPP Intégration sociale menée en 2014. Le non-recours aux droits – c'est-à-dire le fait que des personnes ne fassent pas valoir leurs droits pour diverses raisons – est, quant à lui, bien plus important et demeure structurellement sous-documenté. Des études montrent en effet que jusqu'à 46 % des personnes ayant droit à un revenu d'intégration n'en font pas la demande.

Section 3 - Un transfert de responsabilité

9. Les participants à la concertation au sein du Service de lutte contre la pauvreté ont également fait remarquer que les autorités transfèrent de plus en plus de responsabilités et de missions de service public vers les citoyens ainsi que vers les niveaux de pouvoir inférieurs. Le citoyen, y compris celui en situation de pauvreté, est de plus en plus considéré comme responsable de l'effectivité de ses droits et de sa situation individuelle. Les personnes doivent elles-mêmes identifier leurs droits, accomplir l'ensemble des démarches nécessaires et trouver leur chemin dans le labyrinthe des services et des instances. Pour les personnes en situation de pauvreté, cela représente un effort considérable. Comme l'a exprimé un participant à la concertation : « On entend souvent dire que les gens n'ont qu'à le vouloir. Mais pour vouloir, il faut avoir de la force, il faut être capable de vouloir. »

10. On observe également un transfert de compétences vers les pouvoirs régionaux et locaux sans augmentation proportionnelle des moyens. La charge de travail des CPAS, par exemple, ne cesse d'augmenter, au point que les travailleurs sociaux disposent de moins en moins de temps et de marge pour assurer un accompagnement de qualité adapté aux situations individuelles. Une étude menée en 2024 par le HIVA de la KU Leuven, à laquelle ont participé 130 CPAS en Belgique, met en lumière le nombre moyen de dossiers suivis par travailleur social à temps plein (ETP) : celui-ci s'élève à 52 dossiers par ETP. Mais, dans certains CPAS, la charge de travail moyenne atteint 200 dossiers par travailleur à temps plein. Dans cette même étude, des membres du personnel ont indiqué que leur charge de travail élevée les empêchait de prendre le temps nécessaire pour procéder à une exploration plus large des droits.

11. Du fait de ce transfert de responsabilité, l'accès aux services publics et aux droits dépend davantage des politiques sociales et des ressources financières de la commune ou de la région où l'on habite, ainsi que des capacités individuelles, des connaissances, des compétences et du réseau social de chacun. Les personnes en situation de pauvreté ne disposent souvent ni des ressources ni du réseau nécessaires, et vivent fréquemment dans des communes moins favorisées.

Section 4 - La numérisation excessive

12. La numérisation des services constitue l'une des évolutions majeures de ces dernières années. Le problème est que les possibilités d'accès numérique ne constituent pas simplement un complément aux procédures et aux guichets physiques : elles tendent plutôt à les remplacer progressivement. De nombreux services ne sont pas revenus à la situation antérieure aux changements liés à la crise du COVID-19, notamment en ce qui concerne les heures d'ouverture, l'accessibilité sans rendez-vous, l'accompagnement par une personne, etc.

13. Les autorités n'allouent pas de moyens financiers et matériels suffisants pour lever les obstacles, ce qui favorise l'émergence de fortes inégalités dans l'accès aux droits fondamentaux. Les personnes dont les compétences numériques sont limitées et qui ont un accès restreint à Internet, aux technologies et aux outils numériques se trouvent de facto exclues.

14. Au niveau du *back-office* également, les services publics recourent de plus en plus aux technologies numériques, à l'intelligence artificielle et aux algorithmes pour leur administration ou pour soutenir un processus de décision administrative. Cela peut faciliter et accélérer le travail des services publics, mais comporte aussi des risques considérables. Une décision négative fondée sur des données erronées ou obsolètes, ou sur des algorithmes inadéquats, peut avoir des conséquences disproportionnées pour les personnes en situation de pauvreté : la perte d'une prime, une sanction ou l'absence d'un soutien nécessaire. Une intervention humaine reste donc essentielle, surtout lorsque l'ordinateur suggère une décision négative. Cette évolution soulève d'importantes questions quant à la transparence de l'utilisation de ces instruments et à leurs implications pour le citoyen.

II - COMMENT COMPRENDRE L'ÊTRE HUMAIN COMME BOUSSOLE ?

15. Les participants à la concertation ont plaidé pour remettre l'humain au cœur des services publics. « Tout l'intérêt de prendre en compte la dimension humaine, c'est qu'elle crée des ponts, apporte de la nuance et évite que nous soyons enfermés dans des cases ou réduits à des numéros. Il s'agit de faire en sorte que l'argent et le temps ne soient plus les moteurs, mais bien la personne qui se tient devant vous. Pour moi, la dimension humaine fait partie intégrante des services publics. » Concrètement, les participants ont proposé que les pouvoirs publics fassent de la confiance et de la transparence deux principes centraux de leur politique et de leurs pratiques. Ils ont également souligné qu'une importance particulière devait être accordée au contact personnel avec le citoyen.

Section 1 - Le principe de confiance

16. Lorsque la confiance est érigée en principe directeur, les autorités et les décideurs politiques partent du postulat que les citoyens sont dignes de confiance. Ils les considèrent, y compris les personnes en situation de pauvreté, avant tout comme des ayants droit, plutôt que comme des fraudeurs potentiels ou des profiteurs. Cette confiance peut se traduire par divers choix politiques et pratiques. Une première étape consiste à simplifier la réglementation et les procédures, et à mettre en place un octroi automatique et proactif des droits.

17. Une autre manière de renforcer la confiance entre les citoyens et les pouvoirs publics est d'instaurer un « droit à l'erreur ». Ce principe repose sur l'idée que les citoyens agissent en règle générale de bonne foi et qu'ils doivent donc pouvoir rectifier une erreur sans être immédiatement sanctionnés. En effet, les relations entre les citoyens et les autorités publiques deviennent de plus en plus complexes et la réglementation est souvent difficile à appréhender. Cela augmente le risque de transmettre des informations incomplètes ou de ne pas pouvoir suivre correctement et facilement les procédures prévues. Le droit à l'erreur a pour objectif d'éviter que ce type de situation entraîne systématiquement une sanction ou une perte de droits, et permet de régulariser les situations lorsque la personne a agi de bonne foi. Pour les personnes en situation de pauvreté, les conséquences d'erreurs administratives sont plus sévères et plus difficiles à surmonter. Elles sont également plus fréquemment confrontées à des procédures complexes et à des obstacles supplémentaires, tels qu'un accès restreint à l'information, la fracture numérique, les barrières linguistiques ou encore des conditions de vie stressantes.

18. Le droit à l'erreur s'est concrétisé dans la législation et des mesures politiques concrètes. La France dispose déjà d'un cadre légal qui permet aux citoyens de se tromper une fois sans être sanctionné. Aux Pays-Bas, une réforme de la Sécurité sociale est en cours, visant à laisser plus de marge pour corriger les erreurs. En Belgique, le Sénat a adopté en 2021 une résolution (une recommandation non contraignante à l'égard du gouvernement) plaidant pour l'instauration du droit à l'erreur. Cette résolution met l'accent sur la possibilité de corriger une première erreur commise de bonne foi sans sanction immédiate, tout en prévoyant des critères clairs pour son application. Au niveau flamand, des travaux sont en cours depuis 2025 en vue d'un ancrage décretaal, via une modification du *Bestuursdecreet* du 7 décembre 2018. L'avant-projet prévoit que les services publics puissent, dans certains cas, déroger aux délais ou aux exigences de forme afin de corriger une erreur commise de bonne foi, à condition que l'erreur soit réparable et qu'elle ne porte atteinte ni aux droits des tiers ni aux objectifs de la réglementation. La Région de Bruxelles-Capitale a inscrit le droit à l'erreur dans sa Déclaration de politique régionale 2025-2029. Celle-ci prévoit l'introduction de ce principe, ainsi que la possibilité pour les citoyens de signaler des procédures administratives inutilement complexes ou longues.

19. Enfin, les pouvoirs publics peuvent également inscrire durablement le principe de confiance en consacrant dans la législation le droit à une personne de confiance. Une personne de confiance offre un soutien de proximité dans des situations marquées par l'incertitude, un rapport de forces inégal ou un manque de confiance. Les citoyens devraient ainsi pouvoir désigner librement une personne chargée de les accompagner dans leurs contacts avec les services publics.

Section 2 - La transparence

20. Il est important que les services publics – qui exigent beaucoup de transparence de la part des personnes en situation de pauvreté – fassent eux-mêmes preuve de transparence. Concrètement, cela signifie qu'ils doivent informer proactivement et conseiller les citoyens sur leurs droits de la manière la plus claire possible et dans un langage simple ; qu'ils doivent motiver leurs décisions de manière intelligible et y indiquer les possibilités de les contester ; qu'ils doivent garantir un accès maximal au dossier et faire preuve de transparence quant à la manière dont ils traitent les données des citoyens. En réalité, il s'agit là, en grande partie, de principes repris dans la Charte de l'assuré social : un ensemble de règles reprises dans une loi de 1995, qui visent à assurer une protection minimale aux assurés sociaux dans leurs contacts avec les institutions de la Sécurité sociale. Sont donc visés l'INAMI, les mutuelles, le service des pensions, *etc.* Les CPAS sont aussi reconnus comme institutions de sécurité sociale au sens de la Charte.

21. Au-delà de ces différents points, la Charte prévoit également d'autres règles pour protéger l'usager, telles que la délivrance d'un accusé de réception pour toute demande introduite par les citoyens, le respect de délais raisonnables dans le traitement de la demande d'allocation, *etc.* Par ailleurs, les règles contenues dans la Charte ne constituent qu'une protection minimale : les administrations sont donc libres de mettre en place davantage d'outils pour protéger les citoyens.

22. Le nouveau Plan fédéral de lutte contre la pauvreté et les inégalités (mai 2026) prévoit que le Service de lutte contre la pauvreté coordonne un processus d'évaluation qui vise à

déterminer quels sont les obstacles à l'accessibilité des administrations fédérales qui accordent des droits et avantages sociaux. L'exercice vise à formuler des propositions d'amélioration en conséquence, dans « la suite logique des principes élaborés dans la Charte de l'assuré social ».

Section 3 - Un contact humain et personnel

23. Les services publics doivent déployer des efforts supplémentaires pour éliminer autant que possible les obstacles entravant l'accès à leur offre de services. Pour les personnes en situation de pauvreté, cela implique notamment un accompagnement humain et personnel afin de faire valoir de façon effective leurs droits. Elles ont besoin d'un accueil accessible et d'un accompagnement sur mesure, où un agent du service public prend le temps d'écouter leur histoire avec attention, sans jugement et de manière ouverte. Il est important que les services publics prennent en compte la situation particulière de chaque personne et ne se limitent pas à la seule demande formulée, mais qu'ils adoptent une approche plus globale en explorant l'ensemble des droits possibles.

24. Les participants à la concertation au sein du Service ont souligné le modèle « *Koffie & formulieren* » de l'organisation de terrain SAAMO comme une pratique inspirante. SAAMO Anvers a développé ce modèle en 2016 en collaboration avec le CPAS. L'accent y est mis à la fois sur une rencontre accessible à bas seuil et sur un soutien administratif simple. Le modèle s'adresse aux habitants qui ne peuvent pas s'appuyer sur un réseau de soutien pour obtenir de l'aide. Les personnes qui ne parviennent pas à accéder aux services peuvent s'y rendre pour poser leurs questions. Elles peuvent y boire un café tout en racontant leur histoire. Leur situation est ensuite examinée, leurs droits sont analysés et il leur est demandé quelles sont les priorités qu'elles souhaitent aborder en premier lieu. Ce dispositif est rendu visible grâce au travail de proximité et à une présence dans des lieux déjà fréquentés par le public, ce qui permet de construire progressivement une relation de confiance. Par ailleurs, ce modèle a été repris, çà et là en Flandre, par d'autres organisations de la société civile. Dans certains cas, il est mis en œuvre par le service communal ou le CPAS, en collaboration avec un acteur de quartier offrant un accès à bas seuil.

25. Investir dans des services publics humains signifie investir dans (le maintien de) plusieurs canaux d'information et de contact (numérique, en personne, par téléphone, par écrit), qui offrent chacun une qualité de service équivalente.

III - DES SERVICES PUBLICS HUMAINS – UN CHOIX POLITIQUE

26. Remettre la dimension humaine au cœur des services publics ne peut pas reposer sur la seule bonne volonté individuelle des agents. Elle doit relever d'un choix politique collectif et faire l'objet d'un ancrage structurel dans les pratiques. Chacun, y compris les citoyens les plus fragilisés, a droit à des services de qualité, accessibles et humains. Il revient aux pouvoirs publics d'en assumer la responsabilité en garantissant les ressources nécessaires, tant en termes d'encadrement que de personnel et de moyens. Les services publics devraient être organisés de manière à permettre aux agents de ne pas se limiter au traitement des dossiers, mais aussi d'écouter activement le récit qui sous-tend chaque demande d'aide. Faire de l'aspect humain un principe directeur – tant pour les responsables politiques que pour les

administrations et leurs collaborateurs – permet d’apporter des réponses concrètes aux situations de précarité, dans le but de garantir les droits de chacun.